

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

La transversalidad de la Política Social: Un análisis de vinculación de los programas delegacionales para el desarrollo social 2012-2015

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

PRESENTA

Guadalupe Chavarría Cordero

Director del Trabajo recepcional

Lic. Maximino Cristian Álvarez Molina

Ciudad de México, mayo de 2021.

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.

Tabla de contenido

Introducción.....	12
1.- Estado-Administración Pública como salvaguarda de los derechos.....	16
1.1. Teorías del estado como elemento de garantía de los derechos	17
1.1.2. Antecedentes de la conformación del Estado de Derecho.....	20
1.1.3. Administración Pública, entre la esfera pública y la esfera privada.	24
1.2. Administración Pública y el Estado de Derecho	27
1.2.1 Las teorías de la administración pública	28
1.2.2 Teoría de la Burocracia	29
1.2.3 Teoría de la Elección Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública	34
1.2.4. Influencia Taylorista, en el enfoque managerial.....	36
2.- La Política Social en México	39
2.1 ¿Qué es la política social?	40
2.2. Contexto histórico de la problemática social en México.	47
2.3. La movilización ciudadana como referente en la Institucionalización de la política social en el Distrito Federal.	50
3.-La Transversalidad de la Política Social: Problemas y Alternativas.	57
3.1. Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	58
3.1.1. Gobierno Federal y Gobiernos locales.....	62
3.2.- La importancia de la profesionalización de la gestión pública desde perspectiva de la Política Social en México.....	64
3.2.1. El Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.....	67
3.2.2. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), como instrumento de vinculación.	68
3.2.3. Operación del Presupuesto Basado en Resultados	70
Capítulo 4. Discusión metodológica.....	73

4.1. El proceso de Investigación Científica.....	73
4.1.1. Método Comparativo.....	76
4.1.2. El método comparativo y la transversalidad de la política social como objeto de estudio.....	78
4.2. ¿Cómo se realizó la investigación?	78
4.2.1. Conceptualización y clasificación.....	79
4.2. 2. Diseño de la muestra	81
4.3. Diseño de instrumentos para medir la Transversalidad	84
5. Análisis de la transversalidad en los programas delegacionales	94
5.1 Análisis del programa delegacional de Iztacalco, 2012-2015	94
5.2. Análisis del programa delegacional de Iztapalapa, 2012-2015.....	100
5.3. Análisis del programa delegacional Magdalena Contreras, 2012-2015	104
5.4. Análisis del programa delegacional de Azcapotzalco, 2012-2015	111
5.5. Análisis del programa delegacional de Coyoacán, 2012-2015	116
5.6 Análisis del programa delegacional Miguel Hidalgo 2012-2015.....	122
5.7. Análisis del programa delegacional Álvaro Obregón 2012-2015.....	127
5.8. Análisis del programa delegacional Benito Juárez 2012-2015	132
5.9. Análisis de resultados	142
5.10. Conclusiones finales.....	154
Bibliografía	161
Mesografía	164
Legislación.....	167

Índice de tablas

Tabla 4.1. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales, 2012.	85
---	----

Tabla 4.2. Vinculación de los programas sociales con la cobertura de los derechos mínimos.	87
Tabla 4.3. Análisis del criterio de estructura de los programas delegacionales, 2012.....	88
Tabla 4.4. Análisis del criterio de planteamiento del programa delegacional examinado, 2012	89
Tabla 4.5. Calificación Delegacional	90
Tabla 5.1. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Iztacalco, 2012..	95
Tabla 5.2. Vinculación de los programas sociales de Iztacalco, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	97
Tabla 5.3. Análisis de criterio de planteamiento de Iztacalco, 2012	99
Tabla 5.4. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Iztaapalapa, 2012.....	101
Tabla 5.5. Vinculación de los programas sociales de Iztaapalapa, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	103
Tabla 5.6. Análisis de criterio de planteamiento de Iztaapalapa, 2012	104
Tabla 5.7. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Magdalena Contreras, 2012.....	106
Tabla 5.8. Vinculación de los programas sociales de Magdalena Contreras, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	108
Tabla 5.9. Análisis del criterio de planteamiento de Magdalena Contreras, 2012.....	109
Tabla 5.10. Seguimiento, control y evaluación	110
Tabla 5.11. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Azcapotzalco, 2012.....	112
Tabla 5.12. Vinculación de los programas sociales de Azcapotzalco, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	114
Tabla 5.13. Análisis del criterio de planteamiento de Azcapotzalco, 2012.....	115
Tabla 5.14. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Coyoacán, 2012.....	117
Tabla 5.15. Vinculación de los programas sociales de Coyoacán, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	120

Tabla 5.16. Análisis del criterio de planteamiento de Coyoacán, 2012	121
Tabla 5.17. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Miguel Hidalgo, 2012.....	123
Tabla 5.18. Vinculación de los programas sociales de Miguel Hidalgo, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	124
Tabla 5.19. Análisis del criterio de planteamiento de Miguel Hidalgo, 2012	126
Tabla 5.20. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Álvaro Obregón, 2012.....	128
Tabla 5.21. Vinculación de los programas sociales de Álvaro Obregón, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	130
Tabla 5.22. Análisis del criterio de planteamiento de Álvaro Obregón, 2012	131
Tabla 5.23. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Benito Juárez, 2012.....	134
Tabla 5.24. Vinculación de los programas sociales de Benito Juárez, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.....	138
Tabla 5.25. Análisis del criterio de planteamiento de Benito Juárez, 2012	140
Tabla 5.26. Análisis de criterio de planteamiento general	140
Tabla 5.27. Resultados del Instrumento	141

Índice de gráficas

Gráfica 5.9.1. Presencia de derechos mínimos destinados al desarrollo social.....	142
Gráfica 5.9.2. Derechos mínimos destinados al desarrollo social.....	143
Gráfica 5.9.3. Estructura de los programas delegacionales.	145
Gráfica 5.9.4. Vinculación de los programas sociales con el PND 2013-2018.....	146

Gráfica 5.9.5. Presencia de elementos cuantificables en el planteamiento de los programas sociales.....	147
Gráfica 5.9.6. Contraste entre el planteamiento y la vinculación de los programas sociales destinados al desarrollo social.	148
Gráfica 5.9.7. Claridad en las líneas de acción	149
Gráfica 5.9.8. Proceso de evaluación de los programas sociales	150
Gráfica 5.9.9. Definición de la metodología para la evaluación de los programas sociales.	151
Gráfica 5.9.10. Programación orientada a Resultados.....	152
Gráfica 5.9.11. Cumplimiento de la transversalidad de los programas delegacionales.....	153

índice de Figuras

Figura 1. Nacimiento de la Sociedad Civil en el pensamiento de John Locke	19
Figura 2. La estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	66
Figura 3. Proceso de la Investigación científica	74
Figura 4. Definición operativa y relación de indicadores.....	79
Figura 5. Grado de marginación de la alcaldía Magdalena Contreras	106
Figura 6. índice de desarrollo humano de la Delegación Benito Juárez	133

Glosario de Términos

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PGGDF	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
PNDS	Programa Nacional de Desarrollo Social
CONEVAL	Consejo de Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGDSDF	Ley General de Desarrollo Social para el Distrito Federal
LP	Ley de Planeación
LPDDD	Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal
DF	Distrito Federal.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
GODF	Gaceta Oficial Del Distrito Federal

Dedicatoria

A mi motor de vida, Owen Estevane, que la frase "Carpe Diem" sea uno de tus principios

En memoria de:

Sandra Jazmín Ponce C. y Antonio Matú Fonseca

Agradecimientos

Todo logro tiene consigo innumerables tropiezos, aciertos y enseñanzas en cada una de ellas me han acompañado una serie de personas especialmente valiosas para mí.

Por principio agradezco a la vida por darme un hijo comprensivo, luchador, estudioso e inteligente que me acompaña en todo momento, a pesar de las adversidades, siempre ha sido el principal apoyo y la más leal e incondicional fuente de cariño que alimenta mis ganas de seguir adelante.

A mis padres Valentina Cordero y Lucio Chavarría los cuales son el mejor ejemplo de honestidad, de respeto, de moral, de tenacidad y amor que pude tener. A mi hermano Daniel porque es similar, mi mejor apoyo y aliado.

A Ivonne Cerón Urbina, que ha sido una consejera, amiga y apoyo incondicional. Es una de las personas más rectas, prudentes, honestas y que sin conocerme me brindó la gran oportunidad: aprender de ella.

A mi profesor y asesor Maximino Álvarez Molina el cual me motivó desde el aula a escribir acerca de la administración, pues fueron sus clases las herramientas pertinentes para encaminar mis inquietudes en proyectos que hoy se materializan en estas líneas. Gracias por su infinita paciencia, por no abandonar el barco jamás, por no dejar de tener fe en mí y por su absoluta disposición, sin él este logro no sería posible.

A Patricia Arenas Chiang por ser una excelente profesional en el campo y hoy en día ser una gran amiga, por mostrarme el camino, por ayudarme a madurar, por darme fortaleza, compañía, convivencias, motivación para alcanzar los sueños y un gran ejemplo. Gracias.

A Sandra Ponce Concha quien me enseñó el sentido de una amistad verdadera. Lealtad y disponibilidad en todo momento, aún en la lejanía amiga te llevo en mi corazón, mientras sigas en mí no te habrás ido.

A Sandra Guerra Córdova, porque siempre hay alguien que cambia tu vida, que la marca y que te ayuda a crecer para superar los obstáculos y para alcanzar metas que no creías que podías y lograr.

A mi alma mater, la UACM por brindarme la oportunidad de enriquecerme con los conocimientos que puso a mi alcance. La universidad brinda no solo aprendizaje, brinda un estilo de vida. Es la herramienta, tú el escultor y tu obra es una huella en el conocimiento.

A mis lectores:

A la maestra Aida Patricia Arenas Chiang,

a la maestra Lilia Gómez Jiménez, y,

al doctor Pablo Elías Vargas González,

¡Gracias vida por la oportunidad!

Introducción

El proceso de consolidación de la política social en México ha sido de profundos cambios, es un bagaje inagotable de hechos que desembocan en la actualidad en el esfuerzo de la administración federal por sostener un ritmo de vida acelerado, casi insostenible para la mayoría de los ciudadanos. El sistema económico capitalista de un país tercermundista pone en desventaja las capacidades institucionales con las que hace frente a la demanda de la competitividad del mercado. Responder a este orden económico desequilibra la estabilidad interna del país.

La inestabilidad social es uno de los efectos no deseados, pero presentes en esta receta, acompañados de la desigualdad económica que genera. Esta población que sufre sus efectos que llamaremos vulnerable, es en la que se focalizan los esfuerzos de la política social para contrarrestar los daños colaterales de este sistema. Es claro que aún no surte los efectos deseados, es claro que es tema de relevancia por la urgencia de apagar el fuego, es relevante por el alcance de sus efectos y, sobre todo, porque por ley es uno de los derechos fundamentales.

El Estado, en su función de salvaguarda de los derechos no sólo políticos o civiles, sino sociales concibe en su máximo mandato el proveerlos. Gozar de las garantías y acceder a ellas sin restricciones es responsabilidad de quienes están al frente de los estados que representan. Gobernar en todo caso es administrar los recursos de la mejor manera. Es por ello que la administración pública es relevante en nuestro tema de estudio, debido a que forma parte del conjunto de elementos de los que se vale el Estado para consagrarse como el Estado de Derecho que el país demanda.

Para lograr estos preceptos y en el afán de mejorar los procesos administrativos, el Estado se ha valido de gran diversidad de elementos que componen y dan sustento al Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Plan Nacional de Desarrollo, en adelante PND, como instrumentos eficaces en la vinculación administrativa entre gobiernos locales y gobierno federal. Relación necesaria para la coordinación de las estrategias utilizadas en el desempeño de la administración de los recursos públicos.

Estos elementos que no solo fortalecen la capacidad del Estado de Derecho, sino que van encaminados a generar un impacto social más efectivo. Uno de ellos es la transversalidad de la política social. Esta idea de homogenizar los procesos administrativos en relación a la política social, conlleva una tarea de doble impacto. Por un lado, la transversalidad de la política social en relación al apego a los instrumentos relacionados con el cumplimiento de la planeación democrática plasmados en PND, tales como, la Gestión Basada en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Procesos que buscan alcanzar mayor cobertura y alcance en el impacto de las políticas destinadas al desarrollo social, a través de los programas sociales y en resultado de este apego una transversalización en la vinculación administrativa con los gobiernos locales, es decir, una es consecuencia lógica de la otra.

Sin embargo, en la realidad lograr esa vinculación ha resultado muy difícil de alcanzar.

Bajo este panorama, surgió un interés particular en observar la transversalidad de la política social, por lo que de manera precisa la pregunta de investigación que guía este análisis es: ¿Se logra la transversalidad de la política social? En virtud de que lo que se pretende observar no cuenta con indicadores previos se recurrió a la creación de un instrumento que nos pudiera acercar a un análisis objetivo, de tal forma que para alcanzarlo se precisó analizar la vinculación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa General de

Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, con las metas, objetivos y líneas de acción delegacionales de los programas destinados al desarrollo social (2012-2015).

Ello con el objetivo de observar si se logra la vinculación de las metas el PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018, con las metas, objetivos y líneas de acción delegacionales de los programas destinados al desarrollo social, para ello, nos apoyamos en el método comparativo identificando los derechos sociales mínimos que deben contener los programas para el desarrollo social para este fin, se realizaron una serie de tablas comparativas que permiten identificar si existe o no vinculación en las metas, objetivos y líneas de acción de los programas delegacionales, respecto a los programas destinados al desarrollo social, ya que nuestra hipótesis sugiere que no se logra la vinculación de las metas el PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018, con las metas, objetivos y líneas de acción delegacionales de los programas destinados al desarrollo social, es decir, no se logra la transversalidad de la política social.

Para refutar o comprobar dicha hipótesis hemos dividido la investigación en cinco capítulos que describen y amplían la importancia del estudio de la transversalidad de la política social. Para lograrlo se hizo un análisis de la vinculación de los programas delegacionales respecto al desarrollo social y con ello enfatizar que la transversalidad puede convertirse en una aliada para el desempeño de la administración pública, valiosa por su alto grado de precisión en la vinculación de las metas en común.

El primer capítulo describe la conceptualización del Estado desde su concepción hasta la conformación del Estado de Derecho y su relación con la administración pública, así como con esfera y pública y privada. Asimismo, se describe la administración pública como sistema organizacional, haciendo un claro contraste entre el esquema burocrático y las propuestas de la Nueva Gestión Pública, como precursoras del presupuesto basado en Resultados.

El segundo capítulo está destinado a analizar el concepto de política social en México, el contexto en el que toma mayor fuerza la política social, haciendo un recorrido histórico por la crisis económica de 1980 y cómo se dio la institucionalización de la política social en México.

En el tercer capítulo se describe la problemática que enfrenta el Estado de Derecho para lograr la transversalidad de la política social que está plasmada en el Sistema Nacional de Planeación Democrática como rector de la planeación de las acciones del país, a la par del PND para lograr alcanzar sus objetivos, apoyados de un nuevo tipo de gestión llamada: Gestión Basada en Resultados.

Posteriormente, en el cuarto capítulo se describe un breve recorrido por las principales metodologías en investigación, para aterrizar el análisis en la metodología aplicada a la nuestra, determinado apegarnos a una metodología mixta, la cual consideramos más apropiada. Asimismo, se desarrolla la definición del objeto de estudio, de la población observada, el diseño de instrumentos utilizados en la investigación, todo ello, en base al método comparativo.

Por último, en el quinto capítulo se presenta el análisis de los programas delegacionales que se observaron, así como la aplicación de nuestro instrumento para concluir con el análisis de resultados, donde se resaltan las inconsistencias detectadas haciendo hincapié en la importancia de la transversalidad en la política social a nivel federal y local para mejorar la práctica administrativa y con ello la obtención de mejores resultados en la implementación de programas sociales.

1.- Estado-Administración Pública como salvaguarda de los derechos.

Demostrar la existencia de la ciencia de la administración, será sin duda resolver un gran problema de las ciencias sociales, de las que forma parte, y refutar a la vez los alegatos fatuos de espíritus rutinarios y superficiales que todavía viven en la administración, tales como la burocracia y la arbitrariedad de la autoridad; en fin, será destruir un error muy funesto, un error que es la causa del abuso del poder, de los elementos de los pueblos y muy frecuentemente el origen de las revoluciones.

Charles Bonnin (1812)

La protección de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual cobra mayor relevancia a partir de la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011 trascendente por su relevancia en materia de derechos humanos, en ella el legislativo modifica la denominación del capítulo 1 del título primero de la constitución el cual sustituyó el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos, concretamente en el Título primero capítulo 1. “De los Derechos Humanos y sus garantías”, artículo que establece que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esa Constitución y de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como el goce sin restricción de sus garantías. También, establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, 2017). Asimismo, en su artículo tercero y cuarto se instituyen los derechos sociales fundamentales tutelados por esta ley suprema.

Para acceder plenamente a ese derecho, la constitución, así como las leyes que derivan de ella, constituyen, reconocen y regulan a las instituciones encargadas de promover y preservar ese derecho.

Es por ello, que este primer capítulo está compuesto de dos apartados que describen uno de los elementos ineludibles para el ejercicio pleno de la consolidación de los derechos sociales, el cual es sin duda el papel fundamental que juega el Estado y la Administración Pública ya que en este contexto es en el que se desenvuelven las instituciones encomendadas a establecer el vínculo entre estado y ciudadanía y con ello regular la sociedad en vida comunitaria, haciendo un claro contraste entre el esquema burocrático y las propuestas de la Nueva Gestión Pública, como precursoras del presupuesto basado en Resultados.

1.1. Teorías del estado como elemento de garantía de los derechos

Cuando se habla de nacimiento del Estado podemos hacer referencia a este concepto desde la perspectiva de algunas de las concepciones de filósofos estudiosos del tema como como la del Ingles Tomas Hobbes, el cual reafirma que la administración pública es consecuencia lógica del estado social. (Fernández, 1988). En su análisis Hobbes se plantea el origen del Estado y del poder político, para este autor, este suceso parte del establecimiento de un contrato o pacto entre ciudadanos para renunciar a la total libertad en la que se vive en el estado de naturaleza.

En este sentido Hobbes concibe el estado de naturaleza, como aquel sin leyes, es decir, como un estado no político en donde no hay autoridad, en donde existe la igualdad natural y por lo tanto hay una constante amenaza de perder la vida, ya que dicha libertad es ilimitada y se ejerce a través de la fuerza para poseer cualquier cosa, manteniendo una guerra constante entre los sujetos que viven subyugados por sus pasiones y deseos de poder.

La administración pública, por lo tanto, es consecuencia lógica de la conformación de un estado social, que surge desde el momento en que los sujetos por medio de la voluntad racional

salen del estado de guerra y ceden de manera voluntaria, sus derechos, para conformar así, al Estado o también conocido como poder soberano que limita la libertad a través de la razón para que prevaleciera el orden mediante un mecanismo político que coaccionara la libertad para otorgar seguridad particular, mediante el llamado pacto de unión (Fernández, 1988). Este conjunto de reglas por las cuales se ordena una sociedad es lo que podemos llamar administración política y económica.

Cabe destacar otro de los grandes pensamientos que se mantienen vigentes a cerca del surgimiento del Estado el cual surge en el siglo XVII y XVIII perteneciente a John Locke, citado en Fernández, (1988), su corriente corresponde a la escuela iusnaturalista, y su modelo se basa en la tricotomía: Estado de Naturaleza-Estado de Guerra-Sociedad Civil.

En la reflexión de Locke acerca del Estado de Naturaleza, lo describe como un estado no político, un estado constituido por individuos no asociados. En éste existe una contraposición y exclusión recíprocas entre estado de naturaleza en el que los individuos se encuentran, independientemente de su voluntad, y la sociedad civil, es decir, un estado político, instituido con base de un proyecto racional de los hombres. El estado civil es una creación artificial.

Para Locke la igualdad y la libertad nacen del derecho natural, el cual todos gozan, pero en el peor de los casos los lleva a no ser imparciales en la ejecución de un castigo, cayendo en la injusticia. Para este autor la ley natural es obligatoria, el inconveniente que surge en el estado de naturaleza es la falta de un juez imparcial, un órgano idóneo que regule y aplique las leyes naturales existentes. Sin este órgano el estado de naturaleza se convierte en estado de guerra, el cual es donde se utiliza la fuerza sin derecho para resolver las controversias entre los sujetos.

Así pues, con la instauración del Estado a través de un pacto social, se conservan los elementos positivos, es decir, los derechos fundamentales del hombre y se supera el elemento negativo, la falta de un juez imparcial

Es así que el Estado de una sociedad se convierte en salvaguarda de los derechos de los individuos convirtiéndose en una actividad organizada propiamente denominada como administración pública.

Figura 1. Nacimiento de la Sociedad Civil en el pensamiento de John Locke

Situación ideal	Seres Racionales	Ley natural-Imperio de la razón.	
Situación real	Seres Irracionales	Ausencia de la razón-Estado belicoso	
Garantía de paz	Sociedad Civil	Pacto Social	Condición no política
			Condición política.

Fuente: Elaboración propia con base al pensamiento de John Locke.

La paz y la propiedad son posibles en el estado de naturaleza gracias a:

- El respeto a los límites que marca la ley natural.
- El apego de los actos humanos a la razón.
- La abundancia de recursos naturales.
- El bajo número de consumidores.

Entre otro gran teórico del Estado no podemos dejar de mencionar a Rousseau en Fernández, (1988), el cual rechaza la teoría de la sociabilidad natural del hombre y sustenta que ésta sólo fue resultado de la búsqueda de auto conservación, ya que la unión de los individuos

favorecía la supervivencia, es decir, los unía un interés común. Señala que el primer indicio de sociedad civil fue la familia nuclear y que cuando éstas se unieron a otras crearon civilización. Asimismo, señala que una vez agrupados, buscaron el establecimiento sedentario y, en consecuencia, lograron descubrir técnicas para transformar la naturaleza, así como, la distribución y la especialización del trabajo, fomentaron la desigualdad al crear la división de tierras (propiedad), y la apropiación de sus productos (cosechas).

Rousseau destaca que en la desigualdad es donde radica la institucionalización de la sociedad civil corrupta, ya que en el predominio de la propiedad surge la distinción entre ricos y pobres y el notable fortalecimiento de la dependencia y de la opresión

Siguiendo a Rousseau en Fernández, (1988), la formulación del pacto es propuesta por los ricos como una garantía de seguridad para todos. Este pacto es aparentemente el reconocimiento de la libertad y la igualdad, pero en realidad es la institucionalización de la opresión y de la desigualdad. (Uso de la razón aparente), una nueva fuerza justificadora del dominio de los ricos, la legitimación de la usurpación, y por ende la destrucción de la ley natural. Lo que primero se obtenía por la fuerza después del pacto se obtenía por las leyes.

1.1.2. Antecedentes de la conformación del Estado de Derecho

En la antigua Europa occidental el sistema político predominante era el régimen feudal que estaba caracterizado por un estado absolutista regido por un monarca en compañía del poder religioso fuertemente arraigado, sistema que centralizaba el poder político. Con el advenimiento de la revolución industrial emerge la clase burguesa que estimula su desarrollo a través de la sociedad civil, el argumento motor se nutría de que se reconocían como individuos

con derechos y oportunidades para formar parte activa del esquema capitalista reconociéndose así, como propietarios de la fuerza de trabajo. (Aguilera, 2012).

Este nuevo esquema de organización requería un aparato administrativo más complejo fundamentado en un pensamiento idealista e individualista que protegiera la libertad y aboliera el derecho divino sustentado por la monarquía absolutista, esquema permitido bajo la estructura política del régimen feudal.

Este esquema encuentra su fundamento en el pensamiento liberal el cual cuestionaba el poder monárquico absolutista que obedecía a la voluntad divina, afirmando que existían unos derechos naturales o fundamentales (recordemos a Locke), entre los que destacaron la libertad individual por su alto contenido de individualismo bajo el control de la razón, el derecho de igualdad jurídica que garantizaba el derecho a desarrollar en plena libertad las capacidades personales para prosperar en una sociedad competitiva.

En ese sentido nos dice Aguilera (2012), que el liberalismo consideraba la apropiación ilimitada de los bienes materiales como un derecho fundamental puesto que sería el instrumento para alcanzar la felicidad y la recompensa al esfuerzo individual, este afán acumulativo constituyó para el liberalismo el auténtico motor de la economía que impulsó la producción y la prosperidad en general, por último, la seguridad que debía proporcionar el Estado previamente instituido dotado de autoridad se articuló bajo la instauración del Estado moderno.

Tal como observamos la legitimidad del Estado del siglo XVII, fundamenta sus derechos y obligaciones en el Estado de Derecho como una visión racional de la sociedad civil conformada en su mayoría por la burguesía capitalista. En el estado de derecho la sociedad está caracterizada por ser una sociedad que reconocía la igualdad de oportunidades donde las

instituciones centraban su atención en la protección de la propiedad del individuo en un marco de libertades civiles y políticas.

Esta nueva organización del Estado y del ejercicio del poder opuesto al feudal se fundamenta en la conformación de un Estado de derecho donde se hace un claro reconocimiento de los derechos civiles bajo los principios de igualdad y de derecho reconocidos en la revolución francesa plasmados en el documento “La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” (1789), y por una serie de reglas jurídicas que integraron el derecho positivo y que culminaron su esfuerzo en la redacción de la constitución francesa la cual albergaba en sus palabras las garantías constitucionales donde la nación a través de sus representantes elegidos por sufragio son la única fuente legítima del poder.

Pongamos singular atención pues es en este momento donde podemos observar los primeros indicios del reconocimiento de los derechos civiles que posteriormente se convierten en derechos sociales.

De esta manera, siguiendo a (Aguilera, 2012), el sistema administrativo a manos de los nuevos representantes, sostiene su organización por la división de poderes: el ejecutivo que concentra la facultad de gobernar y lo ejerce el rey y sus ministros, legislativo con la función de elaborar las leyes y lo ejerce un parlamento y judicial que recae en los tribunales de justicia.

Esto contrarrestaba el poder absoluto del monarca del antiguo régimen, como señalaba Montesquieu en la frase “el poder contenga el poder” que significaba darle al poder una determinada configuración, de tal modo que, al distribuirlo en órganos diferentes, su ejercicio contuviera al poder absoluto, garantizando una gestión más equitativa para la sociedad civil y así acotar el espacio de las libertades individuales, plasmando así las reglas de convivencia. “La

división de poderes alude a cómo el poder se organiza en instituciones que tienen no sólo ámbito de acción, sino de responsabilidad para ejercer sus tareas” (Aguilera, 2012, p.58).

Era de esperarse que la forma de gobierno tomará sentido y carácter, adoptando a la democracia, (gobierno del pueblo), como la forma de gobierno en la mayoría de los Estados de Derecho evitando así, la instauración del despotismo ya que esta forma de gobierno supone poner freno a la centralización del poder apoyándose en la separación de poderes y así cumplir con la protección de los principios de igualdad y libertad de los ciudadanos, aludiendo a las siguientes palabras:

En la democracia moderna el ámbito espacial territorial y geográfico, es en el cual los ciudadanos se desenvuelven con apego a normas, procedimientos y agendas que indican la importancia de que su observancia sea real, no quimérica para asegurar la cohesión de las formas de integración política, social y pública. (Aguilera, 2012, p. 50).

Aterrizando un poco las ideas anteriores respecto a la conformación del Estado podemos decir que a partir del siglo XVIII el Estado necesitó de un aparato que organizara el progreso de la sociedad, este aparato se denominó Administración pública¹ y su principal objetivo consistió en tener la capacidad de impulsar el desarrollo de la colectividad a la cual representaban, en autores como (Guerrero, 1997), la concibe a partir dos acepciones:

¹ La administración pública puede entenderse evocando sus raíces derivadas del latín *administratio* que está compuesta por “*ad*” que significa “*a*” y “*ministrare*” que significa “servir o cuidar” y como nos menciona Guerrero en el *Léxico de la Política*, la palabra era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. (Olamendi et al., 2000, p.2)

En sentido lato administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas exteriores al máximo: es decir, lo hacer formidable. Constituye una capacidad que produce poder.

En el sentido estricto administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, es decir, auspicia la convivencia civilizada. (Guerrero, 1997, p. 27)

En este orden de ideas la primera acepción que refiere al poder del Estado nos alude a la división de poderes y cómo el funcionamiento de esta actividad legítima los ideales plasmados en la Constitución.

Y por lo que respecta a la vida asociada, ésta va encaminada a las reglas. Por lo que podemos decir que la primera nos describe la estructura que adopta el Estado para poder conseguir la segunda, es decir, la armonía en sociedad, lograda a base de un ordenamiento que se manifiesta en la estructura, (Administración pública).

1.1.3. Administración Pública, entre la esfera pública y la esfera privada.

La conceptualización de administración pública como la conocemos hoy en día ha ido cambiando con el paso del tiempo, siguiendo el trabajo de Guerrero, en Olamendi et al., (2000), ésta tuvo su origen en la antigua Grecia desde los tiempos de Platón y Aristóteles, donde sus obras clásicas tituladas Politeia y Política respectivamente, tratan de la polis, entonces referida como Estado y a su relación con la ciudadanía mismas que sirvieron para estudiar las

instituciones políticas de las ciudades griegas. Entre los griegos “la política denotaba las cosas inherentes a la polis, en tanto que politeia significaba la organización gubernamental” (Olamendi et al., 2000, p.1). Nótese que politeia es lo que en el transcurso del tiempo se tradujo como administración de lo público.

La discusión respecto a los asuntos del Estado comenzaba con la distinción entre la esfera pública y privada misma que se puede definir desde una visión Bobbiana, esto es, que los asuntos del Estado atañen en oposición directa de la asociación natural cuyo centro de atención es el hogar (Oikia) y la familia, por lo tanto, son aquellos asuntos directamente ligados a la organización política que atañe intrínsecamente los asuntos públicos de una comunidad. Luego entonces, los elementos que constituyen una sociedad son de dos tipos: colectivos e individuales.

Por su parte la idea de lo público según Bonnin, (1834) citado por (Guerrero, en Olamendi et al., 2000) nos explica que:

La administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyeron sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones como interesantes al orden público. (p.2).

Es por tanto que lo público es el campo de lo colectivo. Entre los que destacan los problemas y las responsabilidades del Estado. En este sentido, el papel que juega la administración pública es la resolución prioritaria de los problemas de la sociedad.

Según Arendt, (2009), el pensamiento griego sobre la conformación de la Ciudad-Estado se conformaba por aquella comunidad denominada la “polis” que era integrada por sus ciudadanos los cuales recibían además de su vida privada una especie de segunda vida, su Bios Politikus esta dualidad en la vida de un ciudadano griego se distinguía entre lo denominado como suyo (idion) y lo que es comunal (koinon).

Cabe señalar que aquello que Aristóteles denominó como Bios Politikus era aquello que estaba relacionado a la acción (praxis) y el discurso (lexis), es decir, de lo que surge de la esfera de los asuntos humanos donde se situaba la acción política. Sin interferir claro está en su vida privada aquella que desempeñaba en el seno familiar como cabeza de familia. (Arendt, 2009).

Es importante mencionar esta dualidad ya que es parteaguas de la distinción entre lo que resulta ser privado y lo que es público y es un buen referente de la sociedad civil.

Es así que la esfera pública puede describirse como un espacio abierto, en el que interactúan los individuos bajo un dinamismo creciente ya que la confrontación de voluntades y capacidades canaliza la actuación del Estado a dar respuesta a los problemas y necesidades comunes o de un grupo de particulares que enfrenta cierta necesidad.

La esfera pública es un lugar abierto, compartido, visible e interactivo que tiene dinamismo creciente, debido a que la suma de voluntades y capacidades tienen formas de actuación para la atención de los problemas y necesidades comunes. Ello significa que la esfera pública no es antagónica a la privada, sino otro sitio de realización que tiene valores y reglas que la sustentan.

Existen infinidad de definiciones y discusiones acerca del campo de estudio de la administración pública, sin embargo, nos inclinamos hacia algunas que se acercan con más precisión para explicar la importancia de su estudio con respecto a la organización de la administración pública.

Es así que encontramos acertado el pensamiento de Arendt, el cual nos hace la analogía de la Administración pública como una gran familia, es decir, como un conjunto de pueblos y comunidades políticas a imagen de una familia cuyos asuntos cotidianos han de ser cuidados por una administración domestica gigantesca y de alcance nacional.

Recapitulando, podemos decir que la esfera privada es complemento de la esfera pública y que ambas se relacionan entre sí en el constructo socialmente organizado políticamente y administrativamente llamado Estado de derecho.

1.2. Administración Pública y el Estado de Derecho

Entre uno de los analistas del tema encontramos a Sánchez, el cual sostiene a lo largo de varias obras, que la Administración Pública es un sub campo de la ciencia política y que su objeto de estudio es el Estado.

En su libro “La Administración Publica como Ciencia”, sostiene que la administración pública es una función y que no consiste sólo en una mera ejecución ya que es activa dando como resultado el gobierno en acción.

Para José Castelazo (citado por Sánchez, 1997), la administración pública es definida en los siguientes términos:

I. La administración pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la administración gubernamental.

II. Cumple la función de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación y ejecución de sus acciones. (p.119)

En este sentido a lo largo del tiempo se han puesto en marcha diversas formas de organizar la administración pública de las que destacan, entre otras, dos por su relevancia, es decir, la burocracia y la nueva gestión pública.

1.2.1 Las teorías de la administración pública

El fenómeno que ha envuelto intangiblemente a nuestra sociedad para organizarla, el cual llamamos Administración Pública, se ha tenido que transformar en una forma de organización más efectiva, ya que durante tantas décadas de práctica y error han surgido diferentes teorías que tratan de explicar y aportar conceptos de mejora a dicha organización.

En este orden de ideas estudiaremos un poco de la burocracia y la nueva gestión pública para explicar el fenómeno organizacional de la administración pública, haciendo un contraste entre ambas teorías. El análisis clásico de la burocracia le corresponde a Max Weber, pero ha sido estudiada por autores como Crozier y Guy Peters, Merton, Gamazo, Marx, Adam Smith etc

1.2.2 Teoría de la Burocracia

En primer lugar, encontramos a las teorías organizacionales, que surgen generalmente en respuesta a otra teoría que las precede, a las implicaciones e influencias resultantes de las características políticas y socioeconómicas del entorno que las moldean, uno de los pilares en el desarrollo de los conceptos organizacionales clásicos lo proporcionó Max Webber, (1905).

Para Webber la administración pública evolucionó como un medio que permitía asegurar el interés público gracias a una clase neutral de servidores públicos, cuya tarea consistía en llevar a cabo la voluntad de aquellos elegidos por el pueblo de forma democrática.

Este autor postuló un modelo de organización ideal llamado Burocracia, que se conceptualiza como aquella organización caracterizada por ser eficiente por excelencia, la cual resolvía racional y eficientemente los problemas de la sociedad, y por extensión de las empresas.

Este tipo de organización está caracterizada por ser funcional, formal, exacta y precisa en el logro de sus resultados. Además, por mantener un alto grado de especialización, a través de la cual logró ejercer un modelo de dominación legítimo sobre sus subordinados, generando resultados concretos y efectivos para el correcto funcionamiento de una organización, como lo son las Instituciones que conforman la administración pública de los Estados fundamentados en un Estado de Derecho. Hay que destacar que es un modelo organizacional piramidal, en el que a cada nivel se le asignan responsabilidades que corresponden a su nivel jerárquico, esto a su vez proporciona un nivel de confianza pues conlleva a un nivel de especialización.

Este autor alemán observó el modelo desde su estructura formal calificándola como el modelo ideal de organización, sin embargo, el propio Weber consideró el modelo como un tipo

de poder que es ejercido a través del Estado por medio de la clase dominante. Hay que tener en cuenta que ese fenómeno se da porque los mejores cargos se rotaban entre la clase dominante, haciendo fallida la organización en un orden equitativo.

A este respecto, Karl Marx (1968, citado en Gamazo, 2007), por su parte, ofrece una reflexión sobre el comportamiento de los burócratas, la cual manifiesta de forma rigurosa que no sólo hace falta una rectificación en las funciones del Estado, sino que identifica una clara relación entre el Estado burgués y la burocracia ya que considera que es inútil combatir la burocracia manteniendo al Estado, y para ello prevé la eliminación irremediable de la burocracia tras la destrucción del Estado burgués. Para éste autor la burocracia, como parte de un sistema capitalista rodeado de privilegios para la clase burguesa, sólo creaba disparidad en las clases sociales y, por lo tanto, era inminente su destitución.

Los contrastes entre Marx y Webber se relacionan con el enfoque de su estudio. El segundo destaca sobre la burocracia su racionalidad y técnica, considerándola capaz de lograr un alto grado de eficiencia en los objetivos de una organización por su carácter formal de dominación, a diferencia de Marx el cual centra su atención en los aspectos sociales que se relacionan con la administración burocrática.

Para Weber (1983, en Martínez, 2016), la dominación es definida como un caso especial de poder, a la par, la dominación debe entenderse como la “probabilidad de encontrar obediencia para un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (p.43), es decir, en una organización, aquel que ordena la ejecución de una acción influye directamente sobre los actos de otros, de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tiene lugar como si los dominados hubieran actuado por su propia decisión, a este efecto Weber le llama “obediencia”.

Al respecto Peters afirma que las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal aplican reglas impersonales para mantener la estructura de autoridad y de esta forma acentúan los aspectos no discrecionales de la administración. Peters, (1999), los cuales son correspondientes al modelo burocrático.

Weber concibe las formas de influenciar a otros como variadas, sin embargo, para éste la dominación debe ser efectiva todo el tiempo y debe tener continuidad. Este es el punto donde relaciona ciertos aspectos que colaboran a ejercer el esquema en la administración pública, por ejemplo, señala que la disciplina es un tipo de dominación en el cual la obediencia se transforma en habitual y en virtud de actitudes arraigadas es pronta simple y automática, de esta manera, se transforma más que en obediencia en un seguimiento sin resistencia ni crítica, es decir, se convierte en un ciclo programático de consenso implícito.

Es importante no dejar de mencionar la perspectiva que ofrece Robert K. Merton, sobre la burocracia que la concibe como una estructura social formal, racionalmente organizada la cual contiene implícitas normas de actividad definidas con claridad en las que idealmente, cada serie de acciones esta funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización. (1964).

Si bien Merton reconoce que esta forma de organización proporciona una alta especialización en las tareas asignadas por otro lado genera una serie de acciones imprevistas. El autor enfatiza que la jerarquización y obediencia que mantiene este tipo de modelo esta intrínsecamente ligado con los beneficios que los burócratas obtienen. Es decir, la posibilidad de conseguir asensos regulados para mantener su posición social, establecen patrones de comportamiento como la conformidad, la resistencia al cambio etc.

A saber, para Weber (2004), hay dos formas de dominación la no legítima y la dominación legítima basada en la autoridad, sin embargo, para fines de nuestro estudio solo nos centraremos en la forma de dominación legítima con organización.

Weber postula tres casos puros de dominación legítima:

I. De carácter racional: Que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal o burocracia).

II. De carácter tradicional: Que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos, y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

III. De carácter carismático: Que descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o relevadas (autoridad carismática). (p.172).

De esta forma puntualizamos que la burocracia, vista como sistema cerrado, representa una entidad autónoma altamente estructurada, formal y con exagerado apego a los reglamentos. La crítica que podemos hacer a Webber sería en el mecanicismo con el que analizó los componentes en el funcionamiento de la organización ya que dejó fuera la ineficiencia que genera dicho mecanicismo.

Es así que hay que señalar que en la actualidad estamos insertos en un modelo altamente burocratizado, donde el Estado funge como un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo altamente elaborado mantiene con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del poder a través de un orden jurídico.

Siguiendo a (Gamazo, 1997), el argumento del interés público racional postulado por Weber comenzó a perder peso a fines de la década de 1940 y tomó varias vertientes entre las cuales destaca la que califica el comportamiento burocrático como negativo por su carácter ineficiente propuesto por Adam Smith. En las ideas de Smith, se observa que el funcionamiento de la organización gubernamental podría verse beneficiado por proyectos alternativos que reportasen mayor utilidad al conjunto de la ciudadanía. Claramente enfatizaba la necesidad de revalorar el comportamiento organizacional desde una perspectiva economista, es decir, lo que él postulaba era una práctica administrativa que agilizará los procesos y con ellos los resultados de la Institución.

Asimismo, no podríamos ignorar un punto esencial al estudiar la administración y es el comportamiento egoísta de un servidor público, tal como nos dice Niskanen citado por Gamazo (1997), el servidor público está caracterizado por buscar su propio beneficio por encima del de la organización donde claramente se pierde el sentido del bien común. A destacar podemos mencionar dos ideas principales en su pensamiento:

La primera es la importancia del diseño de las instituciones en el comportamiento individual de todas las personas, y la segunda es la búsqueda individual de su propio interés juega un

papel esencial a la hora de estudiar el comportamiento humano en el ámbito de la función pública (Gamazo, 1997: 148).

Por tales motivos surge la necesidad de revalorar el sentido de la administración pública y esto se hace visible al subrayar las imperfecciones en el funcionamiento del modelo burocrático, puesto que genera ineficiencia, ineficacia, crecimiento en el aparato administrativo, conformidad, egoísmo y lentitud en los procesos etc. Ante esta situación surgen nuevos estudios orientados a mejorar su desempeño que en siguiente apartado se enuncian.

1.2.3 Teoría de la Elección Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública

El marco de análisis que ofertó la Nueva Gestión Pública está contenido en la escuela de la Elección Pública (the Public Choice Theory), el cual crítica al modelo burocrático Weberiano, tratando de ligar la economía con la política a través del Estado. Para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan la elección pública comprende dos ramas:

I. La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos.

II. La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil (Ayala, 1996).

La elección pública parte del individualismo metodológico², el cual sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos, es maximizador del presupuesto público

² El individualismo metodológico según J. Elster sostiene que todos los fenómenos sociales, llámense estructura y transformaciones, deben ser reducidos y explicados por acciones, propiedades y relaciones de individuos. Es decir, por las propiedades de los individuos tales como sus metas, sus creencias y sus acciones. Analizar la racionalidad del individuo para desentrañar la racionalidad de la colectividad.

principalmente, buscando sus propios intereses y sólo entonces buscando el bienestar social. Además, estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, las elecciones como un proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas.

En general, esta rama estudia los "fracasos del gobierno", (Ayala, 1996), como lo señalábamos anteriormente, esta teoría se centra en los fracasos del modelo Weberiano que se acogió con tanta vehemencia y que con esta teoría fue severamente criticado como una respuesta ante quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los mencionados fracasos del mercado; así postula que la evidencia científica señala al gobierno y no al mercado como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad.

Luego entonces podemos decir que entre algunas de las imperfecciones que se identifican en la teoría de la elección pública están la pérdida de credibilidad del sector público como gestor. En efecto, el hallazgo más importante de la elección pública fue descubrir las fallas de la intervención del gobierno, en la economía.

Ayala, (1996), señala que si las políticas públicas suelen ser un instrumento imperfecto para la asignación de recursos no es necesariamente cierta la conclusión de la economía del bienestar, según la cual una falla del mercado justifica *per se* la intervención del gobierno. Así pues, que el mercado sea un mecanismo imperfecto en la asignación de recursos no garantiza que el Estado valla a hacerlo mejor.

Disponible en:
<https://books.google.com.mx/books?id=5mT7KAgZMvMC&pg=PP3&dq=Elster+individualismo+metodologico&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwivwY3P36LrAhUQ16wKHWU3ARUQ6AEwAHoECAQQAg#v=onepage&q=Elster%20individualismo%20metodologico&f=false>)

Se ha reconocido que la Elección Pública es un enfoque útil para mejorar el entendimiento del papel que juega el Estado en las elecciones económicas y las acciones colectivas de los agentes (incluidos los políticos y los burócratas), tanto en el mercado como en el contexto político.

Resumiendo, encontramos que la elección pública forma parte del conjunto de las denominadas teorías del estado mínimo. Con estas teorías comparte el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos; la eficiencia se logra por que la conducta de los individuos conduce a elecciones que maximizan los beneficios individuales y éstos se extienden a la sociedad en su conjunto.

1.2.4. Influencia Taylorista, en el enfoque managerial

En el camino de la mejora de los procesos administrativos, no podíamos dejar fuera un personaje que marcó la pauta en un esfuerzo por mejorar los modelos de producción, nos referimos a los estudios realizados por el ingeniero norteamericano Frederick Wislow Taylor (1856-1915), autor del libro *The principles of scientific management* publicado en 1911, por el que se le reconoce como el padre de la administración científica, su trabajo aportó de manera sustancial elementos clave en el surgimiento de la Nueva Gestión Pública donde identificamos con mayor impacto e influencia al enfoque que lleva su nombre es decir, el enfoque Taylorista.

Cuando hablamos de taylorismo hacemos referencia al modelo de producción industrial concebido por Taylor cuando buscaba mejorar la producción e incrementar la productividad de la empresa. Basándose en un método organizativo fundamentado en el estudio científico y el control del trabajo, éste sistema se caracteriza por la imposición de especialistas en la solución

de necesidades de la administración industrial.³ Sin embargo, su modelo sigue vigente de modo híbrido o mezclado, pues dio resultados nunca antes alcanzados en la cuestión de un esquema de optimización en los resultados de la organización.

La confrontación de ideas políticas y económicas en los sistemas organizacionales alcanza su clímax al reconocer la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, señalando a través de dichas teorías opuestas a la burocracia, que debe existir un balance entre los sectores público y privado, así como, el inminente recorte del tamaño del sector público.

No cabe duda que este debate ha ocupado un lugar central en nuestra vida política y económica en la mayor parte del presente siglo. Los liberales de la segunda mitad del siglo XIX que siempre concibieron al Estado como un auxiliador, proveedor y protector de los pobres, la injusticia, la desigualdad y las consecuencias negativas de la expansión del capitalismo, mediante la burocracia, encontraron la fórmula institucional para generar gobernabilidad en sus acciones de esta forma se convirtieron en sociedades industrializadas acogidas por el Estado de bienestar. Sin embargo, con el estudio de la elección pública y los nuevos hallazgos para mejorar las prácticas administrativas como la aportación de Taylor entre muchos otros, sembraron la semilla para cultivar una nueva forma de ejercer la administración y redistribuir los recursos.

Lo que venimos señalando es justo este punto: el robustecimiento de la burocracia y el proteccionismo del Estado colapsan:

³ Hago un pequeño paréntesis, haciendo la aclaración de que Frederick Taylor, sólo basa su método en una sola organización y aunque encuentra herramientas eficientes para mejorar el desempeño de la base operativa, éste carece de una visión más amplia que absorba el ambiente y el contexto de su realidad, condenando a su método a ser un método cerrado, es decir, mecanicista

Esto significaba que los problemas de operación que reproducían sin cesar tiene su origen en la relación asimétrica que guarda con la sociedad, debido a que el crecimiento de sus cuadros burocráticos, así como el exceso de las políticas de endeudamiento y de política fiscal tenían un punto vulnerable que incide en los rendimientos negativos de la gestión gubernamental, a saber, la sobre carga de demandas sociales en comparación a la capacidad instalada que tenía, provoca la ruptura entre una y otra, dando lugar a la perdida de la gestión que conlleva a la obtención de resultados desfavorables en términos sociales y públicos. (Aguilera, 2007, p.146)

En definitiva, haber analizado el modelo burocrático adoptado para organizar la administración pública desde la perspectiva de la teoría de la organización nos permitió conocer sus aciertos como modelo organizacional riguroso y efectivo. De igual manera nos deja ver sus fallas y puntos endebles descubiertos por la teoría de la elección pública, la cual señala atinadamente que la burocracia desarrolla en los servidores públicos un comportamiento egoísta imprevisto, así como, el exagerado proteccionismo que desencadena el crecimiento del aparato burocrático y los recursos que éste absorbe del erario público. El conjunto de estos factores ha da como resultado ineficiencia en la ejecución de la administración pública mexicana.

Lo que en palabras de Villanueva es la ingobernabilidad, desde este punto de vista surgen matices mucho más claros ante el auge del enfoque de la gestión del sector público, en los que nos adentraremos con mayor fuerza en los siguientes apartados.

2.- La Política Social en México

Pobreza no es una pequeña cantidad de bienes, ni tampoco la relación entre medios y fines; sobre todo es una relación entre personas. La pobreza es un estatus social (...) Ha crecido (...) Como odiosa distinción entre clases.

Marshall Sahalins, (1974)

El estado de derecho se ha valido de una gran diversidad de herramientas que legitiman sus acciones, una muy vigente en nuestros días es la política social. El estudio y comprensión de la política social es uno de los principales elementos de nuestra investigación, por lo tanto, este capítulo está destinado a analizarla como componente de la administración pública.

Como se pudo apreciar, la administración pública es un campo de estudio permanente el cual se renueva gracias a las aportaciones que surgen del análisis de su praxis. Los hallazgos en ésta, han podido refrescar su estructura y modificar sus funciones a través del establecimiento de leyes, instituciones, estatutos y reglamentos, que en su conjunto conforman un mecanismo que apoya indiscutiblemente su desempeño.

La importancia del estudio de la política social radica en que en la actualidad se ha convertido en un componente esencial para el cumplimiento de los objetivos que se plantea alcanzar el Estado dentro de sus funciones. Por lo tanto, el siguiente capítulo tiene por objetivo analizar los matices que confluyen en el desarrollo y consolidación de la política social y las discrepancias entre sistemas económicos e ideologías que inciden de manera directa en los procesos históricos que han generado la transformación del concepto y praxis de la política social, para aterrizar las ideas en la comprensión del uso de dicho instrumento.

Para ello, el capítulo se divide en tres apartados: el primero nos adentra en el concepto de política social; el segundo es un viraje por el contexto histórico de la política social en el Distrito Federal actualmente en la Ciudad de México, tomando como referente la crisis de los años ochenta, por último, el tercer apartado describe, la movilización de grupos organizados de la sociedad civil como antecedentes de la institucionalización de la política social en el Distrito Federal a la par que se hace una reflexión acerca de la problemática que enfrenta la política social en el país tras la falta de transversalidad y sus posibles causas.

2.1 ¿Qué es la política social?

En la concepción de política social que históricamente se fue desarrollando mediante diferentes esquemas interpretativos del concepto, nuestro sistema económico y político, se apega con mayor semejanza al esquema basado a la propia inclusión los derechos sociales bajo el concepto de ciudadanía abocado por el estudio realizado por T. H. Marshall, (1950), sobre el desarrollo de la ciudadanía⁴ en Inglaterra. Hoy en día se denomina “Teoría de la Ciudadanía”, la cual podría interpretar a la política social como la realización de los derechos sociales bajo el concepto de ciudadanía. Lo que significaba garantizar la igualdad de oportunidades. Siguiendo a Marshall, (1950, en Bottomore, 1998), el ejercicio de los derechos de carácter social tiene por objeto principal la consagración de los derechos de la ciudadanía, concebida como un status que se otorgaba a aquellos miembros de pleno derecho de una comunidad, a semejanza del pensamiento platónico, todos los que poseen ese estatus son iguales ante el estado en cuanto

⁴ Las teorías liberales entienden que la ciudadanía es un estatus, que otorga el derecho a los ciudadanos a disfrutar de un conjunto de derechos garantizados por el Estado. Los primeros derechos eran los de carácter civil y político (derecho a votar, a la propiedad privada, a la libertad de expresión, etc.). Posteriormente, con la contribución de Marshall (1950), considerado uno de los padres del pensamiento contemporáneo en este tema, la ciudadanía pasó a incluir los derechos de carácter social (derecho a la educación, a la sanidad, etc.) en los cuales se presupone un mayor intervencionismo estatal. (Marshall, T. y Bottomore, T., 1998, 302)

a derechos y obligaciones. Este autor sostenía que existía un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia plena a la ciudadanía, Marshall no responsabilizaba al Estado por las desigualdades que se generaban de los distintos niveles económicos sino más bien aludía:

Al elemento social que representaba el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, al derecho de participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad (p.p. 302)

En este sentido es evidente que, la incorporación del sistema capitalista como sistema orientado por las leyes del mercado, prolifera un sistema de desigualdad.

Observamos así que desde el siglo VXIII, con el surgimiento del Estado de Derecho, se fueron desarrollando los derechos correspondientes a la ciudadanía, aquellos que vinieron acompañados de la revolución industrial a los que posteriormente se les incorporaron los derechos civiles, políticos y sociales emblemáticos de las sociedades modernas.

Por lo tanto, la idea de política social ha estado y está unida a la figura de Estado, por un lado, se ha utilizado como instrumento encargado de limar los conflictos de interés político y social para alcanzar la igualdad social, como lo marca la constitución bajo el concepto de bienestar colectivo, (Montoro, 1997), por otro lado, la política social adquiere relevancia en la medida que influye en los sistemas de corte social demócrata como el nuestro, es decir, la incidencia que tiene el poder político en el pueblo a través de este instrumento.

Conceptualizando el tema podemos referir a (Montagut 2014), en su aportación de política social que la define como:

La intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general. (p.21).

Esta concepción es más ligada a la propuesta por el Welfare Estate, o Estado de Bienestar relativa a la administración pública de asistencia, como aquella ligada al desarrollo de servicios y prestaciones que intentaban paliar determinados problemas sociales ocasionados por las crisis económicas.

Concretamente la garantía de los derechos sociales consistía en la satisfacción de las necesidades económicas, sanitarias, educativas y de servicios básicos, donde el estado adquirió un papel recaudador y redistribuidor de la riqueza, la propuesta que a su vez legitimaba el Welfare estate fundamentada en la idea de igualdad radical entre los hombres.

Como se puede observar la política social es inherente al proceso progresivo del Estado de derecho, es decir, de su antigua condición de Estado del siglo XIX al Estado Social de Derecho, que permite que se gesten los principios de política social ya que, sin él, hubiese sido inviable esta figura. Este precepto tiene sus orígenes en los movimientos obreros del siglo XIX como justicieros de la reivindicación del derecho laboral, así como de las exigencias de la democratización estatal. Es decir, fue el intento exitoso de adaptar el Estado tradicional liberal a las demandas sociales de la civilización industrial y posindustrial. (Aleman, 1997).

Por otro lado, Montoro, en (Alemán, 1997), afirma que el Estado de Derecho:

Reúne los valores básicos del Estado democrático y liberal, que eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad y la seguridad jurídica, la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal mediante el sufragio. (p.36)

Estos derechos según el autor son los denominados derechos formales, que pueden ser considerados de carácter inmaterial, ya que no tienen una composición económica inmediata. Adicional a estos, se incorporan los derechos materiales Montoro, en (Alemán, 1997), “los cuales sí conllevan un coste material inmediato. Como por ejemplo el derecho a un trabajo, el derecho a la educación, a una pensión, jubilación, vacaciones etc.” (p.36)

Hoy en día el concepto de ciudadano significa que, además de ser personas libres e iguales ante la ley, y ser reconocidos como sujetos con capacidad política, es decir, sujetos libres de participar en procesos de elección y con ello, a votar y ser votados, el estado se compromete a garantizar unos niveles mínimos de bienestar y seguridad económica que a su vez les permita vivir según los estándares de vida que demarca el Estado Social de Derecho. Sin embargo, en un enfoque contrario a lo que hemos venido manejando encontramos que en la actualidad existe un enfoque más conservador que bien podríamos denominar neoliberal que nos remite a pensar en la política social como:

Una intrusión del Estado que altera y distorsiona las condiciones del mercado, causando inflación y desequilibrio. Su lógica individualista exige la total libertad para todas las personas, y desde

esta perspectiva, la política social es vista como una intromisión en la economía. (Montagut, 2014, p.24)

Cabe señalar que los países que han basado su economía bajo la ideología neoliberal han sufrido los estragos de la aplicación de sus políticas, tal como señala Guerrero, en una observación que consideramos muy acertada nos menciona que:

Los programas de privatización aplicados bajo la ideología neoliberal han dejado saldos socialmente lamentables y oprobiosos, como el incremento de la pobreza, y aun la pauperización social generalizada. Así como la emergencia de ingredientes de inestabilidad social y desestabilización de las frágiles democracias de nuestros países. (Guerrero, 1997, p.18)

Para este autor la experiencia neoliberal debe ser calificada como un proceso que ha estimulado la concentración de la riqueza y ha sustraído a los trabajadores de sus beneficios alcanzados previos a su implementación (Guerrero, 1997). En otras palabras, es un retroceso para la consolidación de la democracia y sus ideales de igualdad y justicia.

De tal forma, Perea, 2008, apunta que en la incidencia en la política social en el actual Estado de Derecho intenta incidir y transformar la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando los problemas de corte social a través algunas posibles líneas de acción dentro de un conjunto de programas (políticas públicas), que puntualicen “sobre qué problemas sociales priorizar con el objetivo de satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente”. (p.10)

Nótese como han ido cambiando los ideales liberales, tal y como señala acertadamente Guerrero, la política social ha cambiado de la consolidación de los derechos sociales a un instrumento paliativo que pretende mitigar el rezago social y económico del país. En efecto existe una controversial disparidad de argumentos entre las diferentes propuestas que han podido implementarse como parte de la consagración de las políticas sociales y sus verdaderos objetivos.

Consideremos que hay puntos de inflexión que se deben tomar siempre en cuenta como lo es la economía política de México, practicada por el estado neoliberal en la cual el protagonismo del capitalismo ha dejado en números rojos a la economía de las mayorías que han tenido que pagar el precio.

Es así que en la actualidad en la Ciudad de México la política social es considerada como un campo multidisciplinario que está ligado al bienestar de las personas a través de la acción social y la práctica de la política dirigida a un grupo focalizado de la población en situación de vulnerabilidad.

Para Adelantado, (2000), por ejemplo, aporta para el tema que la política social es considerada como un objeto de estudio de las ciencias sociales, así como un conjunto de prácticas, es decir, es intervenir públicamente fraguando teoría, en consecuencia, de la desigualdad que ocasiona el sistema económico capitalista inserto en las sociedades.

Nos dice (Donati y Lucas, 1987), que a la política social le corresponde la solución de los problemas sociales. Es decir, existe como un campo de estudio centrado exclusivamente a la resolución de los problemas de orden social valiéndose de instrumentos basados en la

investigación y hallazgos en las distintas disciplinas que atañen a las ciencias sociales, tales como, la sociología, la economía, la psicología, el derecho, la política, la ciencia política.

Cabe señalar que hoy en día existe una gran confluencia entre los diferentes actores la sociedad civil que inciden y se relacionan directamente con la toma de decisiones, por lo tanto, añadimos nuevos elementos que intervienen en la política social de nuestro país, tales como:

- Estado neoliberal
- Economía capitalista
- Sistema político democrático
- Sociedad civil activa y pasiva
- Grupos de presión
- Partidos políticos

La política social hoy en día es un instrumento de orden administrativo, el cual tiene por objeto específico incidir en grupos focalizados como vulnerables, los cuales no poseen los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades de manera autónoma. Si bien, en teoría la política social busca el bienestar social de la población vulnerable, no podemos cerrarnos de ojos sin observar los resultados que esta estrategia actualmente arroja.

Resumiendo, podemos decir que la política social no puede ser considerada como un recurso para mediar la posición económica de los más desprotegidos pues la realidad es diferente.

El tema como se observa resulta controversial, prueba de ello son los esfuerzos realizados por organismos internacionales como la ONU, a través del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) los cuales afirman que:

Existe un consenso respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado. Las políticas sociales bien diseñadas e implementadas pueden, por el contrario, promover el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación, configurar países y facilitar la superación de conflictos. Constituyen una parte esencial de cualquier estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social” (Ortiz, 2007, p. 7).

Ahora bien, considerando lo anterior es importante señalar que en a partir de la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, trascendente por su relevancia en materia de derechos humanos, el legislativo asume la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos generando un mayor compromiso con la población en relación al acceso a estos derechos. Por lo tanto, la política social se convierte en una herramienta vital para cumplir con los propósitos del Estado mexicano.

2.2. Contexto histórico de la problemática social en México.

El contexto en el cual podemos situar el interés de los gobiernos por optimizar la administración del sector público y, por ende, la gestión de los programas sociales, lo podemos

observar a través del análisis de los procesos económicos que dieron pie a la reorientación económica del país.

En este contexto se tomó como marco de referencia la introducción del modelo neoliberal en México y las crisis del 1982. Debido a que la actual situación del país parte en buena medida de esta coyuntura. Al respecto nos dice (Ortiz, 1996), que la crisis de los años ochenta fue ocasionada por la imposibilidad del gobierno de financiar el déficit del sector externo a consecuencia de la caída de los precios del petróleo, del aumento de la tasa de interés y la restricción de créditos externos.

Al inicio de la administración de López Portillo (1976), éste aprovechó dos circunstancias que se utilizaron para amortiguar los efectos de la crisis ocasionados a principios de los años 70 por que el campo no pudo seguir apoyando la industrialización, a pesar de las inversiones en irrigación y los estímulos financieros, México ya importaba más de lo que exportaba, el crecimiento se sostuvo con deuda e inflación y el peso se devaluó en 1976, sin embargo, el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleos permitió que el país volviera a crecer. (Ortiz, 1996).

A principios de los 80 cayeron los precios del petróleo provocando una profunda crisis económica, la respuesta gubernamental a la desconfianza que generaban sus políticas consistió en nacionalizar la banca, ello significó una ruptura con la iniciativa privada.

La pugna del estado con la burguesía local y la imposibilidad de restituir, sobre las mismas bases, sus relaciones con el capital financiero internacional, fortalecieron la opción liberal, que el propio Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial venían impulsando en México desde 1976, con la firma de la primera carta de intención. La política del país se había aplicado de

manera diferenciada por las circunstancias del auge del petróleo y las condiciones especiales de los créditos obtenidos.

Sin embargo, la crisis económica interna ya era inminente y llevo a las autoridades a incorporarse al modelo capitalista a través del ajuste estructural basado en pactos como en conceso de Washington firmando la carta de intención. Al respecto (Torres y Rojas, 2015) sostienen que:

Las políticas monetarias y fiscales buscaban contener los altos niveles de inflación, restaurar el equilibrio de la balanza comercial y reducir el déficit público. Sin embargo, sus resultados reflejaron una mayor desestabilización de la economía, la incapacidad del Estado para impulsar el desarrollo económico y el traslado del costo del ajuste estructural a las familias, ello intensifico las desigualdades sociales y regionales expresadas en mayor pobreza y marginación. (p.45)

Una de las más grandes consecuencias de la aplicación del modelo capitalista es la falta de estabilidad económica, que ocasiona una desigualdad social, la que se quiso subsanar a través de la política social que retomó crucial protagonismo a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari con su política programa nacional de solidaridad (PRONASOL), el cual en el discurso político fue conocida como: “una nueva forma de hacer las cosas” (Gortari, 1988), ésta tenía como principal objetivo coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública. (Rojas, G. 1992, p. 441)

Si bien esta acción de gobierno estaba orientada al sector campesino, poco a poco se convirtió en la base de futuros esfuerzos por encaminar la política social quedando como precedente de una nueva forma de organizar la administración pública en México. Sin embargo, carecía de legitimidad al no contar con una ley que la respaldara.

El rumbo que tomó la política económica en los años noventa expuso al país al endeudamiento, al grado de la debilitación del crecimiento interno, ocasionando daños colaterales en la población como la falta de estabilidad económica, rezago social, disparidad económica, alto grado de marginación y empobrecimiento en un alto porcentaje. Ante esta situación la política social fue usada para actuar como mecanismo de contrapeso ya que como menciona (Torres y Rojas, 2015), en el artículo Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos, “la política Social en México se encuentra marginada por los intereses de la política económica cuyas estrategias se encaminan al fortalecimiento de la concentración y no de una distribución más equitativa de la riqueza”. (p.43)

Siguiendo a estos autores y a manera de reflexión compartimos que el camino que debe retomar la política económica debe ser en forma conjunta a la política social de tal forma que encamine al país hacia un proyecto de desarrollo interno mediante una redistribución adecuada del ingreso y así lograr la equidad social. Ya que la política social es un componente efectivo con el cual el Estado se vale para redistribuir la riqueza, preservar el bienestar social y asegurar que los beneficios derivados del desarrollo económico alcancen a todos los estratos sociales.

2.3. La movilización ciudadana como referente en la Institucionalización de la política social en el Distrito Federal.

En México se pueden observar varias peculiaridades en relación con la fragmentación de los Estados que conforman la Nación y que afectan directamente el desempeño de la gestión pública y a los ideales del Estado de Derecho Social. La desarticulación que presentan los Estados es consecuencia casi lógica de la falta de transversalidad en los procesos administrativos y esto a su vez, es resultado de las discrepancias políticas y sociales de la comunidad.

Como ya vimos las crisis económicas dejaron estragos en el desempeño del Estado y para finales de siglo ya se plasmaba un descontento abrumador. Estos hechos reafirmaron la necesidad de la institucionalización de la política social. La esfera pública y su participación, jugaron un protagonismo indiscutible y resultan un referente clave para observar la desarticulación en los procesos administrativos de la Nación.

En este sentido, la búsqueda de democratización del Estado caracterizado por el rigor de los gobiernos de corte autoritario como por ejemplo el de López Portillo gestaron la proliferación de movimientos sociales. Uno de los momentos más importantes surge a raíz del movimiento estudiantil de 1968, que desencadenó sustantivos cambios en la relación gobierno y sociedad civil, los cuales fueron el inicio de un proceso de apertura institucional, como nos dice (Álvarez, 2004):

El primero paso hacia una transformación de la rígida estructura del Departamento del Distrito Federal se dio con la reforma a la Ley Orgánica del DDF, y consistió en la instrumentación de dos medidas relevantes: la reforma del Consejo Consultivo y la creación de las Juntas de vecinos. (p. 81).

La creación de instancias de participación ciudadana en cierta medida fueron un corto paso en el proceso democratizador del Estado, sin embargo, su efectividad fue mínima pues sus atribuciones fueron sumamente restringidas, se limitaban a la recopilación de información, la consulta, la emisión de opinión y en muy pocos casos de propuesta. Por lo tanto, en diferentes ámbitos continuaba creciendo el descontento político ocasionado por las crisis económicas que dieron como resultado una clara manifestación de oposición al gobierno por diferentes grupos sociales entre los que destacan; los intelectuales, los grupos feministas, sectores como el agrario, grupos sindicales, electricistas, universitarios, telefonistas, profesores, entre otros.

La mayoría de las movilizaciones tenían lugar en la capital por ser el seno de los poderes políticos y por ser el centro de resonancia política de toda la República.

Siguiendo a (Álvarez, 2004), en 1985 en la Ciudad de México, surge un fenómeno sin precedentes la movilización generada en torno a los sismos de ese año, que articularon y encausaron en buena medida, “acciones de denuncia e impugnación contra la autoridad local y con efectos de largo plazo, que dieron lugar al desarrollo de nuevas organizaciones sociales y de ciudadanos, así como, la ampliación del espacio de intervención social en asuntos públicos urbanos”. (p. 88).

Dejando una muestra de autoorganización y autorregulación social nunca antes observada, que creó nuevos mecanismos de intervención social e incidencia política. La esfera social comenzaba a cobrar fuerza.

Como podemos apreciar a finales de los ochenta la decepción política experimentada por la sociedad civil tras la anacronía de las instituciones gubernamentales expuestas por la falta de respuesta ante el desastre del 85, la pérdida de credibilidad en los gobiernos autoritarios, los

estratos de las crisis, alertaron a la población, la cual se envistió de conciencia colectiva, impulsando tras los anteriores argumentos, un proceso de reforma en el régimen político del reformado Distrito Federal.

Una de las reformas se vio cristalizada con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, por el presidente Miguel de la Madrid, sin duda fue un avance en la apertura de espacios institucionalizados para la participación política, el debate de los asuntos locales, y la gestión de demandas.

El proceso político de alternancia para el entonces Distrito Federal deja un rasgo distintivo en el desarrollo actual de la administración de la hoy Ciudad de México, es decir, que con la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal se dio un paso gigantesco al ser el primer gobierno electo representando al PRD en 1997. Durante su gestión se realizaron importantes cambios en materia política que implicaron una modificación sustantiva en la administración local del Estado.

En efecto la instauración del Gobierno perredista dio lugar a un reacomodo en el panorama político local, al propiciar un ajuste de las fuerzas políticas y sociales al interior, al establecer nuevos principios de gobernabilidad, formular criterios novedosos para la relación con los diversos actores sociales y al definir igualmente nuevos mecanismos para la gestión de las demandas ciudadanas.

(Álvarez, 2004, p.115)

Entre las propuestas democratizadoras del nuevo gobierno estuvieron la creación de nuevas instituciones, instancias y mecanismos que trataron de rehacer la relación con la

sociedad. En el marco de planeación se impulsaron nuevos paradigmas para ejercer la política social entre los que se encontraban la “interlocución con los grupos organizados de la sociedad para incorporar propuestas en la definición de la política social e incorporación de la participación ciudadana en acciones de gobierno”. (Álvarez, 2004, p.118).

Como bien se puede observar, las acciones anteriores no podían tomar el rumbo deseado si no se avanzaba en la arquitectura de un marco normativo para la regulación de la relación entre la sociedad civil y el gobierno. Por tal motivo y tras un largo proceso de negociación, en el 2000 fue aprobada La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Con la aprobación de esta ley se valida el compromiso del gobierno perredista con su afán de restaurar la relación con la comunidad, reafirmando la responsabilidad de ambos sectores y de esta forma reconocen la participación constante de la sociedad.

Si bien en la teoría y en esta necesidad de volver a creer en el gobierno se logró al atender momentáneamente las necesidades de establecer vínculos políticos con la sociedad, en la práctica no resulta ser tan viable, pues en el marco político general podemos observar que las diferencias lejos de lograr acuerdos, ha marcado límites en el desarrollo y en el logro de la vinculación entre gobiernos locales y el gobierno federal.

Cabe señalar puntualmente que dicho documento fue formulado por grupos organizados de la sociedad civil, los cuales elaboraron la iniciativa, muy a pesar no ser expertos en materia de políticas públicas y estrategias en desarrollo social. Si bien la iniciativa resultó exitosa después del cabildeo y negociación con las autoridades y su legitimidad y autoridad como ley sigue vigente hasta nuestros días, nadie garantizó su efectividad ni su correspondencia con los demás niveles de gobierno.

Por su parte el ejecutivo federal respondiendo a las exigencias sociales que se le presentaban colaboró con la aprobación de la Ley General de Desarrollo social que tiene por objetivos prioritarios el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales y la institucionalización de políticas y programas de orden social a nivel federal. (LGDS, 2013), de esta forma se da paso a una nueva organización administrativa que da sustento a la Secretaría de Desarrollo Social⁵, (SEDESOL), la cual tiene por función diseñar, difundir e instrumentar políticas y programas para el desarrollo social que ayuden al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por medio de la instrumentación y aplicación de políticas públicas y programas sociales que permitan combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación y con ello, mejorar los estándares de vida, así como la calidad y condiciones de los ciudadanos. Ya que como se ha estudiado la política social se convirtió en una alternativa viable y también necesaria.

Para cumplir tal efecto en 2007, se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL como un organismo público descentralizado de la Administración pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. (LGDS,2013, art. 81)

Ortiz, (2007), señala a cerca de la desigualdad en el proceso de la globalización que:

La magnitud de las asimetrías en la distribución del ingreso a escala mundial es escandalosa: En el 2000 el 10 % más rico de la población adulta poseía 85% de bienes y rentas globales. En cambio, el 50% más pobre del planeta, la mitad de la población del

⁵Información extraída como recopilación de la página web: <http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/home>

mundo, solo contaba con el 1% de los bienes e ingresos globales.

(p.9)

Resumiendo, las consecuencias generadas por la apertura comercial, el alto crecimiento del sector público, una economía capitalista de corte neoliberal, han generado desigualdad extrema en la distribución de bienes que ha llegado a focos rojos, repercutiendo de manera insostenible en el bienestar y crecimiento económico. Asimismo, tras el análisis del contexto histórico se pudieron observar ciertos rasgos peculiares que marcaron el rumbo de las acciones políticas dentro del marco institucional local, tales como, las movilizaciones de grupos organizados de la sociedad civil que decepcionados por los gobiernos autoritarios comenzaron a presionar hasta lograr incidir dentro de la arena política y crear así vínculos con ella, hasta lograr que el conjunto de acciones le diera legitimidad al gobierno democrático. Sin embargo, existen una serie de elementos los cuales no se tomaron en cuenta en la formulación de las leyes y en el logro de los objetivos de las mismas. La misma autonomía de la que gozan los estados ha sido un factor que obstaculiza el desempeño de los objetivos a nivel federal, ocasionando una desarticulación entre los órganos de gobierno. Dicha desarticulación entre los niveles de gobierno, resulta ser un elemento negativo que ha contribuido a no obtener los resultados deseados en la implementación de las políticas sociales.

El siguiente apartado pretende abordar un elemento relevante en el estudio y práctica de la política social en México: la Transversalización de la política social.

3.-La Transversalidad de la Política Social: Problemas y Alternativas.

*“La estabilidad de la democracia se apoya en el indiscutible enlace que se establece entre la legitimidad del sistema y la legitimidad del gobierno, entre la aceptación del procedimiento democrático y la capacidad del gobierno para encontrar soluciones comunes satisfactorias. La legitimidad de las reglas de procedimiento depende también de la eficacia de las acciones de gobierno”
Castoriadis (1997), “El avance de la Insignificancia”*

La práctica administrativa en el Estado de Derecho mexicano no ha resultado tan efectiva como en los ideales se esperaría. El sistema político y administrativo mexicanos, se ven afectados y sobrepasados por la infinita cantidad de problemas no resueltos. Entre los que destacan la problemática que genera la desarticulación de la que se ha venido hablando reiteradamente. Es el momento de analizar la problemática en torno a la transversalidad de la política social, la cual sostenemos podría ser un elemento para lograr una mejor relación entre los gobiernos locales y el federal, en relación con la gestión de la política social, en particular de la política para el desarrollo social a través de los programas sociales.

Este capítulo está dirigido a profundizar en dicha problemática resaltando la necesidad de profesionalizar la gestión gubernamental a través de la Gestión Basada en Resultados.

Para contextualizar el panorama de esta idea de transversalización, en la que se pretende homogenizar el aparato administrativo con el afán de mejorar las prácticas administrativas podemos referir que encuentra su fundamento en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y sus preceptos están plasmado el Plan Nacional del Desarrollo, como herramienta que guía las acciones del gobierno en turno para así lograr que dichos preceptos alcancen los resultados para los que fueron creados.

3.1. Sistema Nacional de Planeación Democrática

El proceso de planeación democrática del país del cual emanan todas las estrategias y líneas de acción que instrumenta el gobierno federal han tenido cambios significativos hasta nuestros días.

La referencia a la planeación y programación de un plan de acción que se ejecute por parte de la administración pública federal tiene sus orígenes en la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la Republica el día 12 de julio de 1930 por el presidente Pascual Ortiz Rubio y en 1933, la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario elaboro el primer Plan Sexenal para la administración de Lázaro Cárdenas.

Estos dos elementos son los precursores de lo que hoy en día es Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual es el encargado de plasmar mediante el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 26 constitucional), los ejes que trazan la línea que ha de llevar el país.

Nuestra carta magna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece entre sus líneas las bases para organizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Lo que indica que al Estado le corresponde la responsabilidad de planear y definir un instrumento que sea el eje rector en la ejecución de los objetivos y el logro de metas. disposición, plasmada en el artículo 25 que a la letra dice:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo

y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.
(CPEUM, 2017)

Asimismo, señala que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. De esta manera el Sistema Nacional de Planeación Democrática es el encargado de ordenar sistemáticamente las acciones gubernamentales encauzadas al logro del desarrollo de la sociedad y que con ello se mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos.

Ahora bien, la planeación nacional, como marco de las acciones gubernamentales, está regulada por la Ley de Planeación. Documento del cual emana el Plan Nacional de Desarrollo, rector de los programas que se derivan de éste, (instituciones sectoriales, especiales y regionales), y que orienta la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal.

A su vez, la Ley de Planeación, (2012), es la encargada de conducir al Sistema Nacional de Planeación Democrática y con ello las acciones gubernamentales, de tal forma que es la responsable de la planeación nacional de desarrollo del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución establecen. Esta Ley instituye en su artículo 3, párrafo segundo “mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades” (...), y en su artículo 22 párrafo segundo entabla que “los programas, sectoriales, instituciones, regionales y especiales mantendrán congruencia con el PND, de esta forma el Sistema Nacional de Planeación Democrática es sin duda el principal instrumento que guía las acciones gubernamentales” (LP, 2012).

La elaboración del PND establece ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

Los objetivos nacionales planteados en el PND son la base para el diseño de los programas que se derivan de éste. En consecuencia, los objetivos de esos programas deben ser congruentes y estar vinculados con los de los ejes de la política pública estatal y por ende de la delegacional. A través de la alineación y vinculación entre el PND y los programas estatales y programas delegacionales que de éste emanen. Con ello se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, y enfocarlo a la consecución de grandes objetivos y metas nacionales. A este proceso lo podemos llamar transversalización.

En un ideal de administración pública lo correcto sería que cada dependencia y entidad dentro de la administración pública tuviera claro cómo contribuye el logro de los objetivos en el PND, de manera que todos los programas en cuya ejecución participa, constituyeran un esfuerzo coordinado en torno a prioridades claras y estratégicas.

Lo cierto es que los últimos veinte años la administración pública y sus ideales se han visto entorpecidos en buena medida por los cambios de otro elemento imperante dentro de la administración: el sistema de partidos.

El sistema político ha sufrido cambios significativos, transformándose de un sistema de partido único a un sistema competitivo pluripartidista, entre los que destacan por su participación el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución (PRD).

En 1997, luego de la crisis del peso mexicano, el PRI perdió por primera vez su mayoría en la cámara de Diputados. Esta transformación culminó con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000. En la actualidad es común observar un gobierno dividido en el ámbito nacional en el que el partido controla la presidencia y otro la legislatura. En algunos casos ha resultado en complicadas y difíciles negociaciones con el presidente y el Congreso y entre los legisladores de los principales partidos dentro del Congreso mismo. (OCDE, 2009, p.27)

Cabe señalar que no estamos asumiendo que el pluripartidismo sea en sí un elemento negativo en el desarrollo de la administración pública, y mucho menos en el carácter democrático del país, sin embargo, si es de señalar que la situación política cambio de manera marcada con la competencia multipartidista, pues lejos de que la situación política entre partidos se armonizará, ésta contribuyó a que partidos con diferentes compromisos políticos comenzaran a ganar el control de gobiernos estatales y municipales. Como se estudió anteriormente en el caso del Distrito Federal en 1997.

Esta situación ha generado una desarticulación administrativa entre gobierno federal, gobiernos estatales y municipales que no permite que los ideales federales se transformen en realidades significativas en el ejercicio del presupuesto público eficiente.

La independencia de los gobiernos locales y la falta de un aparato administrativo más articulado ocasionaron la desvinculación y segmentación en la acción gubernamental. De tal modo que quedó en duda la capacidad institucional del Estado. Al respecto señala (Aguilar,

2013), un problema público suele examinarse sin tomar en consideración el resto de los problemas, sin indagar si existe relación entre ellos.

3.1.1. Gobierno Federal y Gobiernos locales

La articulación entre gobierno federal y gobiernos locales, según (Aguilar, 2013), “difícilmente se puede alcanzar pues desde sus bases no se establece”. Nos sugiere atinadamente que la forma de organización política estatal es libre en lo concerniente a su administración interna tal como establece la constitución en su artículo 40 que dice a la letra:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, laica y popular compuesta de los Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y, por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM, 2017)

Sin embargo, existe una variación respecto a la fortaleza económica de los Estados mexicanos, su nivel de desarrollo y sus capacidades institucionales por lo que no se puede generalizar un estándar.

En el marco fiscal el gobierno federal es el ente recaudador y es la principal fuente de ingresos para los gobiernos estatales, de tal forma que actualmente el 90 por ciento de las partidas presupuestarias de cada estado son proporcionadas por gobierno central, mientras que solo el 10 % de los ingresos que recaudan los

gobiernos locales proviene de gravámenes locales e ingresos no tributarios. (OCDE, 2009, p.29)

Las transferencias del Gobierno Federal hacia los estados provienen de las participaciones, que se traducen en:

(...) transferencias sin específico de la federación hacia los gobiernos subnacionales por montos fijados por la ley. No existe restricción alguna de cómo los gobiernos subnacionales pueden gastar este dinero. El porcentaje que recibe cada estado se basa en su población en relación con el total nacional y (...).

(...) aportaciones con fines específicos, como por ejemplo los salarios de los maestros, de los trabajadores, de los servicios de salud, la policía y para infraestructura. En este caso, se trata de programas federales descentralizados y los gobiernos estatales y municipales no tienen discreción para cambiar el fin para el que están designados estos fondos (...) (OCDE, 2009, p.28)

Como se puede apreciar la planeación y presupuestación no son temas que deban tomarse a la ligera. En particular el presupuesto federal, que en su mayoría es recaudado por los impuestos de todos los mexicanos. Por lo tanto, la forma en que se invierte y se administra debe estar bajo esquemas transparentes y efectivos.

Los resultados del desempeño fiscal y económico de las últimas décadas han dejado serias dificultades, relacionadas con las crisis económicas y la deuda pública, tal como se ha

estudiado en temas anteriores, estos elementos han dejado un profundo impacto negativo en el desempeño de la gestión gubernamental y ahora podemos ir sumando elementos negativos como la desarticulación o dicho en otras palabras la falta de coordinación entre los niveles de gobierno.

3.2.- La importancia de la profesionalización de la gestión pública desde perspectiva de la Política Social en México.

Hasta ahora lo que se ha venido argumentando de manera reiterativa es la necesidad de vincular los procedimientos administrativos ya que como se describió en las páginas anteriores la falta de articulación y vinculación en el ámbito del desarrollo social, así como el declive de las políticas de asistencialismo, que son per se, un factor crucial en la distorsionada distribución de los recursos públicos que resultan ser una problemática que requiere atención inmediata, y por lo tanto, es menester atender dicho asunto con la profesionalización requerida y no solo a través de foros de consulta o la constante incidencia de la participación ciudadana.

La innovación de la gestión pública en el contexto de las políticas sociales se fortaleció con la pérdida de credibilidad del sector público, como gestor del bienestar de sus ciudadanos. Bajo este panorama, los problemas a los que se ha enfrentado el Estado de Derecho están relacionados con los problemas de ejecución de la gestión gubernamental.

En este sentido, las políticas públicas las cuales están encaminadas a cumplir con el propósito, desde su aparición en los años 50, de aportar información, conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de la decisión gubernamental, han navegado por un mar de reajustes en su ejecución.

Los requerimientos de la sociedad demandaban una modernización en la práctica de las políticas públicas⁶ como una de las herramientas que contribuyen en el quehacer de la política social, en su función de planificación y el conjunto de estrategias que colaboran en la materialización de la atención y solución de aquellos que son definidos como problemas de orden público.

Problemas como la persistencia de la pobreza, la desilusión por un gobierno administrativamente deficitario, políticamente debilitado, Aguilar, (1996), las crisis políticas, económicas y sociales, las consecuencias del sistema capitalista, la globalización e innumerable cantidad de factores que acumulados han derramado la gota en el descontento de la sociedad, de tal forma que han encausado el estudio de las políticas públicas a nuevas alternativas para enfrentar la situación.

Como se puede observar, tanto la política económica como la política social, son parte de la administración pública y no pueden ser analizadas de manera particular. Ambas son paralelas y están regidas por normas que dan fundamento a sus actos y acciones.

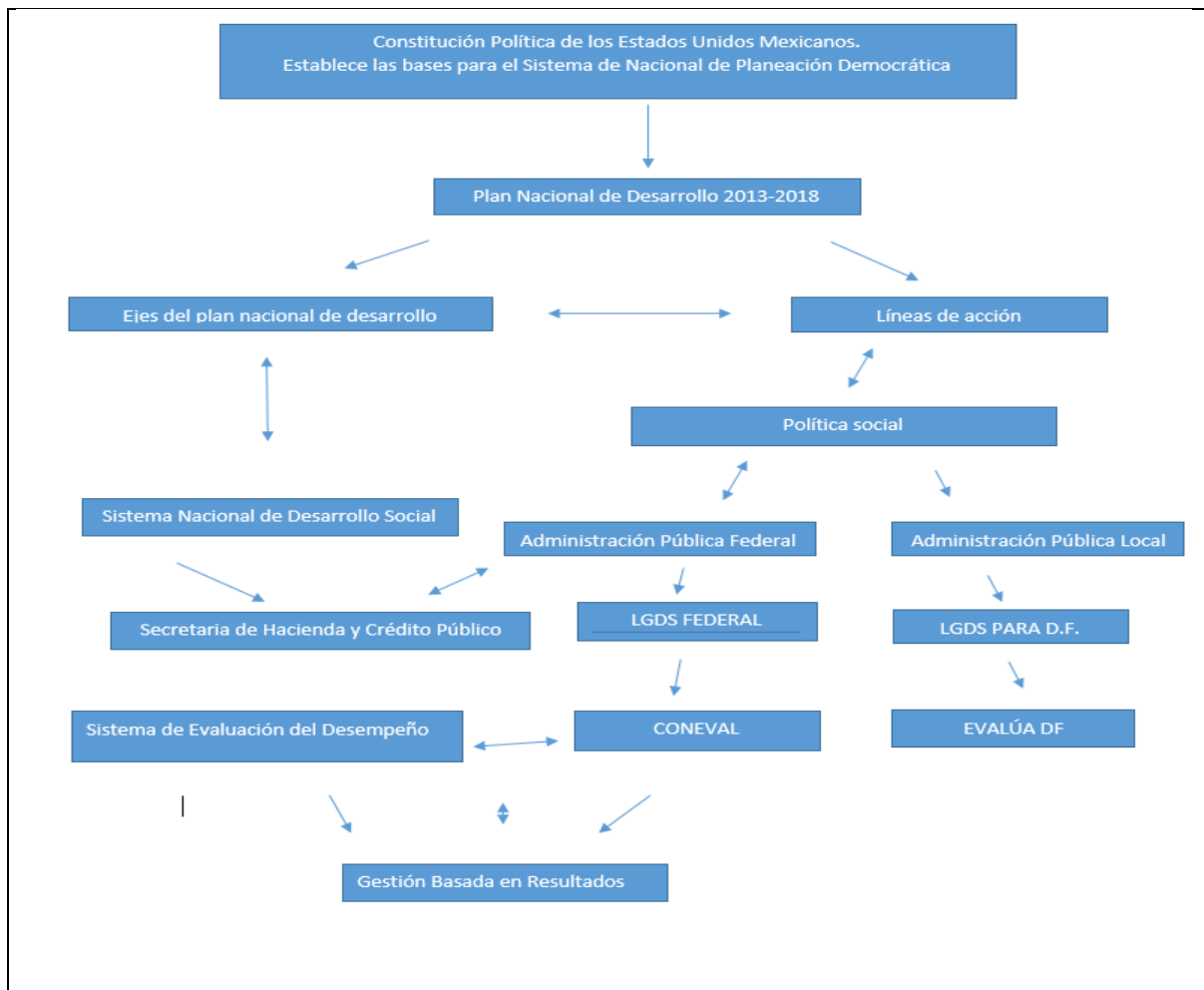
La introducción de nuevas modalidades de gestión como la Nueva Gestión Pública en México corrieron a cargo del gobierno federal, como iniciativa para enfrentar las ineficiencias que hemos estado estudiando. Retomando la pugna entre los diferentes enfoques de la teoría de la administración pública podemos rescatar que la Nueva Gestión Pública refresco el ejercicio de las políticas públicas en México y por ende del protagonismo de la política de desarrollo social,

⁶ Definidas como el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas. En la literatura anglosajona se identifica a la política pública con el programa de acción gubernamental. (Flores, M y Barrera, E. Centro de Estudios y Sociales y de Opinión Publica. P.2)

hermana menor de la política social del Estado de Derecho, a través de diversas Instituciones, leyes y reformas.

Bajo este panorama, el CONEVAL, se convirtió en el responsable de emitir los lineamientos de evaluación que debían observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales.

Figura 2. La estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Evaluación del Desempeño

Asimismo, asumió a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social, pero estas a su vez, podían ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podía emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social. (LGDS, 2013)

Al respecto podemos señalar que en un principio cada entidad federativa podía llevar a cabo evaluaciones internas sin ser forzadas a llevar una metodología particular, ni a la rendición de cuentas ante cierta institución destinada a ello.

Con la aprobación de la LGDS y la creación del CONEVAL, se emprende la nueva estrategia adoptada por el Ejecutivo Federal, quien a partir del 2007 reorienta el instrumento hacia la implementación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño con el objetivo de fortalecer el Sistema de Evaluación del Desarrollo Social. Tal como se muestra en la figura dos, de la estructura que conforma el Sistema de Planeación Democrática de Desarrollo Nacional.

3.2.1. El Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño

Como se señaló en el apartado anterior la primera década del siglo XXI, trajo consigo multitud de cambios en particular en lo que refiere a los procesos democratizadores y la institucionalización de normas que regulan dichos procesos. En 2006, se comenzó con la introducción de cambios sustantivos en el país; donde se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y

los municipios con recursos federales a través de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Esta ley fue creada en el 2006, y tiene por objetivo mejorar la eficiencia y la transparencia en el marco presupuestario. Entre sus más significativas propuestas establece:

Que los recursos públicos ejercidos por las entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivos órganos paraestatales e instancias públicas de carácter local sean evaluados conforme a los establecidos en el Art. 110 de dicha Ley con base en indicadores estratégicos y de gestión. (Ramos, Sosa y Acosta, 2011, p. 54)

Desde entonces y a la fecha se ha trabajado intensamente para que el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), se convierta en una realidad en la Administración Pública Federal (APF). Por más de una década, se han realizado esfuerzos por modernizar la administración de los recursos públicos y la evaluación ha ido fortaleciéndose a paso firme hasta llegar a un modelo integral de presupuesto basado en resultados.

En ese contexto, se hizo necesario alinear los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo señala la Ley de Planeación.

3.2.2. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), como instrumento de vinculación.

El proceso presupuestario se programa a través del presupuesto de egresos de la federación como el medio para lograr el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo con los programas y actividades que reflejan el quehacer cotidiano y que, por tanto, son monitoreados en el transcurso del ejercicio fiscal. De esta manera el Presupuesto de Egresos de la Federación funge como vínculo entre la planeación nacional de las dependencias y entidades federativas.

La alienación de los programas presupuestarios con el Plan Nacional de Desarrollo a partir del 2007 se lleva a cabo a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Presupuesto Basado en Resultados que no es otra cosa que una administración menos flexible y sí más estructurada la cual efectúa sus acciones en base a la constante retroalimentación de la evaluación. De esta manera el “SED actúa como una pieza clave en la estrategia del Gobierno Federal ya que tiene por objetivo facilitar la vinculación entre la planeación, programación y presupuestación, el ejercicio, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas” (Caso, 2011, p.45).

La articulación y funcionamiento del SED se puede llevar a cabo mediante mejoras en la estructura programática. Para complementar la alineación, se introdujo, además, una metodología única para la elaboración de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la Metodología del Marco Lógico (MML).

Con este diseño de objetivos y metas, y apoyándose con la MIR, fue entonces posible contar con una base consistente que permitió implantar el PBR⁷ Todo lo anterior, junto con las

⁷ En el marco del PBR en México, éste se entiende y se ha ido aplicando como el análisis sistemático y objetivo de los programas presupuestarios, cuya finalidad es la de determinar la pertinencia y logro de sus objetivos, metas, eficiencia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad. (SHCP, 2008)

diversas reformas al marco jurídico mexicano, particularmente a la constitución y a diversas leyes federales, que han servido de andamiaje para la implementación del PBR en el país.(Caso,2011)

Debido a su magnitud, el Presupuesto Basado en Resultados es una herramienta que se ha venido construyendo de forma gradual. Como se ha podido observar su implantación en todos los órdenes de gobierno (federal, estatal, y municipal) está enmarcada dentro de una serie de reformas en materia de gasto que se han hecho en nuestro país en los últimos años que, por su trascendencia, ha requerido modificaciones al marco legal aplicable.

3.2.3. Operación del Presupuesto Basado en Resultados

Resulta importante tener claro de que va el PBR, mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el PBR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos producen en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante edificar un adecuado sistema de evaluación del desempeño. (SED, 2008)

En la actualidad, el PBR busca orientar eficientemente la cantidad provista de bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a los programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados. Para ello, el PBR, conduce el proceso presupuestario hacia resultados al asignar el gasto a través del ciclo planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

De esta manera utiliza indicadores de desempeño y programa una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le determine un nivel de recursos compatibles con dicha meta.

Suministra información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado). Favoreciendo un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios, llevando a cabo evaluaciones programadas, acorde con las necesidades específicas de los programas.

La serie de reformas anticipo que, a partir de entonces, los gobiernos de nivel federal, local y municipal también se adecuen al nuevo marco legal, de tal forma que ellos deban:

- Administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con enfoque en los resultados.
- Evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados.
- Contar con sus propias instancias de evaluación independiente, distinta a los órganos de fiscalización (gobiernos federal y local).
- Evaluar el gasto federalizado (recursos federales transferidos a gobiernos locales) según lo previsto por la legislación federal, sin perjuicio de que las instancias locales realicen las evaluaciones.
- Armonizar la contabilidad gubernamental, mediante la presentación homogénea de información en todos los órdenes de gobierno.
- Realizar las reformas legales que, en su caso, sean necesarias para implementar la reforma constitucional en un plazo de un año. (Pérez- Jácome, 2012, p. 5)

Hasta el momento se analizó el Sistema Nacional de Planeación democrática así como las reformas estructurales, modificaciones constitucionales que fueron necesarias para poder ajustar la normatividad a un nuevo orden administrativo, para dar paso al nacimiento de nuevas

instituciones, leyes y organismos para poder echar a andar este nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño, sin embargo, como se ha podido observar la administración pública es un complejo sistema en el que inciden innumerables elementos que complejizan el estudio.

En ese orden de ideas, se han observado las características de la administración pública de México y del sistema político y económico, los cuales se han convertido en obstáculos, tales como la desarticulación entre los niveles de gobierno, evidenciando que la falta de instrumentos que regulen los procesos de gestión e implementación de la administración pública en el ámbito local no permite que se logre la armonía que tan ambicioso mecanismo requiere para consolidarse.

Capítulo 4. Discusión metodológica

El político debe ser capaz de predecir lo que va a pasar mañana, el mes próximo y el año que viene; y de explicar después por qué fue que no ocurrió lo que el predijo.

Winston Churchill

La investigación científica *per se* es muy útil en cualquier ámbito en que se aplique y para los múltiples usos en los que se canalice. La investigación favorece el progreso en descubrimientos científicos, mejora y maximiza el aprovechamiento de los recursos naturales, impulsa el avance tecnológico y social.

Para consolidar nuestra investigación fue necesario confrontarnos con una discusión metodológica y con ello elegir apegarnos a la más conveniente, que en este caso fue la metodología mixta.

El siguiente apartado nos adentra en su estudio y muestra las bondades de la aplicación de herramientas tanto cualitativas, como cuantitativas. Para el caso de la investigación en las ciencias sociales, la investigación mucha de las veces se convierte en una abstracción total de los temas que la envuelven, es trabajo del investigador consolidar metodologías que colaboren en la resolución de los problemas sociales.

En las siguientes líneas se desarrolla la metodología adoptada, así como la construcción de los instrumentos, técnicas y herramientas aplicadas a la investigación.

4.1. El proceso de Investigación Científica

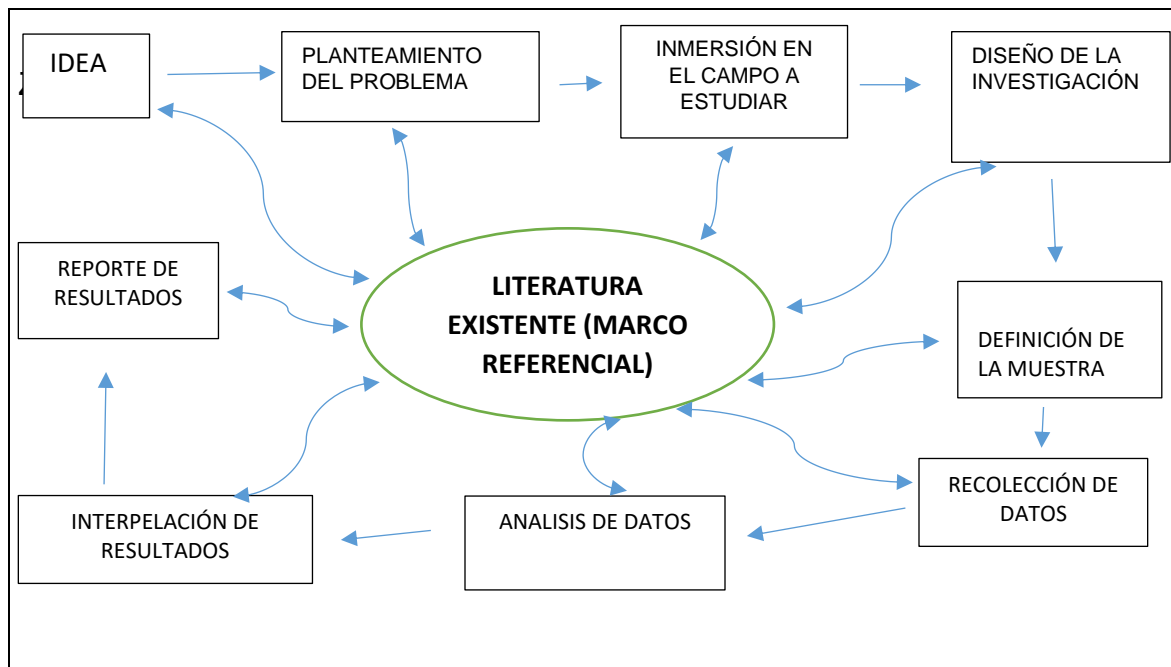
En términos generales la investigación científica tal como podremos apreciar en la figura 3. Es el esfuerzo sistemático que se hace para generar nuevos conocimientos a partir del análisis

de la realidad, es decir, es el desarrollo de una serie de pasos llevados a cabo de forma rigurosa, coherente y lógica.

Este tipo de investigación está caracterizada por ser metódica, rigurosa y organizada. Como señala (Fred N. Kerlinger en Hernández, 2010) es sistemática, empírica y crítica. Dichas características se apegan tanto a estudios de cualidad cualitativa, cuantitativa y mixta:

Que sea “sistemática” implica que hay una disciplina para realizar la investigación científica y que no se dejan los hechos a la causalidad. Que sea “empírica” denota que se recolectan y analizan datos. Que sea “crítica” quiere decir que se evalúa y mejora de manera constante. (Hernández, 2010, p.29)

Figura 3. Proceso de la Investigación científica



Fuente: Elaboración propia en base a Hernández, 2010

La investigación científica se caracteriza de estos elementos ya que no podría calificarse como investigación un estudio que carece de método.

La investigación científica se concibe como un conjunto de procesos sistemáticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno; es dinámica, cambiante y evolutiva. Se puede manifestar de tres formas: cualitativa, cuantitativa y mixta. Esta última implica combinar las dos primaras. Cada una es valiosa y respetable por igual. (Hernández, 2010, p.29)

La revisión de los diferentes métodos y procedimientos como herramientas metodológicas adquiere especial relevancia para diagnosticar en sentido estricto un determinado problema llámense social, político, económico o en cualquier disciplina que requiera análisis científico para ello, podemos recurrir a un amplio bagaje metodológico que por su naturaleza orienta a recurrir a él para comprobar una hipótesis. Cabe señalar que cualquiera que sea el método adoptado, el conocimiento científico está caracterizado por una serie de elementos comenzando con:

la selección del objeto de estudio, la exposición de objetivos, la justificación, la definición del problema, la formulación de la hipótesis, la elección del método o técnica para la comprobación de la hipótesis y, la formulación del discurso o propuesta de explicación sobre el fenómeno observado. (Altamirano y Martínez, 2011, p.56)

4.1.1. Método Comparativo

A diferencia de las ciencias exactas o puras, el carácter científico en las ciencias sociales, y en particular de la ciencia política, ha sido logrado con el fundamento de investigaciones confiables practicadas a través del método comparativo:

Bajo la búsqueda cualitativa en lugar de iniciar con una teoría particular y luego “voltear” al mundo empírico para confirmar si esta es apoyada por los hechos, el investigador comienza examinando al mundo social y en este proceso desarrolla una teoría coherente con lo que observa lo que ocurre. Denominada teoría fundamentada. (Esterberg, 2002, en Hernández, 2010, p.9)

Desde los tiempos de Aristóteles, Montesquieu, Tocqueville entre otros, se recurre a la comparación como método reflexivo y explicativo del comportamiento de la sociedad.

Entre los autores contemporáneos encontramos a Harold Lasswell el cual equipara el método científico con el método comparativo, (Almond, 1966), alumno de Lasswell, por su parte, afirma que “La ciencia política no es ciencia política si no es comparada”. Por otro lado, Giovanni Sartori en (Morlino, 2010), señala que el método comparativo es un método de control que analiza las variables con sus causas y efectos en casos de particularidad como las ciencias sociales que no son tan propias de analizar con métodos estadísticos. (Morlino, 2010)

El método comparativo se usa a menudo en el estudio y tratamiento de unidades de análisis de las ciencias políticas donde los casos son de cualidades abstractas, como, por ejemplo, (Nohlen, 2008), asume los estudios comparativos en dos sentidos: como objeto de

análisis, denominado gobierno comparado o sistemas políticos comparados y por otro lado el estudio comparativo como método.

El método comparativo es el sustituto del experimento en las ciencias sociales, principalmente se puede distinguir entre un modo de utilización cualitativo de un modo cuantitativo. La distinción radica principalmente al número (n) de los casos examinados. La reflexión metodológica relacionada con el método comparativo se refiere a su variable cualitativa ya que en este caso es casi imposible una estandarización. (Nohlen, 2008)

De esta forma hablamos de hipótesis que se pueden referir a varios casos que son controlables a partir del razonamiento, es decir, a partir de identificar las causas y efectos, buscando la relación que existe entre las causas y los efectos de objetos de estudios específicos.

La examinación simultanea de dos o más casos pone de manifiesto sus semejanzas y diferencias, así como la relación lógica y causal del objeto observado.

Por otro lado, la comparación al insertarse en un contexto de similitud conlleva a examinar con mayor profundidad las diferencias que se dan al confrontar las variables, en tanto si los sujetos están alejados de esta similitud, (Duverger, 1962 en Altamirano y Martínez, 2011), menciona que necesariamente deben de guardar cierta analogía entre ellos, pues una condición contraria a esta regla, dificultaría la realización de dicha comparación. (p.56)

4.1.2. El método comparativo y la transversalidad de la política social como objeto de estudio

El método comparativo se recomienda para nuestro caso después de observar que sus bondades se apegan al análisis que deseábamos realizar ya que nos permitió analizar el fenómeno de estudio con alto nivel de control de la hipótesis que en este caso era, descubrir si se lograba la vinculación de las metas el PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018, con las metas, objetivos y líneas de acción delegacionales de los programas destinados al desarrollo social, de tal forma que para realizar la investigación se adoptó como método.

Para aclarar el punto, se adoptó el estudio comparativo como método, en un sentido lógico. Al analizar la estructura de los programas y confrontarlos se obtuvieron resultados relevantes en el comportamiento de los rubros, los cuales deseábamos analizar. Tal como menciona (Pliscoff, 2003), lo que se buscó fue confrontar una cosa con otra, comparándola para obtener aquellos rasgos que resultaron constantes y determinar aquellos otros en los que la relación se perdió.

4.2. ¿Cómo se realizó la investigación?

En este apartado de la investigación podemos apreciar de manera explícita la parte medular de nuestro estudio, así como la construcción de los elementos metodológicos de los cuales nos apoyamos para realizarla. La metodología aplicada fue la mixta, a través de la comparación como herramienta a través de un estudio de gabinete o documental.

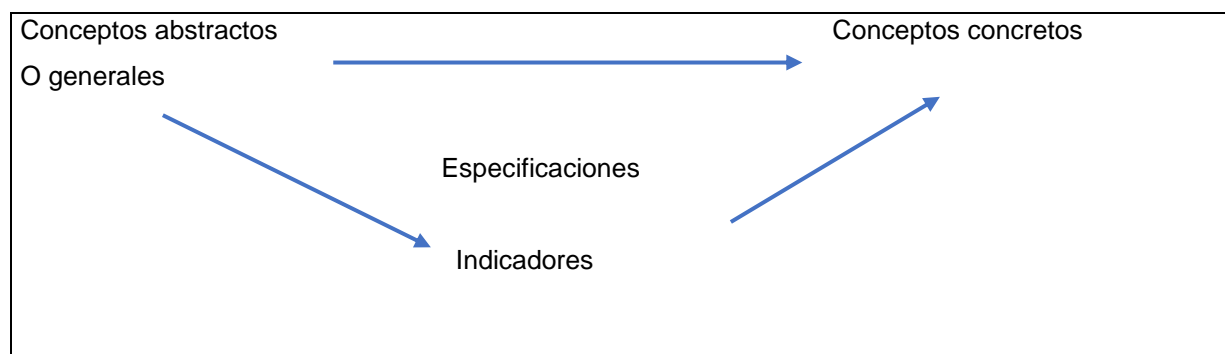
El estudio parte de la pregunta de investigación que nos planteamos ¿se logra o no la transversalidad de la política social respecto al cumplimiento de las metas el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, con

las metas, objetivos y líneas de acción delegacionales de los programas destinados al desarrollo social (2012-2015).? Como esta pregunta no es a simple vista observable desde una perspectiva cuantitativa se llegó a la conclusión de que para obtener respuestas concretas y medibles se debían crear elementos que pudieran hacer de ella una investigación comprobable. Para ello, nos apoyamos método comparativo y se crearon varias herramientas.

4.2.1. Conceptualización y clasificación

Para lograr una conceptualización firme se creó un concepto operacional⁸ de transversalidad de la política social. De tal forma que ese concepto se logró transferir y reducir a sus propiedades observables para definir las por las operaciones que lo verifican, dichas propiedades serán medidas por indicadores⁹ para ello nos apoyamos de la medición a escalamiento determinado por Likert.

Figura 4. Definición operativa y relación de indicadores.



Fuente: Elaboración propia con base en Morlino (2011)

⁸ Se llama operacional cuando indica las operaciones que permiten medir a un concepto en el campo del experimento o la investigación (Sartori, 2002)

⁹ Un Indicador es una herramienta que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado. Es decir, es un instrumento que provee evidencia de una determinada condición o el logro de ciertos resultados. Su propósito es monitorear el logro de los objetivos a los que se encuentran asociados. En CONEVAL han catalogado los indicadores según la dimensión de desempeño que pretenden evaluar en: impacto, los resultados, los procesos de gestión o insumos. Para ello, se clasificaron en cuatro dimensiones generales de indicadores: de eficacia, eficiencia, calidad y economía. Para determinar qué dimensión es la más apropiada, debe especificarse qué aspecto del programa se desea medir.

La definición del adjetivo transversal en sentido estricto según el diccionario de la real academia española es: “que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro”, sin embargo, para nuestro estudio se asignó una conceptualización connotativa de nuestro objeto de estudio por lo tanto, la transversalidad será vista como una estrategia encargada de vincular los programas sociales¹⁰ implementados en los programas delegacionales relacionados con el desarrollo social, vinculando los documentos correspondientes a cada en nivel de gobierno federal, estatal y delegacional.

A simple vista este primer acercamiento a una definición de transversalidad resulta muy amplio, sin embargo, se puede categorizar e ir examinando de manera ordenada, tal como señala la rigurosidad del método comparativo, de tal forma ir controlando en todo momento nuestro objeto de estudio (transversalidad en la política social). Ya que como se puede apreciar la transversalidad será analizada como una estrategia adoptada por el gobierno federal. Desde esta óptica la transversalidad pretende vincular dichos órdenes de gobierno de tal forma que los programas y estrategias desde su programación compartan las mismas metas a futuro. Por lo tanto, la transversalidad de la política social para nuestra investigación se refiere a la estrategia adoptada por el ejecutivo federal para vincular las metas y objetivos y líneas de acción en los diferentes niveles de gobierno en cuanto a la consagración de los derechos sociales, es decir, la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos denominados derechos sociales mínimos.

¹⁰ Acciones destinadas a afrontar o resolver alguna problemática que afecta a una población objetivo. (CONEVAL,2017)

4.2. 2. Diseño de la muestra

Al diseño de la muestra le corresponden los requerimientos técnicos destinados a elegir una representación adecuada de las unidades de una población objeto de estudio, que, para nuestro caso, son los 16 programas delegacionales comprendidos en el periodo 2012-2015. (López-Roldán, 2015, p. 34). A partir de la identificación del objeto se decidió practicar el instrumento bajo el amparo del muestreo sistemático¹¹ por ser el más apropiado para una población pequeña como la nuestra.

1.- El método consiste en disponer de un listado numerado de las unidades del universo:

1. Programa delegacional de Cuauhtémoc
2. Programa delegacional de Iztapalapa
3. Programa delegacional de Milpa Alta
4. Programa delegacional de Álvaro Obregón
5. Programa delegacional de Gustavo A madero
6. Programa delegacional de Benito Juárez
7. Programa delegacional de Tláhuac
8. Programa delegacional de Coyoacán
9. Programa delegacional de Tlalpan
10. Programa delegacional de Iztacalco
11. Programa delegacional de Xochimilco
12. Programa delegacional de Magdalena Contreras
13. Programa delegacional de Cuajimalpa
14. Programa delegacional de Miguel Hidalgo

¹¹ Es muy similar al muestreo aleatorio simple, se diferencia simplemente en el método de selección de las unidades muestrales, más mecánico y elemental, pero efectivo.

15. Programa delegacional de Venustiano Carranza

16. Programa delegacional de Azcapotzalco

2.- Al azar se eligió la primera unidad de la muestra que en este caso fue "2", considerándola inferior a nuestro universo.

3.- La fórmula utilizada para este caso fue:

$$K = f' = \frac{N}{n}$$

4.- Los restantes elementos de la muestra se obtienen sumando al primero coeficiente de elevación "K" hasta obtener el tamaño total de "n", es decir, es una proyección secuencial de "n".

De lo que se obtuvo:

$$K = f' = \frac{16}{8} = 2$$

Unidad de análisis 1

$$f' = 2 \text{ (Número aleatorio)}$$

$$K = 2$$

Unidad de análisis 2

$$K + f' = 4$$

Unidad de análisis 3

$$K + 2f' = 6$$

Unidad de análisis 4

$$K + 3f' = 8$$

Unidad de análisis 5

$$K + 4f' = 10$$

Unidad de análisis 6

$$K + 5f' = 12$$

Unidad de análisis 7

$$K + 6f' = 14$$

Unidad de análisis 8

$$K + 7f' = 16$$

De lo que se obtiene según nuestro listado:

1. Programa delegacional de Iztapalapa
2. Programa delegacional de Álvaro Obregón
3. Programa delegacional de Benito Juárez
4. Programa delegacional de Coyoacán
5. Programa delegacional de Iztacalco
6. Programa delegacional de Magdalena Contreras
7. Programa delegacional de Miguel Hidalgo
8. Programa delegacional de Azcapotzalco

4.3. Diseño de instrumentos para medir la Transversalidad

Para la medición de la transversalidad de la política social entre el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y los programas de las ocho delegaciones (2012-2015), se realizaron una serie de tablas, que tienen como finalidad vincular los ejes destinados al desarrollo social.

Lo que se buscó fue definir los aspectos coincidentes en el contenido de los documentos que se analizaron, como nos sugiere Cohen “la investigación ha desarrollado procedimientos y técnicas que permiten transformar los conceptos abstractos en variables medurables. Este punto debe ser tratado más en detalle por analogía existente entre conceptos y objetivos”. (Cohen, 1992, p.156), por lo que se llegó a la conclusión que para poder examinar la transversalidad de la política social resultó factible asignar diversos¹² indicadores que permitieran medir el grado de vinculación que se tenía respecto al cumplimiento de las metas de los ejes federales y para ello se desglosaron elementos que fueran compatibles en los tres documentos.

De esta forma buscamos la relación que vinculara el cumplimiento de los ejes del PND, 2013-2018, y los comparamos con los ejes del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 así como con los ejes de los programas delegacionales para poder lograr observar el grado de cumplimiento de las metas federales. Tal como señala nuestro concepto de transversalidad. Véase Tabla 4.1.

¹² Incrementar el número de indicadores aumenta la probabilidad de lograr una medición adecuada. (Cohen, 1992, p.156)

Tabla 4.1. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales, 2012.

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México prospero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México prospero.		
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano Acción internacional.	

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018 y el PGDDF, 2013-2018.

Nota: En un primer momento en la columna uno se buscó describir de manera clara las cinco metas federales, a modo de ir vinculándolas con las estatales para identificar la correspondencia entre ellas y en una cuarta columna se muestran los ejes delegacionales (que en su momento se estén examinado), buscando obtener un primer acercamiento en la vinculación de los tres documentos analizados. En la segunda fila se acotan los ejes a sólo los que tiene que ver con las metas orientadas al desarrollo social, con la misma lógica de la columna anterior. En la tercera fila de la misma manera en orden jerárquico se describen aquellas metas relacionadas con las estrategias transversales de nivel federal. De esta manera se buscó la coincidencia con el PND, 2013 y Programa General de Desarrollo Social del D.F. 2013., y así con el Programa Delegacional que en el momento se estuviera analizando.

Luego entonces, se procedió a identificar los que nombramos derechos sociales mínimos respecto al desarrollo social dentro de un programa delegacional los cuales se fundamentaron en los derechos sociales fundamentales tutelados constitucionalmente descritos en los artículos tercero y cuarto constitucional así como, en los Lineamientos para la Elaboración de las Reglas

de Operación, de los Programas Sociales del ejercicio 2015¹³, en donde podemos encontrar que los derechos, económicos, sociales y culturales reconocidos universalmente son: derecho a un empleo y a un salario digno, derecho a la protección social, derecho a la protección y asistencia a la familia; el derecho a un nivel de vida adecuado (alimentación, vivienda, agua, vestido); derecho a la educación; derecho a la salud; derecho al acceso a la cultura y medio ambiente saludable.

Adicionalmente, aquellos que marca la Ley de Desarrollo Social y su reglamento: infraestructura social, economía popular, deporte, promoción a la equidad y cohesión e integración social. De acuerdo a la definición anterior y en congruencia con el PND (2013-2018), entendemos como derechos mínimos: salud, alimentación, empleo, educación, vivienda, cultura, deporte, innovación en desarrollo científico y tecnológico, y como estrategias transversales se observa la equidad de género y derechos humanos.

De esta manera se pudieron acotar aquellas metas que tenían por objeto el desarrollo social en diez derechos sociales considerados como mínimos para cubrir las necesidades de los ciudadanos: alimentación, discriminación y derechos humanos, salud, vivienda, educación, cultura, deporte, empleo con equidad, y como estrategias transversales se buscó integrar como parte esencial de cada programa, la transparencia, ciencia y tecnología, igualdad de género y la participación ciudadana.

De tal forma, que como se muestra en la tabla 4.2. resulto clara la observancia de la vinculación con las metas federales a partir de observar el cumplimiento de los derechos

¹³ Publicados el 31 de octubre de 2014 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, GODF, 2014.

mínimos, es decir, de las acciones planteadas por los programas delegacionales traducidos en la implementación de los programas sociales.

Tabla 4.2. Vinculación de los programas sociales con la cobertura de los derechos mínimos.

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Ejes/ Líneas de acción Delegacionales	Programas Delegacionales
		Alimentación Discriminación y Derechos Humanos.		
México incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Asegurar el acceso a servicios de Salud. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Salud. Vivienda. Educación.		
México con educación de calidad	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Cultura. Deporte. Transparencia innovación. ciencia y tecnología.		
México próspero	Promover el empleo de calidad.	Empleo con equidad. Igualdad de género. Participación ciudadana.		
Estrategia transversal. Perspectiva de género.	Perspectiva de género Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente			

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018 y el PGDDF, 2013-2018.

Nota: En este cuadro ya se ven con mayor profundidad y de manera más simplificada los diez elementos que se definieron como los derechos mínimos para poder identificar si se contemplaban dentro del programa y qué tan estructurado se encontraban el programa.

Adicionalmente y para profundizar en el tema se analizaron dos criterios más: la estructura de los programas delegacionales y el planteamiento de los programas sociales, que son destinados a cubrir los derechos mínimos.

Asimismo, para examinar la estructura se realizó un análisis de cada programa delegacional, en este análisis, se observaron elementos como: la existencia de un índice que guiara el documento, un diagnóstico que reconociera las necesidades por población, la lógica, el orden en que se estructuró cada programa, de tal manera que se pudiera para observar que los ejes planteados en el índice del documento mantuvieran la vinculación con las metas federales y estatales al desarrollar sus ejes.

Para ello se elaboró una tabla (véase tabla 4.3.). Esta tabla se muestra al finalizar los análisis delegacionales debido a que se aplicó de manera general.

Tabla 4.3. Análisis del criterio de estructura de los programas delegacionales, 2012

Programa	Índice	Diagnostico	Vinculación de las metas federales con los ejes planteados
Programa Delegacional de Iztacalco			
Programa Delegacional de Iztapalapa			
Programa Delegacional de Magdalena Contreras			
Programa Delegacional de Azcapotzalco			
Programa Delegacional de Coyoacán			
Programa Delegacional de Miguel Hidalgo			
Programa Delegacional de Álvaro Obregón			
Programa Delegacional de Benito Juárez			

Fuente: Elaboración propia en base a los programas delegacionales analizados, 2012.

Po otro lado, para analizar el planteamiento de los programas sociales fue importante identificar elementos que nos aseguraron que los programas cumplieran con el propósito para el cual fueron creados, para lograrlo, se establecieron indicadores que proporcionarán datos fueran verificables o cuantificables. Por lo tanto, para poder verificar el planteamiento de un programa social se propusieron indicadores como lo son:

- 1.- Identificar la cobertura del programa.
- 2.- Identificar la población objetivo.
- 3.- Identificar la temporalidad del programa.
- 4.- Determinar si el programa pretende solucionar alguna problemática específica.

Para plasmar lo anterior, se elaboró una tabla más que tuvo por cometido analizar el criterio de planteamiento del programa delegacional examinado (véase tabla 4.4.), a partir del análisis de los indicadores propuestos. Cabe señalar que no todas las tablas en este caso se constituyen de la misma manera debido a que cada programa estructuró sus acciones de manera diferente.

Tabla 4.4. Análisis del criterio de planteamiento del programa delegacional examinado, 2012

Políticas de Desarrollo Social	
Programa social	Indicadores de planteamiento

Fuente: Elaboración propia en base a los programas delegacionales analizados, 2012.

Por último, se desarrolló un cuestionario que consta de 9 preguntas en cual examina el grado de cumplimiento de la transversalidad de la política social como estrategia del ejecutivo federal. Las primeras dos preguntas examinan la presencia de programas sociales dentro de los programas delegacionales, la tercera y cuarta observan la estructura, orden y lógica del documento, la pregunta quinta y sexta analizan el planteamiento de los programas delegacionales, las tres restantes pretenden determinar, si hay aparatados destinados a la evaluación de los programas sociales y la aplicación de la Gestión Basada en Resultados, es decir, llevar el programa a un nivel de transversalización con el Sistema de Evaluación del Desempeño, tal como establece el PND desde 2013-2018. La sumatoria del valor de cada respuesta nos da como máximo resultado 33 puntos.

Tal como se muestra en las tablas siguientes.

Tabla 4.5. Calificación Delegacional

Análisis de los derechos mínimos en los programas sociales.

PREGUNTA	RESPUESTA
1	
2	
3	
4	
5	
6	
CALIFICACIÓN	

Análisis de la vinculación con la metodología Orientada a Resultados

PREGUNTA	RESPUESTA
1	
2	
3	
CALIFICACIÓN	

Resultado de la sumatoria de ambos cuestionarios

CALIFICACIÓN	33
TOTAL	

La elaboración del cuestionario buscó profundizar en la coherencia, lógica y grado de vinculación de las metas, objetivos y líneas de acción respecto de las estatales y nacionales respectivamente.

A continuación, se presenta el instrumento sin aplicar y posteriormente los valores asignados a cada reactor que se ven reflejados en la tabla de resultados.

Cuestionario piloto

1.- ¿Cuántos de los derechos sociales mínimos se ven reflejados en el programa delegacional?

- a) 1-2
- b) 3-4
- c) 5-6
- d) 7-8
- e) 9-10

Para contestar esta pregunta le asignamos a la respuesta a) valor de 1 a 2, a la respuesta b) de 3 a 4 objetivos nacionales, a la respuesta c) de 5 a 6 objetivos nacionales, a la respuesta d) 7 a 8 objetivos nacionales y a la respuesta e) de 9 a 10 objetivos nacionales, siendo éste el ideal de la transversalidad

2.- ¿En qué medida el programa delegacional canaliza sus programas delegacionales para garantizar el ejercicio mínimo de los derechos sociales?

- a) Nada
- b) Muy poco
- c) Medianamente
- d) Satisfactoriamente
- e) Altamente

3.- ¿En la estructura del instrumento programático es posible identificar programas que garanticen el ejercicio mínimo de los derechos sociales?

- a) Nada identificable

- b) Poco identificable
- c) Medianamente identificable
- d) Muy identificable
- e) Totalmente identificable

4.- ¿Qué tan vinculado se observa el planteamiento de los programas del desarrollo social contenidos en el Instrumento respecto a las metas PND 2013-2018 y con las metas estatales, considerando como elementos mínimos aquellos que denominados derechos mínimos sociales?

- a) Nada vinculado
- b) Muy poco vinculado
- c) Medianamente vinculado
- d) Satisfactoriamente vinculado
- e) Altamente vinculado

5.- En general de los cuatro indicadores que se propusieron en la investigación como parámetros mínimos en el contenido del planteamiento de los programas sociales, ¿es posible identificar elementos que nos permitan observar que el planteamiento de los programas sociales sea verificable o cuantificable?

- a) Nada identificable
- b) Muy poco identificable
- c) Medianamente identificable
- d) Satisfactoriamente identificable
- e) Altamente identificable

6.- ¿En caso de existir, en las líneas de acción planteadas en los programas sociales se pueden observar claramente las acciones que se llevaran a cabo lograr concretar el programa?

- a) Nada observable
- b) Muy poco observable
- c) Medianamente observable
- d) Satisfactoriamente observable
- e) Altamente observable

7.- ¿En algún apartado del programa delegacional se define el proceso de evaluación de los programas sociales?

Si

No

8.- ¿En algún apartado del programa delegacional se define una metodología específica con respecto a la evaluación de los programas de desarrollo social que se implementan?

Si

No

9.- ¿El programa delegacional cuenta con una programación orientada a resultados, tal como establece la Ley General de Desarrollo Social, respecto a la implementación, seguimiento y evaluación de los programas sociales de desarrollo social y el Sistema de Evaluación del Desempeño (sed)?

Si

No

5. Análisis de la transversalidad en los programas delegacionales

Nada hay más difícil de manejar, más peligroso de conducir o de éxito más incierto, que tomar la iniciativa en la introducción de un nuevo orden de cosas, porque el innovador tiene por enemigos a todos aquellos quienes han prosperado bajo las condiciones viejas y como defensores tibios a aquellos quienes pudieran prosperar bajo las nuevas.

N. Maquiavelo

Para poder contestar las preguntas del cuestionario que se construyó para medir el nivel de transversalidad de la política social de los programas sociales, así como la armonía en el planteamiento de los programas sociales fue necesario profundizar en el tema realizando un análisis de cada programa delegacional seleccionado, observando el contenido del documento con más detención, examinando la estructura del documento, el diagnóstico y el planteamiento de cada programa social que encontramos, de esta manera fue posible darle respuesta al cuestionario.

En este apartado se muestran los análisis de los ocho programas delegacionales, observando las coincidencias que se propusieron en los instrumentos a medir, para ello se observan las tablas de alineación que propiamente fueron arrojando resultados contundentes. Posteriormente se muestran los resultados del cuestionario y la interpretación de la información.

5.1 Análisis del programa delegacional de Iztacalco, 2012-2015

La delegación Iztacalco es la más pequeña de las dieciséis delegaciones, en ella vive una población aproximada de 411,321 habitantes, las principales vías de comunicación de esta demarcación son: Av. Río Churubusco, Eje 1 Oriente, Eje 2 Oriente; Eje 3 Oriente; Eje 4 Oriente y Eje 5 Oriente, y por el Sur el Eje 3 Sur Ferrocarril de Río Frio, Eje 4 Sur y su continuación Av. Te, Eje 5 Sur Purísima, así como el Eje 6 Sur. Destacando las vialidades Calzada Ignacio

Zaragoza y Viaducto Miguel Alemán. Cuatro líneas de la red de sistema de transporte colectivo cruzan la demarcación, así como la Línea 2 del Metrobús. (PDI, 2012).

Como se explicó en el diseño de instrumentos para medir la transversalidad de la política social respecto a los programas delegacionales se elaboraron diversos instrumentos, en primera instancia se diseñaron una serie de tablas, en el caso del programa delegacional de Iztacalco observamos en la tabla 5.1. la vinculación del PND, 2013, PGDDF, 2013, y PDI, 2012, en relación con las metas federales, estatales y delegacionales de Iztacalco.

Para el caso de Iztacalco podemos observar que los ejes orientados al desarrollo social fueron: equidad e inclusión social para el desarrollo humano, gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana y, por último, desarrollo económico sustentable, mientras que las estrategias transversales fueron efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Tabla 5.1. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Iztacalco, 2012.

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional de Iztacalco
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Desarrollo económico sustentable. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México prospero.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable.
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano Acción internacional.	Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018 y PDI, 2012.

Nota: Lo que denota la tabla es que sin lugar a dudas se ha tratado de mantener una congruencia con las metas estatales y delegacionales. Se observa la presencia de metas en común.

Ahora bien, siguiendo a Maintz, (1975, en Cohen y Franco, 1992), “medir en sentido estricto quiere decir, asignar metódicamente símbolos a las características observadas sobre la dimensión que se está investigando”. Tal como señalamos en el diseño de instrumentos se desarrollaron una serie de criterios que nos apoyaron en el análisis de la vinculación.

En el criterio de estructura es de señalar el programa sí contenía un índice, (véase, tabla 5.26), el cual señaló como prioridades: gobernar con honestidad y firmeza, políticas públicas en función de la participación ciudadana, desarrollo social, seguridad pública, infraestructura, servicios urbanos, gobernabilidad y legalidad, protección civil, desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas, infraestructura deportiva e impulso al deporte, unidad de atención ciudadana ventanilla.

Mientras que los ejes propuestos para mantener congruencia con el Programa General de Desarrollo de Gobierno del Distrito Federal fueron: equidad e inclusión social para el desarrollo humano, gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana, desarrollo económico sustentable, habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura y efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Es de señalar que dichos ejes no se desarrollaron en el documento. Por lo que la vinculación de las metas federales con las delegacionales fue solo aparente. Obsérvese la tabla 5.2. la cual muestra reflejados los ejes considerados dentro del programa. De los cuales se cumplen con 9 de los 10 derechos que consideramos como mínimos.

Tabla 5.2. Vinculación de los programas sociales de Iztacalco, 2012, con la cobertura de los derechos

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Ejes/ Líneas de acción Delegacionales	Programas sociales del Programa delegacional de Iztacalco
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Alimentación Discriminación y derechos humanos	Políticas de desarrollo social Políticas de desarrollo social / Inclusión y atención a grupos vulnerables/Concertación ciudadana	Nutrición para tu familia. Bebe sano, mama feliz. Apoyo económico a adultos mayores de 64 a 67 años. Ayuda económica a personas con discapacidad. Jóvenes en brigada.
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Concertación ciudadana/ Políticas de desarrollo social	Jornadas de servicios gratuitos. Pensando en tu salud. Medibus. Centro de atención y prevención de adicciones. Nutrición para tu familia. Programa complementario de atención a unidades habitacionales.
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Vivienda Educación	Políticas de desarrollo social / Vivienda digna. Políticas de desarrollo social / Apoyo a la educación.	Continúa tus estudios. Regularízate. Alfabetización. Los más brillantes. Prepárate. Caminito a la escuela. Batitas para mis niños. Ojos que ven aprenden mejor.
	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Cultura Deporte Transparencia innovación. ciencia y tecnología	Desarrollo social / apoyo a la educación/ Infraestructura Deportiva e impulso al Deporte	Seguridad escolar y la educación escolar. Centro de desarrollo infantil CENDI. Recursos económicos líquidos. Centro de convivencia y recreación. Equipo deportivo. Se rescatará y regulará el funcionamiento de los módulos deportivos.
México con Educación de Calidad			X	X
México Próspero	Promover el empleo de calidad.	Empleo con equidad	Desarrollo sustentable y medio ambiente	Empresario amigo/comité de fomento económico. Segundo foro MIPYME. Cursos de capacitación empresarial. Consejo consultivo delegacional de fomento cooperativo. Feria de cooperativas. La promoción industrial y empleo. cuarta feria de empleo para mujeres y la séptima feria del empleo regional oriente.
Estrategia Transversal Perspectiva de Género.	Perspectiva de género Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	Igualdad de género. participación ciudadana.	Transparencia y rendición de cuentas	X Se realizarán informes sobre los programas y la actividad que se realice en la presente administración, como son: los informes trimestrales ante los comités ciudadanos, las comparecencias ante las diversas comisiones de la ALDF, un informe anual de labores entre otros.

mínimos

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDI, 2012.

Ahora bien, una vez analizados los ejes que sí se desarrollaron dentro del documento pudimos observar que no se respetó la redacción ni el orden, ni los mismos ejes planteados en el índice. El orden y las estrategias fueron: gobernar con honestidad y firmeza: políticas públicas en función de la participación ciudadana, concertación ciudadana, políticas de desarrollo social, Iztacalco seguro, infraestructura de cultura, servicios urbanos, gobernabilidad y legalidad, desarrollo sustentable y medio ambiente, transparencia y rendición de cuentas, infraestructura deportiva e impulso al deporte, unidad de atención ciudadana ventanilla.

Estos apartados resultaron ser los ejes del programa delegacional y una vez localizados se pudieron identificar aquellos que correspondían a los programas destinados al desarrollo social.

Cabe señalar que fue difícil localizarlos debido a que los programas de cada eje que se mencionan en el índice, se enuncian de una manera y en el cuerpo del programa se localizan de otro o entre el mismo cuerpo del diagnóstico de cada problemática lo cual hizo complicado el análisis, así como la organización del documento.

Ahora bien, respecto al criterio de planteamiento de los programas destinados al desarrollo social pudimos observar que el programa tiene bien identificada la situación de la comunidad. Mediante el diagnóstico realizado, se describen una serie de programas destinados a atacar una problemática específica, dirigidos a ciertas poblaciones o grupos vulnerables.

Asimismo, fueron identificados indicadores que demostraban que las acciones planteadas en los programas se podían verificar, con lo que tendríamos por satisfechos los

elementos que se consideran necesarios para la medición de los resultados de un programa delegacional. Véase la tabla 5.3.

Tabla 5.3. Análisis de criterio de planteamiento de Iztacalco, 2012

Políticas de Desarrollo Social	
Programa social	Indicadores de planteamiento
Bebe Sano, mamá feliz.	✓
Inclusión y atención a grupos vulnerables.	x
Apoyo económico para adultos mayores de 64 a 67 años	✓
Ayuda económica a personas con discapacidad	✓
Nutrición para tu familia	✓

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDI, 2012.

Bajo esta tesitura, se observa que sí existen elementos que ayudan al análisis de las metas del programa social. Sin embargo, fue sumamente difícil analizar el documento debido a su falta de organización, lógica, orden y estructura.

Dentro del documento se encuentra implícitos nueve de los diez derechos sociales mínimos, como se muestra en la tabla 5.2., sin embargo, éstos no están estructurados de manera clara. Sí calificamos en función de cumplimientos de rubros la calificación sería prácticamente de excelente pues se tocan casi todos los puntos eso es un hecho, sin embargo, la estructura y la organización del programa es todavía muy pobre en cuanto a armonía del documento.

Es importante señalar que en algunos casos solo se hace mención de los programas que se pretenden implementar, pero al examinar a mayor profundidad el documento se nota que las líneas de acción para la implementación de los programas no cumplen con los requisitos mínimos y en otros casos sólo se trata de pláticas de concientización.

Por último, es de señalar que no se puede observar en el documento la evaluación de los programas de desarrollo social ni de la utilización de una metodología u orientación a resultados por parte de la delegación.

De esta manera concluimos que el documento cumple con los rubros, pero no cumple en su totalidad con los elementos mínimos para en el planteamiento de los programas sociales, así como la falta de coherencia en el orden en el documento dificulta que el programa delegacional pueda ser claro.

5.2. Análisis del programa delegacional de Iztapalapa, 2012-2015

La delegación Iztapalapa es la más poblada de las dieciséis delegaciones, en ella vive una población aproximadamente de 1 millón 820 mil habitantes; conforme al censo de población y vivienda INEGI 2010, a su vez la demarcación de Iztapalapa representa el 21 % de la población de la Ciudad de México. A nivel nacional, esta demarcación supera en población total a por lo menos 12 estados de la República, tales como: Aguascalientes, Baja California, Colima, Campeche Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. (PDI,2012).

En relación a la estructura el programa delegacional no contiene ejes rectores vinculados con los ejes estatales, ni federales, en el programa se observa la presencia de un índice, (véase, tabla 5.26), en el cual se describen los antecedentes, principios rectores, lineamientos generales, imagen objetivo, estrategias, objetivos y prioridades, líneas de acción y metas.

En el apartado antecedentes se desarrolla el diagnóstico de la población que habita Iztapalapa, el cual refleja que es una de las demarcaciones con mayor Índice de marginación, rezago social, cultural, económico etc. entre otros muchos elementos que la convierten en un foco rojo para la atención de las autoridades.

Un punto que debe hacerse notar es que el programa delegacional de Iztapalapa tiene una visión a 35 años para hacer posible las metas que se está proponiendo, esto no es razón para no resaltar que su estructura resulta pobre en demasía.

En la tabla 5.4. Se observa que las metas orientadas al desarrollo social que el programa delegacional de Iztapalapa propuso las cuales fueron: desarrollo humano, seguridad social, desarrollo social, desarrollo económico y, por último, nuestras viviendas y como estrategia transversal encontramos derechos humanos. En ese aspecto a simple vista se observa que está medianamente vinculado con las metas federales.

Tabla 5.4. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Iztapalapa, 2012

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional de Iztapalapa
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Acceso al agua potable. Drenaje y alcantarillado. Protección civil. Seguridad pública. Desarrollo humano. Seguridad social. Desarrollo social. Desarrollo económico. Nuestras viviendas. Desarrollo urbano. Medio ambiente. Derechos humanos.
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México próspero.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.	Desarrollo humano. Seguridad social. Desarrollo social. Desarrollo económico. Nuestras viviendas.
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad.	Derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018 y PDI, 2012.

Tal como se muestra en la tabla 5.5. podemos apreciar con más detalle el programa cumple con 6 de los 10 derechos que denominamos mínimos.

Podría calificarse con un 60% de efectividad, sin embargo, debe destacarse la pobreza en el contenido del documento.

Al analizar el criterio de planteamiento se observaron los programas sociales propuestos en el eje denominado Líneas de Acción y Metas, del cual se desprenden los ejes destinados al desarrollo social entre los que encontramos: desarrollo social, desarrollo cultural y salud, mismos que describen 12 acciones a cumplir en el periodo correspondiente a esa administración, de las que solo 9 se conjugan en programas dirigidos al desarrollo social específicamente.

En la tabla 5.6. se describen ciertos grupos vulnerables, como focos de atención dentro de su programa y un número específico de apoyos, sin embargo, no se observa el desarrollo de los programas, sino sólo los grupos de atención y en número de apoyos, por lo tanto, para este caso se cumple medianamente el criterio de planteamiento ya que aborda una población objetivo, por lo que se interpreta que se tiene identificada la problemática específica de los mismos, sin hondar más en el tema.

Tabla 5.5. Vinculación de los programas sociales de Iztapalapa, 2012, con la cobertura de los derechos

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Ejes/ Líneas de acción Delegacionales	Programas sociales del Programa delegacional de Iztapalapa
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	Alimentación	Desarrollo Social	Ayuda económica y alimentaria para adultos mayores / 30,000 adultos mayores
		Discriminación y derechos humanos		
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Desarrollo Social	Personas con discapacidad /5,000 personas Instalación de una clínica especializada en salud femenina / 12,000 estudios
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Vivienda		
México con Educación de Calidad		Educación	Desarrollo Social	Servicios educativos CENDIS / 2,400 infantes. Apoyo para el desarrollo de la infancia 0-5 / 10000 apoyos. Apoyo al gasto escolar para jóvenes de secundaria / 25,0000 apoyos.
	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.	Cultura	Cultura	
	Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Deporte	Desarrollo Social	Deporte competitivo y comunitario / 2.000 deportistas
México Próspero	Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Transparencia innovación. ciencia y tecnología		
	Promover el empleo de calidad. Perspectiva de género	Empleo con equidad	Desarrollo económico.	Proyectos de inversión a la micro y pequeña empresa / 1,800 apoyo anuales
Estrategia Transversal Perspectiva de Género.			Desarrollo Social	Mejora de la calidad de vida de las mujeres. / 600 acciones. Integración social y oportunidades en hogares con hijos de 6 a 11 años. / 10,000 familias. Eventos para jóvenes en condiciones de alta vulnerabilidad. / 27,000 apoyos.
	Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	Igualdad de género. participación ciudadana.		

mínimos

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018 y PDI, 2012.

Tabla 5.6. Análisis de criterio de planteamiento de Iztapalapa, 2012

Programas para el desarrollo social (metas anuales)		
Sector Social/Programa	Meta por año	Indicadores de Planteamiento
Personas con discapacidad	5,000 personas	✓
Servicios educativos "CENDIS"	2,400 infantes	✓
Apoyo para el desarrollo de la infancia 0-5 años	10,000 apoyos	✓
Mejora de calidad de vida de las mujeres	600 acciones	✓
Deporte competitivo y comunitario	2,000 deportistas	✓
Integración social y oportunidades en hogares con hijos de 6 a 11 años	10,000 familias	✓
Apoyo al gasto escolar para jóvenes de secundaria	25,000 apoyos	✓
Eventos para jóvenes en condiciones de alta vulnerabilidad	27,000 apoyos	✓

Fuente: Información extraída de PDI, 2012.

En el caso de la delegación de Iztapalapa no encontramos congruencia, ni una verdadera alineación con las metas nacionales, ni estatales. En todo el documento se identifican 9 programas que se han venido manejando en administraciones pasadas, por lo tanto, no hay un esquema delegacional que fortalezca la administración. Sin bien se hace un diagnóstico adecuado de las condiciones en que se encuentra la delegación, no se ofrece un programa que tenga previsto el apoyar a solucionar los problemas focalizados que se señalan en el documento.

5.3. Análisis del programa delegacional Magdalena Contreras, 2012-2015

La alcaldía de la Magdalena Contreras, cuenta con una extensión territorial de 63.51 kilómetros cuadrados, los cuales representan el 4.1 % del total del territorio de la Ciudad de México. Colinda al norte con la alcaldía Álvaro Obregón; al este con las alcaldías de Álvaro Obregón y Tlalpan; al sur con la alcaldía Tlalpan y al oeste con el Estado de México y la alcaldía Álvaro Obregón. (PDMG,2012).

De las 16 alcaldías, la Magdalena Contreras ocupa el noveno lugar en extensión, con una superficie territorial de 7,458.43 hectáreas, lo que representa el 5.1% del total territorial de la Ciudad de México. De esta superficie, el 82.05% (6,119.46 has.) es área de conservación ecológica y el 17.95% restante (1,338.97 has.) es área urbana. (PDMG,2012).

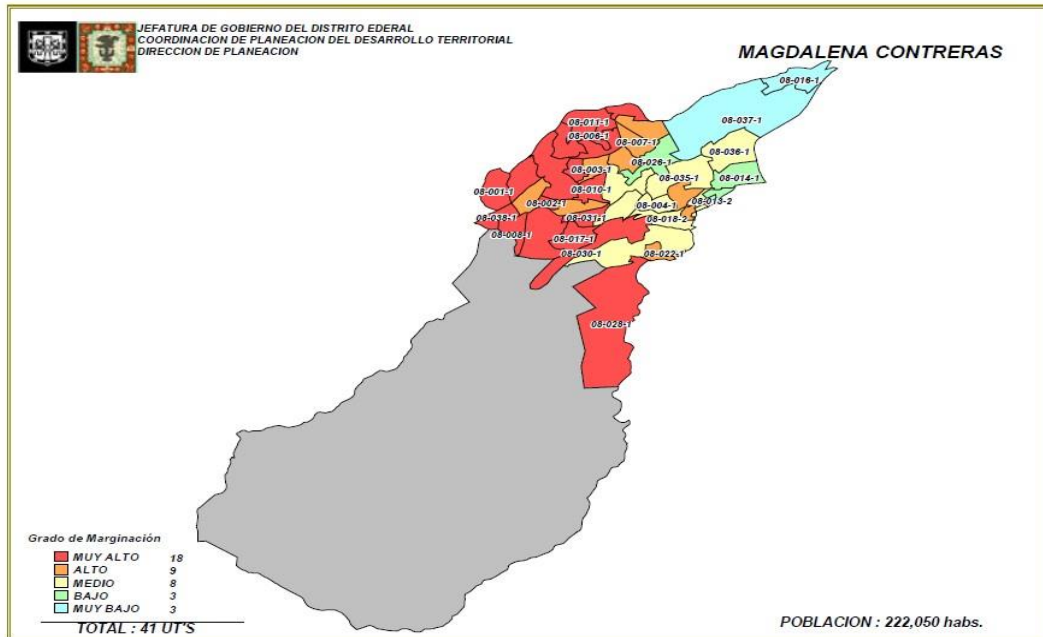
Hay dos puntos evidentes que marcan la planeación para la alcaldía Magdalena Contreras. Una es que la Magdalena Contreras es una demarcación territorial que presenta características rurales donde aproximadamente el 80% de su territorio es suelo de conservación y en el resto su población está dividida según el análisis de la coordinación de planeación y desarrollo del Distrito Federal (COPLADED) en 41 unidades territoriales (UT'S); de las cuales el 65.9%, es decir 27 UT'S presentan un grado de marginación entre alto y muy alto (PDMC,2012), como se muestra en la figura 5.

Lo que observamos en este programa es que para su planeación sí consideró realizar un diagnóstico completo de la situación de la alcaldía para canalizar las zonas en las que se encontró el mayor grado de marginalidad y en base en ello se propusieron las líneas de acción a seguir. Respecto al criterio de estructura del programa podemos señalar que el programa contiene un índice claro, el cual se divide en cuatro ejes estratégicos, que se subdividen en líneas de trabajo y acciones temáticas, las cuales enuncian los programas sociales de tal manera que el criterio de estructura lo tienen cubierto.

Ahora bien, Para en un primer acercamiento respecto a la vinculación de los ejes delegacionales y las metas estatales y federales orientados al desarrollo observamos en la tabla 5.7. que para Magdalena Contreras se consideraron los ejes: delegación con política social, delegación verde, comunicación social y aquellos relacionadas con las estrategias transversales

de nivel federal fueron participación ciudadana, derechos humanos, igualdad de género y transparencia.

Figura 5. Grado de marginación de la alcaldía Magdalena Contreras



Fuente: imagen extraída del PDMC. 2012

Es así que observamos que en el programa se destina un eje para el desarrollo social de la comunidad de la Magdalena Contreras denominado Delegación con Política Social.

Tabla 5.7. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Magdalena Contreras, 2012

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional de Magdalena Contreras
-------	---------	---------	-------------------------------------

Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Delegación con política social. Delegación verde. delegación segura. Una delegación con obras de impacto.
Metas orientadas al desarrollo social Estrategias transversales	México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano Acción internacional.	Delegación con política social. Delegación verde. Comunicación social . Participación ciudadana. Derechos humanos. Igualdad de género. Transparencia.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018 y PDMC, 2012.

Tal como se muestra en el Tabla 5.8. podemos apreciar con más detalle el programa cumple con 6 de los 10 derechos que denominamos mínimos. Cabe señalar que se hace un buen esfuerzo en la estructuración del programa.

Respecto al criterio de planteamiento de los programas sociales observamos, que sigue recurriendo al reforzamiento del programa de administraciones anteriores como parte de su gama de programas.

Al momento de revisar los programas se sigue cayendo en el error redacción “erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres” (PDMC, 2012, p.42).

Tabla 5.8. Vinculación de los programas sociales de Magdalena Contreras, 2012, con la cobertura de los

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Ejes/ Líneas de acción Delegacionales	Programas sociales del Programa delegacional de Magdalena Contreras
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	Alimentación	Delegación verde / Economía local y Seguridad alimentaria	Instalación de huertos delegacionales para la seguridad alimentaria. Fomento a empresas y formación de cooperativas de productores y mujeres productoras. Fortalecimiento y generación de capacidades.
		Discriminación y derechos humanos	X	X
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Política social / Salud / Servicios médicos	Otorgar a la población de la Magdalena Contreras en general, servicios de atención primaria a la salud física, dental y psicológica de manera gratuita y de calidad. de igual manera, acercar servicios sociales a las comunidades, pueblos, colonias y barrios de la demarcación mediante un programa semanal de acercamiento a la población. El gobierno de cosas buenas instalará seis nuevos consultorios médicos integrales, para los meses de junio, agosto, octubre y diciembre (medico, dentista, psicólogo y trabajo social).
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Vivienda		X
México con Educación de Calidad	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.	Educación	Política social / Educación	Becas escolares nivel primaria Becas escolares nivel secundaria Centros de desarrollo infantil (CENDIS) proyecto educativo del centro escolar beneficio y acceso a los bienes culturales, apoyo y promoción de grupos culturales de mujeres
	Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Cultura	Política social / Impulso cultural	Desde las banquetas haciendo fiestas Festivales culturales Fiestas culturales Recintos culturales Sinfónica juvenil
		Deporte	Política social / Educación física y deporte	Se dará a la institución delegacional, el lugar que le corresponde, sustentando, motivando e incentivando a los deportistas, ofreciendo alternativas de acción y estimulando su desempeño. de igual manera se integraran las propuestas de particulares, que así lo soliciten, a un magno programa de actividades, sumando así esfuerzos por instalar el gusto por el deporte en la comunidad contrerense.
México Próspero	Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Transparencia y tecnología	Política social /Comunicación Social	X
	Promover el empleo de calidad. Perspectiva de género	Empleo con equidad	Política social / Impulso a los mercados públicos Política social / /Mujeres y Derechos Humanos	X
Estrategia Transversal Perspectiva de Género.	Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	Igualdad de género. participación ciudadana.	Política social / Participación Ciudadana Política social / Transparencia	Apoyo a mujeres de escasos recursos. Erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres. Beneficio y acceso a los bienes culturales, apoyo y promoción de grupos culturales de mujeres. Fortalecimiento de la participación de las mujeres y construcción de ciudadanía. Adultos mayores y discapacitados. Asambleas ciudadanas de rendición de cuentas. Foro delegacional reformas a la ley de participación Ciudadana. Elección de comités ciudadanos 2012-2015 y aplicación de presupuestos participativos. Talleres de formación y capacitación (valores democráticos y apoyo al desarrollo de la comunidad). Elaboración del diagnóstico delegacional Aplicación de resultados y beneficios finales. Capacitación a servidores públicos en 3 niveles y mesas de trabajo. Capacitación a la ciudadanía. Medidas contra la corrupción.

derechos mínimos.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018 y PDMC, 2012.

Tal como se muestra en la tabla 5.9., observamos que no existen indicadores que demuestren que los programas sociales que se pretendían implementar cumplieran con los elementos mínimos para ser desarrollados exitosamente.

Tabla 5.9. Análisis del criterio de planteamiento de Magdalena Contreras, 2012

Acciones Temáticas para la línea de trabajo “Delegación con Política Social”		Indicadores de Planteamiento
Becas escolares nivel primaria	Apoyar a niños de escasos recursos económicos que se encuentran estudiando su educación primaria en escuelas públicas de la delegación la magdalena contreras.	X
Becas escolares nivel secundaria	Contribuir con la equidad educativa para permitir que un mayor número de niñas y niños tengan acceso a la educación secundaria y lograr su permanencia hasta su conclusión.	X
Centros de desarrollo infantil (CENDIS) proyecto educativo del centro escolar	Los centros de desarrollo infantil CENDIS son establecimientos donde se proporcionan servicios de educación inicial y preescolar. los CENDIS ofrecen servicio a hijos de madres trabajadoras y su objetivo general es brindar asistencia y educación integral a niños pequeños. el programa de estudio en educación básica preescolar 2011 se enfoca al desarrollo de competencias de las niñas y los niños que asisten a los centros de educación preescolar, esta decisión de orden curricular tiene como finalidad principal propiciar que los alumnos integren aprendizajes y los utilicen en su actuar cotidiano.	X
Apoyo a mujeres de escasos recursos	Otorgar apoyos en especie, de manera bimestral, a 920 mujeres de escasos recursos, madres solas, solteras y/o madres adolescentes residentes de la delegación.	✓
Adultos mayores y discapacitados	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar un apoyo en especie a adultos mayores residentes de la delegación la Magdalena Contreras, con la finalidad de promover la equidad en el acceso a bienes y servicios, la inclusión social y atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este sector de la población. Apoyar con una despensa a la población adulta mayor, residente de la delegación la magdalena contreras, que cuente con 60 y hasta 67 años 11 meses de edad. brindar el apoyo a población adulta mayor que viva en las 47 unidades territoriales de la demarcación, de forma prioritaria a la que presente grado de marginación medio, alto y muy alto. Mejorar la economía de la población adulta mayor y de la población discapacitada para combatir el deterioro de su calidad de vida. Gestionar la procuración de aditamentos o accesorios para discapacitados con el objetivo de facilitar el desempeño de sus actividades cotidianas. 	✓
Servicios médicos	Otorgar a la población de la Magdalena Contreras en general, servicios de atención primaria a la salud física, dental y psicológica de manera gratuita y de calidad. de igual manera, acercar servicios sociales a las comunidades, pueblos, colonias y barrios de la demarcación mediante un programa semanal de acercamiento a la población. el gobierno de cosas buenas instalará seis nuevos consultorios médicos integrales, para los meses de junio, agosto, octubre y diciembre (medico, dentista, psicólogo y trabajo social).	X
Protección animal	Salvaguardar la salud pública en la delegación la magdalena contreras, en concurrencia con la vigilancia hacia el cuidado y el bienestar animal. ofrecer servicios del índole veterinario de alta calidad para el manejo de una población de perros y gatos saludables, incluyendo las campañas de vacunación antirrábica y de esterilización gratuita	

Educación física y deporte	Se dará a la institución delegacional, el lugar que le corresponde, sustentando, motivando, e incentivando a los deportistas, ofreciendo alternativas de acción y estimulando su desempeño. de igual manera se integrarán las propuestas de particulares, que así lo soliciten, a un magno programa de actividades, sumando así esfuerzos por instalar el gusto por el deporte en la comunidad contrerense.
Jornadas comunitarias	Promover jornadas de limpieza, salud, servicios e imagen urbana que permitan dar una atención integral a la ciudadanía mediante la participación de toda la estructura delegacional, procurando la pronta y rápida atención a la demanda ciudadana tanto de los vecinos en general como de las representaciones vecinales que existan en las colonias visitadas.

Fuente: Elaboración propia en base al PDMC, 2012.

Por otro lado, es de destacar que en un apartado del programa toca el tema de “seguimiento, control y evaluación” de los programas que su administración pretende implementar resaltando la importancia de darle un seguimiento a corto, mediano y largo plazo. (Véase tabla 5.10.). Sin embargo, lo que propone aún no tiene definida una metodología de evaluación y esto es lógico debido a que el planteamiento de los programas aún no se encuentra bien estructurado, es decir, el planteamiento de los programas no cumple en su totalidad con los parámetros mínimos que se deben considerar para un buen planteamiento.

Tabla 5.10. Seguimiento, control y evaluación

Mujeres y derechos humanos
Corto plazo: lograr la incorporación de la perspectiva de género en los planes y programas delegacionales Mediano plazo: lograr la construcción de nuevas identidades culturales, equitativas y sin discriminación para las mujeres. largo plazo: lograr la disminución de los índices de desigualdad de manera significativa dentro de la demarcación.

Fuente: Elaboración propia en base al PDMC, 2012.

5.4. Análisis del programa delegacional de Azcapotzalco, 2012-2015

La alcaldía Azcapotzalco forma parte de las 16 alcaldías que configuran la Ciudad de México, se localiza en la parte noroeste de la Ciudad de México y al centro de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Colinda al norte con el municipio de Tlalnepantla de Baz; al este con la alcaldía Gustavo A. Madero; al sur con las alcaldías Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo y al oeste con el municipio de Naucalpan. Tiene una superficie territorial de 3,330 hectáreas, que corresponde al 2.24% de la superficie total del Ciudad de México y al 4.4% de la zona urbana de la entidad. (PDA, 2012).

En el diagnóstico realizado para el programa nos dicen que Azcapotzalco es un espacio urbano consolidado el cual presenta una particularidad en su desarrollo y es que es una zona altamente industrial, por lo tanto, la urbanización se llevó a cabo de manera irregular a la par del crecimiento industrial surgía la necesidad de establecer conjuntos habitacionales que convergen con industrias, bodegas, oficinas, la refinería de Azcapotzalco etc., los cuales representan un déficit de equipamiento de las áreas verdes. Así como el aglomeramiento de tránsito ocasionado por los vehículos de carga y el tránsito en general que representa un alto grado de contaminación y, por lo tanto, representan una problemática en esta demarcación. (PDA, 2012).

Si bien, nuestra investigación se centró en analizar la transversalidad de los programas sociales, contenidos en los programas delegacionales, también es importante considerar que cada alcaldía representa diferentes escenarios en los que debe actuar la política social como parte integral de la planeación y tomarlo como referencia para una mejor perspectiva en la investigación.

Entonces ya entrados en materia al analizar el programa pudimos observar, como se muestra en la tabla 5.11., el primer acercamiento con la vinculación de las metas federales, estatales y los ejes delegacionales de Azcapotzalco, donde se señala que los ejes orientados al desarrollo social para este caso fueron: servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental, programa nutricional “por tu familia pesa menos, vive más”, y aquellas metas relacionadas con las estrategias transversales de nivel federal resultaron: participación ciudadana, igualdad de género y evaluación y análisis de resultados. Por lo que se observa que no se tiene un apartado destinado al desarrollo social en particular.

Tabla 5.11. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Azcapotzalco, 2012

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional de Azcapotzalco
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Servicios públicos de calidad. Seguridad pública y convivencia vecinal. Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad. Desarrollo económico y sustentabilidad ambiental. Calidad de los servicios urbanos e infraestructura pública. Ciudadanización y mejora en el servicio de los servidores públicos. Un delegado cerca de ti.
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México próspero.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.	Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad. Desarrollo económico y sustentabilidad ambiental Programa nutricional “por tu familia pesa menos, vive más”
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano Acción internacional.	Participación ciudadana. Igualdad de género. Evaluación y análisis de resultados.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018 y PDA, 2012

En cuanto a la estructura del documento se enumeran 8 ejes estratégicos para esa administración, pero tal como lo mencionamos el programa no cuenta con un apartado específico destinado al desarrollo social explícitamente.

En la revisión al contenido del documento pudimos observar que los ejes estratégicos del programa que contenían programas y acciones destinadas al desarrollo social fueron: servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental y el programa nutricional “por tu familia pesa menos, vive más”. De los cuales pudimos constatar que el eje “Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad”, era el eje que se destinó para plantear los programas respecto al desarrollo social, este eje establece una misión, visión y un objetivo general y otros específicos, así como lo que denomina metas, que es el apartado que enumera una serie de acciones más relacionada con las líneas de acción que con la definición de metas y otro apartado denominado líneas de acción el cual no presenta indicios de acciones.

Profundizando en el análisis, en la tabla 5.12. podemos apreciar con más detalle el programa cumple con 7 de los 10 derechos que denominamos mínimos.

Sin embargo, como ya se estableció con anterioridad no existe un buen planteamiento dentro de los programas que pretende echar a andar la administración, es decir, no se identifica la cobertura del programa, en algunas de las metas podemos observar que, sí hay una población objetivo, pero no en todos, tampoco se identifica la temporalidad del programa, por lo tanto, determinar si el programa pretende solucionar alguna problemática específica tampoco está determinado.

Tabla 5.12. Vinculación de los programas sociales de Azcapotzalco, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos.

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Ejes/ Líneas de acción Delegacionales	Programas sociales del Programa Delegacional de Azcapotzalco
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población	Alimentación	Programas Especiales	Programa nutricional "por tu familia pesa menos, vive más". Programa muévete y metete en cintura; este programa contempla generar un amplio movimiento social informado y organizado para promover estilos de vida saludables, a través de acciones de orientación alimentaria y fomento a la actividad física, sin embargo, para lograr esto se plantea como reto fundamental incidir en la modificación de los determinantes del sobrepeso, obesidad y sedentarismo a través cinco acciones. Programa cinco pasos; este programa pretende promover el cambio de conductas y la adopción de hábitos saludables para toda la población, impulsando y permitiendo generar en los individuos una apropiación del cuidado de la salud en solo cinco acciones que se pueden realizar en compañía de un familiar y amistades para tener una vida más saludable.
		Discriminación y derechos humanos	X	X
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad.	Brindar atención médica a la población vulnerable, apoyo para estudios y análisis en 25 jornadas o campañas de salud.
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda)	Vivienda	X	X
	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Educación.	Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad.	Proporcionar 1,200 apoyos a los niños y niñas del programa héroes de barrio. Promover 120 cursos, talleres, conferencias, presentaciones de lecturas etc. Proporcionar a 110 personas docentes de los CENDIS capacitación. Organizar tres ferias del libro.
México con Educación de Calidad	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.	Cultura	Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad.	Organizar y fomentar 230 eventos culturales que implican exposiciones de pintura, presentaciones musicales, de danza, baile y de otras expresiones de carácter cultural. Rescate del patrimonio cultural de la delegación
	Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Deporte	Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad.	Organizar y promover 150 eventos deportivos en las diferentes disciplinas deportivas. Incrementar la participación deportiva en actividades físicas de tradición en la delegación como el béisbol
	Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Transparencia innovación ciencia y tecnología	Programa delegacional de acceso a las nuevas tecnologías.	Instalar 5 centros digitales en Azcapotzalco. Realizar 42 talleres de capacitación en cada centro de conocimiento digital. Hacer llegar a 45 mil usuarios el uso y el aprovechamiento del internet. Entregar 5 computadoras laptops en cada escuela de la delegación. Impulsar acciones de recuperación económica en los 5 centros digitales con los usuarios, específicamente por el concepto de impresión. Instalar 56 equipos en los centros digitales.
México Próspero	Promover el empleo de calidad.	Empleo con equidad	Desarrollo económico y sustentabilidad ambiental	Ser el vínculo con los oferentes de empleo para promover la oferta de por lo menos 12,000 vacantes del sector productivo. mejorar la empleabilidad de al menos 1,000 personas, para cumplir con futuras responsabilidades a través de la mejora de sus conocimientos, habilidades y actitudes, con apoyo de las instituciones de capacitación técnica y de nivel medio y superior. Mejorar la calidad de vida de por lo menos 1,800 personas ofreciendo alternativas productivas para la economía familiar, a través de cursos de capacitación empresarial para emprender un negocio propio.
	Perspectiva de género		X	X
Estrategia Transversal Perspectiva de Género.	transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente		Participación ciudadana	Diseñar estrategias institucionales y administrativas en beneficio de la población de Azcapotzalco. Organizar foros de participación e interlocución entre el gobierno y la ciudadanía. Implementar acciones de vigilancia para verificar los proyectos del presupuesto participativo. Diseñar mecanismos que regulen el desabasto de agua potable en la delegación Azcapotzalco. Apoyar a los comités ciudadanos en la elaboración de los proyectos del presupuesto participativo.
		Igualdad de género. participación ciudadana.		

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013-2018, el PGDDF, 2013-2018 y PDA, 2012

Al analizar con más profundidad fue casi imposible reconocer indicios de transversalidad en el programa. Podemos señalar de igual forma que a pesar de que cada eje cuenta con apartados tales como: misión, visión, objetivos generales, objetivos específicos, metas y líneas de acción, al momento de tratar de localizar con precisión las acciones (líneas de acción) que

se pretenden llevar a cabo para el logro de los objetivos, éstas no mantenían una congruencia con los objetivos planteados, es decir, no se observan programas concretos que contengan el mínimo de los indicadores que buscamos en el planteamiento de un programa social.

Tabla 5.13. Análisis del criterio de planteamiento de Azcapotzalco, 2012

Políticas de Desarrollo Social	
	Indicadores de planteamiento
Programas especiales	x
Servicios sociales, cultura y esparcimiento de calidad	✓
Programa delegacional de acceso a las nuevas tecnologías	x
Desarrollo económico y sustentabilidad ambiental	x
Participación ciudadana	x

Cabe señalar que Sí se pudo localizar un apartado destinado a la evaluación de los programas y una metodología, que sin bien no es específicamente una metodología orientada a resultados, es un buen indicio de que en la administración se pretende realizar un seguimiento y control del ejercicio de sus acciones.

5.5. Análisis del programa delegacional de Coyoacán, 2012-2015

La demarcación de Coyoacán concentra una gran infraestructura urbana, cultural y de servicios, entre los que se ubican el museo Casa de León Trotsky, el museo de Frida Kahlo, el museo Universitario de Arte Contemporáneo, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la UAM de Xochimilco, el ESIME Culhuacán, la UVM, y 8 escuelas de nivel medio superior, dos estadios de fútbol de importancia nacional, así como un gran número de centros deportivos, culturales y recreativos. Además, el centro histórico de Coyoacán es uno de los barrios más intelectuales y bohemios de la ciudad, ésta se ubica a la zona centro-sur de la Ciudad de México, colinda al norte con Benito Juárez, al oriente con Iztapalapa, al sureste con Xochimilco, al sur con Tlalpan y al poniente con Álvaro Obregón. (PDC,2012).

Analizando el criterio de estructura se pudo observar que se cuenta con un diagnóstico social y económico de la población de Coyoacán, el cual nos informa que la demarcación está integrada por 142 colonias, pueblos y barrios, es de señalar que 60 de estas colonias son de un alto nivel socioeconómico y sólo cuatro del total son colonias populares que se encuentran con un nivel de marginación, sin embargo, no hay colonias en un nivel extremadamente bajo de marginación. Por otro lado, el uso de suelo habitacional representa el 69 %, el de usos mixtos el 3 %, el de espacios abiertos el 16 %, el de la industrial es el 2 % y el de equipamiento urbano el 10 %. (PDC,2012).

En cuanto al panorama económico que nos brinda el programa es de resaltar que el ingreso promedio de los habitantes de la demarcación Coyoacán es medio-alto, siendo los subordinados y remunerados el empleo más frecuente, representando al 70.5 % del total de ocupados, sin embargo, se enfrentan al restringido acceso a la salud.

Para comenzar con el análisis de este estudio se analizó el criterio de estructura donde pudimos determinar que el programa no contenía un índice que guiara el desarrollo del documento, (véase tabla 5.26). Así que tuvimos que desglosar cada eje e ir clasificando el contenido, observando que el instrumento contiene siete ejes estratégicos los cuales fueron: derecho a la ciudad, equidad y respeto a los derechos humanos, seguridad ciudadana y prevención del delito y la violencia, economía competitiva e incluyente, desarrollo tecnológico y generación de empleo, desarrollo cultural y fortalecimiento de la identidad coyoacanense, desarrollo sustentable de largo plazo, nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos.

En la tabla 5.14. podemos observar el primer acercamiento de vinculación respecto de las metas federales, estatales y los ejes delegacionales de Coyoacán que en este caso fueron: programa de desarrollo económico, tecnológico y de fomento al empleo, programa de desarrollo social, acciones especiales de la delegación Coyoacán derivados de los 20 compromisos de la campaña.

Tabla 5.14. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Coyoacán, 2012

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional de Coyoacán	
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México prospero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Derecho a la ciudad. Equidad y respeto a los derechos humanos. Seguridad ciudadana y prevención del delito y la violencia. Economía competitiva e incluyente; desarrollo tecnológico y generación de empleo. Desarrollo cultural y fortalecimiento de la identidad coyoacanense. Desarrollo sustentable de largo plazo. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos.	
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México prospero.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.	Economía competitiva e incluyente; desarrollo tecnológico y generación de empleo. Desarrollo cultural y fortalecimiento de la identidad coyoacanense.	Programa de desarrollo social. Programa de desarrollo económico, tecnológico y de fomento al empleo. Acciones especiales de la delegación Coyoacán, derivados de los 20 compromisos de campaña.

			Desarrollo sustentable de largo plazo.	
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano Acción internacional.	Equidad y respeto a los derechos humanos.	Programa de participación ciudadana. Programa de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDC, 2012.

En esta tabla se observa una particularidad y es que como se podrá verificar en la segunda fila de la tabla 5.15., donde se acotan los ejes a sólo los que tiene que ver con las metas orientadas al desarrollo social, según los ejes planteados en el documento, éstos tendrían que ser: economía competitiva e incluyente; desarrollo tecnológico y generación de empleo, desarrollo cultural y fortalecimiento de la identidad coyoacanense y desarrollo sustentable de largo plazo, sin embargo, al revisar el planteamiento de los ejes, éstos no contenían acciones (programas), por lo que se tuvo que dividir esta fila en dos celdas para señalar aquellos apartados en los que sí se observaba el planteamiento de acciones (programas), que para este programa se estructuraron en apartados posteriores a los ejes estratégicos y se desarrollan a partir de doce programas específicos:

- Programa de comunicación social
- Programa de ventanilla única CESAC
- Programa de desarrollo económico, tecnológico y de fomento al empleo
- Programa de gobierno, legalidad y certeza jurídica
- Programa de desarrollo urbano
- Programa de obras públicas.
- Programa de seguridad pública y prevención del delito

- Programa de protección civil
- Programa de desarrollo social, que a su vez se subdivide en:
- Programa de Educación, centros de desarrollo comunitario, programa de bibliotecas públicas, programa de salud, programa de equidad y contra la discriminación, programa de promoción deportiva.
- Programa de participación ciudadana
- Programa de derechos humanos
- Programa de servicios y mejoramiento urbano

Los programas destinados al desarrollo social en este caso fueron: Programa de educación, centros de desarrollo comunitario, programa de bibliotecas públicas, programa de salud, programa de equidad y contra la discriminación, programa de promoción deportiva, programa de desarrollo económico, tecnológico y de fomento al empleo, programa de desarrollo social y acciones especiales de la delegación Coyoacán derivados de los 20 compromisos de la campaña, por último, como programas transversales se localizaron: programa de derechos humanos programa de participación ciudadana y programa de servicios.

En este orden de ideas, se puede observar en la tabla 5.15. que el Programa Delegacional de Coyoacán cumple con 8 de los 10 derechos que denominamos mínimos a partir de esos 12 programas especiales.

Tabla 5.15. Vinculación de los programas sociales de Coyoacán, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Ejes/ Líneas de acción Delegacionales	Programas sociales del Programa Delegacional de Coyoacán
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Alimentación	Acciones especiales de la delegación Coyoacán, derivados de los 20 compromisos de campaña.	Programa permanente de entrega de despensas para apoyar a familias de escasos recursos.
		Discriminación y derechos humanos	Programa de desarrollo social.	Programa de equidad y contra la discriminación. Programa de derechos humanos.
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Programa de desarrollo social.	Programa de salud (No tiene Líneas de acción)
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda)	Vivienda	X	X
México con Educación de Calidad	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	Educación	Programa de desarrollo social / Acciones especiales de la delegación Coyoacán, derivados de los 20 compromisos de campaña.	Programa de educación: centros de desarrollo comunitario. Programa de bibliotecas públicas.
	Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.			
	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.	Cultura	Acciones especiales de la delegación Coyoacán, derivados de los 20 compromisos de campaña.	Programa de rescate de espacios públicos a través de la educación: fomento a la lectura, actividades artísticas y culturales dirigidas a la población de escasos recursos. Programa para el impulso de teatros al aire libre, librerías físicas y virtuales, así como caravanas de artistas. Creación de un turibús cultural, para que los infantes conozcan los museos. Programa itinerante de cine, danza, música, teatro, literatura y distintas expresiones artísticas en todas las colonias de la delegación. Programa para la reacción de una biblioteca virtual y bibliotecas móviles. Programa de lecturas colectivas con escritores reconocidos. Programa de donación de computadoras para niños y jóvenes de escasos recursos Programa de acceso gratuito a internet en parques públicos Programa de apoyo y difusión de las tradiciones culturales de los pueblos y barrios originarios, con sus tradiciones culturales. Fortalecimiento y ampliación de los programas sociales existentes. Construcción de un polideportivo, instalación de gimnasios comunitarios y al aire libre, dotación de uniformes para niños y niñas sobresalientes y en situación de riesgo.
México Próspero	Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Deporte	Programa de desarrollo social	Programa de promoción deportiva
	Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Transparencia innovación. ciencia y tecnología	X	X
	Promover el empleo de calidad.	Empleo con equidad	Programa de desarrollo económico, tecnológico y de fomento al empleo.	Programa de desarrollo económico, tecnológico y de fomento al empleo. Realizar ferias de artesanos, productores, sociedades cooperativas y/o micro y pequeños empresarios. Organizar con otras instituciones encuentros temáticos de fomento cooperativo. Organizar cursos de capacitación para el autoempleo y la formación y consolidación de micro y pequeñas empresas dirigidas por mujeres y jóvenes. Brindar asesorías al micro, pequeñas y medianas empresas que soliciten información que estén dirigidas por mujeres y jóvenes. Pláticas informativas en coordinación con otras instituciones para el trámite de apoyos a pymes dirigidas por mujeres y jóvenes.
Estrategia Transversal Perspectiva de Género.	Perspectiva de género transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	Igualdad de género. participación ciudadana.	X	X Programa de participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDC, 2012.

Ahora bien, al realizar el análisis del criterio de planteamiento respecto al contenido del programa y no perdiendo de vista nuestro objetivo, se seleccionaron los ejes que tenían relación

con el cumplimiento de alguno de nuestros diez derechos sociales mínimos, así como los elementos que se consideraron indispensables en el planteamiento de los programas, es decir, cobertura del programa, población objetivo, temporalidad del programa y determinar si el programa pretende solucionar alguna problemática específica.

Tabla 5.16. Análisis del criterio de planteamiento de Coyoacán, 2012

Programa de desarrollo social						
Programa social	Presentación	Estrategias	Objetivo	Líneas de acción	Indicadores de planteamiento	
Programa de Educación	Centros de desarrollo comunitario.	✓	✓	✓	✓	x
	Programa de bibliotecas públicas,	x	✓	x	x	x
	Programa de salud.	✓	✓	✓	x	x
	Programa de equidad y contra la discriminación.	x	x	✓	✓	✓
	Programa de promoción deportiva.	✓	✓	✓	✓	x

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDC, 2012.

A partir de la identificación del apartado destinado al desarrollo social y a manera de ejemplo, se identificaron seis programas los cuales se subdividían en: presentación, estrategias, objetivos y líneas de acción, tal como se muestra en la tabla 5.16. pudimos observar que no todos los programas mantenían la misma lógica, es decir, algunos programas carecían de algún apartado y al observar las líneas de acción, éstas en su mayoría no contenían ningún indicador de los planteados en el párrafo anterior.

5.6 Análisis del programa delegacional Miguel Hidalgo 2012-2015

La alcaldía Miguel Hidalgo es una de las cuatro alcaldías que forman la llamada ciudad central estas son: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Álvaro Obregón y por su puesto Miguel Hidalgo, en esta última, se desarrolla la mayor concentración de afluencia debido a que en esta zona podemos encontrar localizados gran cantidad de centros de concurrencia por las actividades laborales, comerciales, educativas, recreativas, culturales y de negocios que se desarrollan en ellos, por nombrar algunas tenemos: el bosque de Chapultepec en sus tres secciones, el Hipódromo de las Américas, el Observatorio de la CDMX, el Conservatorio Nacional de Música, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de la Defensa Nacional, los museos Nacional de Antropología e Historia Natural, Rufino Tamayo, Arte Contemporáneo, Arte Moderno y del Niño, la Escuela Normal Superior para Maestros, La Universidad del Valle de México, la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea, el Instituto Politécnico Nacional (Casco de Santo Tomás), el Hospital Mocel, Hospital Español, la Cruz Roja Mexicana, por nombrar algunos. Como se puede apreciar es una de las alcaldías con mayor afluencia. (PDMH,2012).

Geográficamente colinda con las alcaldías de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos y en el Estado de México con el municipio de Huixquilucan, por lo tanto, representa un impacto importante sobre su condición urbana y el desarrollo de la integración metropolitana.

En cuanto al análisis del programa delegacional que se realizó, en específico al desarrollo social, éste programa focalizó sus líneas de acción a sectores específicos como la niñez, jóvenes y jefas madres de familia, personas con discapacidad y personas mayores de 60 años como población de alta vulnerabilidad. (PDMH,2012).

Ahora bien, tal como se ha venido trabajando en cada análisis delegacional en este caso, podemos observar en la tabla 5.17. la vinculación de las metas federales, estatales y delegacionales de Miguel Hidalgo en tres momentos.

En la segunda fila se acotan los ejes a sólo los que tiene que ver con las metas orientadas al desarrollo social que en este caso fueron: reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes, equidad, seguridad y justicia expedita, intenso movimiento cultural, nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

Tabla 5.17. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Miguel Hidalgo, 2012

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional de Miguel Hidalgo
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes. Equidad. Seguridad y justicia expedita. Economía competitiva e incluyente. Intenso movimiento cultural. Desarrollo sustentable y de largo. Nuevo orden urbano: servicios Eficientes y calidad de vida, para todos.
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México próspero.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.	Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes. Equidad. Seguridad y justicia expedita. Intenso movimiento cultural. Nuevo orden urbano: servicios Eficientes y calidad de vida, para todos.
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano Acción internacional.	Desarrollo sustentable. Desarrollo de la vida pública en la ciudad. Equidad de género.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDMH, 2012.

Es así que para finalizar en la tercera fila de la misma manera en orden jerárquico se describen aquellas metas relacionadas con las estrategias transversales de nivel federal que para este caso fueron, desarrollo sustentable, desarrollo de la vida pública en la ciudad y equidad de género.

Tabla 5.18. Vinculación de los programas sociales de Miguel Hidalgo, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos

Metas Federal	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Objetivos Delegacionales	Programas sociales del Programa Delegacional de Miguel Hidalgo
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Alimentación Discriminación y derechos humanos	X Equidad	X Consultas médicas gratuitas a domicilio Apoyo para madres jefas de familia Apoyo para personas con discapacidad Prevención de las adicciones
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes	Reacción de la dirección ejecutiva de derechos humanos, igualdad y no discriminación. Campañas permanentes de información y educación en materia de DDHH a la ciudadanía. Coordinación interinstitucional con organismos defensores de DDHH. Programa 60 y más. Gobierno joven. Prevención de las violencias. Construcción y rehabilitación de vivienda.
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Vivienda Educación	Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.	Secundaria sí. Cursos gratuitos en faros del saber. Fondo de regeneración comunitaria. Biblioteca virtual. Política educativa.
México con Educación de Calidad	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Cultura Deporte	Intenso movimiento cultural. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.	Política cultural. Corredor cultural casa Luis Barragán-Metro Constituyentes. Recuperación del cine cosmos.
	Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Transparencia innovación. ciencia y tecnología	Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes	Nueva política deportiva y gratuidad en centros deportivos.
México Próspero	Promover el empleo de calidad. Perspectiva de género	Empleo con equidad	Equidad / Economía competitiva e incluyente	Línea directa del delegado. Acceso gratuito a internet en plazas públicas. E-gobierno. Yo te prevengo. Módulos de orientación, atención y transparencia. Certificaciones ISO. Empleo seguro. Mercado: nuevo modelo de gestión. Trabaja y vive en tu delegación.
	Estrategia Transversal Perspectiva de Género.	Igualdad de género. participación ciudadana.	Equidad	Prevención de las violencias.
	transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente		X	X

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDMH, 2012

Tal como se muestra en la tabla 5.18. Vinculación de los programas sociales de Miguel Hidalgo 2012, con la cobertura de los derechos mínimos podemos apreciar con más detalle el programa cumple con 9 de los 10 derechos que denominamos mínimos.

Respecto al criterio de estructura el programa realiza un diagnóstico de cada problemática que detectó, así como la planeación de alternativas que coadyuvaran en su solución de dichos problemas, de igual forma se planteó el diseño de las líneas de acción, metas a cumplir con la implementación de los programas, el impacto de los mismos, y se le asignó un área responsable.

Esto último, hizo que el programa delegacional tuviera mayor control en la canalización de sus recursos pues al tener identificadas las poblaciones a las que irían dirigidos los programas, la focalización de los recursos materiales y humanos alcanza un mayor impacto.

Es de resaltar que este programa tiene bien identificadas ciertas problemáticas en la demarcación, la población objetivo a la que van canalizadas, la cobertura y con ello, algunas alternativas para la solución de dichos problemas, el diseño de las líneas de acción e impacto, así que dentro de los indicadores que señalamos en nuestra investigación como parámetros mínimos para analizar el planteamiento de los programas de desarrollo social que se deben encontrar en el programa sólo quedaría pendiente la temporalidad del programa.

Por lo tanto, podemos estar satisfechos con el resultado obtenido tanto en la alineación de las metas y objetivos de los programas Federal y estatal con el este programa delegacional, así como el planteamiento de los programas dirigidos al desarrollo social para esta demarcación.

Tabla 5.19. Análisis del criterio de planteamiento de Miguel Hidalgo, 2012

Eje 2. Equidad						
	Programa social	Diagnóstico	Líneas de acción	Meta	Área Responsable	Indicadores de planteamiento
Desarrollo social	Consultas médicas gratuitas a domicilio	✓	✓	✓	✓	✓
	Programa 60 y más	✓	✓	✓	✓	✓
	Apoyo para madres jefas de familia	✓	✓	✓	✓	✓
	Apoyo para personas con discapacidad	✓	✓	✓	✓	✓
	Empleo seguro	✓	✓	✓	✓	✓
	Secundaria sí	✓	✓	✓	✓	✓
	Nueva política deportiva y gratuidad en centros deportivos	✓	✓	✓	✓	✓
	Cursos gratuitos en faros del saber	✓	✓	✓	✓	✓
	Fondo de regeneración comunitaria	✓	✓	✓	✓	✓
	Biblioteca virtual	✓	✓	✓	✓	✓
	Gobierno joven	✓	✓	✓	✓	✓
	Política educativa	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia en base al PDMH, 2012

En cuanto al tema de evaluación, en el análisis Sí se localizó un apartado referente a evaluación. Este programa delegacional se apega a una metodología de tipo FODA (fortalezas y debilidades), sin embargo, es dirigida a evaluar la gestión delegacional y su desempeño, es decir, evalúan el grado de satisfacción que se tiene de la administración más que los resultados obtenidos en la ejecución de sus programas sociales, para ello cuentan con un proceso de evaluación diseñado para el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos planteados, de manera trimestral. Observemos que lo que se pretende evaluar es el avance en los objetivos planteados en el programa delegacional y no en la solución de la problemática social para la cual fueron implementados los programas de desarrollo social de dicha administración.

Ya, por último, observamos que las metodologías que se utilizan como herramientas de evaluación no cuentan con una programación orientada a resultados, como lo establece la Ley General de Desarrollo Social, respecto a la implementación seguimiento y evaluación de los programas sociales de desarrollo social y le SED.

5.7. Análisis del programa delegacional Álvaro Obregón 2012-2015

La alcaldía Álvaro Obregón se localiza al poniente de la Ciudad de México, colinda al norte con la demarcación Benito Juárez y Coyoacán, al sur con las demarcaciones Magdalena Contreras y Tlalpan y el municipio de Jalatlaco, Estado de México y al poniente con Cuajimalpa. Esta alcaldía está integrada por 210 colonias, 9 pueblos y 4 barrios, en cuestión espacial, ocupa el octavo lugar en superficie, respecto a las demás demarcaciones. Entre las principales vialidades encontramos a la autopista México-Toluca como principal acceso con la Ciudad de Toluca, así como el anillo periférico que limita el lado nororiente de la Ciudad.

Las principales fuentes de ingreso de esta zona son la actividad empresarial en la zona de corporativos de Santa Fe y San Ángel que cuentan con presencia de empresas con nivel internacional y por otro lado los servicios recreativos, educativos y comercios, como, por ejemplo, la Plaza de San Jacinto, en la zona de San Ángel, museos como el de Carrillo Gil, museo Casa de Estudios Diego Rivera y Frida Kahlo, Ex Convento del Carmen, Teatro Pedregal, Centro Cultural Helénico, Complejo Escenaria y zona de Altavista. (PDAO,2012).

Para el caso de Álvaro Obregón respecto a la vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales orientados al desarrollo observamos en la tabla 5.20. que los ejes orientados al desarrollo social fueron: gobierno y administración pública y desarrollo social y las metas respectivas con las estrategias transversales de nivel federal resultaron: derechos humanos y perspectiva de género.

En el criterio de estructura tenemos que el programa cuenta con un índice que tiene coherencia con el contenido del mismo, asimismo se observa un amplio conocimiento de la problemática de la comunidad mediante el diagnóstico de esta alcaldía que se dividió en

ubicación geográfica, población, vivienda, empleo, educación, salud y cultura, de tal forma, se muestra un claro conocimiento y reconocimiento de las fortalezas y las debilidades de la comunidad en general, se tiene clara la disparidad que existe entre la población que converge, ya que por un lado conviven vecinos de colonias de clase media y habitantes de fraccionamientos y grandes zonas residenciales, corporativos empresariales, que conviven unidades habitacionales, con zonas agrícolas, barrios y pueblos tradicionales, colonias populares con extrema pobreza, donde se acentúan las carencias. (PDAO,2012).

Tabla 5.20. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Álvaro Obregón, 2012

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional de Álvaro Obregón
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Gobierno y administración pública. Seguridad pública. Protección civil. Desarrollo social. Desarrollo e infraestructura urbana. Servicios públicos delegacionales. Medio ambiente. Seguimiento, control y evaluación.
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México próspero.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.	Gobierno y administración pública. Desarrollo social.
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano. Acción internacional.	Derechos humanos. Perspectiva de género.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDAO, 2012.

Para ampliar el panorama el diagnóstico del programa brindó cifras respecto al grado de marginación de la zona donde el 29% de la población presenta un grado muy alto de marginación, el 28.8 % de la población se encuentra en un nivel de alta marginación, 15.8% presenta un grado de marginación media, el 13.2% presenta un grado de marginación baja y el 13.3% arroja una

marginación muy baja marginación. De tal forma, podemos decir que el 73.6 de la población, es decir más de la mitad de la población no tiene condiciones de vida aceptables. (PDDAO,2012).

Ahora bien, siguiendo con la estructura del documento, su administración contempla 8 ejes que definen sus estrategias en las que encontramos las líneas de acción correspondientes al desarrollo social del programa delegacional.

Tal como se muestra en la tabla 5.21. vinculación de los programas sociales de Miguel Hidalgo 2012, podemos apreciar con más detalle el programa cumple con 7 de los 10 derechos que denominamos mínimos.

Ahora bien analizando el documento con los elementos que se plantearon en la investigación observamos que sí hay un apartado referente al desarrollo social, está dividido en 6 estrategias que son: estrategia para el mantenimiento y atención de los centros de desarrollo comunitario, estrategias para la promoción y fortalecimiento de la cultura, estrategia para la atención de necesidades específicas de la población en materia de salud, estrategia para la integración e impulso de programas de promoción del empleo y desarrollo económico, estrategia para impulsar acciones de vivienda, estrategia para la promoción del deporte. Asimismo, cada estrategia cuenta con líneas de acción, sin embargo, al analizarlas conforme a los parámetros que consideramos mínimos, podemos observar que existen varios proyectos para la creación de casas para poblaciones vulnerables específicas de las cuales no se podrían contar como programas, sin embargo, si forman parte de las metas del programa de esta alcaldía.

Tabla 5.21. Vinculación de los programas sociales de Álvaro Obregón, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Objetivos Delegacionales	Programas sociales del Programa Delegacional de Álvaro Obregón
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Alimentación discriminación y derechos humanos	X Desarrollo Social / Estrategia para la creación de un área encargada de derechos humanos.	X Crear un área encargada de derechos humanos. Crear una casa de atención de día para el adulto mayor. Crear una casa de la juventud. Clínica para la atención de personas con discapacidad.
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Desarrollo Social / Estrategia para la atención a necesidades específicas de la población en materia de salud	Ampliar la cobertura de servicios y centros de salud. Campaña para la prevención de cáncer cervicouterino y de mama. Campaña para la prevención de la obesidad infantil. Campaña de salud visual. Campaña de salud dental. Red de casas para el tratamiento y atención de adicciones. Construcción de la unidad médica, en la colonia Jalapa. Clínica para la atención de personas con discapacidad. Recuperación del barrio y de la colonia. Protección del patrimonio familiar, el condominio y Recuperación de las unidades habitacionales.
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda)	Vivienda	Desarrollo Social / Estrategias para impulsar acciones de vivienda	Programa de vivienda rural: Tradicional: cimentación, muros y cubierta de mampostería. (madera, adobe, ladrillo y concreto). Industrializado: concreto armado. Integrales: paneles, viguetas y bovedillas precoladas con reciclaje de materiales en desuso (pet y vidrio); reúso de las botellas de plástico y vidrio en muros de carga. Sustentabilidad: Fotoceldas solares. Calentadores solares. Dispositivos ahorradores de agua. Dispositivos ahorradores de energía. Captación de aguas pluviales para uso humano y de riego y limpieza. Reúso de aguas negras tratadas para riego y jabonosas tratadas para reúso en sanitarios. Pozos de absorción de agua de lluvia. Construcción de letrinas. Confinamiento de basura.
México con Educación de Calidad	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Educación	X	X
	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.	Cultura	Desarrollo Social / Estrategia para la promoción y fortalecimiento de la cultura.	Cultura
	Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Deporte	Desarrollo Social / Estrategia para la promoción del deporte.	Deporte
México Próspero	Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	Transparencia innovación ciencia y tecnología	Desarrollo Social / Estrategia para la transparencia, combate a la corrupción, rendición de cuentas y cultura de la legalidad.	Transparencia y acceso a la información. Digitalización de archivos. Revisar procedimientos de desarrollo urbano.
	Promover el empleo de calidad.	Empleo con equidad	Desarrollo Social / Estrategia para la integración e impulso de programas de prevención del empleo y desarrollo económico.	Incubadora social –emprendimiento. Franquicias populares. Incubadora social y emprendimiento Franquicias populares Mercados públicos Cadenas productivas. Asesoría para el Desarrollo económico. Creación de la dirección de la mujer obregonense.
Estrategia Transversal Perspectiva de Género.	Perspectiva de género	Igualdad de género. Participación ciudadana.	Desarrollo Social / Estrategia para el mantenimiento y atención de los centros de desarrollo comunitario.	X X

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDAO, 2012.

En cuanto al criterio de planteamiento todas las estrategias contiene un apartado denominado líneas de acción los cuales describen los programas a implementar durante la administración en turno, sin embargo, recordemos que las líneas de acción no son los programas en sí, y que éstas son la descripción encargada de enunciar los pasos a seguir para que el programa sea exitoso y cumpla el objetivo de solucionar alguna problemática específica, por lo tanto observamos que las líneas de acción de este programa delegacional se acotan a la descripción de un posible proyecto social que carece del resto de los elementos como lo es la temporalidad o la factibilidad del proyecto (recursos disponibles), cobertura, aunque sí tiene claro cuáles son las problemáticas que se presentan en la demarcación.

Tabla 5.22. Análisis del criterio de planteamiento de Álvaro Obregón, 2012

Programa de desarrollo social					
	Programa social	Líneas de acción	Objetivo	Acciones	Indicadores de planteamiento
	Estrategia para el mantenimiento y atención de los centros de desarrollo comunitario.	✓	✓	x	x
	Estrategia para la promoción y fortalecimiento de la cultura	✓	✓	✓	x
	Estrategia para la atención a necesidades específicas de la población en materia de salud	✓	✓	x	x
Desarrollo social	Estrategia para la integración e impulso de programas de prevención del empleo y desarrollo económico.	✓	✓	✓	✓
	Estrategias para impulsar acciones de vivienda	✓	✓	✓	✓
	Estrategia para la promoción del deporte	✓	x	x	x
	Estrategia para la transparencia, combate a la corrupción, rendición de cuentas y cultura de la legalidad	✓	✓	✓	✓
	Estrategia para la creación de un área encargada de derechos humanos.	✓	✓	✓	x

Fuente: Elaboración propia en base al PDAO, 2012

Es de resaltar que en el instrumento programático se localiza un apartado denominado “seguimiento control y evaluación”, cabe señalar que se trata de un ejercicio que evalúa el grado

de avance en las acciones planteadas y está enfocado a mejorar las prácticas de la gestión de la administración, por lo tanto, no podemos considerar que se trata de una metodología apropiada enfocada para evaluar los resultados de la aplicación de los programas sociales propuestos.

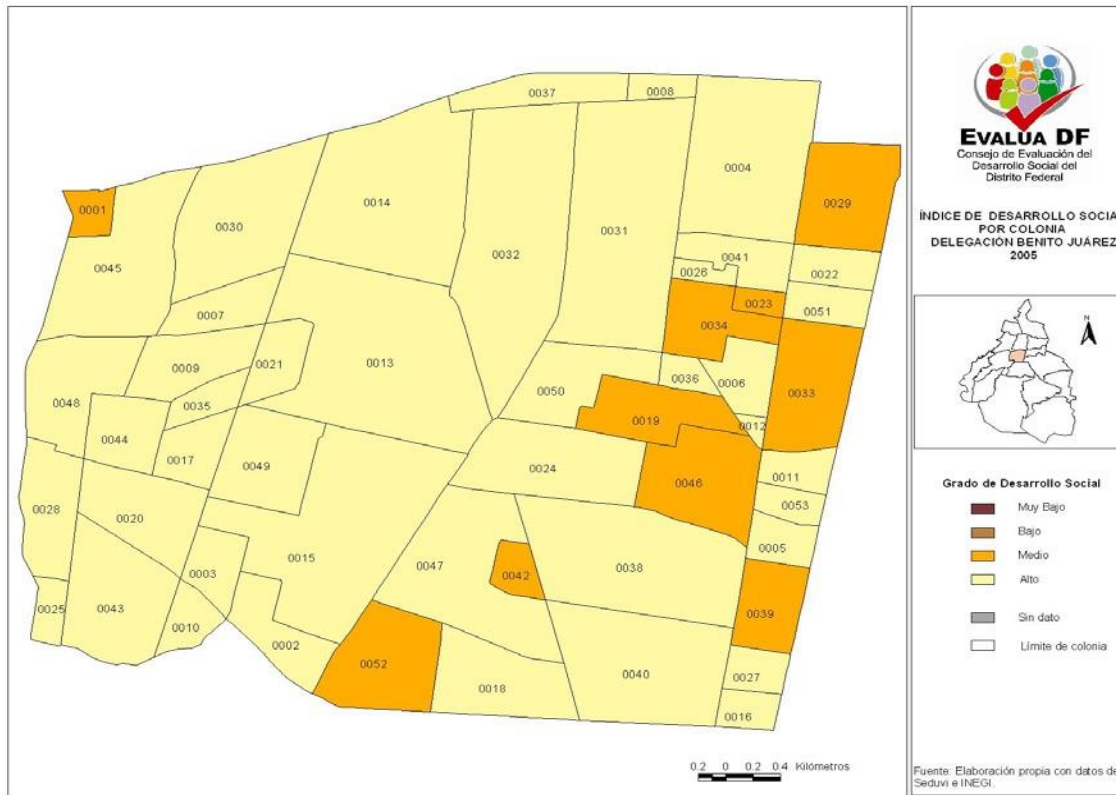
5.8. Análisis del programa delegacional Benito Juárez 2012-2015

La alcaldía Benito Juárez se localiza al centro de la Ciudad de México, al norte colinda con la demarcación Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, al poniente con la alcaldía Álvaro Obregón, al sur con las demarcaciones Coyoacán y Álvaro Obregón, por avenida Río Mixcoac y al oriente con la demarcación de Iztacalco. Esta alcaldía está integrada por 56 colonias y 3 unidades habitacionales, distribuidas en 2 mil 210 manzanas, que cuentan en su totalidad con los mejores servicios e infraestructura de la Ciudad. (PDDBJ,2012.)

Un rasgo preponderante que se muestra en el diagnóstico de esta alcaldía y que no puede omitirse es que la población de esta alcaldía se encuentra dentro del rango de medio y alto respecto al índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual fue elaborado por el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social del Distrito Federal como se muestra en la siguiente imagen.

El diagnóstico de la alcaldía Benito Juárez se dividió en territorio, población, educación, empleo e infraestructura delegacional.

Figura 6. índice de desarrollo humano de la Delegación Benito Juárez



Fuente: Imagen extraída del Programa delegacional 2012-2015

Esta alcaldía es una de las más importantes para la Ciudad esto debido a varios factores como, por ejemplo, la conformación de su población que cuenta con un 40% de educación superior y el 4% cuenta con una maestría y/o doctorado, en cuestión de empleo es una demarcación significativa en la fuente de empleos ya que en ella se encuentran 12 mil 923 empresas y establecimientos mercantiles que ofrecen una actividad productiva de 300 mil empleos directos, esto es el 10 % de los empleos generados en la Ciudad. Asimismo, convergen micro, pequeñas y medianas empresas que corresponden a ciudadanos emprendedores y una población flotante de 1.5 millones promedios todos los días que entra y sale de la demarcación debido a la actividad laboral. (PDDBJ,2012).

Al analizar el primer rubro de nuestra investigación pudimos observar, tal como se muestra en la tabla 5.23. el primer contacto con la vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Benito Juárez, los cuales establecen que los ejes orientados al desarrollo social para esta demarcación fueron: eficacia, ética y calidad en el servicio público, desarrollo humano y cohesión social y economía y sustentabilidad, asimismo, las metas relacionadas con las estrategias transversales de nivel federal para este caso se concentraron en: participación ciudadana e inclusión social.

Tabla 5.23. Vinculación de las metas federales y estatales con los ejes delegacionales de Benito Juárez, 2012

Nivel	Federal	Estatal	Delegacional Benito Juárez
Metas	México en paz. México incluyente. México con educación de calidad. México próspero. México con responsabilidad global.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana. Desarrollo económico sustentable Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	Espacio público seguro y ordenado. Espacio público de calidad. Eficacia, ética y calidad en el servicio público. Desarrollo humano y cohesión social. Economía y sustentabilidad.
Metas orientadas al desarrollo social	México incluyente. México con educación de calidad. México próspero.	Equidad e inclusión social para el desarrollo humano.	Eficacia, ética y calidad en el servicio público. Desarrollo humano y cohesión social. Economía y sustentabilidad.
Estrategias transversales	Democratizar la productividad. Gobierno cercano y moderno. Perspectiva de género.	Derechos humanos. Igualdad de género. Participación ciudadana. Transparencia, innovación. Ciencia y tecnología. Sustentabilidad. Desarrollo metropolitano. Acción internacional.	Participación ciudadana. Inclusión social.

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDBJ, 2012.

Ahora bien, de la misma manera se examinó el criterio de estructura en el que se observó que no presentó un índice que permitiera ubicar el contenido del documento, por lo tanto, se tuvo que desglosar e ir clasificando los rubros del contenido para posteriormente analizarlo a mayor

profundidad. Sí se observó el desarrollo de lo que en este caso se denominó como antecedentes, en ellos, se observa el diagnóstico y la situación de la población.

En cuanto al contenido del documento, éste contiene particularidades no observados en el resto de los programas analizados ya que desde el principio del documento se señala que para la estructuración del documento y su contenido se apoyaron de las recomendaciones planteadas en el Programa Agenda desde lo Local elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que tiene el objetivo de fortalecer institucionalmente a los gobiernos, previos ajustes a la visión de gobierno y marco jurídico, de tal forma, que se dividió en dos secciones la primera se divide en 10 proyectos estratégicos de los cuales se desprende:

- Alumbrado Publico
- Banquetas
- Centro de Atención Integral de Adicciones
- Centro Único de Atención Ciudadana
- Gobierno Digital
- Intersección Segura
- Renovación de Parque Vehicular de Limpia
- Plan Integral de Cisternas
- Torre Cultural
- Torres Deportivas

En la segunda sección se delinear los ejes estratégicos especificando que para el desarrollo de los ejes se apoyaron nuevamente de la metodología elaborada el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal denominada “Agenda Desde lo Local”, aclarando

que se realizaron adecuaciones respecto al marco jurídico de la capital así como lo planteado durante la campaña a Jefe Delegacional para esta alcaldía, definiendo los ejes en espacio público ordenado y seguro, espacio público de calidad, eficacia, ética y calidad en el servicio público, desarrollo humano y cohesión social y economía y sustentabilidad.

Particularmente este análisis fue complicado debido a varios motivos, pero el primordial es observar que esta administración hizo caso omiso del llamado del Ejecutivo Federal debido a que como señala el PND para lograr la llamada transversalidad, está se lograría al amalgamar los ejes y vincularlos con los ejes nivel por nivel hasta llegar a una armonía administrativa que reflejaría por ende el máximo logro de los objetivos planteados en el principal plan de gestión para el gobierno de la país.

Por otro lado, Benito Juárez hace un buen intento en la programación de su administración. Lo que debemos remarcar es que no sigue la estrategia transversal, ya que en lo que se refiere a desarrollo social sólo cuenta con cuatro de los diez derechos sociales mínimos que debe contener un programa delegacional.

Cabe resaltar que esta demarcación territorial cuenta con un nivel de vida diferente al que reportan delegaciones con altos índices de pobreza como Iztapalapa o Milpa Alta:

“la Organización de las Naciones Unidas a través del Programa para el Desarrollo reconoce a la Delegación Benito Juárez como el municipio con el mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) en todo el país, lugar que ocupa por ser el primer lugar nacional en Índice de Educación; primer lugar nacional en

Índice de Ingresos; y quinto lugar nacional en Índice de Salud y Esperanza de Vida” (PDBJ, 2012, 176).

Por lo tanto, debemos estar conscientes que las circunstancias y necesidades de los habitantes de esta demarcación son diferentes que las que reportan índices de desarrollo humano muy bajos, al igual que una población con mayores necesidades tanto económicas como alimenticias y de salud. “La infraestructura pública es un indicador básico que refleja la urbanización de una comunidad y su desarrollo económico y social. Benito Juárez es la demarcación con la mejor infraestructura del país” (PDBJ, 2012, 148).

En este orden de ideas tenemos que en la tabla 5.24. el programa cumple con 4 de los 10 derechos que denominamos mínimos. Eso es un aparente contraste con el resto de las comparaciones realizadas debido a que es evidentemente notorio que no se toma en absoluto consideración la premisa del ejecutivo federal respecto a la alineación de las metas y objetivos federales respecto a los que se señalan con claridad en esta alcaldía.

En vista de lo anterior, el programa está diseñado bajo ejes que están muy poco vinculados con el PND, sin embargo, tiene claras las metas y objetivos propios reflejados en los diez proyectos a los que les dio prioridad su administración, pero dándole muy poca importancia al desarrollo social y a nuevos programas sociales destinados a la educación, el trabajo, vivienda etc. sería importante tomar en cuenta la estrategia de transversalidad con el objeto de alinear los objetivos nacionales y estatales, sin embargo, es de entenderse que las prioridades de cada demarcación varían según los ingresos que reportan.

Tabla 5.24. Vinculación de los programas sociales de Benito Juárez, 2012, con la cobertura de los derechos mínimos

Metas Federales	Objetivos Federales	Derechos Mínimos	Objetivos Delegacionales	Programas sociales del Programa Delegacional de Benito Juárez
México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Alimentación Discriminación y derechos humanos	X X	X X
	Asegurar el acceso a servicios de Salud.	Salud	Centro de atención integral de adicciones.	Para la construcción del centro de atención integral de adicciones, se llevarán a cabo modificaciones estructurales, ampliación, remodelación y equipamiento del actual centro de atención a jóvenes en reinserción social ubicado en Guipúzcoa #58, col. niños héroes.
	Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna. (vivienda)	Vivienda	X	X
	Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo.	Educación	X	X
	Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.	Cultura	Cultura e identidad nacional.	Incrementar el número de ciclos cinematográficos, fiestas patronales, conciertos, ferias del libro y festivales de danza, teatro, artes plásticas, etc. Ampliar el sistema de formación básica artística y cultural, abriendo nuevos talleres de formación y exposiciones en parques y casas de cultura. Aumentar la presencia de la orquesta de cámara en foros nacionales e internacionales. Fomentar acuerdos con embajadas para difundir el conocimiento sobre culturas extranjeras, abriendo exposiciones en parques y casas de culturas. Desarrollar programas de permanentes de rehabilitación y mantenimiento de instalaciones culturales, así como promover la construcción de "faros del saber". Inculcar el nacionalismo en todas sus manifestaciones, a través de ceremonias cívicas. Incentivar inversiones turísticas destinadas a recuperar la historia e identidad de nuestros barrios.
México con Educación de Calidad			Torre cultural.	Será construida una torre cultural de siete pisos, en cada uno se ofrecerán actividades culturales propias de cada una de las bellas artes: música, literatura, danza, cine, pintura escultura y teatro. a partir de esto, hemos de diversificar la oferta que actualmente tenemos. Se propone la construcción de la torre cultural durante el ejercicio 2013 en la casa de cultura Gabby Brimmer, ubicada en Monte Alegre #32 col. Portales Oriente, Delegación Benito Juárez.
	Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	Deporte	Torres deportivas.	Estas han de ser construidas en los deportivos delegacionales con menor demanda mensual para poder potencializar los servicios deportivos que se ofertan para hacerlos más atractivos y funcionales para los juarenses.
México Próspero	Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para ciencia y tecnología el progreso económico y social sostenible.	Transparencia innovación	X	X
	Promover el empleo de calidad.	Empleo con equidad	X	X
Estrategia Transversal Perspectiva de Género.	Perspectiva de género	Igualdad de género. Participación ciudadana.	Perspectiva del género, tercera edad e inclusión social.]	<ul style="list-style-type: none"> -Implementar nuevos programas de asistencia a madres solteras. -Erradicar la desigualdad que hay entre hombres y mujeres, mediante la ampliación de los servicios del programa "red mujer". dicho programa busca su ámbito personal, laboral y profesional, mediante acciones como asesoría jurídica, talleres formativos y de orientación familiar, canalizando a servicios de salud, actividades para hijos, etc. -Extender la alerta laboral para mujeres con una bolsa de trabajo especializada por rubros de edad, estado civil, escolaridad, disponibilidad y situación familiar. -Extender la gama de servicios que ofrecen las unidades médicas geriátricas y ginecológicas del centro de atención social especializada (case). -Desarrollar programas delegacionales de vigilancia y control con empleados para evitar la discriminación, acoso sexual y violación de los derechos de las mujeres trabajadoras. -Ampliar la red de guarderías en apoyo a las madres trabajadoras que viven y trabajan en nuestra delegación. -Fomentar espacios de capacitación y desarrollo para las personas de la tercera edad en nuestra demarcación. -Desarrollar una bolsa de trabajo para personas de la tercera edad a través de convenios con comerciantes y grupos empresariales de la delegación permitiendo opciones dignas de trabajo para este sector de la población. -Realizar campañas de concientización para valorar las actividades de las personas de la tercera edad. -Intensificar las campañas de concientización contra las adicciones. -Generar un servicio específico dentro del ámbito de atención psicológica especializada del case contra las adicciones. -Aumentar el número de brigadas comunitarias que prestan servicios de salud en cada colonia, así como el número de unidades de asistencia médica móvil.

Centro único de atención ciudadana.	Para lo anterior, se harán modificaciones estructurales a mediano plazo en el edificio vertical, propiedad de la delegación, ubicado en av. Cuauhtémoc entre eje 7 sur y miguel Laurent en la colonia santa cruz Atoyac. este salón será remodelado y acondicionado con mobiliario digno de oficinas de alta gestión. En el interior habrá módulos de atención personalizada dotados de manera individual con cámaras que monitorearan el trabajo de cada uno de nuestros funcionarios. Para atender a los usuarios se establecerá un sistema de citas vía telefónica y electrónica. aquellos usuarios que acudan sin cita serán atendidos asignándoles un turno que será desahogado de manera breve.
-------------------------------------	--

Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente

X

X

Fuente: Elaboración propia en base al PND, 2013, el PGDDF, 2013, y PDBJ, 2012.

Para este caso se denota que las prioridades están enfocadas en proyectos específicos como el Plan Integral de Cisternas, la Torre Cultural y las Deportivas entre otras, debido a las necesidades que la misma sociedad demanda.

Ahora bien, analizando el documento con los elementos que se plantearon en la investigación observamos que sí hay un apartado referente al desarrollo social, está dividido en 3 estrategias “Cultura e Identidad Nacional”, “Deporte”, “Perspectiva del Género, Tercera Edad e Inclusión”.

Los cuales reflejan ambigüedad en la redacción de sus líneas de acción considerando que en general no se observan indicadores que puedan hacer posible la medición y evaluación de los posibles resultados al finalizar la gestión de esa administración. (Véase tabla 5.25).

Tabla 5.25. Análisis del criterio de planteamiento de Benito Juárez, 2012

Programa de desarrollo social				
	Programa social	Diagnóstico	Líneas de ejecución	Indicadores de planteamiento
Desarrollo y Cohesión Social	Cultura e identidad nacional.	✓	✓	x
	Perspectiva del género, tercera edad e inclusión social.	✓	✓	x
	Centro de atención integral de adicciones.	✓	✓	✓
	Torre cultural.	✓	✓	✓
	Torres deportivas.	✓	✓	✓
	Centro único de atención ciudadana.	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia en base al PDBJ, 2012

De manera general se elaboró la tabla 5.26 con el objeto de concentrar los datos relativos a la estructura de los programas delegacionales, tal como se desarrolló en los apartados correspondientes a cada análisis.

Tabla 5.26. Análisis de criterio de planteamiento general

Programa	Índice	Diagnostico	Vinculación de las metas federales con los ejes planteados
Programa Delegacional de Iztacalco	✓	✓	✓
Programa Delegacional de Iztapalapa	✓	✓	✓
Programa Delegacional de Magdalena Contreras	✓	✓	✓
Programa Delegacional de Azcapotzalco	✓	✓	✓
Programa Delegacional de Coyoacán	x	✓	x
Programa Delegacional de Miguel Hidalgo	✓	✓	✓
Programa Delegacional de Álvaro Obregón	✓	✓	✓
Programa Delegacional de Benito Juárez	x	✓	x

Fuente: Elaboración propia en base a los programas delegacionales analizados, 2012.

Tabla 5.27. Resultados del Instrumento

Pregunta	Iztapalapa	Benito Juárez	Iztacalco	Álvaro Obregón	Miguel Hidalgo	Magdalena Contreras	Coyoacán	Azcapotzalco
1.- ¿Cuántos de los derechos sociales mínimos se ven reflejados en el programa delegacional?	3	2	5	4	5	3	4	4
2.- ¿En qué medida el programa delegacional canaliza sus programas delegacionales para garantizar el ejercicio mínimo de los derechos sociales?	3	2	5	4	4	3	4	3
3.- ¿En la estructura del instrumento programático es posible identificar programas que garanticen el ejercicio mínimo de los derechos sociales?	2	3	3	4	4	3	2	2
4.- ¿Qué tan vinculado se observa el planteamiento de los programas del desarrollo social contenidos en el Instrumento respecto a las metas PND 2013-2018 y con las metas estatales, considerando como elementos mínimos aquellos que denominados derechos mínimos sociales?	2	2	4	4	4	3	2	2
5.- En general de los cuatro indicadores: Cobertura, población objetivo, temporalidad y problemática específica, que se propusieron en la investigación como parámetros mínimos en el contenido del planteamiento de los programas sociales ¿es posible identificar elementos que nos permitan observar que el planteamiento de los programas sociales sea verificable o cuantificable?	1	2	3	2	3	2	2	2
6.- ¿En caso de existir, en las líneas de acción planteadas en los programas sociales se pueden observar con claridad las acciones que se llevaran a cabo para lograr concretar el programa?	1	2	3	2	4	3	2	2
7.- ¿En algún apartado del programa delegacional se define el proceso de evaluación de los programas sociales?	0	1	0	0	0	1	1	1
8.- ¿En algún apartado del programa delegacional se define una metodología específica con respecto a la evaluación de los programas de desarrollo social que se implementan?	0	0	0	0	0	1	1	1
9.- ¿El programa delegacional considera apegarse a una planeación orientada a resultados, como establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)?	0	0	0	0	0	0	0	0

5.9. Análisis de resultados

Una vez analizados cada uno de los programas delegacionales seleccionados y sometidos a los instrumentos que se crearon con el objeto de conocer si se cumple la transversalidad de la política social, respecto a los programas destinados al desarrollo social propuestos en los programas delegacionales observados, tenemos que la primera pregunta buscó observar los parámetros denominados como derechos mínimos. Tal como se señaló en la construcción de los instrumentos los diez derechos sociales considerados como mínimos para cubrir las necesidades de los ciudadanos estos fueron alimentación, discriminación y derechos humanos, salud, vivienda, educación, cultura, deporte, empleo con equidad, y como estrategias transversales se buscó observar la presencia de la transparencia, ciencia y tecnología, igualdad de género y la participación ciudadana. Elementos que se encuentran presentes en las tablas que se crearon para el análisis de los programas delegacionales.

Gráfica 5.9.1. Presencia de derechos mínimos destinados al desarrollo social.

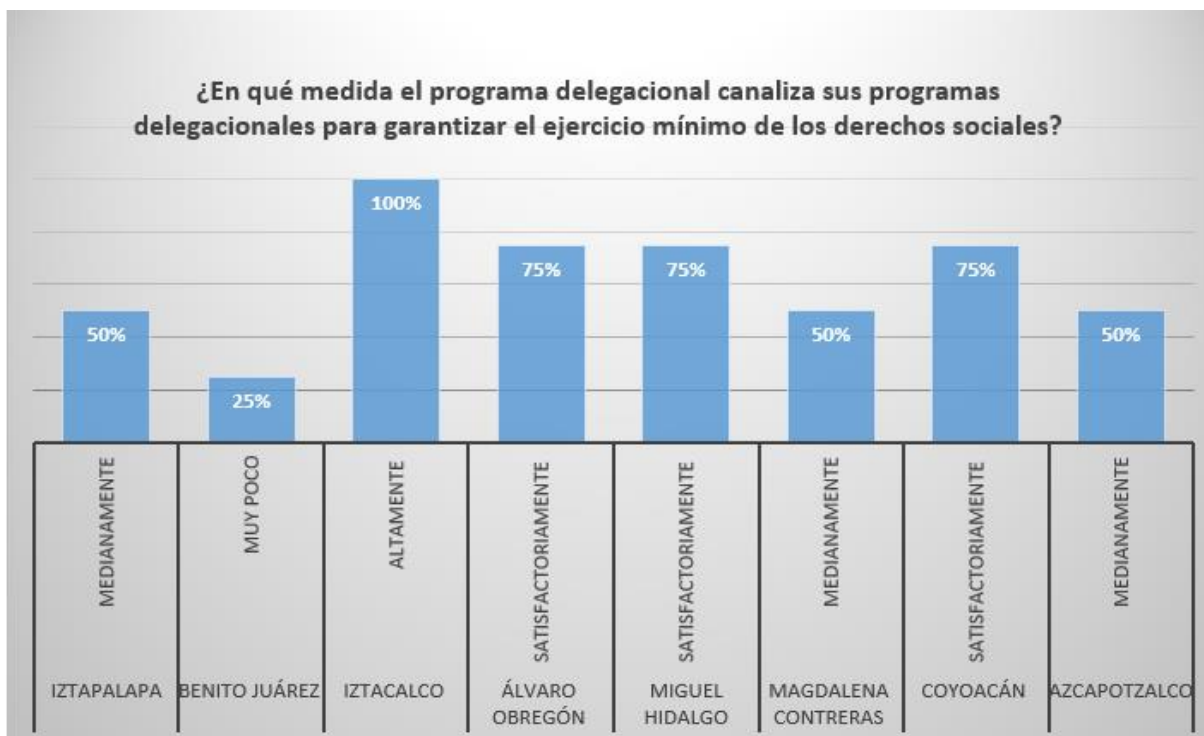


Fuente: Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Esta pregunta tenía por objetivo observar la presencia de programas destinados al desarrollo social y en la gráfica 5.9.1. “Presencia de derechos mínimos destinados al desarrollo social”, se observa un rango aceptable de programas sociales en la mayoría de los programas delegacionales a excepción del programa de la alcaldía de Benito Juárez, la cual apenas cumple con un 40% del rango considerado como mínimo.

Ahora bien, para contestar la segunda pregunta se tomaron los datos arrojados de la pregunta uno y con ellos se realizó un escalamiento de Likert para observar la medida en que los programas delegacionales canalizan sus programas sociales para garantizar el ejercicio mínimo de los derechos sociales.

Gráfica 5.9.2. Derechos mínimos destinados al desarrollo social.



Fuente: Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Como se puede apreciar la medida resultó satisfactoria superando en un 50 % la presencia de programas sociales destinados a satisfacer los derechos mínimos observados en

los programas delegacionales, a excepción de la alcaldía de Benito Juárez. En este acercamiento pudimos observar la estructura de los programas delegacionales y con ello, analizar la organización del documento, el diagnóstico de la población, el tipo de economía que se mueve en la demarcación territorial, las necesidades y demandas de su población.

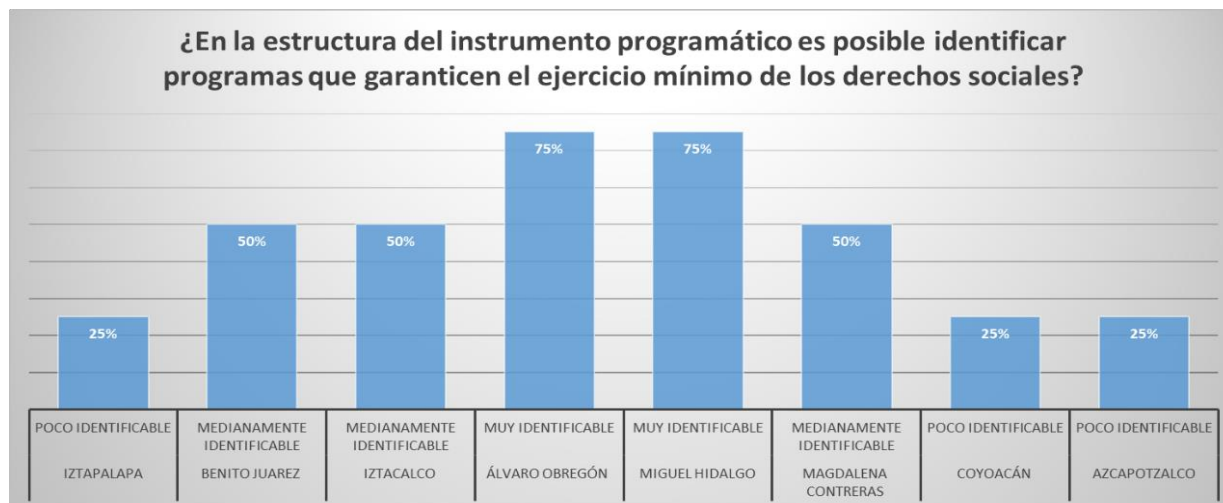
En la pregunta tres se buscó analizar la estructura del documento, es decir, se examinó, el orden del programa delegacional, así como la coherencia con los ejes, metas, objetivos y líneas de acción de cada programa social propuesto para esas administraciones.

Como el nivel de abstracción es innegable fue particularmente difícil esta pregunta, así que fue necesario analizar cada programa delegacional (véase el apartado “análisis de la transversalidad en los programas delegacionales”), y no sólo observar la presencia de programas destinados al desarrollo social, ya que la transversalidad busca armonía no sólo en el discurso, sino en las acciones y por lo tanto, se observó el contenido de los programas delegacionales en función a tres elementos: la existencia de un índice que guiara el documento, un diagnóstico que reconociera las necesidades por población, la lógica el orden en que se estructuró cada programa de tal manera que se observara si los programas correspondían a los ejes planteados en el índice, así como la coherencia de objetivos.

Es así que se observaron varias inconsistencias en la mayoría de los programas analizados, tanto en el orden, la estructura, la misma redacción, en algunos programas como el caso de Iztapalapa, el cual es resultó ser en su mayoría un diagnóstico de la población, reconociendo en todo momento las necesidades de sus habitantes, además de ser una de las alcaldías con mayor número de habitantes y una de las demarcaciones que reporta un bajo Índice de Desarrollo Humano, el programa delegacional se quedó muy corto en las líneas de acción para responder a la problemática que presenta la comunidad. Casos similares encontramos en

Coyoacán y Azcapotzalco, las cuales fue poco identificable la localización de los programas sociales que se enunciaban en el índice. A diferencia de la programación que demostró la alcaldía de Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo, tal como se puede apreciar en la gráfica 5.9.3.

Gráfica 5.9.3. Estructura de los programas delegacionales.

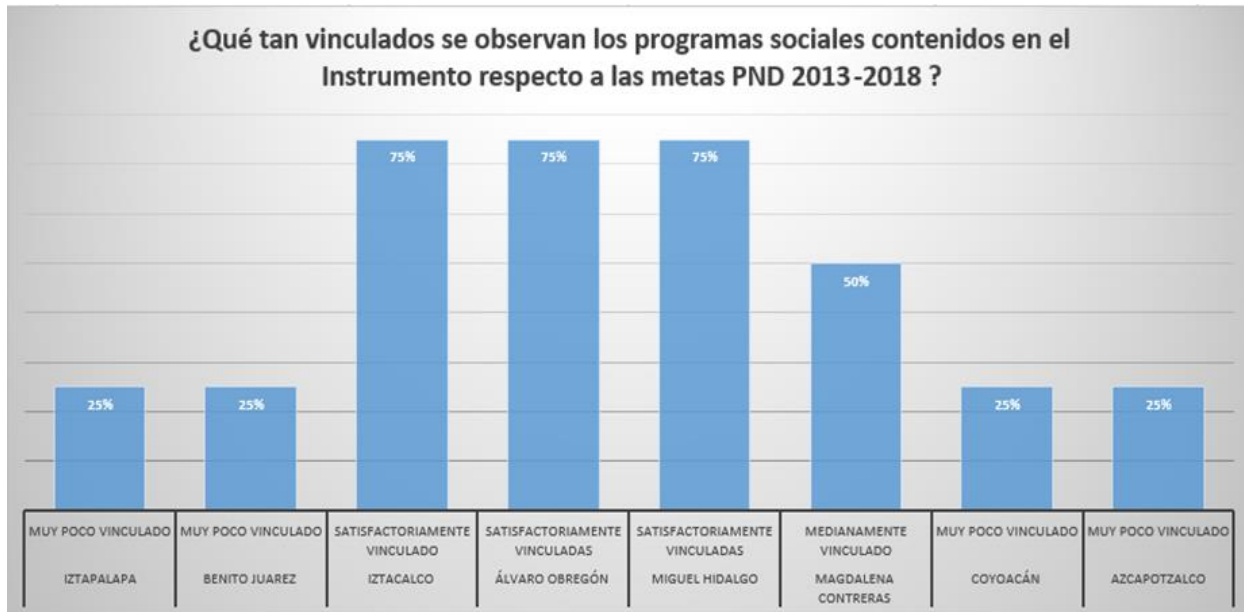


Fuente: Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Al realizar el ordenamiento de la estructura de los programas fue posible analizar la lógica del documento, haciendo un acercamiento de vinculación con las metas entre el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y ocho de los programas delegacionales (2012-2015). Visible en la gráfica 5.9.4.

Lo que se buscó con esta pregunta fue que al observar la presencia de los derechos que se consideraron “derechos mínimos sociales”, que tanto se vinculaban con los ejes que se plantearon en el PND. De esta manera se comienza a ver un panorama más claro de lo que se observa en lo plasmado en los programas delegacionales y la prioridad que le dieron las administraciones en turno a mantener la lógica de la transversalidad.

Gráfica 5.9.4. Vinculación de los programas sociales con el PND 2013-2018.



Fuente: Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Una vez hecho este ejercicio de ordenamiento en la estructura de los programas delegacionales, se tuvo claro que era necesario asegurarnos no solo de la enunciación de programas sociales dentro de los programas delegacionales, sino que era necesario verificar que las acciones plateadas en cada programa de desarrollo social contaran con indicadores que permitieran la cuantificación de resultados.

Para analizar el planteamiento de cada programa delegacional se propuso la identificación mínima de cuatro indicadores, a través de los cuales se pudiera verificar la medición de resultados de los programas implementados. Estos indicadores fueron: cobertura del programa, población objetivo, temporalidad y si dichos programas pretendían solucionar alguna problemática específica.

Gráfica 5.9.5. Presencia de elementos cuantificables en el planteamiento de los programas sociales.

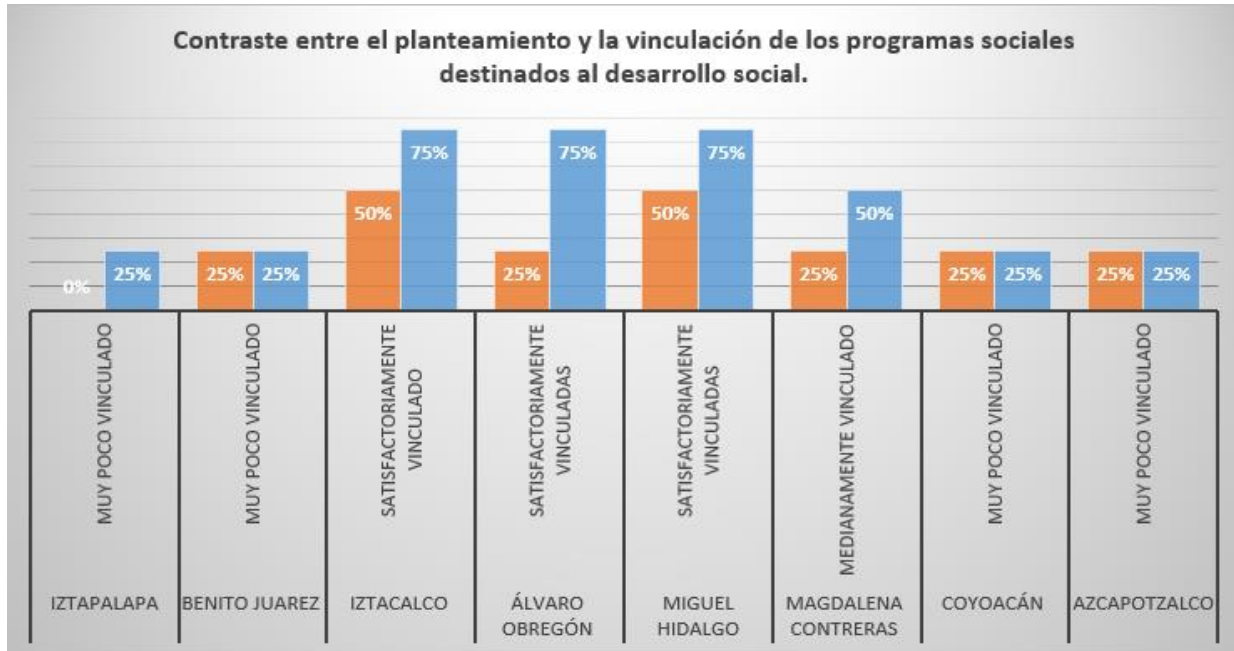


Elaboración propia según los resultados del cuestionario

De esta manera podemos observar en la gráfica 5.9.5. la verdadera pobreza en el planteamiento de los programas sociales de la mayoría de los programas delegacionales que se analizaron, es decir, de ocho programas delegacionales apenas dos alcanzaron un nivel de 50% de presencia de indicadores medibles en el planteamiento de sus programas.

Como se puede observar en la gráfica 5.9.6. hay un contraste considerable en la presencia de programas sociales y la identificación de indicadores que permitan que el planteamiento de los programas sociales sea verificables o cuantificables, lo que hace la presencia de los programas sociales en programas ambiguos y poco confiables. Si bien en cuestión estructural, tratan de vincular los programas del desarrollo social con las metas y objetivos del PND, estos al someterse al análisis de indicadores medibles ha resultado sumamente comprometido.

Gráfica 5.9.6. Contraste entre el planteamiento y la vinculación de los programas sociales destinados al desarrollo social.



Fuente: Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Es claro el contraste que existe entre los elementos que se consideraron como indicadores en el planteamiento de los programas y la presencia de apartados destinados al desarrollo social, de tal forma se muestra en la gráfica 5.9.7. La falta de claridad en las acciones que se llevaran a cabo para lograr cada programa social propuesto en los programas delegacionales, es decir, la profundidad del análisis nos arroja como resultado que sí bien, se enuncian una gran cantidad de programas sociales, estos no tendrán éxito debido a la falta de elementos para su ejecución, ni hablar de la medición de los resultados o la posible retroalimentación de los procesos, pues como se puede observar desde la planeación del proyecto se observan las ambigüedades, inconsistencias y falta de análisis de costos de los proyectos.

Gráfica 5.9.7. Claridad en las líneas de acción



Fuente: Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Ahora bien, como se expuso en la creación del instrumento, el cuestionario buscó enriquecer la investigación considerando que la estrategia pretende llevar el programa a un nivel de transversalización con el Sistema de Evaluación del Desempeño, tal como establece el PND desde 2013-2018.

El SED y la gestión basada en resultados propone mejorar los procesos de planeación, ejecución y evaluación de los programas destinados al desarrollo social, por lo tanto, una parte del cuestionario estuvo destinado a observar, la vinculación de las metas de los programas delegacionales con las metas del PND 2013-2018, con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, tal como se puede observar en la gráfica 5.9.4., en general se puede decir que se cumple medianamente con la vinculación de programas destinados al desarrollo social, lo que implica que en los programas se mantiene una lógica con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, por lo que la estrategia de la transversalidad, cumple parcialmente su objetivo. Sin embargo, al momento de confrontarla con elementos medibles o cuantificables los resultados fueron claramente insuficientes para el logro de los objetivos de la política del desarrollo social.

Ahora bien, la transversalidad busca integralidad de sus acciones por lo tanto no podemos dejar de lado el tema de la evaluación como se estudió en capítulos anteriores resulta una parte medular en la implementación de las políticas públicas, es y debe ser considerada como parte fundamental para la retroalimentación de la información, “aquel que no conoce su historia, está condenado a repetirla” (Bonaparte).

Gráfica 5.9.8. Proceso de evaluación de los programas sociales



Elaboración propia Elaboración propia según los resultados del cuestionario

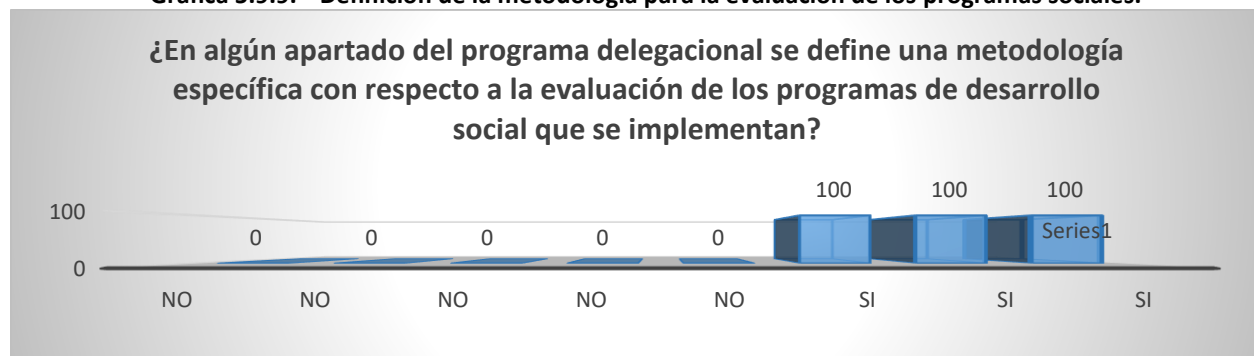
La evaluación permite la obtención de datos duros y con ello se abre paso la mejora continua en los procesos de gestión. Es por ello, que la metodología que plantea el SED es una metodología denominada Marco Lógico, la cual se basa en el presupuesto basado en resultados y es la adoptada por el gobierno federal para lograr establecer un sistema que permita optimizar la gestión de los programas y proyectos implementados por los tres órdenes de gobierno.

Para establecer si los programas delegacionales le dieron la prioridad que se requiere en cada acción de su gobierno se observó por último si en algún apartado de los programas delegacionales se definía el proceso de evaluación de los programas sociales y como se observa

en la gráfica 5.9.8. apenas el 50 % de los programas contenían un apartado destinado a la evaluación de los programas destinados al desarrollo social, y ojo con esta información pues podría confundirse debido a que varios programas sí contenían un apartado destinado a la evaluación, pero de la gestión de la administración y los procesos en general de los servicios que provee la alcaldía, más no una evaluación encargada de observar los resultados de los programas sociales de la administración. Estamos hablando que para la mitad de los encargados de la planeación de los programas sociales no les pareció relevante establecer la evaluación como parte de sus acciones en turno.

Bajo esta tesitura la investigación se planteó observar si en algún apartado de los programas delegacionales existía una metodología destinada a la evaluación de los programas sociales. Como se puede apreciar en la gráfica 5.9.9. solo tres programas definieron la metodología que adoptarían para evaluar sus acciones.

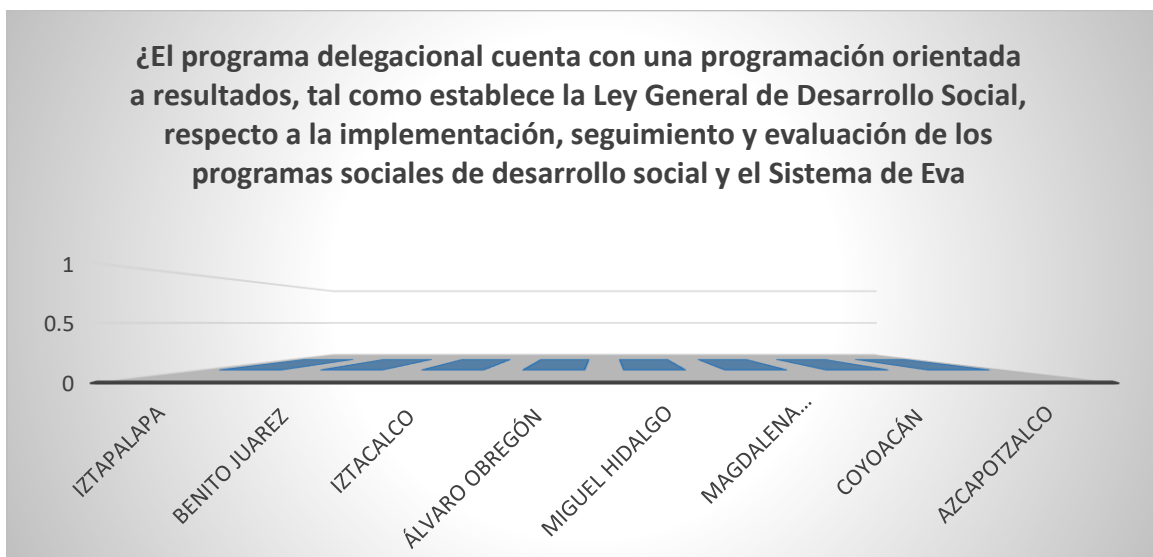
Gráfica 5.9.9. Definición de la metodología para la evaluación de los programas sociales.



Elaboración propia Elaboración propia según los resultados del cuestionario

La novena pregunta muy simple pero sumamente reveladora estableció tal como se observa en la gráfica 5.9.10., que ninguna administración del periodo 2012-2015 se propuso orientar sus acciones en la gestión basada en resultados. Es decir, ningún programa delegacional mantuvo la congruencia con lo propuesto en el PND en relación con la política de desarrollo social.

Gráfica 5.9.10. Programación orientada a Resultados

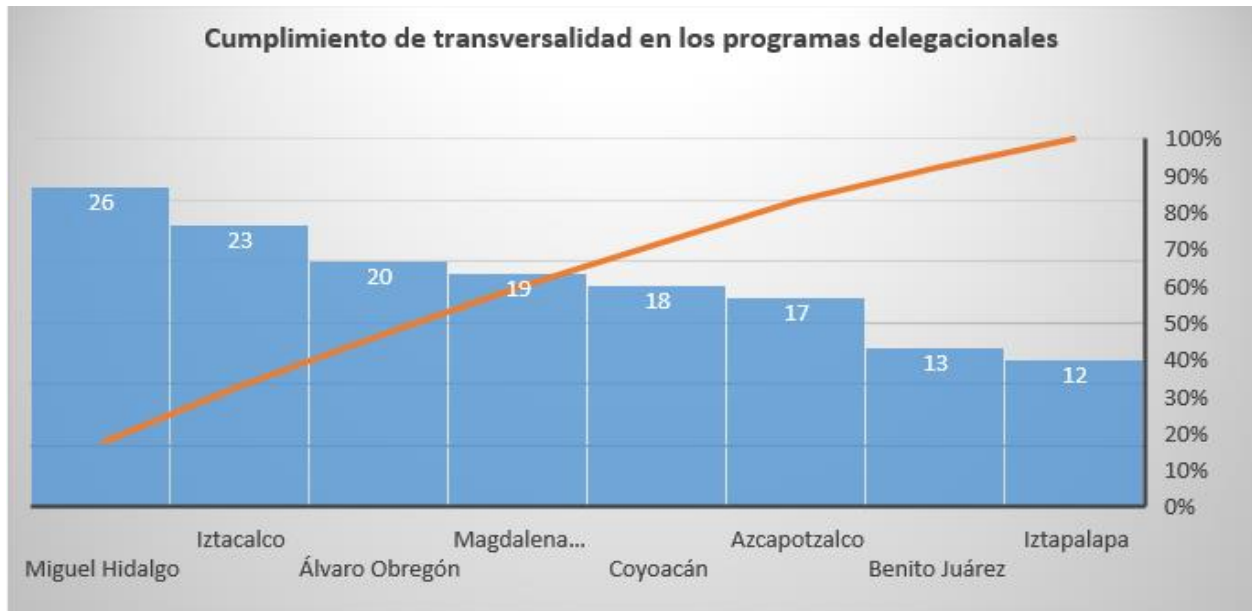


Fuente: Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Para finalizar el análisis de resultados se elaboró una gráfica que ejemplificará los resultados que obtuvo cada programa delegacional respecto al instrumento que se elaboró el nivel de transversalidad logrado por cada programa delegacional y tal como se observa en la gráfica 5.9.11. es claro que el 75% de los programas supera la media de transversalidad deseada, pero apenas Miguel Hidalgo e Iztacalco superan el 75% por lo que solo el 25% de los programas analizados se apega a la transversalidad deseada.

Con toda la información recolectada se puede dar respuesta a nuestra pregunta de investigación y se llega a la conclusión de que no se cumple en su totalidad con la transversalidad de la política social, es decir, se logra parcialmente la vinculación de las metas el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, con las metas, objetivos y líneas de acción delegacionales de los programas destinados al desarrollo social (2012-2015).

Gráfica 5.9.11. Cumplimiento de la transversalidad de los programas delegacionales



Fuente: Elaboración propia Elaboración propia según los resultados del cuestionario

Es claro que algunas administraciones muestran más apego a la estrategia, como se muestra en la gráfica 5.9.11. la cual muestra los resultados del cuestionario que se aplicó a ocho programas delegacionales.

5.10. Conclusiones finales

Como podemos observar, desde su origen el Estado es el espacio físico que está integrado por ciudadanos que interactúan entre sí. En la doctrina tenemos que la organización de dicho espacio recae en el sano ejercicio de las acciones de la administración pública, es decir, ese espacio donde convergen tanto la esfera pública como la esfera privada, el lugar en que se atienden y satisfacen las necesidades colectivas que genera la sociedad una vez que se reconocen e identifican las insuficiencias que la vida tanto individual como colectiva presentan. En este sentido aludimos al compromiso asumido por el gobierno federal a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, de reivindicar los derechos sociales tutelados por nuestra ley fundamental. Así como las reformas necesarias que hicieron posible la implementación del SED para alcanzar el bienestar social de los ciudadanos.

Sujeto a estos términos, el Estado de Derecho en el que se desenvuelve actualmente nuestra sociedad, puede ser observado como un sistema administrador, ejecutor, salvaguarda, y proveedor el cual requiere, para cumplir con su tarea un aparato sistemático capaz de cumplir con las expectativas y demandas del pueblo al que representa, para ello creó instituciones que permiten la sociabilidad en libertad de derechos y oportunidades. Asimismo, nuestro sistema político permite la pluralidad de ideas, oportunidades y en muchos casos de ser parte activa de la vida política y con ello incidir en la toma de decisiones, aunque no siempre éstas sean las más atinadas.

Queda claro que el funcionamiento del Estado de Derecho corre a cargo del engranaje maquinado por las fuerzas políticas y ejecutado por las instituciones que forman la administración pública que se sustentan de la ideología neoliberal la cual fue acompañada de un sistema

económico predominante denominado sistema económico capitalista que rápidamente comenzó a reproducirse a lo largo y ancho del mundo.

Asimismo, haber analizado el papel que juega la política social como parte imprescindible de la administración pública nos deja claro que ha dejado de ser un instrumento paliativo como algunos siguen creyendo, por el contrario, es tiempo de considerarla como una herramienta eficaz para diseñar e implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo social, tal como nuestra carta magna sustenta como derechos fundamentales.

Si bien el país sufre con los estragos del modelo económico preponderante en el mundo, quedo claro que es parte del compromiso del Estado mexicano, impulsar políticas públicas capaces de enfrentar la situación y prueba de ello tenemos la iniciativa de gobierno federal con la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), apegándose a la metodología Gestión Basada en Resultados, así descubrimos que la Transversalidad como estrategia puede generar resultados beneficiosos si se aplica con rigurosidad a los niveles de gobierno e instituciones que lo integran.

De tal forma, es imprescindible reafirmar y difundir la importancia de ceñirse a un sistema que permita mantener simetría en las acciones administrativas de la gestión pública federal y sus correlativas, como se vino analizando las características de la administración pública de México y del sistema político y económico, se han convertido en obstáculos, tales como la desarticulación entre los niveles de gobierno, ya que como se estudió la forma de organización política estatal es libre en lo concerniente a su administración interna, como lo establece el artículo 40 constitucional, dicha autonomía genera el desaprovechamiento e ineficiencia de los recursos públicos, sin olvidar que estos recursos son parte de la recaudación de impuestos y a razón de ello, se tiene todo el derecho de vigilar la observancia de su ejercicio. En este orden de ideas

coincidimos en que si se logra consolidar una administración más eficiente metodológica y sistemática generará un impacto positivo en la ejecución de los programas de orden público.

Ahora bien, respecto a la investigación realizada los resultados del estudio nos indican que la planeación de los programas delegacionales en la mayoría de los casos se queda en el discurso, es decir, la estructura de los documentos y la alineación con las metas y objetivos federales se limita a la enunciación de los programas, pero al someterlos a un análisis más profundo examinando la existencia de indicadores comprobables en la ejecución de los mismos estos resultan insuficientes o en muchos de los casos inexistentes. En este sentido en el planteamiento de los programas sociales no se pudieron identificar elementos que aseguraran que los programas cumplieran con el propósito para el cual fueron creados, es decir, no se establecieron indicadores que proporcionarían datos fueran verificables o cuantificables.

De tal manera que del diagnóstico de la población objetivo de la cual se derivan los programas sociales, así como la creación, programación, ejecución y por ende los resultados de los programas sociales analizados resultan ineficientes ya que desde su inicio no se crean con los elementos indispensables para su cumplir con su misión.

Ningún programa delegacional se apegó al Sistema de evaluación del Desempeño, ni a la Gestión Basada en Resultados, ni a la Metodología de Marco Lógico, sugerida por gobierno federal. Por ende, no se observa que los programas delegacionales pretendan realizar evaluaciones estableciendo indicadores de gestión, procesos y resultados.

Con el ejercicio realizado se comprueba que existe una necesidad aún no atendida respecto a consolidar un enfoque transversal en las acciones gubernamentales en los tres niveles.

No obstante, la construcción de los instrumentos fue diseñada en base a lo que se deseaba conocer, esto es lo que denominamos transversalidad de la política social. Por lo que se pudo apreciar al analizar los programas delegacionales que el instrumento sí funciona para observar la vinculación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, con las metas, objetivos y líneas de acción delegacionales de los programas destinados al desarrollo social, sin embargo, también se pudo observar que los resultados, tal como se muestran en la gráfica 5.9.11., son resultado de los valores que se asignaron, pero a su vez no son elementos definitivos para exponer como éxito o fracaso el contenido de los programas delegacionales.

Asimismo, es de señalar que el ejercicio de la política social aún tiene mucho camino que recorrer, el aprendizaje que nos deja el trabajo realizado es que la transversalidad de la política social es una puerta directa a la consolidación de la ejecución de programas o proyectos de orden social, si bien aún hace falta pulirla, es una herramienta que puede brindar una aportación en la mejora de la gestión administrativa de los gobiernos en turno.

No omito mencionar que, derivado del análisis pudimos observar ciertas peculiaridades en los programas que no son perceptibles al Instrumento pero que si fueron evidentes en el análisis y que obedecen a características específicas de la población, por mencionar algunas tenemos a la situación socioeconómica, el tipo de economía, el uso de suelo del territorio, infraestructura, el nivel en el Índice de Desarrollo Humano, la actividad económica predominante en la zona, la extensión territorial, así como las condiciones medioambientales. Elementos que no fueron parte de la medición de la transversalidad como estrategia debido a la naturaleza de lo que deseábamos observar, no obstante, son considerados como hallazgos trascendentes en el estudio y elementos importantes para considerar en futuras investigaciones. Ejemplo de ello fue

la planeación del programa de Benito Juárez en cual presentó características particulares en su estudio como se expuso en el análisis de los programas delegacionales.

En ese sentido, el instrumento se estructuró para observar el apego a la estrategia que denominamos transversalidad de la política social, por lo tanto, los resultados se basaron en esta medición y no en los elementos que se mencionaron con anterioridad.

En razón de lo anterior, nos queda claro que las necesidades de la alcaldía Benito Juárez son abismalmente diferentes con otras alcaldías, y que con el análisis realizado a su programa este canaliza sus esfuerzos en una serie de proyectos a los que les brindo mayor peso, haciendo evidente que la planeación de ese programa hizo caso omiso a lo establecido por ley en el artículo 22 párrafo segundo de la Ley de Planeación de mantener congruencia con el PND.

En general el resto de los programas delegacionales mantuvieron el apego a dicho mandato, por lo que podemos reconocer que sí bien el desarrollo social debe adecuarse a las condiciones específicas de cada zona, en igual medida se debe mantener una armonía y apego a las ordenes constitucionales en razón del avance y progreso en un federalismo sano, marcando parámetros considerados metas sociales deseables, alcanzables y óptimamente posibles.

Otra de las particularidades que no se tomaron en cuenta en la construcción del instrumento que se hacen visibles en los programas fueron las llamadas “promesas de campaña”, factores que no tienen que ver directamente con la planeación de un programa delegacional pero que se hacen visibles en el discurso de presentación de los programas, ya que cada candidato a jefe delegacional (hoy en día alcalde), se somete a una elección popular, en este sentido adquieren compromisos que no siempre son parte de una planeación estratégica que demanda la

comunidad, sino más bien son promesas para alcanzar fines políticos y a la hora de plasmarlos en los programas no siempre resultaban congruentes.

Sumando, podemos afirmar que la planeación, programación y ejecución de un proyecto tan grande como los es un programa delegacional, debe ser considerado prioritario en la administración en turno. Esta clase de programas son el primer acercamiento con la población y deben ser tomados con la importancia que amerita, cada año en cada momento, existe un habitante que paga impuestos, que considera que su gobierno tiene no solo la facultad sino la responsabilidad de apoyar en ese denominado bienestar al que hace referencia la política social, y aquella que da sentido al actuar del servidor público.

El ejercicio realizado en esta investigación evidencia la falta de compromiso por parte de los gobiernos locales acostumbrados a medir el ejercicio de sus acciones en función a los pequeños avances que se van registrando en el desempeño de un programa o la eficacia de una institución, no obstante, la administración pública pocas veces se toma con rigurosidad la examinación de su desempeño desde una óptica exógena.

La capacidad institucional del Estado mexicano está muy comprometida con la falta de respuesta de los problemas de orden público ya que ha sido incapaz de resolverlos. Como prueba de lo anterior, solo hace falta ver los resultados obtenidos, sin mencionar el alto índice de pobreza que nuestro país registra, así como, el rezago social y la disparidad de la distribución de la riqueza, aspectos sobresalientes en el déficit institucional que presenta el país, llegando a colapsar en un estado fallido.

El aparato administrativo que rige actualmente nuestro sistema ha tenido enormes cambios y sigue en el proceso de consolidación, el Sistema Nacional de Planeación Democrática

como eje rector y la congruencia que deben mantener los programas delegacionales con el PND son solo un eslabón del monstruoso aparato que es la administración pública, por lo tanto, es relevante insistir en el desarrollo de investigaciones que aporten en cierta medida nuevas vertientes en el estudio de la administración pública, es responsabilidad de los estudiosos de estos temas colaborar con hallazgos y propuestas como lo es para nosotros la estrategia de la transversalidad de la política social.

Bibliografía

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Antología de políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Aguilera, R. (2012). *La naturaleza de lo público en la administración pública moderna*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Ayala, E. J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. Esfinge, México.

Alemán, B. C. y Ferrer. G. J. (1997) "La Política Social" McGraw-Hill, Interamericana de España. España. p.p. 33-50.

Arendt, H. (2009), *La condición humana*. 1era Edición 5ta reimpresión, Paidós, México.

Ayala, E. J. (2005). *Economía del Sector Público Mexicano*. Esfinge, México.

Ayala, E. J. (1996). *Mercado, elección Pública e Instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. Porrúa, México.

Bobbio, N. (1989), *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. Traducido por Fernández Santillán, Vol. 487, Breviarios del Fondo de cultura económica. México.

Bonnin, Ch. (2004). *Principios de Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.

Crozier, M. (1974). *El fenómeno burocrático. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Amorrortu. Argentina.

Delgado, G. (2003). *México Estructura Política, económica y Social"* 2da ed. Editorial. Pearson. México.

Delgado, G. (2008). *Historia de México, Legado Histórico y Pasado Reciente*. Pearson. México.

Downs A. (1992) "Teoría económica de la acción política en una democracia. En Diez textos básicos de ciencia política" Madrid, España.

Fernandez, S, J. (1988) *Hobbes y Rousseau, entre la autocracia y la democracia*. Fondo de cultura económica. México.

Gamazo, J. (2007). *Comportamiento burocrático y presupuestación pública: Una teoría sobre la actividad financiera*. Anales de Estudios Económicos y Empresariales. España.

Guerrero, O. O. (1997). *Principios de Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública*. Colombia.

Guerrero, O. O. (1997). *La Administración Pública de Políticas Sociales*. Escuela Superior de Administración Pública. Vol. No. 23 Enero-Mayo. México.

Sánchez, G. J. (2001). *La Administración Pública como Ciencia: Su objeto y Estudio*. Plaza y Valdez, México. p.119.

Hernández, M. (2013). *Cooperación al desarrollo en los Estados Frágiles: Una Arquitectura de la Ayuda Diferenciada*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM. España.

López-Roldan (2015). *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Univesidad Autónoma de Bcelona, Barcelona, España.

Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza. México.

Martinez, C. S. (2016). *La Burocracia: Elemento de Dominación en la Obra de Max Webber*. Revista de Derechos y Ciencias Sociales. Enero -Junio 2016. p. 147

Merton, R. K. (1964). *Teoría y Estructura Sociales*. Fondo de Cultura Económica. México.

Meyer, L. y Ulloa, B. (1973). *Historia General de México*. El Colegio de México

Montagut, T. (2014). *Política Social. Una introducción*. Ariel, S.A. España.

Montoro, R. R. (1997). *Fundamentos teóricos de la Política Social*. Universidad de Barcelona, España.

Ortiz, I. (2007). *Política Social*. Organización de las Naciones Unidas ONU. UN DESA.

Olamendí, L. Liwerant, J. Castañeda, F. Cisneros, I. Fernandez del Castillo, G. (2000). *Léxico de la Política*. CONACYT, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fundación Heinrich Boll, Fondo de Cultura Económica. México

Parsons, W. (2007). *Una Introducción a la Teoría y la Practica del Análisis de Políticas Públicas*. FLACSO, México.

Parsons, W. (2007). *Una Introducción a la Teoría y la Practica del Análisis de Políticas Públicas*. FLACSO, México.

Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. México.

Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Álvaro Obregón. México.

Programa de Gobierno Delegacional de Azcapotzalco 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Azcapotzalco. México.

Programa de Desarrollo Delegacional 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Benito Juárez. México.

Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Coyoacán. México.

Programa para el Desarrollo Delegacional 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Iztacalco. México.

Programa Delegacional de Desarrollo de Iztapalapa 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Iztapalapa. México.

Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Magdalena Contreras. México.

Programa Delegacional de Desarrollo Miguel Hidalgo 2012-2015. (2013). Gaceta oficial del Distrito Federal. Delegación Miguel Hidalgo. México.

Ramos, J. Sosa, J. Acosta, F. (2011) *La Evaluación de las Políticas públicas en México*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. INNP, COLEF, México.

Ortiz, A. (1996). *México: pasado, presente y futuro*. Vol. 1. Siglo XXI. México.

Weber, M. (1983). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (6ª reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica. México. p.172.

Mesografía

Aguilar, L. (2007). *El aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. CLAD Reforma y Democracia. No. 39. Octubre. Venezuela. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/el-aporte-de-la-politica-publica-y-de-la-nueva-gestion-publica-a-la-gobernanza>

Arce, L. (2010). *Como lograr definir objetivos y estrategias empresariales perspectivas*. Núm. 25. Enero-Junio. Bolivia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942454010.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. CEFP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012. Escenarios, Programas e Indicadores*. Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Rojas, G. C. (1992). *El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e Ideas en Torno a un esfuerzo*. Comercio Exterior, Vol. 42, No. 5, mayo de 1992, México, pp. 440-448. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2013). *Lineamientos para la Evaluación Interna 2013 de los programas sociales*. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México Disponible en: https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Estudios/lineamientos/e-internas/lin_eva_int_13.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf

De León, P. (1997) “Una revisión del proceso de las políticas: De Laswell a Sabatier Extraído de Gestión y Política Pública, Vol. VI, No. 1 1997

Delgado. G. (2002). *Las Políticas Sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Bogotá. Consultado en: <https://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/11151/delgado.pdf>

Donati, P. y Lucas, A. (1987, Enero-Marzo). *La política social en el estado de bienestar: El desafío de los sistemas complejos*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Disponible en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_037_05.pdf (2019, 3 de marzo)

Revista de Administración Pública. (1983, Abril-Junio). *El Estudio de la Administración Pública en México. Ayer y Hoy*. Núm. 54. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Disponible en: https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_54_1983.pdf

Mendoza, M. (2000). *La Inversión Privada y el Gobierno en el Crecimiento Económico de México. Política y cultura*. Núm. 013. PP. 169-185, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/267/26701309.pdf>

Montagut, T. (2009). *Repensando la política social*. Revista Documentación Social ISSN 0417-8106 Núm. 154. P.P 13-24 Universidad de Barcelona. España. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/100120/1/575243.pdf>

Perea, O. (2008). *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales*. Plan Estratégico del Tercer Sector. Plataforma de ONG de Acción Social. España. Disponible en; <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/guia-de-evaluacion-de-programas-y-proyectos-sociales.pdf>

Banco Nacional de Comercio Exterior, (1992). *Lucha contra la pobreza en América Latina*. Vol. 42, Núm. 5, Mayo. México. Disponible en; http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/15/CE_MAYO_1992.pdf

Pérez-Jácome F.D. (2012). *Presupuesto Basado en Resultados: Origen y Aplicación en México*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. (2009). *Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México*. México. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>

Rosas, A. (2008). Una ruta Metodología para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura. Núm. 30. Otoño, 2008. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación.

Ley de Planeación.

Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018