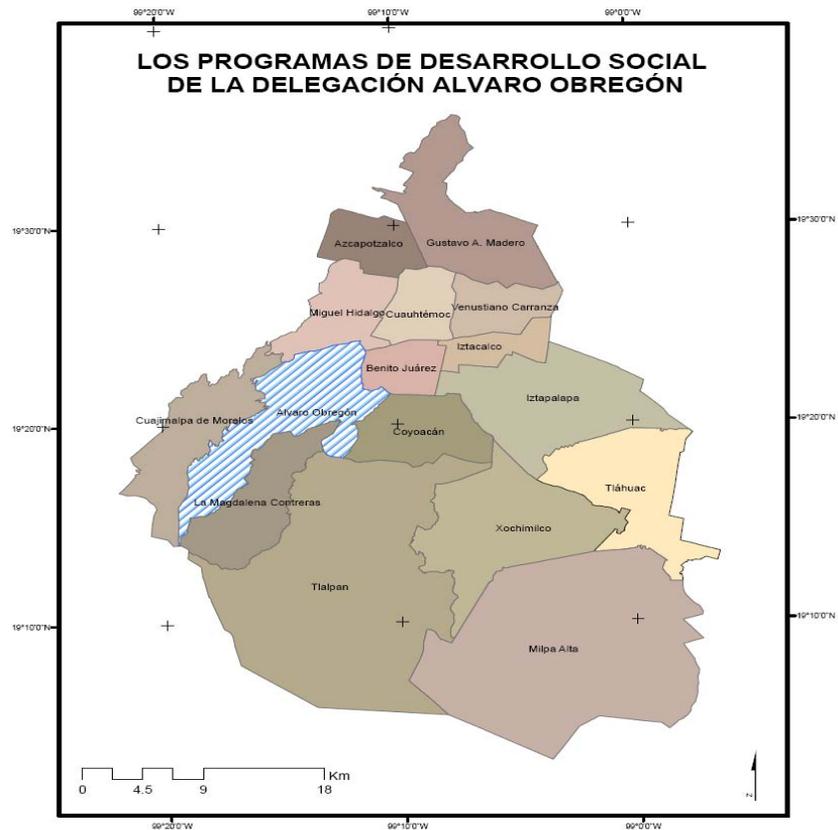


[2008]



*REPORTE FINAL DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO Y OPERACIÓN  
DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA  
DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN*

**ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES PARLAMENTARIOS  
DE LA REPÚBLICA MEXICANA, A.C. (APPREM)**

Marzo de 2009



Índice de Siglas .....	5
Introducción .....	6
Método de evaluación .....	7
Marco teórico .....	8
Política social .....	8
Desarrollo social y desarrollo urbano.....	13
El desarrollo social en la ciudad.....	13
Tres grandes desafíos .....	15
a) Habitabilidad, calidad de vida y sustentabilidad.....	15
b) Empleo, derechos sociales y segregación socio-espacial.....	18
c) Participación ciudadana .....	21
Propuesta: El proyecto urbano, la efectiva espacialidad del desarrollo social.....	23
Dimensión territorial del desarrollo social.....	24
Operatividad del desarrollo territorial .....	25
Desarrollo social y dinámica espacial.....	26
Resultados finales de la evaluación .....	29
Comunidades Sanas y Seguras.....	311
Programas sociales temáticos instrumentados por la Delegación.....	47
Evaluación de cada uno de los programas sociales temáticos instrumentados por la Delegación .....	50
Relevancia de los problemas o necesidades atendidas por los programas sociales temáticos .....	65
Identificación del problema y determinación de la población objetivo de los programas sociales temáticos .....	95
Consistencia interna entre objetivos, estrategias y reglas de operación de los programas sociales temáticos .....	102



Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes de los programas sociales temáticos con los objetivos de la política de desarrollo social .....	109
Evaluación de la operación de los programas sociales temáticos.....	114
Recursos asignados.....	114
Consistencia de la operación con el diseño .....	116
Sustentación y retroalimentación de los procesos .....	123
Metas .....	125
Conclusiones para los programas sociales temáticos .....	130
Valoración global del diseño .....	¡Error! Marcador no definido.
Valoración global de la operación.....	131
Valoración global de la relación entre diseño y operación.....	133
Del análisis del diseño y la operación ¿cuales son las fortalezas y debilidades de los programas? ¿Cuáles sus alcances y restricciones?.....	134
Recomendaciones para la mejora de los programas sociales temáticos.....	136
Conclusiones generales.....	139
Sobre la estrategia de trabajo de la Delegación Álvaro Obregón en materia de desarrollo social .....	139
Valoración de la coherencia entre los distintos programas que desarrolla la Delegación¡Error! Marcador no definido.	141
Valoración del sentido predominante del conjunto de programas de desarrollo social de la Delegación en relación con los principios de la Ley de Desarrollo Social.....	141
Valoración de la estrategia para el diseño y operación del conjunto de los programas de desarrollo social de la Delegación .....	142
Valoración de la relación predominante entre el conjunto de los programas de la Delegación y el Gobierno Central .....	143
Sobre la perspectiva de articulación del desarrollo urbano con el desarrollo social ...	144
Sobre los recursos asignados a programas sociales.....	148
Apuntes finales.....	150



Recomendaciones sobre el programa delegacional de desarrollo social y sobre el conjunto de los programas que esta opera .....	152
Plazos de actuación .....	152
Corto plazo .....	152
Mediano plazo .....	157
Fuentes de información .....	163
Libros .....	163
Fuentes electrónicas .....	166
Bases de datos .....	166
Cartografía .....	166
Anexos .....	166
Índice de documentos entregados por la Delegación.....	166
Índice de entrevistas .....	166
Mapas temáticos.....	169



---

## ÍNDICE DE SIGLAS

GDF	Gobierno del Distrito Federal
LDS	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federa
RLDS	Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
LPD	Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
RLOAP	Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
PDS	Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012
LGPS	Lineamientos Generales de Política Social del Distrito Federal
PDDS	Programa de Delegacional de Desarrollo Social
LMO	Lineamientos y mecanismos de operación de los ocho programas sociales delegacionales temáticos en Álvaro Obregón
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
CONAPO	Consejo Nacional de Población
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil



## INTRODUCCIÓN

Este reporte final de la evaluación de los programas de desarrollo social de la delegación Álvaro Obregón, contiene el método de evaluación, marco teórico, análisis de cada programa con base en los términos de referencia, conclusiones generales, fuentes y anexos.

El método de evaluación se basó en un análisis cualitativo a partir de la revisión documental y de entrevistas realizadas a funcionarios de la delegación Álvaro Obregón.

El marco teórico parte de cuatro referentes conceptuales la política social, el desarrollo urbano, el desarrollo espacial y la dimensión territorial. Esta perspectiva a partir de múltiples enfoques permitió el análisis del desarrollo social de manera integral.

Posteriormente, se hace el análisis del programa que la delegación presenta como el delegacional, “Comunidades Sanas y Seguras” y de cada uno de los programas de desarrollo social a partir de los términos de referencia del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Finalmente, se exponen las conclusiones finales y las recomendaciones para los programas de desarrollo social.



## MÉTODO DE EVALUACIÓN

Para la evaluación de los Programas de desarrollo social de la Delegación Álvaro Obregón se utilizaron los siguientes métodos:

1. Análisis normativo y comparativo de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su reglamento; así como de las Reglas de Operación de cada uno de los programas analizados
2. Análisis de los documentos proporcionados por la delegación, principalmente del programa “Comunidades sanas y seguras” que fue presentado por la delegación como su programa base de desarrollo social.
3. Entrevistas a los funcionarios de la Delegación Álvaro Obregón encargados del diseño y operación de los programas.
4. Investigación documental sobre desarrollo social, urbano, espacial y territorial; así como de bases de datos con información estadística de la delegación.
5. Comparación de los programas delegacionales con programas del Gobierno del Distrito Federal y del Gobierno Federal, buscando similitudes, compatibilidad y complementariedad. entre ellos.
6. Se elaboraron dos matrices de análisis, como aporte metodológico para la realización de ejercicios similares.
7. Elaboración de un registro de mapas de la delegación.

Así, se realizó una valoración global partiendo de los términos de referencia planteados por EVALÚA D.F. para cada uno de los aspectos del diseño y operación de los programas de desarrollo social de la Delegación Álvaro Obregón.



## MARCO TEÓRICO

### POLÍTICA SOCIAL

La política social se ha expresado como una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos y ciudadanas (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 y fundante de la justicia.

A lo largo de la historia, las políticas sociales han crecido cuantitativa y cualitativamente en relación a la extensión de los derechos sociales de ciudadanía; expansión que ha sido acompañada por el desarrollo de un Estado de Bienestar, en el que la política social es concebida como el conjunto de intervenciones públicas encaminadas para asegurar a la ciudadanía la realización de tales derechos.

El enfoque que se desarrolló sobre la política social, a partir de los aportes de T. H. Marshall (1950), la define como la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de la ciudadanía, con base en proporcionarles servicios e ingresos.

Diversos autores han analizado las políticas sociales a partir de sus intenciones y objetivos, donde se localiza su capacidad legitimadora del desarrollo del capitalismo y de resolución de conflictos inmersos en la evolución del mismo, ya sea de manera asistencial, de control social o de realización de los derechos de la ciudadanía (Gutiérrez, Alonso y Félix, 1993).

El nexo entre política económica y política social ha producido que las distintas concepciones sobre esta última se ubiquen alrededor del conflicto presente en los Estados capitalistas modernos: hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social. Es decir, la legitimación de las democracias y,



por tanto, ligado a las luchas sociales vinculadas a las necesidades y conflictos de cada momento histórico.

Como Marshall señaló, la ciudadanía se ha ido construyendo en sucesivas fases de la historia de las democracias capitalistas. Los derechos civiles desarrollados en el siglo XVIII representaron el reconocimiento de la libertad de expresión, desde el pensamiento y religión hasta el derecho a la justicia equitativa. En el siglo XIX, el aspecto político de la ciudadanía, es decir, el derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio del poder político, fue el que se desarrolló a medida que el derecho al voto se iba extendiendo.

Por último a partir del Estado benefactor del siglo XX, el concepto de ciudadanía se extendió hasta la esfera de lo social y económico, reconociendo condiciones mínimas de educación salud, bienestar económico y seguridad, como aspectos fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos de los individuos. Se transita así, de una ciudadanía civil y política hacia una ciudadanía social, donde tales derechos requieren de un conjunto de políticas públicas en el ámbito social, para su realización.

Montagut (2000) sugiere que se pueden agrupar las aportaciones sobre los objetivos de la política social, básicamente en dos grandes bloques: de 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, de otro extremo, para resolver los conflictos generados, es decir ayudan a su gobernabilidad. Adelantado, Noguera, Rambla, y Saéz (2001), exponen que en la tradición marxista (y neo-marxista), se concibe a la política social desde dos puntos de vista: como instrumento de dominación del modo de producción capitalista: la política social se genera para la reproducción social alargada de la fuerza de trabajo, como conjunto de intervenciones -dirigidas a la clase trabajadora establecidas por el Estado para garantizar que el sistema económico pueda disponer de fuerzas productivas adecuadas a pesar de los ciclos económicos negativos, y, la que observa la política social como resultado del creciente poder de presión de la clase trabajadora.



Al respecto, cabe señalar que siempre ha existido una tensión entre el principio de la igualdad y la lógica concentradora de la acumulación capitalista. Esta tensión abrió el espacio de la política social como instancia arbitral para redistribuir ingresos a través del Estado (Bustelo, 2004).

Gutiérrez y Félix (1993), apuntan una clasificación de la política social en torno a los fines de los programas sociales: *de control social*, *de asistencia*, y *de realización de los derechos sociales de ciudadanía*.

a) 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 respecto ciertas oportunidades de vida como el trabajo, la educación o la salud).

b) En la concepción *asistencial*, la política social es entendida como deber público encaminado a distribuir cierta cuota de recursos para la atención de objetivos sociales.

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, en la medida en que se orienta a una política de los derechos humanos.

La realización de tales objetivos de las políticas sociales requiere evidentemente, de la puesta en marcha de diversos mecanismos e instrumentos, mismos que pueden emplearse desde tres actores fundamentalmente: el Estado, el Mercado o la Sociedad. La participación de estos actores en la producción del bienestar social (o manejo de los riesgos sociales como expone Esping-Andersen, 2000), se delimita a la normatividad que refleja las regulaciones entre dichos actores. Al respecto, Herrera y Castón (2003, 15-16), apuntan que:



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

Los fines de la política social, en tanto control, asistencia social o realización de derechos sociales, junto con los actores involucrados en la misma: Estado, Mercado y Sociedad, se complementan con un debate relativo al alcance de las políticas sociales, es decir, el carácter universal o focalizado de los programas. Al respecto, Esping-Andersen (2000), señala que las políticas sociales de los regímenes de bienestar socialdemócrata, implementan programas universales, a partir del objetivo de generar condiciones equitativas para el desarrollo social; mientras que países que conforman un modelo de política social liberal, basados en la promoción de las oportunidades para la población, focalizan, dirigen los recursos públicos a la porción de la sociedad que acredite requerir el programa social, a través de la llamada *prueba de medios*.

En la fracción décimo cuarta del artículo tercero de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, se define por política de Desarrollo Social:

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

Tal definición, muestra los objetivos que pretende alcanzar la administración local a través de su política social, de lo que debe seguirse un debate en torno a los medios que reflejen las orientaciones concretas de los programas sociales gubernamentales. Si la política social está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal, cabría preguntarse en torno al carácter universal de la misma, esto



es, las políticas universales se refieren a los cursos de acción destinados al conjunto de una población determinada, sin requerir una “prueba de medios”, como en el caso de las políticas focalizadas donde se tiene que comprobar que se es pobre para acceder al bien o servicio.

Sin embargo, el conjunto universal, la población destinataria de las políticas, responde a una característica socio-demográfica determinada en función de un riesgo social (Esping-Andersen, 2000); por ejemplo, la pensión universal para adultos mayores se destina a personas con setenta años cumplidos o más, esto es, se dirige en función de un riesgo social relativo al ciclo de vida.

Otra discusión en torno a las acciones específicas de los programas sociales, se refiere a su carácter asistencial, comprendido como la transferencia de recursos públicos por parte del gobierno, con la finalidad de generar condiciones básicas de bienestar, para propiciar la reproducción social; en las sociedades capitalistas, tales transferencias se realizan a-posteriori, es decir, en cuanto existen tales necesidades sociales y son de carácter resarcivo, que no atienden el origen de los problemas, sino sus manifestaciones.

Finalmente, otro elemento que significa un espacio de análisis en el campo de las políticas sociales, es el que se establece en las acciones complementarias entre los diversos actores productores del bienestar social y al interior de los mismos. En el primer sentido, cabe observar las acciones específicas del Estado, el Mercado y la Sociedad.

Esto es, se trata de producir políticas sociales a partir de una dinámica relacional entre estos actores (Castón y Herrera, 2001), pero con una clara responsabilidad estatal como rector del desarrollo. Y al interior de éste, en la delimitación de las acciones intergubernamentales, cabe plantearse si las acciones gubernamentales localizados en un determinado territorio, son complementarias, entendiendo por ello, la relación entre las políticas elaboradas por diferentes ámbitos de gobierno (federal, “central”, delegacional), con base en sus atribuciones, con la idea de generar estrategias diferenciadas (no repetidas) para atender a la población.



Tales planteamientos en torno a las orientaciones específicas de las políticas sociales, serán recuperados para el análisis de los programas sociales de la delegación Álvaro Obregón, junto con los referentes en torno al desarrollo urbano, espacial y territorial que exponemos en seguida.

## **DESARROLLO SOCIAL Y DESARROLLO URBANO**

En este apartado revisamos algunas consideraciones del desarrollo social en su articulación intrínseca con la ciudad. Reflexionamos en torno a tres de los grandes desafíos que enfrenta esta correspondencia social-urbana: habitabilidad y sustentabilidad, empleo y desarrollo urbano, y participación ciudadana. Finalmente, explicamos someramente el término “proyecto urbano”, como una propuesta tanto conceptual como estratégica para abordar la necesaria articulación entre desarrollo social y desarrollo urbano

## **EL DESARROLLO SOCIAL EN LA CIUDAD**

Los principios del desarrollo social se enfrentan a grandes dificultades que les imponen la dinámica urbana y las transformaciones económicas. El Jefe de Gobierno del DF ha reconocido que una gran parte de las familias en la ciudad de México “experimentan cada vez más una mayor dificultad para acceder en condiciones de igualdad a la educación, la salud, la vivienda, el empleo y, en general, al conjunto de bienes y servicios públicos”.<sup>1</sup>

Varios estudios registran el hecho que las diferencias de ingreso y la desigualdad entre las clases se han pronunciado recientemente por los efectos perniciosos de la globalización, lo que ha provocado una desintegración mayor del tejido social urbano. Todo eso afecta la calidad de vida de la población. En el informe 2006-2007, el Jefe de Gobierno subrayó que “al mantenerse esa segregación, el nivel de frustración social crece. Necesitamos (así) transitar hacia un desarrollo urbano que permita el mejoramiento del espacio público y el acceso a los bienes públicos”. En

---

<sup>1</sup> Cf. 1er. Informe de Gobierno 2006-2007, Gobierno del Distrito Federal.



correspondencia, asumir la articulación entre desarrollo urbano y desarrollo social es una necesidad de primer orden.

Uno de los objetivos que determina la principal orientación de las políticas sociales es alcanzar un alto grado de equidad. Se trataría con estas políticas de corregir y suplir las carencias de los sectores más desfavorecidos, así como la inclusión de los grupos más rezagados del desarrollo. El esfuerzo de las políticas públicas debe entonces, según esta idea, impulsar acciones que permitan una distribución justa de los beneficios sociales.

Llama la atención la coincidencia normativa de la visión del Gobierno del Distrito Federal sobre desarrollo social con las iniciativas más importantes en esa materia que realiza el Banco Mundial. Este organismo internacional que define en mucho las concepciones y apoyos a los Estados, se plantea entre estas iniciativas el impulso de políticas, confeccionadas a la medida de las condiciones específicas de cada región, para procurar un desarrollo sustentable y con equidad.

El desarrollo social, dice este organismo, debe resolver la pobreza, pero para ello se requiere de una visión más integral que aquella que pretenda impulsar simplemente los derechos económicos de manera parcial. Se trata, así lo establece el BM, de empoderar a la gente, creando sociedades más inclusivas, cohesivas y responsables.<sup>2</sup> La inclusión se alcanza con instituciones incluyentes (sic) que promuevan igual acceso a las oportunidades. Sociedades cohesivas hacen que hombres y mujeres trabajen juntos para resolver necesidades comunes, sobrellevar tensiones y lograr unidos el consenso entre intereses diversos.

La responsabilidad se entiende más como corresponsabilidad. La corresponsabilidad en estas acciones, para el Banco Mundial, se refiere al impulso y creación de instituciones. Quizá por eso, la página de este organismo llama la atención sobre la importancia de “oír a los pobres, y promover sus voces en los programas de desarrollo, comprendiendo y asumiendo sus propias necesidades y aspiraciones”. Con este esfuerzo se construyen, así lo considera, instituciones

---

<sup>2</sup> The World Bank, <http://web.worldbank.org>, Social Development at the World Bank.



formales e informales. En los últimos veinte años, dice el BM, el énfasis principal del desarrollo social ha sido posicionar “primero a la gente”.

Al parecer, el principal desacuerdo que pudiera establecerse con esta idea central de desarrollo social asumido por el Banco Mundial, estriba en los significados antagónicos a partir de los cuáles se entiende la participación de los pobres: sea a través de “representantes” bajo la figura de ONG, de prácticas gerenciales y empresariales de los programas sociales, de las formas de participación colectiva o individual, “corresponsable” o contestataria, o en su caso corporativa o independiente.

Aparece aquí con mayor claridad la cuestión de la vinculación de los problemas del desarrollo social con la ciudad, que consiste, precisamente, en que el desarrollo -entendido como la mejora cualitativa y durable de una sociedad y de su funcionamiento- se exprese y se refleje en el espacio urbano. La desigualdad y segregación social se manifiesta en la desigualdad y segregación urbana que añade, por no decir complejiza, los problemas y sus posibles soluciones.

En consecuencia, el mayor reto para el desarrollo social es la diferenciación socio-espacial. Ello obliga a enfrentar la complejidad de los problemas, por la vía de identificar territorialmente a los sectores más vulnerables, e impulsar una clasificación multidimensional “con base en la condición cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, y demográfica de sus habitantes”.<sup>3</sup>

## TRES GRANDES DESAFÍOS

Tres grandes dificultades enfrenta el desarrollo social en las ciudades, que evidencia la necesidad de la correspondencia entre lo social y lo urbano: a) habitabilidad y sustentabilidad; b) empleo y derechos sociales urbanos; c) participación ciudadana.

### A) HABITABILIDAD, CALIDAD DE VIDA Y SUSTENTABILIDAD

Habitabilidad y calidad de vida son aspectos que articulan desarrollo social y desarrollo urbano. El bienestar se alcanza sobre la base de una equitativa distribución del ingreso y de erradicar la pobreza.

---

<sup>3</sup> Como así lo establece el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicado en La Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de noviembre de 2006.



A partir de la implementación de los derechos de ciudadanía social se han definido indicadores que estiman el nivel de mejoramiento en la alimentación, educación, salud, vivienda, medio ambiente y procuración de justicia.<sup>4</sup> La relación más implícita del desarrollo social con la mejoría de la calidad de vida urbana, se refiere a la infraestructura y organización del espacio urbano a partir de la construcción de los equipamientos necesarios para la distribución y el consumo popular, la educación, hospitales e instituciones de salud pública, programas de construcción de vivienda asequible al lado de las fuentes de empleo, y el equilibrio entre crecimiento urbano y protección del ambiente.

Hacer las ciudades habitables para sus pobladores, debe ser precisamente el resultado de la correspondencia entre desarrollo social y desarrollo urbano. La habitabilidad es consustancial a la calidad de vida y al confort de los habitantes de una ciudad, en el marco de la seguridad, la democracia, la tolerancia, la solidaridad, y la sustentabilidad.<sup>5</sup>

En efecto, la sustentabilidad es el otro aspecto que articula el desarrollo social y urbano.<sup>6</sup> El término desarrollo sostenible, perdurable o sustentable se aplica al desarrollo socio-económico. Se trata de solventar las carencias de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades. No se trata solamente de prever políticas de modernización industrial, sino pensar en los impactos que ellas puedan provocar al medio ambiente y a sectores vulnerables de la sociedad, para que sean coherentes con un desarrollo integral social y urbano.

Precisamente, es la relación del desarrollo sustentable con el bienestar social, el aspecto que vincula el desarrollo social al medio ambiente y al crecimiento económico. La satisfacción de las necesidades sociales tiene que tomar en cuenta la variable ecológica, y eso en el entorno de los más pobres dificulta la aplicación de las

---

<sup>4</sup> Véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL

<sup>5</sup> CONEVAL, op.cit.

<sup>6</sup> El término fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumió en el Principio 3º de la Declaración de Río hacia 1992. En Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común



políticas, tanto por los costos como por la consecución de los objetivos de alcanzar una vida con equidad.

En ese sentido, la sustentabilidad es un primer desafío, entre los más importantes, que enfrentan las políticas sociales. El desarrollo social pasa por una perspectiva orientada al desarrollo urbano sustentable, y viceversa. Las políticas del gobierno del DF establecen ya esta correspondencia, pero aún no se refleja en el diseño de los programas sociales.

Con énfasis en la correspondencia entre lo social y lo urbano, es posible recuperar el equilibrio ambiental, sin dejar de lado la búsqueda de una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos<sup>7</sup>.

El planteamiento es alcanzar un equilibrio entre la necesidad de impulsar infraestructura urbana con mayores accesos a los servicios sociales, como educación, salud, vivienda, empleo y alimentación, sin que con ello se afecte el medio ambiente.

Una direccionalidad así se plantearía a partir de esta pregunta: ¿cómo superar las desigualdades entre las diferentes áreas urbanas y los grupos sociales que habitan la ciudad?

Aún más, al lado de las necesidades sociales se ubica el desarrollo económico, de tal forma que la cuestión fundamental sería: ¿Cómo impulsar el crecimiento económico, con equidad, es decir incluyendo a los sectores más desprotegidos, ofreciéndoles oportunidades de empleo, y una mejor distribución del ingreso, sin deteriorar el medio ambiente?

Por todo lo anterior, y tomando en cuenta la relación entre desarrollo social y desarrollo urbano, bienestar social, habitabilidad y sustentabilidad, habría que decir que el reto de las ciudades en países en vías de desarrollo, como México, es monumental.

Aunque los efectos de la globalización no son homogéneos en todas las localidades, las consecuencias más adversas se concentran en los sectores más

---

<sup>7</sup> Cf. 1er. Informe de Gobierno 2006-2007, Gobierno del Distrito Federal, op.cit., p. 17



desprotegidos. Los patrones de exclusión siguen en aumento, a pesar de las políticas asistenciales de los gobiernos locales.

La relación entre la economía mundial, la desigualdad social y las particularidades del espacio urbano son fundamentales para entender la habitabilidad y la gestión social en las ciudades.

Según Bryan Roberts<sup>8</sup> “el principal reto tanto de la habitabilidad como de la gestión de las ciudades en países en desarrollo, como México, lo constituyen los aspectos que integran los medios de vida sustentable, en especial el empleo, que están cada vez más lejos del control tanto de las poblaciones como de los gobiernos locales”.

#### B) EMPLEO, DERECHOS SOCIALES Y SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL

Observamos un segundo desafío. Tiene que ver con la interpretación del desarrollo social que se aplica también en México, a un nivel nacional: Es el “proceso de cambio en el perfil de una economía, orientado a canalizar en montos suficientes los beneficios del crecimiento y del ingreso nacional a los sectores sociales”.

Ese desarrollo, entendido como proceso, presupone una mejoría sistemática en los niveles de bienestar social. Por bienestar social, se entiende a un conjunto de factores que constituyen la calidad de vida de las personas, de las familias y de los grupos sociales.

El problema es que este bienestar no es una condición que sea fácilmente observable en la realidad, sino a través verdaderos impactos positivos de grandes obras públicas o de índices que deben establecerse dependiendo del contexto y de las condiciones particulares de un lugar o de un grupo. Además, muchas veces la calidad de vida debe interpretarse en términos cualitativos que cuantitativos y eso problematiza su medición.

En efecto, los índices de calidad de vida, frecuentemente, no toman en cuenta los aspectos espaciales, que tienen que ver con la experiencia de vida en

---

<sup>8</sup> Roberts Bryan (2007). “Manageable cities”, conferencia presentada en el Coloquio Internacional “Sistema Mundial y Nuevas Geografías”, octubre 2007, UAM Azcapotzalco y UACM.



determinadas zonas urbanas y sus hábitos. El espacio no es considerado un aspecto importante en la valoración de la calidad de vida.<sup>9</sup>

Como vemos, un aspecto central del desarrollo social lo constituye el desarrollo económico, y en este el componente del empleo. Como dice Roberts (*op.cit.*), “con la aparición de las políticas neoliberales los compromisos políticos que mantuvieron protegido al sector formal se vinieron abajo.

El trabajo cada vez se desreguló más, las empresas estatales se privatizaron, el empleo estatal disminuyó y los gobiernos dejaron de intervenir en los contratos colectivos entre empleadores y trabajadores, promoviendo en su lugar una mayor flexibilidad laboral. El empleo ha sido menos estable y menos protegido. Hoy los sectores tanto formal como informal de la economía se han fracturado. Los trabajadores del sector informal ya no cuentan en el mercado. Las condiciones se han dado para favorecer la exclusión de un amplio sector de la fuerza de trabajo”.

La estructura de clase existente refuerza la exclusión. La distribución del ingreso es uno de los elementos determinantes que explican la desigualdad. La diferencia de ingresos entre las clases dominantes y los sectores pobres y más pobres es cada vez mayor. Esta diferencia se evidencia en la segregación socio-espacial y en la carencia de inversión tanto pública como privada en las zonas más deterioradas de la ciudad.

Lo mismo pasa al relacionar ingresos y niveles de educación. Roberts considera que los niveles educativos se han elevado notablemente en la región, pero la retribución salarial por la vía de la educación se sigue concentrando en los niveles ocupacionales y educativos más altos. En los niveles de educación más bajos que el nivel universitario, la educación atrae relativamente pocos beneficios al ingreso ¿Para qué entonces promover una política educativa, sin modificar esta contradicción fundamental? “La educación –dice Roberts- que alguna vez se consideró como la vía general de movilidad social, ahora se ha vuelto un mecanismo de exclusión”.

---

<sup>9</sup> Cf. Arévalo Martha (2008). “Calidad de Vida y Espacio Urbano, Sebastián Pagador 1er. Grupo y Trafalgar, Barrios Periféricos de Cochabamba, Bolivia, 2003-2004” Tesis de Doctorado en Estudios Urbanos, Posgrado de Diseño, UAM Azcapotlco.



Además, el problema de cómo mejorar con el desarrollo urbano los niveles de bienestar, o viceversa, se enfrenta a la inercia inmobiliaria que construye infraestructura y equipamiento con inversiones privadas. Como dice Roberts: “Se construyen para grupos de altos ingresos, a menudo junto a centros comerciales y vías rápidas, próximos a barrios de bajos ingresos de la periferia donde el suelo es más barato”, pero cuyos beneficios no llegan a los pobres. Se refuerza la segregación socio-espacial.

Los bajos niveles de desarrollo social tienen implicaciones graves a nivel de las condiciones de vida urbana, principalmente en colonias y barrios de sectores más desprotegidos. Los proyectos nuevos no logran cubrir las expectativas de mejorar las condiciones de vida de las familias, por el alto costo de la vivienda, el suelo, los servicios, el hacinamiento y la lejanía de las zonas de residencia con los lugares de trabajo. Las condiciones de la vivienda a veces mejoran, pero a un costo mucho mayor que antes, ahora inasequible para la mayoría.

El desequilibrio socio-espacial aumenta debido también a que los mercados laborales locales escasean o se transforman, principalmente por el quiebre de las micro y pequeñas empresas, ante la competencia de empresas de servicios de avanzada que se subcontratan por empresas productoras. Las políticas de reajuste del comercio ambulante también afecta esta inestabilidad urbana.

La invisibilidad del traslape inevitable entre desarrollo social, desarrollo urbano y desarrollo económico hace que las políticas públicas en materia social queden reducidas a la buena voluntad de los gobiernos, pero no atacan de fondo las causas desde su raíz. Intervienen en ello varios factores: la incapacidad de los gobiernos locales para incidir realmente en las políticas de fomento al empleo, la escasez de recursos para impulsar obras de trascendencia urbana a nivel de toda la ciudad, y a una escala intermedia que impulsen zonas deterioradas de la ciudad, y a nivel local de barrios y colonias. Un primer paso podría tomar en cuenta la necesidad de vincular las instituciones que se orientan al desarrollo de la ciudad y de la sociedad: desarrollo social, urbano, economía, transporte y vialidad, trabajo, educación y salud, que converjan en “proyectos urbanos” integrales con una efectiva participación ciudadana.



### **C) PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El tercer reto importante que dificulta la definición operativa del desarrollo social es precisamente su interrelación con el ejercicio de la ciudadanía. Una ciudadanía íntegra es aquella que permite el acceso pleno de todos sus miembros a los derechos políticos, sociales, y civiles.

La desigualdad social no permite que la mayoría tenga el disfrute de tales derechos. En una sociedad que se erige en la desigualdad, la ciudadanía resultante no tiene el carácter deseado de universal. La Ley de Desarrollo Social del DF plantea como objetivo el desarrollo de una política que permita “el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género”.

Es ésta la concepción de una política que se supone ante todo universal, y se define a partir de los principios de integralidad, transversalidad, territorialidad y participación. En ese sentido, el mayor desafío a que se enfrenta la Ley es el carácter diferencial tanto de su aplicación y como de sus beneficios, ante la existencia de diversos grupos sociales con diferentes oportunidades de acceso al bienestar social. De ahí, que desde la concepción misma de las políticas, éstas se garanticen a partir del principio de equidad, aunque ello implique un ejercicio diferencial y no universal de la ciudadanía.

La relación entre ciudad y desarrollo social se complica aún más con la necesidad de impulsar una participación ciudadana autónoma. La participación se ha entendido institucionalmente, independientemente del color ideológico de los gobiernos, como una forma de legitimación de la autoridad, y un modo de canalizar el descontento, las reivindicaciones y la corresponsabilidad ciudadana. La inserción de las figuras de participación en el diseño, operación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas no ha funcionado por esa razón. La participación se ha trasladado a la intervención directa de las ONG.

No deberíamos sin embargo desdeñar el trabajo de estas organizaciones pues a través de su vinculación con ciertos grupos han logrado acentuar la conciencia de los derechos de las mujeres, niños, minorías étnicas y otros grupos potencialmente



vulnerables. No obstante, la efectividad de esta participación ciudadana y la defensa de los derechos no han sido del todo claras. Los muchos movimientos sociales en América Latina durante los setenta y ochenta tuvieron muy poco impacto en cambiar la estructura de desigualdad económica.<sup>10</sup>

Algunos ejemplos específicos, sin embargo, han logrado influir tangencialmente en alguna orientación, y otras experiencias han mostrado la importancia de la inclusión de representantes populares en la gestión urbana. Sin embargo, ni con todos estos ejemplos juntos se han podido modificar las relaciones de poder, y las fuertes inercias de la economía política. Tales formas de gestión, en los hechos pueden incluso profundizar y fortalecer las formas de control desde arriba.

El problema es que la participación se ha convertido más en una serie interminable de regulaciones y trámites burocráticos, que en un verdadero impulso a la gestión, al ejercicio de la ciudadanía, y a la articulación de derechos sociales, económicos, culturales y políticos, como es la intención de la definición teórica y normativa del desarrollo social. En la experiencia de varias agencias de asistencia, el significado de ciudadanía puede subordinarse a procedimientos burocráticos muy complicados. Según Roberts (*op.cit.*): “Minuciosos manuales proveen mecanismos sobre cómo desarrollar una ciudadanía participativa, con instrucciones precisas de cómo involucrar a los ciudadanos paso a paso. De este modo, toma lugar un proceso de evaluación y rendición de cuentas en el reparto de los servicios.

El qué tan determinante sean los procedimientos que se siguen y qué tan fielmente los ciudadanos sigan tales procedimientos, son usados para medir el desarrollo de la ciudadanía...La evaluación y la rendición de cuentas significan burocracia. “[...] (y) las burocracias necesariamente buscan disminuir la reivindicación de las demandas locales en el interés de una forma estandarizada de administrar los recursos”.

Así, las iniciativas del desarrollo social no se asumen, consciente o inconscientemente, como derechos, sino como objetivos, cuya eficiencia está en función de la competencia por exiguos recursos. Es en los barrios más pobres donde

---

<sup>10</sup> Roberts Bryan (2007). “Manageable cities”, conferencia presentada en el Coloquio Internacional “Sistema Mundial y Nuevas Geografías”, octubre 2007, UAM Azcapotzalco y UACM, *op.cit.*



el abismo entre las oportunidades de desarrollo urbano y las inercias burocráticas que determinan las oportunidades de la gente es cada vez mayor. La cuestión a resolver es ¿cómo hacer para que los programas sean realmente derechos ciudadanos y no recursos en competencia?

## **PROPUESTA: EL PROYECTO URBANO, LA EFECTIVA ESPACIALIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL**

El “proyecto urbano” es un concepto que puede articular bien la necesaria correspondencia entre desarrollo social y urbano. Enfrenta los principales desafíos del desarrollo social: la habitabilidad y la sustentabilidad, el desarrollo económico y urbano, y la participación.

Por proyecto urbano entendemos el trazado de una estrategia integral socio-espacial, que incide en el mejoramiento de las condiciones de vida de un grupo social, delimitado territorialmente. Es la articulación de ideas y prácticas que convergen en el territorio. Es la mediación entre la totalidad inalcanzable de las grandes ciudades y la experiencia particular más íntima de la casa, de la familia, y del individuo. Es el punto intermedio en el que la ciudad puede ser asequible.

El proyecto urbano<sup>11</sup> se refiere a la posibilidad de alcanzar la voluntad política entre diversos actores sociales, para realizar acciones que beneficien socialmente a la comunidad. Es el impulso de programas y proyectos a escala humana, pero no con carácter asistencial o individualista, sino en la perspectiva de construir ciudadanía.

Rescata la historia y la trayectoria espacio-temporal de un territorio, lo conecta con la dinámica más amplia de la ciudad, se vale de ella, y al mismo tiempo le imprime a la gran urbe sus propias tradiciones y cultura. Es el derecho a innovar la ciudad y en la ciudad, pero va en contra de las acciones escenográficas y asistencialistas, que sólo afectan lo contingente de los problemas pero no su esencia.

Una unidad habitacional puede constituirse en el objetivo territorial de un proyecto urbano. O puede constituirlo una agrupación de unidades habitacionales

---

<sup>11</sup> Cf. Tomas François “La relación centro-periferia en la producción del espacio urbano contemporáneo. El caso de Francia”, en *Anuario de Espacios Urbanos*, 1998, UAM Azcapotzalco, México. Además, Tomas, François, “La ciudad y las estrategias socio-espaciales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/1994, UNAM, México.



articuladas en un territorio más amplio. Lo mismo puede pensarse de un barrio, o de una agrupación de barrios. De una zona o de un archipiélago de zonas urbanas específicas. Ahí, en ese espacio se diseñan acciones que bien pueden articular los principios de universalidad, transversalidad, integralidad, territorialidad y participación.

La participación es un aspecto fundamental en el concepto de proyecto urbano. Participación ciudadana, sin embargo, no se entiende únicamente en su definición más llana, desde el posicionamiento individual. Es así, pero además, se entiende en la formación de actores urbanos colectivos que tienen o constituyen estrategias socio-espaciales diversas.

Van implícitas en estas estrategias demandas asumidas como derechos ciudadanos, que justifican prácticas y acciones sobre el territorio o en relación a una específica delimitación espacial.

El cómo se aprecie una ciudad, un barrio, o un edificio, por estos actores urbanos, determina en mucho su desaparición, su degeneración o su reacondicionamiento. Las identidades políticas, sociales, ciudadanas o culturales se expresan siempre espacialmente, en el territorio o los territorios de la ciudad.

El proyecto urbano es así una conjunción de acciones articuladas y orientadas por y hacia los actores colectivos e individuales, con perspectiva de género, generacional, cultural, social y urbana. Es una buena posibilidad para reorientar las políticas de desarrollo social de manera integral.

## **DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO SOCIAL**

Ante las dudas que surgen al analizar la estrategia de Desarrollo Social de la delegación Álvaro Obregón, si tal: ¿contiene la perspectiva territorial y participativa?, ¿se tomaron en cuenta las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial, orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población?, se generará en este apartado un marco conceptual que permitirá dar cuenta de los avances programáticos en el aspecto mencionado.

Con base en Schejtman y Berdegú (2004) se considera al Desarrollo Territorial (DT) como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, cuyo fin es reducir la pobreza”. La transformación productiva



tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos.

El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

## **OPERATIVIDAD DEL DESARROLLO TERRITORIAL**

La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DT, de tal manera que se conciba al espacio como un proceso en construcción social y no un mero terreno proyectado por las distancias, con el objetivo claro de establecer que los sujetos sociales son un principio fundamental para impulsar el desarrollo y no sólo la parte económica, dicha condición permite operar programas de desarrollo.

Los criterios fundamentales para hacer del término “desarrollo territorial”, un fenómeno operativo, se sintetizan en tres aspectos: el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo establecido societalmente (Bonnemaison, 2004: 130, Giménez y Héau, C, 2006); asimismo, los programas de desarrollo territorial deben abordar manifiestamente la diversidad entre territorios (Boisier, 1998 y Duch, 1982); y finalmente, los programas de desarrollo territorial deben convocar a la producción del territorio en su heterogeneidad de actores (Duch, 1982);

El enfoque territorial según Shejtman y Berdegué (2004) establece una tipología de territorios, la cual se basa en al menos la conjunción de factores sociales y económicos, obteniendo así una caracterización de cuatro tipos.

Tipo I: Territorio que se caracteriza por tener vínculos competitivos con mercados dinámicos en un entorno de concertación e inclusión social;

Tipo II: Territorio que se caracteriza por tener vínculos competitivos con mercados dinámicos, sin embargo, el ambiente social es fragmentado y conflictivo;

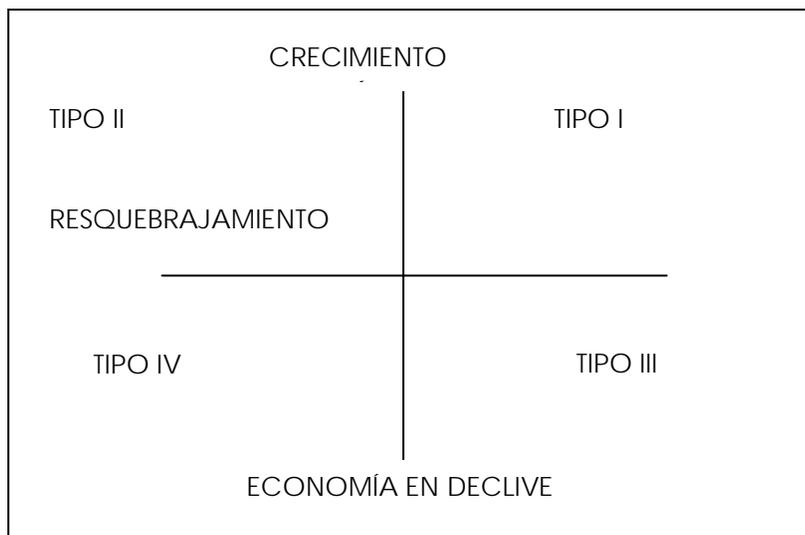
Tipo III: Territorio que se caracteriza por su dinámica social inclusiva y de concertación, sin embargo, la economía está declinando y estancándose, o con poca vinculación con los mercados dinámicos; y



Tipo IV: Territorio donde el factor social está fragmentado y es conflictivo, aunado a una economía estancada y en declinación.

El enfoque plantea cuatro tipos del territorio para obtener los diagnósticos que permitan avanzar en el proceso hacia la reducción de la pobreza, dicha tipología se asienta en la figura de los cuadrantes (cuatro), donde las principales variables son dos: situación económica y situación institucional, la primera es una línea vertical y la segunda una línea horizontal, ambas cruzadas, como se representa en el siguiente esquema:

#### TIPOS DE TERRITORIO



Fuente: Schejtman y Berdegú (2004).

Indudablemente que los procesos de desarrollo territorio rural, son un conjunto de respuestas de los actores involucrados y las redes sociales que establezcan, en interacción con la sociedad y economías local y global. De tal suerte que tenemos procesos graduales que tienden a diferentes tipos de desarrollo de acuerdo a la combinación de estos factores.

## DESARROLLO SOCIAL Y DINÁMICA ESPACIAL

Ciudad de México, ciudad de contrastes por excelencia, resulta ser un objeto de estudio tan complejo como ambivalente (...) Polo mayor de atracción de grandes y diversos grupos sociales del interior de la República Mexicana, que se acercan a ella



con la expectativa de incorporarse a la vida urbana, que con frecuencia resulta un espejismo que se desvanece como el humo de los escapes de los millones de vehículos que la inundan.<sup>12</sup>

El espacio metropolitano es el resultado de la tensión entre procesos de gran escala que se gestan a nivel global y las dinámicas sociales locales de urbanización que se traducen en las contingentes y siempre cambiantes estrategias de apropiación del territorio. Las móviles fronteras de la ciudad se reconfiguran de acuerdo con la vocación económica del momento, al ritmo que el paso histórico del desarrollo va dictando.<sup>13</sup>

Cuando se combinan los grandes problemas de la ciudad se generan sinergias negativas que los agudizan hasta llegar a situaciones críticas. Es así que la pobreza extrema y el desempleo se agudizan por los problemas de accesibilidad y movilidad, que ha producido la urbanización expansiva y desordenada. El proceso expansivo y el cambio de uso de suelo ha reducido la posibilidad de permanencia del sector productivo agropecuario en la periferia urbana, sin impactar las masas forestales y afectar la recarga de acuíferos.

Lo que observamos y vivimos cotidianamente en la Ciudad de México es la esquizofrenia del modo de producción, que concibió la vida urbana como una forma ilimitada y lineal de producción y consumo de bienes y servicios. El problema no radica exclusivamente en los procesos de sobre-acumulación y concentración de capital, y la injusta distribución de la riqueza, que induce inseguridad y violencia; el verdadero problema radica en que la base natural de la producción de bienes y servicios, (los ecosistemas, agro-sistemas y la biosfera misma), se está agotando y perdiendo a velocidades alarmantes, sin que las tendencias mundiales de urbanización y acumulación de capital detengan su marcha.

La Ciudad de México se ha conformado como resultado de estas dinámicas. “La re-configuración de esta gran urbe ha estado profundamente impactada por distintos procesos de acumulación de capital a escala global. El proceso histórico por el que el país se ha vinculado al sistema mundial ha marcado las estructuras internas

---

<sup>12</sup> Iván Azuara y Margarita Pérez Negrete; *Dinámicas socio-espaciales y Medio Ambiente*.

<sup>13</sup> Ídem.



nacionales y dentro de éstas, la capital ha vivido intensamente fuertes transformaciones” (Pérez Negrete, 2008:75-85).

La expansión de diversas áreas en la periferia conurbada de la zona metropolitana ha sido el resultado tanto de los procesos de reestructuración económica que ha vivido el país como de la localización de los hitos productivos vinculados a los flujos globales de capital, conformándose así una desigual repartición de satisfactores básicos para la población, y a su vez una distribución desigual de la sociedad en el espacio.

Ante esta situación ambiental, es urgente tomar medidas para mantener y mejorar las condiciones que hacen habitable el lugar en el que vivimos mediante la integración de políticas y actitudes que fomenten la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de los ecosistemas.

Es cierto que la conservación de especies y ecosistemas tiene costos económicos, no obstante hay formas (políticas, instrumentos legales, técnicas y metodologías) para conciliar los objetivos de la conservación de la biodiversidad con el desarrollo y el bienestar social, sin necesidad de convertirlos en simple mercancía. Existen beneficios indirectos e intangibles en la naturaleza imposibles de cuantificar, pero vitales para la supervivencia del planeta.<sup>14</sup>

Es necesario encontrar mecanismos encaminados a romper con el esquema de moviidades y accesibilidad que en la actualidad caracterizan a la ciudad y dejar un espacio abierto para generar propuestas tendientes a lograr el equilibrio espacial de la ciudad policéntrica.

---

<sup>14</sup>Iván Azuara, Arturo Ramírez y Eugenia Gutiérrez; Política ambiental en el Distrito Federal.



## RESULTADOS FINALES DE LA EVALUACIÓN

Con base en los términos de referencia<sup>15</sup> para la evaluación de diseño y operación 01-2008 del programa de desarrollo social de la Delegación Álvaro Obregón y de los demás programas de desarrollo social operados por esta demarcación territorial, presentamos en este apartado los análisis correspondientes a cada caso, tanto en el diseño como en la operación de los mismos, así como las conclusiones y recomendaciones que consideramos pertinentes para cada uno como para el conjunto de los mismos.

En primera instancia se presentan los resultados del análisis relativo al programa delegacional de desarrollo social; análisis sobre el que resulta pertinente hacer las siguientes acotaciones:

- No se encontró ninguna evidencia de la existencia de un programa delegacional de desarrollo social, dicho esto en términos de lo establecido en la materia por la LDS, su reglamento y demás normatividad aplicable, misma sobre la que se hará constante referencia en el presente documento.
- El apartado correspondiente al análisis del programa delegacional de desarrollo social se intituló “Comunidades Sanas y Seguras” haciendo referencia al documento delegacional del mismo nombre, en razón de que las autoridades delegacionales afirman que éste es el documento rector sobre el cual se sustenta la política delegacional en materia de desarrollo social y en consecuencia lo asumen como su programa delegacional de desarrollo social.
- Con base en lo anterior, consideramos pertinente llevar a cabo el análisis correspondiente a “Comunidades Sanas y Seguras”, de conformidad con el protocolo establecido para el programa delegacional de desarrollo social en los términos de referencia mencionados al inicio de este apartado.

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que en dichos términos de referencia se omitieron los numerales: i) del diseño: 5.1 y 5.2, y ii) de la operación: el 2.3



Una vez concluida la evaluación de “Comunidades Sanas y Seguras” a través del protocolo establecido para el programa delegacional de desarrollo social ya mencionado y habiendo aclarado la condición particular de este análisis, se procede a analizar y evaluar a los ocho “programas” en materia social detectados en operación en la Delegación, sobre los cuales resulta relevante hacer las siguientes precisiones:

- Los programas en comento se sustentan en un solo elemento, los lineamientos y mecanismos de operación de cada uno de los programas, éstos constituyen los únicos documentos de referencia sobre los ocho programas sociales instrumentados por la Delegación.
- Los lineamientos y mecanismos de operación se circunscriben a instrumentar transferencias económicas monetarias y en especie a un número predeterminado de beneficiarios, de conformidad con los montos económicos previamente asignados a cada uno de los programas para tal fin y que están plasmados en los propios lineamientos y mecanismos de operación.
- Los temas tratados por estos programas a través de sus lineamientos y mecanismos de operación, son los siguientes: madres solteras, discapacitados, adultos mayores, estudiantes de primaria, estudiantes de secundaria, apoyo a microempresas, rehabilitación de unidades habitacionales y entrega de juguetes en fiestas decembrinas y día del niño.

En el apartado correspondiente al análisis y evaluación de los ocho programas sociales antes referidos, se abundará sobre las características generales comunes a todos ellos y se harán algunas observaciones respecto a la pertinencia de desahogar de manera conjunta algunos de los apartados establecidos en los términos de referencia determinados para su evaluación, por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.



## COMUNIDADES SANAS Y SEGURAS

### *1. Antecedentes y análisis del Programa Delegacional de Desarrollo Social (PDDS).*

#### **1.1. Tomando en cuenta los documentos oficiales:**

#### **¿Existe Programa Delegacional de Desarrollo Social?**

No existe un programa delegacional de desarrollo social elaborado en cumplimiento y de conformidad con lo estipulado en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y en el marco normativo aplicable en la materia<sup>16</sup>, la elaboración y características de *Comunidades Sanas y Seguras* no se circunscribe a los preceptos normativos de éstos ordenamientos, aunque en ellos se establezca la obligatoriedad de la Delegación para elaborar un programa de desarrollo social y se dicten los lineamientos a través de los cuales éste y todos los programas sociales de la Delegación deberán diseñarse, estructurarse y operarse, baste transcribir lo estipulado en los artículos 11 fracciones II y III y 29 fracción I de la Ley de Desarrollo Social; 39 fracción VIII, XL y LVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, los artículos 8 fracciones VIII a X, 28 y 28 Bis de la Ley de Planeación para el Desarrollo:

#### Ley de Desarrollo Social

Artículo 11.- Corresponde a las Delegaciones:

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;

Artículo 29.- Los Programas Delegacionales de Desarrollo Social contendrán:

I. Antecedentes, diagnóstico y evaluación de la problemática; las disposiciones del Programa General que incidan en el ámbito espacial de validez del programa, la situación de la Delegación en el contexto del Distrito Federal como parte de un Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal; y los razonamientos que justifiquen su elaboración y la modificación, en su caso;

#### Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 39.- Corresponde a los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial.

<sup>16</sup> En al menos los siguientes artículos de los ordenamientos que a continuación se refieren, existe una total o parcial omisión de las autoridades delegacionales con relación a la obligatoriedad de elaboración del programa de desarrollo social delegacional, así como de las características del diseño, estructura y operación de éste y de los demás programas sociales operados por la Delegación: artículos 11 fracciones II y III, 29 a 35 y 38 de la Ley de Desarrollo Social; artículo 60 del Reglamento de esta Ley; 39 fracción VIII, XL y LVI; de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 121, 123 fracción XI, 124 fracción III y 128 fracción VIII del Reglamento de la misma; artículos 2, fracción III, 3, 8 fracciones VIII a X, 28, 28 Bis a 31 de la Ley de Planeación para el Desarrollo y 501 A del Código Financiero



VIII. Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;

XL. Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial;

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

#### Ley de Planeación para el Desarrollo

Artículo 8. Los Jefes Delegacionales de los órganos político-administrativos tendrán las siguientes atribuciones:

VIII. Controlar y evaluar la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven;

IX. Informar al Jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven, y difundirlos;

X. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia; y

Artículo 28. Los programas delegacionales contendrán las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo de gestión que establezca el Estatuto para los titulares de los órganos político-administrativos.

Artículo 28 bis.- Los titulares de los órganos político-administrativos deberán presentar el proyecto de Programa Delegacional de la demarcación a su cargo al Jefe de Gobierno, a más tardar el día 5 de enero del año inmediato siguiente al de su toma de posesión.

Una vez recibidos los proyectos a que se hace mención en el párrafo anterior, el Jefe de Gobierno los remitirá, para su examen y opinión, a la Asamblea Legislativa, la cual contará con 30 días para realizar las opiniones respectivas.

El Jefe de Gobierno deberá publicar los programas delegacionales, a más tardar el día 30 de abril del mismo año.

Sin embargo, las autoridades de la Delegación Álvaro Obregón, asumen como programa de desarrollo social delegacional al documento que las propias autoridades denominan “*estrategia Comunidades Sanas y Seguras*”<sup>17</sup>, el cual afirman funge como eje articulador de la acciones que en materia de desarrollo social, lleva a cabo la Delegación en la presente administración<sup>18</sup>.

A este “Modelo de Intervención para el Desarrollo Comunitario”, como también hacen referencia a él las autoridades delegacionales, se le ha dado la connotación de “programa”, denominándolo indistintamente como programa, estrategia o solamente

<sup>17</sup> La carpeta que integra al documento denominado “Comunidades Sanas y Seguras se entregó íntegro en fotocopia, al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en el segundo reporte de la evaluación de los programas sociales en la Delegación Álvaro Obregón. Adicionalmente a ello y como parte de la entrega final de la evaluación en comentario al Consejo, se proporcionará conjuntamente con este documento, la carpeta original obsequiada por la demarcación territorial.

<sup>18</sup> En el anexo de entrevistas podrán constatarse las constantes referencias hechas a Comunidades Sanas y Seguras en tanto programa de desarrollo social delegacional y como eje articulador de todas las acciones gubernamentales delegacionales.



por “comunidades sanas y seguras” en el documento que lo contiene, como puede observarse en la carátula del mismo<sup>19</sup>.

En el apartado que hace referencia a su descripción, se menciona que este *modelo* o *estrategia*, “es un proyecto integral para el apoyo comunitario, la prevención, seguridad, salud, desarrollo social y desarrollo comunitario en zonas destinadas a la recuperación y rescate integral: colonias, escuelas, centros sociales, espacios públicos, parques y zonas verdes rescatadas y rehabilitadas de las colonias clasificadas con muy alta y alta marginalidad (sic)”<sup>20</sup>.

En el segundo apartado, relativo a las acciones específicas del desarrollo social, se describe que éstas se orientarán a atender los siguientes temas: desarrollo social y comunitario, violencia de género, discapacidad, adultos mayores, adicciones, niñez, juventud, y salud. Su objetivo será la “Disminución de la marginalidad (sic)”<sup>21</sup> social a través de la promoción a la salud, la cultura, el deporte, la recreación y la sana convivencia social”.

En el tercer apartado, se hace alusión a una serie de programas, los cuales son en realidad acciones agrupadas temáticamente y que en su mayoría tienen que ver con servicios prestados por la Delegación en temas específicos como la salud, la prevención de las adicciones –tema que se trata separadamente del tema de la salud-, atención a adultos mayores y personas con discapacidad.

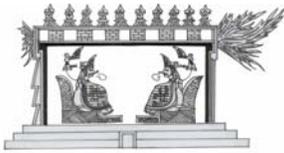
Dentro de estas acciones se relacionan indistintamente, equipamientos como: clínicas, ludotecas, bibliotecas, centros deportivos y centros comunitarios, entre otros; servicios como: consulta externa en centros de salud, atención médica y odontológica en unidades móviles o campañas de sanidad animal, entre otros; pláticas, eventos, cursos y talleres; visitas guiadas y recorridos turísticos; convenios con otras instituciones públicas o privadas para atención en salud, educación o seguridad pública, entre otros, y apoyos económicos a diferentes grupos de población.

---

<sup>19</sup> La carpeta en fotocopia entregada en el segundo reporte de evaluación y la original que acompañará al presente documento en la entrega final.

<sup>20</sup> En razón de que discrepamos del uso del término “marginalidad” y en todo caso pensamos que debería hacerse referencia al concepto de marginación y en todo caso en los índices de la misma de conformidad con los conceptos y dimensiones de la marginación establecidos institucionalmente por instancias oficiales como el Consejo Nacional de Población.

<sup>21</sup> Idem.



Los apoyos económicos mencionados, hacen referencia a los recursos económicos instrumentados por cinco de los ocho programas sectoriales operados por la Delegación. Estos programas son:

1. "Club 60's". Adultos Mayores.
2. "Apoyo a Población Vulnerable". Madres Solteras.
3. "Rehilete". Becas a Estudiantes de Primaria.
4. "Apoyo a Estudiantes de Nivel Secundaria".
5. "Apoyo a Personas con Discapacidad".
6. "Festividades y Tradiciones Populares". Entrega de Juguetes.
7. "Convive". Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales (Acciones de Mantenimiento de Vivienda).
8. Programa de Fomento y Desarrollo Empresarial en Álvaro Obregón.

Seis de los programas en comento son operados por la Dirección General de Desarrollo Social, cinco a través de la Dirección de Prevención Social y Desarrollo Comunitario (Adultos Mayores, Madres Solteras, Becas a Estudiantes de Primaria, Apoyo a Estudiantes de Secundaria y Apoyo a Personas con Discapacidad) y uno a través de la Dirección de Turismo y Cultura (Entrega de Juguetes). Los dos restantes, son operados por: la Dirección General de Desarrollo Delegacional (Fomento y Desarrollo Empresarial) y por la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano (Convive).

Para poder dar cause al resto de los apartados solicitados en los términos de referencia en lo que respecta al Programa de Desarrollo Social Delegacional, serán respondidos de conformidad con lo estipulado en el documento denominado *Comunidades Sanas y Seguras*, en razón de que la autoridad delegacional lo asume como tal.

Sin embargo se insiste antes de dar continuidad al desarrollo del análisis en la inexistencia formal de un PDDS para Álvaro Obregón, ya que la Delegación no ha demostrado haber cumplido con la regulación en la materia instruida principalmente en la LDS, la LOAPDF, sus reglamentos y el PDSDF.



### **¿Cuál fue el diagnóstico en que se basó su elaboración?**

El documento *Comunidades Sanas y Seguras* no incluye en su elaboración un diagnóstico, aunque éste sea un apartado obligado en todo programa de desarrollo social delegacional, según se instruye en el artículo 11, fracción III y en el artículo 29, fracción I de la Ley de Desarrollo Social.

Éste, es un elemento más que evidencia que su elaboración no se llevó a cabo de conformidad con la normatividad aplicable en la materia; sin embargo, al describir los principales problemas del desarrollo social en la Delegación, se hace una breve relatoría de las condiciones socioeconómicas de la población de la misma, utilizando para ello un escaso sustento estadístico basado en información tomada de tres fuentes institucionales:

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, por lo que respecta al Censo General de Población y Vivienda para el año 2000 y al Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005.
- Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”, con relación a la encuesta instrumentada de 1991 a 2003 relativa a adicciones y aplicada a 621 estudiantes de nivel medio básico y bachillerato en la Delegación Álvaro Obregón.
- Unidades de atención a la violencia de género e intrafamiliar en la Delegación Álvaro Obregón (Unidad para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar y el Consejo Delegacional para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar), respecto a los casos de violencia doméstica contra mujeres.

La descripción a la que se hace mención, inicia con una sintética descripción de la situación geográfica, el contexto urbano y las características socio-demográficas y económicas sobresalientes de la población; posteriormente se tipifican siete áreas temáticas consideradas como rubros de atención prioritaria: salud, niñez y juventud, adicciones, adultos mayores, discapacidad, violencia social y de género, y desarrollo social y comunitario.

Cada uno de estos temas se describe brevemente apoyándose en información censal y estadística de los años 2000 y 2005 principalmente; asimismo, se ofrecen



algunos datos en materia educativa, económica, de vivienda, de número de hablantes de lengua indígena y de la infraestructura social que caracteriza a la Delegación.

Finalmente, se hace mención de las unidades territoriales consideradas de muy alta y alta marginación y que se han catalogado como zonas de atención prioritaria.

### **¿Cuáles son sus objetivos, destinatarios, ejes, estrategias y mecanismos de evaluación?**

Los objetivos de *Comunidades Sanas y Seguras* son:

a. Objetivo general: “Mejorar el entorno de la comunidad haciendo énfasis en la seguridad pública y el desarrollo social y comunitario a través de la coordinación institucional y participación ciudadana”.

b. Objetivos específicos:

- Disminuir la incidencia delictiva de la zona.
- Crear condiciones adecuadas para la prevención social de la violencia, el delito y las adicciones.
- Favorecer el desarrollo integral de la comunidad.
- Promover la participación voluntaria, altruista y autogestiva.
- Recuperar espacios de recreación, cultura, deporte y sana convivencia.
- Propiciar un mejor aprovechamiento del tiempo libre.
- Establecer mecanismos de colaboración fundados en la confianza de la sociedad con cuerpos policíacos y de procuración de justicia.
- Desarrollar una cultura preventiva integral.

Destinatarios: La población en general de la Demarcación Territorial, priorizando a la población en situación de marginación y particularmente los siguientes grupos: Niños y jóvenes, discapacitados, adultos mayores y mujeres.

Ejes: El eje rector es la priorización de la prevención social, enfocada a las diferentes etapas de desarrollo del individuo con las vertientes que a continuación se mencionan:



- Prevención temprana.- Dirigida al desarrollo integral de los niños y niñas, preparándolos a través del juego en los procesos de socialización, incidiendo directamente en su relación con sus pares, en su entorno familiar y escolar.
- Prevención primaria.- Basada en el trabajo con las y los adolescentes, incidiendo en cuestiones relevantes de su desarrollo tales como el crecimiento, salud sexual y reproductiva, sentimientos de pertenencia, proyecto de vida, etcétera.
- Prevención secundaria.- Encaminada a brindar a las y los jóvenes, alternativas recreativas, deportivas, educativas y laborales; así como espacios de expresión de sus diferentes identidades juveniles y para el desarrollo y fomento de sus capacidades y competencias.
- Prevención situacional.- Dirigida especialmente a las personas atendiendo especialmente sus circunstancias particulares: adultos mayores, personas con discapacidad y situación de vulnerabilidad, salud, violencia, adicciones y género.

Adicionalmente en los ejes rectores del desarrollo social en *Comunidades Sanas y Seguras*, se determinan tres etapas para el desarrollo de las metas:

- I. Rescate urbano de la zona.
- II. Fortalecimiento del tejido social.
- III. Promoción de una cultura de prevención social.

Respeto a las estrategias, *Comunidades Sanas y Seguras* establece las siguientes estrategias de desarrollo social:

- a. Situar la prevención social como eje articulador de las acciones de la política de desarrollo social.
- b. Promover la coordinación intra e interinstitucional en los tres niveles de gobierno, con el fin de optimizar los recursos así como de multiplicar los resultados de las acciones, programas y eventos de desarrollo social en la Delegación.
- c. Consolidar eventos de participación ciudadana para el fomento e impulso del desarrollo social enfatizando el desarrollo comunitario, la cultura y la educación para elevar la calidad de vida de la gente.



- d. Combatir la inequidad social a través del fortalecimiento de las capacidades de las personas, así como el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, impulsando acciones compensatorias o afirmativas en ámbitos territoriales específicos.
- e. Rescatar, mantener y construir la infraestructura social necesaria, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Mecanismos de evaluación: El documento *Comunidades Sanas y Seguras* no contempla ningún mecanismo de evaluación, seguimiento o rendición de cuentas, tampoco se estipulan lineamientos o mecanismos de operación, recursos con los que cuenta para su instrumentación, metas físicas a ser cumplidas o acciones concretas a través de las cuales se logre la consecución de sus objetivos, de conformidad con los requisitos de estructura y composición aplicables a los programas delegacionales en el Distrito Federal estipulados por la normatividad en la materia: artículos 29, 32 a 35 y 38 de la Ley de Desarrollo Social, así como el 30 y el 31 de la Ley de Planeación para el Desarrollo:

Ley de Desarrollo Social

Artículo 29.- Los Programas Delegacionales de Desarrollo Social contendrán:

- I. Antecedentes, diagnóstico y evaluación de la problemática; las disposiciones del Programa General que incidan en el ámbito espacial de validez del programa, la situación de la Delegación en el contexto del Distrito Federal como parte de un Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal; y los razonamientos que justifiquen su elaboración y la modificación, en su caso;
- II. La estrategia, que deberá especificar las metas generales en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población de la Delegación, en aquellos aspectos contenidos en el programa; y las formas de corresponsabilidad con la sociedad organizada;
- III. La definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria;
- IV. Las estrategias de colaboración interdelegacional o con municipios colindantes para impulsar programas de desarrollo social;
- V. Las políticas sectoriales y por grupos de población;
- VI. Los programas específicos y sus líneas de acción correspondientes;
- VII. La integración territorializada entre los programas, y
- VIII. La metodología y los indicadores para la evaluación de los resultados.

Artículo 32.- Los programas sociales específicos de la Administración Pública del Distrito Federal deberán enmarcarse en los principios de esta Ley y ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo Social.

Artículo 33.- Todos los programas deberán contar con lineamientos y mecanismos de operación en los que se incluirán, al menos:

- a) La entidad o dependencia responsable del programa.
- b) Los objetivos y alcances
- c) Sus metas físicas



- d) Su programación presupuestal
- e) Los requisitos y procedimientos de acceso
- f) El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana
- g) Los mecanismos de evaluación y los indicadores
- h) Las formas de participación social
- i) La articulación con otros programas sociales

Artículo 34.- Cada uno de los programas deberá tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios. Dichos programas serán auditables en términos de la legislación vigente por los órganos facultados para ello.

Artículo 35.- La información general sobre el número de participantes o beneficiarios, el monto de los recursos asignados, su distribución por sexo y grupos de edad y su distribución por unidades territoriales serán de conocimiento público.

Artículo 38.- En los subsidios y beneficios de tipo material y económico que se otorguen, con objeto de los programas sociales específicos implementados por el Gobierno del Distrito Federal y las Delegaciones, deberán llevar impreso la siguiente leyenda:

“Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”

#### Ley de Planeación para el Desarrollo

Artículo 30. En la formulación del programa delegacional deberán evaluarse y considerarse las proyecciones y previsiones de largo plazo del programa delegacional anterior, así como el impacto de la ejecución de acciones y el logro de objetivos y metas de la planeación del desarrollo de la demarcación territorial, para que, en su caso, se motiven debidamente las modificaciones que se tuvieran que realizar.

Artículo 31. El programa delegacional de cada demarcación territorial contendrá, como mínimo:

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

**¿Cuál es la relación que guarda (*Comunidades Sanas y Seguras*) con los principios de la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Planeación y el Programa de Desarrollo Social, todos del Distrito Federal?**



El documento *Comunidades Sanas y Seguras* no hace mención alguna a estos principios, tampoco se establece que para su elaboración se hayan tomado en cuenta. Lo anterior está en estrecha relación a que el documento no hace alusión a la fundamentación normativa de su elaboración, lo que implicaría la sujeción y vínculo para con el marco normativo vigente en la materia en el Distrito Federal (Ley de Desarrollo Social, Reglamento de ésta Ley, Ley de Planeación del Desarrollo, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Programa de Desarrollo Social, entre otros), así como para ceñir su diseño y estructura a los lineamientos indicados por ésta normatividad, algunos de los cuales ya han sido citados.

A pesar de ello y sin dejar de considerar que no existe una mención explícita en *Comunidades Sanas y Seguras* al tema de los principios del desarrollo social establecidos en la LDS y en el PDSDF, en el análisis es posible inferir una vinculación implícita para con algunos de estos principios, tal es el caso de la igualdad, la justicia distributiva y la diversidad, en el entendido de que los objetivos y metas de las acciones y servicios que la Delegación presta a la población en los siete temas consideradas como rubros de atención prioritaria: salud, niñez y juventud, adicciones, adultos mayores, discapacidad, violencia social y de género, y desarrollo social y comunitario, tienen un contenido afín a lo descrito en estos principios tanto en la LDS como en el PDSDF.

### **En caso que no exista un diagnóstico: ¿Cuáles son las razones para no haberse elaborado?**

Las autoridades delegacionales presentan a *Comunidades Sanas y Seguras* como el eje coordinador del desarrollo social para la Delegación, en consecuencia, en las distintas entrevistas sostenidas con los funcionarios delegacionales, se ha insistido en que esta *estrategia*, como se le ha denominado, corresponde al programa de desarrollo social delegacional.

De conformidad con lo antes descrito, no existen razones explícitas documentadas, ni ningún argumento brindado por las autoridades delegacionales que hagan referencia a las razones por las cuales no se consideró o se omitió de facto



acatar las disposiciones normativas en materia de elaboración, diseño, estructura y operación del programa de desarrollo delegacional y los programas sociales operados por la delegación.

### **1.2. ¿Cuál es la complementariedad, competencia o indiferencia que tiene respecto de los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal?**

No existe complementariedad ni competencia entre *Comunidades Sanas y Seguras* y los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, la relación existente es de indiferencia ya que tanto los objetivos y metas de *Comunidades Sanas y Seguras* como las estrategias y acciones planteadas, no tienen un referente en los objetivos y metas plasmados en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal. De hecho el enfoque dado al tratamiento de los problemas sociales en ambos casos es totalmente distinto.

Los objetivos explícitos de *Comunidades Sanas y Seguras*, priorizan la seguridad pública como medio fundamental del desarrollo comunitario y bajo este referente circunscriben las acciones en materia de desarrollo social, bajo la premisa de que entre mayores condiciones de desarrollo y menor marginación, habrá también menor incidencia a las adicciones, violencia y criminalidad. Por su parte el enfoque del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, radica en el desarrollo de políticas públicas en materia social que estén sustentadas en los principios de universalidad, integralidad, transversalidad y participación y territorialización.

La relación seguridad-desarrollo social no está explicada ni sustentada en ningún estudio o fuente descrita en el documento *Comunidades Sanas y Seguras* y tampoco se hace referencia al origen teórico-conceptual de esta relación. De las entrevistas sostenidas con funcionarios delegacionales tampoco se logró establecer el origen de *Comunidades Sanas y Seguras* ni como concepto ni tampoco sobre su diseño y estructura; sin embargo, con base en investigación propia, se encontraron referentes de estrategias muy similares utilizadas en Venezuela y Colombia, naciones en donde aparentemente han tenido éxito específicamente en el desarrollo



comunitario, que es de hecho uno de los temas de atención prioritaria en el documento *Comunidades Sanas y Seguras*.

### **1.3. ¿Comprende entre sus estrategias la perspectiva territorial, y la participativa?, ¿en qué fases y a qué nivel?**

Por lo que respecta a la perspectiva territorial, *Comunidades Sanas y Seguras* no establece explícitamente ninguna estrategia, sin embargo, plantea el trabajo de apoyo prioritario en zonas de alta marginación, para lo cual se proponen acciones orientadas principalmente a la salud física y mental que se llevan a cabo a través de: consultas médica, odontológica, prevención de adicciones, violencia intrafamiliar, sexualidad, nutrición, planificación familiar, entre otras; así como enfocadas al desarrollo de talleres temáticos ocupacionales o recreativos: costura, tecnología doméstica, ajedrez, infantiles, entre otros.

Estas acciones la Delegación las lleva a cabo en sitio y las sufraga con recursos propios y con recursos provenientes del programa federal Hábitat.

De hecho, en el documento de *Comunidades Sanas y Seguras*, se establecen 53 unidades territoriales identificadas como zonas de atención prioritaria por su alta y muy alta marginación, en donde de manera paulatina se estarían instrumentando las estrategias antes mencionadas; sin embargo, el documento sólo especifica que a partir de noviembre de 2006, se han llevado a cabo acciones tendientes a atender zonas específicas de alto riesgo social en diez unidades territoriales de alta marginación: Jalalpa, La Era y San Bartolo Ameyalco; Maldita Vecindad en Plateros; La Mexicana; Desarrollo Urbano El Pirú; El Pocito; Ampliación Molino de Santo Domingo; Lomas de Santo Domingo; Primera Victoria; Toltecas y, Santa Felas.

Aunado a ello, el documento *Comunidades Sanas y Seguras* tampoco abunda sobre cuáles son los criterios por los cuales se atiende una zona en particular antes que otra o por qué se aplican ciertas acciones y/o se prestan servicios diferenciados entre ellas.

Con relación a la perspectiva participativa, ésta se establece como parte preponderante de los postulados de *Comunidades Sanas y Seguras*, sin embargo, no



se da cuenta de ningún mecanismo específico de participación más allá de los procesos propios de ser beneficiario de alguna actividad como las ya descritas, algún servicio prestado por la Delegación como la atención médica móvil o alguna meta física establecida por cualquiera de los ocho programas sociales temáticos en operación en la Delegación.

Ante el panorama descrito, se concluye que no existe una estrategia explícita y planificada que contemple la perspectiva territorial, sino más bien un conjunto de acciones aisladas, aparentemente desvinculadas entre sí y que no tienen un marco ordenado de aplicación sobre el territorio, más allá de llevarse a cabo en zonas con una alta marginación, sobre las cuales tampoco parece haber un orden de prelación o primacía en razón del índice de marginación identificado en ellas.

#### **1.4. ¿Qué porcentaje del presupuesto delegacional se invierte en él (*Comunidades Sanas y Seguras*)?**

*Comunidades Sanas y Seguras* no constituye un programa operativo sino un documento en el que se presentan una serie de lineamientos a través de los cuales la Delegación tiene como objetivo disminuir las condiciones de marginación particularmente de ciertos grupos de población, no existe un monto determinado destinado a su operación.

Las acciones que se llevan a cabo por parte de la Delegación y sobre las cuales existe en algunos casos la descripción en el documento *Comunidades Sanas y Seguras* toman los recursos de su operación de las distintas partidas del presupuesto anual delegacional.

#### **1.5. ¿Incluye la perspectiva de proximidad (o de acercamiento a la ciudadanía) en las acciones y/o servicios?**

De manera parcial y básicamente a través del trabajo realizado en campo en las diez zonas de atención prioritaria sobre las que se ha hecho mención anteriormente. Adicionalmente, *Comunidades Sanas y Seguras* estipula la participación activa de todos los sectores de la sociedad en la toma de acciones



concretas que deriven en la solución de los problemas sociales identificados en la Delegación.

Asimismo se señalan los grupos objetivo prioritarios que deberán ser atendidos, sin que se describan los mecanismos a través de los cuales se dará cuenta de su integración específica a alguna estrategia o acción; sin embargo, en la instrumentación de los ocho programas sociales temáticos operados por la Delegación, se determinan los mecanismos a través de los cuales la población beneficiaria tendrá que solicitar y participar en la adscripción del beneficio hasta su entrega.

De conformidad con lo anterior, la Delegación tiene el mayor acercamiento con la población en el proceso de inscripción y operación de entrega de recursos, realizando entre otras actividades, estudios socio-económicos de los empadronados, brindando capacitación o llevando a cabo alguna actividad o servicio a las diez unidades territoriales de alta marginalidad atendidas a la fecha.

No hay otros mecanismos de acercamiento y/o participación ciudadana descritos en las acciones reportadas por las autoridades delegacionales o descritas en los ocho programas sectoriales operados por la Delegación.

#### **1.6. ¿Existe una estrategia para la operación y seguimiento de conjunto de los diversos programas que ejecuta la delegación?**

No. Tanto en el documento *Comunidades Sanas y Seguras* como en las entrevistas realizadas a las autoridades delegacionales, no se obtuvo información expresa ni evidencia de ninguna medida al respecto.

Por el contrario, cada área establece sus propios mecanismos de operación y desarrollo de los programas a su cargo, con aparente autonomía de gestión y sin interacción con el resto de las áreas operadoras de los demás programas o acciones.

#### **1.7. ¿Existe correlación y congruencia entre el Programa de Desarrollo Social Delegacional (en este caso *Comunidades Sanas y Seguras*) y la operación de la infraestructura de desarrollo social existente en la demarcación**



**territorial (deportivos, casas de cultura, centros de desarrollo social y comunitario, centros de desarrollo infantil)?**

Existe correlación y congruencia documental, que consiste en señalar el tipo de equipamiento<sup>22</sup> de salud, educativo, cultural, recreativo, deportivo, etcétera existente en la Delegación y a través del cual se está dando atención a la población en los diferentes ámbitos del desarrollo social señalados en el propio documento de *Comunidades Sanas y Seguras*; sin embargo, por lo que respecta a la operación de las acciones llevadas a cabo por la Delegación relacionadas con el uso de este equipamiento, sólo se logró un acercamiento referencial a través de las entrevistas sostenidas con funcionarios delegacionales, en las cuales se establece que existe una plena correlación y congruencia entre lo estipulado en *Comunidades Sanas y Seguras* y la utilización de la infraestructura y equipamiento delegacional.

**1.8. De acuerdo a los principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal ¿cuál es el sentido del conjunto de las acciones de desarrollo social de la delegación?**

Los principios de justicia distributiva, equidad social y equidad de género, tienen un referente implícito en los objetivos, metas y estrategias de *Comunidades Sanas y Seguras* y también de los objetivos plasmado en los lineamientos y términos de referencia de los ocho programas sociales temáticos operados por la Delegación.

En cuanto a los principios de diversidad, igualdad y territorialidad, pueden inferirse parcialmente implícitos en los objetivos establecidos en los lineamientos y términos de referencia de algunos de los programas sociales temáticos y en las acciones establecidas en *Comunidades Sanas y Seguras*. No se considera con plenitud la pluriculturalidad ni la diversidad social de los habitantes de la demarcación territorial, especialmente tomando en cuenta los grandes contrastes socioeconómicos

---

<sup>22</sup> Se hace referencia a “equipamiento” y no a “infraestructura” como se plantea en la pregunta, en razón de que las edificaciones e instalaciones en donde se prestan servicios como los señalados en la misma pregunta, se denominan en términos urbanísticos equipamiento, mientras que la infraestructura es el conjunto de redes de abastecimiento de recursos como el agua, la electricidad, telefonía y transporte: red de agua potable, alumbrado público, drenaje, telecomunicaciones, vialidades, etcétera.



existentes en su territorio, que propician una importante diferencia de carencias y necesidades entre su población.

Asimismo, no existe una estrategia clara, ni hechos tangibles que lleven a concluir que se está trabajando en una equitativa distribución de la riqueza, el ingreso, la propiedad y el abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

Finalmente, aunque existen algunas acciones y servicios aplicados focalizadamente sobre el territorio, éstos no logran integrar la articulación de los programas y acciones en materia de desarrollo social y menos aún ser parte de una estrategia planificada en donde la territorialidad esté considerada como un punto medular de solución de los problemas sociales de la Delegación.

Por lo que respecta a los principios de universalidad, integralidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad son los menos visibles en los programas, acciones y desempeño de la acción delegacional en materia de desarrollo social y aunque en algunos casos se apele a principios como la universalidad como parte del objetivo o metas de un programa o acción, en la operación del mismo se renuncia a toda posibilidad de cumplir con el dicho principio, al limitar la instrumentación del programa, meta o acción a un número determinado de beneficiarios y no atender a toda la población de la demarcación; de hecho en ningún caso se abarca a la totalidad de la población objetivo del programa, meta u acción, imposibilitando la aplicación de la universalidad, respecto al resto de los principios mencionados en este párrafo, no existen elementos ni en los términos de referencia de los ocho programas sociales temáticos analizados ni en *Comunidades Sanas y Seguras*, que permitan establecer su ocurrencia.



---

## PROGRAMAS SOCIALES TEMÁTICOS INSTRUMENTADOS POR LA DELEGACIÓN

A continuación, se presenta el análisis y evaluación de los ocho programas que en materia de desarrollo social instrumenta la Delegación Álvaro Obregón.

Los programas que se analizan y evalúan en este apartado son los siguientes:

1. “Apoyo a Población Vulnerable”. Madres Solteras.
2. “Apoyo a Personas con Discapacidad”.
3. “Club 60’s”. Adultos Mayores.
4. “Festividades y Tradiciones Populares”. Entrega de Juguetes.
5. “Rehilete”. Becas a Estudiantes de Primaria.
6. “Apoyo a Estudiantes de Nivel Secundaria”.
7. “Convive”. Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales (Acciones de Mantenimiento de Vivienda).
8. Programa de Fomento y Desarrollo Empresarial en Álvaro Obregón.

Resulta relevante mencionar que los únicos documentos en referencia a los programas evaluados, son los lineamientos y mecanismos de operación de cada uno de ellos y las convocatorias de ingreso a los mismos, ambos publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Resulta pertinente advertir que esta situación incumple lo instruido por el artículo 29 de la LDS, que determina el diseño y estructura que deberán tener los programas de desarrollo social en la entidad.

Como consecuencia de lo antes descrito, en ninguno de los ocho programas evaluados se identificaron diagnósticos, antecedentes, justificación para su elaboración, pronósticos planteados de conformidad con los objetivos y metas establecidas, mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas o algún otro componente relacionado con su diseño o la estructura definida por la normatividad en la materia.

Asimismo es importante mencionar que los lineamientos y mecanismos de operación publicados para cada uno de ellos, no comprenden la totalidad de componentes instruidos en el artículo 33 de la LDS. Esta situación aunada a otras



que se señalarán oportunamente en la valoración objeto de este apartado, debilitan la propia connotación de *programas*, dada a los instrumentos evaluados. Entre otros vacíos, no precisan las formas de participación social, ni las formas de articulación con otros programas.

Adicionalmente, debe señalarse que la principal característica de diseño y operación de los ocho programas es la transferencia de recursos, monetarios o en especie, instrumentada a través de los lineamientos y mecanismos de operación.

En razón de que el escenario antes mencionado prevalece en los ocho programas y que un número importante de consideraciones derivadas de los análisis de cada uno de ellos son comunes a todos, se ha tomado la decisión de integrar las valoraciones que sean comunes a todos, o a un número mayoritario de ellos, de cada apartado de los términos de referencia a desarrollar.

Por lo anterior y con la finalidad de facilitar al lector el manejo de la información y consideraciones resultantes de esta evaluación, en principio se desarrollará el análisis por programa para los apartados de los términos de referencia que implican información diferenciada y valoraciones específicas para cada programa. En cada caso se señalará oportunamente cuando alguno de los reactivos del apartado resulte con información y valoración común a todos o la mayoría de los ocho programas.

Posteriormente se desarrollará el análisis de los apartados de los términos de referencia cuya información y valoración es común a todos o a la mayoría de los programas. Tal como se planteó en los apartados con información diferenciada, los casos de excepción se describirán y especificarán puntualmente en cada apartado.

Resulta pertinente anticipar que de los ocho programas evaluados, cinco de ellos instrumentan transferencias monetarias y tres más en especie.

Programas cuyos lineamientos y mecanismos de operación instrumentan transferencias monetarias:

1. “Apoyo a Población Vulnerable”. Madres Solteras.
2. “Apoyo a Personas con Discapacidad”.
3. “Club 60’s”. Adultos Mayores.
4. “Rehilete”. Becas a Estudiantes de Primaria.



5. “Apoyo a Estudiantes de Nivel Secundaria”.

Programas cuyos lineamientos y mecanismos de operación instrumentan transferencias en especie:

1. “Festividades y Tradiciones Populares”. Entrega de Juguetes.
2. “Convive”. Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales (Acciones de Mantenimiento de Vivienda).
3. Programa de Fomento y Desarrollo Empresarial en Álvaro Obregón.

Apartados de los términos de referencia con información y valoraciones diferenciadas para cada programa evaluado:

2. Características generales: estructura, objetivos, unidad responsable, alineamiento a la LDS y el PDS, fecha de inicio, diagnóstico, trayectoria.
3. Relevancia de los problemas o necesidades atendidas.

Apartados de los términos de referencia con información y valoraciones comunes a la mayoría o totalidad de programas evaluados:

4. Identificación de problema y determinación de la población objetivo.
5. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y reglas de operación.
6. Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias, y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

Evaluación de la operación en sus cuatro apartados.

Conclusiones en sus cinco apartados.

Programas cuya información y valoración es mayoritariamente común entre si:

1. “Apoyo a Población Vulnerable”. Madres Solteras.
2. “Apoyo a Personas con Discapacidad”.
3. “Club 60’s”. Adultos Mayores.
4. “Rehilete”. Becas a Estudiantes de Primaria.
5. “Apoyo a Estudiantes de Nivel Secundaria”.
6. “Festividades y Tradiciones Populares”. Entrega de Juguetes.

Programas cuya información y valoración es mayoritariamente diferenciada para con el resto:

1. “Convive”. Programa de Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales (Acciones de Mantenimiento de Vivienda).



## 2. Programa de Fomento y Desarrollo Empresarial en Álvaro Obregón.

### 2. EVALUACIÓN DE CADA UNO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES INSTRUMENTADOS EN LA DELEGACIÓN

#### 2.1. ¿Tiene reglas de operación o normatividad de la ejecución?

##### Información y valoración común a todos los programas

Como se mencionó al inicio de este apartado, los ocho programas sociales analizados cuentan con lineamientos y mecanismos de operación a través de los cuales se instrumenta la transferencia hacia la población, de los recursos monetarios o en especie determinados en cada programa.

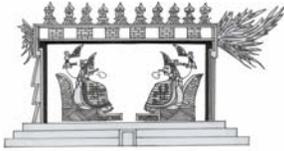
Para siete de los ocho programas, los lineamientos y mecanismos de operación cuentan con los siguientes apartados:

- A. Entidad responsable del programa social.
- B. Objetivos y alcances.
- C. Metas físicas.
- D. Programación presupuestal.
- E. Requisitos y procedimientos de acceso.
- F. Procedimiento de instrumentación.
- G. Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana.
- H. Mecanismo de exigibilidad.
- I. Mecanismos de evaluación e indicadores.

Solamente en el caso de “Rehabilitación de Unidades Habitacionales”, los lineamientos y mecanismos de operación tienen dos apartados adicionales:

- J.- Formas de participación ciudadana.
- K.-Articulación con otros programas.

En el caso del programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, se publican en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las reglas de operación con los siguientes apartados:



- 1.- Lineamientos. Que indican que el programa operará en todas las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de la Delegación, y que está dirigido a apoyar a residentes en condiciones de vulnerabilidad como: jubilados, viudas, pensionados, ancianos y discapacitados.
- 2.- Objetivos.
- 3.- Cobertura.
- 4.- Población Objetivo.
- 5.- Beneficiarios.
- 6.- Características de las ayudas o apoyos financieros.
- 7.- Derechos, obligaciones y sanciones de los beneficiarios.
- 8.- Participantes.
- 9.- Instancia ejecutora y normativa.
- 10.- Operación

Para los programas orientados a transferencias monetarias: “Madres Solteras”, “Apoyo a Personas con Discapacidad”, “Adultos Mayores”, “Becas a Estudiantes de Primaria”, “Apoyo a Estudiantes de Nivel Secundaria”, los lineamientos y mecanismos de operación documentados, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de febrero de 2008.

Para los programas orientados a transferencias en especie, “Fomento y Desarrollo Empresarial”, “Entrega de Juguetes” y “Rehabilitación de Unidades Habitacionales”, las reglas de operación del primero, y los lineamientos y mecanismos de operación de los dos restantes, se publicaron el 6 de febrero y el 29 de abril respectivamente, ambos de 2008.

**2.1. (Continuación) Describir en qué consiste el programa referido ¿Cuál es su objetivo?**



---

## **APOYO A LA POBLACIÓN VULNERABLE "MADRES SOLTERAS"**

En los lineamientos y Mecanismos de Operación del programa de apoyo a la población vulnerable denominado "Madres Solteras", se establece como objetivo del mismo "impulsar el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo social de las madres solteras, con escasa capacidad económica, que viven en la Delegación Álvaro Obregón, a través de estímulos económicos, en apoyo a su situación de vulnerabilidad, para fomentar la integración a su entorno social, contribuir a mejorar sus niveles de bienestar y vincularlos con los servicios y programas de desarrollo social con los que cuenta esta Delegación Política."<sup>23</sup>

Este "programa" consiste en otorgar 335 apoyos a madres solteras de la Delegación, consistentes en \$1,000.00 (un mil pesos 00/100 M.N.) bimestrales.

Asimismo, las metas establecidas y consistentes en el otorgamiento de los 335 apoyos económicos antes descritos, no responden a los alcances plasmados en los objetivos, ya que resulta inviable suponer que con sólo el otorgar un apoyo de \$500.00 pesos mensuales, se subsanen los vacíos estructurales y la calidad de vida de las madres solteras beneficiadas y menos aún suponer que sólo con esta acción se podrá promover el desarrollo social del total de la población en esta situación en la Delegación y menos aún cuando sólo se cuenta con 335 apoyos para una población objetivo que en 2005 se estimaba era de 66,569 mujeres. Es decir, los beneficios otorgados equivalen aproximadamente al 0.5 % de la población que requeriría ser atendida.

El presupuesto destinado al Programa en 2008 fue de \$2,010,100.00 (Dos millones diez mil cien pesos 00/100 M.N.), el número de solicitudes a recibir se determina a partir de la demanda del año anterior, mismo que también es un factor a tomar en cuenta para definir el factor proporcional de beneficios para el programa en relación con los restantes cuatro programas destinados también a transferencias.

---

<sup>23</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de febrero de 2008, p 29



Los requisitos de asignación son: documentar el abandono o situación del progenitor soltero, acreditar que el hijo sea menor de edad, que vivan dentro de la demarcación territorial y no contar con otro tipo de apoyo o beca de algún otro programa delegacional.

---

## **“APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD”**

Este programa consiste en la entrega de apoyos económicos a personas con algún tipo de discapacidad que soliciten ser beneficiarias del Programa, que acrediten los requisitos y cumplan con los procedimientos de acceso al Programa, determinados en los lineamientos y mecanismos de operación correspondientes, y que además, sean seleccionados por el Comité de Selección del mismo.

El comité de selección se denomina formalmente “Comité de seguimiento de los programas de apoyos sociales” y funge como órgano colegiado de opinión y selección de beneficiarios para los programas de apoyos sociales, becas y demás servicios relacionados, que realicen las áreas de la Delegación a fin de analizar y evaluar su operación, conforme a los lineamientos establecidos.

Para el Ejercicio Fiscal 2008, en los lineamientos y mecanismos de operación del Programa se estipuló la entrega de 335 apoyos económicos bimestrales de \$1,000.00 (mil pesos 00/100) cada uno, con un monto total para el Programa de \$2,010,000.00 (dos millones diez mil pesos 00/100. M.N.), con el cual se cubrirán seis cheques de mil pesos cada uno que serán entregados bimestralmente a 335 beneficiarios.

El objetivo estipulado en los lineamientos y mecanismos de operación del Programa es el siguiente:

“Impulsar el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo social de las personas con discapacidad y escasos recursos, a través de estímulos económicos en apoyo a su situación de vulnerabilidad, para fomentar la integración a su entorno social, contribuir a mejorar sus niveles de bienestar y vincularlos con los servicios y programas de desarrollo social con los que cuenta esta Delegación Política”.



---

## **“CLUB SESENTAS”. ADULTOS MAYORES**

El programa consiste en la entrega de 338 apoyos económicos de \$1000.00 bimestrales, a las personas adultas mayores de 60 a 69 años de la Delegación Álvaro Obregón. Para que la entrega se realice primero debe de cubrir la persona adulta mayor una solicitud de inscripción en donde se le pedirán determinados requisitos, ya cubiertos pasan por un proceso de selección y los resultados de la misma se publican mediante un listado donde aparecen los aspirantes seleccionados. La lista se puede consultar en las afueras de las oficinas de becas de la Delegación.

El Programa club sesentas establece que su objetivo es *“favorecer que los Adultos Mayores de 60 a 69 años de edad, que viven en la Delegación Álvaro Obregón, y cuenten con escasa capacidad económica, reciban estímulos económicos, en apoyo a su situación de vulnerabilidad, para fomentar la integración a su entorno social, contribuir a mejorar sus niveles de bienestar y vincularlos con los servicios y programas de desarrollo social con los que cuenta esta Delegación Política”*.

---

## **“FESTIVIDADES Y TRADICIONES POPULARES” ENTREGA DE JUGUETES**

El programa se sustenta en la entrega de apoyos en especie (juguetes) a niñas y niños que soliciten ser beneficiarios del Programa, que acrediten los requisitos y cumplan con los procedimientos de acceso al Programa, determinados en los lineamientos y mecanismos de operación del mismo.

El procedimiento de instrumentación del Programa se compone de la publicación de los avisos para la entrega de los apoyos en donde se indica el lugar, la fecha y hora del evento, de la solicitud verbal por parte del interesado y de la entrega de un vale por niño (a) canjeable por un juguete en la fecha especificada por la Dirección General de Desarrollo Social.

Para el Ejercicio Fiscal 2008, en los lineamientos y mecanismos de operación del Programa se estipuló la entrega de cuando menos 8,709 juguetes para el Día de



Reyes, de cuando menos 7,720 juguetes para las jornadas de Derechos de las Niñas y los Niños y, de cuando menos 5,000 juguetes para el Día del Niño y la Niña.

La partida presupuestal utilizada para este Programa es la 4105 “Ayudas Culturales y Sociales”, con los siguientes montos para el año fiscal 2008: \$295,170.50 (doscientos noventa y cinco mil ciento setenta pesos 50/100 M.N.) para Día de Reyes; \$219,500.50 (doscientos diecinueve mil quinientos pesos 50/100 M.N.), para las jornadas de los Derechos de las Niñas y los Niños y, \$600,000.00 (seiscientos mil pesos 00/100 M.N.), para el día del Niño y Niña.

El objetivo estipulado en los lineamientos y mecanismos de operación del Programa es el siguiente:

“Fortalecer el tejido social y la sana convivencia familiar a través de la preservación de las festividades y tradiciones culturales que dan identidad a las comunidades de la Delegación y brindar estímulos a las y los niños de la Delegación mediante la entrega de juguetes que favorezcan sus habilidades y desarrollen su creatividad mediante el juego”.

---

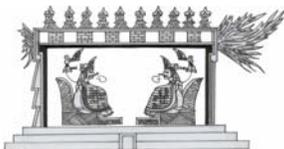
## **“REHILETE”. BECAS A ESTUDIANTES DE PRIMARIA**

El programa consiste en proporcionar a 619 estudiantes de primaria \$300.00 M.N., de forma bimestral, los cuales se recogen una vez que el derechohabiente compruebe por medio de su carnet -firmado por el doctor- que realizó una revisión de su estado de salud.

El programa Rehilete tiene como objetivo *“coadyuvar a las familias que viven en la Delegación Álvaro Obregón, y cuenten con escasa capacidad económica, con el propósito de contribuir a mejorar sus niveles de bienestar y por lo tanto bajar los riesgos de la deserción escolar mediante el otorgamiento de becas a los alumnos de primaria, así como vincular a las familias marginadas con los servicios y programas de desarrollo social con los que cuenta esta Delegación Política, con el propósito de elevar su nivel de ingresos, mejorar sus hábitos educativos; además de crearles hábitos para que asistan a los servicios de salud y fomentar el auto cuidado en las familias, para prevenir enfermedades”*.

Los requisitos de otorgamiento son:

- Estar inscritos en alguna de las primarias públicas de la Delegación



- Ser alumno regular
- No ser beneficiarios de otros programas similares (SEP, DIF, SEDESOL, PRONABES, Becas Sindicales, etcétera).
- Ser habitante de esta Delegación
- Llenar el formato de inscripción
- Evaluación del área de trabajo social de esta demarcación política.

---

### **“APOYO A ESTUDIANTES DE NIVEL SECUNDARIA”**

Este programa tienen la finalidad de entregar 335 apoyos de \$1,000.00 bimestrales a alumnos que estudien en planteles públicos a nivel secundaria, que sean alumnos regulares, habitantes de la Delegación, no cuenten con ningún otro tipo de apoyo y tengan una condición socioeconómica precaria.

Su objetivo es impulsar el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo social y educativo de las y los jóvenes estudiantes de secundaria, con escasa capacidad económica que viven en la Delegación Álvaro Obregón, a través de estímulos económicos para que continúen sus estudios y así contribuir a evitar la deserción escolar y estimular su avance académico.

Los requisitos de asignación son:

- Estar estudiando en algún plantel educativo público de nivel secundaria,
- Ser alumno regular,
- Ser habitante de esta demarcación política,
- No contar con otro tipo de apoyo,
- Llenar el formato de inscripción
- Evaluación del área de trabajo social de esta demarcación política.

---

### **“CONVIVE”. PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL PARA LA REHABILITACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES (ACCIONES DE MANTENIMIENTO DE VIVIENDA)**



El programa consiste en realizar acciones de mantenimiento de vivienda, la Delegación coinvierte con la Unidad Habitacional, en una proporción 90% - 10%.

El objetivo es *“apoyar con recursos económicos para el mejoramiento de la imagen y los servicios generales, a las Unidades Habitacionales ubicadas en la Delegación Álvaro Obregón, generando con ello, una corresponsabilidad social entre los habitantes de cada unidad habitacional y este Órgano Político Administrativo contribuyendo al incremento del nivel de calidad de las viviendas”*<sup>24</sup>

El presupuesto que se asigna al Programa de UH se origina de la partida 4105 referido a "Ayudas Culturales y Sociales" por un monto total de \$3,550,000.00 (tres millones quinientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) durante el ejercicio fiscal 2008. En este año se benefició a siete UH. El año de 2007 a cinco y en 2006 a nueve.

Para asignar recursos a una UH se deben cubrir ciertos requisitos: tener un mínimo de 10 viviendas y/o departamentos por UH; ubicación dentro de la demarcación de la Delegación Álvaro Obregón; contar con una administración constituida ante la PROSOC-DF o en proceso de constitución; tener más de cinco años de antigüedad y mostrar problemas de deterioro físico en sus áreas de uso común.

---

## PROGRAMA DE FOMENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL EN ÁLVARO OBREGÓN

Este programa, de acuerdo con sus reglas de operación *“está dirigido a apoyar empresas de nueva creación y a todos aquellos residentes de la demarcación que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad para así propiciar el desarrollo económico en la Delegación, mediante el fomento a la inversión productiva en micro, pequeñas empresas, así como en la actividad artesanal”*. Cada proyecto productivo se podrá apoyar en un monto de recursos, cuyo rango esté comprendido entre los \$ 5,000.00 (Cinco Mil Pesos 00/100 M. N.) y los \$ 100, 000.00 (Cien Mil Pesos 00/100 M. N.)

---

<sup>24</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de abril de 2008, p 11



El programa otorga los recursos no en calidad de préstamo, sino en calidad de apoyo, es decir a fondo perdido. La Delegación entregó una lista con la cantidad entregada por cada proyecto de inversión desde el inicio de operación del programa.

El objetivo del programa de acuerdo a los lineamientos y mecanismos de operación es:

“propiciar el desarrollo económico en la Delegación Álvaro Obregón, mediante el fomento a la inversión productiva en micro, pequeñas empresas, así como en la actividad artesanal, con la finalidad de promover el autoempleo y la generación de nuevos empleos, así como la derrama de más y mejores ingresos en beneficio de la población obregonense, principalmente en aquellos sectores con un alto nivel de marginalidad”.

De acuerdo con información proporcionada en entrevista con la Delegación “el programa abarca:

1) La incubación de proyectos de inversión en el Tecnológico de Monterrey campus Santa Fe.

2) Asesoría y cursos de capacitación a emprendedores. Éstos se dan en la Delegación y están involucrados NAFIN, el SAT, el IMPI y la Secretaría de Economía. Se apoya a proyectos de inversión productiva a grupos vulnerables, principalmente vía FONDES (Fondo de Desarrollo Social del Gobierno del DF) y MyPES (Gobierno Federal).

## 2.2 ¿Cuáles son las dependencias involucradas en el programa?

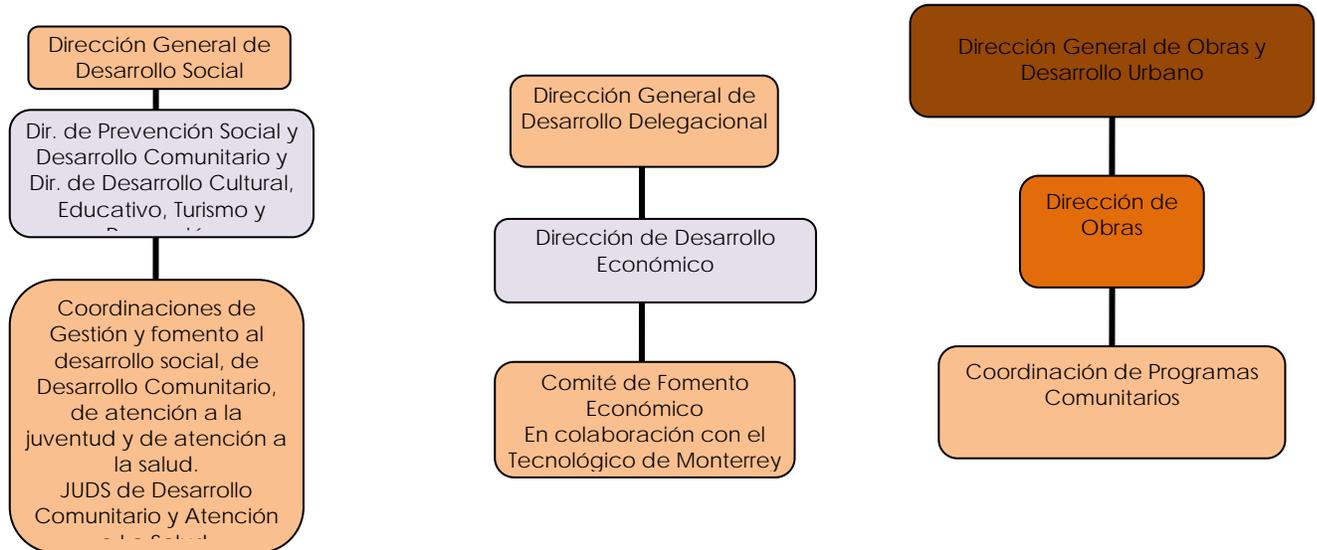
### Información y valoración común a todos los programas

Los programas de transferencias monetarias (“Madres Solteras”, “Apoyo a Personas con Discapacidad”, “Adultos Mayores”, Becas a Estudiantes de Primaria”, “Apoyo a Estudiantes de Nivel Secundaria”) y el programa de “Entrega de Juguetes”, están operados por la Dirección General de Desarrollo Social; los programas de “Fomento y Desarrollo Empresarial” y “Rehabilitación de Unidades Habitacionales”, se



operan a través de las direcciones generales de Desarrollo Delegacional, y de Obras y Desarrollo Urbano respectivamente.

A continuación se muestran los organigramas relativos a la operación de estos programas.



### 2.3 ¿A cuál o cuáles de los principios y objetivos de la LDS y del PDS está alineado el programa?

#### Información y valoración por programas

Resulta relevante mencionar que en ninguno de los ocho programas analizados existe una mención explícita sobre el vínculo o alineamiento para con los principios del desarrollo social establecidos en la LDS y en el PDS; sin embargo y derivado de los objetivos y naturaleza de cada programa puede inferirse una relación implícita con algunos de ellos, lo cual de suyo no subsana los vacíos estructurales de los programas al carecer de un vínculo formal e integrado al diseño y operación de los mismos respecto de los principios del desarrollo social.

Es importante mencionar que principios como el de exigibilidad pudieran parecer implícitos en todos los programas al establecerse en los lineamientos y mecanismos de operación que quién se considere excluido podrá inconformarse, de



conformidad con lo estipulado en el RLDS, artículos 72 y 73, sin embargo, no existe la garantía de lograr la vinculación al programa con lo cual el principio queda invalidado, adicionalmente, no se establecen explícitamente los procedimientos a través de los cuales se puede proceder con la inconformidad.

Por todo ello, no sería posible establecer ningún vínculo ni siquiera implícito, tal y como sucede con la mayoría de los principios establecidos en la LDS. Asimismo resulta relevante hacer hincapié en que al no existir documentos de sustento del programa con excepción de los lineamientos y mecanismos de operación, no es posible relacionar al programa con ninguna otra característica estipulada en la normatividad aplicable para su elaboración, diseño, estructura y operación, incumplándose incluso con lo instruido por el artículo 33 de la LDS relativo al contenido de los lineamientos y mecanismos de operación en los programas de desarrollo social.

A continuación se señalarán para cada programa las relaciones implícitas encontradas para con los principios del desarrollo social establecidos en la normatividad en la materia en el Distrito Federal.

---

### **APOYO A LA POBLACIÓN VULNERABLE "MADRES SOLTERAS"**

Está alineado de manera implícita y en diferente grado a cuatro de ellos. De manera implícita porque al dar lectura a los objetivos del programa establecidos en los lineamientos y mecanismos de operación del mismo, único documento de sustento del programa "Madres Solteras", se establece la necesidad del programa por dar respuesta a un grupo de población, de género femenino, en situación de vulnerabilidad, al que se pretende dar las condiciones de equidad e igualdad necesarias para su adecuado desarrollo, con lo cual puede inferirse una relación con el principio de equidad de género.

De igual manera sucede con el principio de equidad social, porque el Programa pretende fomentar la integración de las madres solteras a su entorno social y contribuir a mejorar sus niveles de bienestar.



También es posible encontrar una relación implícita con el principio de justicia distributiva al plantearse en el Programa apoyar a grupos vulnerables socialmente excluidos.

---

### **“APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD”**

Este programa tiene una relación implícita con los principios de justicia distributiva y equidad social en tanto está orientado a dar atención a un grupo de población en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social. Al principio de diversidad, al proponerse propiciar igualdad social en el marco de la diferencia de capacidades, y al principio de equidad social a tener entre sus objetivos la superación de la desigualdad, exclusión o subordinación social basada en las características físicas.

---

### **“CLUB SESENTAS”. ADULTOS MAYORES**

El programa de Club sesentas está implícitamente alineado a los principios justicia distributiva y equidad social en tanto atiende a un grupo de población en situación de vulnerabilidad, sobre el cual se busca una situación de equidad para con el resto de la población y al interior de los miembros de su propio grupo poblacional.

El resto de los principios están ausentes tanto de manera explícita como implícita, por ejemplo, el principio de universalidad porque el apoyo no es suficiente para todas las personas adultas mayores de la Delegación; el número de becas que se brinda es de 338 solamente; el principio de transparencia no se cumple porque no resulta clara la forma de otorgar los apoyos, ya que se otorgan en función solamente de quienes lo soliciten primero sin ningún otro requisito; la territorialidad, no lo está porque no hay una priorización de las zonas marginadas de la demarcación; no hay integralidad en la aplicación de este programa para con el resto instrumentados por la Delegación; tampoco participación de la población salvo en el registro y recibimiento



de beneficios, la equidad de género en este caso no es aplicable y no existe evidencia de que la operación apele a la efectividad de la institución instrumentadora.

---

## **FESTIVIDADES Y TRADICIONES POPULARES. ENTREGA DE JUGUETES**

Al igual que en los programas anteriores, este programa tiene una relación implícita con los principios de justicia distributiva y de equidad social en tanto está orientado a apoyar a un grupo de población en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social promoviendo también la superación de la desigualdad, exclusión o subordinación social basada en la edad.

---

### **“REHILETE”. BECAS A ESTUDIANTES DE PRIMARIA Y**

### **“APOYO A ESTUDIANTES DE NIVEL SECUNDARIA”**

Ambos programas tienen una relación implícita para con los principios de justicia distributiva y de equidad social, tal y como sucede en “Entrega de Juguetes”, ya que se da atención a una población de menores y jóvenes, haciendo hincapié en la diferencia de edades y de su condición de vulnerabilidad socio-económica.

Asimismo, se pretende propiciar la igualdad social en el marco de la diferencia de edades y género, proponiéndose la superación de la desigualdad, exclusión o subordinación social basada en las características de edad y sexo.

---

## **“CONVIVE”. PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL PARA LA REHABILITACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES (ACCIONES DE MANTENIMIENTO DE VIVIENDA)**



No mantiene una clara relación, aún implícita, con ninguno de los principios del desarrollo social, sin embargo podría acercarse al principio de territorialidad, sobre todo si se toma el carácter territorial de aplicación del programa.

Asimismo, podría asumirse aún implícitamente y de manera muy marginal que existe relación con la equidad social en tanto propiciar condiciones de igualdad en el marco de oportunidades de mejora en la calidad de vida y bienestar de la población beneficiada; sin embargo, este principio requeriría que efectivamente la población beneficiada fuese parte de un grupo claramente identificado en condiciones de vulnerabilidad, lo cual no puede generalizarse para todos los habitantes de una unidad habitacional.

---

## PROGRAMA DE FOMENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL EN ÁLVARO OBREGÓN

Tiene una mayor relación implícita con los principios de igualdad y justicia distributiva. En cuanto al primero, al tener como principal objetivo el desarrollo social; en cuanto al principio de justicia distributiva, la relación radica en que está dirigido a población considerada “vulnerable” en tanto su condición de pobreza, exclusión y desigualdad social.

**2.4 ¿Cuándo se originó el programa (año)? ¿En qué diagnóstico se basó?  
¿Cuál ha sido su trayectoria desde su creación a la fecha (describir los cambios  
identificando en qué aspecto se dan (cobertura, componentes, presupuesto,  
requisitos de asignación, registros e indicadores)?**

### Información y valoración común a todos los programas

Como se ha mencionado en los apartados anteriores, no existe información documental relativa a los programas evaluados con excepción de los lineamientos y mecanismos de operación de los mismos; por ello, los reactivos de este apartado 2.4,



se intentaron dilucidar a través de las entrevistas sostenidas con los funcionarios delegacionales.

Con base en la información recabada principalmente en las entrevistas realizadas, se pueden hacer las consideraciones siguientes:

No existe documentación puntual que brinde información acerca de los antecedentes sobre la elaboración o instrumentación de ninguno de los programas analizados en la Delegación, indistintamente los funcionarios con mayor antigüedad laboral en la institución mencionan la existencia de los programas con anterioridad al comienzo de la presente administración; sin embargo no se tiene certeza de la fecha de instrumentación inicial de ninguno.

En algunos casos, como sucede con el programa orientado a apoyar a las microempresas, los funcionarios entrevistados han declarado conocerlo y derivar su instrumentación en la Delegación desde otras instancias.

Como ya se ha mencionado con insistencia en apartados anteriores, la totalidad de programas sociales analizados carecen de diagnóstico, incumpliendo la normatividad vigente en la materia. En los lineamientos y mecanismos de operación no se hace ninguna mención sobre la situación prevaleciente en la Delegación para ninguno de los temas objeto de los programas aquí evaluados, por lo que no existe ningún otro documento de donde se pudiese desprender alguna información específicamente establecida para las problemáticas abordadas por los ocho programas en sus objetivos.

A este respecto vale la pena mencionar que en el documento de “Comunidades Sanas y Seguras”, que en la presente evaluación hemos analizado con el protocolo diseñado para el programa delegacional de desarrollo social, se establecen -como ya se mencionó en el apartado correspondiente a ese documento- diversos datos estadísticos relativos a las condiciones socio-demográficas y económicas de la Delegación; sin embargo, la información allí vertida no puede considerarse como sustitutiva del diagnóstico específico con el que cada uno de los programas debería contar, no sólo por ser técnica y metodológicamente insuficiente



para ello, sino porque en si misma, esta información no satisface los requisitos diagnósticos del propio “Comunidades Sanas y Seguras”.

Adicionalmente a ello, la información en comento no puede ser sustitutiva de los diagnósticos individuales requeridos para cada programa porque además de la clara insuficiencia técnica y metodológica, existe una obligación legal establecida en dos ordenamientos en la materia, la LDS y la LOAP, como ya se ilustró con anterioridad.

Sobre las trayectorias seguidas desde su instrumentación inicial y hasta la fecha, se puede mencionar que en todos los casos se cuenta con los referentes descritos por los funcionarios delegacionales en las entrevistas realizadas y que reseñan la instrumentación de los programas durante la presente administración, es decir desde diciembre de 2006 a la fecha.

En todos lo casos sobresale el hecho de que los programas operan básicamente de la misma manera, los lineamientos y mecanismos de operación contienen las mismas características durante sus publicaciones 2007 y 2008; en todo caso, las únicas variantes han sido en los montos presupuestales asignados y en consecuencia el número de beneficiarios atendidos, tal es el caso del programa de apoyos a personas de la tercera edad “Club 60’s”, en donde el número de apoyos económicos bimestrales se incrementaron de 256 en 2007 a 338 en 2008, manteniendo el monto entregado por apoyo equivalente a \$1000.00.

Lo mismo ocurre con el programa de Fomento y Desarrollo Empresarial en el que la primera generación de apoyos en 2007 totalizó 25 proyectos, la segunda 31 y la primera del 2008 50 apoyos. Para el caso del programa de rehabilitación de unidades habitacionales “Convive”, en 2008 se benefició a siete unidades habitacionales, en 2007 a cinco y en 2006 a nueve.

En el caso del programa “Madres Solteras” la única modificación registrada fue la inclusión en 2007 de becas para padres solteros, que dejó de otorgarse en 2008 en razón del limitado presupuesto otorgado al programa por lo que se priorizó la atención de las madres solteras.



### *3. Relevancia de los problemas o necesidades atendidos por los programas sociales temáticos*

#### Información y valoración por programas

---

## **APOYO A LA POBLACIÓN VULNERABLE "MADRES SOLTERAS"**

### **3.1 ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?**

La magnitud e importancia de los problemas a los que se dirige el programa lo hacen muy relevante. Según “Comunidades Sanas y Seguras”, los apoyos económicos para madres solteras se intercalan dentro de las acciones para la prevención de violencia de género, pues la principal condición de la violencia es la pobreza.

La relevancia del problema radica en promover acciones con el objeto de “desaprender” conductas, usos y costumbres que originen la violencia. La ampliación hacia los padres solteros se justifica en la siguiente cita extraída del documento “Comunidades Sanas y Seguras”: *“Así mismo, reconociendo que las dificultades económicas conllevan situaciones de abandono y/o maltrato para las y los niños, se apoya a las y los padres solteros, para que cuenten con mayores posibilidades de convivencia y educación para sus hijos”.*

Sin embargo, no se cuenta con datos precisos ni documentos en donde la autoridad delegacional sustente explícitamente la relevancia de los problemas atendidos por el programa “Madres Solteras”. Datos estimados se pueden consultar



en el INEGI<sup>25</sup>, por ejemplo, la estadística para 2008 en el Distrito Federal respecto de la violencia contra la mujer arroja entre otros los siguientes datos:

- De las mujeres de 15 años y más del Distrito Federal, 76.8% ha vivido incidentes de violencia por parte de su pareja o de otras personas en su familia, en la comunidad, en el trabajo o en la escuela.
- En la entidad, la violencia más frecuente contra las mujeres es la comunitaria: 59.6% de las mujeres de 15 y más años señalan haber sufrido violencia en algún espacio público.
- De las mujeres de 15 y más años alguna vez unidas, 56.1% fue maltratada por su pareja.
- Entre las ocupadas en alguna escuela, 35.7% fue objeto de violencia laboral.
- De las muertes femeninas por homicidio, en 5.8% de los casos se tiene el conocimiento que el suceso fue perpetrado por un familiar.

Sin embargo y como puede observarse, la información disponible tanto a nivel estadístico como teórico, es en el mejor de los casos a nivel del Distrito Federal, la información específica al respecto de la situación de las mujeres madres solteras en la Delegación es muy escueta, encontrándose abundante información a nivel de la entidad, nacional, y sobre el problema en términos sociológicos y económicos, en documentos de carácter académico, como se describirá más adelante.

Asimismo, para el Gobierno del Distrito Federal, el tema resulta ser de amplia relevancia, tal que incluso el 3 de octubre de 2008 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la “Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal”. Este ordenamiento instruye en su artículo 5 la obligatoriedad del Estado, en este caso de las autoridades del Distrito Federal, para brindar a las mujeres solas y con hijos menores de 15 años, los beneficios que se transcriben a continuación.

Artículo 2.- Para efectos de esta Ley se consideran madres solas de escasos recursos:

- I. Las madres solteras o casadas, en concubinato, en sociedad en convivencia que acrediten documentalmente la solicitud de disolución del vínculo jurídico o demanda de alimentos para ella y sus hijos, o en caso excepcional mediante acta circunstanciada ante Juez Cívico; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal podrá realizar los estudios socioeconómicos pertinentes para su verificación;
- II. Que tengan hijos menores de 15 años; y
- III. Que tengan un ingreso diario no superior a dos salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, incluyendo cualquier pago por derecho alimentarios.

---

<sup>25</sup> (<http://inegi.org.mx/inegi/default.aspx?c=274&e=&s=inegi>)



Artículo 4. Tienen derecho a recibir el Apoyo Alimentario a que se refiere la presente Ley, las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Estén inscritas en el programa de Apoyo Alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal;
- II. Acrediten ser madres solas de escasos recursos;
- III. Acrediten la residencia en el Distrito Federal, y
- IV. No cuenten con apoyo económico o alimentario de la Administración Pública local, federal o de instituciones privadas.

Artículo 5.- Las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal beneficiarias del Programa previsto en la presente Ley, tienen derecho a:

- I. Recibir ellas y sus hijos los servicios de salud, incluyendo tratamiento y urgencias, en términos de lo dispuesto de la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral. En los casos de diagnóstico de VIH y el SIDA, contarán con los servicios de consejería y atención médica especializada en los niveles de atención con los que cuenta el Gobierno del Distrito Federal,
- II. Recibir asesoría legal por cualquier acto de discriminación vejación y vulneración de sus derechos,
- III. Recibir los servicios de defensoría de oficio para interponer los recursos, juicios o medios legales de defensa necesarios para proteger o reivindicar sus derechos,
- IV. Conocer y tener acceso a los diversos centros de atención a la mujer, gubernamentales o privados, mediante una línea de atención telefónica o los sistemas de información con los que cuenta el Gobierno del Distrito Federal,
- V. A obtener incentivos o descuentos fiscales por parte del Gobierno del Distrito Federal; y
- VI. A tener preferencia al acceso a los programas sociales que implemente el Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 6. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal debe incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la asignación presupuestal que garantice el ejercicio del derecho a un Apoyo Alimentario mensual establecido en la presente Ley.

Artículo 7. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe aprobar en el Decreto de Presupuesto de Egresos anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a un Apoyo Alimentario mensual establecido en la presente Ley.

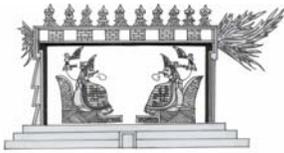
Adicionalmente a la información a la que se ha hecho mención, existe información de corte académico relativa al tema materia de este Programa, un ejemplo claro de ello es la publicación hecha por Brígida García y Orlandina de Oliveira “Mujeres jefas de hogar y su dinámica familiar”, publicada en Papeles de Población, enero-marzo, número 43, UAEM, Toluca, México 2005<sup>26</sup>.

### **3.2 ¿Cuáles son sus principales perfiles y o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

Desgraciadamente no existe un estudio exhaustivo de casos particulares en la demarcación Álvaro Obregón. Los datos proporcionados por el padrón de beneficiarios son insuficientes para detectar con precisión los principales perfiles socio-demográficos.

---

<sup>26</sup> (<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/112/11204303.pdf>).



Para conocer más sobre la problemática específica y el perfil de las necesidades de madres solteras, es posible consultar un sinnúmero de estudios académicos en la materia tales como:

- Los estudios de Martha Torres Falcón denominados “Al cerrar la puerta”, Grupo Editorial Norma, México, 2005.
- Pilar Calveiro Garrido “Redes familiares de sumisión y resistencia. México”, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2003.
- Casique, Irene, coord., “Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006”. INMUJERES: UNAM, CRIM, México, 2008.

Asimismo, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), presenta información relevante sobre el tema. Datos recientes se encuentran en: “INMUJERES. Mujeres y hombres en México 2008”, 12a. ed. INEGI-INMUJERES, México, 2007.

Aunque el objetivo de esta evaluación no es realizar el diagnóstico socio-demográfico sobre el perfil de los beneficiarios del programa, el cual deberá hacerse, en efecto, para ajustar y mejorar el diseño y operación del programa, apuntaríamos algunas consideraciones.

Las condiciones en general de las mujeres en la Delegación, parecidas a otras zonas, muestran un claro desequilibrio en cuanto a desigualdad social se refiere. Lo anterior puede inferirse del cuadro de “Indicadores socio-demográfico de la Delegación Álvaro Obregón” que construimos con datos del INEGI.

Lo más significativo, así nos parece, es el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) que se basa en la medición de tres dimensiones (salud, educación e ingreso). La dimensión de salud se mide por la esperanza de vida al nacer para mujeres en relación con la de los hombres.



La dimensión de educación abarca variables tales como la tasa de alfabetización de adultos mujeres en relación con la de adultos hombres, y la tasa bruta de matriculación escolar para mujeres en relación con la de los hombres. En cuanto a la dimensión de ingreso, se utilizan datos sobre salarios no agrícolas provenientes de las mujeres y de los hombres; porcentaje de participación de las mujeres y de los hombres en la población económicamente activa (PEA); población femenina total y población masculina total, y producto interno bruto total expresado en términos de paridad de poder de compra.

El índice para la Delegación Álvaro Obregón en el año 2000 fue de 0.8488. Y aunque ese índice aumentó a 0.8703 en 2005, estuvo por debajo del estimado para el DF en el año 2000. Es revelador el hecho de que el lugar que la Delegación ocupaba en el número de entidades municipales analizadas en el 2000 fue el 16.

En el 2005 cayó hasta el lugar 68; a pesar que el DF mantuvo su primacía en el índice al mantenerse en el primer lugar. Si comparamos el comportamiento que tuvo el porcentaje de mujeres jefas de familia entre 2000 y 2005 observamos que aumentó más de tres puntos, de 23.6 a 26.9, siguiendo una tendencia similar de la observada en el Distrito Federal.

En el año 2005, las jefas de familia de 20 años y más sumaron 66,569 mujeres. Además, 2,903 mujeres entre 12 y 19 años de edad eran madres en 2005.

#### Indicadores socio-demográficos por sexo y edad en Álvaro Obregón

Indicador	Álvaro Obregón		Distrito Federal	
	2000	2005	2000	2005
<b>Población</b>				
Mujeres	359,589	369,942	4,494,754	4,549,233
Hombres	327,431	336,625	4,110,485	4,171,683
<b>Índice de femineidad</b>	110	110	109	109
<b>Porcentaje de mujeres de 12 a 19 años con al menos un hijo nacido vivo</b>	5.8	5.9	5.7	5.9
<b>Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más</b>				
Mujeres	95.1	96.0	95.9	96.2
Hombres	97.8	98.1	98.2	98.0
<b>Promedio de escolaridad</b>				
Mujeres	-	9.7	-	9.8
Hombres	-	10.3	-	10.5



<b>Tasa de participación económica</b>				
Mujeres	40.5	-	41.6	-
Hombres	72.2	-	74.0	-
<b>Porcentaje de hogares con jefatura femenina por tipo de hogar</b>				
Total de hogares	23.6	26.9	25.8	28.9
Hogares familiares	21.1	24.3	23.2	26.3
Hogares no familiares	53.4	51.4	52.0	50.1
<b>Índice de desarrollo relativo al género (IDG)</b>	0.8488	0.8703	0.8763	0.8802
<b>Lugar asignado a cada municipio/estado con base en el valor del IDG<sup>1/</sup></b>	16	68	1	1

Fuente:

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

PNUD, Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005. Consultado en <http://saul.nueve.com.mx/competividad/index.html>  
Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007. Consultado en <http://saul.nueve.com.mx/estadisticas/index.html>

Estos datos son apenas una pequeña muestra de la condición de inequidad en que viven las mujeres en la Delegación Álvaro Obregón. Es necesario que se realice un diagnóstico específico sobre la población de madres solteras y su condición de vulnerabilidad, en términos de características socio-económicas y de su situación subordinada en el hogar y en el trabajo, con un análisis depurado de la información estadística y del trabajo en campo.

Podríamos pensar, hipotéticamente, y a partir sólo del dato indicado en INEGI de 114,428 mujeres entre 12 y 29 años de edad en la Delegación, que el número de mujeres que asciende en este estado de desventaja puede ser mayor a 10 mil, y si se toma el total de mujeres de 12 años y más, hasta 15 mil. En consecuencia, si estos datos son correctos, el porcentaje de cobertura del Programa con 335 becas al año apenas alcanzaría a cubrir en el primer caso el 3.35% del total de mujeres en esta situación y en el segundo caso el 2.23%.

### **3.3. Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo, complementario o indiferente?**

Con respecto al programa homólogo en el Gobierno podría resultar complementario si tuviese una cobertura suficientemente amplia como para dotar de los apoyos necesarios a las madres solas de escasos recursos que habitan en la



Delegación, sin embargo y dada la muy limitada cobertura que quizás y en el mejor de los casos, como ya se mencionó en el apartado anterior, abarque a poco más del 3% de la población demandante, difícilmente podría contribuir a paliar las necesidades de las madres solas en condición de pobreza y con hijos menores a 15 años, menos aún cuando el apoyo económico asciende a un tercio del salario mínimo en el Distrito Federal (\$500.00).

Por otro lado, debe hacerse hincapié en que ninguno de los dos programas establece mecanismos de coordinación o concurrencia entre si, no existe flujo de información estadística, económica, o de cualquier otro tipo que permita armonizar el diseño de los programas con la finalidad de hacerlos complementarios y así atender a una mayor población, aunque a este respecto debe mencionarse que apelando a lo instruido por la propia Ley en la materia, a la que se hizo alusión en el apartado anterior, el gobierno central debería ser capaz de solventar el problema de aprovisionamiento, al menos alimentario, de las madres solas de escasos recursos, de conformidad con el programa respectivo para tal fin.

Dado que el principal objetivo del programa central es cumplir con la Ley en la materia y esta hace referencia al tema alimentario en este grupo de población vulnerable, ésta es una razón más por la cual la vinculación entre ambos programas resulta relevante en el entendido de que el programa “Madres Solteras” en la Delegación, es más ambicioso respecto de los objetivos que se plantea, lo que propiciaría que ambos programas fuesen ampliamente complementarios si estuviesen coordinados; pero adicionalmente, esta misma característica del programa en Álvaro Obregón lo hace altamente contradictorio e ineficiente en si mismo, ya que está muy lejos de cumplir con los objetivos establecidos en sus lineamientos y mecanismos de operación.

---

## **“APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD”**

**3.1 ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?**



Dado que sobre el Programa sólo existen lineamientos y mecanismos de operación y no hay ningún otro documento de soporte específico sobre el mismo, como ya se ha hecho mención en los apartados anteriores, se hace referencia en éste apartado a lo enunciado en el documento “Comunidades Sanas y Seguras” respecto al tema, en el que se establece con datos del año 2000, que la población con algún tipo de discapacidad en la Delegación ascendía a 1.6% del total de sus habitantes, equivalente a 11,287 personas, de las cuales en orden de prevalencia, el tipo de discapacidad sufrida fue: motriz (5,820), mental (2,120), visual (1,923) y auditiva (1,729).

Se destaca que las personas con discapacidad en situación de marginación viven mayoritariamente en confinamiento, dependencia y desigualdad familiar, aunado a la situación de afectación económica y emocional que vive el núcleo familiar completo.

No se documenta ningún otro tipo de información ni tampoco se determina cuál es la relevancia del problema en el contexto social delegacional, tampoco se especifica en qué contribuirá el Programa a la solución de la problemática de discapacidad identificada en el diagnóstico.

### **3.2 ¿Cuáles son sus principales perfiles y o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

Para Álvaro Obregón no se ofrecen, por parte de la propia Delegación, estudios específicos sobre el tema de la discapacidad que orientasen la elaboración del Programa que aquí se analiza. Asimismo, tampoco se encontraron documentos teóricos o técnicos sobre el tema, enfocados a la problemática en esta demarcación territorial.

Sin embargo, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal (DIF-DF) genera información estadística básica que determina el número de individuos con problemas de discapacidad por Delegación en el Distrito Federal, estableciendo que la población con algún tipo de discapacidad en la



Delegación Álvaro Obregón en 2008 asciende al 7.07% de la población de la demarcación territorial. Los hombres con discapacidad suman 5,572 individuos equivalentes al 7.14 % de la población delegacional y las mujeres con discapacidad suman 5,715 personas equivalentes al 6.99% del total de habitantes en la Delegación.

Según el Consejo de Población del Distrito Federal, mediante la elaboración de un diagnóstico en las 246 unidades territoriales de muy alta marginalidad en el Distrito Federal durante 2008, se detectaron 25,627 personas con algún tipo de discapacidad permanente. De ellas, 14,853 son hombres y 10,774 mujeres. La mayor concentración de personas con discapacidad se encontró en la Delegación Iztapalapa con 8,245, seguida de Tlalpan con 3,072, Gustavo A. Madero con 2,907, Xochimilco con 2,782 y Álvaro Obregón en quinto sitio con 2,246, el resto de las delegaciones arrojaron las siguientes cifras: Tláhuac 1,821, Magdalena Contreras 1,286, Coyoacán 1,219, Cuajimalpa 610, Azcapotzalco 313, Miguel Hidalgo 54, Venustiano Carranza 35, e Iztacalco 21.

El Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática cuenta con diversas publicaciones en la materia, aunque sin la especificidad territorial a nivel delegacional, pero con el agregado de contar sendos estudios relativos a la problemática, contexto mundial, contexto nacional, situación en cuanto a vulnerabilidad y atención del problema en diversas vertientes como salud, educación, vivienda y, estadísticas por tipo de discapacidad.

Algunos de los títulos a los que se hace referencia en el párrafo anterior son:

- Las personas con discapacidad en México: Una visión censal. INEGI, 2004.
- Presencia del tema de discapacidad en la información estadística (Marco Teórico-Methodológico). INEGI, 2001.
- Tabulados temáticos sobre la población con discapacidad. XII Censo de Población y Vivienda 2000.
- Serie: Características de las personas con discapacidad. Folletos temáticos sobre discapacidad auditiva, de lenguaje, mental y motriz. Basada en información del XII Censo de Población y Vivienda 2000.



Adicionalmente a estos títulos, existe un amplio volumen de publicaciones sobre el tema pero sin la especificidad de tratarlo en la problemática acontecida en la Delegación Álvaro Obregón.

En cualquier caso, la importancia real del Programa evaluado, no puede establecerse a través de los parámetros establecidos en las publicaciones existentes sobre el tema, sin embargo si es posible comprender que existe un amplio cúmulo de conocimiento acumulado y estudios técnicos, estadísticos y metodológicos que abundan sobre el tema de la discapacidad, su contexto internacional, nacional, tratamiento de la problemática y otros tópicos sobre el tema que hubiesen permitido al Gobierno del Distrito Federal y a la Delegación Álvaro Obregón, establecer parámetros de elaboración y operación de un programa en la materia, con mayor apego a los objetivos y principios tanto de la Ley de Desarrollo Social como del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal y con mayor impacto socio-territorial en la resolución sistémica del problema.

### **3.3 Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo o complementario?**

Dado el número de habitantes a los que atiende el programa delegacional, 335 habitantes, no se puede considerar que este programa sea complementario y menos aún competitivo para con el programa homólogo operado por el gobierno central, denominado *Apoyo Económico a Personas con Discapacidad*, operado por el DIF-DF y orientado a compensar la situación de desventaja social de las personas con discapacidad, principalmente de escasos recursos, ya que éste programa atiende a más de 200 veces el número de habitantes atendidos por el programa delegacional, y aunque el programa del gobierno central se aplique en todo el Distrito Federal y el delegacional sólo en este ámbito territorial, aún así sigue habiendo una desproporción importante en el número de población atendida en los dos ámbitos, ya que la población de Álvaro Obregón representa poco menos del 10% de la población del Distrito Federal y a pesar de ello el programa atiende 200% menos habitantes que el del gobierno central.



Más aún en 2008, el DIF del Distrito Federal cuantificó un total de habitantes con algún tipo de discapacidad en el Distrito Federal de 159,754 personas y en la Delegación Álvaro Obregón estimó habitaban 11,287 de ellos, es decir el 7.06 % de las personas con discapacidad de la entidad. El programa central atiende a 70,688 habitantes equivalentes al 44.24 % de la población con discapacidad en el Distrito Federal, mientras que el programa delegacional atendió en 2008 al entonces al 2.96 % de los habitantes con discapacidad en la Delegación.

Sin embargo y suponiendo que la atención del programa central fuese proporcional en todas las delegaciones de la entidad, en Álvaro Obregón estaría atendiendo aproximadamente a 4,993 personas y sabiendo que el programa delegacional tiene como requisito el que el beneficiario no esté recibiendo apoyos de otro programa social, requisito establecido en los lineamientos y mecanismos de operación del mismo, tendría una población con necesidad de ser cubierta en la Delegación de aproximadamente 6,294 habitantes con discapacidad; aún así, el programa delegacional sólo atendería al 5.32 % de la población discapacitada con necesidad de apoyo.

Con base en lo ya descrito, y en que a pesar de que tanto los objetivos como la estrategia de operación es similar entre ambos programas, éstos no están coordinados ni vinculados de ninguna forma y se instrumentan de manera totalmente independiente, no pueden considerarse complementarios, salvo en el sentido de estar dirigidos a la misma población objetivo, tener un diseño similar y parecida estructura operacional, aunque con metas físicas radicalmente discrepantes.

Para comprender mejor lo antes descrito, a continuación se describe el programa central, el cual opera en los 18 módulos de las 16 delegaciones del D.F., y está dirigido a personas con discapacidad permanente de 0 a 69 años residentes de la entidad en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación establecidas por la Institución, con la única salvedad de estar sujeto a cupo. Tiene un horario de atención para solicitud de inscripción de 9:00 a 14:00 horas de lunes a viernes.

El Programa consiste en la entrega de un apoyo económico mensual de \$757.50 a 70,688 personas que cumplen con los siguientes requisitos:



1. Presentar cualquier tipo de discapacidad permanente. Se comprueba con un diagnóstico médico. (Emitido por una institución pública o reconocida por las autoridades competentes, o por médico particular señalando cédula profesional y firma).

2. Tener entre 0 a 69 años. Se comprueba con cualquier tipo de documento que señale la fecha de nacimiento de la persona con discapacidad (Acta de nacimiento, Clave Única de Registro de Población, identificación oficial).

3. Residir en el Distrito Federal. Cualquier comprobante de domicilio (Recibo de teléfono, luz, agua, predio).

4. Habiten en zonas de muy alta, alta y media marginación de acuerdo a la clasificación que emita la Coordinación de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal.

5. Tengan ingresos de hasta dos salarios mínimos en el caso de que vivan en unidades territoriales clasificadas como de baja y muy baja marginación.

En caso de que la persona con discapacidad no pueda valerse por sí misma, la persona responsable de su cuidado, debe proporcionar identificación.

Los periodos de incorporación dependen de la disponibilidad presupuestal del organismo.

Los trámites que se realizan en los módulos son:

- Registro de solicitantes del apoyo económico.
- Atención de incidencias presentadas por beneficiarios del Programa que permiten la actualización de la información en base de datos, suspensión del apoyo, cancelación del apoyo o resolución de la incidencia presentada.

Para realizar cualquiera de los trámites en los módulos debe presentarse la persona con discapacidad ó la responsable de su cuidado, con identificación y los datos del instrumento a través del cual recibe el apoyo económico y de acuerdo a la incidencia que vayan a reportar.

Adicionalmente a este Programa, la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad operan los siguientes programas complementarios

- Casa Hogar para Niños con Necesidades Especiales.
- Registro, Atención y Canalización de Personas con Discapacidad.



- Coinversión para el Desarrollo Social y Financiamiento para la Asistencia e Integración Social.
- Integración Laboral y Capacitación.
- Detectar y Atender a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación.

Asimismo, la Subdirección de Prevención y Enlace con Programas de Gobierno del DIF-D.F., implementa los programas siguientes:

- Placas para vehículos de personas con discapacidad.- Tienen como finalidad brindar constancias de discapacidad para el trámite de placas que ostenta el logotipo universal de la discapacidad a vehículos del D.F.
- Exención del pago de derechos a personas con discapacidad por el uso y explotación en áreas y vía pública para el ejercicio comercial.- Otorga constancias de discapacidad a los Órganos Políticos-Delegacionales para que de acuerdo a sus atribuciones, otorguen entre otros, los beneficios que el artículo 321 del Código Financiero del D.F. le confiere.
- Registro, atención y canalización de personas con discapacidad.- Detectar, atender y canalizar a personas con discapacidad que requieran apoyo en cuestiones sociales para solventar sus necesidades derivadas de su condición de discapacidad.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, también opera un programa dirigido a personas con discapacidad denominado *Cortesía Urbana para Personas con Discapacidad y con Necesidades Especiales*, el cual tiene como finalidad otorgar constancias de discapacidad para la expedición de la credencial de identificación y tarjetón vehicular para personas con capacidades diferentes.

Todos estos programas tienen el único requisito de presentar la documentación siguiente: original y copia del diagnóstico médico actualizado, acta de nacimiento, comprobante de domicilio, identificación oficial, dos fotografías a color tamaño infantil e identificación oficial del tutor en caso de ser menor de edad. El servicio es gratuito.



---

## **“CLUB SESENTAS” ADULTOS MAYORES**

### **3.1 ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?**

En el programa de Club sesentas establece que los problemas a los que se enfrenta es principalmente la situación de vulnerabilidad y el nivel de bienestar del adulto mayor; busca *“favorecer que los Adultos Mayores de 60 a 69 años de edad, que viven en la Delegación Álvaro Obregón, y cuenten con escasa capacidad económica, reciban estímulos económicos, en apoyo a su situación de vulnerabilidad, en donde el apoyo económico de \$1000.00 bimestrales que otorga el programa, está planeado para contribuir en mejorar el nivel de bienestar del beneficiario adulto mayor, así como vincularlo con los demás programas de Desarrollo Social de la Demarcación”*.

Es relevante en cuanto a la edad, porque el programa en sus lineamientos y mecanismos de operación, se propone combatir el estado de vulnerabilidad económica de los Adultos Mayores a partir de una edad establecida que es de los 60 a los 69 años, sin embargo no da cobertura suficiente a la cantidad de Adultos Mayores con los que cuenta la Delegación. De acuerdo a datos proporcionados por el INEGI se registran en la Delegación Álvaro Obregón 65,387 personas adultas mayores de 60 años y que representan el 31.5% de la población total de la demarcación. En donde 27,687 son hombres y 37,700 son mujeres. Por tanto, los 338 apoyos económicos que ofrece el programa no dan cobertura suficiente para la cantidad de Adultos Mayores que hay en la Delegación Política.

### **3.2 ¿Cuáles son sus principales perfiles y/o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

No hay investigaciones ni estudios de caso en cuanto al programa de Club 60's, pero en la página de SIDESO <http://www.sideso.df.gob.mx> se puede consultar “Análisis de la Información Estadística. Encuesta sobre Maltrato a Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal 2006 (EMPAM-DF)”. Es un estudio realizado a partir de



la preocupación de las condiciones de vida de las personas adultas mayores. Se analizan catorce delegaciones del DF entre ellas Álvaro Obregón.

De acuerdo a la encuesta, la Delegación Álvaro Obregón tiene que de veinte personas adultas mayores entrevistadas sólo una sufre algún tipo de maltrato, como se muestra en el siguiente cuadro:

Mujer			Hombre			Total		
Si	No	Total	Si	No	Total	Si	No	Total
1	17	18	0	2	2	1	19	20

### **3.3 Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo o complementario?**

Si por complementario se entiende la atención de algún grupo poblacional que no cubra el Gobierno del Distrito Federal a través de sus programas sociales, en este caso el programa “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal”, el programa “Club 60’s” podría ser complementario pero insuficiente al atender esa parte de la población con sólo 338 apoyos económicos, la cual no es atendida por el Gobierno del Distrito Federal. De acuerdo a datos del INEGI la población de 60 a 64 años de edad es de 20,378 personas adultas mayores.

Sin embargo si se refieren a que los gobiernos delegacionales brindarán políticas sociales diferentes a los programas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal para atender a una misma población de adultos mayores, no es competitivo ni complementario.

El principio de Integralidad de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Artículo 4. Fracción VII, establece la articulación y la complementariedad de cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos.

El principio de integralidad de la LDSDF es uno de los doce principios con los que debe de contar la política de Desarrollo Social, pero no se aprecia en el programa. En el documento de “Comunidades Sanas y Seguras” presentado por la Delegación como su programa de desarrollo social, se mencionan acciones y servicios que brinda la Delegación para favorecer a los adultos mayores del programa



“Club 60’s” y de la Delegación. En el documento no se aprecia alguna forma de vinculación con otros programas sociales sólo servicios y acciones.

---

## “FESTIVIDADES Y TRADICIONES POPULARES” ENTREGA DE JUGUETES

### **3.1 ¿Qué tan relevantes son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?**

Dado que sobre el Programa sólo existen lineamientos y mecanismos de operación y no hay ningún otro documento de soporte específico sobre el mismo, como ya se ha hecho mención en los apartados anteriores, se hace referencia a lo enunciado en el documento “Comunidades Sanas y Seguras”, en el que en los programas y acciones de desarrollo social sobre la niñez y juventud se menciona: *“Revertir las condiciones de marginalidad, desatención y abandono, así como mantener su permanencia en el sistema educativo y promover la cohesión familiar y las actividades formativas y de apoyo social”*.

También se propone brindar atención a este grupo de población, mediante las siguientes acciones: prevención y seguridad en estancias de desarrollo infantil; ludoteca, y becas para niños en educación primaria.

No se documenta ningún otro tipo de información ni tampoco se determina cuál es la relevancia del problema en el contexto social delegacional, tampoco se especifica en qué contribuirá el Programa a la solución de la problemática de de la niñez de la Delegación.

### **3.2 ¿Cuáles son sus principales perfiles y/o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

Para Álvaro Obregón no se ofrece, por parte de la Delegación estudios específicos sobre el tema de niñez que orientasen la elaboración del Programa que aquí se analiza. Asimismo, tampoco se encontraron documentos teóricos o técnicos sobre el tema enfocados a la problemática de la niñez en esta demarcación territorial.



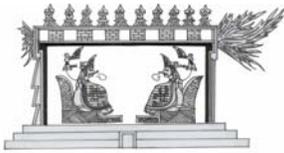
La única aportación al respecto encontrada en el documento “Comunidades Sanas y Seguras”, es que en el diagnóstico del mismo, se menciona que: *“Se reporta un alto número de hogares monoparentales con jefatura femenina, desatención y abandono en los hijos, deserción escolar de éstos y maltrato familiar (la mayoría de ellos en zonas de alta marginación). El 24.1% de la población en 2005 fue reportada como menor a 15 años”*.

Instituciones como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal (DIF-DF), el Consejo de Población del Distrito Federal, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, generan información estadística, teórica y metodológica diversa sobre la niñez en México y su referente en el Distrito Federal, también es posible documentar estadísticamente diversos indicadores sobre niñez incluso a nivel delegacional y existe un catálogo amplio de documentos relacionados con la problemática de la niñez en el país.

Sin embargo, la importancia real del Programa evaluado no puede establecerse a través de los parámetros determinados en las publicaciones existentes sobre el tema, aunque el análisis y consulta de éstos hubiese permitido al Gobierno del Distrito Federal y a la Delegación Álvaro Obregón, establecer parámetros de elaboración y operación de un programa en la materia, con mayor apego a los objetivos y principios tanto de la Ley de Desarrollo Social como del Programa de Desarrollo Social, ambos del Distrito Federal y lograr con ello un mayor impacto socio-territorial en la resolución sistémica de la problemática integral de la niñez en la Delegación.

### **3.3. Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo o complementario?**

Puede catalogarse como un programa parcialmente complementario al programa denominado “Entrega de Juguetes a Niñas y Niños en Situación de Alta Vulnerabilidad durante la Temporada Invernal”, instrumentado por el Gobierno del Distrito Federa. La connotación de complementariedad parcial, se da en razón de que



atiende al mismo tipo de población y bajo términos muy similares, pero en distinto ámbito geográfico. A pesar de ello, el programa de entrega de juguetes delegacional, no tiene ninguna vinculación operativa para con el Programa Central.

Cada uno de ellos operan de manera independiente y aunque los objetivos, metas y criterios de su instrumentación son ampliamente similares, su aplicación no está coordinada, impidiendo mayor eficiencia y eficacia en su aplicación, lo cual no permite su plena complementariedad.

Como puede observarse, el programa delegacional tiene un presupuesto casi cuatro veces mayor que el otorgado al programa central y tiene como meta la atención de una población infantil al menos dos veces mayor que el programa operado por el Gobierno del Distrito Federal.

Bajo estas circunstancias y teniendo en cuenta que los programas delegacionales en Álvaro Obregón están dirigidos a la población que no cuenta con el beneficio de ningún otro programa social, el programa delegacional resulta de un impacto sustancialmente mayor al del gobierno central y por ello, el nivel de complementariedad para con éste, también es mayor, aunque lo sea de manera implícita, al no contar con una instrumentación explícitamente vinculada, coordinada y concurrente entre ambos programas.

A continuación se describe el funcionamiento del programa de gobierno central, con lo que se podrá tener un panorama más claro de lo mencionado.

Para el periodo 2007-2008 beneficiarán a 10,500 niñas y niños de entre 1 a 12 años que se encuentran en desventaja social y que ameritan de auxilio asistencial, información sobre las tradiciones mexicanas con un enfoque de derechos y como elemento de apoyo un juguete que permita evitar la discriminación y las diferencias sociales, debido a su vulnerabilidad social, económica, cultural, educativa y de salud, de conformidad con los objetivos planteados en los lineamientos y mecanismos de operación.

Este programa es operado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, con un presupuesto de \$280,000.00 y se instrumenta llevando a cabo eventos en colonias



marginadas y vecindades precarias de las 16 delegaciones del Distrito Federal, en donde se integrarán colectivos comunitarios, quienes organizarán Foros de los Derechos de las niñas y niños y convivios con el objeto de recuperar tradiciones mexicanas desde un enfoque de derechos, en los cuales dichos colectivos entregarán los juguetes referidos, a las niñas y niños asistentes.

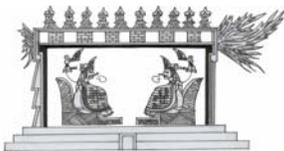
El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana estriba, como en el caso del programa local, en la presentación de la queja ante la Procuraduría Social del Distrito Federal o a través del Servicio Público de Localización Telefónica.

La exigibilidad del mismo también consiste, como en el programa local, en exigir el cumplimiento con base en lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. La evaluación quedará a cargo de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.

Respecto a las formas de participación social, es aquí en donde existe la principal diferencia para con el programa homólogo instrumentado en la Delegación, ésta estriba en el desahogo del cumplimiento de las metas físicas del Programa, se llevará a cabo mediante acuerdo con asociaciones de vecinos, organizaciones sociales y colectivos comunitarios, mientras que en el programa local, el cumplimiento de las metas se da a través de la participación directa y única del interesado y sin menoscabo de su intervención en ninguna otra actividad particular. A nivel del gobierno central, este Programa se articula con: el Programa de Invierno, entrega de chamarras y el Programa de Abasto, entrega de despensas.

Finalmente aunque el programa central parece más eficiente que el delegacional, al menos en la relación población atendida-gasto destinado a atenderla, en ambos casos parece existir una amplia disociación entre objetivos y metas logradas, los primeros resultan de una amplitud que contrasta plenamente con los resultados de la instrumentación de ambos programas.

En tal sentido, o los objetivos resultan demagógicos y retóricos en ambos casos, o los resultados son altamente ineficientes respecto a sus objetivos y hacen a estos programas realmente irrelevantes en términos de lograr los objetivos y principios sociales plasmados en el marco normativo en la materia.



---

## “REHILETE” BECAS A ESTUDIANTES DE PRIMARIA

### 3.1 ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?

Debido a que la Delegación no cuenta con datos de la administración anterior del programa de Rehilete, según las encargadas de la operación se tiene un problema de raíz debido a que el actual Gobierno Delegacional generó un diagnóstico en el cual los datos no corresponden con las acciones realizadas, el documento señala que se tiene una población del 24.1%, por debajo de los 15 años, proporción que corresponde al 0.00372623% de la población derechohabiente, cifra altamente marginal.

Asimismo el diagnóstico presenta la problemática de las adicciones, tal temática es incongruente con los objetivos del programa publicados en los mecanismos y reglas de operación, donde se señala que Rehilete “Coadyuvará a las familias que viven en la Delegación Álvaro Obregón, y cuenten con escasa capacidad económica” por otro lado el diagnóstico se aboca a declarar de una manera marginal sobre la temática de las adicciones, arrojando los siguientes datos:

*“reporta que el tabaco y las bebidas alcohólicas son las sustancias más consumidas por los estudiantes, a pesar de que el 92.6% de ellos son menores de edad y la venta de estos productos les está prohibida. El 49.5% de los estudiantes han fumado tabaco alguna vez, dicho consumo se incrementa con la edad; asimismo, el 67.6% de los estudiantes de esta delegación han consumido bebidas alcohólicas en alguna ocasión. Los estudiantes entrevistados en esta delegación han experimentado más frecuentemente con dos tipos de drogas, marihuana (6%) e inhalables (4.2%). La siguiente droga de preferencia es la cocaína (4%). Los índices de experimentación son más altos en los hombres con relación a las mujeres, el consumo muestra un marcado aumento conforme incrementa la edad de los usuarios”.*

Las razones expuestas nos llevan a concluir que el diagnóstico concibe una problemática que no se vincula claramente con la pretensión que tiene el objetivo, donde se impacta al 0.003% de la población, sin que con ello se pueda afirmar que



en la microhistoria de las 619 familias se coadyuve con su escasa capacidad económica, otorgándoles la cantidad de \$150,00.

El diagnóstico realizado para éste y el programa Apoyo a Jóvenes Estudiantes de Secundaria, aborda los temas de niñez y juventud mencionando que la Delegación Álvaro Obregón se caracteriza por contar con una gran cantidad de hogares monoparentales con jefatura femenina, quienes por falta de oportunidades de trabajo no pueden satisfacer las necesidades del grupo y por ende, los hijos presentan desatención e incluso situación de abandono y no tienen acceso a prestaciones sociales, lo que repercute en la calidad de vida de esta población; muchos de ellos se ven obligados a incorporarse al mercado de trabajo y a la deserción escolar, principalmente niñas y niños de seis a 15 años, situación que incide directamente en la vulnerabilidad y propensión al maltrato familiar.

En su gran mayoría estos niños y niñas habitan en las unidades territoriales de muy alta, alta, y mediana marginalidad. Cabe mencionar que las representaciones de las Unidades Territoriales de alta, muy alta y mediana marginalidad no están incluidas gráficamente en el diagnóstico.

Algunos datos señalan que el 24.1% de la población obregonense, cifra que representa arriba de 165 mil niños, de ambos géneros es menor de 15 años (INEGI, 2005), frente a ello la Delegación destina, de manera insuficiente, 619 becas, que corresponde a un monto precario, el cual equivalió a \$300.00 bimestrales, durante el ejercicio fiscal 2008.

### **3.2 ¿Cuáles son sus principales perfiles y o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

Con base en las investigaciones citadas y el diagnóstico realizado por la Delegación, la principal problemática perfilada en la Delegación para la población de niños y jóvenes es el riesgo al consumo de drogas y conductas antisociales al momento de reunirse con otras personas de su misma edad, asimismo, la historia de la Delegación es imprescindible para entender la realidad actual de los jóvenes, pues



es en este territorio donde nacieron bandas juveniles muy conocidas como los “Panchitos” y los “Ramones”.

No obstante, que dicho aspecto es una realidad, la relación establecida entre consumo de drogas y conductas antisociales con las organizaciones juveniles es una relación que comprueba la causalidad, puesto que se observa que la Delegación funge de manera general como dormitorio de los jefes de familia, de donde parte la desintegración familiar, la cual no es retomada por las distintas investigaciones y el diagnóstico realizado por la Delegación.

Asimismo, debemos reiterar que los principales perfiles de acuerdo con investigaciones y estudios de caso, no establecen el contacto que permita relacionar el perfil de la población menor a 15 años con los objetivos planteados en las reglas y mecanismos de operación del programa Rehilete. Es decir no se aborda de manera suficiente el perfil familiar, la marginación territorial y la población menor a 15 años.

### **3.3. Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo o complementario?**

El programa “Rehilete” no es competitivo, ni complementario, en todo caso y tal tipo de relación es de “indiferencia”, debido a que en materia de cobertura no llega a ser competitivo, pues según la Evaluación de Servicios Ciudadanos, operada por el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, llevada a cabo el año 2008, a alrededor de 38,000 mil ciudadanos del Distrito Federal, ubicaron a “Niños talento” como el tercer programa que mayor satisfacción causa en la población beneficiaria, asimismo en quinto y séptimo lugar se encuentran los programas “Uniformes gratuitos” y “Útiles escolares gratuitos”, señalando que las diferencias entre el tercero y séptimo lugar son muy estrechas pues el promedio en general que tienen los tres programas operados por el Gobierno del Distrito Federal, tienen una calificación de entre 8 y 9, en una escala del 0 al 10, por lo que podemos decir que el grado de satisfacción es bueno, mientras que el programa “Rehilete”, que cubre a un 0.003% de la población obregonense, no tendría parámetro de comparación competitiva.



Por otro lado, sería un programa complementario, si el objetivo del mismo buscara incidir en acciones donde el Gobierno del Distrito Federal no tiene la capacidad, de tal manera que la Delegación atacara los problemas que en el ámbito educativo le son propios a la Delegación, por tal motivo tipificamos la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y la Delegación Álvaro Obregón como indiferente, ya que, “Rehilete” no es competitivo con “Niños talento”, “Uniformes gratuitos” y “Útiles escolares gratuitos”, pero tampoco es complementario con los tres anteriores programas del GDF, los cuales son de transferencia directa a una cantidad considerable de habitantes de todas las delegaciones.

En suma, consideramos es indiferente puesto que la Delegación no complementa su labor a través de la Gestión de la Calidad de Vida en el Territorio, con la implementación de un programa como lo es “Rehilete”, el cual tiene componentes muy similares a los del programa Oportunidades, transferencia directa de bajo impacto (\$150.00) condicionados por la valoración médica. Lo dicho nos lleva a concluir que no existe relación entre la política social del GDF y la Política Social de un gobierno territorial como lo es la Delegación Álvaro Obregón.

---

## “APOYO A ESTUDIANTES DE NIVEL SECUNDARIA”

**3.1. ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?**

Para dar respuesta a esta pregunta se debe aclarar que el diagnóstico elaborado para “Apoyo a Jóvenes Estudiantes de Secundaria” y el programa “Rehilete” es uno sólo, por lo que algunos datos se recuperan para ambos programas.

La Delegación, según el conteo 2005, tiene una población del 24.1% por debajo de los 15 años, dicha población está propensa a insertarse en el problema de las adicciones, con base en su diagnóstico, se reporta que el tabaco y las bebidas alcohólicas son las sustancias más consumidas por los estudiantes, a pesar de que el 92.6% de ellos son menores de edad y la venta de estos productos les está prohibida.



El 49.5% de los estudiantes han fumado tabaco alguna vez, dicho consumo se incrementa con la edad; asimismo, el 67.6% de los estudiantes de esta Delegación han consumido bebidas alcohólicas en alguna ocasión. Los estudiantes entrevistados en esta Delegación han experimentado más frecuentemente con dos tipos de drogas, marihuana (6%) e inhalables (4.2%). La siguiente droga de preferencia es la cocaína (4%). Los índices de experimentación son más altos en los hombres con relación a las mujeres, el consumo muestra un marcado aumento conforme incrementa la edad de los usuarios.

Según el Censo realizado por INEGI (2005) en la Delegación habitan alrededor de 186,109 personas cuyas edades fluctúan entre los 14 y 29 años de edad. El diagnóstico señala que la juventud se expresa de diversas maneras, adquiere distintos sentidos y significados y obliga a pensar, no en una sino en varias y diferentes realidades juveniles que están conectadas entre sí, generando identidades únicas, formas de comportamiento, lenguajes y pensamientos, de acuerdo al contexto en donde se desarrollan, para la Delegación es una realidad evidente la conformación de bandas y pandillas, tales se conforman generalmente con jóvenes desempleados del mercado laboral formal, se dedican al trabajo no reconocido, lo que los arroja a las calles, a reunirse en las esquinas y tomarlas como refugio y punto de encuentro, tienen una fuerte rivalidad con la tira (la policía), manejan un lenguaje callejero, un caló que mezcla elementos provenientes de orígenes diversos: el lenguaje pachuco, el lenguaje de la onda, las lenguas indígenas y las jergas marginales, que al mezclarse con expresiones inventadas por chavos, se convierte en un lenguaje incomprensible para el extraño.

Al ser Álvaro Obregón pionera en la generación de este tipo de identidad juvenil, en la actualidad encontramos un fenómeno de gran politización de sus habitantes y un gran movimiento de agrupaciones juveniles, bandas y pandillas, con manifestaciones diversas, muchas de ellas tomadas de estereotipos extranjeros, debido al fenómeno migrante que se presenta en muchas colonias.



### **3.2. ¿Cuáles son sus principales perfiles y o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

De acuerdo con las investigaciones citadas y el diagnóstico realizado por la Delegación la principal problemática perfilada para la población de niños y jóvenes es el riesgo al consumo de drogas y conductas antisociales al momento de reunirse con otras personas de su misma edad, dicho esto con base en la historia de la demarcación puesto que, como ya se mencionó, en su territorio nacieron bandas juveniles muy conocidas como los “Panchitos” y los “Ramones”.

No obstante, que dicho aspecto es una realidad, la relación establecida entre consumo de drogas y conductas antisociales con las organizaciones juveniles es una relación sin contundencia que compruebe la causalidad, puesto que se observa que la Delegación funge de manera general, como también fue mencionado anteriormente, como dormitorio de los jefes de familia, de donde parte la desintegración familiar que no es retomada por las distintas investigaciones y el diagnóstico realizado por la Delegación.

### **3.3. Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo o complementario?**

El programa de “Apoyo a Jóvenes Estudiantes de Secundaria” no es complementario con ninguno de los programas del Gobierno Central, quien opera programas tales como: “Prepa Si”, “Bachillerato Universal a Distancia” y donde se podría suponer que mientras el Gobierno Central destina recursos para la población estudiante del nivel bachillerato, entonces la Delegación debe cubrir a la población estudiante del nivel anterior al bachillerato, que es la secundaria.

Sin embargo, ambos gobiernos no están en coordinación y tal como se muestra el programa delegacional es una réplica de los programas centrales, tampoco se puede señalar que es competitivo pues los programas centrales tienen un nivel más amplio de cobertura y aceptación entre sus beneficiarios, mientras que si se llegara a realizar una evaluación como la que hizo el gobierno del D.F. para evaluar la percepción en la calidad de los programas, a nivel delegacional se mostraría un



desconocimiento de los programas sociales operados por el Gobierno Territorial Delegacional, mientras que la Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos (2008) muestra que por parte de la población hay una importante aceptación de los programas “Prepa sí” como el segundo mejor evaluado, con una calificación en promedio de 8.5 y “Bachillerato Universal a Distancia” con una calificación de 7.5.

Por lo tanto consideramos que el tipo de relación con el Gobierno Central no es ni competitiva, ni complementaria, sino indiferente pues, la gestión delegacional del territorio omite su acción en los aspectos centrales que padece su población, para de esta manera construir sinergia entre ambos gobiernos y no sólo una replica que conduce tendencialmente a la indiferencia.



---

## **“CONVIVE”. PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL PARA LA REHABILITACIÓN DE UNIDADES HABITACIONALES (ACCIONES DE MANTENIMIENTO DE VIVIENDA)**

### **3.1. ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?**

Los problemas a los que se dirige el Programa CONVIVE son muy relevantes. En el Convenio de Corresponsabilidad se señala: *"Desde su construcción, hasta nuestros días, las Unidades Habitacionales han sido objeto de un abandono gradual, por sus habitantes, y un olvido casi absoluto, por la autoridad en turno. Esto encuentra su origen, principalmente, en el crecimiento incontrolable y en el proceso anárquico de urbanización de la ciudad; en la crisis y políticas sexenales recurrentes; en la ausencia de una cultura condominal y la falta de pago de cuotas de mantenimiento; en la anarquía e inseguridad en los estacionamientos y áreas comunes; en la falta de una administración legalmente constituida y la falta de previsión y solidaridad de sus habitantes... existen alrededor de 110 conjuntos condominales, en los que residen más de 100 mil personas. La Delegación Álvaro Obregón, consciente de que las UH son propiedad privada, ha encontrado su conciliación y justificación en los artículos 29 y 77 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el DF. Sobre esta base se diseñó el Programa de Co-inversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales."*

### **3.2. ¿Cuáles son sus principales perfiles y o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

El Programa no especifica con claridad si la atención a las UH debe identificarse como de interés social. En ocasiones, grupos de condóminos de clases medias han solicitado apoyo. La preferencia del Programa sin embargo se orienta hacia UH de "interés social", con población de bajos recursos. No obstante la consideración del perfil se hace de acuerdo a la percepción del propio Programa.



Los criterios para la atención de las solicitudes son:

1. El tiempo de anticipación con el que han solicitado su ingreso al Programa.
2. La detección de un problema de inminente riesgo, de acuerdo al "Consenso de Prioridad", en el cual los habitantes acuerdan criterios de atención: a) mitigación de riesgos, b) seguridad, c) funcionalidad y d) estética.

### **3.3. Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo o complementario?**

Existe afinidad con respecto a un programa similar del gobierno central. Una primera impresión es que resulta ser un programa competitivo, pues no se articulan entre sí. El programa central se denomina "Ollin Callan" que significa Unidad en Movimiento. Aunque en los objetivos, el programa delegacional plantea una relación con la PROSOC-DF, no se establecen mecanismos de complementariedad. En algunos casos, los proyectos coinciden en el territorio, y se destinan tanto recursos de PROSOC como de la Delegación.

Esto se da generalmente en UH muy grandes como el caso de Lomas de Plateros, pero su diseño es desarticulado y su complementariedad es tangencial. El primer problema que enfrenta esta desarticulación, parte de que CONVIVE de la Delegación, no es un programa que surge dentro del ámbito de Desarrollo Social, sino que se localiza administrativamente dentro de la Dirección de Obras de la Delegación. El segundo problema, tiene que ver con la "pulverización" de recursos y programas que se presenta entre el gobierno central y las delegaciones.

---

## **PROGRAMA DE FOMENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL EN ÁLVARO OBREGÓN**

### **3.1. ¿Qué tan relevante son los problemas a los que se dirige el programa (aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema)?**

El programa no aporta datos sobre la magnitud e importancia del problema, sin embargo la relevancia del Programa es de primer orden ya que tiene que ver con el



fomento del empleo, como se establece en las reglas de operación. De acuerdo a los datos del diagnóstico del programa “Comunidades sanas y seguras” aplicado en la Delegación Álvaro Obregón se infiere que hay 52.2% de la población económicamente activa se encuentra desocupada; por lo que resulta fundamental el impulso de proyectos productivos que puedan dar empleo a los habitantes de la Delegación.

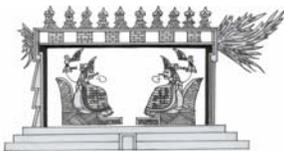
### **3.2. ¿Cuáles son sus principales perfiles y o su importancia de acuerdo a investigaciones o estudios del caso?**

El perfil de beneficiarios de este programa, de acuerdo a las reglas de operación, son las *“empresas de nueva creación y a todos aquellos residentes de la demarcación que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, tales como: jubilados, viudas, pensionados, personas de la tercera edad y discapacitados”*. En entrevista con el Director de Desarrollo Económico delegacional, éste afirmó que *“la población que se apoya es el adulto mayor, a personas con discapacidad y en general a los grupos vulnerables; se apoya vía recursos delegacionales, aprobados en el Programa Operativo Anual”*.

La importancia del perfil de los beneficiarios del Programa deriva de que está focalizado a fomentar el empleo y no sólo aportar una ayuda económica a un grupo poblacional.

En el 2000, en la Delegación Álvaro Obregón el 55.3% de la población de 12 años y más es económicamente activa (PEA), esto es que participa en la producción de bienes y servicios económicos. Con respecto a 1990, la PEA se incrementa en 6.9%. La edad donde existe una mayor participación económica es entre 40 y 44 años como podemos observarlo en las tasas específicas de participación económica.

En la composición por sexo, la PEA se comporta de la siguiente manera: la proporción de hombres es 32% más alta que la de mujeres, sin embargo, la PEA femenina del 2000 con respecto a la que se tenía en 1990 aumenta nueve puntos. En cuanto a la distribución de la PEA por tipo de inactividad, se observa que en el 2000



el 39.7% de los inactivos se dedican a los quehaceres del hogar, comparado con 1990 éste disminuye, ya que en este último año era de 48.7%.

De los inactivos, los estudiantes muestran una disminución de nueve puntos porcentuales al pasar de 39.6% en 1990 al 30.2% en el 2000. Por sexo, esta disminución es mayor en el sexo masculino que en el femenino. De acuerdo a los inactivos por jubilación o pensión en el 2000 es mayor el porcentaje en los hombres, siendo del 12.7%, mientras que el de mujeres es del 2.8%, en tanto que en los quehaceres del hogar es superior en las mujeres en 54 puntos porcentuales.

La proporción de desocupados en Álvaro Obregón registra un descenso de 0.9% entre 1990 y el 2000. Por sexo esta disminución es de 0.9 puntos para el sexo masculino y del 0.7 para el femenino.

La distribución de los ocupados a partir de las actividades desempeñadas muestra la orientación de la estructura económica de la Delegación; el porcentaje más alto de la población ocupada en el 2000 es el de trabajadores en otros servicios con 25.6% seguido de profesionistas y técnicos con 22.2%. Comparado con diez años atrás, la industria ocupaba el primer lugar, los trabajadores en otros servicios el segundo y el tercero los profesionistas y técnicos.

En el 2000, la distribución de los ocupados en la Delegación según su relación con el empleo, muestra que empleados y obreros concentran la mayor proporción de ocupados 75.5 %, seguido por el trabajador por su cuenta con 18.9 por ciento y el patrón o empresario con el 3.4 %.

Según las horas dedicadas al trabajo, permiten observar que 49 de cada cien personas ocupadas labora entre 33 y 48 horas a la semana y que 32 de cada cien labora más de 48 horas.

Existen diferencias por sexo de la población ocupada que dedica menos de 32 horas a la semana a trabajar, 22.9% son mujeres y 9.5% hombres; con más de 48 horas trabajadas semanalmente se encuentran 38 de cada cien hombres y sólo 22 de cada cien mujeres.



En cuanto a los ingresos de la población ocupada por el desempeño de su trabajo en el 2000, el 43.1% recibe de 0 a 2 salarios mínimos y el 49.5% tiene un ingreso de más de 2 salarios mínimos.

### **3.3. Con respecto de programas similares del gobierno central resulta ¿competitivo o complementario?**

Este programa resulta complementario, ya que es en función de los montos que cada proyecto requiera, que cada uno de ellos se canaliza hacia el programa Delegacional, hacia el Fondo de Desarrollo Social del Distrito Federal o hacia el Fondo PyMES del Gobierno Federal.

## *4. Identificación del problema y determinación de la población objetivo de los programas sociales temáticos*

### **Información y valoración común a todos los programas**

#### **4.1. ¿Tiene el programa identificados claramente los problemas a los que trata de atender? Explique.**

Para los ocho programas evaluados, la problemática a ser atendida en cada uno de ellos se encuentra identificada dentro de la descripción del objetivo plasmado en los lineamientos y mecanismos de operación de cada uno de los programas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, su descripción es genérica sin documentar ni fundamentar su importancia. Asimismo, se usan términos retóricos como “fomentar la integración a su entorno social” sin explicar a que se hace referencia con ello y menos aún como se logrará su consecución.

Lo anterior, aunado a la falta de un diagnóstico y de otros elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la correcta elaboración de un programa público, dificultan atender de manera adecuada los problemas detectados y propiciando inconsistencias en el propio diseño de los programas, como la incongruencia existente entre objetivos y metas al establecerse como metas la sola



transferencia de recursos a un número muy limitado de beneficiarios y con montos que no son insuficientes incluso para la compra de una canasta alimentaria básica.

Un ejemplo muy claro de este tipo de inconsistencias se observa en el programa de “Entrega de Juguetes”, en donde en los lineamientos y mecanismos de operación del mismo se estipula que el Programa está orientado a fortalecer el tejido social y la sana convivencia familiar a través de las festividades y tradiciones culturales que dan identidad a las comunidades, sin embargo, no se explica cómo con la entrega de un juguete a un niño en un se logrará este objetivo.

Otro ejemplo representativo de este tipo de inconsistencias entre objetivos y metas se encuentra en el programa de apoyos a estudiantes de primaria “Rehilete”, en donde se pretende abatir la marginación de las familias en la Delegación a través del otorgamiento de \$150.00 mensuales a 619 jóvenes que además deben acreditar no ser beneficiarios de ningún otro programa federal o local, ser un alumno regular y estudiar en una escuela pública en la demarcación territorial.

La identificación del o los problemas a atender resulta más puntual tratándose no de problemas sociales complejos como los antes referidos sino de mejoras a ciertas condiciones materiales concretas como es el caso del programa de rehabilitación de unidades habitacionales “Convive” en el cual la problemática a atender se circunscribe al mejoramiento de la imagen y servicios generales de la unidades habitacionales, sin embargo no se presta atención a asuntos de mucho mayor relevancia que afectan la convivencia cotidiana e impactan directamente la calidad de vida urbana, como la desarticulación del tejido social, la existencia de conflictos generacionales o prácticas de discriminación al interior de estos espacios habitacionales.

En conclusión, los programas identifican claramente la problemática a la que pretenden atender, aunque ésta no sea resuelta con la instrumentación de los mismos, adicionalmente, existen problemas públicos paralelos no tomados en cuenta, es decir no existe un análisis integral de la problemática a ser atendida y ésta en consecuencia se aborda parcialmente y con medidas insuficientes para su solución.



#### **4.2. Sus objetivos y estrategias ¿le permiten incidir en el mismo?**

##### **Fundamente.**

Los objetivos y estrategias diseñados en los programas no permiten incidir plenamente en los problemas que se pretende atender, de hecho, en la mayoría de los ocho casos aquí analizados, están totalmente descontextualizados y desarticulados, es decir, como se dijo en el apartado anterior, son inconsistentes entre si y de hecho en la mayoría de los casos son incongruentes entre sí.

De conformidad con los principios de la LDS, los programas deben cumplir con los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, transparencia, participación, y efectividad. De ellos, solo se asume una relación parcialmente implícita en no más de cuatro de estos principios como ya se explicó en el apartado correspondiente.

Los objetivos tal cual se plantean, deberían contribuir ampliamente a resolver los problemas descritos en los propios objetivos, sin embargo, al establecer como único instrumento para lograrlo la transferencia de recursos de conformidad con lo que ya se explicó anteriormente, se limita ampliamente la resolución de las problemáticas identificadas, pero además, al ser las metas físicas significativamente limitadas, la consecución de los objetivos se vuelve prácticamente inviable.

En síntesis, el problema principal para la consecución de los objetivos planteados en cada programa estriba en la carencia de verdaderas estrategias y acciones puntuales integrales que deriven de programas adecuadamente planeados y elaborados, sustentados en diagnósticos precisos y puntuales para cada caso, y en consecuencia en estrategias *ad hoc* para los problemas identificados.

Es preciso mencionar que solamente en los programas de “Fomento y Desarrollo Empresarial” y “Convive”, se tiene un mejor resultado entre los objetivos y los resultados obtenidos de la instrumentación de las estrategias de consecución, constreñidas al cumplimiento de metas constituidas por la transferencia de recursos en especie ya sea para el mejoramiento de la imagen de una unidad como el caso de la compra de pintura o del apoyo a la apertura de una microempresa dotándola de



mobiliario o equipo. Sin embargo y como ya se mencionó, la problemática social integral alrededor de los temas habitacional y productivo se deja de lado.

La situación fallida entre objetivos y metas se puede ejemplificar ampliamente en programas como “Rehilete”, en donde la población objetivo en la Delegación es de 166,119 niños y los apoyos entregados al margen de su monto de por sí insuficiente es tan solo de 619; es decir, la cobertura del Programa estipulada en sus propias metas es tan sólo de 0.37% del universo total a ser atendido bajo la óptica de los propios objetivos del programa.

Adicionalmente a ello, no existe certeza de que la población atendida sea la más necesitada para cada programa, ya que las estrategias de instrumentación de las metas son muy endebles en el proceso de difusión del programa y selección de beneficiarios, circunscribiendo ésta al cumplimiento de los requisitos de edad, discapacidad o cualquiera otro establecido por los programas, resultar con una condición socioeconómica precaria derivada del estudio ex profeso para determinarla y tener la fortuna de haber logrado ingresar solicitud al programa. Esto sucede en los cinco programas de transferencias monetarias de recursos.

**4.3. ¿Existe un diagnóstico elaborado que identifique a la población objetivo del programa o el servicio? ¿Se tomaron en cuenta las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial, orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población? Describa y valore.**

Como se ha mencionado insistentemente a lo largo de los distintos apartados de esta evaluación, no existe diagnóstico ni ningún otro elemento de análisis que permita justificar la pertinencia del programa, el problema específico al que está dando atención, la población objetivo circunscrita en sus objetivos, metas y acciones específicas, y menos aún clarifique las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial, orientación sexual o cualquiera otra característica relevante en términos sociodemográficos y económicos.

El único estudio existente en los programas es el socioeconómico aplicado a los candidatos a beneficiarios, el cual está respaldado por información documental



como el nivel de ingreso, o lugar o actividad económica desempeñada, domicilio, condición material de la vivienda, número de integrantes de la familia y edades de los integrantes; adicionalmente dicho estudio puede ser acompañado de una visita domiciliar de constatación de los hechos declarados.

La carencia de diagnósticos impide que los programas, especialmente los cinco que atienden problemas sociales complejos a través de transferencias monetarias, identifiquen a la población objetivo con la pertinencia y detalle necesarios, su condición real de vulnerabilidad, su ubicación dentro de la Delegación, su necesidad de vinculación con otros programas, mejores estrategias de acceso y apoyo a los beneficiarios, etcétera.

#### **4.4. ¿Incluye la perspectiva territorial y de proximidad? Explique de qué manera.**

Como puede preverse con lo hasta ahora expuesto acerca del diseño y operación de los programas, en ningún caso se contempla la perspectiva territorial ni de proximidad. De hecho no se plantea una estrategia de instrumentación territorial de los mismos, circunscribiendo su instrumentación a la evaluación de las solicitudes hechas por las interesadas en ser incluidos en el programa.

Sobre la proximidad, consideramos que dicha perspectiva está también desatendida en razón de que el gobierno no es quién está buscando acercarse a la gente a través de políticas y estrategias planificadas de atención de problemas públicos específicos, sino que circunscribe la atención de un grupo determinado de la población sobre el que asume existen condiciones graves de vulnerabilidad, a la transferencia de recursos económicos muy limitados y que además atenderán a un mínimo de la población objetivo, limitando además la participación de ésta a solamente inscribirse y documentar los requisitos de su solicitud, propiciando la competición de la población por un derecho social establecido en Ley, pero que además no le brindará el beneficio que debería en términos de la misma Ley.

Resultaría en suma relevante establecer como criterio de atención por cada programa, priorizar a las zonas con mayor nivel de marginación dentro de la



Delegación, así como analizar la procedencia domiciliar de los solicitantes dentro de la evaluación socioeconómica a la que son sometidos.

**4.5. ¿El programa es pertinente respecto a los problemas a atender y a sus características entre la población? Fundamente.**

Bajo las condiciones planteadas con anterioridad, sería muy difícil sustentar la pertinencia de los programas evaluados, quizás con excepción de “Fomento y Desarrollo Empresarial” y “Convive”, ya que en el caso del primero cumple su objetivo de fomentar el autoempleo, sin embargo el número de empresas apoyadas es sumamente menor como para pensar que con ello se logrará potenciar el desarrollo económico de la demarcación territorial o subsanar mínimamente los problemas económicos de sus habitantes.

En el caso de “Convive” es pertinente porque se atiende puntualmente los asuntos acordados con los solicitantes. Sin embargo, se asume que en efecto, resolver problemas de deterioro físico en los edificios traerá como consecuencia el mejoramiento del nivel de vida y la convivencia de vecinos, pero esto no necesariamente es así.

En el resto de los programas, sin duda alguna no resulta pertinente entre otras cosas por las deficiencias en información derivadas de la ausencia de un diagnóstico que impide conocer e identificar plenamente a la población objetivo y a su problemática concreta; asimismo, por las restricciones en cuanto a beneficiarse de otros programas que podrían ser complementarios, subsidiarios o supletorios; por tener una temporalidad en su aplicación muy acotada y transferencias con montos económicos muy reducidos, equivalentes en el mejor de los casos a un tercio de un salario mínimo y con el que no sería posible ni siquiera a sufragar el costo de la mitad de una canasta alimentaria básica diaria.

**4.6. ¿Se tienen datos sobre su cobertura? Desglose y valore la información.**



Los únicos datos disponibles al respecto en todos los programas son el número de beneficios otorgados por programa, los montos asignados por beneficio y los montos totales asignados al programa para el conjunto de los beneficios otorgados, ya sea monetarios o en especie, así como vigencia y periodos de entrega de los beneficios. Como ya se explicó con antelación, los montos otorgados están supeditados a los recursos disponibles establecidos en los presupuestos asignados a cada programa.

Adicionalmente a esto, la autoridad delegacional conserva los estudios socioeconómicos de los solicitantes, de los cuales se puede obtener alguna información adicional de carácter demográfico y económico de los postulantes pero que no tendrá utilidad si no se utiliza para otra cosa que no sea la de discriminar a quienes en opinión de los funcionarios delegacionales no tengan la condición de vulnerabilidad más alta para lograr insertarse como beneficiarios de los programas.

Sobre los grupos de edad, número de hijos, estado de salud, nivel de educación alcanzado, ocupación, ingresos, calidad de la vivienda, disponibilidad, acceso a servicios, ubicación de beneficiarios en la Delegación y otras características socio-económicas relevantes de los beneficiarios, se desconoce la información ya que los únicos instrumentos de recopilación de la misma, los estudios socioeconómicos no se utilizan para fines estadísticos, de seguimiento, control o evaluación.

Un ejemplo de la limitada cobertura que se tienen sobre la población objetivo pero que además muestra lo reducido del abanico de atención a los diferentes grupos de población vulnerable en la Delegación, se muestra en el otorgamiento de poyos del programa “Fomento y Desarrollo Empresarial”, como se observa en la siguiente tabla:

<b>Actividad institucional</b>	1 <sup>a</sup> - 2007	2 <sup>a</sup> - 2007	1 <sup>a</sup> - 2008
Personas de la tercera edad	13	31	26
Personas discapacitadas	12	14	24
Total	25	45	50



## *5. Consistencia interna entre objetivos, estrategias y reglas de operación de los programas sociales temáticos*

### Información y valoración común a todos los programas

#### **5.3. ¿Existe pertinencia lógica entre los objetivos, metas y reglas de operación? Explique.**

En todos los programas la pertinencia lógica entre los objetivos, metas y reglas de operación es inexistente o está muy limitada. Los objetivos de los ocho programas según los lineamientos y mecanismos de operación de cada uno no pueden lograrse con las metas establecidas en los mismos. No hay consistencia en términos de las elevadas expectativas planteadas por los objetivos, los escasos montos destinados a las metas físicas y la limitada cobertura del programa en función de las poblaciones objetivas de cada uno.

Las reglas para el otorgamiento de las transferencias otorgadas por programa son claras, no así la vinculación de éstas con los servicios y demás programas de la Delegación, además de existir una contradicción entre esta posición y el hecho de que quién sea beneficiario de uno de los programas no podrá serlo de ningún otro instrumentado por la Delegación o por otro orden de gobierno.

Esta última característica altamente limitativa, es aplicable a todos los programas especialmente aquellos de transferencias monetarias y sólo se eximen parcialmente de ello los programas “Convive” y “Fomento y Desarrollo Empresarial”.

Respecto a la congruencia de los objetivos y metas para con los lineamientos y mecanismos de operación, en principio debe mencionarse que éstos últimos constituyen el único documento relativo a cada uno de los programas evaluados y que es en este documento en donde se establecen los objetivos y las metas de cada uno de ellos, aún así es altamente notorio que la estructura de los lineamientos no está diseñada para cumplir con los objetivos plasmados en ellos mismos, lo cual



muestra una total inconsistencia en el diseño, pero también en la planeación de la atención de los problemas objeto cada programa.

Un ejemplo de estas inconsistencias -entre otras carencias en los lineamientos y mecanismos de operación- en que sólo se detalla como meta el número de beneficios a ser entregado, lo constituye el programa “Entrega de Juguetes”, en el cual no se especifica el costo por unidad, el tipo, calidad, marca, etcétera, del bien entregado al beneficiario.

Como ya se enunció, sólo en dos de los ocho programas se puede establecer una relación de mayor consistencia entre objetivos y metas, estos son “Convive” y “Fomento y Desarrollo Empresarial”, en donde por la propia naturaleza de los programas, los objetivos planteados en los lineamientos y mecanismos de operación o reglas de operación para el caso del segundo, son menos ambiciosos que en los restantes seis programas, adicionalmente porque los objetivos se circunscriben entre otras cosas a mejorar las condiciones económicas o habitacionales de los beneficiados, objetivos que se logran con mayor contundencia en estos programas que los planteados en los restantes seis. Sin embargo, en el propio programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, las metas no se encuentran debidamente descritas en las reglas de operación.

Respecto a los lineamientos y las metas, estos dos elementos resultan más consistentes entre sí en los ocho programas, ya que las metas sólo establecen el número de beneficiarios que serán atendidos por los programas y los montos que recibirán en el plazo establecido, para lo cual los lineamientos resultan muy apropiados porque son plenamente consistentes con un procedimiento diseñado para la solicitud, documentación y entrega de recursos.

#### **5.4. ¿Existe congruencia entre los objetivos que persigue el programa respecto a los servicios o apoyos que presta? Fundamente.**

En al menos seis de los ocho programas, la congruencia entre objetivos y apoyos entregados sería nula o muy limitada por las razones esgrimidas en la pregunta anterior; sin embargo, puede concederse un mínimo nivel de congruencia



en el entendido de que en los propios objetivos se establece que éstos se lograrán a través de el otorgamiento de apoyos económicos a la población objetivo, lo cual implica que si el monto entregado pudiera satisfacer las deficiencias mínimas de la población respecto de las condiciones que mayoritariamente limitan el incremento de su calidad de vida y bienestar: salud, alimentación, vivienda, educación, cultura, entre otras y, además estos apoyos económicos se entregaran a la totalidad de la población que los requiere, habría mayor congruencia entre los objetivos de los programas y los apoyos prestados.

Sin embargo, los apoyos no suplen estas necesidades, ni se entregan a la totalidad de población que los requiere, por el contrario, los montos entregados implican una cantidad sumamente limitada en sus alcances y además se entrega a un porcentaje mínimo de la población objetivo en cada programa.

Un ejemplo claro de lo explicado se puede observar en el programa de “Entrega de Juguetes”, en donde se establece como objeto central del mismo “fortalecer el tejido social y la sana convivencia familiar”, esto a través de fomentar la preservación de festividades y tradiciones culturales que den identidad a las comunidades de la Delegación, lo cual de suyo es una relación sin sustento alguno ya que con su simple lectura no es comprensible como puede lograrse tal finalidad. Adicionalmente, no es en absoluto consistente con las metas físicas establecidas en el mismo Programa, las cuales de entrada están orientadas sólo a los niños y niñas de la Delegación y no ha toda su población.

Finalmente se presume que las “festividades y tradiciones culturales” por sí, dan identidad y cohesión social, pero que además a través de ellas se propiciará el fortalecimiento del tejido social y más aún la “sana convivencia familiar”, cuando ambas situaciones dependen de factores e indicadores complejos que trascienden con mucho lo esgrimido en los objetivos y alcances establecidos en el Programa y más aún, el hecho de lograrlos mediante la entrega de algunos juguetes a un cierto número de niños.



Ahora bien, como se explicó en el reactivo anterior, sólo en los programas “Convive” y “Fomento y Desarrollo Empresarial”, la congruencia entre objetivos y apoyos entregados es más notoria por las razones esgrimidas en el propio reactivo.

**5.5 ¿Los componentes del programa guardan congruencia con los objetivos del mismo? Analice y valore.**

El único componente explícito de los programas evaluados son los lineamientos y mecanismos de operación, que como ya se ha explicado en las preguntas anteriores de este apartado, resultan altamente inconsistentes con los objetivos descritos en los propios lineamientos, es decir que los objetivos y alcances establecidos en los programas, no pueden lograrse con las metas físicas establecidas en los mismos. El resto de los postulados establecidos en los lineamientos y mecanismos de operación de los programas, tampoco guardan ninguna coherencia ni consistencia para con los objetivos ya que están diseñados exclusivamente para instrumentar las metas físicas.

Como se ha hecho mención en los dos reactivos anteriores, sólo los programas “Convive” y “Fomento y Desarrollo Empresarial”, mantienen un estado ligeramente diferenciado para con el resto de los programas en el sentido de que los objetivos y metas en ellos establecidos guardan una relación de mayor congruencia respecto al resto de los programas evaluados, por lo tanto esta relación es también aplicable a los lineamientos y mecanismos de operación del primero y de las reglas de operación del segundo, y en consecuencia a sus componentes, haciendo la aclaración de que tanto en estos dos programas como en el resto no existen mecanismos o instrumentos que permitan valorar en cada programa los niveles de consistencia, congruencia y menos aún de la eficacia y eficiencia de su operación.

**5.6 ¿Son suficientes los componentes para alcanzar los objetivos perseguidos? ¿Por qué? Explique**

No en ningún caso ya que como se mencionó con anterioridad, los componentes de los programas descritos en los lineamientos y mecanismos de



operación consistentes básicamente en describir el objetivo, las metas, los montos y los procedimientos de selección, queja y denuncia, están en los ocho programas diseñados exclusivamente para poder cumplir con las metas establecidas en los propios lineamientos y reglas de operación, pero no así con los objetivos descritos en éstas.

En todos los programas se atiende de manera muy marginal a la población objetivo y no se da total atención a los objetivos planteados por las discrepancias existentes en los objetivos planteados en éstos y las estrategias y metas establecidas para su obtención.

Adicionalmente a ello, para incidir de manera eficiente en el fortalecimiento del tejido social, la sana convivencia familiar, el pleno desarrollo social y económico, el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población, el pleno desarrollo educacional y cultural de niños y jóvenes, la integración social de todo grupo en condición vulnerable, la plena equidad de género y la superación total de la pobreza.

Entre otros objetivos postulados en los programas evaluados, se tendría que trabajar profundamente en aspectos que rebasan las posibilidades y atribuciones del propio órgano político administrativo delegacional, tales como atención integral de salud, educación, empleo, cultura, recreación, infraestructura, equipamiento, no discriminación y otros temas relevantes, hacerlo además de manera planificada y plenamente coordinada con los otros órdenes de gobierno y finalmente, llevar a cabo el proceso de planeación necesario en apego a lo instruido en la normatividad en la materia, especialmente en el tema relativo al diseño, elaboración y operación de las políticas y programas conducentes para ello.

**5.7 ¿La selección de la población beneficiada cumple con el orden de prelación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social: universalidad-focalización, territorialidad-focalización, sectorial-focalización individual? Argumente.**

En ningún caso, ya que el único mecanismo utilizado para la selección de la población objetivo en los ocho programas es la documentación de las solicitudes de



participación y la evaluación interna hecha con mecanismos poco claros y discrecionales de las mismas, resolviéndose entregar los recursos a quienes se considera que los necesitan más con base primordialmente en estudios socioeconómicos.

Es decir, el registro de beneficiarios contempla un somero conocimiento de las condiciones y necesidades individuales de los solicitantes y casi nulo de la problemática social a ser atendida.

Aunado a lo anterior debe señalarse que otra de las razones por la cual no se cumple con el orden de prelación señalado es que los programas no están alineados a las premisas establecidas en el marco normativo del desarrollo social para la entidad, no cumplen con los principios de universalidad ni territorialidad, tampoco focalizan con base en niveles reales de marginalidad.

#### **5.8 ¿Existe algún conjunto de indicadores construido ex profeso para dar cuenta de los avances y resultados del programa? Describa y valore.**

En ninguno de los ocho programas evaluados se contempla dar seguimiento y menos aún evaluar su operación, en consecuencia no se generan ningún tipo de indicadores que den cuenta de los avances y resultados de los mismos.

Los avances y resultados de los programas se miden en función exclusivamente de alcanzar las metas físicas, que consisten en la entrega de las transferencias destinadas en cada programa, al mismo número de beneficiarios a quienes se haya empadronado para el año del ejercicio presupuestal de que se trate.

Esta situación fue también confirmada por los funcionarios delegacionales entrevistados quienes declararon que la operación de los programas se circunscribía exclusivamente a lo estipulado en los lineamientos y mecanismos de operación de cada uno de ellos y confirmaron la inexistencia de indicadores que coadyuvaran a la evaluación de avances y resultados.

#### **5.9 ¿Guarda relación con el PDDS? ¿En qué medida? ¿Con qué características? Explique.**



Dado que “Comunidades Sanas y Seguras” se ha evaluado con la batería correspondiente en los términos de referencia al PDDS, por las razones y bajo las circunstancias ya explicadas en el apartado correspondiente al propio PDDS, los ocho programas sociales temáticos aquí evaluados se analizarán respecto a “Comunidades Sanas y Seguras”.

Derivado de lo anterior se puede afirmar que en el mejor de los casos, los ocho programas guardan una relación exclusivamente de carácter enunciativo con “Comunidades Sanas y Seguras” en tanto en éste, los temas objeto de los programas evaluados se consideran temas a ser atendidos por las autoridades de la Delegación a través de diversas estrategias que incluyen entre otras la entrega de apoyos económicos, pero sin mencionar que esto se hará a través de los programas que aquí se analizan. Sin embargo, en ninguno de los lineamientos y mecanismos de operación y reglas de operación de los ocho programas se hace mención al programa delegacional de desarrollo social y menos aún a “Comunidades Sanas y Seguras”.

Como ejemplo de las acciones planteadas en “Comunidades Sanas y Seguras” con relación a los temas objeto de los ocho programas evaluados, se encuentran las siguientes, relativas a atender a personas con discapacidad.

- Eventos para personas con discapacidad.
- Unidad móvil para el fomento social y cultural de personas con discapacidad.
- Apoyos económicos y sociales para personas con discapacidad. Dentro de la cual se inserta el “Programa Apoyo a Personas con Discapacidad”.

Como se mencionó, es preciso advertir que estas acciones no son consideradas en los lineamientos y mecanismos de operación del programa “Apoyo a Personas con Discapacidad”.

Otro ejemplo de las acciones propuestas por “Comunidades Sanas y Seguras” se puede encontrar en el programa de “Apoyo a Estudiantes de Secundaria” en donde se propone la realización de cursos de capacitación para el trabajo en las áreas de: muralismo, fotografía y cultura de belleza; foros como el de Pandillas y Rescate de Espacios Públicos, realizado en abril de 2008; la Feria de los Jóvenes, ocurrida en mayo y junio de 2008 y el 1er. Encuentro de Hip Hop en julio de 2008. En



2008 se reportaron 35 eventos con asistencia de más de 17 mil jóvenes. En ningún caso existió un vínculo explícito entre estas actividades y el programa “Apoyo a Estudiantes de Secundaria”.

**5.10 ¿El conjunto de apoyos y servicios de los diferentes programas sociales guardan congruencia entre sí? ¿Se da cumplimiento al principio de integralidad de la Ley de Desarrollo Social? Fundamente.**

En ningún caso, ya que cada programa opera de manera absolutamente individualizada sin establecer ningún vínculo, coordinación y menos aún concurrencia entre sí. En tal sentido, no existe articulación, ni complementariedad entre los diferentes programas, ya que en lo absoluto contemplan al principio de integralidad en su diseño y operación.

Resulta relevante mencionar que las problemáticas que se pretende atender a través de los ocho programas evaluados, puede abordarse de manera integral articulando éstos programas entre si y con sus homólogos instrumentados por el gobierno central. Por las razones antes mencionadas, el principio de integralidad no se cumple para ninguno de los programas operados por la Delegación.

*6. Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.*

**Información y valoración común a todos los programas**

**6.1. ¿Existen mecanismos para detectar la demanda de la población en este programa? Descríbalos.**

No, la demanda está previamente limitada por el presupuesto destinado a cada programa; es decir, el presupuesto determina el número de beneficiarios y no a la inversa.



Adicionalmente a ello, los programas tampoco establecen un mecanismo que les permita conocer a la población exacta que requeriría beneficiarse del programa, ya que el padrón de beneficiarios resulta de la depuración de las solicitudes recibidas, mismas que tampoco expresan el total de habitantes de la Delegación con necesidad de ser atendidos en cada programa, primero porque el número de solicitudes está limitado a una cantidad determinada por la propia autoridad delegacional con base en el número de solicitudes entregadas el año anterior y, segundo porque no existe garantía alguna de que la totalidad de la población de la Delegación tenga conocimiento de la existencia y menos aún de la instrumentación de los programas.

Sin embargo, las autoridades delegacionales implementan mecanismos no explícitos para detectar necesidades y problemáticas específicas a atender por la población de la Delegación, misma que puede ser canalizada como solicitante de alguno de los ocho programas instrumentados por ella.

De esta manera, se implementan como mecanismos para conocer las necesidades de la población, el consultar directamente a los líderes vecinales, realizar recorridos comunitarios para percatarse de las condiciones territoriales de la Delegación y llevar a cabo audiencias públicas a través de los viernes vecinales, donde la población acude a tener contacto con los responsables de la gestión de la políticas y programas en la demarcación.

## **6.2. Participa la población en el programa, ¿en qué fases y cómo?**

La población no participa en el diseño ni en la instrumentación de los programas, con excepción de la fase de recepción de solicitudes y el proceso de inscripción al programa. Esta participación termina en la recepción del beneficio (monto económico o en especie recibido).

Es decir, el esquema y principio de participación ciudadana establecidos por la LDS y el PDS no se instrumentan en ninguno de los ocho programas evaluados”.

En el programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial, la población beneficiaria participa además en la incubación de su proyecto productivo bajo la



tutoría del ITESM a través de cursos de capacitación y en la asesoría que otorgada para armar su proyecto.

Para el caso del programa “Convive”, la participación observada en la recepción de solicitudes, infiere un primer nivel de consentimiento entre los vecinos al consensuar acciones y prioridades con base en los criterios de estructura, funcionalidad y estética de la unidad habitacional que habitan. Posteriormente se realiza una asamblea con representantes del Programa para establecer el consenso de prioridades, el estudio presupuestal del área técnica de la Delegación, la realización del convenio de corresponsabilidad, la entrega del recurso financiero, el contrato de obra y el seguimiento de la realización de las obras y del acta de entrega-recepción.

### **6.3. ¿Hay OSC participando en el programa? ¿En qué fases del programa se da esta participación?**

No existen vínculos que permitan asociar a las OSC con los programas evaluados, la principal explicación dada por la propia autoridad delegacional está relacionada al carácter mismo de los programas, orientados a la transferencia de recursos, lo que implica un involucramiento directo con cada beneficiario, salvo en el caso del programa “Convive”, aunque en éste, son los propios colonos quienes se constituyen como beneficiarios.

Respecto a este programa, los funcionarios entrevistados mencionaron que esporádicamente hay involucramiento de organizaciones sociales y que las asambleas pueden incluso politizarse, sin embargo, la participación democrática es necesaria para estimular la participación y llevar a buen término las obras aunque puede atrasar la eficacia del programa.

Abrir los programas a la participación de las OSC, podría coadyuvar a que se tomara en cuenta la territorialidad en la instrumentación del programa, al identificar y localizar geográficamente con mayor exactitud y pertinencia a los grupos con mayores necesidades socioeconómicas, es decir, las OSC podrían aportar información fundamental para la selección y entrega más eficiente de los beneficios



del programa; asimismo, ayudarían a su mejor difusión, a darles seguimiento y a evaluarlos.

**6.4. ¿Cuenta el programa o servicio con algún mecanismo que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación?**

En ninguno de los ocho programas, ya que no se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación para el programa y el único criterio utilizado por las autoridades delegacionales para medir la eficiencia del mismo se centra en la total entrega de los beneficios establecidos en sus metas.

En el caso del programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, los funcionarios delegacionales mencionaron que de los reportes derivados el seguimiento de los proyectos financiados por el Programa, se incluía la opinión del beneficiario, lo que podría constituir en alguna medida una valoración preliminar de la satisfacción del usuario sobre el beneficio otorgado por el Programa.

Los únicos elementos que implícita y marginalmente infieren algún proceso de evaluación, están circunscritos a los procedimientos de queja y exigibilidad de los programas, establecidos en los lineamientos y mecanismos de operación de los programas, sin embargo, en ninguno de los dos elementos referidos, se garantiza la viabilidad de su cumplimiento, quedándose el instrumento en un puro procedimiento administrativo de exposición de causa pero sin ninguna garantía de cumplimiento.

**6.5. ¿Prevé el programa o los servicios mecanismos de difusión adecuados para que la población conozca sus beneficios y procedimientos de acceso y dónde acudir para alcanzar sus beneficios?**

No, los únicos mecanismos existentes al respecto en los ocho programas evaluados, se circunscriben a la convocatoria publicada en la Oficina de Becas de la Delegación, en el periódico oficial de la demarcación “El Obregonense”, en la página electrónica de la Delegación, en las audiencias públicas del “viernes vecinal” y en las instalaciones delegacionales ubicadas en diferentes zonas de la demarcación



territorial como lo son los centros de desarrollo social, por lo que su difusión es sumamente limitada.

En general, las bases para la inscripción al programa, que indican los requisitos, procedimiento de selección y reglas de permanencia están estipulados en los lineamientos y mecanismos de operación los cuales se publican en los sitios e instrumentos anteriormente mencionados.

Adicionalmente, resulta pertinente mencionar que no se busca tener una gran convocatoria, ya que el número de beneficios a entregar está previamente determinado y además es insuficiente para la población potencialmente demandante como se ha podido observar en la información presentada en los apartados correspondientes.

#### **6.6. ¿Cuenta el programa con un sistema de rendición de cuentas?**

##### **Describir.**

No, los lineamientos y mecanismos de operación establecen que los programas serán de conocimiento público y que la población que no esté de acuerdo con los resultados del mismo, podrá inconformarse a través del procedimiento que los propios lineamientos y mecanismos de operación establecen para ello; sin embargo, no existe ningún procedimiento que permita que cada una de las fases de desarrollo de los programas sean absolutamente públicas y menos aún que los resultados del mismo, el padrón de beneficiarios, criterios de selección y beneficios entregados se publiciten adecuadamente.

Los funcionarios delegacionales entrevistados declararon que el único sistema de rendición de cuentas en operación, es el relacionado con la cuenta pública, en donde por Ley se tienen que reportar el cumplimiento de metas en el ejercicio presupuestal



## *Evaluación de la operación de los programas sociales temáticos*

### *1. Recursos asignados*

#### Información y valoración común a todos los programas

#### **1.1. ¿Cuenta el programa con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el logro de sus objetivos y metas? Explique.**

Los ocho programas analizados no cuentan con los recursos financieros, humanos ni materiales necesarios para el logro de sus objetivos y metas. Los recursos financieros son escasos, pues en todos los programas se otorga un número muy reducido de apoyos en relación con la población objetivo de cada programa. Como ejemplo de ello, podemos citar que apelando al principio de universalidad establecido en la LDS y en el PDS, en el programa adultos mayores se requeriría de casi 200 veces los recursos actualmente destinados para otorgar las transferencias que hoy en día se entregan a cada beneficiario de este programa. Es decir, se requeriría de poco más de 2000 millones de pesos al año para otorgar mil pesos bimestrales a más de 35 mil adultos mayores de entre 60 y 70 años que habitan en la Delegación.

El programa “Convive”, orientado a la rehabilitación de unidades habitacionales, es otro ejemplo de lo antes citado, sin embargo este es quizás el programa en donde se necesitaría incrementar en menor proporción la inversión destinada: al menos diez veces más recursos para dar a la totalidad de unidades habitacionales de la Delegación la misma atención brindada en 2008 a las 9 unidades atendidas en este año. Resulta evidente que para atender problemas estructurales mayores, como son taludes o desgajamientos, emergencias que no atiende el programa, se requiere de un presupuesto mucho mayor.

Por lo que respecta al personal involucrado en la administración e instrumentación de los programas, para el caso de los cinco programas de transferencias monetarias que además dan atención a los temas de mayor relevancia social en la Delegación (madres solteras, adultos mayores, discapacitados, niños, y



jóvenes) el personal adscrito a la operación de estos programas se limita a dos funcionarios con rango de líder de proyecto, quienes en diversas entrevistas sostenidas manifestaron la necesidad de contar con mayor y mejor equipo, mobiliario e instalaciones ya que estos recursos resultan insuficientes para desarrollar adecuadamente sus funciones.

Un ejemplo de lo anterior es el área de Servicio Social que se encarga de los estudios socioeconómicos necesarios para la selección de beneficiarios en todos los programas de la Delegación y que sólo cuenta con un equipo de cómputo, insuficiente para la realización de dichos estudios.

La información antes mencionada fue confirmada en las entrevistas realizadas con los funcionarios responsables de las unidades administrativas de adscripción de los programas, destacándose carencias en el personal, equipo de cómputo, mobiliario y espacios físicos adecuados para la atención de los solicitantes de inscripción a los programas. Sobre los espacios físicos resulta relevante mencionar que las instalaciones delegacionales cuentan al menos con las adecuaciones necesarias para usuarios con discapacidad.

### **1.2. Los recursos financieros del programa ¿están en función de las metas o por el contrario, las metas están en función de los recursos financieros disponibles?**

En todos los programas instrumentados por la Delegación, las metas de los programas evaluados están en función de los recursos financieros disponibles. Los recursos, etiquetados para cada programa en el presupuesto de egresos aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, determinan el alcance de las mismas como se ha descrito en apartados anteriores.

A pesar de ello, en algunos programas ha sido posible aumentar el monto asignado, tal es el caso del programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial” en el cual se ha logrado para la primera mitad de 2008, un incremento de casi el doble de proyectos apoyados respecto a todo 2007.



### **1.3. ¿Hay oportunidad en la entrega y administración de recursos y transferencias? Describa.**

No se cuenta con datos sobre la oportunidad en la entrega y administración de recursos y transferencias de los programas. Aunque existen los documentos probatorios de los padrones de beneficiarios, las cédulas de inscripción y los presupuestos asignados a éste y los demás programas, esto no permite asegurar que los beneficios se entreguen oportuna y eficientemente; sin embargo y derivado de las entrevistas sostenidas con funcionarios delegacionales, éstos argumentaron que los procesos se daban de conformidad con lo estipulado en los lineamientos y mecanismos de operación, por lo que las fechas estipuladas para las convocatorias, inscripción de participantes, proceso de evaluación de los mismos, selección de beneficiarios y entrega de beneficios, se cumplían en tiempo y forma.

Existe un comité de selección de beneficiarios integrado por el Delegado, el Director General de Desarrollo Social, el Director de Prevención Social y Desarrollo comunitario, así como del resto de las Direcciones Generales de la Delegación, que funcionan como vocales; este Comité se encarga también de planeación, ejecución y del seguimiento de los programas sociales, no así de la evaluación.

El Comité se reúne como máximo dos veces al año, por lo que difícilmente puede implementar un proceso de seguimiento apropiado, pero además no cuenta con un procedimiento de evaluación que permita establecer el impacto real del programa en la población beneficiaria y en la sociedad obregonense en general.

## *2. Consistencia de la operación con el diseño*

### *Información y valoración común a todos los programas*

**2.1 ¿Son suficientes las actividades relacionadas y realizadas en el programa, para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación del mismo? Fundamente.**



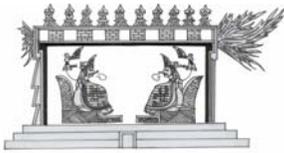
En ninguno de los lineamientos y mecanismos de operación de los ocho programas evaluados, existen actividades previstas que permitan planear, dar seguimiento puntual al desarrollo de los programas y menos aún evaluar sus resultados. Los programas se circunscriben exclusivamente a la instrumentación de las transferencias previstas en el presupuesto destinado para operar anualmente; fuera de ello, no se contempla ninguna otra actividad, meta u obligación por parte de la autoridad delegacional.

Todas las actividades llevadas a cabo en los programas y descritas en sus lineamientos y mecanismos de operación, están circunscritas al cumplimiento de la entrega de los beneficios establecidos como metas físicas de los programas.

Sin embargo, en el caso particular del programa “Convive”, en sus Mecanismos y Lineamientos de Operación correspondientes, se plantea que se realizará un seguimiento del mismo a través de visitas, reuniones y recorridos en cada una de la Unidades Habitacionales incluidas en el programa.

Asimismo, “Convive” cuenta con un mecanismo que se aproxima a la evaluación de la operación, mismo que se concreta a través del acta entrega-recepción por parte del prestador de servicios. El acta debe quedar a entera satisfacción de la asamblea vecinal y tiene garantía por un año. Es un mecanismo usado en la relación contractual, entre el prestador de un servicio y el cliente, en este caso los vecinos. No obstante, no existen mecanismos de evaluación integral, ni del proyecto, ni del programa en su totalidad.

En lo que concierne al programa de “Fomento y desarrollo empresarial”, existe un ejercicio más puntual que hace referencia a los procesos de planeación, ejecución seguimiento y evaluación, aunque no del programa sino de los proyectos que resultan seleccionados por el programa para ser desarrollados, dado que es parte del convenio que la Delegación tiene con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) quién funge como incubadora de negocios para los beneficiados del programa delegacional.



## **2.2 ¿Hay consistencia y coherencia entre diseño y operación?**

### **Argumente.**

En todos los programas aquí evaluados, existe consistencia y coherencia en relación con el cumplimiento de las metas físicas de los mismos; asimismo, existe entre las metas y los lineamientos y mecanismos de operación diseñados para su cumplimiento.

Sin embargo, entre los lineamientos y mecanismos de operación y los objetivos planteados en los propios lineamientos de cada programa, se carece de consistencia y coherencia, por lo cual no resulta posible dar cumplimiento a los objetivos planteados con las metas estipuladas en los lineamientos y mecanismos de operación.

Como caso particular se registra el programa “Convive” en el cual se aprecia, como ya se mencionó en apartados anteriores, mayor consistencia y coherencia entre el diseño y la operación que en el resto de los programas. El diseño del programa está enfocado a casos concretos de rehabilitación. La operación implica una serie de actividades técnicas muy concretas. En este caso el problema se ubica en el universo de beneficiarios a ser atendidos (unidades habitacionales) y de los problemas que se viven en ellas, mismos que no son abordados por el programa.

Otro caso de excepción para con la generalidad de lo sucedido en los demás programas es el programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, el cual no resulta consistente en el diseño, ya que el único documento que rige su desarrollo es las Reglas de Operación, las cuales no son específicas en cuanto al perfil determinado de los beneficiarios, los requisitos para acceder al programa, el tipo específico de proyectos que se apoyarán, mecanismos de difusión, ni de rendición de cuentas, esto último como sucede en el resto de los programas. En la etapa de operación, el Programa opera de manera distinta a como se estipula en las reglas de operación ya que el beneficiario trabaja en mayor medida con la institución externa contratada para tal efecto por la Delegación (Tecnológico de Monterrey) y la demarcación sólo hace entrega de los recursos.



Respecto a los criterios de selección de instituciones externas a la Delegación que colaboran con el programa, en las entrevistas realizadas con los funcionarios delegacionales, se expresó que el único criterio que se toma en cuenta es establecer convenios de colaboración académica con Instituciones de Educación Superior ubicadas en la Delegación Álvaro Obregón, a la Institución se le paga una cuota simbólica por cada proyecto, pero no hay datos de la cantidad ni de cómo se transfieren dichos recursos a la Institución contratada.

**2.4. ¿Tiene mecanismos de coordinación con el gobierno central?  
Describalos.**

En ninguno de los ocho programas existe mecanismos o instrumentos específicos de coordinación con los programas del gobierno central. La anterior afirmación fue constatada en las entrevistas realizadas con los funcionarios delegacionales, en las que categóricamente se afirmó que en ninguno de los programas aquí evaluados existe vínculo alguno de coordinación con el gobierno de la Ciudad.

Sin embargo, vale la pena mencionar que en el programa “Convive”, se observa una marginal complementariedad con proyectos de la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC) en algunas unidades habitacionales, pero se definen muy bien los alcances y la delimitación territorial de las dependencias. Es pertinente comentar que hay un representante de la PROSOC en la Delegación.

Asimismo, en entrevistas sostenidas con los funcionarios públicos encargados del programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, se mencionó que a la par de la instrumentación del programa, se trabaja conjuntamente con el Fondo de Desarrollo Social (FONDESOC) de la Secretaría de Economía del Gobierno del Distrito Federal para el caso de los micro o pequeños negocios y que de tratarse de un negocio más grande se canaliza al Fondo de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) que pertenecen al Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Economía.



**2.5 ¿Existe información actualizada que permita identificar a los beneficiarios, sus características y evaluar el impacto de las acciones? Describa.**

En general no existe información actualizada que permita identificar con precisión a los beneficiarios, sus características socioeconómicas y realizar la evaluación del impacto de las acciones de los programas.

De manera excepcional, respecto al programa “Convive” existe información actualizada que permite identificar a los beneficiarios, sus características y evaluar el impacto de las acciones, todo lo cual se encuentra en los padrones 2006, 2007 y 2008 de las unidades habitacionales atendidas.

**2.6. ¿Se respetan los montos de los apoyos, componentes y/o servicios en la entrega a la población?**

Aunque en ninguno de los ocho programas evaluados se cuenta con una constatación explícita por parte de los beneficiarios de los mismos sobre el cumplimiento en tiempo y forma de los apoyos entregados, se infiere por la información documental que instrumenta su entrega, es decir, lo estipulado en los lineamientos y mecanismos de operación, que sí se lleva a cabo el procedimiento de manera adecuada.

Lo anterior se sustenta también en lo mencionado por los funcionarios delegacionales en las entrevistas sostenidas con ellos, en donde se menciona que las entregas de los apoyos a los beneficiarios se llevan a cabo en las fechas calendarizadas para ello y de igual manera los montos entregados, especialmente en el caso de los cinco programas que transfieren recursos monetarios, se validan a través de la firma de recibos de pago que se canjean por los cheques que contienen los montos de las entregas; este es un procedimiento que también se calendariza de manera bimestral y por todo el año de vigencia del programa.

Una variante de lo explicado es lo sucedido en el programa “Convive”, en donde los vecinos conocen el monto financiero y los alcances físicos del proyecto, la entrega del apoyo es en una sola exhibición cuando esta se hace en especie (pintura,



u otro material de construcción), cuando se contrata a un prestador de servicios para llevar a cabo la mejora de la unidad habitacional, media un contrato para tal efecto, en donde se estipula que el recursos se entregará en tres etapas de conformidad con el inicio, avance y finiquito de la obra o servicio prestado, con lo cual se garantiza la entrega en tiempo y forma de los recursos.

En el caso del programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, los recursos se entregan en especie a los beneficiarios (mobiliario, equipo, herramienta, etcétera) y una parte sólo “simbólica” se paga a la institución que funciona como incubadora del proyecto (ITESM), con lo que también se estaría constatando la entrega de conformidad con lo estipulado en el programa.

## **2.7. ¿Existen registros y documentación avalada del cumplimiento de una administración oportuna y confiable de los recursos del programa?**

En las entrevistas con los funcionarios delegacionales se afirmó que la Delegación a través de la Dirección General de Administración, archivaba los recibos firmados y talones de cheques pagados a los beneficiarios, lo cual físicamente no pudo constatarse.

A mayor abundamiento, el proceso que mencionaron se lleva a cabo para la entrega de recursos en los cinco programas de transferencias monetarias, es el siguiente: se asigna un vale canjeable en la tesorería delegacional, el cual contiene datos del derechohabiente como número de registro y nombre, asimismo en la tesorería se cuenta con una lista de los beneficiarios, quienes al momento de canjear su vale firman de recibido por cheque entregado equivalente al monto del apoyo correspondiente.

Los funcionarios entrevistados enfatizaron haber tenido un buen desempeño en la cuenta pública de la Delegación y en las auditorías presentadas para las cuales los documentos antes mencionados, son un elemento sustantivo.

Sin embargo, en la documentación entregada por la Delegación, no se cuenta con información que acredite el uso oportuno y adecuado de los recursos correspondientes a los ocho programas, aunque la existencia de padrones de



beneficiarios, estudios socioeconómicos aplicados a los mismos, la existencia de un procedimiento específico para la entrega de recursos y la declaración de los funcionarios responsables de la operación de los programas respecto del ejercicio de un pago fiscalizado por los órganos responsables de la administración y finanzas de la Delegación, hacen suponer la existencia de un control institucional formal que avalaría el cumplimiento oportuno y eficiente de los recursos utilizados en cada programa.

**2.8. ¿Se cumplen los principios de transparencia, rendición de cuentas, no clientelismo o condicionalidad política en la entrega de los apoyos y/o servicios? Describa y fundamente.**

En ninguno de los ocho programas se cumplen los principios de transparencia y rendición de cuentas, por las razones multimencionadas en apartados anteriores.

Respecto al clientelismo y condicionalidad política, no es posible con la información existente, verificar la no existencia de estas prácticas en ninguno de los ocho programas evaluados, ya que a pesar de existir un padrón de beneficiarios y los recibos de entrega de beneficios, no existe un mecanismo de transparencia ni de rendición de cuentas que permita tener certeza del buen manejo de los recursos y el no condicionamiento de los mismos; para ello sería necesario verificar en campo y con la población beneficiada.

**2.9. ¿El programa opera en función de minimizar la inversión de tiempo que deben tener los beneficiarios o derechohabientes para acceder a los programas y servicios? Describa y valore.**

Ninguno de los ocho programas contemplan explícitamente mecanismos en este sentido, sin embargo, una de las preocupaciones principales expresadas por los funcionarios que operan los programas ha sido agilizar año con año los procesos, principalmente en términos de tiempo y calidad de la atención. Cabe agregar que la única manera de constatar estas afirmaciones es a través de presenciar directamente



el proceso y, en su caso, interactuar con los usuarios de los programas para conocer su parecer al respecto.

Vale la pena mencionar que en el caso del programa de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, la manera en que la Delegación minimiza el tiempo que invierten los beneficiarios para acceder a los programas y servicios es por medio de la asesoría proporcionada para la presentación de sus proyectos y por medio del apoyo de la institución externa a la Delegación que elabora toda la planeación (ITESM).

### *3. Sustentación y retroalimentación de los procesos*

#### **Información y valoración común a todos los programas**

#### **3.1 ¿Las actividades de seguimiento del programa son sistemáticas y regulares? Descríbalas.**

Como ya se estableció en apartados anteriores, no existen actividades de seguimiento en ninguno de los programas evaluados; el proceso completo de cumplimiento de los programas termina con la entrega de los apoyos económicos a cada uno de los beneficiarios.

Sin embargo, los funcionarios delegacionales han mencionado que al mantenerse los padrones mas o menos estables de un periodo presupuestal a otro y al contar con los estudios socioeconómicos de cada padrón así como las cédulas de registro de los beneficiarios, eventualmente se puede tener un somero seguimiento de la entrega de los apoyos respecto de los beneficiarios que los han recibido.

Un caso de parcial excepción es el programa “Convive”, ya que aunque no establece mecanismos ex profeso de seguimiento y control, éstos se dan de manera implícita al instrumentar la entrega de beneficios, la cual consta de: a) recepción de solicitudes, b) selección a partir del riesgo que presenten las UH, c) asamblea para definir el consenso de prioridades, dictamen técnico y financiero, y definición de techos financieros, d) realización de un convenio de corresponsabilidad, e) apoyo en la asignación del prestador de servicios, f) firma del contrato de obra, g) aval de la



Delegación en la emisión de las entregas de dinero al prestador de servicios, h) seguimiento en el acta de entrega-recepción. Aunque el seguimiento se da a través de todo el procedimiento, tiene más relevancia a partir del inciso f) firma del contrato de obra en adelante.

### **3.2 ¿Existe información concentrada, sistematizada y analizada de las diversas fases del programa?**

En ninguno de los ocho programas evaluados existe información al respecto. La documentación existente es escueta y se circunscribe a los lineamientos y mecanismos de operación de cada programa, las convocatorias de inscripción a los programas, las cédulas de inscripción de los beneficiarios, los padrones de beneficiarios, los recibos de entrega de recursos y sus cheques correspondientes. Es necesario apuntar que sólo fue posible constatar físicamente los cuatro primeros documentos.

Adicionalmente a lo antes descrito, los funcionarios delegacionales comentaron en entrevista que el Manual de Operación del Consejo de Desarrollo Social, que contemplaría los detalles del proceso antes descrito, aún está en fase de elaboración.

De los ocho programas evaluados, el programa “Convive” representa un caso de marginal excepción ya que en el Manual Administrativo de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, se presenta un diagrama de flujo que describe las instancias administrativas a las que debe acudir el vecino representante de la unidad habitacional y cada uno de los 46 pasos a detalle de los que consta todo el procedimiento, desde la solicitud de inclusión al programa, hasta la develación de la placa de da cuenta del término exitoso de la obra objeto del beneficio otorgado por el Programa. Sin embargo, tampoco en este programa se especifica que se compile y analice información paso a paso de cada una de las fases de desarrollo de los proyectos promovidos por el Programa.

### **3.3 ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en la operación del programa? Describa y valore.**



Con excepción del programa “Convive” y en menor grado “Fomento y Desarrollo Empresarial” no existen mecanismos de participación ciudadana en ninguno de los programas valorados, en todo caso y como ya se ha mencionado anteriormente, ésta se circunscribe a participar en el proceso de inscripción y recepción de beneficios.

Los mecanismos de participación ciudadana en la operación del programa “Convive” son los siguientes: una vez asignado el beneficio económico para la unidad habitacional, sus habitantes deciden en una asamblea y por consenso, la prioridad de los trabajos de rehabilitación y mantenimiento que se realizarán; asimismo, los vecinos conforman la Comisión Administrativa y la Comisión de Supervisión y Vigilancia, con lo que toman una parte sustancialmente más activa al menos en la operación del programa que los beneficiarios del resto de los programas aquí evaluados.

Otro caso limitadamente similar es el programa “Fomento y Desarrollo Empresarial”, en el que los beneficiarios participan en la incubación de su negocio bajo la tutela de la institución “incubadora” (ITESM), con lo que también estarían involucrados de manera más activa en la operación del programa que el resto de los beneficiarios en sus programas respectivos.

## 4. Metas

### Información y valoración común a todos los programas

#### 4.1. ¿Existe claridad en el registro y cumplimiento de metas?

No existen registros *ex profeso* de metas en ninguno de los programas evaluados; sin embargo, el registro de éstas y su cumplimiento quedan satisfechos de facto cuando el proceso de selección de beneficiarios y entrega de beneficios queda concluido ya que las metas en los ocho programas se circunscriben al otorgamiento de un cierto número de transferencias al mismo número de beneficiarios, según lo establecido en los lineamientos y mecanismos de operación de cada programa. Es



decir, la entrega de beneficios representa en sí misma el cumplimiento de metas de los programas: un beneficiario una meta registrada, un beneficio entregado, una meta cumplida.

Adicionalmente, el otorgamiento de recursos implica la firma de recibos y la entrega de cheques en fechas de pago o de cumplimiento en el caso de los apoyos en especie previamente establecidas con lo que se puede afirmar que existe un registro implícito del cumplimiento de metas, aunque ni los recibos ni los cheques pudieron constatarse físicamente.

En el caso del programa “Convive”, como ya se explicó en apartados anteriores, su naturaleza aunada al procedimiento de desahogo de las metas, le permite mayor claridad y seguimiento del cumplimiento de las mismas, aunque tampoco cuente con registros *ex profeso* para ello. En este programa, la determinación de los trabajos de rehabilitación y mantenimiento podría considerarse también como un registro implícito de metas.

#### **4.2 ¿Son consistentes los registros de metas? ¿Valore la calidad y pertinencia de las unidades de medida? ¿Describa los instrumentos de registro de cumplimiento de metas?**

A pesar de que no existen registros *ex profeso* de metas de los programas, como ya se mencionó en el apartados anterior, los procedimientos de acuse de recibo de los cheques con los montos de los beneficios objeto de los programas de transferencias monetarias, pueden considerarse como un registro implícito de las mismas, en tanto documentan las fechas de entrega y a quienes se ha hecho entrega del beneficio.

Aunque no fue posible constatar físicamente la documentación descrita, se da cuenta de ello derivado de lo establecido en los propios lineamientos y mecanismos de operación, así como de la información obtenida mediante las entrevistas sostenidas con los funcionarios de la Delegación.

Respecto a las unidades de medida de las metas establecidas en los programas evaluados, éstas resultan pertinentes en razón de que en el caso de los



programas orientados a transferencias monetarias, cinco de los ocho, la unidad de medida obvia es el peso, en el caso de los tres programas de transferencias en especie, las unidades de medida son también pertinentes ya que son consistentes con los beneficios entregados, por ejemplo en el caso del programa “Entrega de Juguetes” la unidad de medida son los juguetes medidos numéricamente.

En el caso particular de “Convive” y de “Fomento y Desarrollo Empresarial”, la unidad de medida puede considerarse monetaria en función de que los presupuestos de su operación están dados en pesos; sin embargo y dado que el recurso monetario no es entregado de manera directa al beneficiario sino a través de un intermediario que hará labores de capacitación, venta de recursos materiales o prestación de servicios, las unidades de medida variarán en razón del beneficio obtenido en cada caso, siendo aún así pertinentes en correspondencia con las metas propuestas.

Respecto a los instrumentos de registro de cumplimiento de metas, aunque no existe formalmente el instrumento en ninguno de los programas, la relación firmada de entrega recepción de beneficios por parte de la autoridad y de los beneficiarios respectivamente, como se explicó en el apartado anterior, puede considerarse implícitamente un registro de metas.

#### **4.3. ¿Existen en todos los casos padrones de beneficiarios? Describa.**

Si, en los ocho programas existen padrones derivados de los solicitantes que han sido aceptados como beneficiarios en los programas. En algunos programas como “Madres Solteras” existen padrones de los años 2006, 2007 y 2008; en el resto de los programas hay padrones de al menos el último año.

En Internet en la página [www.sideso.df.gob.mx](http://www.sideso.df.gob.mx), se encuentra publicado solamente el padrón del año 2007.

Los padrones de beneficiarios existentes incluyen los siguientes datos: nombre, edad, sexo, colonia de residencia, monto del beneficio entregado; sin embargo, se carece de información precisa sobre las fechas de ingreso al programa, de entrega del beneficio, de término del beneficio, reinscripción o no en la participación como beneficiario, monto total del presupuesto por programa, entre otros.



Dado que los programas tienen vigencia anual, de conformidad con los ejercicios presupuestales de donde se asignan las partidas de origen de los beneficios, los padrones de beneficiarios se renuevan cada año.

En el caso particular del programa “Convive”, el padrón registra a las unidades habitacionales objeto de los apoyos del programa, en donde aparecen los datos de ubicación de las mismas, el número de población que la habita, los datos generales del proyecto a realizarse y los datos del convenio a través del cual se llevará a cabo la obra u obras designadas.

#### **4.4 En los programas de transferencias ¿los padrones cumplen con los requisitos del Reglamento de la LDS y del Decreto de Presupuesto?**

No, los padrones existentes no contienen la información instruida por la normatividad vigente: nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; sexo; edad; pertenencia étnica; grado máximo de estudios; tiempo de residencia en el Distrito Federal; domicilio; ocupación; datos de los padres o tutores, en su caso, y Clave Única de Registro de Población. Adicionalmente, se incumple con lo establecido en el artículo 60 relativo a la siguiente leyenda:

“Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”

Los padrones tampoco son hechos del conocimiento público y en los casos en los que se cumple parcialmente con esta obligación, como es el padrón 2007 del programa “Madres Solteras” publicado en Internet, la publicación no se hizo con oportunidad. Adicionalmente, no se indica en los padrones los montos entregados, fechas de entrega ni duración de los programas.

Por lo que se refiere al programa “Convive”, dado que los beneficiarios son Unidades Habitacionales y no personas o familias, en los padrones de beneficiarios se cuenta únicamente con la siguiente información: Nombre de la unidad habitacional; dirección; número de edificios y/o casas; número de viviendas y número de habitantes.



## Finalmente se desacata lo establecido en el Código Financiero del Distrito Federal en sus artículos 501-A y 502-A

**Artículo 501 A.-** Los subsidios, apoyos y ayudas, deberán sujetarse a criterios de solidaridad social, equidad de género, transparencia, accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y temporalidad.

A fin de asegurar la transparencia, eficacia, eficiencia y no discrecionalidad en el uso y otorgamiento de subsidios, apoyos y ayudas a la población, se deberán sustentar en reglas de operación, las cuales deberán:

- I. Identificar con claridad, transparencia y objetividad a la población objetivo, por grupo, género y delegación;
- II. Señalar el calendario de gasto;
- III. Señalar los montos por beneficiario, o el porcentaje del costo del proyecto o acción a subsidiar o apoyar;
- IV. Señalar con claridad los requisitos para el acceso a los beneficios del programa, así como los procedimientos para su verificación, los cuales deberán ser objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos;
- V. Señalar la temporalidad, así como las circunstancias bajo las cuales se procederá a la suspensión de los beneficios;
- VI. Incorporar, en su caso, acciones de corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, con el propósito de hacer patente la relevancia del apoyo y la responsabilidad social de su otorgamiento y uso;
- VII. Incorporar el enfoque de equidad de género;
- VIII. Procurar que el procedimiento para el acceso y cumplimiento de los requisitos por parte de la población beneficiaria, no le representen a ésta una elevada dificultad y costo en su cumplimiento, cuidando en todo momento, la objetividad, confiabilidad y veracidad de la información;
- IX. Procurar que el procedimiento y mecanismo para el otorgamiento de los beneficios sea el medio más eficaz y eficiente y, de ser posible, permita que otras acciones puedan ser canalizadas a través de éste;
- X. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo;
- XI. Especificar los indicadores que permitan la evaluación del cumplimiento de sus objetivos, su desempeño e impacto en la población beneficiaria, así como el costo administrativo de su operación;
- XII. Obligarse a publicar el padrón de beneficiarios. En el caso de que no cuenten con dicho padrón, deberán manejarse mediante convocatoria abierta, la cual deberá publicarse en la Gaceta y en periódicos de amplia circulación y en las oficinas del Gobierno, y en ningún caso se podrán etiquetar o predefinir.

Podrán otorgarse subsidios, apoyos o ayudas a personas físicas o morales individuales, siempre que medie autorización previa del titular de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades, en la que se justifique la procedencia del otorgamiento.

Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades que ejerzan recursos por los conceptos a que se refiere este artículo, deberán crear un padrón único de beneficiarios de los programas sociales cuya ejecución esté a su cargo.

**Artículo 502 A.-** Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán someter a la opinión de una Comisión Interdependencial, la creación de Programas que tengan por objeto otorgar subsidios y ayudas a la población, y que cumplan con los requisitos a que se refiere el artículo anterior. De igual forma, deberán someter a su opinión, cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los criterios de selección de beneficiarios, montos o porcentajes de subsidio o ayuda, y selección de delegación o zonas dentro de éstas.

Los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades elaborarán y someterán a la opinión de la Comisión Interdependencial, las reglas de operación de los Programas observando los requisitos a que se refiere el artículo anterior. Asimismo, enviarán a la Asamblea, para sus comentarios, sus propuestas de Reglas de Operación.

Para iniciar la operación del Programa, además de obtener la opinión de la Comisión Intersecretarial, se deberá realizar su registro ante la Secretaría, la cual emitirá su dictamen de impacto presupuestario, previo a la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de las reglas de operación.



## *CONCLUSIONES PARA LOS PROGRAMAS SOCIALES TEMÁTICOS*

### Información y valoración común a todos los programas

#### **1. Valoración global del diseño**

Los únicos componentes documentados de cada uno de los programas objeto de esta evaluación son los lineamientos y mecanismos de operación.

Bajo este entendido, la valoración respecto al diseño resulta altamente deficiente en la totalidad de los ocho programas evaluados, en principio porque los programas no cumplen con los requisitos de elaboración descritos en la normatividad aplicable, como ya se explicó al inicio de del análisis de los programas sociales temáticos y en el análisis de “Comunidades Sanas y Seguras”.

Adicionalmente y centrándonos exclusivamente en los lineamientos y mecanismos de operación, resulta pertinente mencionar que los objetivos establecidos en éstos, describen con pertinencia los problemas a tratar y los alcances necesarios para resolverlos, sin embargo, las estrategias y metas propuestas para la consecución de los objetivos, se circunscriben exclusivamente a la transferencia de recursos a una parte mínima de la población objetivo.

Es decir, se establecen objetivos y alcances de gran calado en términos de resolver sistemáticamente los problemas de desarrollo socioeconómico de las poblaciones objetivo de cada programa, generándose una importante contradicción entre los alcances de éstos y la posibilidad de su cumplimiento, constreñida a la instrumentación de las metas físicas estipuladas en cada programa.

El diseño de los lineamientos y mecanismos de operación de la totalidad de los programas, responde entonces exclusivamente al cumplimiento de las metas físicas establecidas en ellos, claudicando con ello toda posibilidad de cumplir con los objetivos planteados. Sin embargo, visto desde este particular punto de vista, el



diseño de los lineamientos y mecanismos de operación serían congruentes con las metas en ellos establecidas, permitiendo que se instrumenten adecuadamente.

Es indispensable entonces, que el diseño de cada programa considere un replanteamiento drástico, comenzando con el cumplimiento estricto de las normas de elaboración de todo programa social establecidas en la LDS, su reglamento y por la LPD, pero además apegándose a los objetivos y principios del PDS, principalmente en lo que respecta a mantener una perspectiva orientada a derechos, con una visión integral y cumplimiento pleno de los principios del desarrollo social establecidos tanto en la LDS como en el PDS.

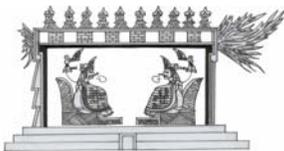
Entre los rubros que deberán desarrollarse con prontitud y plenitud, está la realización de un diagnóstico preciso sobre los problemas a atender con cada programa. Analizar con base en la diferencia de género, edad, origen étnico, discapacidad y otras variables socio-económicas, demográficas y territoriales, a la población objetivo, tomando en cuenta el contexto socio-territorial, la transversalidad en la instrumentación de las estrategias y la universalidad de su cobertura.

También es indispensable que el diseño de los programas contemple puntualmente mecanismos de evaluación e indicadores para supervisar el desarrollo del programa, formas específicas de participación ciudadana y la articulación con otros programas sociales, todo lo cual está instruido por la legislación vigente en la materia (Arts. 30 y 33 de la LDS).

## **2. Valoración global de la operación**

Es importante puntualizar que la operación de los programas se circunscribe a instrumentar la entrega bimestral de transferencias económicas a los beneficiarios durante un año. Dicho lo anterior, se puede hacer una valoración en dos sentidos, el primero respecto a la adecuada consecución de estas entregas y el segundo respecto a lo que sería mínimamente esperable de un programa de desarrollo social, de conformidad con la normatividad que regula su diseño, elaboración y operación.

Respecto a la primera vertiente en comento, se debe mencionar que con base en el cumplimiento de las metas materiales establecidas en los lineamientos y



mecanismos de operación, relativas a la entrega de los beneficios establecidos en los propios lineamientos de cada programa, la operación de los mismos es eficiente; sin embargo, las inconsistencias e incompatibilidades existentes entre los objetivos de los programas y las metas, ambas establecidas en los propios lineamientos y mecanismos de operación, demeritan su diseño pero también su operación.

Adicionalmente a ello, en los lineamientos en comento, se establecen procedimientos de inscripción, recepción del beneficio y de inconformidad y queja, los cuales no sólo no son totalmente claros, sino que no cuentan con mecanismos de rendición de cuentas que permita verificar su cumplimiento y eficiencia.

De igual manera, los lineamientos y mecanismos de operación de ninguno de los programas evaluados, cumplen con los criterios establecidos en la normatividad aplicable respecto a su contenido, lo que entre otras cosas impide que la operación de los programas sea plenamente transparente, que esté totalmente garantizada la no manipulación de la entrega de beneficios y que se cuente con mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

Por lo que respecta a la segunda consideración relativa a la valoración de su operación, debe decirse que como programas promotores del desarrollo social, la totalidad de ellos resulta ineficiente, especialmente al considerar los objetivos establecidos en sus lineamientos y mecanismos de operación. Es decir, en sentido estricto, ninguno de los programas evaluados cumple con los requisitos normativos para poder ser considerados “programas”, en el estricto sentido de la estructura normativa de los mismos, y menos aún promotores del desarrollo social.

Representan un conjunto de lineamientos que exclusivamente posibilitan la transferencia de recursos limitados a un número predeterminado de beneficiarios seleccionados con criterios poco claros, que tienden a la discrecionalidad y con una nula rendición de cuentas y transparencia en sus procesos.

Bajo este escenario, los programas evaluados tendrían una operación totalmente inadecuada ya que no diagnostican la problemática real de las poblaciones objetivo de cada uno, ni prevén una atención integral a dichas problemáticas. Adicionalmente a ello y en el marco del escenario descrito, no se está



resolviendo los problemas señalados en los propios objetivos planteados en los lineamientos y mecanismos de operación.

La operación actual de los ocho programas, además de los vacíos ya mencionados, también desatiende la generación de mecanismos de difusión adecuados para que la población conozca de su instrumentación y procedimientos para acceder a ellos como beneficiarios.

De hecho los criterios aplicados por el Comité de Selección en la determinación final de beneficiarios o el mecanismo de evaluación y generación de indicadores, no están plenamente desarrollados y menos aún son claros en su procedimiento de instrumentación.

Asimismo, se carece de mecanismos de participación de los vecinos en las distintas etapas de los programas, de instrumentos de evaluación, rendición de cuentas y queja ciudadana, entre otras características fundamentales para lograr una operación eficiente en términos de atender integralmente las problemáticas objeto de cada uno de los programas aquí evaluados.

Los vacíos antes señalados, hacen notar otras características de los programas sobre las cuales no se puede medir bajo las condiciones actuales el nivel de efectividad, tal es el caso de la prestancia, rapidez y calidad de la atención brindada a los usuarios, es decir, tiempos de espera en los procesos de inscripción y entrega de los beneficios, tiempos y distancias de traslado hacia y entre los sitios de inscripción y entrega de beneficios, tiempos y calidad en la atención para los procedimientos de queja o exigibilidad, entre otros.

A esto último, hay que añadir finalmente que en la totalidad de los casos, los programas no cuentan con los recursos financieros, materiales y humanos para la operación de los mismos ya que el presupuesto asignado para el programa no es suficiente.

### **3. Valoración global de la relación entre diseño y operación**

La relación entre el diseño y la operación de los lineamientos y mecanismos de operación resulta consistente en tanto éstos están diseñados para la consecución de



las metas físicas en ellos planteadas y sobre lo cual se basa su operación. Sin embargo y como ya se ha comentado con anterioridad, los programas evaluados no sólo no cumplen los requisitos de elaboración e instrumentación (diseño y operación) establecidos por la normatividad vigente para los programas sociales en el Distrito Federal, sino que sus lineamientos y mecanismos de operación, único elemento con el que cuentan, no dan respuesta a los objetivos en ellos planteados y sólo se circunscriben a entregar el número de transferencias económicas para las cuales fueron elaborados.

Resulta pertinente insistir en que con la sola instrumentación de las transferencias económicas señaladas en los lineamientos y mecanismos de operación no podrá resolver los problemas públicos que se plantean en los objetivos de cada uno de los programas.

Una de las varias inconsistencias mostradas por los programas respecto a la relación entre el diseño y la operación se puede observar en el programa “Convive” en donde a causa de ello, la participación de los vecinos está pensada en función de los recursos otorgados y la supervisión de los prestadores de servicios, pero no con respecto al programa mismo, ni a la actuación de los responsables de él en la Delegación.

**4. Del análisis del diseño y la operación, ¿cuál o cuáles son las fortalezas y debilidades de los programas? ¿Cuáles sus alcances y restricciones? Justifique.**

Su fortaleza se orientan a:

- La atención focalizada, aunque parcial, de una población objetivo en condiciones de vulnerabilidad.
- Su funcionalidad y aplicabilidad respecto al cumplimiento de las metas físicas establecidas en los lineamientos y mecanismos de operación.

Sobre sus debilidades:

- La principal debilidad la constituye el incumplimiento de los criterios y características establecidas por la normatividad vigente para todo programa de



desarrollo social en el Distrito Federal. Derivado de ello, se carece entre otros elementos de diagnóstico, identificación puntual del problema público a ser atendido, identificación puntual de la población objetivo, vinculación con los objetivos y principios de desarrollo social establecidos en la LDS y en el PDS y un diseño acorde a los elementos antes mencionados en el que se describan puntualmente los objetivos, metas, estrategias, acciones, recursos y demás elementos que deberá contar el programa para su adecuada instrumentación.

- En consecuencia tampoco se toma en cuenta la transversalidad, la territorialidad ni la complementariedad en su instrumentación, careciéndose de una perspectiva orientada a la integralidad y al involucramiento y participación ciudadana en su diseño y operación.
- El único elemento con el que cuenta el programa son los lineamientos y mecanismos de operación, mismos que no están elaborados de conformidad con lo estipulado en el artículo 33 de la LDS y se orientan exclusivamente a instrumentar la transferencia de recursos a un número determinado de beneficiarios, que representa además un porcentaje mínimo de la población con necesidad de ser atendida.
- Los objetivos y las metas descritos en los lineamientos y mecanismos de operación no se corresponden, por lo que aún logrando las metas establecidas, los objetivos serán incumplidos, dejándose en consecuencia sin resolver el problema público a atender.
- Opera de manera aislada del resto de programas de desarrollo social instrumentados por la Delegación y por el gobierno central. Los recursos entonces se volatilizan y se pierde impacto social.

Sobre su alcance:

- Brindar un apoyo económico mínimo a un porcentaje muy reducido de la población objetivo a ser atendida.

Sobre sus restricciones:

- No se contempla a la totalidad de la población objetivo del mismo.



- Los montos objeto de las transferencias económicas entregadas a los beneficiarios representan un potencial adquisitivo equivalente en el mejor de los casos al 12.33% del costo vigente en marzo del año 2009 de la canasta alimenticia recomendable<sup>27</sup>.
- No se cuenta con instrumentos y mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas por lo que no es posible garantizar la pulcritud ni el no condicionamiento en las transferencias realizadas, ni tampoco conocer la utilidad y eficiencia de las mismas.
- Dadas las deficiencias en la difusión e información sobre el programa y en el proceso de selección de beneficiarios, No se garantiza la entrega de las transferencias a la población con mayor necesidad de recibirlas. Adicionalmente y dada la supeditación de las transferencias a los montos presupuestales asignados y a la temporalidad de los mismos, la población beneficiada no tienen garantía de poder recibir por más de un año el beneficio económico.

## **5 Recomendaciones para la mejora de los programas sociales temáticos**

### **¿Qué recomendaciones haría para la mejora del programa?**

Dado que la actual administración concluirá sus funciones el 4 de diciembre del presente año y que los programas instrumentados por la Delegación se encuentran actualmente en operación y en pleno ejercicio del presupuesto aprobado para el presente año, las recomendaciones que se vierten a continuación se orientan principalmente a subsanar las inconsistencias y fallas de estos programas partiendo

---

<sup>27</sup> De acuerdo con un estudio del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, se informó que en los últimos dos años, el poder adquisitivo del salario mínimo ha registrado una pérdida de 32.64%. Sin embargo, en ese mismo lapso la canasta alimenticia tuvo un incremento de 67.16 por ciento y el aumento al salario mínimo fue de casi 13 por ciento. el incremento acumulado del precio de la Canasta Alimenticia Recomendable (CAR) ha sido de 67.16 %, al pasar de 80.83 a 135.12 pesos; mientras, el aumento del salario mínimo apenas fue de 12.59 % (de 48.67 a 54.80 pesos). La CAR es una canasta de alimentos recomendables para el consumo diario de una familia mexicana integrada por cinco personas (dos adultos, un joven y dos menores). Una persona necesita aumentar sus horas de trabajo para poder adquirir los productos de la canasta alimenticia recomendable, ya que antes era de 13.17 horas y ahora requiere 19.43 horas. En el estudio se detalla que con el actual salario mínimo, más de 17 millones 900 mil personas, que representan 40.82 % de las familias trabajadoras (de la Población Económicamente Activa) en México, no tienen ingresos suficientes para adquirir la canasta. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/573405.html>

El CONEVAL informó que 70 % de la población en el país gana menos de lo que cuesta la canasta básica. De 103 millones de mexicanos, 18 millones viven en pobreza alimentaria, 25 millones en pobreza de capacidades y 48 millones en pobreza patrimonial. <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/menor-al-costo-de-canasta-basica-ingreso-de-70-de-los-mexicanos/>.



de un enfoque de planeación institucional que sienta los precedentes necesarios para que la administración local entrante el 5 de diciembre de 2009, pueda contar con un marco programático y presupuestal en materia de desarrollo social adecuado para incidir de manera más puntual y contundente en los problemas públicos detectados en la Delegación.

Bajo las consideraciones antes expuestas se propone lo siguiente:

- Elaborar un diagnóstico sobre las condiciones socio-económicas vividas por los habitantes de la Delegación, con la finalidad de detectar los principales problemas sociales a ser atendidos en la demarcación territorial y un diagnóstico específico sobre los distintos temas derivados de los problemas sociales detectados y que serán objeto del diseño, elaboración e instrumentación de los programas sociales operados en Álvaro Obregón.
- Apegar el diseño y elaboración de los programas sociales delegacionales a la normatividad establecida en la LDS, la LOAP, LPD, sus reglamentos y en el PDS.
- Tomar en cuenta en los diagnósticos elaborados, el criterio de territorialidad que permitirá ubicar espacialmente a los grupos de población en una situación de mayor vulnerabilidad social.
- Determinar con oportunidad y pertinencia el presupuesto necesario para la adecuada operación de cada programa social que se pretenda instrumentar, previendo la plena atención de la totalidad de la población objetivo de los mismos, especialmente en los casos en donde se estipula el otorgamiento de transferencias económicas.
- Vincular y coordinar los programas sociales diseñados en la Delegación para aprovechar de mejor manera los recursos en ellos utilizados bajo criterios de integralidad, transversalidad, complementariedad y territorialidad.
- Vincular y coordinar los programas sociales delegacionales a los homólogos instrumentados por el gobierno central, también bajo criterios de integralidad, transversalidad, complementariedad y concurrencia territorial.
- Tomar en cuenta los criterios de transversalidad integralidad complementariedad y territorialidad en la planeación de las estrategias y acciones específicas de los



programas de desarrollo social, urbano y económico de la Delegación, para propiciar su concurrencia y potenciar los beneficios generados en la población tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

- Vincular explícitamente los objetivos, estrategias y metas de los programas a los objetivos y principios de la LDS y el PDS.
- Incluir instrumentos y mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que permitan identificar fallas y deficiencias de diseño y operación, su adecuada corrección, total transparencia en su aplicación y nivel de satisfacción por parte de los beneficiarios.
- Propiciar e incluir la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil orientadas al trabajo en los temas objeto de los programas instrumentados en la Delegación para propiciar una mayor publicidad de éstos, más y mejor información útil en la elaboración de los diagnósticos e identificación de problemas a atender, mejor identificación y atención de la población beneficiaria en el territorio delegacional y mayor transparencia en el diseño y operación de los programas.
- Circunscribir los padrones de beneficiarios al RLDS y a los demás ordenamientos aplicables, así mismo dar mayor y mejor difusión a cada uno de los programas y describir con absoluta claridad, los procedimientos de participación del Consejo de Selección en la determinación de beneficiarios, así como los procedimientos de generación y evaluación de indicadores.



---

## CONCLUSIONES GENERALES

### **SOBRE LA ESTRATEGIA DE TRABAJO DE LA DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL.**

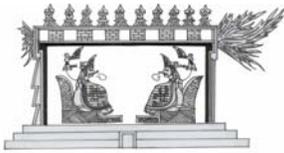
El gobierno delegacional de Álvaro Obregón no cuenta formalmente con un programa de desarrollo social, sin embargo, la Delegación ha instrumentado en la presente administración lo que los propios funcionarios delegacionales denominan “estrategia de Comunidades Sanas y Seguras”. Esta “estrategia” es presentada como el eje central de todas las acciones instrumentadas por la Delegación; en consecuencia, la asumen como el eje coordinador del desarrollo social en la demarcación territorial.

Sin embargo, el documento que avala la elaboración de “Comunidades Sanas y Seguras”, no acredita las características que todo programa delegacional y particularmente, el programa delegacional de desarrollo social debería tener de conformidad con las leyes de Desarrollo Social (LDSDF) y de Planeación para el Desarrollo (LPDDF), ambas del Distrito Federal (al menos las instruidas en los artículos 29 a 38 de la LDSDF y 28 a 31 de la LPDDF).

En consecuencia a lo anterior, “Comunidades Sanas y Seguras” tampoco está ceñido a los objetivos, lineamientos y principios del desarrollo social establecidos por el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal.

El objetivo principal de “Comunidades Sanas y Seguras”, es promover mayores índices de bienestar en la población, sustentados en la erradicación de conductas sociales asociadas al deterioro socio-económico de la población, al que como consecuencia se le atribuye la proliferación de conductas delictivas y adictivas, las que son el centro de atención de las estrategias descritas en el documento “Comunidades Sanas y Seguras”.

Adicionalmente a “Comunidades Sanas y Seguras”, la Delegación opera siete “programas” dirigidos a atender sectores específicos de la población y que tienen un referente de diseño y operación en programas homólogos del gobierno central. En todos los casos los programas están orientados al otorgamiento de apoyos

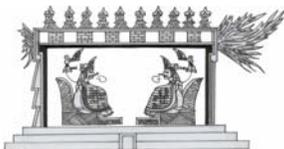


económicos o en especie para el logro de metas físicas establecidas en los lineamientos y mecanismos de operación de cada uno de ellos.

Sobre los ocho programas a los que se ha hecho alusión en el párrafo anterior, resulta altamente relevante mencionar que de ellos sólo existe constancia de los lineamientos y mecanismos de operación, que son un requisito con el que todo programa de desarrollo social deberá contar de conformidad con el artículo 33 de la LDSDF. Sin embargo y a pesar de que en la normatividad descrita se establecen las características puntuales que deberán contener los lineamientos y mecanismos de operación, éstos se encontraron incompletos en todos los casos, y en la mayoría de ellos, con importantes inconsistencias internas, la más relevante es que los objetivos del programa y las metas son incongruentes; es decir, los objetivos describen alcances que no podrán cumplirse con la sola entrega de los beneficios establecidos en la metas.

La conclusión central derivada de los argumentos hasta ahora descritos, es que en la Delegación Álvaro Obregón formalmente no se operan programas de desarrollo social, porque ninguno de los documento presentados como programas en materia de desarrollo social, cumplen con los requisitos mínimos establecidos por el marco normativo vigente para acreditarles la connotación de “programa”.

En todo caso y desde nuestro punto de vista, apegado estrictamente a la aplicación del marco normativo en materia de desarrollo social, la Delegación Álvaro Obregón instrumenta una estrategia -como los propios funcionarios de la demarcación territorial le denominan-, en materia de combate a la delincuencia y a las adicciones, a través primordialmente de acciones orientadas a la salud física y emocional de los habitantes en situación de mayor vulnerabilidad en la Delegación. Adicionalmente y con relación a los otros ocho “programas” en comento, la Delegación en estricto sentido, opera la transferencia de recursos monetarios y materiales a ocho grupos específicos de población, sin que exista prueba documental alguna de los resultados de estas transferencias en términos de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población beneficiada.



A continuación se desarrollarán cuatro grupos de valoraciones indicadas en los términos de referencia, sobre el conjunto de los programas evaluados.

**1. Valoración de la coherencia entre los distintos programas que desarrolla la Delegación.**

No existe articulación en la operación de las transferencias de los ocho “programas”, todos operan de manera aislada y sin coordinar su instrumentación en la búsqueda de integralidad en su aplicación, para potenciar con ello los beneficios que pudiesen brindar a la población objetivo.

Respecto a “Comunidades Sanas y Seguras”, sólo existe el referente que se hace en este documento sobre las estrategias orientadas a apoyar a grupos vulnerables a través de “becas”, refiriéndose a cinco grupos de población objetivo, los cuales son objeto también de transferencias instrumentadas en cinco de los ocho programas específicos operados por la Delegación.

**2. Con base en los principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, valore el sentido predominante en el conjunto de programas de desarrollo social de la Delegación.**

En estricto sentido y tomando en cuenta lo mencionado en los apartados anteriores, no hay una vinculación explícita entre los principios del desarrollo social establecidos en el artículo 4 de la LDSDF y los nueve documentos objeto de esta evaluación. Sin embargo y de manera implícita, se puede asumir que los principios que mayor aplicabilidad tienen tanto en “Comunidades Sanas y Seguras” como en los ocho lineamientos y mecanismos de operación referidos a programas sociales específicos, son la “equidad social”, la “equidad de género” y la “justicia distributiva”.

Decimos que el vínculo más visible tiene un carácter implícito en función de que en ninguno de los nueve casos analizados se establece una vinculación explícita para con los principios del desarrollo social, lo cual sería inevitable si los documentos analizados respondiesen a la connotación normativa de programas y no sólo se asumiesen como tal, en el caso de “Comunidades Sanas y Seguras”, a través de la mención de las autoridades delegacionales y, en el caso de los otros ocho documentos, mediante un acto inconcluso de autoridad consistente en la publicación



en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de los lineamientos y mecanismos de operación, incompletos y con importantes fallas de diseño y operación, de las cuales la más sobresaliente es la inconsistencia casi genérica existente entre objetivos y metas, lo cual los hace funcionales en razón de sus metas e inoperables en función de sus objetivos.

Existen otros principios del desarrollo social que podrían tener una vinculación implícita sin embargo y aunque se lleguen a enunciar, no existe garantía de su cumplimiento, tal es el caso de la exigibilidad, que está planteada implícitamente en los lineamientos y mecanismos de operación a través del procedimiento de inconformidad, en el cual la decisión final pareciera ser discrecional, al no estar plenamente identificados los procedimientos de su fallo.

### **3. Valore la estrategia para el diseño y operación del conjunto de los programas de desarrollo social de la Delegación.**

Con base en la información hasta ahora descrita en los numerales anteriores de este apartado conclusivo, no se podría afirmar que existe una estrategia ex profeso para el diseño y operación de los programas, en principio, por la propia carencia de documentos que validen su condición de programas, en segundo lugar porque “Comunidades Sanas y Seguras” comprende un documento enunciativo de las acciones que la Delegación pretende llevar a cabo para combatir la delincuencia y el narcotráfico, mediante acciones de asistencia social orientadas principalmente a la salud física y mental, mediante atención médica y actividades recreativa (cultura, deporte, entretenimiento, entre otros).

Por otro lado, la valoración que se podrá hacer en los otros ocho documentos, no es sobre los programas en sí, sino solamente sobre los lineamientos y mecanismos de operación de cada uno de ellos, asumiendo primero, que en ningún caso cumple a cabalidad con la estructura obligada por Ley, y segundo que en todos existen fallas relevantes de diseño y operación.

Entre las fallas de diseño más sobresalientes, está la incongruencia entre objetivos y metas. Otras fallas importantes en el diseño son también: deficiencias en la selección de la población objetivo; el reducido número de beneficios a otorgar y su



limitado monto; la falta de mecanismos de seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas; la ausencia de un procedimiento simple, claro y expedito de inconformidad; la ausencia de procedimientos transparentes, detallados e imparciales utilizados por los comités de selección; la carencia de una planeación programático-presupuestal; desvinculación entre las áreas responsables de operar los programas, no existen estrategias de coordinación ni concurrencia en la instrumentación de los programas perdiendo la posibilidad de incrementar el impacto positivo de una instrumentación integral; la falta de previsión en cuanto a la disponibilidad de recursos (humanos, materiales, económicos), entre otros.

Respecto a la operación, ésta se circunscribe solamente al registro de interesados, en la elaboración de un estudio socioeconómico y ser seleccionado por un comité, después de lo cual se entrega el beneficio.

Como se puede observar, la estrategia de operación en todos los casos es sumamente simple; en consecuencia, la operación parece estar más en función de la sola entrega de recursos a quienes los han solicitado y han sido acreditados para recibirlos, esto con base en la oportunidad con la que el solicitante efectúe el registro.

Sin embargo y a pesar de lo mencionado, la operación de los programas resulta funcional si se evalúa exclusivamente con base en el cumplimiento de las metas establecidas en los lineamientos y mecanismos de operación, pero cuando se evalúa en función del cumplimiento de los objetivos descritos en los programas, el resultado es completamente opuesto, ya que con la sola entrega de los apoyos determinados en las metas físicas de los programas, resulta imposible el cumplimiento de los objetivos y alcances estipulados en los propios lineamientos y mecanismos de operación de los programas, cuyos alcances están planteados en términos de resolver los problemas de desarrollo socioeconómico de los habitantes de la Delegación.

#### **4. Valore la relación predominante entre el conjunto de los programas de la Delegación y el gobierno central.**

Es una relación de indiferencia y aunque podría pensarse que pudiera ser complementaria en razón de que todos los programas tienen un referente en el



gobierno central, no lo es porque todos los programas operan de manera aislada, desvinculada para con sus homólogos en el gobierno central, sin ningún tipo de coordinación en común y sin concurrencia alguna.

Tampoco son competitivos porque el número de beneficiarios a los que se atiende a través de las transferencias delegacionales es proporcionalmente mucho menor, adicionalmente en algunos casos la población objetivo difiere entre el programa central y el delegacional, tal es el caso de las transferencias a adultos mayores, que en el caso del gobierno central se otorga a adultos de 70 años y más, mientras que en la Delegación se otorga a adultos entre 60 y 69 años.

Otra diferencia en algunos casos destacable, estriba en los principios del desarrollo social a los que se apega la transferencia, por ejemplo en el mismo caso ejemplificado en el párrafo anterior, en el gobierno central se cumple con el principio de universalidad, mientras que en la Delegación sólo se entrega un número determinado y reducido de apoyos, que está en función de la disponibilidad de recursos y no de la demanda por la obtención del beneficio.

Finalmente resulta relevante mencionar que la falta de cumplimiento de los preceptos normativos instruidos por el marco normativo en materia de desarrollo social, propicia la ausencia de un proceso eficiente de planeación programático-presupuestal, sin el cual ninguna acción llevada a cabo mejoraría sustancialmente la instrumentación actual de los programas, ya que en estricto sentido, la Delegación no opera programas, administra transferencias, las cuales no tienen otro sustento que el de hacer entrega de una serie de beneficios económicos y en especie a grupos específicos de población considerados en situación de vulnerabilidad, pero sin ningún estudio o documento que constate su pertinencia, funcionalidad o eficacia.

## **SOBRE LA PERSPECTIVA DE ARTICULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO CON EL DESARROLLO SOCIAL**

La necesidad de plantearnos una estrategia de articulación entre desarrollo urbano y desarrollo social tiene que ver con: a) la desarticulación existente entre los programas implementados por la Delegación y b) el carácter insuficiente de los



mismos para resolver los problemas planteados en sus propios objetivos. Ambos incisos justifican el segundo aspecto central, la necesidad de implementar una perspectiva integral de “proyecto urbano” con un enfoque socio-territorial.

En la desarticulación de los programas de la Delegación, vemos dos problemas de inicio. El primero es el concerniente a la confusión programática de “Comunidades Sanas y Seguras”, entendida como eje aglutinador del desarrollo social en la Delegación, pues a pesar de ser considerado como un “modelo integral”, que acuerpa al resto de los programas, esto no es así en la práctica, en el diseño, ni en la operación del programa; tampoco se expresa como tal en cuanto a los objetivos y alcances de los 8 programas particulares, que se operan por separado y cuyos alcances son limitados, como puede observarse en la evaluación detallada de los mismos.

En este apartado se intenta entonces sugerir una perspectiva más integral que articule el desarrollo social con el desarrollo urbano de la Delegación.

Una primera consideración de lo anterior es la necesidad de reorganizar los proyectos orientados al desarrollo social dentro de un programa de desarrollo social delegacional, que bien puede ser “Comunidades Sanas y Seguras”, siempre y cuando se aclaren con precisión los objetivos, sus componentes y se adecue su diseño y elaboración a los cánones establecidos por la normatividad vigente en la materia. Ello requiere forzosamente un rediseño del programa con una perspectiva integral, incorporando aquellos programas que cubran el objetivo social, al cumplir plenamente con los principios del desarrollo social establecidos en la LDS y el PDS.

El diseño deberá ser resultado de un diagnóstico serio de las condiciones socio-económicas y territoriales de la delegación, con base en documentos oficiales, que pueden ser por ejemplo, los programas de desarrollo social, económico y urbano del Distrito Federal y el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación, entre otros.

El segundo aspecto, que se refiere a la necesidad de instrumentar una orientación de “proyecto urbano”, busca disminuir el carácter insuficiente de las acciones dirigidas al bienestar social. Lo que sigue, es la justificación de realizar una



propuesta socio-territorial orientada a la construcción de ciudadanía, para diseñar un programa de desarrollo social integral. Esta propuesta se basa en los resultados y conclusiones parciales de “Comunidades Sanas y Seguras” y de los ocho programas sociales temáticos aquí evaluados.

Como hemos indicado en el apartado relativo al marco teórico, estamos de acuerdo en que el mayor reto para el desarrollo social es la diferenciación socio-espacial. Esto exige enfrentar los problemas en toda su complejidad. El “proyecto urbano” es un concepto que puede articular la necesaria correspondencia entre desarrollo social y urbano. Enfrenta con mayor eficacia y eficiencia los principales desafíos del desarrollo social.

Un primer paso es identificar territorialmente a los sectores más vulnerables e impulsar una clasificación multidimensional “con base en la condición cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, y demográfica de sus habitantes”, como lo establece, en efecto, el propio Reglamento de la LDS. A tres desafíos nos enfrentamos cuando queremos reducir las causas de la desigualdad social: a) habitabilidad y sustentabilidad (calidad de vida, b) empleo y derechos sociales, y c) participación ciudadana.

Una unidad habitacional a partir de la experiencia del programa “Convive”, puede constituirse en el objetivo territorial de un proyecto urbano. También puede constituirlo una agrupación de unidades habitacionales articuladas en un territorio más amplio. Del diagnóstico socio-territorial puede desprenderse la identificación de una zona o de un archipiélago de zonas urbanas específicas, con problemas serios en sus condiciones de vida urbana, problemas de empleo e ingresos, deterioro de infraestructura, distribución de la población vulnerable, entre otros.

Después de identificar las áreas de intervención, ahí en ese espacio, se deberán diseñar acciones que articulen los principios de universalidad, transversalidad, integralidad, territorialidad y participación. Convergerían acciones y recursos, en torno al mejoramiento del equipamiento escolar y las becas a jóvenes estudiantes; la organización de centros de convivencia infantil y el apoyo a madres solteras; el mejoramiento de centros de salud y programas de equidad de género; el



mejoramiento de vivienda y su impacto en el mejoramiento barrial y de la imagen del espacio público; la implementación de cursos de especialización laboral y el apoyo a micro empresas; el ordenamiento territorial y el diseño de espacios para discapacitados con el apoyo a adultos mayores; el rescate de las festividades y tradiciones, con el apoyo de actividades culturales.

Cada proyecto urbano deberá ser resultado de la articulación de ideas, prácticas y recursos que convergen en el territorio. Las zonas o territorios funcionarían después como un motor de inversión y mejoramiento de otras áreas circunvecinas, que conecten el espacio público con la experiencia más íntima de la casa, de la familia, y del individuo. El objetivo es hacer asequible el espacio urbano y la ciudad, a una escala humana.

El proyecto urbano diseñado en lugares específicos será sobre todo consecuencia de la voluntad política de diversos actores sociales que tienen intereses legítimos sobre el territorio, para realizar acciones que beneficien socialmente a la comunidad, y que la transforme, efectivamente, en una “comunidad sana y segura”. Las autoridades delegacionales gestionarán la formulación de proyectos urbanos que rescaten la historia y la trayectoria espacio-temporal de la zona de intervención, con la participación de ciudadanos y grupos sociales.

La visión pondrá atención en evitar acciones escenográficas y existencialistas, que no ataquen los problemas en su esencia. La participación será así un aspecto fundamental. No obstante, la participación ciudadana se entenderá en la formación de actores urbanos colectivos que erijan estrategias socio-espaciales diversas. Como en la experiencia del programa “Convive”, pero ahora lanzada a una escala mayor, lo importante será abrir una convocatoria para diseñar, operar, dar seguimiento y evaluar los “proyectos urbanos”, identificando problemas de la comunidad y jerarquizándolos por grados de exigencia y recursos disponibles. Se incorporarán demandas asumidas como derechos ciudadanos, “el derecho a la ciudad”, por ejemplo, que justifica prácticas y acciones sobre el territorio. La rendición de cuentas será un procedimiento inherente de este accionar colectivo, a partir del debate de ideas entre los ciudadanos beneficiados.



Si bien en “Comunidades Sanas y Seguras” se identifican zonas de muy alta y alta marginación, hacia las cuales se dirigen las acciones de prevención social, se observa con base en estas orientaciones para generar proyectos urbanos desde el ámbito social, una ausencia de participación ciudadana desde la realización de diagnósticos comunitarios que deriven en la construcción de alternativas viables para la solución de los problemas locales, y con ello, reforzar la constitución de actores sociales con una perspectiva de exigibilidad.

### SOBRE LOS RECURSOS ASIGNADOS A PROGRAMAS SOCIALES

Programa	Población Objetivo	Metas Físicas	Monto del apoyo o beca Pesos	Periodicidad de la Entrega	Unidad Administrativa Responsable
“Apoyo a Población Vulnerable”. Madres Solteras	Madres Solteras	335 apoyos	\$1000.00 Apoyo anual total por persona: \$6.000 Presupuesto asignado \$2,010,000.00	Bimestral	Dirección General de Desarrollo Social
“Apoyo a Personas con Discapacidad”.	Personas con Discapacidad	335 apoyos	\$1000.00 Apoyo anual total por persona: \$6.000 Presupuesto asignado \$2,010,000.00	Bimestral	Dirección General de Desarrollo Social
“Apoyo a estudiantes de Nivel Secundaria”	Jóvenes estudiantes de secundaria	335 apoyos	\$1000.00 Apoyo anual total por persona: \$6.000 Presupuesto asignado \$2,010,000.00	Bimestral	Dirección General de Desarrollo Social
Club 60’s. Adultos Mayores	Adultos Mayores	338 apoyos	\$1000.00 Apoyo anual total por persona: \$6.000 Presupuesto asignado: \$2,028,000.00	Bimestral	Dirección General de Desarrollo Social
“Rehilete”. Becas a Estudiantes de Primaria.	Alumnos de primaria	619 becas	\$300.00 Apoyo anual total por persona: \$1,800.00 Presupuesto asignado: \$1,114,200.00	Bimestral	Dirección General de Desarrollo Social
“Festividades y Tradiciones Populares”	Niños y Niñas	“Día de Reyes”  “Jornadas de los Derechos de las niñas y los niños”  Día del Niño	8,709 juguetes Presupuesto: \$295,170.50 Monto por juguete: \$33.89  7,720 juguetes Presupuesto: \$219,500.50 Monto por juguete: \$28.43  5,000 juguetes Presupuesto: \$600,000.00 Monto por juguete: \$120 pesos	Anual	Dirección General de Desarrollo Social
“Convive”. Programa de Coinversión Social para la	Unidades Habitacionales de la delegación Álvaro Obregón	Depende del presupuesto. En 2008 fueron 9 unidades	Monto por Unidad Habitacional: \$507,142.8571 Presupuesto asignado: \$3,550,000.00	Sobre la duración de la obra	Dirección General de Obras y Desarrollo



Rehabilitación de Unidades Habitacionales (Acciones de Mantenimiento de Vivienda).		habitacionales apoyadas			Urbano
Programa de Fomento y Desarrollo Empresarial en Álvaro Obregón.	Empresas de nueva creación y a residentes de la Delegación en condiciones de vulnerabilidad: jubilados, viudas, pensionados, ancianos y discapacitados.	Depende del presupuesto, en 2008 se apoyaron 50 proyectos en la primera de dos generaciones por año. En 2007 se apoyaron 70 proyectos en total en el año.	Monto asignado a la primera generación del 2008: \$2,188,000.00	Única ocasión	Dirección General de Desarrollo Delegacional

Los montos de los programas de transferencia monetaria (los primeros cinco del cuadro anterior) oscilan entre trescientos y mil pesos al bimestre; se trata de recursos insuficientes pero necesarios para apoyar a una parte menor de la población de la demarcación. Además, la manera de otorgar el recurso a la población demandante de tales apoyos, no responde con claridad, más allá del llenado de una cédula socioeconómica y de criterios de priorización discrecionales.

También se observa en el cuadro anterior, que el programa “Festividades y tradiciones populares” opera a través de transferencias en especie (juguetes); este programa también presenta una falta de claridad para otorgar tales apoyos con base en necesidades sociales. Los montos destinados por juguete oscilan entre los 28.43 y 120.00 pesos, aunque no se haya detectado los criterios a partir de los cuales se deciden los costos por juguete y el número de apoyos a entregar. Este programa, a diferencia de los anteriores de transferencia monetaria directa donde sugerimos mantenerlos con incrementos, es prescindible, dado su nula relevancia como estrategia de desarrollo social delegacional, pudiendo reorientarse los recursos destinados a este programa a otros de mayor relevancia.

Los apoyos económicos de los programas “Convive” y “Fomento y Desarrollo Empresarial”, son transferencias en especie a partir de la presentación de una solicitud por unidad habitacional o por proyecto productivo, respectivamente. En el caso del programa de rehabilitación para las unidades habitacionales, el monto



promedio fue de \$507,142.86. Por su parte, se destinaron \$2,188,000.00 pesos a proyectos empresariales, sin embargo, como se aprecia en el análisis de este programa, la delegación no proporcionó información acerca del tipo de proyectos que apoya y el destino y control de los recursos asignados a cada proyecto.

## APUNTES FINALES

La comprensión de la articulación entre el orden social-urbano y el territorio donde los diferentes actores y sectores sociales del Distrito Federal, se asientan, desarrollan sus actividades y participan, requiere de un análisis serio del impacto de la planeación urbana y los programas de desarrollo social, en una sociedad marcada históricamente por la desigualdad social.

Asimismo, dicha articulación requiere de la comprensión del desarrollo de las relaciones de poder en el espacio, a través de su manifestación arquitectónica y urbana, así como de su organización político territorial, a través de diferentes niveles de gobierno y espacios de soberanía (división del poder político). Particularmente en materias concurrentes como el uso de recursos hidráulicos y energéticos, estratégicos para la reactivación económica en la región central del país, donde se concentra cerca del 40% del Producto Interno Bruto nacional.

En este sentido, los programas de desarrollo social en la estructura del poder político mexicano, no pueden ser por definición de carácter universal, refiriéndose a la totalidad de la población, y en eso hay que ser enfáticamente claros, ya que el objetivo más genérico de todos ellos es reducir las desigualdades sociales. En consecuencia, sus reglas de operación y su instrumentación se dirigen hacia los sectores y actores más desfavorecidos.

También hay que tener claridad en el hecho de que el conjunto de programas e instrumentos de política social, no van a reducir la extrema desigualdad social, en uno de los conglomerados urbanos más grandes del mundo, y mucho menos si no se comprende a fondo el origen y complejidad del problema, y se atacan directamente las causas y no los efectos de la polarización social en la ciudad.



Si no se hace de esta forma los programas de desarrollo social serán sólo válvulas de escape y paliativos, para la magnitud de la problemática. Más del 52 % de la PEA de Álvaro Obregón estaba desempleada en 2000 con una tendencia ascendente, hoy en día enfrentamos una crisis económica sin precedentes, pero también estamos frente a desmedidas concentraciones de capital que en el caso de esta Delegación se ejemplifican con los consorcios enclavados en la Nueva Santa Fe y que no representan ningún tipo de derrama económica a los habitantes de los pueblos peri-urbanos, por ejemplo, de las demarcaciones territoriales de Álvaro Obregón y Cuajimalpa, como son Santa Fe, Santa Rosa Xochiac y San Bartolo Ameyalco, por mencionar sólo algunos y mucho menos algún beneficio de orden ambiental, ni siquiera en materia de reducción de riesgos.

En conclusión, se requiere articular los programas de desarrollo social a los procesos productivos y a la restauración y manejo de la base natural de producción de bienes y servicios si se quiere que los programas de desarrollo social tengan impacto a mediano y largo plazo sobre la economía de la Delegación y en general de la región poniente de la Ciudad y sobre la calidad de vida de su población. Es decir, las inversiones aisladas, sin un diagnóstico claro de los sectores productivos y de los potenciales económicos que ofrece el territorio urbano y rural de la demarcación Álvaro Obregón, tienen un bajo impacto en el desarrollo social.

Finalmente es preciso mencionar que las disputas por el poder político entorpecen la articulación y el uso de instrumentos de política urbana, social, económica y ambiental. El debate de la complementariedad de los recursos tiene que ver con esta disputa; asimismo, la reforma política inconclusa limita el ejercicio pleno de la soberanía tanto de los recursos naturales y productivos como de las un número de decisiones administrativas relevantes para el desarrollo social.



---

## RECOMENDACIONES SOBRE EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL Y SOBRE EL CONJUNTO DE LOS PROGRAMAS QUE ESTA OPERA

### PLAZOS DE ACTUACIÓN

Se juzga conveniente y factible que las recomendaciones hechas puedan instrumentarse en el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta además que la siguiente administración tomará posesión el 5 de diciembre del presente año, lo cual implica que toda adecuación hecha al diseño y operación de los programas sociales de la Delegación deberán concluirse antes de esa fecha, asumiendo también los tiempos necesarios para el proceso de entrega recepción, plazo durante el cual no se podrán hacer grandes reformas a los programas en operación.

Con base en lo antes mencionado, la Delegación contará como máximo con 9 meses para conocer, debatir y en su caso instrumentar las recomendaciones que muy atentamente ponemos a consideración del Consejo para la Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal en este documento, lo anterior en razón de que en marzo próximo se pudieran hacer del conocimiento de las autoridades delegacionales las recomendaciones que aquí se vierten.

De conformidad con lo expuesto, se propone como corto plazo el tiempo comprendido entre marzo y julio del presente año, tiempo en el cual consideramos que las autoridades delegacionales tendrán oportunidad de instrumentar las recomendaciones que a continuación se describen en este apartado.

Como mediano plazo y siendo consecuentes con lo antes mencionado, proponemos el periodo comprendido entre julio y noviembre del presente año, en donde las autoridades delegacionales podrán concluir los procesos de adecuación recomendados a sus programas sociales.

### CORTO PLAZO

En los cinco meses comprendidos en este periodo, las acciones que creemos conveniente que la Delegación lleve a cabo se circunscriben a un solo tema:

1. Instrumentación del artículo 29 de la Ley de Desarrollo Social.



En cada una de sus fracciones, lo cual implica atender en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (LPDDF) al menos y de manera prioritaria lo estipulado en su artículo 31.

Esta recomendación está orientada a dar cumplimiento a la principal obligación de la Delegación en materia de desarrollo social: contar con un programa delegacional de desarrollo social (artículo 11 fracción II de la LDSDF), adicionalmente pretende establecer un sustento sólido de planeación para el desarrollo en la demarcación territorial, en el entendido de que al cumplir adecuadamente con esta obligación legal, habrá menor posibilidad de vacíos procedimentales, instrumentación de programas sin utilidad o mala instrumentación de programas relevantes; que son algunas de las conclusiones de mayor relevancia obtenidas al finalizar el análisis de los programas de desarrollo social operados en Álvaro Obregón.

Como consecuencia de la adecuada instrumentación de esta recomendación, se pretende coadyuvar a institucionalizar en la Delegación un proceso eficiente de planeación programático-presupuestal para sus programas de desarrollo social, sin el cual ninguna recomendación que pudiera hacerse mejoraría sustancialmente la instrumentación actual de los programas, en el entendido de que operacionalmente la Delegación más que operar programas, distribuye transferencias, que de suyo y en las condiciones en las que actualmente se hace, difícilmente contribuirán al desarrollo social en la demarcación territorial, lo que se hace evidente al observar que en la mayoría de programas sociales instrumentados, los objetivos planteados en los lineamientos y mecanismos de operación son imposibles de lograr con la sola instrumentación de las transferencias establecidas en estos lineamientos.

De esta manera y apelando a lo establecido por este artículo de la LDSDF, todos los programas de desarrollo social elaborados por la Delegación podrán apelar de manera más clara y contundente a una política de desarrollo social ante todo universal y definida a partir de los principios de integralidad, transversalidad, territorialidad y participación.

Por ello, con la aplicación de esta recomendación se espera que la Delegación comience a generar beneficios públicos más palpables tanto de carácter general



como específico, entre otros: diseñar programas *ad hoc* a problemáticas específicas, los cuales contribuyan fehacientemente a la “realización de los derechos de la población mediante el cual se fomente el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida” de los habitantes de la delegación, apelando además al cumplimiento pleno de los principios del desarrollo social.

Resulta conveniente hacer hincapié en la atención que se deberá poner en la elaboración de los diagnósticos y evaluación de las problemáticas identificadas en la Delegación, instruidas en la fracción I del artículo 29 aludido, ya que de este proceso depende la eficacia con la que las autoridades definirán las estrategias a seguir en el diseño y la orientación misma de los programas a ser instrumentados.

Con ello se identificarán con mayor detalle los cambios reales en la situación de marginación y vulnerabilidad de la población obregonense, posibilitando que las estrategias y programas, aún los orientados a transferencias, brinden el mayor beneficio posible a los habitantes de la Delegación.

De manera particular hacemos hincapié en una serie de acciones específicas que aunque descritas implícitamente en la normatividad a la que se ha hecho mención, resulta pertinente destacar y especificar a manera de recomendaciones complementarias para la adecuada instrumentación de lo estipulado en el artículo 29 de la LDSDF:

- a) Identificar en los diagnósticos e integrar en el diseño de los programas sociales el análisis territorial que incluya las zonas con alta marginación a ser atendidas en la Delegación y las acciones concurrentes que en el territorio y específicamente en las áreas de aplicación de los programas, se lleven a cabo a través de la instrumentación de dos o más programas sociales.
- b) Considerar la posibilidad de integrar en los diagnósticos los siguientes tipos de análisis:
  - Análisis socio-demográficos.- edad, sexo, origen étnico, escolaridad, natalidad, morbilidad, composición de los hogares, migración y población urbana - rural.



- Análisis socioculturales.- costumbres, nivel de organización y participación social, identidad barrial o comunitaria y para con la delegación, equidad de género.
  - Análisis socio-económico.- ocupación, niveles de ingreso, índices de marginación, origen destino de la fuente de trabajo, propiedad de la vivienda, calidad de construcción de la vivienda.
  - Análisis socio-territorial.- población ubicada en zonas de vulnerabilidad, dotación de infraestructura y equipamiento urbano por colonia y unidad habitacional, densidad poblacional, coeficiente de ocupación y de utilización del suelo por colonia y unidad habitacional, zonificación en porcentajes en el territorio delegacional.
- c) Adicionalmente se recomienda que previamente al diseño de los programas de desarrollo social, especialmente aquellos orientados a atender a grupos específicos de población, se incorporen a los diagnósticos de cada uno lo siguiente:
- Revisar estudios teórico-conceptuales y estadísticos existentes sobre el tema y de preferencia realizados sobre la población objetivo del programa.
  - Ubicar por colonia y unidad habitacional a la población objetivo de cada programa, caracterizándola de conformidad con indicadores socio-demográficos, socio-culturales, socio-económicos y socio-territoriales.
  - Integrar en el diseño de los programas, un catálogo de carencias y necesidades sobre las cuales se enfoquen los objetivos, metas y acciones de cada programa.
  - Elaborar un análisis programático-presupuestal, que complemente lo estipulado en los artículos 30 y 33, inciso e) de la LDSDF, que permita estructurar la solicitud y asignación de recursos requeridos (económicos, humanos, materiales), referenciados a las actividades programadas y al cumplimiento preciso de objetivos, metas, estrategias y acciones.



- d) Considerar la aplicación de programas especiales de desarrollo social en las áreas rurales y de suelo de conservación, con la finalidad de asegurar la inclusión de la población no urbana a los beneficios de la política de desarrollo social.
- e) Establecer claramente y de conformidad con el artículo 30 de la LDSDF, los criterios de ejecución de los programas de desarrollo social.
- f) Elaborar los lineamientos y mecanismos de operación en estricto apego a lo instruido en el artículo 33 de la LDSDF y poniendo particular énfasis en la elaboración de los padrones de beneficiarios de conformidad con los artículos 34 a 36 del ordenamiento citado, así como atender puntualmente a la instrucción del artículo 38 de esta norma, relativo a imprimir en todos los documentos relativos a la entrega de beneficios económicos y materiales, la leyenda relativa al carácter público del programa.
- g) Se recomienda que los mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos por los programas, instruidos por el inciso g) del artículo 33 de la LDSDF y en el artículo 30 de la LOAPDF, incluyan la elaboración de indicadores de satisfacción de la población beneficiada y de impacto, en la solución de los problemas sobre los que se pretende incidir.
- h) Se recomienda que en el diseño de los programas de desarrollo social, especialmente en aquellos en los que se incluyan transferencias, se contemplen mecanismos de difusión que garanticen la socialización plena de la información entre la población de la Delegación y particularmente entre la población objetivo de cada programa y zona de aplicación.

No debe omitirse el mencionar que el artículo 39 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), establece como una obligación de los jefes delegacionales “Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, [...]”;

De conformidad con los artículos 123 fracciones I, IV, VIII y XI a XIII y 128, fracción VIII y X del Reglamento de la LOAPDF, corresponderá a la Dirección General de Desarrollo Social de la Delegación, coordinar el trabajo propuesto en esta primera



recomendación, el cual con base en la normatividad enunciada, se hará con la participación concurrente que sea necesaria del resto de las direcciones generales y demás áreas operativas de la demarcación territorial.

Una vez terminado el procedimiento de elaboración del programa de desarrollo Social de la Delegación Álvaro Obregón, se deberá terminar con el proceso normativo indicado para su institucionalización en el artículo 28 Bis de la LPDDF, lo cual se hará a través de la comunicación del mismo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de éste a la Asamblea Legislativa de la entidad, quién deberá aprobarlo y publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Con este procedimiento se estará garantizando institucionalizar el proceso de planeación del desarrollo social y obligar a la continuidad del proceso en la siguiente administración, como también se mandata en el artículo 30 de la LPDDF.

### **MEDIANO PLAZO**

En los cuatro meses comprendidos en este periodo, las acciones que consideramos conveniente se lleven a cabo en la Delegación Álvaro Obregón, son las siguientes:

1. Reorganización programático-presupuestal.

De las unidades administrativas y montos destinados a atender específicamente las acciones establecidas en el Programa de Desarrollo Social de Álvaro Obregón y los programas de desarrollo social específicos, para los cuatro meses restantes de ejercicio de la actual administración. Con ello se preverá que los programas sociales que la Delegación determine conducentes, después de terminado el proceso previo de diseño y elaboración de los mismos, llevado a cabo durante los cinco meses anteriores, pueda instrumentarse y operar durante los restantes cuatro meses de ejercicio, heredando una experiencia de planeación institucionalizada y técnicamente más depurada.

Estas actividades deberán ser encabezadas por el Jefe Delegacional y apoyarse técnicamente por las direcciones generales de Administración (DGA), Desarrollo Delegacional (DGDD) y Jurídica y Gobierno (DGJG), de conformidad con el artículo 123 fracciones IV y V, VI, VIII, IX, XI y XII del Reglamento de la LOAPDF.



La DGA es la responsable de la administración de los recursos humanos, económicos y materiales de la Delegación (artículo 125 del Reglamento de la LOAPDF), lo que la ubica como la unidad administrativa de mayor responsabilidad y con mayores atribuciones para la adecuada instrumentación de esta recomendación.

En el marco de sus atribuciones, la DGA deberá analizar y dictaminar las propuestas programático-presupuestales de cada uno de los programas operados por la Delegación. En la medida en que el Programa Operativo Anual y el programa de gasto de la demarcación territorial lo permitan, la DGA deberá prever las reasignaciones presupuestales necesarias para atender los requerimientos de recursos (humanos, materiales, económicos) necesarios para la adecuada operación de los mismos,.

La DGDD, contribuirá a formular, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de la atención al público, de conformidad con lo estipulado en el artículo 131 fracciones I, XIII, XX y XXIII del Reglamento de la LOAPDF.

Esta Dirección General deberá coordinarse con la DGA para prever los procesos de reasignación de responsabilidades en relación con los programas a ser instrumentados, anticipar y resolver las necesidades de personal atendiendo mínimamente a la premisa de cargo-perfil y previendo las necesidades de atención al público, especialmente tratándose de programas que incluyan transferencias económicas o materiales.

La DGJG tiene la obligación de velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas que sean atribución de la Delegación, de conformidad con el artículo 124, del Reglamento de la LOAPDF en sus fracciones III y XX, esta última relativa a la dictaminación de convenios, contratos y demás actos administrativos necesarios para el ejercicio de las atribuciones del jefe delegacional y de las unidades administrativas de la Delegación.

Esta Dirección General tendrá la obligación de elaborar y/o aprobar los convenios, contratos, acuerdos y demás documentos resultantes de los procesos de



reestructura orgánica y presupuestal de las unidades administrativas involucradas en la instrumentación de los programas de desarrollo social.

## 2. Mejorar la coordinación y concurrencia

De la operación de los programas de desarrollo social tanto al interior de los órganos delegacionales involucrados en el diseño y operación como para con los programas homólogos en el Gobierno del Distrito Federal.

Recomendamos que la jefatura delegacional y las distintas unidades administrativas en el marco de sus facultades, sostengan reuniones periódicas calendarizadas en razón de las responsabilidades concurrentes a ser atendidas, particularmente en la instrumentación integral de programas sociales, principalmente cuando se trate de atender zonas con alta marginación o la atención de grupos específicos en situación de vulnerabilidad.

De igual manera, resultaría altamente conveniente que se establecieran enlaces específicos para con las dependencias del gobierno central encargadas de instrumentar los programas de desarrollo social, específicamente aquellos de carácter homólogo para con los instrumentados en la Delegación.

Los enlaces tienen la responsabilidad de coordinar la comunicación y la vinculación procedimental y operativa entre diferentes instancias gubernamentales, tendrían asimismo la responsabilidad de coordinar y facilitar el intercambio de información y la operación conjunta de estrategias o acciones concurrentes.

Todo lo anterior resulta altamente relevante en razón de que los programas delegacionales, especialmente aquellos que operan transferencias económicas o materiales, tendrían mayor eficiencia en su aplicación si su instrumentación se coordina con la llevada a cabo por el programa homólogo del gobierno central. La coordinación entre ambos tipos de programas sería más eficaz si se planifica haciendo un análisis de la población objetivo atendida por uno y otro programa desde los diagnósticos de los mismos, por ello, resulta relevante incluir en ellos los cuatro tipos de análisis propuestos en el inciso b, de la primer recomendación del corto plazo.



Este trabajo de coordinación o enlace interinstitucional, se recomienda llevarlo a cabo en dos niveles, al interior de la demarcación territorial, para lo cual un funcionario (a) deberá ser designado por el titular de cada unidad administrativa y al exterior de la Delegación, para con las dependencias correspondientes en el gobierno del Distrito Federal, por lo que resulta recomendable que el Jefe Delegacional nombre a uno o más funcionarios para llevar a cabo esta encomienda.

### 3. Instrumentación de procedimientos de evaluación

Para mejorar los resultados de los programas instrumentados, es necesario establecer procedimientos claros, precisos y permanentes de evaluación del impacto, nivel de satisfacción y costo-beneficio de los programas de desarrollo social instrumentados.

Más allá del cumplimiento de lo estipulado en la normatividad aplicable en la materia, a la que ya se ha hecho mención anteriormente, resultaría recomendable abundar en los mecanismos de evaluación del desempeño de los programas sociales operados en la Delegación.

Para ello, se recomienda llevar a cabo diferentes tipos de evaluación al término de cada ejercicio presupuestal, las cuales tendrían que estar al menos en los términos de lo sugerido en el primer párrafo de esta recomendación. Esta evaluación puede hacerse aparejada al análisis de la cuenta pública del año que termina y siempre tendrá que realizarse previamente a la elaboración del Programa Operativo Anual y del armado del presupuesto solicitado para el año fiscal siguiente.

En consecuencia con lo antes descrito, este ejercicio tendría que hacerse en los meses de septiembre-noviembre del presente año, con ello se contribuiría también a sentar el precedente para que este ejercicio se instrumente en administraciones futuras.

Las áreas responsables de esta actividad, deben ser las unidades administrativas responsables de la instrumentación de cada programa, para lo cual se deberá prever que tanto en el diseño del programa como en los lineamientos y mecanismos de operación, se hagan explícitas y se detallen estas evaluaciones, el desglose de su contenido, procedimientos, indicadores utilizados, tiempos en los que



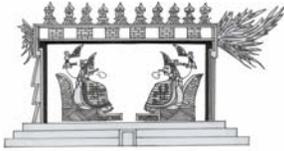
deberá llevarse a cabo, área (s) dentro de cada unidad administrativa responsables de coordinar la evaluación y/o instrumentarla y, los recursos necesarios para hacerlo; en este último punto convendría prever una partida presupuestal destinada a la contratación de evaluaciones externas que garanticen transparencia, imparcialidad y eficacia en los procedimientos llevados a cabo.

La contratación de evaluadores externos y la asignación de recursos para llevar a cabo esta actividad, deberán ser resueltas por las direcciones generales de Administración y Jurídica y Gobierno, de conformidad con las atribuciones estipuladas para cada una en la LOAPDF y su Reglamento.

Finalmente, cabe señalar que el sentido general de las recomendaciones se circunscribe, por una parte, al cumplimiento de la normatividad dispuesta en el Distrito Federal para generar el programa de desarrollo social delegacional y sociales temáticos que reflejen con ello los principios establecidos en la Ley de Desarrollo Social.

Se trata también de un reordenamiento programático que optimice los recursos destinados a la promoción del desarrollo social de la población obregonense, sobretudo al observar que el porcentaje destinado a los programas sociales analizados en esta evaluación, es el 1.03% (\$16,024,871.00) del presupuesto total de la delegación (\$1,555,625,393.00), además de incrementar el monto destinado a este rubro de inversión social para avanzar de una focalización poblacional, poco clara en su operación, a una focalización territorial con base en el diagnóstico socio-territorial sugerido, sin perder de vista el horizonte de la universalidad de los programas sociales, criterio congruente con las políticas sociales impulsadas desde la administración anterior y la presente de la Ciudad de México.

Habría entonces que revalorar en este sentido, el monto destinado a la inversión social en la delegación; por ejemplo si se intentara cubrir de manera universal a la población que tiene entre 60 y 69 años de edad, se requeriría entonces, no de \$2,028,000.00 para 338 becas, si es que se mantuvieran los mil pesos de apoyo por bimestre, sino de \$210,000,000.00, esto es, cien veces más, dado que la población en este rango poblacional es de 35,000 personas aproximadamente.



Con este ejemplo, se quiere reforzar finalmente la recomendación de que una estrategia de desarrollo social territorial con una perspectiva de proyecto urbano, significa además de mayores recursos destinados al área social, la posibilidad de generar sinergias entre la población, que conforme sujetos sociales de derechos, en una dinámica de participación ciudadana, con la responsabilidad del gobierno delegacional en la realización de los derechos sociales de la población obregonense.



---

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### LIBROS

1. Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Sáez, L. (2001). "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica". En: Arteaga, C. y Solís, S. *La política social en la transición*. México: UNAM, Plaza y Valdés.
2. Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
3. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
4. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
5. Azuara, I. 2008. *Dinámicas socio-espaciales y medio ambiente: sustentabilidad, crisis civilizatoria y racionalidad económica en la Metrópolis Mexicana*. Taller temático México-Alemania: Poder, Espacio y Cultura de y en las Ciudades. Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin y Centro de Estudios sobre la Ciudad, UACM. Berlín, Alemania. Julio de 2008.
6. Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un Manual para la práctica*. México: CIDE.
7. Bustelo, E. (2004). "¿Retornará lo social?" En: Boltvinik, J. y Damián, A. *La pobreza en México y el Mundo*. México: Siglo XXI.
8. Bonnemaïson, J. 2004. "Voyage autour des territoires", *L'Espace Géographique*, n° 4, pp. 249-262.
9. Boisier, S. 1998. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, número 2, pp. 5-18.
10. Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.
11. CALVEIRO GARRIDO PILAR "Redes familiares de sumisión y resistencia. México", Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México 2003.
12. Cohen, E. y Franco, R. (2003). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI.
13. Casique, I. Coord. "Violencia de género en las parejas mexicanas. Análisis de resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006". INMUJERES: UNAM, CRIM, México, 2008.



14. Duch, J. 1982. "El concepto del medio geográfico y el problema de la diferenciación regional". En: Revista de Geografía Agrícola. No. 2.
15. Esping-Andersen, (2000). Fundamentos sociales de las economías post-industriales. Barcelona: Ariel.
16. García B. y Oliveira O. "Mujeres jefas de hogar y su dinámica familiar", publicada en Papeles de Población, enero-marzo, número 43, UAEM, Toluca, México 2005
17. Giménez, G. y Héau, C. 2006. El desierto como territorio, paisaje y referente de identidad. México (Mimeo). Localizado en: <http://www.gimenez.com.mx> (12/06/2007).
18. Gutiérrez, Alonso y Félix. 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. SSA.
19. Feuerstein, M. (1990). Partners in evaluation: evaluating development and community programmes with participants. London: Macmillan.
20. Gil, F. (1992) Unraveling Social Policy. Cambridge: Schenkman Publishing.
21. Harvey, D. 2009. La Ciudad Neoliberal. En: Sistema Mundial y Nuevas Geografías. UACM, UAM, UIA, México.
22. Herrera y Castón. 2003. Las políticas sociales en las sociedades complejas. Barcelona: Ariel
23. Hill, M. (1996) Understanding Social Policy. Oxford, United kingdom : Blackwell Publishers.
24. INEGI-INMUJERES. "INMUJERES. Mujeres y hombres en México 2008", 12a. ed., México, 2007.
25. Laurell, A. (2007). Evaluación de resultados de 2001 del componente de Apoyo Alimentario. México: Gobierno del Distrito Federal.
26. Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
27. Marshall 1950. Citizenship and Social Class. Cambridge: Cambridge University Press.
28. Mejía, J. (2003). La Evaluación de la gestión y políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.



29. Montagut, T. (2000). Política Social. Barcelona: Ariel.
30. Ortiz, M. (2007). La política social del D.F. 2000-2007. Perspectivas y propuestas para la política social en el Distrito Federal. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
31. Pérez-Negrete M. 2009. Santa Fe: ciudad, espacio y globalización” Itaca, UIA,CIESAS, México.
32. Posavac, E. and Carey, R. (1980). Program evaluation. Methods and case studies. United States: Prentice Hall.
33. Santos, M. (2000). Evaluación Educativa 1. Un proceso de diálogo, comprensión y mejora. Argentina: Colección Respuestas educativas.
34. Sassen, Saskia, 1991, The global city, New York, London, Tokyo, New Jersey, Princeton University Press.
35. Schejtman, A. y Berdegué, J. 2003. Desarrollo territorial rural. Chile: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Banco Interamericano de Desarrollo
36. Torres M. “Al cerrar la puerta”, Grupo Editorial Norma, México 2005.
37. Valadez, J. and Bamberger, M. (1994). Monitoring an Evaluating Social Programs in Developing. Washington: World Bank.
38. Vedung, E. (1996). Evaluación de políticas públicas y programas. Suecia: Instituto Nacional de Servicios Sociales.

#### **FUENTES ELECTRÓNICAS (REFERIDAS AL DISTRITO FEDERAL)**

EG	Estatuto de Gobierno
LDS	Ley de Desarrollo Social
RLDS	Reglamento de la Ley de Desarrollo Social
LPD	Ley de Planeación del Desarrollo
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública
RLOAP	Reglamento de la LOAP
CF	Código Financiero 2008 y 2009
PDS	Programa de Desarrollo Social 2007-2012
LGPS	Lineamientos Generales de Política Social



LMO Lineamientos y Mecanismos de Operación de los programas evaluados

### **BASES DE DATOS**

- INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda
- INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005
- INEGI. Cuadernos estadísticos delegacionales. Álvaro Obregón.
- CONAPO. Proyecciones de población e indicadores sociodemográficos por entidad federativa.
- DIF. Información estadística sobre población vulnerable.
- Índice de marginación del Distrito Federal por delegación y unidad territorial.

### **CARTOGRAFÍA**

Mapas socioeconómicos a escala delegacional

---

## **ANEXOS**

### **ÍNDICE DE DOCUMENTOS ENTREGADOS POR LA DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN**

Documento integrado “Comunidades Sanas y Seguras” - Programas Sociales 2006-2008.

Contenido:

- I. Primera Parte. Diagnóstico de los Problemas de Desarrollo Social
- II. Segunda Parte. Posible Solución de los Problemas de Desarrollo Social
- III. Tercera Parte. Avances del Programa de Comunidades Sanas y Seguras
- IV. Cuarta Parte. Descriptivos Operacionales de los Subprogramas de Desarrollo Social. Actividades Institucionales
- V. Quinta Parte. De los Programas Sociales
- VI. Sexta Parte. Presupuesto

### **ÍNDICE DE ENTREVISTAS**



Entrevistas Realizadas a Funcionarios de la Delegación Álvaro Obregón en los meses de octubre y noviembre de 2008<sup>28</sup>

**Primera Entrevista. 23 de octubre de 2008.**

Entrevista a:

- Lic. Leonel Luna Estrada- Jefe Delegacional de Álvaro Obregón
- Gustavo Figueroa Cuevas- Director General de Desarrollo Delegacional
- Eduardo Santillán Pérez- Director General de Desarrollo Social
- Lic. Martín Ponce Rubio- Director de Prevención Social y Desarrollo Comunitario

**Segunda Entrevista. 29 de octubre de 2008**

Entrevista a:

- Lic. Martín Ponce Rubio- Director de Prevención Social y Desarrollo Comunitario
- Dr. Jorge de la Rosa- Coordinador de salud Mental

**Tercera Entrevista. 31 de octubre de 2008**

Entrevista a:

- Lic. Daniel Cortés Ceja- Director de Desarrollo Económico de la Delegación Álvaro Obregón

**Cuarta Entrevista. 4 de noviembre de 2008**

Entrevista a:

- Lic. Martín Ponce Rubio- Director de Prevención Social y Desarrollo Comunitario
- C. Margarita Mendoza- Jefa de Oficina de Trabajo Social
- C. Hilda Luna- Enlace Administrativo de la Dirección General de Desarrollo Social

**Quinta Entrevista. 5 de noviembre de 2008**

Entrevista a:

- Rubén Tepox López- Líder Coordinador de Proyecto

**Sexta Entrevista. 10 de noviembre de 2008**

Entrevista a:

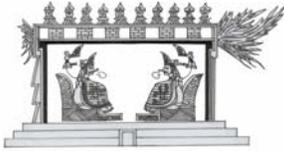
- Lic. Daniel Cortés Ceja- Director de Desarrollo Económico

**Séptima Entrevista. 14 de noviembre de 2008**

Entrevista a:

---

<sup>28</sup> Las transcripciones completas se presentan en un archivo electrónico anexo y en un engargolado.



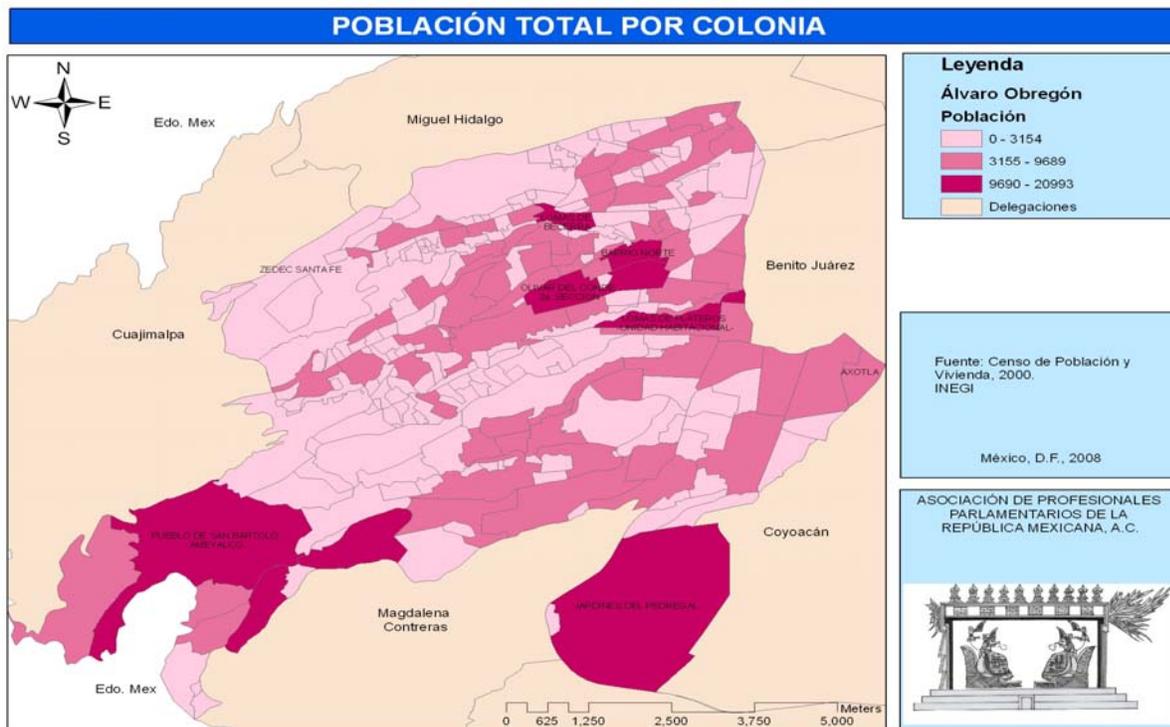
- Lic. Martín Ponce Rubio- Director de Prevención Social y Desarrollo Comunitario
- Lic. Esther Vázquez- Asesora de Lic. Martín Ponce Rubio, Director de Prevención Social y Desarrollo Comunitario
- C. Yalmiria Mendoza- Operadora de los Programas Sociales en la Delegación Álvaro Obregón
- C. Valkidia Mateos- Operadora de los Programas Sociales en la Delegación Álvaro Obregón



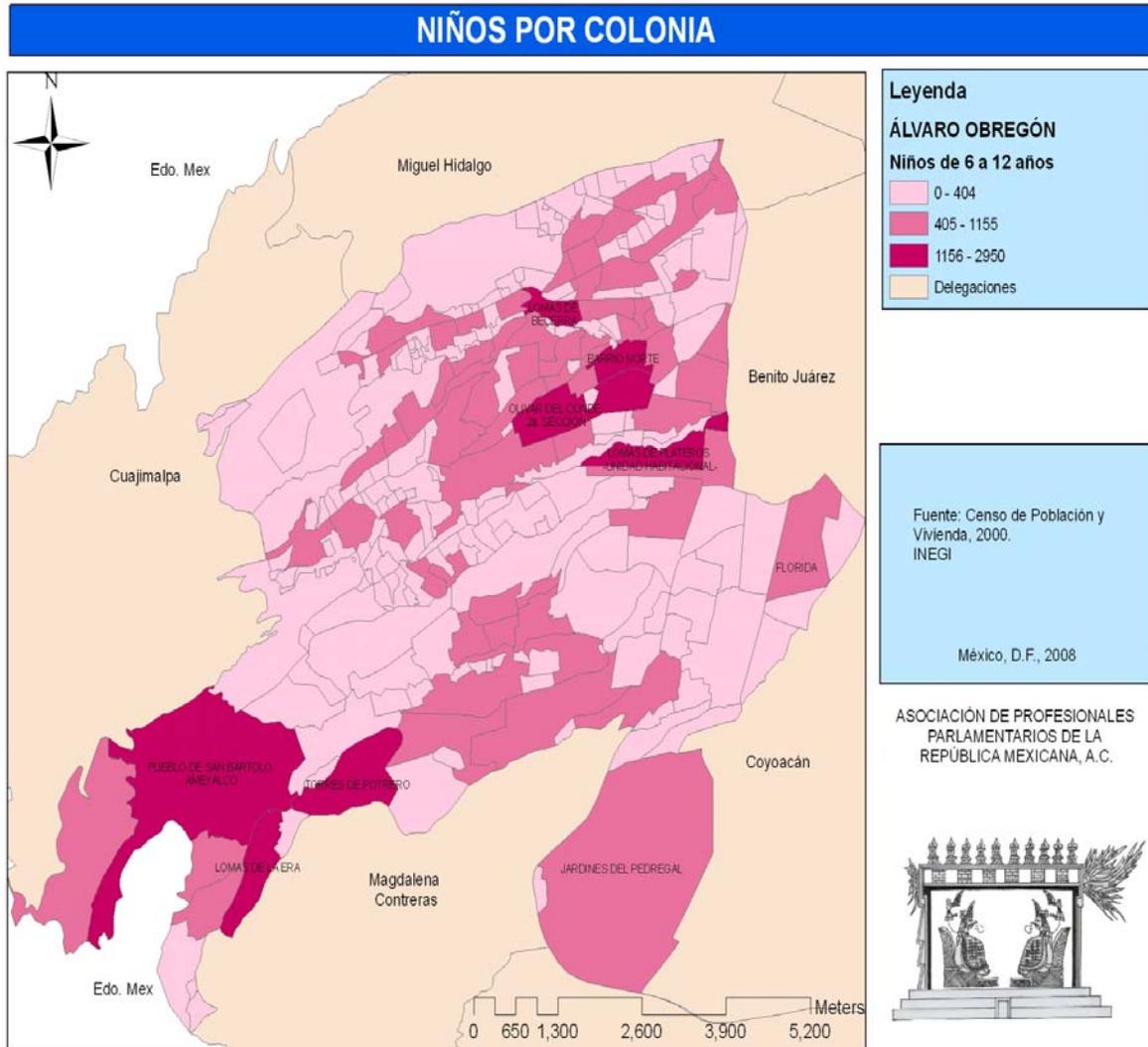
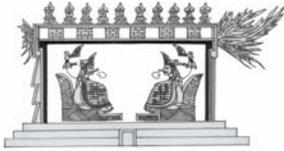
## MAPAS TEMÁTICOS

En este apartado se presentará con base en información estadística del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (2005) y el Consejo Nacional de Población (2005) un Sistema de Información Geográfica que muestra las condiciones del territorio delegacional. Cabe señalar que los mapas temáticos están relacionados con alguno de los programas sociales operados por la gestión delegacional del territorio.

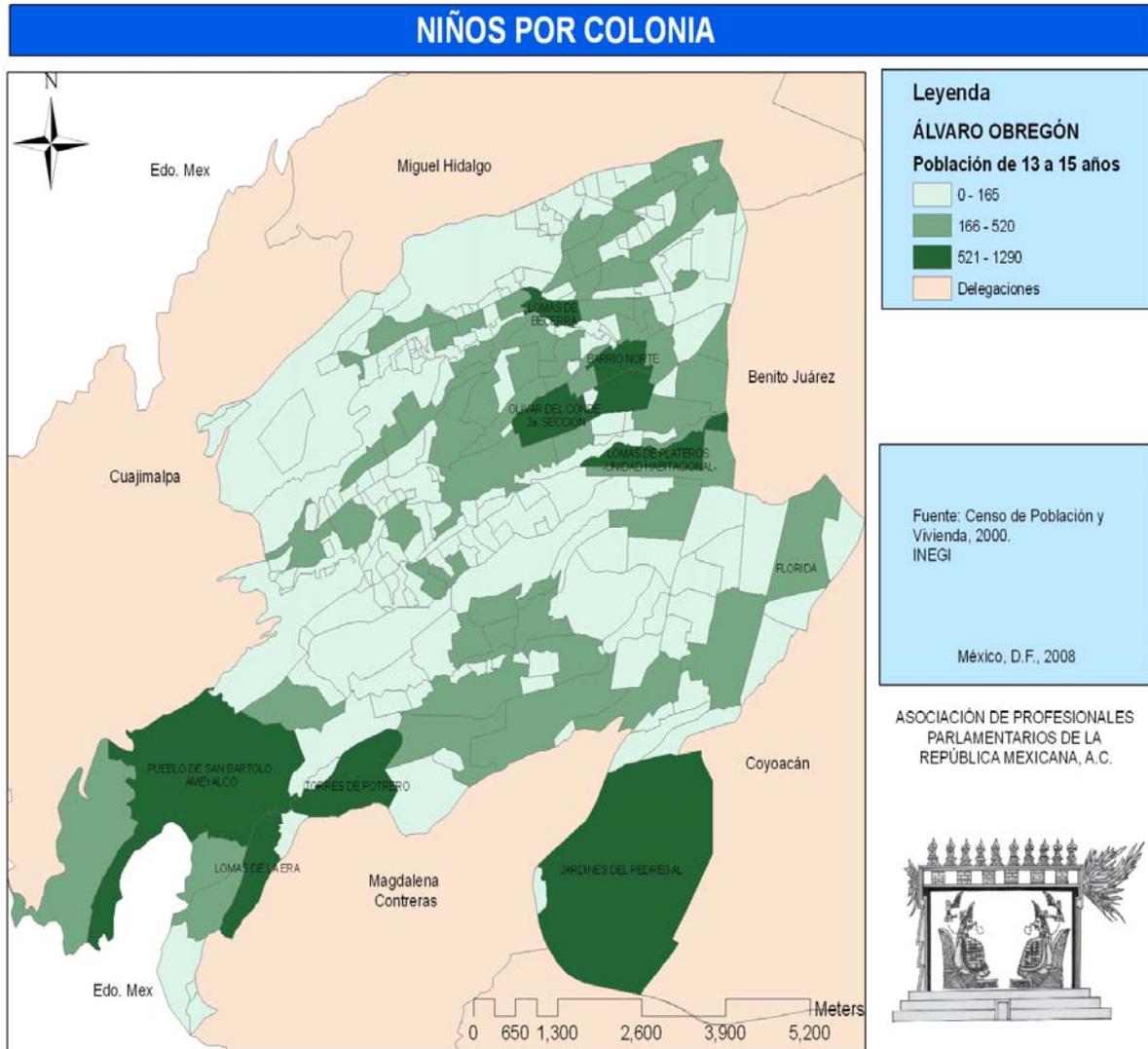
**POBLACIÓN TOTAL POR COLONIA.** En la delegación hay, según el INEGI (2005), 706 mil 567 habitantes, las colonias donde mayormente se concentra ésta son: Barrio Norte, Olivar del Conde, Lomas de Plateros, entre otras.



**NIÑOS DE 6 A 12 AÑOS.** La población entre este rango de edad es 85 mil 583 niños. Dentro de la delegación las colonias donde hay mayor concentración de esta población es: Lomas de Becerra, Barrio Norte, Olivar del Conde, Torres de Potrero, San Bartolo Ameyalco, entre otras.



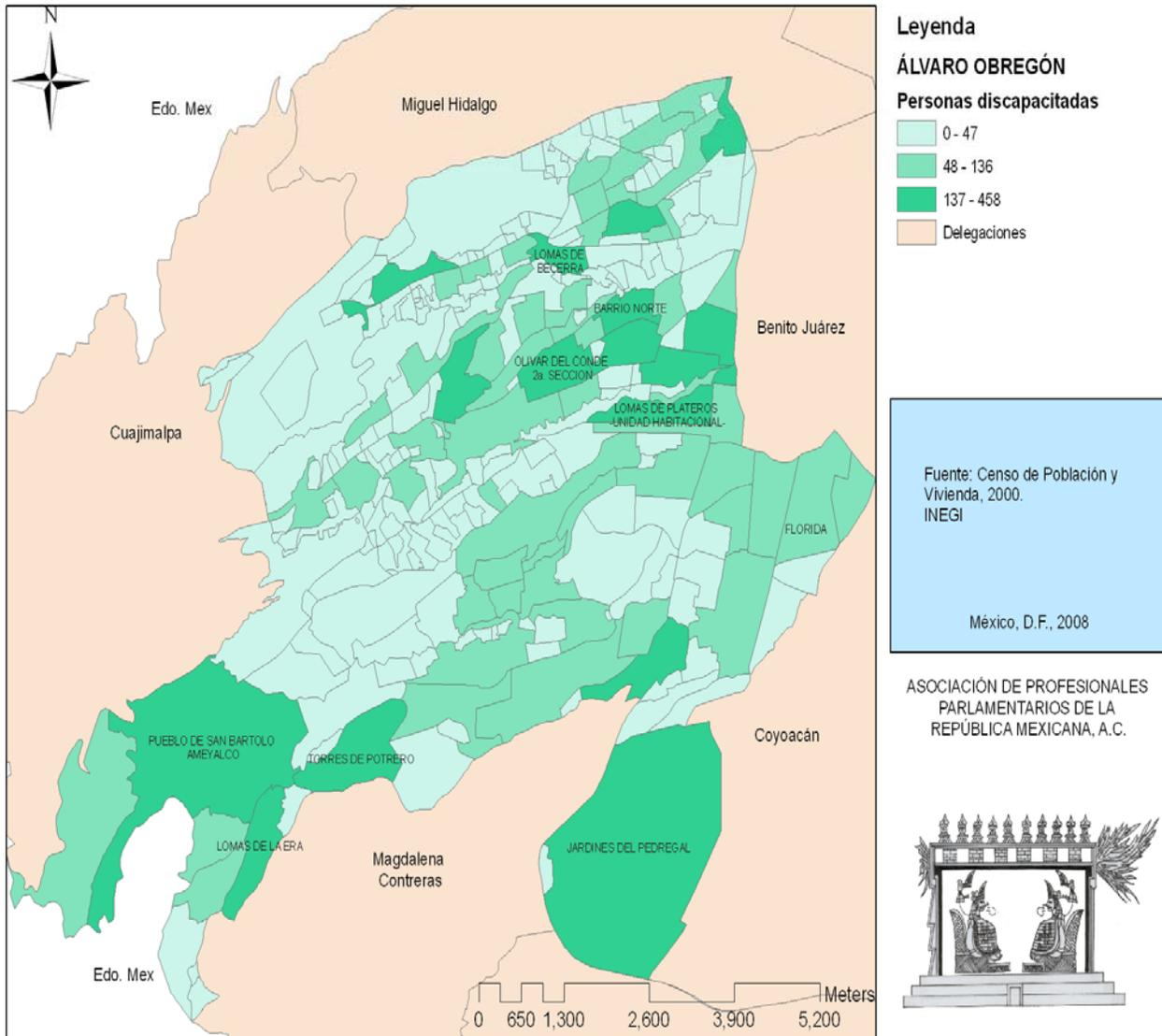
**POBLACIÓN DE 13 A 15 AÑOS.** Los jóvenes entre esta rango de edad son 36 mil 022 jóvenes. Las colonias con mayor cantidad de jóvenes entre 13 y 15 años son: Lomas de Becerra, Barrio Norte, Olivar del Conde, San Bartolo Ameyalco, Torres de Potrero, entre otras.



**PERSONAS DISCAPACITADAS.** El número total de personas discapacitadas es de 11 mil 285. Las colonias con mayor número de personas discapacitadas son: Lomas de Berra, Barrio Norte, Olivar del Conde, Lomas de Plateros, entre otras.



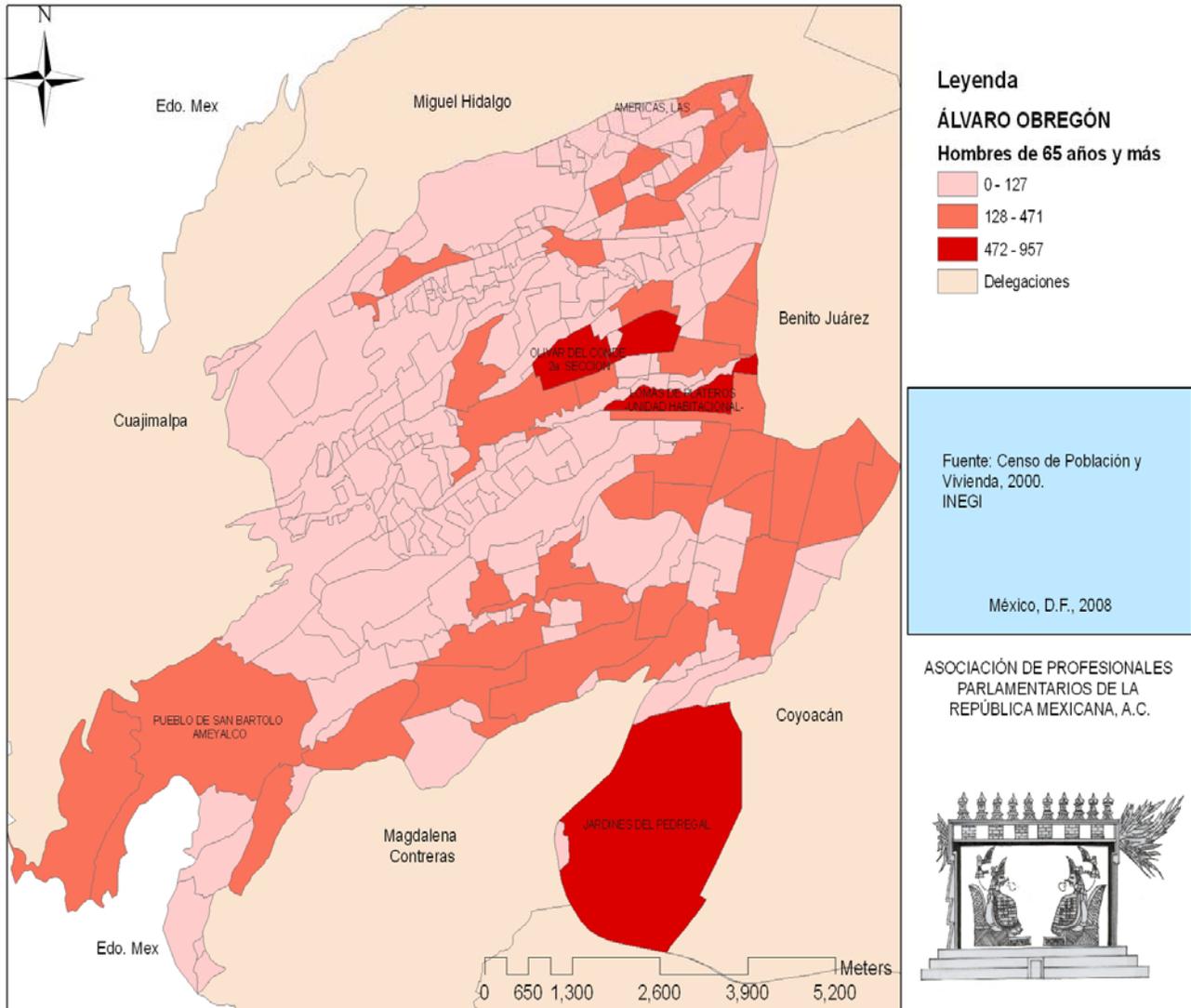
## PERSONAS DISCAPACITADAS POR COLONIA



**HOMBRES DE 65 AÑOS Y MÁS.** En total son 19 mil 627 hombres de 65 años y más que viven en la delegación. Las tres colonias donde existe mayor población masculina de 65 años y más son: Olivar del Conde, Lomas de Plateros y Jardines del Pedregal.



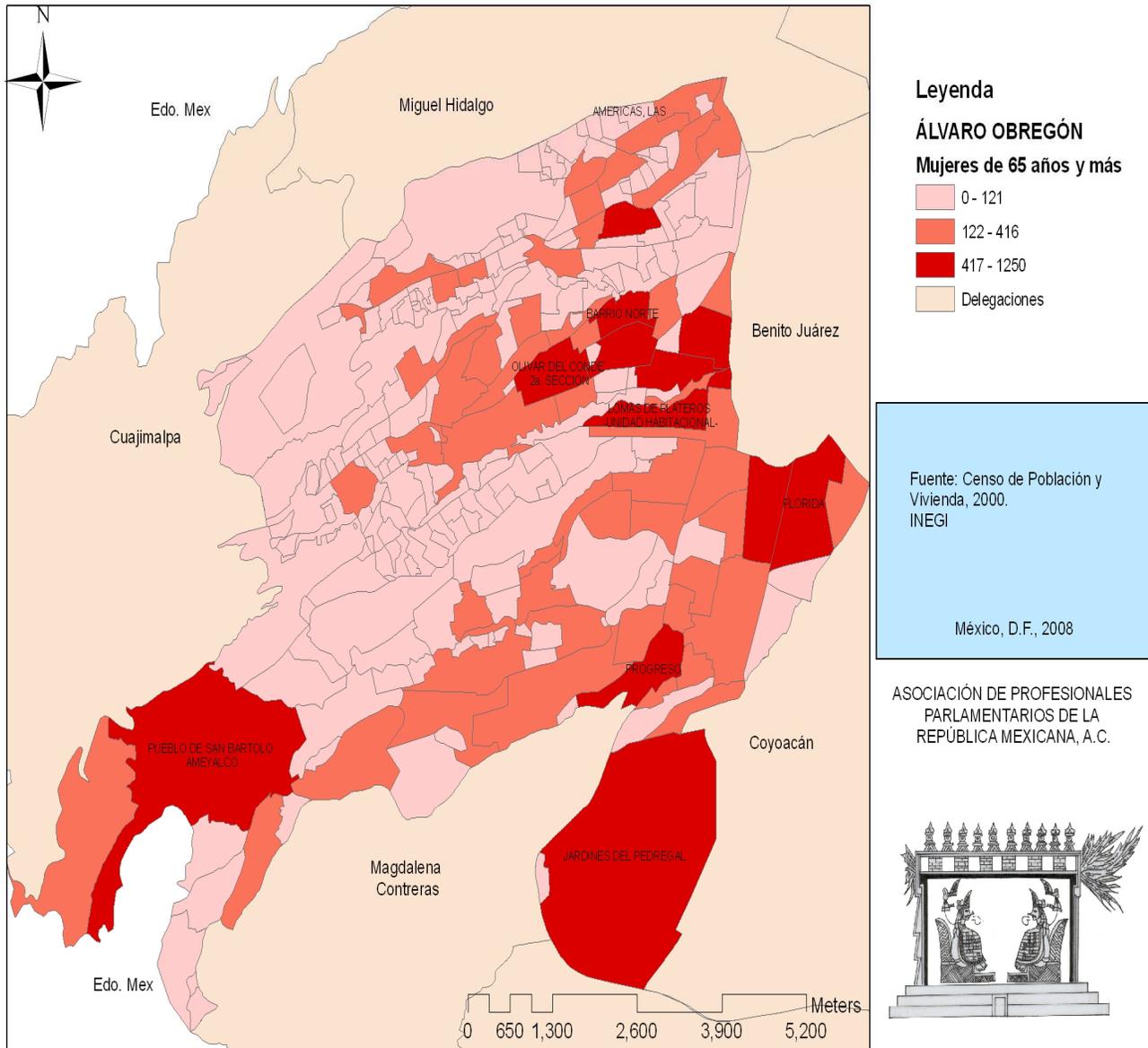
## HOMBRES DE 65 AÑOS Y MÁS



**MUJERES DE 65 AÑOS Y MÁS.** En la delegación viven 26 mil 296 mujeres con 65 años y más. Las colonias crecen con respecto al número de mujeres de 65 años y más, pues a diferencia de los hombres donde sólo se concentra en tres colonias, con relación a las mujeres se duplica el número de colonias, dentro de las cuales podemos mencionar: Olivar del Conde, Barrio Norte, Lomas de Plateros, San Bartolo Ameyalco, entre otras.



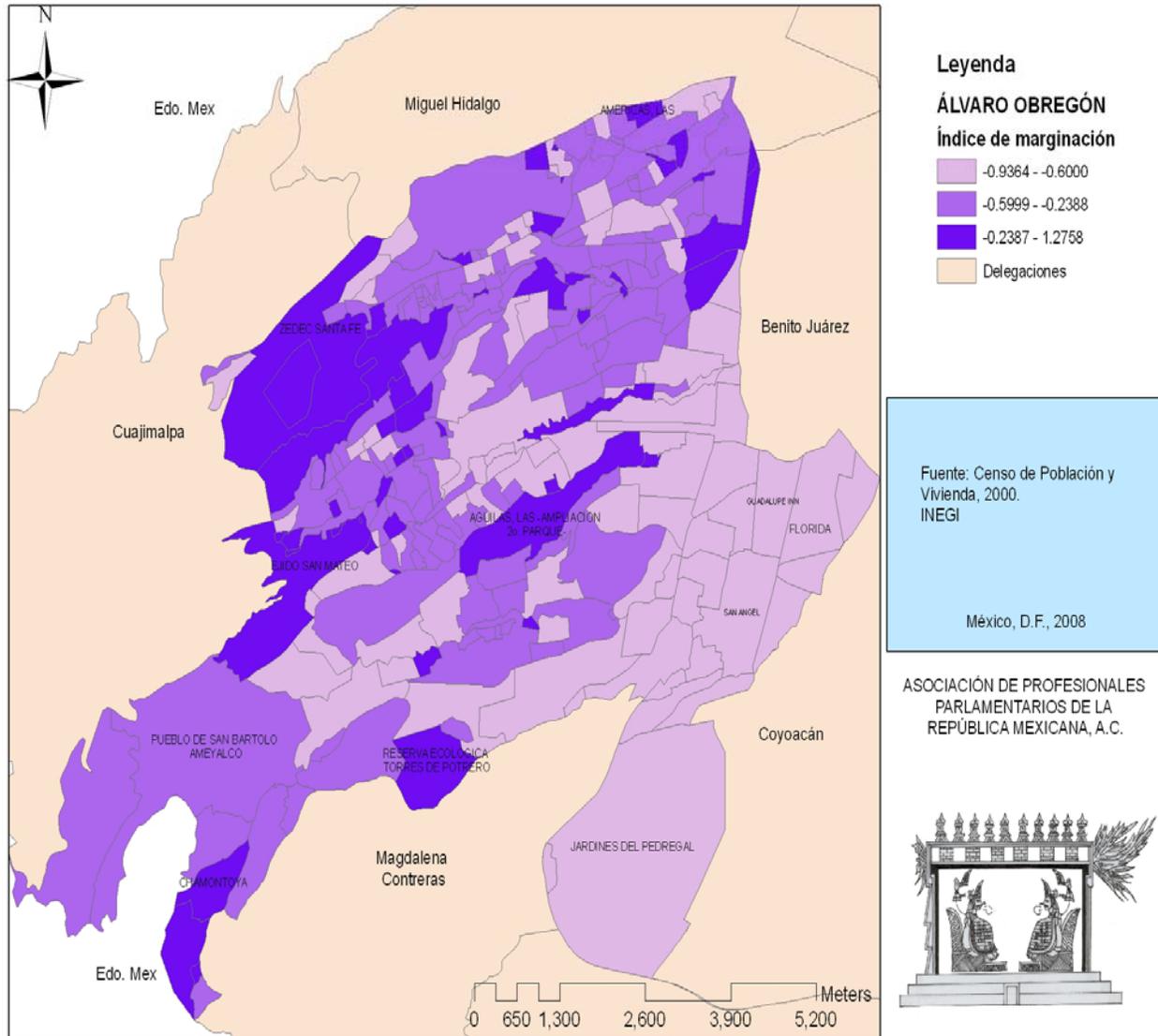
## MUJERES DE 65 AÑOS Y MÁS



En cuanto a marginación podemos observar que se concentra en la zona norte de la delegación, en colonias colindantes, principalmente, a las delegaciones Miguel Hidalgo y Cuajimalpa.



## ÍNDICE DE MARGINACIÓN POR COLONIA



De esta manera deseamos mostrar que la implementación de los programas sociales en su intento por generar una gestión delegacional del territorio debe ubicar las zonas de concentración para implementarlos, de otra manera justificar las causas de llevarlos a otras zonas del territorio.