

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“Evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de
Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal en la Colonia Miravalle”**

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

SANDRA LIBETH QUEZADA MACIEL

Director del trabajo recepcional

Mtro. Rogelio Mondragón Reyes

UACM
BIBLIOTECA
SAN LORENZO TEZONCO

México, D.F. Septiembre 2012

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACM TST-71

TE
HN120
•M48
Q84

Dedicatoria

El presente trabajo es el resultado del esfuerzo de varias personas que hacen que sus actividades sean algo más que acciones y algo más que sólo una labor aislada. Y es por estas personas que la investigación se valora, porque pretende incorporar el fundamento de las acciones.

Este trabajo esta dedicado a mis padres Hilda Maciel Torres y Eloy Quezada Chilaca, a ellos les debo no sólo la vida, sino todo lo que soy y por eso agradezco las motivaciones y las palabras de aliento que me dan para continuar

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), es una institución que contribuye para que la suma de esfuerzos colabore en su tarea más importante que es educar. Agradezco a la Coordinación de Servicios Estudiantes de dicha institución por el apoyo para imprimir y empastar el Trabajo Recepcional.

Agradezco al Maestro Rogelio Mondragón Reyes por su paciencia y dedicación para guiarme en la realización del Trabajo Recepcional, a la Doctora Claudia Frisia Puebla Cadena, a la Maestra Rebeca Reza Granados, a la Maestra Nivia Marina Brismat Delgado y al Doctor Víctor Manuel Delgadillo Polanco por haberse esperaron de igual manera para que este Trabajo Recepcional llegara a una pronta conclusión.

Evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal en la Colonia Miravalle

Índice

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO I: Descripción de los elementos, criterios y principios necesarios para evaluar una política social

Introducción.....	3
1.1 ¿Qué es una Política pública?.....	4
1.2 ¿Qué tipo de Política Pública es la Política Social?.....	15
1.3 ¿Qué son los derechos sociales?.....	18
1.4 ¿Cuáles son los distintos concepciones de la Política Social?.....	26
1.5 ¿Cómo surgieron y se desarrollaron los derechos sociales y la Política Social en México?.....	40
1.6 ¿Qué criterios debe satisfacer una buena política social?.....	49

CAPITULO II: Evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal con base en el análisis del desempeño del Proyecto Miravalle

Introducción.....	56
-------------------	----

2.1 Descripción del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal y de su fundamento legal.....	58
2.2 Proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal: los veinte pasos que todo proyecto debe satisfacer.....	66
2.3 Evaluación del proceso de implementación del Proyecto Miravalle 2007-2009 del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.....	73
2.4 Consideraciones finales de la evaluación del Proyecto Miravalle.....	107

CAPITULO III: Defensa de los argumentos presentados

Introducción.....	112
3.1 La metodología de la investigación.....	114
3.2 Las definiciones y conceptos que permitieron elaborar el enfoque de política social actual.....	116
3.3 Las concepciones de política social utilizadas para sustentar la evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle.....	120

Conclusiones del Proyecto Miravalle.....	122
--	-----

Conclusión del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal.....	128
---	-----

Bibliografía.....	132
-------------------	-----

Evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal en la Colonia Miravalle

Introducción

El objetivo del presente trabajo es realizar una evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal (PCMBDF) en la colonia Miravalle, que conforma desde 2007, junto con otros programas, la política social del Gobierno del Distrito Federal.

La hipótesis es que el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle¹ corresponde a una política social que satisface parcialmente los criterios de una buena política social.

El fundamento de nuestra hipótesis se relaciona con: (1) la metodología de investigación utilizada; (2) las definiciones y los conceptos centrales presentados; y (3), la concepción de política social utilizada para sustentar la evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.

Investigar si la política social del gobierno del Distrito Federal está bien orientada o diseñada es un tema prioritario debido a que: (1) existen entre la población del Distrito Federal grandes carencias económicas que la política social puede contribuir a mitigar, pero en un contexto en que los recursos fiscales para el gasto social son limitados, es necesario asegurarse que la

política social implementada sea la idónea y sus recursos utilizados de la forma más eficiente posible; (2) existe un alto grado de marginación social en el D.F. que limita la posibilidad de los individuos de potenciar sus capacidades, pero que puede ser superada a través de una buena política social; y (3) existen divergencias teóricas respecto de los criterios idóneos para evaluar una política social, por lo que esta investigación estará en parte orientada a asumir una posición respecto de este debate.

El trabajo se desarrolla en tres capítulos: el primero contiene una descripción de los elementos, criterios y principios que se consideran necesarios para evaluar una política social, así como una definición de política social y de otros conceptos involucrados en nuestra argumentación central. En el segundo capítulo se evalúa el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal a partir del análisis de un caso, el Proyecto Miravalle (PM), a fin de determinar en qué medida dicho programa satisface los criterios de una buena política social. En el tercer capítulo se presenta la defensa de los argumentos centrales. Finalmente se elaboran algunas reflexiones/recomendaciones a manera de conclusiones.

CAPITULO I: Descripción de los elementos, criterios y principios necesarios para evaluar una política social

Introducción

Para determinar si el proceso de implementación de dicho caso (Proyecto Miravalle) del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMBDF) satisface parcialmente los criterios de una buena política social, es necesario, antes que nada, investigar qué tipo de política social es y cómo debe evaluarse, para lo cual es necesario también investigar (1.1) qué es una política pública, (1.2) qué tipo de política es la política social, (1.3) qué son los derechos sociales, (1.4) cuáles son las distintas concepciones de la política social, (1.5) cómo surgieron y se desarrollaron los derechos sociales y la política social en México y en el mundo, y (1.6) qué criterios deben utilizarse para evaluar adecuadamente una política social. Los siguientes subcapítulos tienen por objeto profundizar en estas cuestiones.

1.1 ¿Qué es una Política pública?

Se han ofrecido distintas definiciones de lo que es una política pública, como (1) la institucional, (2) la decisional, (3) la conductual y (4) la causal (Aguilar, 2003: 23-26).

- (1) La definición institucional concibe a las políticas públicas como un conjunto de leyes elaboradas por alguna autoridad formal (Aguilar, 2003: 23).
- (2) La definición decisional concibe a la política pública como el conjunto o secuencia de decisiones, elecciones de fines y/o medios de largo o corto alcance que dan respuesta a problemas y necesidades. La política es concebida como un proceso, es decir, como un curso de acción que involucra un conjunto de decisiones y operadores que denota las intenciones de los gobernantes y las consecuencias de sus actos (Aguilar, 2003: 23).
- (3) La definición conductual concibe a las políticas públicas, bien como un conjunto de acciones, o bien como la inacción de los tomadores de decisiones. Desde esta perspectiva, la política es una acción con sentido, es decir, un comportamiento propositivo, intencional y planeado para alcanzar ciertos objetivos (Aguilar, 2003: 24).
- (4) La definición causal concibe a las políticas públicas como los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social; es decir, como el curso efectivo que toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, de los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar, 2003: 23-26).

De la combinación de los elementos de las definiciones anteriores se sigue que las políticas públicas son un diseño de acción colectiva intencional; abarca a los reglamentos y los programas gubernamentales, producto de decisiones de autoridades, que toman forma de leyes, órdenes ejecutoras, juicios y decisiones administrativas e incluso acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer (Aguilar, 2003: 23-26). Esta última definición de política pública es la que se asumirá de aquí en adelante.

Debido a que existen diferentes definiciones de política pública, existen también diferentes nombres para referirse a las etapas de la política pública por ejemplo, la definición de la agenda de la política pública, la delimitación del problema y el diseño, corresponde a la primera etapa de la política: la formulación.

Las políticas públicas son en su formulación la expresión del interés general de la sociedad por su legitimidad de un proceso legislativo democrático o social (Oszlak, 1980); el proceso a través del cual se hace y se elige una acción es el objeto de conocimiento de la ciencia de las políticas, o *ciencia de las políticas públicas*. La ciencia de las políticas públicas investiga los procesos de: (1) elaboración y ejecución de las políticas; (2) recopilación de datos y (3) producción de interpretaciones relevantes para los problemas de política en un periodo determinado (Lasswell, 1996: en Aguilar: 2003):

a partir de dos marcos de referencia separables pero entrelazados (el diseño de la política y la implementación de la política), las dos actividades son interdependientes y complementarias, interdisciplinarias y contextuales. Ni el proceso de decisión, ni el contexto histórico y sociopolítico son ajenos a este proyecto (Aguilar, 2003: 51).

El conocimiento en el proceso de la política incorpora datos y teoremas de las ciencias sociales en el proceso deliberativo de decisión de las políticas,

con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública que:

resulta de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, asociación y prensa (Aguilar, 2003:35).

La ciencia de las políticas públicas busca ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento de carácter tecnológico, para alcanzar los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, indicando cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para realizar fines preferidos en el contexto dado. Rectifica y esclarece las metas de los actores políticos (Aguilar, 2003:53).

La ciencia de las políticas públicas abarca el proceso de decisión de la política; produce descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso mediante el cual el gobierno elabora decisiones sobre asuntos públicos; busca saber cómo y por qué determinados problemas son clasificados como públicos y otros no, a partir de la exclusión, la percepción, la definición, la elección de su objeto de conocimiento, de su lógica o estilo de toma de decisiones, patrón de planteamiento y solución del problema público (Lasswell, 1996: en Aguilar: 2003).

La ciencia de las políticas debe esforzarse para que las políticas comporten tres atributos: 1) contextualidad, es decir, que las decisiones sean parte integrante de un proceso social mayor; 2) orientación hacia los problemas, es decir, que se esclarezcan las metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas de las políticas; y 3) diversidad, es decir, que los métodos utilizados sean múltiples y diversos (Lasswell, 1996:110).

La política pública surge bajo el supuesto de que la ciencia y la democracia son compatibles (Lasswell, 1996). La ciencia tiene tres

características: es imparcial, es ordenada y es un sistema abierto. Desde esta perspectiva, la ciencia es imparcial si se entiende por imparcialidad a la imposibilidad de argumentar a favor de la validez intrínseca de los valores; es ordenada, porque sigue reglas y sus enunciados pueden ser norma técnica para la elección de cursos de acción ayudando a los actores a tomar sus decisiones, lo que contribuye a ordenar las metas de los actores; y es un sistema abierto porque es un proceso de conocimiento en el que no se alcanzan verdades absolutas y finales.

La afinidad y complementariedad entre el ejercicio científico y el funcionamiento democrático se exhibe cuando verificamos que las democracias cuentan con estructuras institucionales intrínsecamente abiertas; son autocorregibles, al tener un funcionamiento sujeto a cuestionamientos y correcciones; son progresivas, al no ser posible ningún criterio último de la validación de los fines de la política, y al ser improbable en ellas el ocultamiento de la ineficiencia de determinados cursos de acción elegidos (Aguilar, 2003, 38). Sin embargo,

la política pública se estructura en función de dos fuerzas: orientaciones normativas, que definen los campos de acción que enmarcan la elaboración (el diseño de políticas y programas); y el juego político en donde intervienen los actores sociales. (Madariaga, 2009:7).

Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas (Lasswell, 2005. 102).

La segunda etapa de la política pública es la implementación, que es la continuación de la formulación: un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas (programas). En esta etapa la atención es mayor para los procesos internos, los resultados y los impactos. La implementación moldea un conjunto racional

de secuencias en donde las metas deben estar bien definidas y entendidas; los recursos disponibles y la secuencia de órdenes deben ensamblar y controlar los recursos, con un sistema de comunicación que debe controlar a los individuos y a las organizaciones (Parsons, 2007: 477-484).

Sin embargo para Sabatier no es suficiente lo anterior, sino seis condiciones necesarias para una implementación efectiva: 1. Objetivos claros, 2. Una teoría causal adecuada, 3. Una implementación legalmente estructurada a fin de fomentar el cumplimiento de los objetivos, 4. Implementadores comprometidos y capaces, 5. Apoyo de los grupos de intereses en el poder legislativo y ejecutivo y 6. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos (Parsons, 2007: 505).

Para Sapolsky (en Parsons, 2007: 490) la implementación se lleva a cabo por medio de tres técnicas: la gestión operativa, la gestión corporativa y la administración de personal. La investigación de operaciones se aplica al proceso de implementación y resultados en función de la administración de proyectos mediante el control de actividades y el análisis en el contexto del sistema, y se enfoca en la forma en que una secuencia de actividades, insumos, resultados y flujos de información contribuyen al éxito o fracaso de los proyectos (Parsons, 2007: 494), en donde la implementación eficaz depende de definir los objetivos, formular un plan, monitorear el plan, analizar lo ocurrido en función del plan y hacer cambios. Aquí la planeación es el proceso de definición de los objetivos y la formulación de estrategias para cumplirlos (Parsons, 2007: 498).

El método de la gestión corporativa es la forma en que las personas trabajan en las entidades públicas para establecer y cumplir los objetivos a

través de la administración de personal, que consiste en la evaluación del desempeño y la administración por objetivos. La administración por objetivos es la técnica en que los supervisores definen los objetivos para establecer metas claras y bien definidas (Drucker, 1954). Su propósito es facilitar la integración de las metas de individuos y de las organizaciones. El método para evaluar a los individuos se hace en base en su desempeño a partir del objetivo de la organización (Parsons, 2007: 498).

A partir de la implementación podemos clasificar a las políticas públicas en tres tipos: distributivas, normativas y redistributivas (Lowi, 1964 y 1972). La efectividad de la implementación depende de los diversos tipos de política pública de la que se trate, así como de los temas y de los factores que operan en la implementación (cambios, control y cumplimiento). La dificultad de la implementación de una política distributivas es elevada, es menor en el caso de las políticas normativas y casi nula en las políticas redistributivas (Parsons, 2007: 500).

La implementación depende del comportamiento de las organizaciones y de cómo se comportan las personas dentro de éstas. La interacción entre las organizaciones es resultado de relaciones de poder. Benson (1975 y 1982) afirma que para comprender cómo funcionan las relaciones interorganizacionales se considera la red de intereses al interior del sector de la política pública (es decir, un complejo de organizaciones conectadas entre sí a través de dependencias de recursos) y que se distinguen entre otros por los vacíos que presenta la estructura de dichas dependencias (Parsons, 2007: 503).

La efectividad de la implementación requiere la adopción de múltiples

marcos, de teorías de elites de políticas públicas y de aquellos que tienen contacto directo con el público.

Elmore (1978) clasifica cuatro tipos de modelos de implementación (gestión de sistemas, proceso burocrático, desarrollo organizacional y conflicto y negociación). En el primer modelo la implementación es un marco de supuestos ambiguos y conflictivos (Allison); en el segundo modelo la implementación es una perspectiva incompleta (Morgan); el tercer modelo se aproxima al modelo de Lasswell sobre los mapas contextuales, es decir, que la implementación está enmarcada en un contexto específico en términos de valores e instituciones; y el cuarto modelo enfatiza la búsqueda de la clarificación de valores teóricos y prácticos (Parsons, 2007: 507-508).

El análisis de los resultados de la implementación implica una variedad de actores con la posibilidad de enfrentar conflictos y disfuncionalidades, como lo señala Sandra Kaufman (1991), que refiere el término de mezclas como un conjunto de combinaciones en los espacios donde la relación entre las áreas de la política pública cambian e interactúan entre sí. Existen cuatro tipos de mezclas a analizar: a) la mezcla gubernamental, b) la mezcla sectorial, c) la mezcla de la observancia y d) la mezcla de los valores (Parsons, 2007: 510).

a) La mezcla gubernamental considera las dimensiones territoriales, los niveles del gobierno que son responsables de la implementación de un programa, las responsabilidades a partir de las disposiciones administrativas y financieras. Esta mezcla está definida también por arreglos políticos y constitucionales entre estados unitarios centralizados y sistemas federales descentralizados (Parsons, 2007: 513).

Los sistemas políticos pueden compartir metas de políticas públicas

pero el nivel de gobierno responsable de la prestación efectiva puede ser: nacional, regional, estatal, local o vecinal. Por ejemplo para la descentralización vecinal se requiere considerar cuatro puntos: la ubicación de los servicios, la flexibilidad administrativa, la administración con delegación de responsabilidades y la cultura organizacional y de cambio (Parsons, 2007: 513-514).

b) La mezcla sectorial o de niveles gubernamentales considerados en la prestación de bienes y servicios públicos, por ejemplo, las alianzas entre el sector público y el sector privado, o el sector del voluntariado y las agencias comunitarias (Parsons, 2007: 516).

Elegir formas organizacionales de redes comunitarias depende de la efectividad de las costumbres, los códigos morales comunes, los valores, las creencias y el sentido de pertenencia (Ouchi, 1991) así como de la reciprocidad, la solidaridad y la confianza (Parsons, 2007: 537)

c) La mezcla de la observancia considera los métodos de cumplimiento: los mercados, la burocracia y la comunidad. Existen cuatro enfoques de modalidades para el cumplimiento: el primero se concentra en el cumplimiento y el poder (Boulding); el segundo analiza las formas de cumplimiento administrativo y su efectividad (Hood); el tercero aporta un marco para analizar la relación del cumplimiento y el tipo y régimen de políticas (Bruch y Wood) y finalmente el esquema de Etzioni para analizar los tipos de poder como enlaces entre el cumplimiento de las políticas públicas y el problema de la obediencia dentro de las organizaciones responsables de su implementación (Parsons, 2007: 528).

d) La mezcla de los valores se manifiesta en cada una de las tres

mezclas mencionadas antes, la mezcla gubernamental, la mezcla sectorial y la mezcla de cumplimiento. Si consideramos los juicios de acción como juicios de valor, la mezcla de los valores implica priorizar en cuanto a la asignación de recursos entre áreas de políticas, entre programas y proyectos.

La distribución de los recursos es un reflejo de los valores, las creencias, el poder y los intereses porque impacta en las otras elecciones de las mezclas entre lo gubernamental, lo sectorial, lo instrumental y el cumplimiento (Parsons, 2007: 538).

Bajo el modelo de Lasswell, al trazar el mapa del sistema de implementación a partir de los valores que los arreglos institucionales y organizacionales buscan promover, surgen conflictos entre los diferentes valores de los actores involucrados en la organización (Hjern y Porter, 1981); por ejemplo, los valores de los diseñadores y los valores de los implementadores (Parsons, 2007: 543).

La etapa de la evaluación de la política pública es la interpretación de los resultados obtenidos mediante el análisis de las mezclas del sistema de la implementación de la política, y donde el referente es la satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos en relación con los bienes y servicios brindados. Esto es así desde el modelo de Albert Hirschman (1970) que ilustra los problemas que pueden surgir en las políticas determinadas por el mercado (Parsons, 2007: 544). En este modelo el consumidor o ciudadano tiene dos opciones cuando está insatisfecho con los bienes o servicios: salirse de esta organización o protestar. Recurrir a la protesta antes que a la salida representa el intento del consumidor por modificar las prácticas, mientras que los ciudadanos que se retiran sirven para mejorar la calidad del producto.

La opción de la salida no se efectúa cuando el ciudadano tiene un sentido de lealtad hacia la organización, lo que a veces inhibe su protesta. Otra de las razones por las cuales el ciudadano decide no recurrir a la salida es porque el costo para ingresar al programa o servicio ha sido muy alto (Parsons, 2007: 545).

Sin embargo la capacidad de salirse de un servicio público está condicionada por los recursos financieros y el estatus socioeconómico. Esta capacidad está distribuida de manera inequitativa, muestra de la dependencia del servicio y no de la lealtad hacia el servicio, lo cual deja como única opción la protesta (Lindblom y Woodhouse, 1993: 104-113). En muchos casos de políticas públicas la salida esta sólo al alcance de los acaudalados porque cuentan con los recursos financieros para salir del programa o del servicio público (Parsons, 2007: 548).

Entonces el desafío en la formulación de las políticas públicas es alcanzar un equilibrio entre la necesidad de facilitar opciones que funcionen en las condiciones de mercado donde la salida y la voz pueden ser efectivas y equitativas.

Algunos factores que contribuyen a alcanzar ese equilibrio son la variedad de proveedores, la variedad de marcas y el grado de la calidad (Parsons, 2007: 549-550). A partir de la búsqueda consensuada de la articulación entre eficiencia y equidad para congeniar desarrollo y democracia mediante un Estado fuerte con capacidad de extraer recursos a quienes mayores niveles de ingresos tienen (Repetto, 1994).

En suma, la evaluación de la política implica dos aspectos interrelacionados: la evaluación de la política específica y los programas que la

constituyen y la evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas (Parsons, 2007: 561).

La investigación de la evaluación es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos. La investigación de la evaluación se ocupa de cómo medir las políticas contra las metas que pretende alcanzar para saber cuál es su impacto real (Parsons, 2007: 563).

La evaluación debe considerar el ciclo de las políticas públicas, es decir, el establecimiento de la agenda, la definición del problema o definición de objetivos, el diseño de la política o análisis de las decisiones, la legitimación de las políticas o encuestas de opinión y sondeos, la implementación o evaluación formativa, el impacto o evaluación de recapitulación y la terminación o análisis de la factibilidad política (Parsons, 2007: 564).

Rossi y Freeman (1993: 163) describen esta evaluación como una modalidad orientada a preguntar hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo, en qué medida la prestación de servicios es consistente con las especificaciones del diseño del programa y qué recursos se han gastado para llevar a cabo el programa (Parsons, 2007: 565).

El presente trabajo se acerca a una evaluación formativa que monitorea la manera en que se está administrando un programa, con el objetivo de proporcionar retroalimentación para mejorar el proceso de implementación.

1.2 ¿Qué tipo de Política Pública es la Política Social?

La política social es una política pública cuyo objetivo es garantizar algunos derechos sociales, en la que se combinan acciones, estructuras y procesos en un conjunto de arreglos, modelos y mecanismos sociales orientados a la distribución de recursos (Gordon, 2004:585).

La política social está relacionada con

ordenamientos de procedimientos de decisión dirigidos a evitar las situaciones económicas de grupos sociales que se consideran en desventaja para regular los conflictos sobre la concretización de objetivos generales como la Justicia o la Igualdad (Thibaut, 2006: 1071).

La política social es el área de la administración pública en la que se toman decisiones sobre los ordenamientos y las medidas de carácter social.

Por ello, algunos han definido a la política social como:

un conjunto de acciones desarrolladas por el Estado, a cualquiera de sus niveles, encaminadas a incrementar el bienestar de la población y a resolver lo que en un momento dado se definan como 'problemas sociales', que han ido evolucionando de acuerdo a patrones y modelos (Sabino, 2010).

Hay dos momentos distintivos en la definición de la política social: (1) el instrumental y (2) el estratégico. (1) El momento instrumental es aquel en el que se asegura que la política pública esté organizada por un marco racional y sea comandada por un sujeto (agente, entidad compuesta por instituciones), que pone en ejecución una pluralidad de acciones relacionadas entre sí en términos de jerarquías y secuencias operativas; (2) y un momento estratégico, en el que se establecen los componentes del contenido de la política pública, y en específico, de la política social, que son cuatro: (1) los procesos distributivos, (2) la discriminación positiva, (3) los destinatarios y (4) los objetivos o metas (Atría, 2005: 57), mismos que se explicarán más adelante.

- (1) Los procesos distributivos se refieren al reparto de oportunidades o activos sociales. Toda política social redistribuye oportunidades que persiguen cambios en las estructuras sociales de oportunidades que operan con factores *ex ante*, o activos que persiguen cambios en las estructuras sociales de capitales que operan con factores *ex post* (Atría, 2005: 57)
- (2) La discriminación positiva se refiere a los grupos beneficiarios. La política social siempre implica una discriminación a favor de ciertos grupos específicos y procesos distributivos subsidiados (Atría, 2005: 58).
- (3) Los destinatarios se refiere a los grupos objetivo, que pueden estar claramente limitados a un grupo social que se comporta de manera organizada y explícita, por ejemplo, pobladores sin vivienda; o un grupo relativamente difuso por tratarse de una categoría social con escasas posibilidades de actuar organizadamente, por ejemplo, la población infantil (Atría, 2005: 59).
- (4) Los objetivos se refieren a las metas en magnitud y tiempos conocidos: existen objetivos singulares que son estados deseados, limitados, e identificados, y objetivos plurales de amplio espectro que son estados deseados (Atría, 2005: 59).

Para conseguir que la política social combine mecanismos sociales orientados a la distribución de recursos, Le Grand y Bartlett (1993: 33-34) consideran que los objetivos de los cuasi mercados en el campo de las prestaciones sociales, son una mezcla de valores: mejorar la eficiencia, la receptividad, las opciones y la equidad; y para cumplir con esos objetivos proponen competencia entre muchos proveedores y compradores, en caso de

monopolios debe haber un poder compensatorio. La información independiente y accesible acerca de los costos (para los proveedores) y de calidad (para los compradores), los costos de las transacciones deben mantenerse al mínimo. Los proveedores deben estar informados por motivos financieros. No debe haber incentivos para que proveedores o compradores discriminen entre usuarios en favor de aquellos que resulten menos costosos.

Al analizar la mezcla de los instrumentos y los mecanismos se considera la relación entre dos series de metas y valores: el deseo de control y la formación de consensos sociales. Etzioni (1968, 668) define el control como el proceso de especificar la situación preferible y la formación de consensos como proceso mediante el cual las perspectivas de los integrantes de una unidad social se transmiten a las capas de control y se reducen las diferencias entre ellas.

La posibilidad de esta misma mezcla de control y consenso es la creación de un planetario social (Lasswell, 1995: 106-112), es decir un espacio en donde la comunidad pudiera observarse a sí misma y explorar problemas con el objetivo de incrementar la conciencia de la sociedad y enriquecer la agenda pública. De esta manera la formulación de políticas sería un lugar para la politización y el análisis, no sólo un nexo entre la implementación y el consumo.

El ciudadano podría pasar de ser un consumidor a ser un coproductor de las políticas públicas, visto como alguien capaz de participar activamente componentes integrales de la estructura para la implementación de las políticas públicas. Esto requiere que el Estado tenga el objetivo de promover lo que Etzioni (1968:24) denomina conciencia social, así como promover la eficiencia, la efectividad y la economía (Parsons, 2007: 555-556).

1.3 ¿Qué son los derechos sociales?

Los derechos sociales han sido vistos bien (a) como códigos, o bien como (b) demandas de asignación de recursos (Gordon, 2010: 25). Los derechos sociales pretenden la distribución de algún servicio (o algún bien) o la distribución de algún recurso; y la diferencia entre la distribución de servicios y la distribución de recursos es el alcance del impacto que la distribución de recursos y la distribución de servicios puede tener en la población beneficiada y en la sociedad.

Los derechos sociales vistos como códigos pretenden la distribución de un servicio y con ello brindar las oportunidades para potenciar capacidades en la población. Los derechos sociales vistos como demandas pretenden la distribución de un recurso para mejorar las condiciones económicas en la población.

(a) Derechos sociales como códigos

Desde esta interpretación, los derechos sociales son códigos en el sentido de que son visualizados como *principios* necesarios para la asignación adecuada de los recursos, y como el fundamento normativo de los criterios distributivos. Esta definición de los derechos sociales influye en la formulación del concepto de “ciudadanía social” utilizado actualmente, y se refiere a la garantía de acceso de los ciudadanos de una comunidad política a diversas y variadas formas de bienestar (Gordon, 2010: 28), que se visualizan como condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía política.

En México la definición de los derechos sociales como códigos tiene tres fuentes fundamentales: (1) la concepción de ciudadanía de Marshall, que

implica derechos tanto de carácter civil como de carácter político y social; (2) la concepción de justicia social emanada de la Revolución Mexicana, desarrollada por los gobiernos nacionalistas. El origen popular de la Revolución fue la igualdad de oportunidades para todos, es decir la ciudadanía social asociada a los derechos sociales como condiciones prácticas que permitían la participación en una comunidad, lo que representaba el funcionamiento de las reglas del juego (derechos políticos) en interacción con el mercado y obligaban al Estado a proporcionar prestaciones específicas plasmadas en la Constitución de 1917; y (3) la concepción que extiende los derechos humanos al ámbito del desarrollo humano, misma que prevalece actualmente en organismos internacionales como Naciones Unidas.

(1) La concepción de ciudadanía de Marshall enriquece esta concepción porque incorpora al estatus de ciudadano derechos de carácter social – en específico, la salud y la educación-, cuyo objetivo es compensar los efectos negativos del mercado, con la idea de que la igualdad política encuentre un correlato en la esfera social (Gordon, 2010: 24).

Para Marshall, la ciudadanía incluye distintos tipos de derechos. Los primeros en desarrollarse fueron los derechos civiles (libertad individual, de persona, expresión, de prensa, de pensamiento, de religión, propiedad, derecho a la justicia); mismos que se basaban en el derecho común y se ejercían a través de tribunales nacionales especializados (Marshall, 2005:22). La fusión geográfica y la unidad funcional de las sociedades feudales permitieron el desarrollo de la ciudadanía civil, entendida como la pertenencia a una comunidad, y suponía el principio

de igualdad aceptando las desigualdades económicas.

Cuando la libertad alcanzó la universalización fue difícil unificar territorios con costumbres diferentes (Marshall, 2005: 29). La fusión geográfica contribuyó al cambio tecnológico y económico, pero también influyó en la separación institucional y en el desarrollo desigual de los derechos civiles en el siglo XVIII, de los derechos políticos en el siglo XIX y de los derechos sociales en el siglo XX (Marshall, 2005: 24).

La ciudadanía se compone de derechos civiles, y éstos son indispensables para la economía competitiva del mercado, porque otorgan a las personas un status individual (Marshall, 2005: 41).

Sin embargo, el derecho de libertad de palabra carece de sustancia por falta de educación: no se tienen medios para hacerse oír. La desigualdad no se debe a defectos de los derechos civiles, sino a la falta de derechos sociales (Marshall, 2005: 42).

Los derechos políticos de ciudadanía, a diferencia de los civiles, representaban una amenaza potencial para el sistema capitalista en el siglo XIX. La negociación colectiva amplió los derechos civiles, pero no creó derechos sociales: el contrato no establecía un salario mínimo ni seguridad social y los individuos se adecuaron a la fase individual del capitalismo (Marshall, 2005: 48). Los derechos sociales se establecen con el ejercicio de los derechos políticos.

Los derechos sociales en las sociedades feudales dependían del Estado, que determinaba el tipo de justicia a disfrutarse para cada individuo. Pero el paso a la sociedad capitalista destruyó estos derechos sociales arraigados en la pertenencia a la comunidad de la aldea, ciudad y gremio

(Marshall, 2005: 31).

Sin embargo, los derechos sociales como, por ejemplo, la *poor law*, eran programas de planeación económica cuyo objetivo no era crear un nuevo orden social, sino preservar el existente. Trataba de ajustar el salario real a las necesidades sociales y estatus ciudadano (Marshall, 2005, 32).

(2) De acuerdo con la concepción de justicia social emanada de la Revolución Mexicana y desarrollada por los gobiernos nacionalistas, la igualdad de oportunidades para todos favorece el desarrollo y promueve la justicia social. Dentro de esta concepción, desarrollo y justicia social son componentes que satisfacen las demandas de las masas populares que participaron en la Revolución, y para conseguir dichos fines es preciso impulsar el crecimiento económico del país, facilitando a los trabajadores las oportunidades y los medios (Gordon, 2010: 27).

En esta concepción, el Estado, en calidad de representante del interés público, insertó cuestiones sociales en la definición de la política de la nación, en la Constitución de 1917:

Los derechos sociales comprendidos en la Constitución de 1917 abarcaron la regulación de las relaciones obrero-patronales, condiciones de trabajo y garantías cuya aplicación implicaban la intervención en el mercado como el derecho al trabajo y al salario remunerador (Gordon, 2010: 27).

La función del Estado era la articulación de sectores sociales. Sin embargo, el acceso a los derechos sociales indicados en la legislación privilegiaba a los sectores organizados en agrupaciones relacionadas y reconocidas por el Estado, fomentando la figura de masas y desalentando la figura del ciudadano (Gordon, 2010: 27).

La concepción de justicia social como tutela estatal y como principio que privilegia a la colectividad por encima del individuo fue sostenida por diversos gobiernos del régimen nacionalista revolucionario a pesar de que la justicia social concebida como igualdad de oportunidades para todos predominó en México sólo entre 1910-1940. A partir de esta fecha dejó de prevalecer el ideal igualitario de la Revolución y predominó el desarrollismo. (Gordon, 2010: 27).

(3) Desde la concepción que extiende los derechos sociales al ámbito del desarrollo humano, cercana a organismos internacionales, los derechos sociales son extensión de los derechos humanos individuales. (Gordon, 2010: 29).

Esta concepción se refleja en postulados de autores latinoamericanos difundidos en publicaciones de organismo regionales, como la CEPAL. En esta concepción se da por sentado que a la definición de ciudadanía debe incorporarse la acepción que alude a las condiciones que favorecen la igualdad social y la participación (Gordon, 2010: 28).

La CEPAL ha avanzado en el desarrollo de principios como criterios para las políticas sociales, como la universalidad, la solidaridad, la eficiencia, la integralidad, la exigibilidad y la equidad. Cuatro de estos principios –la universalidad, la integralidad, la exigibilidad y la equidad- están incluidos en la Ley de Desarrollo para el Distrito Federal (LDSDF); mismos que se describirán con mayor detalle más adelante, en el apartado de las concepciones de política social.

(b) Los derechos sociales como demandas

Desde este punto de vista, los derechos sociales son vistos como demandas de atención pública por parte de los individuos para acceder a las condiciones prácticas que les permitan integrarse plenamente en una comunidad nacional. Es decir, se conciben como prestaciones concretas,

particulares y selectivas (Gordon, 2010: 25).

Esta definición de derechos sociales no especifica los derechos que estarían comprendidos, ni los mínimos o las circunstancias en que pudieran reclamarse, porque no se aborda ningún mecanismo que permita especificar la aplicación de los derechos. Por ejemplo, en el caso del salario remunerado, éste entra en tensión con requisitos económicos, dado que el bajo salario es una ventaja comparativa de la producción nacional en la competencia internacional. De ese modo, la fijación del salario no puede cumplirse debido al funcionamiento del modelo neoliberal (Gordon, 2010: 30).

Los derechos sociales como demandas se limitan a una visión económica en la que quienes demandan estas condiciones económicas y prácticas concretas en prestaciones particulares son aquellos que tienen una participación directa y mayor en la economía nacional e internacional, por ejemplo, grupos organizados incluidos en empleos formales, que pertenecen a un sindicato.

“Los derechos sociales obligan al Estado a proporcionar prestaciones específicas que para ser satisfechas requieren del cumplimiento previo de complejas condiciones económicas, administrativas y profesionales (...)”
(Gordon, 2010: 25).

los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas (transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar, etc.), traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, y demandan un elevado monto de recursos. Su cumplimiento está muy relacionado con la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, una sólida infraestructura administrativa y profesional, y un eficiente aparato fiscal. (Gordon, 2010: 26).

Quienes definen los derechos sociales como códigos, conciben las obligaciones de los ciudadanos como positivas cuando generan políticas

redistributivas¹. Desde esta perspectiva, la política social no debería solucionar problemas de corto plazo, sino dotar al individuo con medios duraderos para evitar la dependencia económica y social. La ciudadanía social, desde este punto de vista, funciona como un mecanismo necesario que permite la integración social ante las desigualdades creadas por las economías (Benegas, 2008: 297):

La definición de los contenidos y del monto de las prestaciones sociales depende de la disponibilidad de recursos económicos y financieros generados en el mercado, y también está ligada a decisiones discrecionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza, y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen, con frecuencia de manera conflictiva (...) En ese mismo sentido, es necesario diferenciar el reconocimiento de los derechos sociales del ciudadano y las políticas sociales. Éstas también desempeñan importantes funciones en el plano de la integración social, de la seguridad política y del desarrollo económico, y en gran medida están subordinadas a estos objetivos. Por este motivo, algunos autores sugieren que más que derechos, las prestaciones de atención pública deben ser consideradas como condiciones de oportunidad (*conditional opportunities*), es decir, instrumentos que dan acceso al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos (Gordon, 2010: 26).

Quienes conciben los derechos sociales como demandas, en cambio, los entienden como el derecho al bienestar y a los recursos económicos, e incluyen algunas obligaciones que permiten a todos los integrantes de una comunidad participar en forma equitativa de los niveles básicos de vida (Benegas, 2008:296):

Por otra parte, es preciso distinguir entre la noción de 'derecho social' (entendida como demanda de atención pública garantizada por la posibilidad de recurrir a juicio para lograr su satisfacción) y la noción de 'servicio social' (entendida como provisión de asistencia ofrecida por el sistema político en virtud de una exigencia sistémica de integración social, de legitimación política y de orden público (Gordon, 2010: 26).

Según algunos autores, el enfoque de los derechos sociales como códigos se contrapone claramente al enfoque de los derechos sociales

¹ La redistribución, es un tecnicismo que permite ubicar el alcance de las políticas sociales, referida a la movilidad y articulación de las políticas de protección del empleo y la familia. Esping Andersen (1990) ha incorporado otros criterios como la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales además del criterio de elegibilidad del sistema de protección a la función distributiva al estudio de Estado de Bienestar (Benegas, 2008:77).

entendidos como demandas.

Desde este punto de vista, bajo el último –derechos como demandas-, los individuos no deben participar necesariamente de forma equitativa en el desarrollo de una economía de mercado, porque se trata de un modelo que carece de aspiraciones redistributivas de alcance universal: sólo busca llevar a cabo acciones centradas en la eficiencia y la focalización. Bajo este segundo modelo, se insiste, el ciudadano está desprotegido frente al mercado, pues no existen políticas propiamente redistributivas, sino sólo políticas para crear competencias entre los individuos para participar en el mercado (Benegas, 2008: 288).

En la presente investigación se defenderá que el modelo de derechos sociales como códigos es más satisfactorio.

1.4 ¿Cuáles son las distintas concepciones de la Política Social?

Las dos concepciones de política social (Ocampo, 2008) son: (1) El universalismo y (2) la focalización. Existe una conexión entre los derechos sociales vistos como códigos con el universalismo y entre los derechos sociales vistos como demanda con la focalización.

Los derechos sociales entendidos como códigos son visualizados como los principios adecuados para la asignación de recursos. Este enfoque ha sido promovido principalmente por organismos internacionales que incorporan los derechos de segunda generación a la concepción universalista².

Los derechos sociales entendidos como demandas de atención pública que permiten las condiciones prácticas para participar en una comunidad nacional se alcanzan con las prestaciones concretas y selectivas a través de la focalización. En América Latina el organismo encargado de adoptar el universalismo como concepción para las políticas sociales fue la CEPAL quien difundió algunos principios e instrumentos para la implantación de la política social en la región.

A continuación en el Cuadro 1 se muestran las diferencias del universalismo y de la focalización:

² En la concepción del universalismo la focalización es un instrumento de la implementación de políticas sociales, aunque la visible presencia de la focalización no debe confundirse con la oposición al universalismo, la focalización es una concepción complementaria del universalismo. Al parecer los organismos internacionales y regionales han trabajado para que el universalismo se implemente a través de los gobiernos locales. La implementación del universalismo se plantea en la *Declaración del Milenio* aprobada por 189 países en la *Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas* celebrada en el 2000, con ocho objetivos (1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades, 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo), 21 metas y 60 indicadores (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>).

Aspecto	Universalismo	Focalización
Origen	1 Los diversos principios entre los que destacan el principio de universalidad y el principio de solidaridad, para cimentar la política social.	2 La reforma de la política social en las últimas décadas y el diseño de esquemas público-privado.
Modo en que se realiza la política social	3 Se realiza a través de tres tipos de gasto: los gastos más redistributivos, los gastos no progresivos y los gastos ligeramente progresivos es decir los gastos concentrados en beneficiarios con ingresos altos, como la educación superior.	4 Se realiza a través de tres tipos de programas: los programas innovadores, los programas altamente redistributivos y los programas de mayor impacto.
Esquemas de política social	5 Sistema estrictamente universal, como la educación primaria y secundaria, con grados diferentes de descentralización, y en competencia con instituciones privadas.	6 Esquema estrictamente focalizado como programas de subsidio condicionado, expresado en políticas dirigidas a grupos sociales determinados.

Cuadro 1. Elaborado con información del artículo *las concepciones de la política social: universalismo versus focalización* de José Antonio Ocampo en la revista NUEVA SOCIEDAD 215.

1 El universalismo surge de la idea de que la política social debe guiarse por diversos principios, entre los que se destacan el principio de universalidad y el principio de solidaridad en la base de la política social. El concepto de universalismo de Carlos Molina (2006) “alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura que deben hacerse extensivas a toda la población con estándares de calidad homogénea” (Ocampo, 2008:44-45).

La CEPAL ha avanzado en el desarrollo de principios o criterios para las políticas sociales, como la universalidad, la solidaridad, la eficiencia, la integralidad, la exigibilidad y la equidad, entre otros.

La universalidad implica el acceso generalizado a los servicios básicos que provee el Estado, comprendiendo a estos últimos como derechos de los ciudadanos. La solidaridad puede definirse como la intención de garantizar el acceso de los sectores más desfavorecidos a los principales bienes de la

sociedad. La eficiencia señala la necesidad de utilizar los recursos de la mejor manera. La integralidad alude a la compatibilidad exigible entre distintos programas de política social. La exigibilidad determina los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad espera alcanzar, sobre la generación de los recursos necesarios para garantizar el acceso o la provisión de servicios básicos que la sociedad defina como esenciales en un momento dado. La equidad, es lo realizable a alcanzar, esperando el esfuerzo máximo entre lo realizable, busca el establecimiento de las metas que la sociedad sea efectivamente capaz de realizar de acuerdo a su nivel de desarrollo (Ocampo, 2008: 43).

- 1 El origen de la focalización es la reforma de la política social en las últimas décadas, que pone el énfasis en los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres y el diseño de esquemas público-privados.

La reforma social referida a las políticas focalizada debían tener un elemento de transitoriedad para cumplir con el desarrollo sustentable por medio de la estabilización económica, que era parte del trato del gobierno, traducido en dichas políticas focalizadas para grupos vulnerables además de una política fiscal redistributiva; basada en la idea del capital social de Putnam (1993) que requería la cooperación en la sociedad y en la vida política para mantener el desarrollo. Sin embargo este desarrollo sustentable nunca llegó a América Latina (Benegas, 2008: 308).

Así que las reformas económicas en los años ochenta y noventa, durante la crisis de la deuda, condujeron a una visión alternativa, cimentada en tres instrumentos: la focalización, participación privada apoyada con

subsidios a la demanda y descentralización. Las reformas combinaron en forma variable los nuevos instrumentos con los viejos esquemas de política social (Ocampo, 2008: 39).

La focalización buscó la consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres mediante un sistema de identificación de beneficiarios. La participación privada apoyada con subsidios y la descentralización buscaron racionalizar el uso del aparato estatal, la participación privada mediante los esquemas publico-privados y la descentralización, para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales encargadas de la provisión de los subsidios.

3 Sobre el enfoque universalista, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con base en investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo proporcionan síntesis comparadas de los efectos redistributivos y clasifican la política social a través de tres tipos de gasto con efectos distributivos diversos: los gastos más redistributivos, los gastos no progresivos y los gastos ligeramente progresivos.

Los gastos más redistributivos se caracterizan por la tendencia a universalizar sus beneficios dentro de su población objetivo e incluyen los programas de asistencia social (como los programas de nutrición dirigidos a la población infantil) y áreas de política social, con coberturas universales o cuasi-universales como la educación primaria y algunos servicios de salud, éstos programas que tienen un mayor impacto sobre el ingreso efectivo de los sectores más pobres (Ocampo, 2008: 48).

Los gastos no progresivos son servicios en proceso de universalización incluyen los servicios con cobertura intermedia, tales como la educación secundaria, los gastos en vivienda y saneamiento que adquirirán una mayor progresividad en la medida en que se logren mayores niveles de cobertura (Ocampo, 2008: 48).

Los gastos ligeramente progresivos, son denominados así, porque las contribuciones que los financian recaen en sectores de mayores ingresos y es posible que los subsidios incorporados a estos sistemas sean progresivos e incluyan dos tipos de servicios sociales de carácter diferente: la educación universitaria mediante un sistema de becas asociados al ingreso de las familias de los estudiantes y la seguridad social mediante las pensiones (Ocampo, 2008: 48).

4 Dentro del enfoque de la focalización, la política social se realiza a través de tres tipos de programas: los programas innovadores, los programas altamente redistributivos y los programas de mayor impacto.

Los programas innovadores son programas de subsidios condicionados, como el programa “*Oportunidades*” y es la innovación más importante en la focalización (Ocampo, 2008: 49).

Ejemplo de los programas altamente redistributivos son, especialmente, los programas de nutrición dirigidos a la población infantil (Ocampo, 2008: 49).

Los programas de mayor impacto son aquellos que se caracterizan por la ampliación de su cobertura, es decir, por la tendencia a “universalizar” sus beneficios dentro de su población objetivo (Ocampo, 2008: 49).

5 El esquema de política social del universalismo es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización en la educación primaria y secundaria, y con competencia de instituciones privadas en el nivel universitario (Ocampo, 2008: 40).

Sin embargo, las concepciones modernas de la política social que corresponde al reconocimiento, por parte del Estado Liberal, de la necesidad de atender la educación y los servicios de salud básica se han expresado de manera limitada en América Latina.

Aunque los principios del universalismo impulsaron el desarrollo de los Estados de Bienestar, la política social sólo alcanza a sectores de ingresos medios de la población. Las reformas económicas de los años ochenta y noventa, desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial, condujeron a una visión de política social cimentada en tres instrumentos básico: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización (Ocampo, 2008: 37,39)

Y como resultado de la combinación en forma variable de estos instrumentos con los esquemas viejos de política social, hoy en un mismo país, pueden coexistir tres esquemas de política social, que obedecen a tres modelos de bienestar de Gosta Esping-Andersen (1990): el esquema focalizado, el sistema universal, y el esquema segmentado; que corresponden a dichos instrumentos.

6 El esquema de política social de la focalización es estrictamente focalizado, como programas de subsidio condicionado, expresado en políticas dirigidas a grupos sociales determinados.

En medio del sistema universal y el esquema focalizado se encuentra un esquema segmentado con diferentes elementos de corporativismo que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales) (Ocampo, 2008: 40)

Pros y contras de cada concepción de la Política Social

El problema en el enfoque de la focalización es la segmentación de los sistemas de política social. Suele decirse que la educación es un mecanismo de igualación porque los logros educativos son determinantes en la distribución del ingreso, pero en sociedades altamente desiguales, el aparato educativo es un mecanismo de segmentación social (Ocampo, 2008: 45).

La demanda de bienes de valor social (bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos los ciudadanos), como la educación y la protección al trabajo no sólo es compatible con el universalismo, sino que busca corregir la segmentación social que se encuentra latente en los sistemas con vocación estrictamente universal como la educación primaria, al existir múltiples proveedores de servicios que tienden a discriminar entre los demandantes de acuerdo a su nivel de ingreso o a su localización espacial (Ocampo, 2008: 45).

Por ello, no es conveniente la existencia de múltiples proveedores de servicios como la educación a nivel primaria y secundaria en sociedades altamente desiguales, porque el aparato educativo se podría convertir en un mecanismo de segmentación desigual mediante la focalización en los sistemas educativos³.

³ Mientras que para Gosta Esping-Andersen el esquema segmentado de política social corresponde a un tipo de Estado de Bienestar con elementos de corporativismo en la seguridad social; para Ocampo la segmentación es considerada como un peligro de la política social que tiende a agudizarse en los esquemas de políticas focalizadas y el sistema educativo es fuente de preocupación, así como la segmentación espacial en las ciudades y otros mecanismos que reproducen o amplían las diferencias. Por ejemplo en el caso de la educación, es preferible universalizar la educación primaria y secundaria porque son gastos más distributivos, que los gastos en la educación universitaria, sin embargo la universidad es fuente de producción de conocimiento y debe recibir recursos apropiados para ello (becas); contribuirían a evitar que el aparato educativo se convirtiera en un mecanismo de segmentación social. Una manera de manejar la segmentación en la educación superior es mantener un sistema más competitivo con agentes públicos y privados, pero otorgar a los públicos subsidios de carácter general para aumentar su atractivo. Este es el

Sin embargo, no todos los temas de política social se abordan de la misma que los sistemas con vocación universal (educación) que es contrario a los esquemas segmentados (protección al trabajo: pensiones, salud, seguros profesionales) que tienen diferentes grados de corporativismo en donde se requiere de una mayor atención en la regulación de los proveedores que ofrecen estos bienes en el mercado; no es suficiente contar con múltiples proveedores sino también calidad de servicio.

Eso significa que la oferta y la demanda de servicios sociales debe ser regulada por el mercado antes que por la política estatal sin embargo, en este tema existe el riesgo de la privatización de los derechos sociales (Stahl, 1994).

Son necesarias políticas universales que garanticen y aseguren el acceso al sistema educativo a todos para propiciar que la educación sea un mecanismo de igualdad social en el que los logros educativos sean determinantes en la distribución del ingreso.

La focalización logró su mejor desarrollo mediante los programas de subsidio condicionado diseñados como mecanismos de emergencia social, como el programa de *Progresá*, evolucionando a una cobertura más amplia a través de transferencias de ingresos a los sectores más pobres, como el programa *Oportunidades* (Ocampo, 2008: 39).

El método de la focalización considera peculiaridades de la población y de las regiones, y estas peculiaridades sólo se pueden delimitar cuando se ha obtenido un panorama general de la población, es decir, los esfuerzos de la focalización implican contar con información estratégica para identificar a la

población objetivo (Hernández, Orozco y Vázquez, 2008).

La focalización requiere de la utilización de recursos que hacen que se eleven los costos de los programas y que lleguen menos recursos a la población objetivo (Sen, 1995, Cornia y Stawart, 1993 en Benegas, 2008: 308) dichos recursos podrían ser mejor utilizados para otorgar servicios básicos a un mayor número de beneficiarios; si bien el universalismo necesita de una cantidad mayor de recursos, es preferible el universalismo a la focalización porque otorga a todos un bien o un recurso. De este modo, se evitaría marginar o discriminar a ciertos sectores que el método de la focalización excluiría.

La política social del Estado enfocada exclusivamente en grupos-metas determinados acarrea injusticias sociales al excluir a otros grupos contiguos (Stahl, 1994). Así, es preferible utilizar los recursos destinados a las políticas focalizadas a las políticas universales porque las primeras deben ser un medio y no un fin de la política social, debe formar parte de una canasta de medios para asegurar los derechos de los individuos (Benegas, 2008: 308). Dentro del universalismo, los programas focalizados tienen tres funciones: la primera es que deben cumplir con los principios de política social, la segunda es que los programas deben permitir el diseño de planes especiales y la tercera es que los programas deben servir como puente de acceso⁴.

Los programas focalizados deben cumplir con los principios de la política social mencionados arriba, y deben ser considerados como subsidiarios e integrarse a una política social básica de carácter universal. Porque todo

⁴ Los programas focalizados deben servir como puente de acceso porque utilizan las transferencias como palanca para hacer que los sectores beneficiarios hagan uso de los programas sociales universales como la educación y salud. No obstante, los programas focalizados absorben pequeñas proporciones del gasto público social, contribuyen menos al efecto redistributivo de dicho gasto, el mayor impacto redistributivo proviene de los programas de educación y salud de amplia cobertura (Ocampo, 2008: 49-50).

acción social es un apoyo a los integrantes de la sociedad, nunca deben destruirlos o absorberlos. “Referido a la política social, el principio del subsidiarismo corrobora la responsabilidad social del Estado frente a la sociedad y el derecho del individuo a la protección social a través de instancias superiores, cuando él no puede asegurar más su existencia a partir de su propia iniciativa” (Sthal, 1994).

Si bien es cierto que en el universalismo la plena aplicación de los esquemas genera una alta demanda de recursos fiscales y el avance hacia esquemas universales de política social exige mejorar y aumentar la estructura de los ingresos tributarios, este esfuerzo por la aplicación del universalismo es mejor que no hacer nada por la política universal.

El avance hacia una política social universal –la extensión de los beneficios sociales- puede verse como una conquista de los sectores medios; y en los sistemas democráticos generan una presión para que esos beneficios se generalicen posteriormente a toda la sociedad” (Ocampo, 2008: 46). Por ello, los gastos para extender la cobertura de los servicios sociales son altamente progresivos, contrario a la focalización, que sólo beneficia a una determinada población.

Conclusión sobre cuál es mejor concepción de la Política Social

En el presente trabajo se defiende la idea del universalismo como un enfoque superior a la focalización, ya que parte de una concepción más normativa, basada en principios exigibles por todos, al tiempo que no es incompatible con esfuerzos adicionales de focalización.

El excesivo énfasis en los instrumentos (descentralización, privatización y focalización) de la política social y no en los principios de política social que la deben guiar, terminó derrotando la visión estratégica de la política social. Ahora el retorno a esa visión estratégica de la política social subordina los instrumentos a los principios que deben cimentar la política social (Ocampo, 2008: 42). Esto puede interpretarse como evidencia de la superioridad del universalismo frente al enfoque de la focalización.

El universalismo es superior porque representa un ideal normativo a realizar, que es más ambicioso que el ideal normativo derivado de la focalización, al guiarse por principios de política social que deben ser satisfechos de un modo general. El impacto en la población beneficiaria se derivará, por tanto del conjunto de principios que se interrelacionan en las acciones de política social.

Es preferible el universalismo a la focalización porque sólo avanzando en la universalización de ciertos derechos, bienes o servicios se puede implementar la focalización, y no al revés. La perspectiva universalista posibilita la recavación de datos sobre las características de la población que pueden ser útiles para la focalización de los programas específicos para algunas regiones o localidades.

Si bien la política social ha avanzado aun está pendiente resolver el tema de cómo se debe medir o evaluar la política social, en el pasado la negociación y la formación de alianzas era crítica del predominio de la racionalidad política sobre la racionalidad tecnocrática que implicaba una serie de distorsiones que privilegiaba la conformación de clientelas electorales como forma de integración social subordinada.

En la actualidad se critica de igual forma que la política social privilegia la asignación de los recursos con base a criterios técnicos-burocráticos en lugar de con base en criterios políticos de asignación (negociación entre actores) y que la política social deje de ser una tarea exclusiva del Estado, compartida por los organismos internacionales que dictan las pautas técnicas a seguir (Barba Solano, 2004: 15 en Benegas 2008: 306).

En general las estrategias político-sociales selectivas son evaluadas como compensación social a un ajuste estructural, mediante los Fondos de Inversión Social (FIS) que patrocinan instituciones sociales públicas y descentralizadas que funcionan en las comunidades o municipios. Los fondos sociales tienen una función promotora porque impulsan actividades locales concebidas por las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de iniciativa social en conjunto con una función innovadora, porque financian proyectos alternativos y proyectos piloto de los grupos (Stahl, 1994).

Sin embargo los procedimientos de solicitud y la adjudicación de recursos a través de concursos obligan a los pobres y a los marginados a competir por los recursos disponibles, y de esta manera los fondos promueven la fragmentación (Stahl. 1994)

Aunque la políticas social ha avanzado en la descentralización de recursos su escasa vinculación con la política económica, le resta eficacia a la acción gubernamental (Ziccardi, 2003: 332) o dicho en otras palabras, una buena política económica es condición necesaria pero no suficiente para la equidad (Franco, 2003:30 en Espina, 2008:16).

1.5 ¿Cómo surgieron y se desarrollaron los derechos sociales y la Política Social en México?

En el inicio del siglo XX los derechos sociales eran mínimos y no estaban integrados a la ciudadanía (Marshall, 2005: 51). En México, la política social se desarrolla en el marco del Estado posrevolucionario, surgido en 1917, momento en el que se presentan argumentos a favor de la justicia social como consecuencia de la Revolución de 1910-1917. En la Constitución de 1917 se incorporan los derechos sociales, y con ello, la política social que emana de la Revolución, dentro de un ambiente de tensiones entre dos proyectos: uno, nacional popular, que consideraba la soberanía y la justicia social como prioridad; y otro, comprometido con el desarrollo económico capitalista, y que subordinaba la justicia social a este fin, es decir, el proyecto desarrollista (González, 2008, 6).

La Constitución de 1917 abrió la posibilidad de limitar o cancelar los derechos individuales de propiedad y la libertad de empresa por motivos de utilidad pública, cuando afectaran los derechos de terceros u ofendieran los derechos de la sociedad (artículos 4 y 27). En 1917 se crea el Consejo de Salubridad General (CSG) y el Departamento de Salubridad Pública (DSP). En 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP), encargada de proveer educación gratuita en todo el territorio nacional (Ordoñez, 2002: 40).

En 1929 se decreta la Ley de Seguridad Social (LSS), modificando el artículo 123 constitucional. Sin embargo, se aplazó la creación de una institución pública hasta 1943 por falta de acuerdo entre trabajadores, empresas y gobierno sobre la distribución de los costos en diversos proyectos.

Sólo se concretó el sistema de pensiones civiles y militares en 1925 (Ordoñez, 2002: 39).

La perspectiva que concibe a la política social como responsabilidad del Estado tiene origen en el reconocimiento, por parte de los Estados liberales, de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal; los servicios de salud y los servicios sociales (Ocampo, 2008: 37). Sin embargo, el sistema de pensiones se asoció estrictamente al empleo asalariado formal y no a toda la población.

En 1934 Lázaro Cárdenas formaliza en la Constitución el derecho social a la educación primaria y adiciona la gratuidad; en 1937 funda la Secretaría de Asistencia Pública (SAP), con el objetivo de procurar atención médica y alimentación a niños y sectores marginados. Sin embargo, hasta 1940 aún no estaba aprobada la (LSS): entre los asegurados de aquella época sólo cupieron los ferrocarrileros, los petroleros y los electricistas incorporados al sector público paraestatal a través de la nacionalización (Ordoñez, 2002:41).

El Estado de Bienestar puede definirse como un tipo específico de diseño institucional adoptado por sociedades en búsqueda de trabajo y bienestar; de este diseño y de la relación entre Estado, mercado y familia que establece, se derivan las acciones de política social a realizar. Un primer criterio para acceder a la política social era la elegibilidad del sistema de protección: ésta no dependería de la ciudadanía sino de una relación efectiva entre los individuos y el mercado laboral (Benegas, 2008: 297).

En 1943 la Federación fusionó el DSP y la SAP en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), y aprobó la LSS del estatuto fundacional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La SSA atendía a indigentes y el

IMSS protegía a los trabajadores de la industria. Las aportaciones del IMSS se convirtieron en un subsidio a la industrialización y tendieron a desplazar las prioridades a los servicios asistenciales (Ordoñez, 2002: 41-42).

En décadas siguientes esta orientación se modifica en una nueva política social con la creación de instituciones que ampliaron las responsabilidades del Estado hacia un proceso socioeconómico más incluyente: la urbanización. En 1959 se pone en marcha el Plan Nacional para la Expansión y el Plan de Enseñanza, y se funda la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de Primaria. En materia inmobiliaria se instituye el Fondo de Habitaciones Populares (FHP), y el Instituto Nacional de Vivienda (INV) en 1954 (Ordoñez, 2002:43).

En 1963 se instituye el Programa Financiero de Vivienda (PFV) y en 1972 se establecen los organismos de vivienda asociados a las instituciones de seguridad social, como el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE).

Se enfatizó en otras dimensiones del bienestar como la vivienda y la alimentación. Se crean dos organismos especializados en el cuidado de los infantes: en 1961, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), y en 1968, el Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN) (Ordoñez, 2002:43).¹ En materia de alimentación, en 1961 inicia operaciones la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

La transformación de la economía está enmarcada por recurrentes crisis económicas, por el condicionamiento de ayuda hacia estados nacionales por parte de los organismos internacionales para la estabilización económica; y

por la implementación de ajustes estructurales que llevan a un cambio en el modelo económico (Benegas, 2008: 292).

En 1973 se promueve una reforma integral a la LSS que proponía extender la protección social a grupos desprotegidos. Ejemplo de ello es el establecimiento del Programa de Solidaridad Social del IMSS, para promover servicios de salud asistencial a población abierta; del Programa Integral para el Desarrollo Social (PIDER); de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1976, con iniciativas de desarrollo comunitario y del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (Ordoñez, 2002: 44).

En los años sesenta y setenta las funciones redistributivas y regulatorias del Estado mexicano se concentraban en instituciones que atendían problemas de alimentación (LICONSA, DICONSA, CONASUPO, CLOPAMAR), caracterizadas por el subsidio a la oferta.

La crisis de la deuda externa en los años ochenta marcó el final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el inicio de la implementación de un nuevo modelo económico, en que el Estado se concentraba en abrir el mercado a la libre competencia y dejaba al individuo la responsabilidad de adecuarse a la nueva realidad económica (Benegas, 2008,291).

Para los años ochenta, se da fin a muchos programas de los años setenta, y se crean programas enfocados en las reformas estructurales, como ejemplo, el caso de PRONASOL, que en 1988 se concibe como un programa asistencialista para compensar los efectos sociales de las políticas de ajuste y como un programa de emergencia auspiciado por el Banco Mundial.

En México, 1982 fue el punto de partida del declive del sistema de bienestar, caracterizado por varios regímenes de seguridad social para diferentes gremios (Benegas, 2008: 310).

La transformación de la política social en México está ejemplificada en el programa PROGRESA/Oportunidades, implementado desde 1997 y que representó el modelo a seguir en América Latina. Es un programa de transferencias condicionadas donde se dan estímulos monetarios a los hogares beneficiarios que cumplen con su corresponsabilidad, en tres ejes: la educación, la salud y la nutrición.

En educación:

Las transferencias en efectivos se otorgan para comprar útiles escolares, directamente a la madre de familia que tenga algún hijo cursando desde tercero de primaria hasta tercero de secundaria. Los jóvenes que cursan nivel medio superior reciben directamente las transferencias mediante un sistema de ahorro para los becarios, en el cual se les abre una cuenta bancaria. El monto de las becas varía; se incrementa conforme avanza el nivel escolar. El programa tiene un enfoque de género y una marcada preferencia para apoyar la educación de las mujeres (Ávila y Gabarrot, 2009: 69, Benegas, 2008: 312, Dieterlen, 2003).

En salud:

el programa trata de mejorar la salud de los participantes, prevenir enfermedades —a través de consultas o exámenes de rutina— y capacitarlos —mediante una serie de pláticas— sobre nutrición, higiene, salud preventiva y reproductiva. El programa se enfoca a las mujeres y a los niños menores de 5 años, beneficiándolos con cuidados pre y postnatales, inmunizaciones y detección oportuna del cáncer. El resto de los miembros de las familias beneficiadas es sometido a control y exámenes para prevenir, tratar o controlar la obesidad, tuberculosis, diabetes e hipertensión (Ávila y Gabarrot, 2009 : 69).

En nutrición:

Las familias reciben una transferencia monetaria que utilizan para comprar alimentos; aunado a esto, el programa suministra suplementos nutricionales a los niños, mujeres embarazadas y, en periodo de lactancia, monitorea el peso y la estatura de los niños para prevenir anemia o desnutrición. Los niños de entre 2 y 6 años participantes en el programa aumentaron su estatura 0.67 centímetros y tienen una menor incidencia de anemia infantil (De la Torre, 2005 en Ávila y Garrot, 2009).

Estas características de PROGRESA, que es un programa federal, son de una política residual o asistencialista que privilegia la dotación de competencias y capacidades de los individuos (Benegas, 2008,291).

A nivel federal la orientación de la política social del Estado se enfoca exclusivamente en grupos-meta determinados y son evaluadas como compensación social a un ajuste estructural considerado como necesario porque la lógica de una economía de mercado abierta sigue que las reformas sociales son una condición indispensable para la eficiencia económica y la estabilidad, aun cuando acarrea injusticias sociales y excluye a otros grupos contiguos, como la clase media empobrecida (Stahl, 1994: 48-71)

Recientemente en México está emergiendo otro tipo de programa a nivel local, que se presenta en forma más consistente y con resultados más visibles (Fernández, 2010). Estos programas son los de mejoramiento barrial, que surgen debido a la urbanización de la pobreza. Según cifras de la CEPAL, más del 30% de la población urbana latinoamericana vive en condiciones de pobreza (Vega, 2008).

Los programas de mejoramiento barrial financian paquetes integrados que incluyen servicio de saneamiento básico, calles, parques, recreación y otros tipos de infraestructura.

Por otro lado, destacan las acciones que están llevando a cabo organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su política de apoyo a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y los objetivos de la *Conferencia sobre el Hábitat "Ciudades sin barrios de tugurios"*. Las Naciones Unidas se han comprometido a financiar proyectos y cooperaciones técnicas a

los gobiernos de la región dentro del marco de viviendas o iniciativas de políticas sociales integradas.

La relevancia actual de los programas de mejoramientos barriales considerados exitosos y efectivos se explica por las consecuencias de los procesos de urbanización (Fernández, 2010).

Para algunos autores (Fernández, 2010) los antecedentes de los programas de mejoramiento barrial, fueron *la primera generación de políticas de vivienda* que consistían en desalojar a la población que vivía en construcciones populares y pasarlas a conjuntos habitacionales. Sin embargo, estas políticas que buscaban solucionar el problema social, en los años sesenta y setenta, en algunos trabajos académicos se mostraron insuficientes, así como costosas estas soluciones.

En 1976, a partir de la *Conferencia Hábitat I* y de la recomendación de agencias internacionales como el Banco Mundial, se implementa una *segunda generación de políticas habitacionales*, que consisten en que los programas masivos en esta materia, entreguen lotes con servicios y que las políticas soporten a los programas involucrando a los pobladores en la construcción y gestionados por la comunidad u organizaciones no gubernamentales (Fernández, 2010).

Y en los años ochenta ambas políticas habitacionales se superponen, pero siguen siendo inapropiadas; entonces comienzan a generarse acciones habitacionales involucrando más a los gobiernos locales y a las organizaciones intermedias mediante *programas empaquetados y acciones concretas* que se hacen cada vez más efectivas (Fernández, 2010; Puebla 2002)

En los años noventa las agencias internacionales facilitan una *nueva*

generación de políticas habitacionales, lo que significa para Naciones Unidas un soporte a los procesos espontáneos y para el Banco Mundial implica que el Estado facilite o regule el mercado habitacional. En un contexto de ajuste estructural, esta propuesta toma fuerza en el discurso político de los países latinoamericanos (Fernández, 2010).

En medio de estas políticas están emergiendo los programas que desarrollan acciones de mejoramiento barrial, con resultados visibles y consistentes, en parte, porque las ciudades se han convertido en el espacio más importante para la captación y reproducción de capitales, y la apertura económica acompañada de ajustes estructurales coloca a los países latinoamericanos como mercados emergentes. La región se ha vuelto atractiva para los capitales desde los años noventa (Fernández, 2010).

Los programas de mejoramiento barrial se enmarcan en un campo de atención de la agenda urbana, que consisten de acciones tendientes a mitigar la pobreza, con el objetivo de reducir el conflicto -potencial o real- que la pobreza urbana acarrea, a través de un impacto positivo en la gobernabilidad urbana, que pareciera ser la cuestión central que está detrás de los programas de mejoramiento barrial: la estabilidad política atraería mayores capitales y mayores ingresos, lo que representaría más empleos que ayudarían a mitigar la pobreza y reducir el conflicto social en la ciudad bajo una la lógica global.

En México el Programa de Mejoramiento Barrial se ha implementado sólo en el Distrito Federal a partir del 2007. La propuesta del Distrito Federal que se autodefine como contraria a la focalización y se basa en el despliegue de los derechos sociales. Ver al respecto Ley de Desarrollo Social del DF.

A nivel local, el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal apoya una política social universalista, utilizan el argumento de la responsabilidad social que tiene el Estado de garantizar el acceso a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la asistencia en la vejez a todos los ciudadanos.

1.6 ¿Qué criterios debe satisfacer una buena política social?

Existen divergencias respecto de los criterios que debe satisfacer una buena política social. Sin embargo, en este trabajo se defiende que los principios incluidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF) pueden concebirse plausiblemente como los criterios que debe satisfacer una buena la política social.

Cabe destacar que los criterios que especifica la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF) como aquellos que debe satisfacer una política social difieren sustancialmente de aquellos que se postulan en el nivel federal. En el nivel federal se privilegia el enfoque de la focalización, mientras que en el nivel local se privilegia la perspectiva universalista. Tanto en el nivel federal como en el local existen indicadores o criterios para la evaluación de la política social:

1) A nivel federal, -a través de la Secretaría de Desarrollo Social-, el Consejo Nacional de Evaluación, CONEVAL presenta una serie de cuestionarios para la evaluación de la política social en seis dimensiones: (a) Diseño; (b) Planeación Estratégica; (c) Cobertura y Focalización; (d) Operación; (e) Percepción de la Población Objetivo y (f) Resultados.

El objetivo general de los cuestionarios es evaluar la interdependencia y consistencia de los programas respecto de las seis dimensiones mencionadas arriba, mediante el acopio, la organización y el análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública e información que proporcione la dependencia responsable de los programas

federales sujetos a monitoreo y evaluación (CONEVAL, 2010).

- (a) En la evaluación del *diseño* se consideran las características del programa, el análisis de la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como su contribución a los objetivos nacionales; el análisis y evaluación de una matriz de indicadores, la población potencial y objetivo, el análisis de la vinculación de las reglas de operación con los objetivos del programa y las posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales (CONEVAL, 2010).
- (b) En la evaluación de la *planeación estratégica* se analiza si el programa tiene instrumentos de planeación estratégica y si tiene una orientación hacia los resultados.
- (c) En la evaluación de la cobertura y de la focalización, se revisa si el programa cuenta con algún método para cuantificar y determinar la población potencial y la población objetivo; y se evalúa si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender.
- (d) La evaluación de la *operación* busca analizar las principales actividades y procesos establecidos en las reglas de operación, mediante la selección de beneficiarios y/o proyectos, la solicitud de apoyos, los tipos de apoyos y la ejecución; mejora y simplificación regulatoria; organización y gestión; administración financiera; eficiencia, eficacia o economía operativa del programa; sistematización de la información; cumplimiento de los indicadores de gestión y productos y rendición de cuentas (CONEVAL, 2010).
- (e) La evaluación de la percepción de la población objetivo deberá “analizar

si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa” (CONEVAL, 2010: 8).

- (f) El apartado de los resultados, considera las fortalezas, retos y recomendación; conclusiones, perfil y equipo clave de la institución evaluadora, responsabilidad, productos y plazos de entrega. Dicho apartado:

“busca evaluar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan medir si ha cumplido con sus objetivos a nivel Propósito y Fin. Se analiza si existe evidencia documentada de que el programa ha logrado mejorar o resolver el problema para el cual fue creado” (CONEVAL, 2010: 11).

- 2) En el ámbito local, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) enlista doce principios que los programas sociales deben satisfacer: (1) Universalidad, (2) Igualdad, (3) Equidad de Género, (4) Equidad social, (5) Justicia distributiva, (6) Diversidad, (7) Integralidad, (8) Territorialidad, (9) Exigibilidad, (10) Participación, (11) Transparencia y (12) Efectividad.

(1) La universalidad expresa el propósito de otorgar un acceso generalizado a los bienes derivados de los derechos sociales (LDSDF). Esta visión se asocia al concepto de universalismo básico (Molina: 2006:), que alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a todos los ciudadanos, lo que desde la teoría del bienestar de la CEPAL (2000) se ha definido como bienes de valor social, es decir, aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que todos los individuos deben recibir en tanto ciudadanos, y se entienden como expresión concreta de derechos económicos y sociales (Ocampo, 2008: 45).

Este criterio también encuentra un fundamento en la teoría de las capacidades de Martha Nussbaum y Amartya Sen (Dieterlen, 2003, Pereira, 2007: 151-152), en la que se verifica la autonomía y la libertad de los sujetos a través de la posesión o carencia de un conjunto de capacidades elementales.

Entre estas capacidades se encuentran, por ejemplo, la vida, la salud, la integralidad física, la imaginación, el pensamiento; las emociones, la afiliación, el juego y el control sobre el propio entorno político y material (Nussbaum, 1993 en Pereira 2007:151-152).

(2) El criterio de igualdad exige un esfuerzo permanente para mejorar la distribución de la riqueza, el ingreso y la prosperidad de las personas; un acceso igualitario al conjunto de bienes públicos y un esfuerzo permanente por abatir las diferencias de bienestar entre ámbitos territoriales (LDSDF).

Cabe notar que, de acuerdo con algunos especialistas, una distribución del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico en mayor medida que una menos igualitaria: cuanto más desigual sea un país menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza, (Cohen y Franco, 2006:15).

(3) El criterio de la equidad de género aspira a alcanzar la plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres en y a través de la implementación de la política social.

(4) El criterio de equidad social se establece con el fin de que la política social no reproduzca las desigualdades o exclusiones existentes, basadas en preferencias sexuales, origen étnico o características físicas, sino por el contrario, que contribuya a su superación (LDSDF). Algunos autores (Espina y Reppeto) sugieren que para satisfacer el principio de equidad se requiere de un Estado mínimo, responsable de los derechos de ciudadanía en escenario

internacional, nacional e intranacionales de diferente escala como ejes múltiples de ejercicio de su coordinación social y vinculante (Espina, 2008:222).

(5) El criterio de la justicia distributiva busca que la autoridad (SDSDF) implemente la política social priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de exclusión y desigualdad.

La reducción de las desigualdades incrementa la estabilidad de los sistemas democráticos; por lo que en los países latinoamericanos es prioritaria, la modificación de la distribución de la renta. “Para que se dé un efecto redistributivo, los programas sociales deben financiarse con impuestos venidos de los hogares de más altos ingresos” (Nexos, 2009:38)

(6) El criterio de la diversidad busca que se tome en cuenta el carácter pluricultural de la sociedad en la implementación de la política social, de modo que ésta sea un medio efectivo para alcanzar la igualdad social en el marco de una sociedad diversa en distintos aspectos. (LDSDF). Se refiere a la diversidad de necesidades sociales de los diferentes grupos que integran el espacio; así como también a su derecho a la diferencia en articulación con la igualdad y universalidad de derecho (Espina, 2008: 225).

(7) El criterio de integralidad demanda que exista articulación y complementariedad entre las políticas y programas sociales, para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atienda el conjunto de derechos y necesidades del ciudadano (LDSDF). Articulación de la gestión descentralizada de programas sociales y de la multiplicidad de posibles acciones locales, grupales y sectoriales, en una política social unitaria, definida por un proyecto estratégico (Espina, 2008: 224)

(8) El criterio de territorialidad exige la planeación y ejecución de la política

social desde un enfoque socio-espacial, en el que el ámbito territorial confluya y se articula con las diferentes políticas (LDSDF). La pertenencia de un municipio (delegación, en el caso del D.F) a una región, rural, urbana, metropolitana, indígena, fronteriza es un dato para conocer cuál es su vocación económica y su integración en la vida política nacional. Interesa saber capacidades educacionales y culturales de sus habitantes, así como su identidad cultural y de qué manera se han organizado (Ziccardi, 2003: 330)

(9) La exigibilidad es el derecho de los habitantes a que, á través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y de la disposición presupuestal (LDSDF). Exigencia de reformas mínimas de Estado, lo que significa producir una valoración de los factores de progreso además de que el aparato estatal actué fomentado y regulando el crecimiento económico, reorientando la distribución del ingreso (Espina, 2008: 221).

(10) La participación es el derecho de las personas, de las comunidades y de las organizaciones, para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de las políticas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello (LDSDF).

(11) El criterio de transparencia demanda que la información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social se encuentre a disposición del público, salvo las excepciones que establece la normatividad en materia de acceso a la información (LDSDF). Este criterio incluye también la información sobre rendición de cuentas de los programas y los proyectos sociales.

(12) La efectividad es la obligación de la autoridad de ejecutar los programas

sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, produciendo los mejores resultados y el mayor impacto, y con una actividad republicana de vocación de servicio, respeto y reconocimiento de derechos (LDSDF). Para cumplimiento con la efectividad es necesario un Estado fuerte (o de calidad) en sentido financiero y organizacional con alta capacidad de intervención y regulación en la vida económica y social del país para disciplinar a los agentes económicos nacionales más poderosos, para ejercer un control efectivo sobre la corrupción (Espina, 2008: 221).

El universalismo es una concepción de política social preferible a la focalización, porque bajo esta concepción las acciones de política social deben guiarse por principios o criterios destinados a realizar objetivos que pretenden algún cambio en la estructura de oportunidades y/o capitales.

Esta visión universalista es preferible debido a que representa una estrategia de integración social al posibilitar el acceso general a los beneficios sociales básicos, como la educación y la salud.

Como muestra del alcance que tiene la concepción universalista, la CEPAL ha adoptado este enfoque en su formulación de lo que es una buena política social.

Como ya se ha mencionado antes, en el presente texto se consideran los doce principios de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal como los criterios pertinentes para evaluar el grado de satisfacción de estos criterios mediante la implementación del Proyecto Miravalle del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.

CAPITULO II: Evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal con base en el análisis del desempeño del Proyecto Miravalle

Introducción

El propósito de este capítulo es brindar evidencia empírica favorable a la tesis central postulada en este trabajo, a saber, que el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle es parcialmente satisfactorio.

Para cumplir con este fin, presentamos, en primer lugar (2.1) una descripción de los lineamientos y convocatorias del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal durante el período 2007-2009, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), a fin de conocer la base legal del PCMBDF; en segundo lugar (2.2) se presenta una descripción de los veinte pasos que todo proyecto integrado al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal debe cumplir; en tercer lugar, (2.3) se evalúa el modo en que el Proyecto Miravalle cumplió con dichos pasos; y finalmente, (2.4) concluimos el presente capítulo con algunas consideraciones finales sobre las virtudes y limitaciones del Proyecto Miravalle en particular, y del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en general.

La estrategia para probar la veracidad de la tesis central consiste en evaluar el grado en que el Proyecto Miravalle cumple con los criterios relativos a cada uno de los veinte pasos. Dichos criterios son los doce principios de la política social del Distrito Federal, incluidos en la Ley de Desarrollo Social del

Distrito Federal (y descrita en la sección 1.6).

Si los criterios pertinentes para evaluar el proceso de implementación de la política social están plenamente satisfechos en la implementación de estos 20 pasos, se considerará al Proyecto Miravalle, y por lo tanto al proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, como plenamente satisfactorio. Por el contrario, si dichos criterios no se encuentran razonablemente satisfechos en la implementación de dicho proyecto, se concluirá que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal es completamente insatisfactorio.

Para evaluar el Proyecto Miravalle del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal se hará lo siguiente:

- 1) Presentar una descripción de los veinte pasos que todo proyecto del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal debe cumplir en su proceso de implementación; y
- 2) analizar la información generada por el Proyecto Miravalle, durante el período 2007-2009, es decir, durante su período de operación.

2.1 Descripción del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal y de su fundamento legal

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal corresponde a una política social destinada a garantizar algunos derechos sociales estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. El programa se elaboró en consulta con organizaciones civiles y comunitarias, con el propósito de fortalecer la democracia participativa en el Distrito Federal. La política social del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal tiene como objetivo facilitar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos de asociarse y organizarse (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007:2).

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal se puso en marcha el 12 de junio del 2007, día en que se publican los lineamientos y la convocatoria para el concurso público de planes comunitarios de mejoramiento barrial. El 11 de octubre del 2007 (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008:66), el 31 de enero del 2008 (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2009: 2) y el 5 de agosto del 2009, se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las reformas a los lineamientos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010: 3).

Desde el 2007 hasta el 2009 el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal ha registrado un crecimiento en la demanda de proyectos por parte de organizaciones sociales, civiles y comunitarias, grupos

de vecinos e instituciones académicas: en el 2007 se registraron 139 proyectos y se aprobaron 49; en el 2008 se ingresaron 267 y se aprobaron 102; y en el 2009 se registraron 549 y se aprobaron 191 (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010: 3).

El 17 de noviembre de 2009 el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal fue merecedor del primer lugar del concurso internacional denominado *IV Distinción de Buenas Prácticas*, por parte del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, organismo internacional que discute, valora y difunde los procesos de participación ciudadana de diferentes partes del mundo, con sede en la Ciudad de Barcelona, España (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010).

Los recursos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal se ejercieron a través de un fondo que, para tal efecto, estableció el Gobierno del Distrito Federal y cada uno de los Gobiernos Delegacionales, a los cuales podrán sumarse contribuciones de la iniciativa privada, así como de organizaciones sociales y civiles interesadas; para lo cual deberán suscribir el acuerdo de colaboración respectivo y apegarse a estos lineamientos y mecanismos de operación (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007, 2008, 2009).

El presupuesto programado para el ejercicio fiscal por el Gobierno de la Ciudad de México para el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal fue de al menos ochenta millones de pesos. Las metas físicas para los tres años fueron de al menos dieciséis proyectos (Gaceta Oficial Distrito Federal, 2007, 2008, 2009).

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal está

conformado por tres tipos de proyectos o planes de distintas colonias de las dieciséis delegaciones políticas del Distrito Federal:

- 1) Proyectos para mejorar la imagen urbana, por ejemplo, pintura de fachadas.
- 2) Proyectos para recuperar espacios públicos, por ejemplo, mejoramiento o rehabilitación de áreas públicas.
- 3) Proyectos para la construcción de infraestructura social, por ejemplo, centros comunitarios.

Existen dos modalidades para realizar dichos proyectos: a) por autoadministración o b) por empresa. La modalidad por autoadministración consiste en realizar el proyecto contratando diversos servicios por separado; por ejemplo, cuando se trata de la construcción de un centro comunitario, los trabajos de albañilería se pueden encargar a un grupo de personas de la misma comunidad beneficiada con dicho proyecto. Al contratar distintos proveedores de servicios (albañilería, herrería, plomería) con esta modalidad, se tiene la posibilidad de reducir costos.

La modalidad por empresa consiste en realizar el proyecto contratando una constructora o empresa, que se encarga de llevar a cabo actividades como la realización de reportes sobre el avance de la obra, y que son responsabilidad de los asesores técnicos. La ventaja al implementarse un proyecto con esta modalidad es que los comités tienen la posibilidad de delegar ciertas tareas a la empresa, como la elaboración de los informes o la elaboración de bitácoras. Sin embargo, el costo es elevado.

La institución encargada del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal es la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito

Federal, a través de un grupo de apoyo interinstitucional que coordina las acciones de las instituciones de gobierno que participan del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal 2007, integrado por la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Distrito Federal, a partir del 2008 se sumo la participación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y en el 2010 se incluiría la participación de la Secretaría de Cultura, y la Secretaría de Medio Ambiente.

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal está constituida por cinco Unidades Administrativa: la Oficina de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, la Dirección General de Servicio Público de Localización Telefónica, la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal y la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

La Oficina de la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con el área del Secretario Particular, el área del Asesor, la Dirección Jurídica; seis Subdirecciones distribuidas de la siguiente manera: la Subdirección Jurídica, la Subdirección de Información Pública, la Subdirección de Protección Comunitaria, la Subdirección de Grupos Vulnerables, la Subdirección de Control de Gestión, y la Subdirección de Coordinación de Mejoramiento de Barrios y Desarrollo; la Jud. de Protección Civil además del área del Líder Coordinador de Proyectos, y el área de Enlace C y Enlace B (SDSDF, 2010).

El objetivo general del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal

es desarrollar un proceso integral y sostenido participativo de mejoramiento de espacios públicos de los pueblos, barrios o colonias de la Ciudad de México, particularmente aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y

degradación urbana o estén calificados como de media, alta y muy alta marginación y que permitan revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad, así como incidir en la mejora de la calidad de vida socio-territorial (GODF, 2010:4).

Los objetivos particulares son promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal; impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de todos los residentes de la Ciudad de México; mejorar las oportunidades de desarrollo de los habitantes de zonas de mayor rezago y degradación urbana, e impulsar acciones de micro urbanismo para el desarrollo humano.

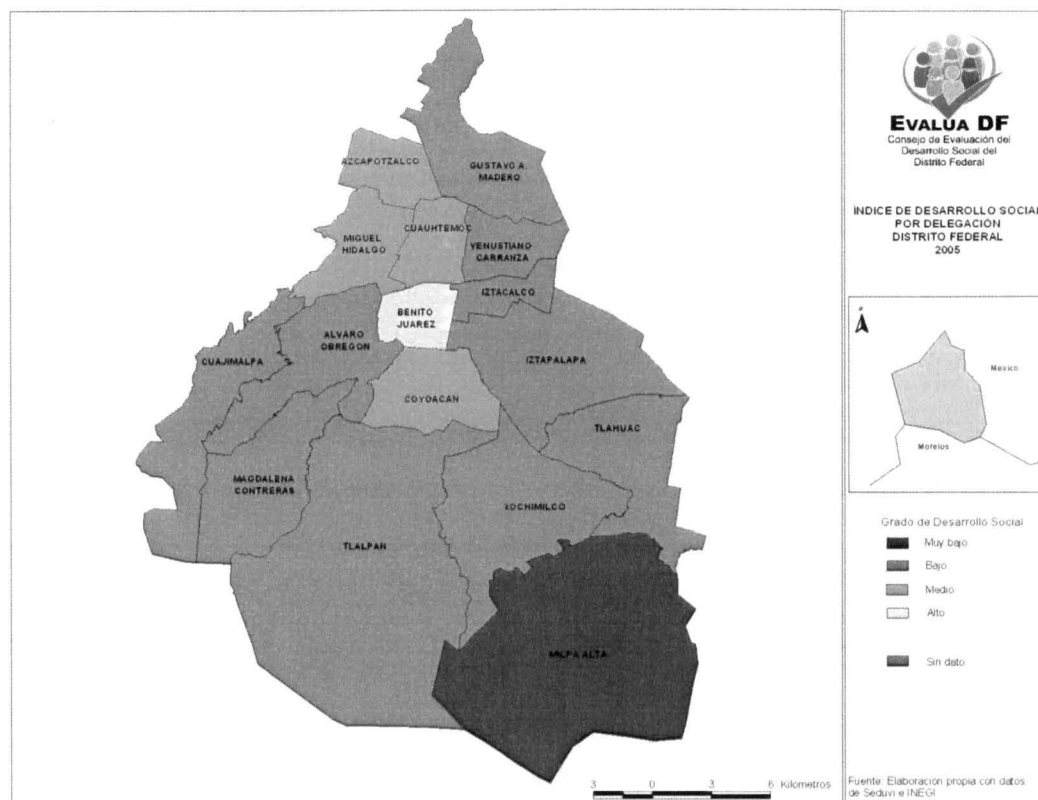
Existe una mayor densidad de población en áreas de menor desarrollo social. De acuerdo al Consejo de Evaluación del Distrito Federal el Distrito Federal en el 2005 con datos de INEGI clasifico 59, 672 manzanas del Distrito Federal, a partir de indicadores para estimar el índice de desarrollo social en cuatro estratos: alto, medio, bajo y muy alto. La población residente en las manzanas de bajo y muy bajo desarrollo social representa un 58.1% del total, mientras que el restante 41.9% se ubica en manzanas de grados medio y alto. En donde el promedio de habitantes por manzana es de 146, en el estrato bajo es de 178 habitantes y en el estrato alto de 109 habitantes (Evalúa df, 2011: 45-46).

Ejemplo de lo anterior, es el caso de la delegación Iztapalapa con 13, 918 manzanas y 1,820,830 habitantes, en comparación con la delegación Milpa Alta que cuenta con 925 manzanas de un total de 8, 720,916 personas total en el Distrito Federal en el 2005.

Las periferias sobresalen por la mayor presencia de unidades territoriales en los grupos de bajo y muy bajo desarrollo [...] Las peores condiciones de educación, salud y vivienda por manzana que refleja un patrón espacial que se relaciona con varios factores como menores ingresos, el menor costo de suelo, la localización de asentamientos irregulares en zonas de reserva o de mayor riesgo así como las dificultades de accesibilidad, la falta de equipamiento y de servicios urbanos (Evalúa

df, 2011: 48).

A continuación se presenta un mapa que ilustra el Índice de Desarrollo por delegación política.



http://www.evalua.df.gob.mx/indice/ind_inf.pd

Las funciones relacionadas con el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal se han modificado desde el surgimiento de dicho programa, quedando distribuidas en la actualidad de la siguiente forma:

- **Comité Técnico Mixto (CTM):** es un grupo de personas que revisa y valora todos los proyectos presentados con base en los lineamientos y criterios que sus integrantes determinen. El Comité Técnico Mixto está constituido con integrantes del Gobierno del Distrito Federal: una

persona representante de la Secretaría de Desarrollo Social, una persona de la Secretaría de Obras y Servicios, una persona de la Secretaría de Desarrollo Urbano, una persona del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y cuatro personas especialistas en los temas del desarrollo social y desarrollo urbano participativo, invitadas por el Jefe de Gobierno (“Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal” en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007: 5).

- **Promovente:** es el responsable del proyecto que se presenta a concurso. Esta persona deberá ser residente del pueblo, barrio o colonia del lugar propuesto para realizar el proyecto (“Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal” en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008: 70).
- **Asesor Técnico (AT):** su función es orientar al Comité de Administración en cuestiones específicas sobre la ejecución de la obra, y elabora el reporte final del plan; conoce los lineamientos de operación, hace convenios con el Comité de Administración, instituciones y organizaciones civiles; y supervisa y registra las actividades realizadas de la obra (“Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal” en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008: 74).
- **Asamblea Vecinal (AV):** para poder participar en el concurso de selección de proyectos, es requisito indispensable que la organización participante o el promovente solicite a la Subsecretaría de Participación

Ciudadana, la organización de una Asamblea Vecinal en la cual ésta manifieste su voluntad de avalar o no el Proyecto que se les presenta (“Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal” en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007: 3).

- Comité de Administración (CA): es el responsable de la correcta ejecución de los trabajos: administra los recursos, informa a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y al Comité de Supervisión sobre la comprobación de gastos, y publica mensualmente informes de gastos firmados por ambos, Comité y Asesor Técnico. En la contratación de ejecutores se realizan tres cotizaciones que deben contener datos de la empresa (razón social, datos de localización), conceptos cotizados (precios de materiales o servicios presupuestados en el proyecto, para comparar el costo de la obra y reducir gastos), documentación legal y fiscal, así como el contrato de servicios con el visto bueno del Comité de Supervisión.
- Comité de Supervisión: vigila que la obra y las acciones del plan se ejecuten de manera correcta y los recursos se utilicen y comprueben de manera correcta y oportuna, solicita información necesaria e informa de las anomalías a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (“Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal” en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008: 75).

2.2 Proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal: los veinte pasos que todo proyecto debe satisfacer

El proceso de aprobación de los proyectos comienza con una convocatoria del Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, y del Comité Técnico Mixto (CTM). A través de un concurso público se seleccionan los proyectos por colonia, y si existe más de un proyecto en una misma colonia, se decide en Asamblea Vecinal (AV) cuál ha de proceder. A continuación se describen los veinte pasos a seguir en el proceso de implementación del programa.

1. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDSDF) publica la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.
2. El promovente (representante) registra la propuesta de proyecto comunitario. Las propuestas deben contener los siguientes datos: a) los alcances y objetivos del Proyecto propuesto; b) sus características fundamentales; c) su factibilidad urbana, social y ambiental; d) el esbozo del proyecto técnico del Plan; e) especificación de las acciones necesarias que integran el plan; f) calendario de trabajo tentativo; g) definición de las acciones que serán realizadas por dependencias y/o entidades de gobierno, particularmente en lo que se refiere a la introducción de servicios y construcción de infraestructura; h) las metas que pretende conseguir el Plan, y finalmente, i) indicadores y procedimientos a seguir para

realizar la evaluación del Proyecto (“Lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal” en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007: 4).

3. La Subsecretaría de Participación Ciudadana convoca a Asamblea Vecinal para presentar a los vecinos el proyecto y obtener el aval de éstos. En cuanto a la construcción de recintos que brinden servicios públicos, deberán presentar documentación oficial, certeza jurídica, reglamento de acceso y operación que garantice la gratuidad del servicio, y solicitud por escrito de una Asamblea Vecinal a la Subsecretaría de Participación Ciudadana (SPC).
4. El Comité Técnico Mixto revisa la propuesta de proyectos registrados y selecciona los proyectos aprobados. El monto no debe ser inferior a un millón, ni superior a cinco millones. El costo de la asesoría técnica no podrá rebasar el cinco por ciento del monto aprobado. Si se requiere de proyecto ejecutivo (estudios especializados, sobre las condiciones del suelo en donde se propone intervenir para realizar alguna construcción) no podrá ser mayor al cuatro por ciento del monto asignado. Los estudios, análisis de derechos y permisos se solventarán con el monto aprobado y tramitados por los vecinos; en caso de requerir convenios, las autoridades competentes los realizarán.
5. El Comité Técnico Mixto aprueba proyectos
6. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal publica los resultados.
7. El promovente convoca a la Subsecretaría de Participación

Ciudadana y a los vecinos que se beneficiarán con la obra a una Asamblea Vecinal.

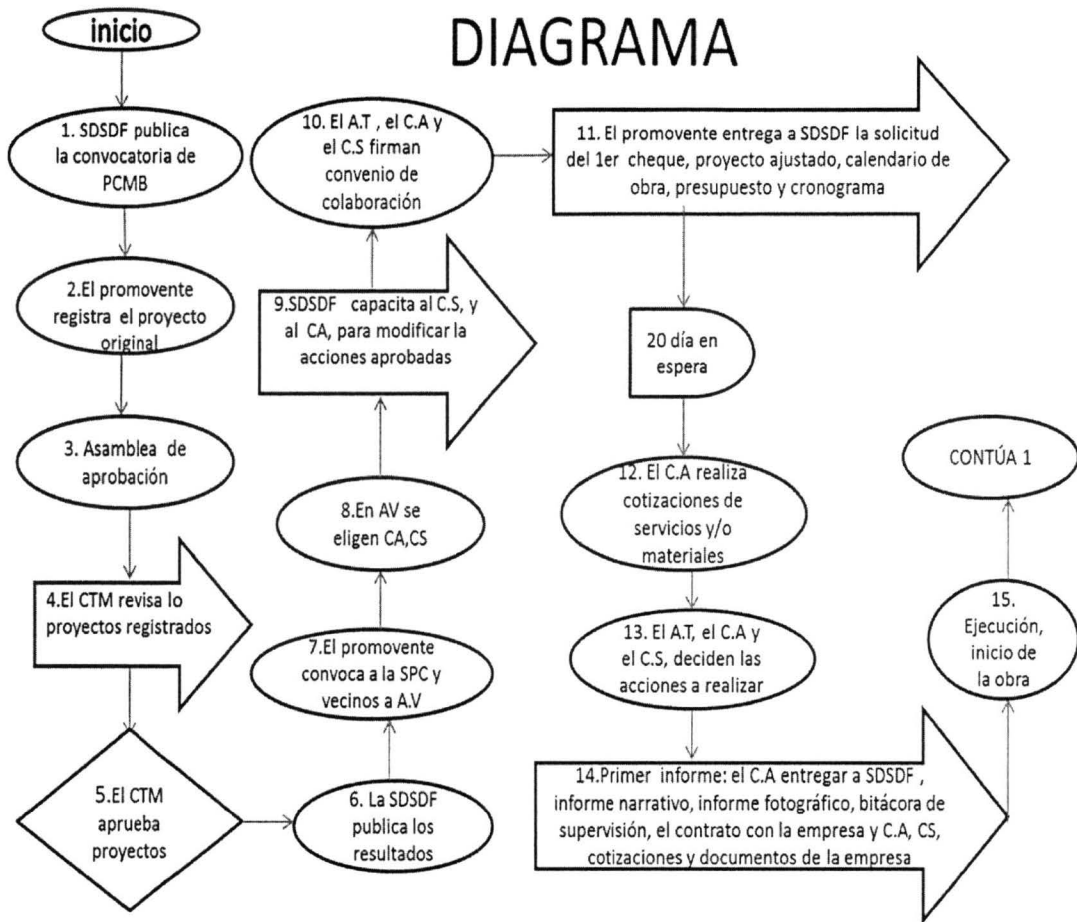
8. En la Asamblea Vecinal se elige comité de administración y comité de supervisión con la aceptación de todos los presentes. Se conforma un Comité de Administración y un Comité de Supervisión, cada uno integrado por tres titulares y dos suplentes.
9. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal capacita a los comités para realizar las modificaciones, observaciones y adecuaciones que el Comité Técnico Mixto haya hecho al proyecto original.
10. El asesor técnico, el comité de administración y el comité de supervisión firman el convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.
11. El promovente entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal la solicitud del primer cheque. La asignación de los recursos es equivalente a la mitad del presupuesto aprobado.
12. El comité de administración realiza cotizaciones de servicios y materiales para la ejecución de la obra.
13. El asesor técnico, el comité de administración y el comité de supervisión deciden las acciones a realizar.
14. El comité de administración entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal su primer informe, que consiste de un informe narrativo, otro fotográfico, una bitácora de supervisión, el contrato con la empresa, las cotizaciones realizadas y la documentación de la empresa, si es el caso.

15. Los trabajadores inician las primeras actividades de la obra. La transparencia del proyecto consiste, al inicio de la ejecución del plan, en la instalación de un letrero en un lugar visible, indicando el nombre del proyecto, características, barrio, fecha de inicio y término, monto total asignado y la leyenda del artículo 38. Al concluir el trabajo se instala una placa con la fecha de conclusión. Si el Comité de Administración encuentra impedimento para realizar el proyecto deberá informar a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.
16. El comité de administración entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal el cuaderno de gastos, generadores o estimativas y publica un avance de la obra cada mes.
17. Para la entrega de la segunda mitad del presupuesto es necesario avanzar en la comprobación de gastos, es decir, presentar a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, la siguiente información: (1) si la obra se realiza por modalidad de autoadministración o contratación de una empresa constructora; (2) las órdenes de compras (facturas o recibos de los materiales utilizados), (3) un cuaderno de gastos mensuales en donde quedan registrados todos los gastos realizados hasta ese momento; (4) una bitácora de supervisión, que consiste en el registro de las actividades y fechas en las que se realizan las tareas programadas en el plan, así como un informe fotográfico que dé muestra de los avances de la obra. Esta documentación se archiva en una carpeta para dar seguimiento al proyecto.

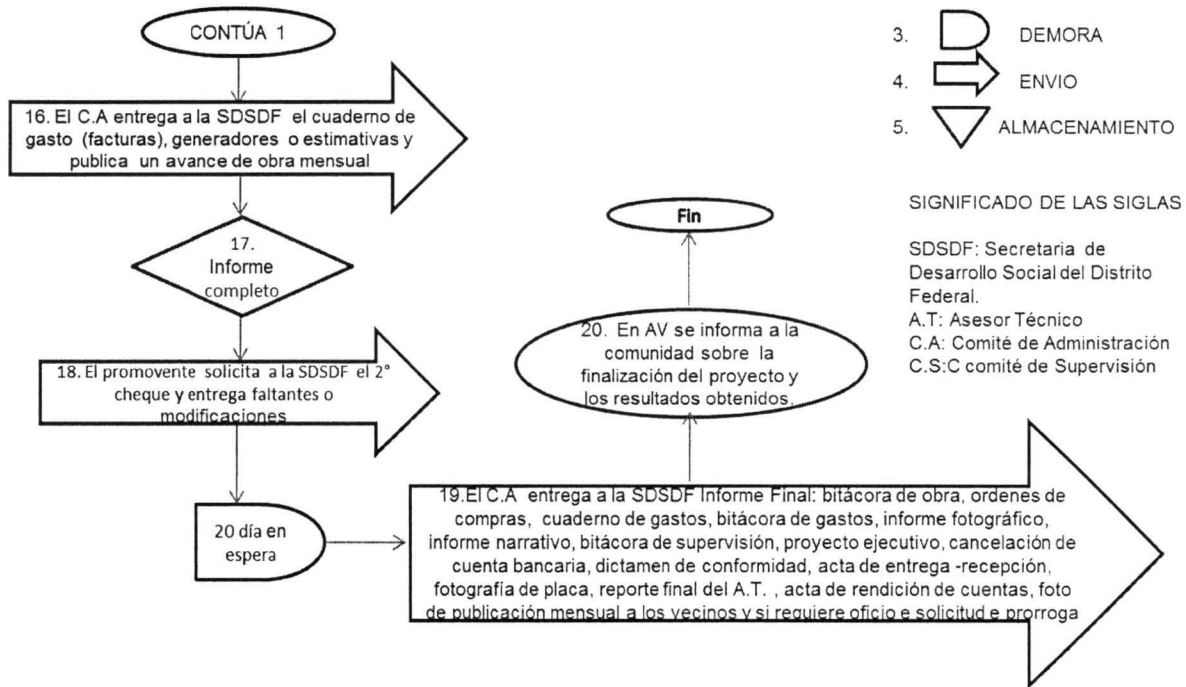
18. El promovente solicita a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal el segundo cheque.
19. El comité de administración entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal el informe final: bitácora de obra, órdenes de compras, cuaderno de gastos, bitácora de gastos, informe fotográfico, informe narrativo, bitácora de supervisión, proyecto ejecutivo, cancelación de cuenta bancaria, dictamen de conformidad, acta de entrega recepción, fotografía de placa, reporte final del asesor técnico, acta de rendición de cuentas, foto de publicación mensual a los vecinos y, si se requiere, oficio de solicitud de prórroga. Al finalizar la obra los comités complementan los documentos que se realizan en la primera etapa, agregando una bitácora de gastos en el informe final, así como el reporte final del asesor técnico.
20. Por medio de una Asamblea Vecinal se informa a la comunidad sobre la finalización del proyecto y los resultados obtenidos. Esto queda escrito en un acta con la firma de los integrantes de la asamblea, que se archiva en las carpetas de cada proyecto.

A continuación se presenta un diagrama de flujo ilustrando los 20 pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.

DIAGRAMA



DIAGRAMA



2.3 Evaluación del proceso de implementación del Proyecto Miravalle 2007-2009 del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal

El Proyecto Miravalle (PM) consistió en la construcción de un centro comunitario, una biblioteca y una cocina comunitaria. Ha participado en el concurso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal durante los tres años, del 2007 al 2009. En el 2007 el Proyecto Miravalle obtuvo \$ 1, 300,000.00 con una duración de diez meses; en el 2008 obtuvo \$ 2, 500,000.00 en un periodo de un año y en el 2009 obtuvo \$ 1, 213,000.00 en un año y cinco meses.

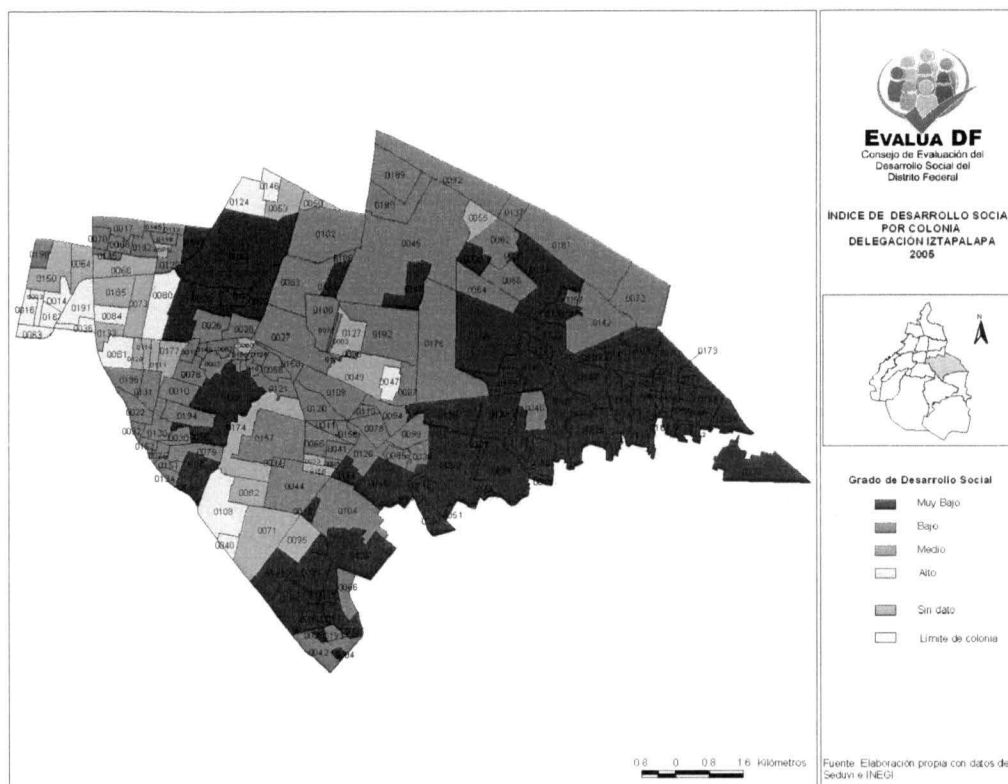
A continuación expondremos la forma en que se llevaron a cabo los pasos del proceso de implementación mencionado antes, mediante la revisión de la documentación que contienen el Proyecto Miravalle para asociarlos a algunos principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

En el primer año de acuerdo al plan de ejecución presentado se planeó realizar la construcción del kiosco y plaza; la construcción del centro cultural; plaza cultural e imagen urbana en ocho semanas, es decir, dos meses (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007b, Carpeta 2 del Proyecto Miravalle 38); y para el 2008 se planearon concluir la biblioteca, concluir el foro cultural y concluir el centro comunitario, en el calendario de trabajo tentativo (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008a, Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C020); sin embargo la ficha técnica del dictamen del proyecto determina ajustar el proyecto al presupuesto otorgado

para la terminación de la construcción de la biblioteca y la terminación de la construcción del centro cultural (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008a, Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C020); en cinco meses, con un presupuesto de dos millones quinientos mil pesos. Pero en el presupuesto Miravalle además de la terminación del centro cultural, se planeó la construcción de una cocina comunitaria (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008a, Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C020). Y para el 2009 concluyó la biblioteca, el centro cultural y la ludoteca (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009a, Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C032) con un presupuesto de un millón doscientos trece mil pesos en un año y cinco meses.

El Proyecto Miravalle fue una intervención comunitaria que delimitada con criterios en base al grado muy alto de marginación de la unidad territorial Miravalle, seleccionó 29 manzanas donde las condiciones de las viviendas y de sus habitantes son precarias, y de alta concentración de diversas problemáticas sociales:

La colonia Miravalle pertenece a la Sierra de Santa Catarina ubicada en el Oriente de la Ciudad de México, en la delegación política Iztapalapa. Colinda con la Colonia Ixtlahuacán al norte al nororiente con San Miguel Teotongo, al sur con la delegación Tláhuac, al Sur-poniente con San Pablo I y II, al Poniente con Lomas de la Estancia y al Nor-poniente con Miguel de la Madrid Hurtado. La unidad territorial Miravalle está conformada por 69 manzanas, que se delimitan por las calles: al Norte con la calle Ricardo Flores Magón, al oriente con la avenida Revolución, al sur-oriente con la calle Lima, al sur con el límite de la delegación Tláhuac, al Poniente con la calle Mirasol y al Nor-poniente con la calle Prolongación Oaxaca (Proyecto de Plan comunitario de mejoramiento barrial, centro cultural, 2009: 3).



http://www.evalua.df.gob.mx/indice/izt_pa.pdf

A continuación analizamos este proyecto durante sus tres años de operación, verificando el grado en que el Proyecto Miravalle satisfizo los criterios –los principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal para toda política social- pertinentes en cada uno de los veinte pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal. Para ello se analiza la documentación oficial del Proyecto Miravalle (en el 2007 completó tres carpetas, en el 2008 se reunieron seis carpetas y en el 2009 tres carpetas), lo que nos permitió verificar el grado en que dicho proyecto cumplió con los principios establecidos por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

1. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal publica la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Exigibilidad	½
Transparencia	½
Participación	✓
Integralidad	✓

Este primer paso satisfizo parcialmente el criterio de exigibilidad, debido a que no se cumplió con las fechas establecidas en la convocatoria. El 12 de junio de 2007 se publicaron los lineamientos y la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007:2-9), indicándose fecha de la publicación de los resultados (15 de agosto del 2007. Después se cambio al 31 de agosto). Sin embargo, la publicación de los resultados se hizo el 7 de septiembre y el cierre de la convocatoria (29 de julio del 2007).

En los lineamientos se establecieron los requisitos de acceso, las características de los proyectos presentados, la selección de los proyectos y los mecanismos de exigibilidad, como presentar ante la Secretaría de Desarrollo Social una solicitud de inclusión al programa, por parte de los vecinos que estén interesados en que sus colonias sean considerados para el diseño y la realización de un Plan Comunitario de Mejoramiento barrial, para que la dependencia ponga a su disposición el Catálogo de Asesores Técnicos del programa (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008: 78). En cuanto a los recursos, se estipulaba que la primera mitad del monto aprobado cumpliría con un presupuesto y calendario de trabajo tentativo.

El 24 de julio del 2007 se publican (Gaceta Oficial del Distrito Federal,

2007:2-3) algunas aclaraciones sobre los lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2007 entre las que se encuentra el agregar en el número 5 el 5.2 *De la elegibilidad* donde se menciona que la Subsecretaría de Participación Ciudadana emitirá una Constancia con la cual valida la realización Asamblea Vecinal y confirme el aval para que el proyecto concurse además incluye cuatro incisos que estipulan que : a) las Direcciones Ejecutivas Regionales y Coordinaciones Delegacionales solicitaran por escrito al Titular de la Subsecretaría de Participación Ciudadana la realización de la Asamblea; b) el acuse de recibo de la solicitud de la asamblea es requisito para entregar el proyecto; c) con las solicitudes la Subsecretaría de Participación Ciudadana realiza un calendario del 30 de julio al 15 de agosto y d) que las asambleas se realizaran de acuerdo a lo establecido en el procedimiento emitido por la SDSDF.

En el número 5.6 *De la selección de proyectos* se aclara que los proyectos seleccionados no se publicaran el día 15 de agosto sino el día 31 de agosto; y en el número 6.1 *De la ejecución de los Planes Comunitarios* se aclara que en el Consejo de Mejoramiento Barrial no participaran una persona ejecutora, es decir solo una persona del DSDF y otra del área técnica asesora del plan.

Otra aclaración se hace al número 6.2 *De la asignación de los recursos autorizado para el Plan* en donde no debe decir que la organización ejecutora deberá suscribir un Convenio sino que el Comité de Administración deberá suscribir un Convenio y que una vez justificado el ejercicio de los recursos entregados en la primera asignación por dicho comité se entregara la segunda

asignación.

En esta misma publicación se agrega el procedimiento para la celebración de la Asamblea Vecinal para otorgar el aval para la presentación al concurso respectivo del proyecto de mejoramiento barrial.

En el 2008 se realizaron cambios en el procedimiento de difusión y publicación de la convocatoria (el 26 de febrero del 2008) y de los lineamientos (publicados el 31 de enero del 2008). Se observó una satisfacción parcial del criterio de transparencia, debido a los cambios en los requisitos para la implementación de los proyectos en la convocatoria del 2008.

Los lineamientos y mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en el 2008 incluían la participación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana en el número 4 correspondiente al grupo de apoyo institucional del programa; en el número 5.2 *Requisitos y procedimientos del acceso* agregaban dos subcapítulos más el 5.2.1 *De la presentación de proyectos nuevos* como requisito de aprobación una elevada participación vecinal, adquiriendo con ello una mayor importancia el principio de participación. También se agregó un apartado 5.2.2 para los proyectos de continuidad⁵ (Proyecto Miravalle), aquí se menciona como requisito el aval de una asamblea vecinal convocada mediante solicitud por escrito de los promoventes ante la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

En cuanto al criterio de participación, su plena satisfacción se exhibe en el hecho de que ésta fue en aumento, en el caso Miravalle. En el 2007 no

⁵ 5.2.2 De la presentación de proyectos de continuidad: a) Podrán participar todos aquellos proyectos que hayan cumplido a satisfacción de la SDSDF con los requisitos de comprobación de gastos, informe narrativo y fotográfico, estipulados en el Manual de Administración y Control de Gastos para la ejecución de los Planes Comunitarios de Mejoramiento Barrial 2007 y que hayan cumplido con las obras y actividades descritas en el convenio de colaboración (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008: 71)

existía ningún documento que permitiera confirmar la realización de la Asamblea Vecinal, ni el grado de participación de los vecinos en la misma, lo que implica una débil transparencia en estos procedimientos; sino hasta el 2009.

Estos cambios generaron una mayor claridad entre los operadores de los proyectos. Y en el número 5.3 *Del monto de los proyectos* podía ser inferior a un millón de pesos a fin de poder diversificar y abarcar más proyectos. Aprobado por el Comité Técnico Mixto lo ajuste y si se requiere de proyecto ejecutivo el costo no podrá ser superior al 4% del presupuesto autorizado.

Cabe mencionar que en los lineamientos en los números 5.5 *De la recepción de los proyectos* y 5.6 *De la selección de los proyectos* se omitió en el año 2008 establecer una fecha para estos dos procedimientos. Además de que en el número 5.7 *Del Comité Técnico Mixto* se estipulaba que los integrantes de dicho órgano lo serían por tres años. Estos cambios se realizaron a partir del incumplimiento de la fecha de la publicación de los resultados en el 2007, e implicaron no programar la fecha de publicación de resultados en el 2008.

En el número 6. *De la instrumentación* se agregaron cinco subcapítulos que establecen la funciones de los involucrados en la ejecución del proyecto: el 6.1.1 *Del Comité de Administración* en donde se pueden constituir Comité de Administración y Comité de Supervisión adicionales; el 6.1.2 *Del Asesor Técnico* pueden asesorar máximo dos proyectos; el 6.1.3 *Del Comité de Supervisión*; el 6.1.4 *De la contratación de ejecutores de obra* y el 6.1.5 *De la transparencia de los proyectos aprobados*.

En el número 6.2 *De la asignación de recursos autorizados* (en la

primera ministración constituye las características, el presupuesto tentativo y el calendario de trabajo agregando lo requisitos para la segunda ministración con bitácora de gastos y el cuaderno de comprobación de gastos la fecha límite de entrega de reporte final y comprobación de gastos fue el 30 de diciembre del 2008). Incluye en un inciso a) que después de que los comités tomen el curso de capacitación para que los orienten sobre los criterios para la contratación de empresas, verificación de precios, manejo de los recursos y rendición de informes y un inciso b) que en la segunda ministración de los recursos se otorgara un vez justificado el ejercicio de al menos 50% entregados en la primera asignación el comité solicitara por escrito los recursos anexando la bitácora de gastos y el cuaderno de comprobación de los mismos.

En el 6.3 *Del seguimiento*, se eliminó que la Subsecretaría de Participación Ciudadana debería convocar a asamblea por lo menos dos veces al año. En el número 6.4 *De la comprobación de gastos* se agrega el cuaderno de gastos y entregar mensualmente reportes de gastos, avance de informe financiero, narrativo y fotográfico. Mientras que en el número 6.5 *De las sanciones por incumplimiento* se llama a condecorar o suspender el plan por incumplimiento por tres ocasiones.

En el número 7. *De la transparencia* se agregaba el inciso d) que se publicarían el padrón de proyectos aprobados. Otro número modificado fue el 10. *Articulación* con otros programas en el 2007 este apartado estipulaba que por cada pueblo, barrio o colonia se conformaría una Coordinación Territorial de Desarrollo Social y Urbano integrada de manera transversal por las distintas dependencias y entidades de la administración pública con el propósito de articular el plan con el resto de los programas y las acciones de gobierno en

una perspectiva integral.

Para el 2008 en este mismo apartado se mencionaba que a través del Consejo de Mejoramiento Barrial se establecía la coordinación con el resto de políticas y programas de Gobierno del D.F. y los procedimientos de gestión.

En el número 11. *Sobre la integración del padrón de beneficiarios* en los lineamientos del 2007 se informaba que se publicaría el nombre los integrantes de los comités y en el 2008 estos lineamientos agregaban al padrón los montos de las acciones y personas asesoras.

Los anexos que acompañaron los lineamientos del 2008 fueron el anexo 1(directorio), 2 (procedimiento para la asambleas), 3(reglas para la realización de las asambleas), 4 (manual de administración donde se mencionan los anexo I, D, F, H, E, A y G).

Y los anexo A (Recibo de pago por servicios contratados), anexo B (solicitud de cheque), anexo C (orden de compra), anexo D (cuaderno de gastos), anexo E (bitácora de gastos), anexo F (informe fotográfico), anexo G (control de trabajos), anexo H (informe narrativo), anexo I (bitácora de supervisión).

En 7 de enero del 2009 se publicaron los lineamientos y la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009 (GODF, 2009) con los mismos elementos que en el 2008.

Finalmente, pudo verificarse una satisfacción plena del criterio de integralidad, en tanto que hubo articulación del Proyecto Miravalle con organizaciones civiles como la Asamblea Comunitaria Miravalle; en el 2008, con la organización *Culti-vamos-* junto con el Programa de Comedores Populares del Gobierno del Distrito Federal. ("Formato de proyecto de

continuidad”, en carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C020, Secretaría Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008).

2. El promovente (representante) registra la propuesta de proyecto comunitario

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Territorialidad	½
Transparencia	½
Integralidad	✓

En este segundo paso se cumplió parcialmente con el criterio de territorialidad, porque sólo se cumplió en el 2008, verificado en la planeación del proyecto, además de que los datos que a continuación se mencionaran en la presentación del programa no necesariamente se refieren al principio de territorialidad porque este concepto es aún más amplio y abarca la conformación del espacio o el territorio como los servicios básicos y las vía de comunicación.

Este paso se cumplió en el 2008, cuando se requiere que el proyecto se realice en base al diagnóstico presentado en el registro del Proyecto Miravalle 2008, en el que se presenta el nombre del plan, colonia, ubicación exacta del lugar a intervenir, calle y nombre de la unidad territorial, delegación, nombre del promovente, organización a la que pertenece, domicilio fiscal del promovente, teléfonos y nombre del asesor técnico, además de un índice del proyecto con los siguientes datos generales: delimitación territorial del plan que se propone ejecutar, diagnóstico socio-territorial, objeto del plan, enumeración y desglosamiento de las características fundamentales del plan; expectativas del proyecto para mejorar la equidad de género; programa arquitectónico del plan; presupuesto tentativo; calendario de trabajo tentativo; reporte fotográfico;

proceso participativo y criterios para evaluar los resultados del plan ("Índice del proyecto", en carpeta 1 de Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008).

Respecto de la transparencia, se cumplió medianamente por la falta de un diagnóstico socio-territorial en el Proyecto Miravalle del 2007. Este diagnóstico se anexó hasta el 2008. Sin embargo, ha sido posible realizar esta evaluación a partir de la revisión de la información generada, pero ha ido en aumento el grado de la satisfacción del criterio de transparencia en la implementación del Proyecto Miravalle.

En cuanto al criterio de integralidad en el Proyecto Miravalle, se satisfizo con la articulación del programa comedores comunitarios además del apoyo de algunas organizaciones hacia éste, lo que supuso una ventaja en el diseño del plan y en su implantación.

Al ser el promovente integrante de una organización, la propuesta contó con la ventaja del conocimiento por parte de éste de las características de la comunidad a intervenir. El tiempo a partir de la publicación de la convocatoria (12 de junio del 2007) del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal y hasta que ésta se cierra (29 de julio del 2007) es el mismo con el que cuentan los ciudadanos que desean presentar algún proyecto comunitario. En el año 2007 este tiempo fue de casi un mes y medio. Sin embargo, en 2008 se redujo a quince días debido a que la convocatoria se publicó el día 26 de febrero del 2008 y se cerró el 13 de abril del 2008; y en el 2009 este proceso se realizó durante un mes y ocho días; la convocatoria se publicó el 7 de enero del 2009 y se cerró el 15 de febrero del 2009.

El registro del Proyecto Miravalle (2007) cumplió en algún grado con

los criterios de integralidad, territorialidad y transparencia. Sin embargo la falta de un diagnóstico socio-territorial demostró el déficit en transparencia y en la aplicación del principio de territorialidad.

3. La Subsecretaría de Participación Ciudadana (SPC) convoca a Asamblea Vecinal para presentar a los vecinos el proyecto y obtener el aval de estos

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	x
Integralidad	✓

Este paso no cumplió con el criterio de transparencia porque en los lineamientos del programa del 2007 la realización de dicha asamblea se menciona como requisito indispensable, pero no existe ningún documento que muestre la satisfacción de dicho requisito.

El 24 de julio del 2007 en el procedimiento para la celebración de la asamblea para otorgar el aval para la presentación al concurso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal se estipulaba que la organización participante debía solicitar a la Subsecretaría de Participación Ciudadana la organización de una asamblea vecinal en la cual ésta avale o no el proyecto del plan comunitario de mejoramiento barrial que les sea presentado (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007: 2). Así como algunas aclaraciones a los lineamientos indicando que la Subsecretaría de Participación Ciudadana emitiría una Constancia donde se valida la realización de la asamblea vecinal y se confirma el aval para que el proyecto participe en el concurso. Sin embargo, entre los documentos presentados como comprobación de gastos existen dos fechas de realización de la asamblea vecinal (9 de agosto y 12 de agosto del 2007) lo que muestra una falta de

transparencia en este paso.

En general, este procedimiento se muestra confuso en los tres años de operación del Proyecto Miravalle. De acuerdo a la experiencia del Proyecto Miravalle, la organización de la Asamblea para obtener el aval de los vecinos atendió a la integralidad, pero no a la transparencia.

El criterio de integralidad se muestra en la vinculación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana con el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en el primer año del Proyecto Miravalle y el Programa de Comedores Comunitarios del Distrito Federal. En la Gaceta Oficial del Distrito Federal se estipulaba el procedimiento para la celebración de la asamblea; indicando que con base a las solicitudes recibidas la Subsecretaría de Participación Ciudadana elaboraría un calendario de realización de las asambleas entre el 30 de julio y el 15 de agosto 2007.

La asamblea debía ser convocada en coordinación con los solicitantes de la misma y conducida por el personal de la Subsecretaría de Participación Ciudadana en la que podrían participar todas las personas habitantes del barrio, colonia o pueblo de las cuales podrían votar las personas que cuenten con credencial de elector.

La Subsecretaría de Participación Ciudadana debía ser el responsable del registro de asistencia, conducción de la asamblea, escrutinio y cómputo de los votos, llenado de acta y entrega de la constancia.

En el 2008 no existe una fecha de celebración de asamblea. Sin embargo, en los lineamientos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal 2008 se anexó en el apartado de elegibilidad los puntos 5.2.1 y 5.2.2: en el primero se indicaba que el grado de participación

vecinal era factor de aprobación; y en el segundo se indicaba que para los proyectos de continuidad la solicitud para la realización de una asamblea vecinal para obtener el aval debía ser solicitada por el promovente.

Este procedimiento avanzó en 2009; esta actividad se formalizó con la Solicitud de asamblea por escrito a la Subsecretaría de Participación Ciudadana (“2.3 Otros”, en carpeta 1 del proyecto 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009), y una constancia de celebración de la asamblea vecinal con fecha del día 6 de marzo del 2009; en la que se indica la orden del día, la exposición del proyecto, la deliberación de la asamblea, la manifestación de otorgar el aval y el cierre de la asamblea con 78 asistentes y 62 votos a favor. (“2.2 Oficios de aprobación de cambios informativos” en carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

4. *El comité técnico mixto (CTM) revisa las propuestas de proyectos registrados y selecciona los proyectos aprobados*

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Territorialidad	✓
Integralidad	✓
Efectividad	✓

El criterio de territorialidad fue satisfecho de mejor manera en el Proyecto Miravalle 2008, cuando se integró un diagnóstico socio-territorial que proporciona datos sobre la población que ocupa el lugar donde se realizó el proyecto (“Formato de proyecto de continuidad”, en carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008).

El criterio de integralidad fue, como ya se ha mencionado, plenamente satisfecho en el diseño del Proyecto Miravalle 2007, pues el apoyo de una

organización contribuyó a la elaboración del presupuesto presentado (“ficha técnica del dictamen del proyecto”, en carpeta 1 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007).

El cumplimiento satisfactorio del principio de efectividad es consecuencia de la combinación de los anteriores principios (territorialidad e integralidad) en casi todas sus etapas, es decir, para que exista una austeridad en la realización del proyecto se necesitó conocer las condiciones del espacio a intervenir, los apoyos con los que se podía contar y forma en la que los vecinos podían participar para reducir los costos en el proyecto, así como de la administración correcta de las acciones ajustadas a su presupuesto (“ficha técnica del dictamen del proyecto”, en carpeta 1 del proyecto 9C032 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

La selección de los proyectos genera *fichas técnicas* de cada proyecto, en las que se reportan las principales características de la propuesta, pero también las modificaciones recomendadas por el Comité Técnico Mixto. Entre los principios relevantes en la aprobación del Proyecto Miravalle está la territorialidad, la participación y la integralidad.

Este paso se cubre satisfactoriamente, aunque sólo de un modo relativo, debido a que el Comité Técnico Mixto se integró por especialistas, personal de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, e integrantes de organizaciones civiles, cada uno de los cuales evaluó determinados proyectos con criterios no compartidos por otros miembros del Comité Técnico Mixto que evaluaron otros proyectos. De este modo, al no existir un conjunto único de criterios para evaluar la pertinencia de los proyectos, el resultado es la elección de proyectos con base en criterios diferenciados (Puebla, 2011).

El proceso de revisión es en realidad constante: no termina sólo en la selección de los proyectos, sino que se extiende hasta el final del proyecto. Los proyectos registrados requieren de la satisfacción de los criterios de integralidad, participación, territorialidad y efectividad.

5. *El Comité Técnico Mixto aprueba proyectos*

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Territorialidad	½
Participación	✓
Integralidad	✓

En este paso el criterio de territorialidad se cumplió parcialmente. A partir del 2008 se anexa al proyecto original el diagnóstico socio-territorial. El diagnóstico fue uno de los criterios relevante en la selección de los proyectos para su continuación, como por ejemplo el Proyecto Miravalle.

De acuerdo con los lineamientos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, se trataba de un *diagnóstico socio-territorial*, tarea que requiere la búsqueda de datos estadísticos de la población que habita el lugar donde se proyecta la propuesta, pero también, si es necesario, la realización de censos con el propósito de reconocerse necesidades de dicha población y formarse expectativas del proyecto.

El criterio de participación se satisfizo completamente al incrementarse el interés por el Proyecto Miravalle. La participación fue en aumento desde el 2008 de acuerdo al avance de las obra, pues los vecinos lograron impulsar la colaboración en las distintas actividades realizadas, desde las asambleas hasta actividades culturales. El alto grado de participación en la Asamblea Vecinal para la obtención del aval fue decisivo para la aprobación del Proyecto Miravalle. A partir del 2008, un alto grado de participación es requisito para la

aprobación de los proyectos en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

El alto grado de integralidad del Proyecto Miravalle 2007 fue un elemento decisivo para su aprobación, pues la propuesta del proyecto, además de cumplir con el presupuesto y el calendario de trabajo tentativo, agregaba una propuesta para su evaluación (“Proyecto” en carpeta 2 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007).

En el 2007 el equipo de asesoría técnica fue el responsable de la planeación técnica del proyecto y también de su evaluación. En la evaluación, se mencionaba como un logro muy importante la integración de diferentes grupos organizados e instituciones que participaron en dicho proyecto como Culi-vamos-Juntos, la Coordinadora Comunitaria Miravalle A.C (COCOMI), el Centro Cultural y de Servicios Educativos y de Servicios (CECYS), la Escuela Miravalle A.C, la escuela Marista, la Organización del Derechos de Humanos Miravalle, y la Delegación Iztapalapa a través de Desarrollo Urbano (“Proyecto” en carpeta 2 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007).

En el 2008 siguieron participando estas organizaciones y se sumó una institución más, la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal (Carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008). Debido al respaldo de estas organizaciones se logró la continuidad del Proyecto Miravalle en el 2009.

En el 2008 se hizo explícito, en los lineamientos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal que el grado de participación, el diagnóstico territorial y la propuesta de evaluación del

proyecto eran factores importantes para la aprobación de los proyectos. El diagnóstico consistió en la realización de un censo de la población de la colonia Miravalle; mientras que la propuesta de evaluación consistiría en un directorio de acciones, encuestas, informe de resultados, agendas de trabajo, y registro de asistencia (“Proyecto de plan comunitario de mejoramiento. Centro Cultural”, en carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

Este paso cubre algunos criterios mencionados en la convocatoria. Los requisitos para la aprobación de proyectos son cada vez más exigentes, en parte, debido a que el presupuesto asignado al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal ha permanecido constante al tiempo, que ha crecido el número de proyectos registrados.

6. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal publica los resultados

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	½

Este paso cumplió medianamente con el criterio de la transparencia porque no se cumplió con la fecha establecida para la publicación de los resultados.

En el 2007, tanto en los lineamientos y en la convocatoria la fecha de publicación de los resultados era el 15 de agosto; después se pospuso ésta fecha para el 31 de agosto; finalmente los resultados se publicaron el 7 de septiembre.

En los lineamiento del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal 2008, no se reservó una fecha para la publicación de los resultados, pero el 15 de mayo se hizo un Aviso de ampliación de término de la

publicación de los resultados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del mismo año.

A pesar de los cambios en las fechas de publicación de los resultados de los proyectos aprobados de 2007 y 2008, los criterios de aprobación fueron los mismos: los criterios de factibilidad, claridad sobre la situación jurídica de predios e inmuebles, garantía de la operación en los casos de prestación de servicios, cohesión comunitaria, nivel de participación ciudadana, prioridad de grados de marginación, conflictividad social o degradación urbana, coherencia presupuestal e impacto ambiental (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero 2008).

El proceso de la revisión y selección de los proyectos aprobados a partir del cierre de registro (29 de julio) y la publicación de resultado (7 de septiembre) en el 2007 debió durar quince días (15 de agosto) según lo planeado, pero se llevó a cabo en un mes. Sin embargo, este mismo proceso en el 2008 se realizó en un mes y medio, debido al aumento en el número de proyectos registrados (13 de abril). También se aplazó la publicación de los resultados del 15 de mayo al 29 de mayo. Y en el 2009 la publicación de los resultados se realizó el 23 de marzo del 2009 después de mes y medio del cierre de la convocatoria del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal (15 de febrero).

Esta actividad se ha complicado debido a que la publicación de los resultados depende de la obtención de información oportuna de los tres pasos anteriores. Los tiempos en que se realizan dichas tareas son importantes en la generación de información para la coordinación y la comunicación entre la Subsecretaría de Participación Ciudadana que realiza la asamblea y el Comité

Técnico Mixto que aprueba los proyectos.

7. El promovente convoca a la Subsecretaría de Participación Ciudadana y a los vecinos que se beneficiarán con la obra a una asamblea vecinal

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Participación	✓
Integralidad	✓

Este paso cumplió con el criterio de participación, pues los asistentes a las asambleas del Proyecto Miravalle reunieron a más asistentes en el año 2009, y en el 2008, la continuidad del proyecto no requirió de la realización de este paso.

La satisfacción del criterio de integralidad de dicha convocatoria se debió a que hubo vinculación del promovente del proyecto con la Subsecretaría de Participación Ciudadana y con la comunidad en donde se realizó el proyecto a partir de la solicitud para dicha asamblea (“Oficios”, en carpeta 1 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007).

8. En la asamblea vecinal se elige comité de administración y comité de supervisión con la aceptación de todos los presentes

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	×
Exigibilidad	✓

Este paso no cubre el principio de transparencia, porque en el Proyecto Miravalle no existe ningún documento que nos permita juzgar el modo en que se llevó a cabo este procedimiento.

Lo que se sabe es que, una vez seleccionados los proyectos a

implementarse, lo siguiente es la elección de los comités en una *asamblea vecinal*, con la presencia de representantes tanto de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, como de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, que era la responsable de determinar las fechas para la realización de la asamblea. Sin embargo, a partir del 2008 esto se ha modificado y ahora quien decide y convoca a los vecinos es el mismo promovente del proyecto responsable de la asamblea.

Esta tarea se realizó únicamente en el primer año del Proyecto Miravalle. La realización de esta asamblea (20 de septiembre) se realizó después de 15 días de la publicación de los resultados.

Respecto de la satisfacción del criterio de exigibilidad, encontramos que este procedimiento se realizó el 20 de septiembre del 2007, y la continuidad del proyecto muestra que las personas que conformaron dichos comités han cumplido con el criterio de exigibilidad al realizar las actividades asignadas en el proyecto.

Este procedimiento en el Proyecto Miravalle sólo se realizó en el 2007. En el 2008 y 2009 continuaron los mismos integrantes de los comités en la ejecución del proyecto.

La organización de la *asamblea vecinal* cumplió con la exigibilidad del procedimiento, pero no con el principio de transparencia.

9. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal capacita a los comités para realizar las modificaciones que el comité técnico mixto haya hecho al proyecto original

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Exigibilidad	✓
Efectividad	✓

Existe poca evidencia de este procedimiento, lo cual hace difícil su evaluación.

La capacitación de los comités satisfizo el criterio de exigibilidad, al verificarse el mejoramiento de la capacitación para la realización de los documentos y las modificaciones al proyecto. En el 2007 la capacitación se remitía al *Manual de Administración y control de gastos* (Gaceta Oficial del Distrito Federal, en Carpeta 1 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007) publicado el 11 de octubre, dos meses después de haberse publicado los resultados.

En el 2008 este mismo Manual funcionó como capacitación, pero publicado desde el 31 de enero en los lineamientos. Y para el 2009 ya existía un oficio de notificación de capacitación (“2.3 Otros”, en Carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

En cuanto al criterio de efectividad, su plena satisfacción se exhibe en la diversidad de actividades que ha propiciado el Proyecto Miravalle. La continuidad del proyecto permitió ganar experiencia a los comités en las siguientes etapas, como muestra la documentación del proyecto en el 2007; la construcción de la obra se encargó a una empresa pero en el año siguiente se llevó por autoadministración.

La primera tarea de los comités es recibir la capacitación de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal para realizar las modificaciones a la propuesta de proyecto. El Comité de Administración tuvo veinte días para entregar el *proyecto ajustado* y la *solicitud del primer cheque*, y cumplió con el requisito.

10. *El asesor técnico (AT), el comité de administración (CA) y el comité de*

supervisión (CS) firman el convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Exigibilidad	✓
Transparencia	½
Integralidad	✓

En este paso el criterio de exigibilidad se cumplió satisfactoriamente, y ello se exhibe en dos documentos del Proyecto Miravalle 2008: el *convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal* y el *convenio con el asesor*; en el primero se resumen las acciones aprobadas a realizar y las metas físicas; y el convenio con el asesor, o el *contrato de prestación de servicios* dictaminado por el Comité Técnico Mixto, firmado tres meses después de la publicación de la convocatoria (Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008).

Para hacer efectivo el principio de exigibilidad, es necesario conocer la responsabilidad de las cuatro figuras involucradas en este paso y las modificaciones que se han realizado a dicho paso. A partir de los lineamientos de Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal 2008 se establece que el Comité de Administración designa al Asesor Técnico, con el que deberá suscribir un convenio especificando sus responsabilidades y el monto de sus servicios (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero 2008: 74).

En el 2007 el *Convenio de Colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal* se suscribía con la organización ejecutora del proyecto y en el 2008 este convenio se realizaba entre la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y los dos comités, el Comité de

Administración y el Comité de Supervisión.

En los documentos, el *contrato con la empresa* que ejecutó los trabajos en el 2007 y el *Convenio de Colaboración con el Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal* se realizaron el 11 de octubre del 2007. En el 2008 el *Contrato de Servicios con el Asesor Técnico* se realizó el 29 de mayo del 2008 (Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008).

Respecto al criterio de transparencia, se satisfizo de forma parcial y ello se puede verificar en el convenio de colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y en el *Convenio con el Asesor Técnico*; sin embargo, en el Proyecto Miravalle 2009 no se muestra ninguno de estos dos documentos mencionados arriba.

Y el criterio de integralidad se satisfizo plenamente gracias a la articulación de tres figuras que operan el Proyecto Miravalle, el promovente, el Asesor Técnico y los comités. Esto se muestra en el contenido del *Convenio de Colaboración*, en el que justificaron los recursos asignados en un *informe financiero* y un *informe fotográfico* (“Convenio de colaboración” en Carpeta 1, del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007).

11. *El promovente entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal la solicitud del primer cheque*

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	✓
Integralidad	✓

Este paso cubrió satisfactoriamente el criterio de transparencia. Esto se muestra con la documentación requerida para hacer efectiva la solicitud de

los recursos en la primera asignación. En Proyecto Miravalle 2007 la *solicitud del primer cheque* se entregó el 21 de diciembre, después de cuatro meses de haberse publicado los resultados (Carpeta 1 del proyecto 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007).

En el 2008 la *solicitud del primer cheque* se envió el 11 de noviembre, después de seis meses de haberse publicado los resultados (Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008).

En el 2009 la *solicitud del primer cheque* se hizo el 18 de noviembre, después de ocho meses de haberse publicado los resultados (“5.1 Nombramiento del responsable de recibir el cheque”, en Carpeta 1 del proyecto 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

En este paso la satisfacción del criterio de integralidad consistió en la realización de las diferentes tareas correspondientes a las etapas del Proyecto Miravalle. En el 2007 se cumplió con la entrega de las *características*, el *presupuesto* y *calendario tentativo* para la obra.

En el 2008 se agregó una *bitácora de gastos* y un *cuaderno de gastos* como condición para recibir el segundo cheque. Estos documentos se entregaron antes de diciembre, como se estableció en los lineamientos.

12. El comité de administración realiza cotizaciones de servicios y materiales para la ejecución de la obra

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	½

Este paso satisfizo medianamente el criterio de transparencia, porque se cambió de modalidad *por empresa* a modalidad *por autoadministración* en el

segundo año de operación del Proyecto Miravalle.

En el Proyecto Miravalle 2007 se pidieron las *cotizaciones de planos* (Carpeta 2 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008), a una sola empresa y no a otras empresas que pudieron participar en el proyecto. En el 2008, se contrataron servicios por separado, así que las cotizaciones correspondieron a trabajos de herrería, aluminio y vidriería. (“Cotizaciones”, en Carpeta 1 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008).

Mientras que los comités están a la espera de recibir el cheque, éstos avanzaban en las cotizaciones de las empresas en el 2007; y en el 2008, en las cotizaciones de los materiales; y también en las reuniones con el asesor para firmar el *convenio de colaboración* y acordar las tareas a realizar por cada quien.

13. El asesor técnico, el comité de administración y el comité de supervisión deciden las acciones a realizar

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	½
Integralidad	✓

En este paso se satisfizo parcialmente el criterio de transparencia, porque no se cuenta con la información necesaria para evaluar el desempeño de las tareas asignadas en el contrato de prestación de servicios del asesor técnico (“Convenio con el asesor” en Carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009). Debido a que en 2007 la ejecución del proyecto se encargó a una empresa, ésta era la responsable de llevar el control sobre los trabajos. En los siguientes dos años del Proyecto Miravalle, las actividades para los comités y el asesor fueron

mayores porque la obra requería la contratación de diversos servicios como albañilería y herrería, lo que también implicaba la supervisión de dichos trabajos.

Pero el criterio de integralidad se satisfizo plenamente, al verificarse el trabajo en equipo y la coordinación en las actividades programadas en el proyecto. Este trabajo se vio reflejado en el *contrato de prestaciones de servicios*, en la descripción del seguimiento de la asesoría técnica y en la elaboración de un *reporte final* (Carpeta 1 del proyecto 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007).

14. El comité de administración entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal su primer informe

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Exigibilidad	✓
Transparencia	✓
Efectividad	✓

Este paso se cumplió de manera satisfactoria con el criterio de exigibilidad, porque el proyecto reunió los documentos requeridos: un *informe narrativo*, un *informe fotográfico*, una *bitácora de supervisión*, el *contrato con la empresa* y con ambos comités, las *cotizaciones* y documentos de la empresa. Todos estos documentos son relevantes para la segunda entrega de los recursos asignados.

En cuanto al criterio de transparencia, éste se satisfizo completamente. El primer informe del Proyecto Miravalle (del año 2007) contempla el informe narrativo, el reporte fotográfico (Carpeta 2 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007) y la bitácora de supervisión (Carpeta 3 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo

Social del Distrito Federal, 2007) después de dos meses de la aprobación del proyecto. Sin embargo, las *cotizaciones* se entregaron después de tres meses de la aprobación de proyecto.

El Proyecto Miravalle 2008 contiene las *características del proyecto*, el *presupuesto*, el *calendario tentativo* y las *cotizaciones*. El *informe narrativo* se entregó después de cinco meses de publicados los resultados. La *bitácora de gastos*, el *cuaderno de gastos* (Carpeta1 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008), y la *bitácora de supervisión* reportan actividades desde el cuarto mes de la aprobación del proyecto. El *informe fotográfico* (Carpeta 4 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008) se reportó después de dos meses de la aprobación del proyecto.

El Proyecto Miravalle 2009 cuenta con las *características de las acciones* para realizar el proyecto, un *presupuesto tentativo*, un *calendario de trabajo* y un *reporte fotográfico* de dos y de cuatro meses después de publicados los lineamientos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal. La *bitácora de supervisión*, la *bitácora de gastos* y el *cuaderno de gastos* son del séptimo mes posterior a la publicación de los lineamientos y el *informe fotográfico* del décimo mes. Las *cotizaciones* se reportaron hasta el siguiente año.

Y el criterio de efectividad y de transparencia se cumplió plenamente durante los años 2008 y 2009: en el 2007, el *primer informe* que los comités reportaban a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal sólo consistía en la *bitácora de supervisión* con siete actividades supervisadas y un *reporte fotográfico*; ello debido a que la empresa se encargaba de todo. En

tanto que para los siguientes años, además de la *bitácora de supervisión*, se anexaba un *informe narrativo*, el *contrato con la empresa*, las *cotizaciones* realizadas y la *documentación de la empresa*.

15. Los trabajadores inician las primeras actividades de la obra

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Efectividad	✓
Transparencia	✓

El criterio de efectividad en el avance de la obra se satisfizo plenamente, verificado en el control de trabajos desarrollados por los vecinos en la colonia (Carpeta 4 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007). Estos trabajos se registraron desde diciembre de 2007, después de cuatro meses de publicados los resultados de los proyectos aprobados.

En el 2008 las primeras actividades de la obra (Carpetas 2, 3, y 4 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008), se realizaron después de cinco meses de haberse publicado los resultados; y en el 2009, después de cinco meses de publicados los lineamientos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal (Carpeta 2 del proyecto 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

En este paso el criterio de transparencia se satisfizo con la instalación de un *letrero* en un lugar visible, indicando el nombre del proyecto, características, barrio, fecha de inicio y término, monto total asignado y la leyenda del artículo 38. Al concluir el trabajo se instala una *placa* con la fecha de conclusión. Si el Comité de Administración encuentra impedimento para realizar el proyecto deberá informar a la Secretaría de Desarrollo Social del

Distrito Federal.

16. *El comité de administración entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal el cuaderno de gastos, generadores o estimativas y publica un avance de la obra cada mes*

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	✓

En este paso el cumplimiento del criterio de transparencia consistió en la comprobación de gastos contenida en un *cuaderno de gastos* al final del proyecto, mientras que en el 2008 se agrega el avance de la obra (Carpetas 4 del Proyecto Miravalle C020, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2008) después de un mes de haberse iniciado los trabajos. Y en el 2009 existe un *cuaderno de gastos* hasta el final del proyecto sin ningún avance de la obra.

Conforme se avanzó en la obra, se generaba un *cuaderno de gastos*, una *bitácora de gastos o estimativas*, y después de tres meses de iniciada la construcción, se realiza una *bitácora de gastos*. Los documentos mencionados junto con un *reporte fotográfico* conforman, hasta este momento, la *comprobación de gastos*.

17. *Para la entrega de la segunda mitad del presupuesto es necesario avanzar en la comprobación de gastos.*

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Transparencia	½
Efectividad	✓

En este paso se satisfizo medianamente el criterio de transparencia, debido a que la *comprobación de gastos* se puede realizar poco a poco de acuerdo al avance de la obra: el comité envía a revisión sus documentos hasta

que el recurso del primer cheque asignado se haya ejercido. Cuando el comité logra entregar todos los documentos, puede realizar la solicitud del segundo cheque.

A partir del 2008 se agregan nuevos documentos a la comprobación de gastos, como el *informe narrativo*, que consiste en una serie de preguntas con respecto a la valoración y evaluación del proyecto, y se requiere que el comité publique un avance de obra mensual con el objetivo de detectar anomalías y resolverlas inmediatamente. Antes sólo se podían resolver los problemas hasta concluidos el ejercicio de los recursos.

Por su parte, se observó una plena satisfacción del criterio de efectividad, en el modo de dar seguimiento al Proyecto Miravalle,

que comenzó con reuniones de trabajos con los dos comités y el asesor, previas y posteriores a la aprobación del proyecto. Una vez aprobado el proyecto se procedió a realizar visitas diarias al sitio del proyecto para asignar tareas a los trabajadores, registrando los avances de la obra en una bitácora de acuerdo al calendario. Se realizaron también algunos ajustes que permitieron reducir costos de los materiales (Reporte final del asesor técnico del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

Otro de los requisitos solicitados para la entrega del segundo cheque es la entrega de documentación solicitada, y esto se verifica en el *recibo de comprobación de gastos* del 2007, reportado después de dos meses de haberse iniciado los trabajos (febrero).

En el 2008 este documento se reportó en el mismo mes de iniciados los trabajos (octubre 2008). La *apertura de la cuenta* se realizó cuatro meses (septiembre) después de aprobado el proyecto y la cancelación de la cuenta bancaria se realizó en enero del 2009.

18. El promovente solicita a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal el segundo cheque y entrega faltante o modificaciones del primer informe y demás documentos

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Exigibilidad	✓
Transparencia	½

En este paso se satisfizo el criterio de exigibilidad porque se cumplió con los tiempos establecidos para entregar la documentación requerida: *informe narrativo, informe fotográfico, cotizaciones, presupuesto de obra, bitácora de gastos, cuaderno de gasto y bitácora de supervisión* de los trabajos.

Los comités tenían el derecho de exigir y solicitar la entrega del segundo cheque después de segundo informe narrativo y después de dos mes de haberse recibido el primer cheque (Carpeta 2 del Proyecto Miravalle 38, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007). Lo mismo ocurrió en el 2008 cuando se entrego el *segundo cheque* (noviembre) después de un mes de haber iniciado los trabajos (octubre). Pero no existe claridad en cuanto a estos procedimientos en el año 2009.

Sin embargo, el criterio de transparencia se satisfizo medianamente porque no se reportó la documentación requerida a tiempo. En el 2007 el *segundo informe* (febrero 2008) se entrego dos meses después de haber iniciado los trabajos (diciembre 2007). En el 2008 el *segundo informe narrativo* (enero 2009) se elaboró después de tres meses de haberse iniciado los trabajos (octubre 2008), mientras que para el 2009, el *segundo informe narrativo* (febrero 2010) se entregó seis meses después de iniciada la obra, (agosto 2009).

19. El comité de administración entrega a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal el informe final

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Exigibilidad	✓
Transparencia	✓

Este paso cumplió satisfactoriamente con el criterio de exigibilidad y ello se exhibe en los *reportes finales*. En el 2007 el *informe final* (febrero 2008) se entregó cinco meses después de la publicación de los resultados (septiembre 2007). Este reporte, en el Proyecto Miravalle 2008, consistió en el *reporte final del asesor técnico*, nueve meses (febrero 2009) después de la publicación de los resultados de los proyectos aprobados; el *informe narrativo* se reportan ocho meses después de la fecha de aprobación; además del recibo de entrega de documentos de *comprobación de gastos finales* en febrero del 2009.

En el Proyecto Miravalle 2009, la *cancelación de la cuenta* (febrero) se realizó once meses después de aprobado el presupuesto (marzo 2009); el *reporte final del asesor técnico* (marzo 2010) se entregó un año después de aprobado el monto del presupuesto para el proyecto, misma fecha en que se cierra la fecha de la *bitácora de obra* y la *bitácora de supervisión*.

Sin embargo, fue hasta un año y dos meses después (mayo del 2010) que se entrega completo el *informe final* ("Recibo de documentación comprobatoria PCMB 2009" en Carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

Asimismo, el criterio de transparencia se verificó en los tres años del programa en un *último informe narrativo* del proyecto, y otros documentos que se van generando mediante el avance de la obra.

20. Por medio de una Asamblea Vecinal se informa a la comunidad sobre la finalización del proyecto y los resultados obtenidos

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Efectividad	✓
Participación	✓

En este paso se satisfizo el criterio de efectividad. Esto se muestra en el *acta de entrega-recepción* de terminación del centro comunitario; en la construcción de la cubierta de foro y la construcción de la ludoteca en marzo del 2010 después de un año de haberse aprobado el monto del proyecto (Carpeta 3 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

Y el criterio de participación se satisfizo plenamente al hacerse evidente el interés de los vecinos en el Proyecto Miravalle. Este interés se reflejó en el *acta de rendición de cuentas* del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal realizada en abril de 2010 después de un año y un mes de aprobarse el *presupuesto* para dicho proyecto (“2.3 Otros”, en Carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

2.4 Consideraciones finales de la evaluación del Proyecto Miravalle

La evaluación del proceso de implementación del Proyecto Miravalle se realizó en base a los doce principios de la Ley de Desarrollo Social para la política social y los programas sociales en el Distrito Federal con los que deben guiarse toda acción de política social.

Para la evaluación del proceso de implementación del Proyecto Miravalle fue necesaria la elaboración de un diagrama que permitiera ordenar una serie de pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial a fin de encontrar en qué acciones del proceso se reflejaban la satisfacción o insatisfacción de los principios de la Ley Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Una vez conocidos los principios de la Ley Desarrollo Social para el Distrito Federal y ordenados los pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, continuamos con la revisión de cada uno de los documentos que conforma el expediente del Proyecto Miravalle 2007-2009, contenido en diez carpetas.

Estas tres actividades nos permitieron conformar un marco de interpretación de la información generada con el Proyecto Miravalle 2007-2009, a partir de un elemento de cada una de las tres de las actividades: El principio de transparencia, la manera en que se llevó a cabo las actividades del proceso de implementación del Proyecto Miravalle 2007-2009 y la organización de documentos correspondiente a los pasos de dicho proceso.

El primer elemento útil para este trabajo fue el principio de Transparencia de la Ley Desarrollo Social para el Distrito Federal, dicho

principio hace referencia a la información generada, es decir, el acceso a la documentación del Proyecto Miravalle 2007-2009 con la cual elaboramos un cuadro que resume la importancia que tuvieron los principios en los pasos del proceso de implementación del Proyecto Miravalle a partir del número de pasos en donde era importante cada principio, como se muestra a continuación:

Criterios relevantes	Grado de satisfacción
Exigibilidad (7)	✓
Territorialidad (3)	½
Transparencia (15)	½
Participación (4)	✓
Integralidad (9)	✓
Efectividad (6)	✓

Cuadro 2. Número de pasos en los que fue relevante el grado de satisfacción de los principios

Los principios más relevantes para evaluar el Proyecto Miravalle fueron los de transparencia, integralidad y exigibilidad, porque a través del principio de transparencia se ha podido generar una serie de documentos que nos permiten comprobar y complementar dicha información de los documentos mediante otra información de otras instituciones, gracias al principio de integralidad, y extender las experiencia a más comunidades haciendo valer el principio de exigibilidad; en menor medida, efectividad, participación, y territorialidad, porque para cumplir con el principio de efectividad, es decir, que las autoridades realicen los proyecto con una austeridad, requieren de la participación de los vecinos y conocer las condiciones sociales-espaciales del lugar a intervenir.

Efectividad, transparencia y rendición de cuentas han permitido dar continuidad al *Proyecto Miravalle*: en principio, no hubo mayor problema en la comprobación de gastos, pero en el segundo año se presentaron algunas

irregularidades que se lograron solventar a tiempo informando a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, pero también a la colonia.

Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal encontró inconsistencias en la comprobación de gastos en *Proyecto Miravalle* durante su primer año, e informó a través de un oficio dirigido al Comité de Administración, que faltaban algunos recibos de pago que se debían justificar en el cuaderno y en la bitácora de gastos, y éste dio respuesta para que liberaran la segunda mitad del presupuesto asignado.

Además de los principios consideramos tres elementos para evaluar el proceso de implementación del Proyecto Miravalle: el primer elemento fue el desempeño de los comités que no sólo depende de la aceptación de los vecinos; se toma en cuenta también la cohesión social de la colonia y la efectividad con la cual los comités realizan sus actividades, logran resolver problemas y alcanzan decisiones. Recordemos que una de sus tareas es la realización de todos aquellos documentos que requiere la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

El segundo elemento importante para la evaluación del proceso de implementación del Proyecto Miravalle fue la manera en que se llevaban a cabo los procedimientos del proceso. Esto nos revelaba la claridad que se tenía de dicho proceso, pero también las confusiones que podían tener algunos de los participantes en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial con respecto a su actividad.

Finalmente, el tercer elemento que nos brindó la organización de cada uno de los documentos correspondiente a cada uno de los pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, fueron

las fechas en las que se entregaban y elaboraban los documentos. Esto nos permitió conocer el tiempo que se requirió para las actividades, pero sobre todo los documentos nos dan una imagen de cómo se fueron realizando cada uno de los pasos del proceso de implementación del Proyecto Miravalle 2007-2009, así como las dificultades a las que se enfrentaron los responsable de dicho proyecto. A continuación presentamos un cuadro con esta información.

N. PASOS	PCMB 2007	PCMB 2008	PCMB 2009
1.Convocatoria	12-6-2007	26-2-2008	7-1-2009
2.Registro	29-7-2007	13-4-2008	15-2-2009
3. Aval	9-8-2007		6-3-2009(constancia)
4. Revisión	23-7-2007(Solicitud)		
5. Asamblea de Aprobación	31-8-2007(solicitud y dictamen del CTM)	Ficha técnica del dictamen	
6. Resultados	7-9-2007	29-5-2008	23-3-2009
7.Asamblea	12-8-2007		
8. En AV se eligen CA, CS	20-9-2007(constancia)		
9.SDSDF capacita al CA y CS para modificaciones	29-2-2008 (SDSDF convenio y informe financiero fotográfico)	Convenio de colaboración con SDSDF y CA	16-4-2010 (oficio de notificación de capacitación)
10. Convenios	11-10-2007(AT)	29-5-2008 (AT)	
11.El promovente, solicita cheque	10-10-2007	24-7-2008 (proyecto ajustado y presupuesto: centro cultural y cocina)	18-11-2009 (solicitud de cheque) ¿Proyecto ajustado?
12. El CA cotización	25-1-2008 (planos)	Herrería	23-1-2010 (presupuesto de estructura vidriería, aluminio)
13. El AT, CA y CS deciden acciones	4-9-2007(minuta de trabajo)	11-7-2008 (reunión de comités con SDSDF/28-1-2009 (oficios de cambios)	30-3-2010 (oficio de ausencia de firma)
14. Primer Informe: el CA entrega bitácoras, etc.	8/20-12-2007 (Reporte fotográfico y bitácora de supervisión)	8-9-2008 al 4-10-2008 (bitácora de supervisión)/22-10-2008 (Comprobación de gastos con anexo de la A –H)	7-7-2009 al 31-10-2009 (bitácora de supervisión)/16-10-2009 (Informe narrativo)
15. Ejecución: inicio de la obra	24-12-2007al 2-2-2008 (control de trabajo)	20-10-2008 al 22-11-2008 (Control de trabajos)/24,29-11-2008 (control de trabajos)/19-1-2009 al 7-2-2009 (oficios de trabajos)	31-8-2009 al 6-3-2010 (recibo de pagos por servicios)
16. El CA entrega a la SDSDF, gastos	18-1-2008 al 16-2-2008 (Control de trabajo)	5-9-2008 al 29-1-2009 (cuaderno de gastos)/26-11-2008 facturas	7-7-2009 al 16-10-2009 (cuaderno de gastos)/31-8-2009/6-3-2010
17. Informe completo	11-12-2007/9-2-2008(informe narrativo y bitácora	10-9-2008/10-10-2008 (Informe narrativo)/30-1-2009 (Bitácora de gastos)	16-10-2009 (Informe narrativo)/14-12-2009 al 10-3-2010 (bitácora de supervisión)/20-4-2010 (Fotografías)

	de gastos)		
18. El promovente solicita segundo cheque a la SDSDF	21-12-2007(informe narrativo y solicitud)	29-9-2008 (recibo de pago)/6-10-2008 al 19-1-2009 (Bitácora de supervisión)/3-11-2008 (solicitud)/19-1-2009(bitácora de supervisión)	1-7-2009(apertura de cuenta)/7-7-2009 (bitácora de obra)
19. El CA entrega a la SDSDF el informe final : ordenes de compra, cuaderno de gastos, bitácora de obra etc.	29-2-2008(Informe final de comprobación gastos para continuar-Inf. narrativo/3-3-2008 (Reporte fotográfico)	8-4-2008 (reporte fotográfico)/13-9-2008 (control de gastos)/6-10-2008 (bitácora de supervisión)/26-11-2008 al 23-12-2008 (ordenes de compras)/28-1-2009 (informe narrativo)/10-2-2009(Reporte final)11-11-2008	6-3-2010 (bitácora de gastos)/24-4-2010 (acta de rendición de cuentas)/4-5-2010 (Comprobación de gastos con anexos de A,C,F,G) Cotizaciones, 12-2-2010 cancelación, dictamen de aplicación de recursos, placa, /1-3-2010 (Reporte final AT)/12-2-2010 (informe narrativo)/10-3-2010 acta de entrega recepción
20. Asamblea			6-2-2010 (solicitud de AV)

Cuadro 3. Organización de documentos conforme al proceso de implementación y a las carpetas

CAPITULO III: Defensa de los argumentos presentados

Introducción

Para probar que el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal satisface parcialmente los criterios de una buena política social fue necesario brindar evidencia empírica del funcionamiento del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.

Para ello, se presentó, en primer lugar, una descripción de los lineamientos y de las convocatorias del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de Distrito Federal durante el período 2007-2009, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF); además de la descripción del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en los veinte pasos que todo proyecto del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal debe seguir.

Debido a que la veracidad de la tesis central de este trabajo se ha comprobado verificando el modo en que el Proyecto Miravalle (PM) cumplió con los veinte pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, las conclusiones de la evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal son meramente tentativas, pues se basaron en la evaluación de un solo proyecto del Programa Comunitario de Mejoramiento

Barrial del Distrito Federal.

Las objeciones posibles a nuestras conclusiones podrían presentarse respecto de: (3.1) la metodología de la investigación, (3.2) las definiciones y conceptos que permitieron elaborar el enfoque de la política social actual y (3.3) las concepciones de la política social utilizadas para sustentar la evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle.

A continuación las presentamos.

3.1 La metodología de la investigación

Objeción 1: respecto de la metodología de la investigación, se podría objetar que es imposible evaluar la política social a partir de un solo proyecto social.

Respuesta: se podría argumentar que el presente trabajo es una evaluación del proceso de implementación del Proyecto Miravalle 2007-2009, y por lo tanto, es sólo una muestra representativa del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal en sus primeros tres años de operación, de tal manera que las conclusiones deben considerarse como puramente tentativas o preliminares.

Si asumimos que la implementación es la continuación de la formulación de la política, esto es, la elaboración de secuencias para definir y entender las metas, entonces obtenemos el establecimiento de acciones concretas contenidas en un programa. Concluimos que el programa social es la implementación de la política social.

La etapa de la implementación, es decir, el diseño del programa, resulta de procesos internos entre los responsables del programa y los destinatarios del programa. En el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal, los procesos internos representan cada uno de los proyectos que conformar dicho programa.

Para la evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal fue necesario elaborar un diagrama que mostrara los pasos de proceso de implementación del programa, así como las actividades de los involucrados en el mismo.

Esta evaluación se ha realizado organizando la información obtenida respecto de los 20 pasos que hemos descrito como proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal. Con esta información hemos comprobado que el Proyecto Miravalle cumple satisfactoriamente con el principio de transparencia, además de que el proceso de implementación del Programa representa una cadena de órdenes que se ha ido mejorando.

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal cuenta con un equipo de nueve personas encargadas de reunir la documentación de cada uno de los proyectos, organizar los expedientes en carpetas, y resolver cualquier problema relacionado con los proyectos. La manera de administrar los proyectos es asignar a cada una de las personas un número determinado de proyectos para que de seguimiento y continuidad al desarrollo de dichos planes comunitarios.

Por lo tanto, ubicamos este trabajo en una investigación de evaluación formativa en donde se monitorea cómo se administra un programa con el objetivo de proporcionar retroalimentación al proceso de implementación.

De acuerdo a los elementos a que hemos recurrido para dicha investigación, el análisis corresponde al aspecto instrumental. Estos resultados que presentamos son extraídos de la documentación del Proyecto Miravalle del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, y de los lineamientos y mecanismos de operación de dicho Programa del 2007-2009.

3.2 Las definiciones y conceptos que permitieron elaborar el enfoque de política social actual

Objeción 2: respecto de las definiciones y conceptos que permitieron elaborar el enfoque de política social actual, se podría objetar que existen distintas definiciones de política social, de las cuales en esta investigación sólo se recupera una.

Respuesta: sin embargo, el presente trabajo se ha realizado desde la perspectiva de la ciencia de las políticas públicas. La política social es una política pública destinada a garantizar algunos derechos sociales combinando acciones, estructuras, procesos, modelos y mecanismos sociales destinados a la distribución de recursos.

Una política pública se definió como un diseño de acción colectiva intencional. En el caso de esta investigación, la Ley de Desarrollo Social para Distrito Federal cumplió con la definición institucional del concepto, en la que una ley se elabora por una autoridad formal (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal). El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal cumple con otra parte de la definición decisional en la que la secuencia o el proceso denota las intenciones del gobierno; los objetivos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal son parte de la definición conductual de la política pública y el Proyecto Miravalle cumple con la definición causal de política pública y constituye un caso de aplicación de una política pública.

El concepto de política pública en la ciencia de las políticas públicas permitió ordenar los elementos de la política social investigando el proceso de

implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, como la ejecución del Proyecto Miravalle, la recopilación de datos y las interpretaciones al analizar el Proyecto Miravalle en los veinte pasos de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.

Este enfoque, la ciencia de las políticas públicas, atribuye tres rasgos (la contextualidad, la orientación hacia los problemas y la diversidad) incorporados en el triángulo del diseño de la política.

La contextualidad se verifica en los aspectos conceptuales que definen las relaciones entre objetivos y población, desde dos ámbitos de la política: el ámbito instrumental y el ámbito estratégico. El ámbito instrumental es el marco general, en el caso de dicha investigación, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, comandado por un sujeto, en este caso, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal; y el ámbito estratégico determinado por cuatro elementos del sistema: los procesos distributivos, la discriminación positiva, los destinatarios y los objetivos.

La orientación hacia los problemas se verifica en los aspectos sistemáticos que son los vínculos que permitieron establecer jerarquías y secuencias de las acciones involucradas en la política, como las funciones de los actores que participan en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal. Los elementos del sistema son los procesos distributivos, la discriminación positiva, los destinatarios y los objetivos en dos dimensiones de los factores del sistema: las relaciones causales contra las variaciones conjuntas y las relaciones directas contra las relaciones indirectas.

La diversidad se verifica en los aspectos de las interrelaciones de la

política que son los resultados logrados, en este caso, el grado de satisfacción de los principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en el Proyecto Miravalle. Aquí la discrepancia radica entre los resultados esperados y los resultados obtenidos. Existen resultados funciones o disfuncionales y resultados latentes o manifiestos.

La ciencia de las políticas públicas incluye datos y teoremas de las ciencias sociales para producir definiciones, explicaciones, clasificaciones y descripciones ofreciendo métodos analíticos, mejores instrumentos y procedimientos de acciones públicas eficaces y eficientes; para alcanzar fines y esclarecer metas.

En el caso de la política social para garantizar algún derecho social se combinan las acciones representadas en las funciones de los involucrados en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, las estructuras representadas por los principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, el mecanismo o la teoría del universalismo y la focalización como el método para la distribución de los recursos.

En el presente trabajo los derechos sociales se definen como códigos en tanto que son indicadores en la distribución de servicios o recursos; buscan un mayor impacto en las condiciones sociales.

Los derechos sociales como código pretenden brindar las oportunidades para mejorar condiciones no sólo económicas sino también sociales. Estos códigos se visualizan como principios adecuados para la asignación de servicios o recursos, así como fundamento normativo de los criterios de distribución, reflejados en varias formas de bienestar y que contribuyen a un ejercicio pleno de la ciudadanía política.

Históricamente esta visión se fundamenta en tres fuentes: la primera es el concepto de ciudadanía de Marshall, integrando al estatus de ciudadano los derechos de carácter social como la salud y la educación, en específico con el objetivo de compensar los efectos negativos del mercado y la idea de alcanzar la igualdad política en la esfera social. Para este autor, la ciudadanía incluye los derechos civiles desarrollados en el siglo XVIII, los derechos políticos desarrollados en el siglo XIX y los derechos sociales desarrollados en el siglo XX.

La segunda fuente de la visión de los derechos como códigos es la concepción de justicia social emanada de la Revolución Mexicana desarrollada por gobiernos nacionalistas que promovieron la justicia social como la igualdad de oportunidades para todos, favorable al desarrollo del país. Esta concepción satisfacía las demandas de las masas populares que participaron en la Revolución. Como consecuencia de ello en 1917 se incorporan los derechos sociales a la Constitución. Entonces el Estado desempeñaba un papel importante en la articulación de los distintos sectores de la sociedad. Sin embargo esta visión privilegiaba a los sectores organizados y desfavorecía a la figura del ciudadano.

La tercera fuente de los derechos sociales como códigos es la concepción de los derechos sociales que se extiende al desarrollo humano cercana a organismos internacionales, favoreciendo la igualdad social y la participación. La CEPAL fue la institución que avanzó en los principios como criterios de la política social, y que en el presente trabajo hemos retomado para evaluar el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

3.3 Las concepciones de política social utilizadas para sustentar la evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle

Objeción 3: respecto de las concepciones de política social utilizadas para sustentar la evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle, se podría objetar que el universalismo y la focalización son concepciones totalmente opuestas.

Respuesta: el universalismo como concepción de política social se fundamenta en trabajos realizado por autores de instituciones como la CEPAL, que han contribuido a sustentar esta concepción en principios más que en los instrumentos, y otros autores agregan que para que una política social sea universal es necesaria también una buena política económica, que muestre una relación favorable entre el gasto y la ampliación de la cobertura en bienes o servicios de calidad.

La universalización es factible a nivel federal porque requiere de muchos recursos. Una herramienta de ésta es la focalización implementada a través de los gobiernos locales, como el Distrito Federal. El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal corresponde a una política social que distribuye recursos económicos para construir alguna obra que contribuya en alguna forma al beneficio de la comunidad.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial utiliza como instrumento de política social la focalización, porque es un programa que permite el diseño de planes específicos (proyectos) adaptados a una población específica, con el objetivo de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho

de asociarse y organizarse.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal pretende desarrollarse como parte de política social integral. Sin embargo, el modo en que se realiza el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal es a través de la focalización, y como tal, necesita ser evaluado.

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal es el marco general del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal o el ámbito instrumental del diseño de la política social. Mientras que en el ámbito estratégico los procesos distributivos son los concursos mediante los cuales los proyectos son seleccionados; la discriminación positiva se refiere los barrios o colonias de la Ciudad de México, particularmente aquellos que tienen altos grados de conflictividad social y degradación urbana o estén calificados como de mediana, alta y muy alta marginación; los destinatarios son las organizaciones sociales, civiles, grupos de vecinos e instituciones académicas que concursan en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal; los objetivos singulares es el promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución de la política social, impulsar el ejercicio del derecho a la ciudad e impulsar acciones de micro urbanismo. Esto implica focalizar las actividades a determinadas zonas con características poco favorables y adecuarlas al diseño de las colonias o barrios, es decir, hacerlos funcionales; y el objetivo plural del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal es desarrollar un proceso integral sustentado y participativo de mejoramiento.

Conclusiones del Proyecto Miravalle

La hipótesis del presente trabajo es que el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle corresponde a una política social que satisface parcialmente los criterios de una buena política social. Para comprobar esta hipótesis fue necesario: 1) definir los conceptos clave de la argumentación, 2) evaluar el desempeño del Proyecto Miravalle, y 3) presentar una defensa de la argumentación central de este trabajo.

- 1) La primera actividad consistió en ofrecer definiciones de política social, así como de las concepciones de política social que existen y de los criterios que debe reunir toda buena política social, en un caso específico.
- 2) La segunda actividad consistió en la evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal mediante el análisis del proceso de implementación del Proyecto Miravalle que integra junto con otros proyectos el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal. El análisis del proceso de implementación del Proyecto Miravalle permitió determinar en qué medida el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal satisface los criterios de una buena política social.
- 3) La tercera actividad consistió en profundizar en los argumentos que aquí se defienden.

En el siguiente cuadro se presentan arriba, de izquierda a derecha, el

número de pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal, que todo proyecto debe cumplir. En este caso, en la columna del lado izquierdo se mencionan los principios relevantes para cada uno de los pasos del proceso de implementación del Proyecto Miravalle; en suma, este cuadro valora cada uno de los principios con tres símbolos: la diagonal (/) como principio satisfactorio, la fracción de un medio ($\frac{1}{2}$) como principio parcialmente satisfactorio y el signo de multiplicación o tache (×) como principio insatisfecho.

PRINCIPIOS RELEVANTES	NUMERO DE PASO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Exigibilidad	$\frac{1}{2}$							/	/	/				/				/	/	
Territorialidad		$\frac{1}{2}$		/	$\frac{1}{2}$															
Transparencia	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	×			$\frac{1}{2}$		×		$\frac{1}{2}$	/	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	/	/	/	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	/	
Participación	/				/		/													/
Integralidad	/	/	/	/	/		/			/	/		/							
Efectividad				/					/					/	/		/			/

Cuadro 4. Principios en el proceso de implementación del Proyecto Miravalle

Así, el principio de exigibilidad se evalúa en siete pasos, el principio de territorialidad se evalúa en tres pasos, el principio de transparencia se evalúa en 15 pasos, el principio de participación se evalúa en cuatro pasos, el principio de integralidad se evalúa en nueve pasos, y el principio de efectividad se evalúa en seis pasos.

En general, el Proyecto Miravalle satisfizo el criterio de transparencia, mostrándose completamente cumplido en cinco pasos, medianamente en ocho e incumplido totalmente en dos. Se trata del principio más visible en el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en el Proyecto Miravalle.

El principio de integralidad fue otro principio con gran relevancia, cumpliéndose completamente en los nueve pasos en que fue relevante.

Por su parte, el principio de exigibilidad se cumplió completamente en seis pasos del proceso de implantación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en el Proyecto Miravalle, y sólo en un paso se cumplió medianamente.

El principio de efectividad también se satisfizo plenamente en los seis pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en que era relevante.

En cuanto el principio de participación se pudo verificar que se cumplió completamente en cuatro pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.

Mientras tanto, el principio de territorialidad sólo se cumplió plenamente en un solo paso y medianamente en dos pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal.

Así, tenemos que, ordenando los principios que más se satisficieron plenamente fueron los de integralidad en nueve de los nueve pasos en los que fue relevante dicho principio.

El principio de exigibilidad se cumplió en seis pasos de siete en donde dicho principio fue relevante

El principio de efectividad se satisfizo completamente en los seis en el que dicho principio fue relevante.

El principio de transparencia se cumplió en cinco de quince pasos en que dicho principio fue relevante.

El principio de participación se cumplió en los cuatro pasos en el que

fue relevante la participación.

El principio de territorialidad se satisfizo completamente en un paso de los tres en los que dicho principio fue relevante.

Los principios que se cumplieron medianamente se ordenan de la siguiente manera: el principio de transparencia en ocho de quince pasos, el principio de territorialidad en dos de tres pasos, y el principio de exigibilidad en uno de siete pasos.

Finalmente, el principio de transparencia no se satisfizo en dos de quince pasos de la implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de Distrito Federal.

Esta investigación ha contribuido en la descripción del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal. Este proceso se ha ilustrado en un diagrama de flujo y en la delimitación de las funciones de los actores principales involucrados en el diseño, implementación del programa y en la operación del Proyecto Miravalle.¹

Mediante el análisis del Proyecto Miravalle para la evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, se han encontrado algunos elementos importantes que requieren de una investigación de una profundidad tal que exceden los propósitos del presente trabajo. Por ejemplo, algunos pasos son procedimientos que necesitan ser evaluados de manera aislada para obtener una mayor precisión en la evaluación del proceso de implementación.

Finalmente, para completar esta investigación, se requiere realizar esta misma evaluación en cada proyecto que conforma el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de Distrito Federal. Los resultados de la evaluación de

todos los proyectos nos aproximaría a una evaluación del programa mejor sustentada.

Cada uno de los 20 pasos del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal se materializa o se representa mediante un documento específico que se relaciona con algunos principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Así, la suma de los resultados, en cuanto al grado de satisfacción del criterio relevante en cada uno de los pasos que todo proyecto debe cumplir, nos ayudaría a ampliar esta investigación.

El Proyecto Miravalle tuvo dos grandes ventajas en su desarrollo: la primera fue la integración de organizaciones que respaldaron el proyecto durante los tres años de operación, y la segunda, la forma en que trabajaron los involucrados en la realización de la obra.

La organización del proyecto consistió en reuniones antes, durante y después de la aprobación de los proyectos; después de su aprobación se realizaron visitas diarias para planear y condicionar el lugar a intervenir; en estas visitas se asignaron las tareas de los trabajadores, se registraron los avances de acuerdo al calendario de obra.

Al final de cada semana se realizaron reuniones de balance con los comités para saber el avance de la obra, se preparaban las siguientes actividades, se realizaban los ajustes necesarios para continuar y se realizaba una lista del material que se utilizaría (Reporte final del asesor técnico, en carpeta 1 del Proyecto Miravalle 9C32 Bis, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2009).

En cada uno de los proyectos es diferente la organización, la planeación y la ejecución; por ello, en cada proyecto se obtienen resultados y experiencias distintas, lo que significa que esta evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal representa una propuesta de evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal a través de los proyectos que integran dicho programa.

Conclusiones del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal

Considerando las grandes carencias económicas de la población en el Distrito Federal, el gasto social limitado y el alto grado de marginación social en algunas zonas, se realizó una evaluación del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal con el propósito de investigar si la política social está bien orientada y diseñada.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal en la colonia Miravalle es una política social que satisface parcialmente los criterios de una buena política social que pretende ser universal.

Los criterios pertinentes para evaluar la política social están parcialmente satisfechos en la implementación de 20 pasos. Se considera al Proyecto Miravalle, y por lo tanto al proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal, como parcialmente satisfactorio.

En este sentido este programa pretende ser parte de las políticas de inclusión social en la Ciudad de México que generan acciones de discriminación institucional positiva en favor de los sectores de menores recursos, a partir de privilegiar un criterio territorial de asignación de recursos, seleccionando zonas homogéneamente pobres de la ciudad en las delegaciones del Distrito Federal (Ziccardi, 2005: 14).

Evaluar los resultados del proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial implica mucho más de lo que hemos presentado aquí, porque hace falta que transcurran algunos años para medir el

impacto que tienen los programas focalizado como el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que es parte de la política social en el Distrito Federal. Primero, porque sólo realizando una evaluación posterior se podrá verificar a cuánta gente ha beneficiado este programa y cuál es la proporción en cuanto a la población.

Segundo, porque en sus tres años de operación el presupuesto no aumentó pero el número de los proyectos presentados y aprobados ha ido en aumento. Para comprobar a cuánta gente se beneficia directa o indirectamente es recomendable conocer los servicios que brinda cada proyecto a la comunidad a fin de contribuir a las metas.

Y tercero, porque lo que hemos revisado aquí con el Proyecto Miravalle del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial es sólo una parte del contexto en el que se encuentra la política social para cumplir con una política universal. Aquí se ha abordado el aspecto instrumental (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal del Distrito Federal y Ley de Desarrollo Social para del Distrito Federal) de la política social.

Sobre el aspecto instrumental se ha sugerido un diagrama para ordenar los pasos que sigue el proceso de implementación y se recomienda organizar las carpetas con los documentos generados de acuerdo a los pasos.

Se observaron tres problemas en el proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el primer año:

- 1) la organización de las asambleas, porque no se tenía claro si la aprobación del proyecto mediante el aval de una asamblea vecinal debía ser antes o después de la aprobación del proyecto. Cuando se estableció la constancia de dicha asamblea como requisito para aprobar el proyecto se dudó

en cuanto la importancia del número de asistentes como participación de los vecinos en dicha asamblea;

2) sobre la contratación de empresas y los asesores técnicos no se tenía una clara de limitación de sus funciones, los comités no conocían las funciones y obligaciones de cada uno. Esto porque algunos de estos asesores trabaja con más de dos proyecto al mismo tiempo, además de que algunos de estos asesores pertenecían también a organizaciones civiles que presentaban más de dos proyectos a la vez lo que suponía prácticas de monopolios.

3) el alto costo de las empresas contratadas y la calidad de los trabajos realizados.

La solución a estos problemas se dio con la modificación de los lineamientos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007 para el 2008. Por lo tanto comprobamos que todo proceso de implementación es una actividad de aprendizaje y evolución.

Se observó desorden en las carpetas, además de contener borradores de la documentación que se requería. El personal es insuficiente ahora que ha aumentado el número de proyectos para dar seguimiento a los proyectos.

Sin embargo, hace falta revisar el aspecto estratégico, el contenido del programa o la interpretación de los resultados con respecto a los objetivos. Es un tanto difícil porque se trata de una mezcla de juicios de valor en donde cada persona involucrada directa o indirectamente tendrá distintos puntos de vista, y evaluará de acuerdo a su experiencia personal, por ejemplo, los integrantes de los comités de proyectos.

Una recomendación en este aspecto es que la Subsecretaría de Participación Ciudadana realice encuestas o cuestionarios sobre la percepción

que tienen las comunidades en donde se ha implementado un proyecto de mejoramiento barrial.

Desde el universalismo como concepción de política social, como se ha presentado en este trabajo, la focalización (proceso de implementación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Distrito Federal) es un instrumento de la universalización (la política de inclusión social para el Distrito Federal).

Independientemente de las metas que el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal tenga, uno de los logros importantes del mismo es el involucramiento de los ciudadanos en las problemáticas de su comunidad. Tal vez lo más importante para las autoridades sea ganar legitimidad, pero para los ciudadanos es saber más sobre su localidad y, de alguna manera, el programa logra eso.

Por esta razón, a nuestro juicio, los gastos de dicho programa están bien utilizados: poco a poco los proyectos sociales del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal están cumpliendo con sus metas y teniendo algún impacto. Sin embargo, debido al aumento de la demanda para concursar en el programa, debe existir un mayor presupuesto para alcanzar los objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J. (2010). Las políticas sociales. [Documento WWW]. Recuperado: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>
- Alonso, J. (2007). Política social y reforma democrática del Estado. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/3/pdf/jorgealonso.pdf>.
- Aguilar, V. L. F. (2003). La hechura de las políticas. Colección Antologías de política pública, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Amagada, I. (1996). “El debate actual de las políticas sociales en América Latina”. NUEVA Sociedad No. 144. julio-agosto. [Documento WWW]. http://www.nuso.org/upload/articulos/2515_1.pdf
- Ariza, M. & Ramírez, J. M. (2010). Urbanización, mercados de trabajo y escenarios sociales en México, finisecular. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.prc.utexas.edu/urbancenter/documents/ArizayRamirez51.pdf>
- Atría B. R. (2006). Políticas sociales: Concepto y diseño. Un marco de referencia. [Documento WWW]. http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/pa/instituto_de_asuntos_publicos/a2006591226doc_trabajo6.pdf
- Ávila, J. C. & Gabarrot, A. M. (2009). Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del programa de Desarrollo “Oportunidades” en una comunidad marginada bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres. [Documento WWW]. Recuperado: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos9/Gabarrot.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “Pobreza y desigualdad: la recuperación del desarrollo”, Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México.
- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos de la política social. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.portalcuencas.net/Virtual_Library/Files/398.pdf
- Barba, S. C. “La política social desde una perspectiva sociológica”, Espiral, pp. 16.
- Bayón, M. C. (2009). “Oportunidades desigualdades, desventajas heredadas”. Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad Vol. XV no. 44, ene-abril. [Documento WWW] <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/espiral44/mariacristina.pdf>

- Benegas, G. I. (2008). “El cambio en la administración de los riesgos sociales, política social, transformación del Estado”. Estudios Sociológicos XXVI. Vol. XXVI, Núm. 2. El Colegio de México, Distrito Federal, pp. 287-319.
- Boltvinik, J. (2007). “De la pobreza al florecimiento humano, ¿teoría crítica o utopía?” Desacatos no. 25. Revista de antropología social, CIESAS, enero-abril.
- Boltvinik, J. & Hernández, L. E. (1999). “1. Conceptos y Medidas de Pobreza”. Pobreza y Distribución del Ingreso en México. Siglo XXI Editores, México – pp. 30-80.
- Boron, A. (2004). Política social un nuevo paradigma. Seminario nacional, Caracas, mayo. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.gerenciasocial.org.ve/bsocial/bs_03/bs_03_pdf_doc/martes/panel_atilio_boron.pdf
- Cohen, E. & Franco, R. (2006). XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. 20 de febrero. [Documento WWW]. Recuperado:http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/12726/LCR_1625_Paradigmas.pdf
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. (2008). Segunda Sesión del D.F. Comité de Evaluación y recomendaciones, México D.F, 10 de junio del 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación de la política social (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/6793.pdf. CONEVAL, 129 págs.
- Cordera, C. R. (2007). “Pobreza y desigualdad: la recuperación del desarrollo”. Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México. Organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ciudad de México.
- (2008). “Más allá de la focalización política social y desarrollo en México”. Nueva Sociedad No. 215. Mayo-junio, México.
- Cruz- Rubio, C. (2010). Innovación y cambio paradigmático en el sistema de seguimiento y evaluación (M&E) de las políticas públicas: El caso del CONEVAL-México. 04 de agosto 2010. [Documento WWW]. http://ortegaygasset.academia.edu/CesarCruzRubio/Papers/271531/Innovacion_y_cambio_paradigmatico_en_el_sistema_de_seguimiento_y_evaluacion_M_and_E_de_l

as_politicas_publicas_El_caso_del_CONEVAL-Mexico

- Damián, A. & Boltvinik, J. (2006). La pobreza en el Distrito Federal en 2004. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D.F. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/pobreza_boltvinik.pdf
- De la Rosa, R. J. J. (2004). ¿Quién elabora las políticas sociales en México? [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5411.pdf> Revista sociológica, abril, disponible en
- Dematteis, G. & Governa, F. (2005). Territorio y Territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. [Documento WWW]. Recuperado: <http://age.ieg.csic.es/boletin/39/02-TERRITORIO.pdf>. Boletín de la AGEN ieg.csic.es
- Díaz, E. O. (2010). ¿Hacia dónde va la política de desarrollo social en México? Política de combate a la pobreza. [Documento WWW]. Recuperado: http://sociales.reduaz.mx/art_ant/pobreza.pdf
- Dieterlen, P. (2003). La pobreza: un estudio filosófico. UNAM, FCE, México.
- El Universal (2010). A.L. con débil política social vs pobreza: OCDE. Lunes 19 de abril 2010. Ciudad de México. [Documento WWW]. Recuperado: F:\AL, con débil política social vs pobreza OCDE - El Universal - Finanzas.mht.
- Enríquez, P. I. (2005). Las concepciones del Estado sobre las políticas sociales antes y después del proceso "revolucionario". [Documento WWW]. Recuperado: http://www.wikilearning.com/articulo/el_proceso_de_desarrollo_el_estado_y_las_transformaciones_de_las_politicas
- Espina, P. M. P. (2008a). Política de atención a la pobreza y desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aries, marzo.
- (2008b). Para una plataforma de debate sobre el Estado y sus roles en la eliminación de la pobreza. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aries, marzo.
- (2008c). El caso cubano en diálogo de contraste en Política de atención a la pobreza y desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aries, marzo.
- (2008d). El intricado mundo de los conceptos. Debate sobre la pobreza y las políticas sociales. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aries, marzo.

- Fernández, W. R. (2010). Los programas de mejoramiento barrial en América Latina. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.urbared.ungs.edu>.
- Fleury, S. (1998). "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90". Nueva Sociedad, nuso.org, Caracas. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago.
- (2002a). Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.flacso.org/biblioteca/issues,doc>
- (2002b). Principios e instrumentos para la gestión social. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. [Documento WWW]. Recuperado: www.clad.org.ve/fulltext/0044513.pdf
- Gabo, G. P. F. "La teoría de la necesidad como referente de la política social". Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales. Madrid
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000). Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Leyes/DFLEY11.pdf>
- (2007). Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal al 2007. México D.F. 12 de junio del 2007. <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/LineamientosMecanismosOperacion2007.pdf>
- (2008). 1.3 Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa comunitario de mejoramiento barrial para el ejercicio fiscal al 2008. México D.F. 31 de enero del 2008. http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/03_mejora_barrial.pdf
- (2009). Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal al 2009. México D.F. 7 de enero del 2009. [Documento WWW]. http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/lymo_mejoramientobarrial09.pdf
- (2010). Lineamientos y Mecanismos de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal al 2010. México D.F. 20 de enero del 2010. <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/pdf/2010/pcmb/ReglasOperacion2010.pdf>

f

- Garduño, R. & Méndez, E. (2010). “Diputados, exigen un cambio en la actual política social, clientelista y electorera”. La Jornada, miércoles 21 de abril. [Documento WWW]. Recuperado: F:\La Jornada Diputados exigen un cambio en la actual política social, clientelista y electorera.mht.
- Gestión social y cooperación (2010). Una medición del desempeño de programas de gobierno. Revista Este País. enero-febrero, pp. 11-14,
- Gobierno del Distrito Federal (2007). Programa General de Desarrollo Social 2007-2012. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.df.gob.mx/work/sites/gdf/resources/LocalContent/191/2/prog_1_rama2007_2012.pdf
- González, A. (2010). “Se agudiza la concentración del ingreso en México revela el BM”. La Jornada, miércoles 21 de abril. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/21/index.php?section=economia&article=024n1eco>
- González, B. F. (2008). “Reflexiones sobre los principios de la política social”, México, D.F. Documento no publicado.
- “Consideraciones sobre la política social”, México. Documento no publicado.
- Gordon, R. S. (2004). “Política social”, en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, *et. al.*, Léxico de la política, México, Fondo de Cultura Económica /FLACSO/CONAY/Heinich Böll, pp. 582-586.
- Hernández, F. D., Orozco, C. M. & Vázquez, B. S. (2008). “Métodos de focalización en la política social en México un estudio comparativo”. Revista economía mexicana. vol. XVII, núm. 1, primer semestre de 2008.
- Hernández, L. G. (2008). Evaluación de la política social: un cambio institucional en México. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.mp.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/hernalic.pdf>
- Hernández, L. E. (2005) La productividad en México. Origen y distribución, 1960-2002. pp. 7-22. [Documento WWW]. Recuperado: disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam5/ecunam0501.pdf>
- Heynig, K. (2002). Equidad: un desafío para la gestión social en América Latina. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 Oct. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044515.pdf>
- Jusidman, de B. Clara. “Diez hipótesis para la investigación”. Demos 14.

- . (2009). “Desigualdad y política social en México”. Nueva Sociedad No 220, marzo-abril. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.nuso.org/upload/articulos/3602_1.pdf
- Lajous, A. (2009). “Santiago Levy: Hacia una seguridad social para todos”. Nexos, Número 377, Mayo. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.nexos.com.mx:80/>
- Laswell, H. D. (1951). The Policy Sciences, Stanford C.A, Stanford University Press.
- López, P. J. O. (2008). La rendición de cuentas en la política social. Serie de cultura de la rendición de cuentas. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc3.pdf>
- Mancillas, L. Y. & Salinas, S. M. L. (2008). Los habitantes, el espacio público y el mejoramiento barrial en el Colonia Primero de Mayo. México, Casa y Ciudad, AC DF, México, DF, Producción Social en Acción. [Documento WWW]. Recuperado: www.onuhabitat.org
- Mannheim, K. (1987). Ideología e utopía. Fondo de Cultura Económica, México. [Documento WWW]. Recuperado: <http://scholar.google.com.mx/scholar?q=ideolog%C3%ADa+&hl=es&lr=&lr=>
- Marshall T. H. (1998), Ciudadanía y clase social, Madrid, Alianza.
- Martínez, N. F. (2002). “La política social de la transición mexicana”, en resumen de ponencia de XV Congreso Mundial de Sociología, Brisbane, Australia, Julio.
- Martínez, R. F. (2002). “Nueva visita al país de la desigualdad la distribución de la escolaridad en México, 1970-2000”. Revista Mexicana de Investigación Educativa, septiembre-diciembre 2002, vol. 7, núm. 16, pp. 415-443. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART00351&criterio=http://www.comie.org.mx/docum>
- Méndez, E. & Garduño, R. (2010). “Las cifras rechazan que México este entre las grandes economías”. La Jornada, Miércoles 21 de abril. [Documento WWW]. Recuperado F:\La Jornada Las cifras rechazan que México esté entre las grandes economías ASF.mht
- Molina, C.G. (2003). “Modelo de protección para los pobres”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. [Documento WWW]. Recuperado: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047523.pdf>
- Mota, D. L. (2002). “La política social del gobierno del cambio”. Revista Reflexiones, Septiembre-diciembre. [Documento WWW]. Recuperado:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/110/11000810.pdf>

- Murcia, LEP (2007). “Exigibilidad”. Revista Estudios Socio-Jurídicos, dialnet.unirioja.es. [Documento WWW]. Recuperado: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?articulo=2354632&orden=86836
- Naciones Unidas (2006). “Informe para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”. Instrumentos internacionales de los derechos humanos, mayo. [Documento WWW]. Recuperado: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf
- Nexos (2009). “Entrevista con Santiago Levy, Buenas intenciones, pobres resultados”. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=122>
- Ocampo, J. A. (2008). “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”. Nueva Sociedad No 215, mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>..Formato de archivo: PDF/Adobe Acrobat [Documento WWW]. Recuperado: http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf
- Ochoa, L. S. M. (2006). “Los avances en la institucionalización de la política social en México”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo número 6. [Documento WWW]. Recuperado: www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/40803/165064/file/Documentos%20de%20Trabajo%206.pdf
- Oszlak, O. (1980). 2Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamérica”. Estudios CEDES, vol. 3. Buenos Aires.
- Parker, S. (2008). Reflexiones sobre la política social y sistema de evaluación. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.cefp.gob.mx/foro/evaluacion/presed07.pdf>
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México. Primera Edición, 816 p.
- Pereira, G. (2007). “Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de las políticas sociales”. ISEGORÍA, No. 36, enero-junio, 2007, 143-165, ISSN: 1130-2097, Montevideo.
- Pérez, L. J. A. (2009). “Política social, pobreza y focalización”. Teoría y Praxis, México. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.teoriaypraxis.uqroo.mx/doctos/Numero4/Perez.pdf>
- Prats, C. J. (1997). “La Reforma del Estado y de la Administración Pública para el desarrollo hoy, de la administración al management, del management a la

- governabilidad”, II Congreso Internacional del CLAD, material en diapositivas.
- Prevot, S. M. (2001). “Fragmentación espacial y social”. Perfiles Latinoamericanos, Dic. [Documento WWW]. Recuperado: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/115/11501903.pdf>
- Ramos, C. H. A. (2008). “La política social y procesos de democratización”. Relaciones 113, invierno. [Documento WWW]. Recuperado: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/137/13711311.pdf>
- Repetto, F. (1994). “Política social entre la democracia y el desarrollo”. Nueva Sociedad no. 131. mayo-junio pp. 132-143.
- Roemer, J. E. (1998). “Igualdad de oportunidades”. Isegoría, isegoria.revistas.csic.es. [Documento WWW]. Recuperado: <http://scholar.google.com.mx/scholar?q=principio+de+igualdad&hl=es&lr=&lr=>
- Rodríguez, C. M. A. (2003). “Nuevos enfoques de las políticas sociales en América Latina”. México. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.uasnet.mx/ests/politicassociallatina.htm>
- Ruíz, V. N. (2000). “La política social de México hacia el fin del Siglo”. Instituto Nacional de Administración Pública, 196 p, México. [Documento WWW]. Recuperado: www.bibliojuridica.org/libros/libro.
- Sabino, C. A. (2010). Concepciones y tendencias actuales en la definición de políticas sociales. Consultado el 24 de agosto del 2010. [Documento WWW]. Recuperado: http://paginas.ufm.edu/Sabino/word/Articulos_sobre_temas_economico_sociales/concepciones_tendencias.pdf
- Salas, S. J. (2004). “Pertinencia y urgencia del mejoramiento barrial en Latinoamérica”. Encuentro Internacional sobre mejoramiento de barrios, HIC – AL, México DF, 28.11. 2004. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.hic-al.org/documentos/espana_mejoramiento.pdf
- Sánchez, Z. A. K. La Recreación Artística desde la política Social: Un Nuevo Enfoque al Desarrollo. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-076.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000). La política social del gobierno de México. 230 p. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/801575/file/La_Politica_social_del_Gobierno_de_Mexico_1995-2000xx.pdf
- Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal. [Documento WWW]. Recuperado: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2003_seminario_pobreza_y_

desigualdad.pdf)

- (2007a). Carpeta 1. Proyecto Miravalle 38.
- (2007b). Carpeta 2. Proyecto Miravalle 38.
- (2007c). Carpeta 3. Proyecto Miravalle 38.
- (2007d). Carpeta 4. Proyecto Miravalle 38.
- (2008a). Carpeta 1. Proyecto Miravalle C020.
- (2008b). Carpeta 2. Proyecto Miravalle 9C020.
- (2008c). Carpeta 3. Proyecto Miravalle 9C020.
- (2008d). Carpeta 4. Proyecto Miravalle 9C020.
- (2008e). Carpeta 5. Proyecto Miravalle 9C020.
- (2008f). Carpeta 6. Proyecto Miravalle 9C020.
- (2009a). Carpeta 1. Proyecto Miravalle 9C32 Bis.
- (2009b). Carpeta 2. Proyecto Miravalle 9C32 Bis.
- (2009c). Carpeta 3. Proyecto Miravalle 9C32 Bis.
- Serrano, C. (2005). La política social en la Globalización, programas de atención en América Latina. Unidad mujer y desarrollo, Santiago de Chile, agosto. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/22374/lc12364e.pdf>
- Stahl, K. (1994). “Política social en A.L la privatización de la crisis”. Sociedad no. 131. Mayo-junio.
- Svampa, M. (2004). “Fragmentación espacial y procesos de integración social”. Espiral. Sep-dic, 2004, Vol. XI, No. 31. [Documento WWW]. Recuperado: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espiral/espiralpdf/espira131/55-84.pdf>
- Thibaut, B. (2006). “Política social”, Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, Porrúa, México.
- Valencia, L. E. (2010). Políticas sociales y combate a la pobreza. Estudios sociales de siglo XXI. [Documento WWW]. Recuperado: http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_731_4530.pdf
- Van Poepelen, C. & Baranzano, L. (2005). “El derecho a la ciudad y los excluidos de

sueño", Gobierno y sociedad civil, Red de Investigación Urbana A.C., Puebla.

- Vega, E. E. (2008). Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Noviembre, presentación. [Documento WWW]. Recuperado: www.onuhabitat.org/index
- Vega, O. (2006). "La paradoja de la política y el programa puente: superación de la extrema pobreza o inclusión/exclusión social". Mad. No.15., Septiembre, Departamento de Antropología. Universidad de Chile. [Documento WWW] Recuperado: <http://www.revistamad.uchile.cl/15/vega.pdf>
- Weiss, C.H. (2001). Investigación Evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. Editorial Trillas.
- Ziccardi, A. (1996). "La tarea de gobernar las ciudades y gobernabilidad", La tarea de gobernar. gobiernos locales y demandas ciudadanas, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 13-37.
- (2000). "Las ciudades y la cuestión social". Revista de la Escuela de Economía y Negocios, Año II N° 4 • abril. [Documento WWW] Recuperado: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/unsam/reen/4-3.pdf>
- (2005a). "Políticas de inclusión social de la ciudad de México", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.
- (2005b). "La reforma del Estado y de la Administración Pública", X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.
- (2006). "Acción pública y desarrollo local de Enrique Cabrero". Espiral, Vol. XIII, no. 37, sep-dic.

