



INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS



PARLAMENTO
ABIERTO
La voz de la ciudadanía

**ESTUDIO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN E IMPACTO DEL SISTEMA
LOCAL ANTICORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CIUDAD
DE MÉXICO**



Introducción _____	3
1. Qué son los programas sociales en México _____	5
1.1 División de los programas sociales por órganos gubernamentales y demarcación territorial en la Ciudad de México _____	6
1.2 Clasificación de los programas sociales _____	11
1.3 Reglas de operación de los programas sociales _____	17
2. La evaluación de los programas sociales con miras a un sistema anticorrupción en la Ciudad de México _____	23
2.1 Evaluación de las políticas sociales en la Ciudad de México _____	23
2.2 Fiscalización de los programas sociales en la Ciudad de México _____	27
2.3 El uso Político de los programas sociales _____	30
2.4 Importancia del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social en la nueva Constitución Política de la Ciudad de México _____	31



Conclusiones _____	36
Bibliografía _____	38



La corrupción es un problema que anquilosa la política pública, deteriorando aún más el tejido social.

Introducción

A través de los años los gobiernos alrededor del mundo han establecido distintas acciones que permiten dar atención a las necesidades básicas de la sociedad, buscando mejorar la calidad de vida de las personas con base en el derecho al desarrollo. Aunque, hay que decirlo, no basta con esto, sino que, además, es necesario que los gobiernos implementen programas cuya operación responda específicamente a las necesidades fundamentales de una sociedad.

Al respecto, estos programas sociales son frecuentemente utilizados como parte esencial en el fortalecimiento de los distintos grupos que se encuentran en estado de vulnerabilidad o colectivos en zonas de alta marginación; denominándose, así, como programas sociales. Con ellos se busca no sólo la integración de éstos en un sistema equitativo de desarrollo humano, sino, también, su participación, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas a las que se direccionan estos programas sociales.

De tal forma, resulta crucial entender que la implementación de los programas y proyectos de políticas sociales, en efecto, deben responder a las necesidades de la población y no a fines particulares que se puedan mal interpretar o traducir en malversaciones del recurso económico. Por esta razón resulta primordial tratar de

establecer un sistema anticorrupción que garantice la eficacia y eficiencia en la ministración del recurso público de los programas sociales.

En este sentido, la Ciudad de México no cuenta con un sistema anticorrupción especializado en materia de política social, siendo las leyes secundarias vigentes en la Ciudad quien actualmente cumple con esta tarea; y cuyas funciones y objetivos específicos es transparentar el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos públicos en los programas sociales.

Para resolver esta carencia el Constituyente de la Ciudad de México contempló, en la Constitución de esta Ciudad, de forma directa, el tema del fortalecimiento en el combate a la corrupción en esta materia. Así, el artículo 63 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece la obligatoriedad de crear un sistema local anticorrupción, lo que se traduce en un gran avance en la armonización con el sistema nacional anticorrupción, cito:

La Ciudad de México contará con un Sistema Anticorrupción, instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos. (...)

Ahora bien, ¿cuál serían las implicaciones de establecer un sistema anticorrupción que permita medir la eficiencia y la eficacia de los programas sociales instituidos en la Ciudad de México, así como la administración de sus recursos?

La respuesta se conforma por diversas aristas, entre las más importantes se encuentra la eficiencia en gasto público y el fortalecimiento en la transparencia en los



programas sociales, lo que trae como consecuencia la inhibición de actos de corrupción en el seno de la política social de la Ciudad de México.

Por lo anterior, el objetivo central de este estudio es medir el **LA IMPLEMENTACIÓN E IMPACTO DEL SISTEMA LOCAL ANTICORUPCIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, a través de un sistemas de evaluación y fiscalización que permita verificar el funcionamiento de los programas sociales, así como medir su eficiencia, eficacia y efectividad.

Para esto se definirá, en el primer capítulo, qué son los programas sociales atendiendo a su naturaleza asistencial así como la forma en que éstos surgieron en la Ciudad de México. De igual manera se puntualiza su división atendiendo a los órganos gubernamentales encargados de ellos; y se realiza una clasificación de los programas sociales que actualmente están vigentes en la Ciudad para tener una visión amplia de las prioridades del gobierno actual. Así mismo, en el apartado 1.3 se estudian las reglas de operación, que son eleje fundamental de los programas sociales, pues es a través de ellas que pueden funcionar de manera eficiente.

En el segundo capítulo abordaremos el tema de la evaluación de los programas sociales como antecedente directo que nos permita sustentar la posible existencia de un sistema anticorrupción en la Ciudad de México: en el entendido de que los programas sociales se deben evaluar para poder ser calificados y, en consecuencia, tener la certeza de si están cumpliendo, de entrada, los objetivos para los que han sido creados. Es por esta razón que en los sub-índices abordamos temáticas como: qué es la evaluación, cómo se realiza y quién es la autoridad encargada de llevarla a cabo.

Al mismo tiempo, todos los programas sociales deben ser fiscalizados con el fin de confirmar que los recursos asignados son utilizados para cumplir su objetivo, descartando cualquier irregularidad o, en su defecto, documentando las anomalías detectadas; motivo



por el cual, en el apartado 2.2, que se refiere afiscalización de los programas sociales en la Ciudad de México, se especifica la forma en que actualmente el gobierno de la Ciudad y las autoridades encargadas, llevan a cabo dicha fiscalización y las consecuencias de la misma.

Finalmente, se habla de la importancia del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social en la Constitución Política de la Ciudad de México, toda vez que es el organismo encargado de realizar la evaluación de los programas sociales en la Ciudad y cómo es que le impactará la entrada en vigor de la constitución de la Ciudad de México.

Con todo lo anterior se busca dar respuesta a la pregunta de investigación que nos planteamos en el presente estudio: ¿Cuál sería el impacto de un sistema anticorrupción en la política social de la Ciudad de México?

Es necesario señalar que resulta complicado generar un estudio con una visión distinta a la que aquí se presenta, ya que, desde ningún sistema se puede medir el impacto que las Políticas Sociales generan en la población de la Ciudad de México; esto, debido a que hasta el día de hoy no existe una normatividad expresa en la materia.

No obstante se cuenta con leyes secundarias que en conjunto forman un sistema que busca prevenir, disuadir y erradicar la corrupción.

1 ¿Qué son los programas sociales en México?

Las primeras acciones que el gobierno mexicano implementa para el combate a la pobreza datan de 1973, cuando se creó el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER), vigente hasta 1982¹. Posteriormente, con la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), de 1977 a 1982, se buscó atender a la población en condición de pobreza. Dentro de este periodo, en 1980, se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

En 1983, como parte del ajuste fiscal y administrativo que ocasionó la crisis económica de 1982², estos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en otras acciones del gobierno federal.

En 1988, bajo una incipiente recuperación económica³, se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con el propósito de coordinar las acciones del gobierno para combatir la pobreza extrema a través de tres elementos a) Bienestar Social, b) Producción, c) Infraestructura⁴. En el PRONASOL se concedió un papel muy importante a la participación social a partir de la creación de los Comités de Solidaridad que se organizaron en todo el país y que fueron requisito para que los beneficiarios

¹ Torres Torres, Felipe. Política Social y restricciones a la sociedad civil, en Cano Soriano, Leticia (Coord.). Política social y sociedad civil: retos para alcanzar la equidad y la justicia social. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2015, págs. 195-217

²Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. Tomo IV: Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2008

³Cfr. - Nora Claudia Lustig y Miguel Székely; México: Evolución económica, pobreza y desigualdad; Washington D.C. Diciembre 1997. pág. 4. Recuperado el 18 de abril del 2017.

<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/816043.pdf>

⁴Cordera Campos Rolando; Lomelí Vanegas Leonardo. Programas de combate a la pobreza rural en México. p. 10. Consultado en seminario UNAM 6 de abril pág. 13

podrían acceder a los planes considerados en este Programa. No obstante, hay que decirlo, este Programa carecía de una sistematización clara que permitiera comprender sus características y funcionamiento.

A partir de la década de los noventa, se delineó una estrategia contra la pobreza bajo el enfoque de la inversión en *capital humano*. Con esta perspectiva en 1997 se promulgó la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con objeto de atender a la población en pobreza extrema de las zonas rurales, a través de transferencias monetarias, directas, a las madres de las familias que fueron seleccionadas con base en sus características socioeconómicas, y con la condición de la asistencia regular de los menores a la escuela primaria y secundaria, así, como también, de todos los integrantes de la familia a consultas médicas.

Para el 2002, PROGRESA cambió de nombre por el de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conservando la mayoría de las características de diseño y operación. Hasta 2014 operó Oportunidades como el programa de transferencias condicionadas con mayor presupuesto y cobertura en la historia de México, el cual cambió en ese año a PROSPERA, Programa de Inclusión Social.⁵

1.1 División de los programas sociales por órganos gubernamentales y demarcación territorial en la Ciudad de México

La Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal (LOAP-DF) regula el funcionamiento y facultades de los organismos del Gobierno del Distrito Federal. En su Artículo 28 establece las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en materia de desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios por medio de la participación

⁵Reglas de Operación de PROSPERA 2015

ciudadana, la prevención y atención a problemas de la población vulnerable referida como: Adultos mayores, mujeres, jóvenes, trabajadoras sexuales, personas portadoras de VIH. De igual forma se le encomienda llevar a cabo la política referente a la asistencia social, entre otros aspectos.

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

- *La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS)* se encarga de políticas y programas encaminados a género, y la no discriminación, así como el financiamiento de organizaciones civiles; el Instituto del Adulto Mayor es quien se encarga de programar y asignar los apoyos mensuales que reciben los adultos mayores y finalmente; la Dirección General de Administración que es responsable de todo lo relacionado con gasto corriente de la misma.
- *El Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)*, el cual dirige el Sistema de Asistencia e Inclusión Social del Distrito Federal, trabaja con población de alta vulnerabilidad como lo son: personas en situación de calle, adictos, personas que habitan viviendas precarias.
- *El Servicio de Localización Telefónica (LOCATEL)* es quien da servicio de localización de personas y vehículos extraviados, atención a la ciudadanía, Información de programas sociales, de verificación de vehículos entre otros⁶.

⁶Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículos 63, 64 bis, 64 cuarte

Cabe destacar que el único órgano desconcentrado es el Instituto del Adulto Mayor, ya que es la institución que cuenta con las facultades para manejar el Programa Universal de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, de acuerdo al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

En este mismo sentido, pese a que la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México cuenta con unidades administrativas, órganos descentralizados y un órgano desconcentrado para mejor proveer el trabajo encomendado a la Secretaría; encontramos que hay programas sociales que dependen directamente de la oficina del secretario, como son los casos de Mejoramiento Barrial, el Programa de Uniformes y Útiles escolares gratuitos, y el Programa de Comedores Comunitarios, lo que nos da cuenta del universo tan amplio de programas sociales con los que cuenta la Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, los programas sociales a los que pueden acceder los capitalinos, se encuentran distribuidos en distintas secretarías del gobierno del Distrito Federal y en las 16 delegaciones Político Administrativas de la Ciudad de México, por lo que se convierte en un verdadero reto el poder fiscalizar de manera ordenada y sistemática todos y cada uno de los programas sociales existentes.

En lo que corresponde al año 2017, el Comité de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (Coplade)⁷, aprobó 159 programas sociales, distribuidos en 5 secretarías de gobierno; 9 órganos desconcentrados y 16 Delegaciones⁸, lo que se

⁷Órgano colegiado que crea o modifica los programas sociales, a través de los cuales se otorgan apoyos, ayudas y subsidios a la población de la Ciudad de México. Está integrado por los titulares de las secretarías del Gobierno central, titulares de los órganos desconcentrados y presidido por el Jefe de Gobierno.

⁸Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (Coplade) 2017.

traduce en 30 instituciones distintas, las cuales no cuentan con el personal especializado para dar seguimiento a los programas sociales, en términos de evaluación y fiscalización, lo que compromete de manera sustantiva el gasto público.

A continuación se muestra, de forma general, cómo se distribuyeron los 159 programas sociales en la Ciudad de México.

Programas Sociales presentados en 1ra. Sesión del COPLADE 26 de enero de 2017		
	Total 2017	Aprobados 2017
Secretarías	34	34
Órgano Desconcentrado	27	27
Delegaciones	103	98
Total	164	159

Como se observa en el cuadro superior, son tres las autoridades administrativas que ejecutan los 159 programas sociales aprobados para el año 2017: las secretarías, los órganos desconcentrados y las delegaciones. En el siguiente cuadro se detalla cada programa social de los que están a cargo dichas autoridades.

Programas Sociales presentados en 1ra. Sesión del COPLADE 26 de enero de 2017		
Secretarías	Total 2017	Aprobados 2017
Secretaría de Desarrollo Social	13	13
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	11	11
Secretaría de Educación	3	3
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	6	6

Secretaría del Medio Ambiente	1	1
Subtotal	34	34
Órganos Desconcentrados	Total 2017	Aprobados 2017
Fideicomiso Público de Educación Garantizada del Distrito Federal	2	2
Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	1	1
Instituto de la Juventud de la Ciudad de México	2	2
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	2	2
Instituto del Deporte del Distrito Federal	3	3
Procuraduría Social del Distrito Federal	1	1
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	14	14
Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la CDMX	1	1
Autoridad de la zona patrimonio mundial natural y cultural de la humanidad en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta	1	1
Subtotal	27	27
Delegaciones	Total 2017	Aprobados 2017
Álvaro Obregón	2	2
Azcapotzalco	13	13
Benito Juárez	3	3
Coyoacán	1	1
Cuauhtémoc	6	5
Cuajimalpa	3	3
Gustavo A. Madero	9	9
Iztacalco	3	3
Iztapalapa	12	12

Magdalena Contreras	5	4
Miguel Hidalgo	8	8
Milpa Alta	10	9
Tláhuac	2	2
Tlalpan	17	15
Venustiano Carranza	3	3
Xochimilco	6	6
Subtotal	103	98

1.2 Clasificación de los programas sociales

El Programa General de Desarrollo para la Ciudad de México señala que los programas se clasifican en cuatro tipos: sectoriales, institucionales, especiales y parciales. Estos deberán guardar congruencia con un Plan General establecido en la misma normatividad.

Conforme a lo anterior, serán programas sectoriales, aquellos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el Programa General para una materia específica de desarrollo, y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda.⁹ Estos programas deberán de tomar en consideración las metas y objetivos establecidos en los programas delegacionales y tendrán una duración de seis años; sin embargo, deberán ser revisados por lo menos cada tres años.

Respecto a los programas sectoriales, la ley establece que el Comité de Planeación determinará los sectores a los que están dirigidos, y para ello, deberán de tomar en cuenta los rectores de la planeación.

⁹Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018

Otro tipo de programas que establece la ley, son los institucionales; estos serán realizados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades correspondientes. En ellos se establecen las políticas sectoriales que se aplicaran para cumplir los objetivos y metas de mediano y corto. Su vigencia será de seis años y su revisión y actualización será trianual.

De esta forma, podemos señalar que los programas especiales son aquellos que se enfocan en las actividades prioritarias que detalla el Plan General. Estos programas no tienen una vigencia uniforme, debido a su naturaleza, sin embargo, cada uno de ellos la detalla en el documento que le da creación.

Una vez que hemos abordado la clasificación que otorga el Programa General de Desarrollo para la Ciudad de México a los programas sociales, es necesario saber ahora, como se encuentran distribuidos en la Administración Publica de la Ciudad de México,

Finalmente, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal en su artículo 3° fracciones XVI, señala que los programas sociales, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos. Al respecto, para el año 2017, los 159 programas se dividieron, por su naturaleza, de la siguiente forma:

No	Naturaleza de los programas sociales para la Ciudad de México 2017	Total
1	Transferencia monetaria	78
2	Transferencia en especie	23
3	Servicios	8
4	Transferencia en especie y servicios	5

5	Transferencia monetaria y servicios	29
6	Transferencia monetaria, servicios y subsidio	3
7	Transferencia monetaria y transferencia en especie	4
8	Transferencia monetaria, transferencia en especie y servicios	9
GRAN TOTAL		159

Otra de las clasificaciones que se utilizan al momento de dividir los programas sociales, es en cuanto a la materia que el programa social atiende. Por ejemplo en materia alimentaria se identifican principalmente 9 programas sociales, mismos que se detallan en la tabla siguiente:

N o	PROGRAMA	OBJETIVO	GRUPO ATENDIDO	META 2017
1	Aliméntate	Dar cumplimiento a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal y a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, contribuyendo a garantizar el acceso a la seguridad alimentaria de 26,279 familias con inseguridad alimentaria severa y moderada, residentes en la CDMX, mediante la entrega de un paquete alimentario; priorizando a aquellas que viven en colonias de bajo y muy bajo IDS, incorporándolas al Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CDMX a través del programa Aliméntate.	Población en general	26279 familias
2	Comedores públicos	Operar comedores públicos gratuitos que brinden raciones de alimento a la población que viva, trabaje o transite por UT clasificadas como media, alta o muy alta marginación, así como aquellas zonas que	Población en general	20000 personas

		presentan condiciones de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad social de la CMDX, con este programa se contribuye a garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, en el cumplimiento de la Ley de seguridad alimentaria.		
3	Pensión Alimentaria para personas adultas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México 2017.	De acuerdo a la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el Distrito Federal y su Reglamento, garantizando el derecho a la alimentación previsto en el artículo 1º de la Ley antes citada, que prevé el derecho de los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en la Ciudad de México a recibir una pensión diaria no menor a la mitad de una Unidad de Medida y Actualización vigente, el objetivo del programa es: Contribuir a la consecución de la seguridad alimentaria de las personas adultas mayores de 68 años, residentes en la Ciudad de México, a través del otorgamiento, durante el año 2017, de una pensión no contributiva que promueva de manera integral un envejecimiento activo y saludable, respetando los derechos humanos de manera progresiva.	Personas adultas mayores de 68 años.	525000 personas.
4	Cultura alimentaria, artesanal, vinculación comercial y fomento de la interculturalidad y ruralidad.	Dar cumplimiento a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal y a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, contribuyendo a garantizar el acceso a la seguridad alimentaria de 26,279 familias con inseguridad alimentaria severa y moderada,	Población en general.	98 ayudas.

		residentes en la CDMX, mediante la entrega de un paquete alimentario; priorizando a aquellas que viven en colonias de bajo y muy bajo IDS, incorporándolas al Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CDMX a través del programa Aliméntate.		
5	Comedores comunitarios	Fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del derecho a la alimentación con alternativas alimentarias, sanas, equilibradas y accesibles al alcance de cualquier persona que habite o transite en la Ciudad de México, mediante la operación de Comedores Comunitarios ubicados preferentemente en unidades territoriales clasificadas preferentemente como de muy alta marginación, así como alta y media en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social, bajo los principios de equidad social y de género. Se busca contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de las personas.	Población en general	5000 personas
6	Apoyo alimentario para grupos vulnerables	Contribuir a la nutrición de las familias conformadas por personas en situación de vulnerabilidad, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad, y madres solteras, en colonias de alta y muy alta marginación de la demarcación.	Niñas, niños, jóvenes, adultos, adultos mayores	4093 personas

7	Desayunos Escolares	Contribuir a que 686,661 niñas y niños, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, ubicadas preferentemente en las unidades territoriales con Índice de Desarrollo Social: medio, bajo y muy bajo, mejoren su alimentación a través de la entrega de raciones alimenticias (desayuno frío) basados en los criterios de calidad nutricia, aproximándose a un contenido energético promedio del 25% del total diario recomendado de acuerdo con la etapa de crecimiento de las niñas y los niños.	Niñas y niños de a 12 años	686661 personas
8	Programa de Madres Solas residentes en el Distrito Federal	Apoyar aproximadamente a 1,711 madres solas de la Ciudad de México que tienen un ingreso menor a dos unidades de cuenta, y a sus hijos menores de 15 años de edad, para que mejoren su alimentación, a través de la entrega de un apoyo alimentario así como servicios de atención integral y de esta manera contribuir a la seguridad alimentaria de las madres solas y sus hijos; conforme a lo establecido en la Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal.	Mujeres de 18 y más	1711 personas
9	Programa de Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Vulnerabilidad	Otorgar a aproximadamente 26,600 personas, en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de México, despensas (apoyo alimentario) a través de tres subprogramas para mejorar su canasta alimentaria. Con este programa social se contribuye al cumplimiento de la Ley de Seguridad	Población en general	686661 personas

		Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.		
--	--	---	--	--

1.3 Reglas de operación de los Programas Sociales

Los cambios políticos que experimentó México en 1997, como resultado de un largo proceso de democratización que, de acuerdo con el Dr. José Woldenberg, inició con la reforma electoral de 1977 y el reconocimiento a la necesidad de los partidos políticos como intermediarios de la vida democrática, motivaron la exigencia de cuentas al gobierno.

Paralelamente al proceso anterior, el interés cada vez mayor de la población por conocer los costos y resultados de las políticas públicas implementadas por el gobierno así como de sus programas y proyectos, acrecentó la necesidad de contar con un sistema de evaluación efectivo.

Por lo anterior y ante la nueva situación que demandaba al gobierno mayor transparencia respecto al empleo de los recursos públicos, “en 1998, el Congreso de la Unión introdujo el requisito de que todos los programas federales que ofrecían subsidios, debían contar con reglas de operación, información básica sobre el diseño del Programa, sus objetivos, indicadores de desempeño, población beneficiaria y mecanismos de operación.”¹⁰

¹⁰Manuel Fernando Castro, *El Sistema de M&E de México: Un Salto del nivel sectorial al nacional*; Serie de documentos de trabajo DCE, No. 20, IEG-Banco Mundial, 2009. p 4

Las reglas de operación constituyeron un avance importante dentro de este proceso, sin embargo, fue en 1999 cuando la obligatoriedad de la evaluación de los programas se consolidó, pues el Congreso estableció que todos los programas que contaran con reglas de operación debían ser evaluados una vez al año por evaluadores externos, lo cual, supuso terminar con los controles internos, pues los resultados derivados de las evaluaciones internas ahora serían públicos.

Podría decirse en síntesis que, durante esta etapa, los sistemas de control y evaluación ya no sólo se enfocaban en controlar el nivel de flujo de efectivo, sino que ahora “pretendieron medir y controlar, de manera anual, los costos de las políticas públicas”¹¹

En lo que corresponde a la Ciudad de México, dichas políticas públicas, como ya lo hemos visto, se traducen en programas sociales que tienen como principal cometido atender problemas endémicos derivado del rezago y la marginación social que se han acumulado por años. Para que estos puedan funcionar correctamente, deben seguir ciertas pautas, que establece el Consejo de Evaluación para el Desarrollo de la Ciudad de México.

Dichas pautas se materializan en las reglas de operación, que pueden ser definidas como “un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.”¹²

Así mismo, establecen el modo en que los beneficiarios deben de solicitar los recursos públicos y los criterios que debe seguir la autoridad para su asignación. Por ello

¹¹Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 203

¹²Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de pobreza y evaluación. Distrito Federal, 2012-2013. México, DF CONEVAL 2013.

es importante su correcto diseño y aplicación, con el fin de garantizar que los programas cumplan con los objetivos para lo que han sido creados.

Para que un programa social sea eficaz, debe ser el resultado de un diseño explícito fincado en diagnósticos y líneas de base, lineamientos generales para su operación, identificación de una población objetivo, una prospectiva y reglas de operación¹³, estas últimas, deben de ser claras respecto a su duración, tarea, resolución de un problema y, en caso de no lograrlo en una primera etapa, debe contemplar el camino para su evolución y así lograr su objetivo.

Así, la gran importancia con la que cuentan las Reglas de Operación de los Programas Sociales radica en que marcan el inicio de los sistemas de control y evaluación orientados a medir los costos de las políticas social y a vigilar que se logren los resultados propuestos, ya que es desde las Reglas de Operación donde se diseña y plantean los requisitos de procedibilidad con los que deben contar los futuros beneficiados, la forma en que se debe operar el programa y la manera en que se ha de administrar el recurso público, atendiendo a la naturaleza del propio programa.

Podemos decir entonces que, las Reglas de Operación se convierten en la principal directriz en una evaluación y/o fiscalización de un Programas Social, ya que contempla los indicadores que se deben de satisfacerse para poder justificar el gasto de recurso público en un programa social determinado.

¹³ Lineamientos para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales para el ejercicio 2016; Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de octubre del 2015. P 19.

Como ejemplo de ellas, podemos encontrar las Reglas de operación que se aplican al programa de comedores comunitarios¹⁴. En ellas se establece que el principal propósito del Programa es contribuir a garantizar el Derecho a la Alimentación de la población que habita en zonas de alta marginación. Así mismo detalla que la entidad responsable del programa será la Secretaría de Desarrollo Social.

De igual manera establece que el programa para poder operar, contará con un presupuesto de al menos \$208, 645, 155.00 pesos y que los comedores comunitarios para su identificación y acreditación deberán contar con distintivos visibles en su interior y exterior. Detalla los requisitos y procedimientos de acceso a ellos, la forma en que deberán operar bajo un régimen de equidad. Y finalmente las sanciones, que van desde sanciones temporales hasta baja definitiva del programa, a las que se harán acreedores los operadores de los comedores comunitarios que incumplen con las obligaciones que les impone las reglas de operación.

Una de las partes medulares de las reglas de operación son las metas, requisitos de acceso y procedimiento de acceso al programa social, en el ejemplo que nos ocupa “Reglas de operación que se aplican al programa de comedores comunitarios” se señala lo siguiente:

Metas físicas. Operar hasta 500 Comedores Comunitarios, mismos que podrán atender a una población aproximada de 50,000 personas diariamente, preferentemente distribuidos en las Unidades Territoriales clasificadas muy alta marginación, así como alta y media y en las zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social de la Ciudad de México, integrando hasta 500 Comités de Administración de Comedores Comunitarios.

Requisitos de acceso. Para la incorporación de nuevos Comedores Comunitarios, el Comité de Evaluación tomará en consideración las solicitudes recibidas en el

¹⁴ Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa comedores comunitarios de la Ciudad de México 2017, recuperado de:

<http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/399/914/589399914caad477234098.pdf>

ejercicio fiscal 2017, dando preferencia a los solicitudes cuyos posibles Comedores Comunitarios se encuentren en zonas de muy alta marginación. Para que una solicitud de comedor sea incorporada al programa deberá cubrir los siguientes requisitos:

1. Estar ubicado en Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación del Índice de Marginación del Distrito Federal 2000, realizado por la Coordinación de Desarrollo Territorial publicado en el Sistema de Información del Desarrollo Social: www.sideso.cdmx.gob.mx, así como en aquellas zonas de la ciudad que presentan condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social.

2. Las características físicas y documentales que debe tener el espacio propuesto para ser incorporado al Programa Comedores Comunitarios 2017 o un año anterior son al menos las siguientes: a) Área total de 30m² aproximadamente. b) Acreditar la posesión del espacio en donde se pretenda instalar el comedor comunitario. c) Pisos, paredes y techos de superficies lavables. d) Ventilación e iluminación adecuadas. e) Instalaciones hidráulicas y sanitarias que garanticen el manejo higiénico de los alimentos por los responsables de la administración y servicio en el comedor, así como por los usuarios del mismo. f) Garantizar condiciones de accesibilidad para personas adultas mayores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad.

3. La organización social, civil o grupo de vecinos que promuevan la instalación de un Comedor Comunitario, deberán cumplir lo siguiente:

- a) Ser preferentemente residentes de la Unidad Territorial donde proponen la instalación.
- b) Presentar una carta compromiso en los términos del artículo 47 fracción XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que declaren bajo protesta de decir verdad, que no son o que no cuentan entre sus integrantes con personas que se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión alguna en el servicio público o en partido político alguno.

Cuando se presenten varias solicitudes de instalación de comedor comunitario en el mismo espacio territorial del barrio, colonia o pueblo de la Ciudad de México, se dará preferencia al lugar donde se evidencie mayores nivel es de marginación social o pobreza.

Procedimiento de acceso. El procedimiento para solicitar la instalación de un comedor comunitario se rige bajo el principio de demanda. Es decir, no existe una convocatoria previa para solicitar la instalación; las y los ciudadanos podrán efectuar su petición siempre y cuando se realice de la siguiente manera: - Presentar y entrega una solicitud mediante un escrito libre dirigido al Titular de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, en las oficinas de la misma Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, situada en: Calle Lucas Alamán Núm.

122, Piso 2, Colonia Obrera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06800, en un horario de 9:00 a 18:00 horas. - Anotar claramente la ubicación donde se propone la instalación del Comedor Comunitario: calle; número, manzana o lote; Colonia, delegación, código postal y las referencias (entre calle y calle). - Explicar la experiencia del colectivo promovente en la organización de acciones de desarrollo social a favor de la comunidad.

Proporcionar el domicilio del promovente para que se envíe la respuesta: calle; número, manzana o lote; colonia, delegación, código postal, referencias (entre calle y calle) y teléfono. - Cumplir con los requisitos de acceso de las reglas de operación del Programa. Una vez recibida la solicitud de instalación en la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social se remitirá a la Coordinación de Planeación y Evaluación. La Coordinación de Planeación y Evaluación es la encargada de elaborar la respuesta para el promovente y de asignar el folio a la solicitud para ingresar a una lista de espera y la remitirá a la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social para su firma.

Las solicitudes ingresadas tendrán vigencia durante el año fiscal de ingreso a la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. Una vez concluido dicho plazo, el solicitante, en caso de seguir interesado por la instalación del Comedor Comunitario, podrá ingresar una nueva solicitud con los datos actualizados. La Coordinación de Planeación y Evaluación entregará un documento firmado por la Dirección general de Igualdad y Diversidad Social en el cual se señale la pertenencia del solicitante (en este caso Comité de Administración) cuando ingrese al Programa. Es decir, sólo cuando se apruebe la instalación y apertura del comedor.

Todos los trámites son personales y gratuitos, en ningún caso las y los servidores públicos adscritos al programa podrán solicitar o proceder de manera diferente a lo establecido en las presentes Reglas de Operación; asimismo todas las personas incorporadas a este Programa Social formarán parte de un Padrón de Beneficiarios que conforme a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal será de carácter público, siendo reservados sus datos personales, de acuerdo con la normatividad vigente, los cuales en ningún caso podrán ser empleados para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial, ningún otro fin distinto al establecido en estas Reglas de Operación.

Para conocer el estado que guarda la solicitud de apertura, el interesado deberá dirigirse directamente a la Coordinación de Planeación y Evaluación, con número telefónico 55184337, ubicada en Lucas Alamán No. 122, 2º Piso, Colonia Obrera, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, C. P. 06800. El procedimiento para solicitar el servicio de comidas completas, inocuas y nutritivas a los Comedores Comunitarios se realizará de la siguiente manera:

1. Presentarse en las instalaciones de cualquiera de los Comedores Comunitarios distribuidos en la Ciudad de México.



2. Cubrir la cuota de recuperación establecida por cada ración alimenticia (\$10)
3. Registrarse en la libreta de asistencia.

2 La evaluación de los Programas Sociales con miras a un sistema anticorrupción

El presente capítulo tiene como objetivo brindar una visión amplia y concreta (a manera de antecedente de un sistema anticorrupción) de la forma en que el Gobierno de la Ciudad de México ha manejado los procesos en materia de evaluación y fiscalización de programas y políticas sociales. Para ello es necesario diferenciar estos dos conceptos fundamentales: evaluación y fiscalización. En el primer caso se entiende como evaluación la revisión detallada de un plan, proyecto o programa en su total o parcialmente, con el fin de medir de forma objetiva los resultados obtenidos con respecto a los previstos en las respectivas leyes. En el segundo caso, entenderemos fiscalización como el acto de verificar que los recursos públicos que se asignaron para planes proyectos o programas, se hayan utilizado de forma eficaz, eficiente y congruentemente con los objetivos.

En la Ciudad de México, la necesidad de evaluar las acciones de la Administración Pública surge de las inquietudes e inconformidades de la sociedad hacia la clase política, debido a la creciente corrupción, por esta razón, el gobierno de la Ciudad optó por insertar el control y la evaluación en los Programas Sociales para brindar mayor seguridad y certeza a los ciudadanos.

2.1. Evaluación de las Políticas Sociales en la Ciudad de México

La palabra evaluación proviene del latín *valere*, que significa valorar, esto implica la acción de fijar valor, justificar, medir, valorar un resultado, un proceso o una cosa. Para efectos de este apartado, necesitamos comprender todo lo que conlleva manejar un concepto como éste en el marco de los Programas Sociales, considerando que “toda la actividad gubernamental es susceptible de ser evaluada, independientemente de los poderes y niveles del gobierno en que se desenvuelve.”¹⁵

Cohen y Franco, profesores e investigadores de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública ELACP, señalan que “evaluar es fijar el valor de una cosa. Para hacerlo se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado”.¹⁶ En los programas sociales la evaluación es una de las herramientas esenciales de la Administración Pública, pues es el medio por el cual se puede conocer la información detallada sobre el desempeño de los objetivos y el impacto que tiene su implementación en los beneficiarios.

En este orden de ideas, y tomando en consideración que la política social en la Ciudad de México, desde el año 2006, se ha caracterizado por su amplitud tanto en el número de programas sociales existentes como en el número de personas que son beneficiadas por éstos, el gobierno de la Ciudad se vio en la necesidad de implementar mecanismos de evaluación. Coadyuvando con esto a determinar si los programas sociales cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad de la materia¹⁷, de manera específica respecto al desempeño de los objetivos, su implementación y sobre todo si se han satisfecho las necesidades de los beneficiarios.

¹⁵ OROPEZA LÓPEZ, Alejandro, *La evaluación de la función pública en México*, Plaza y Valdés editores, México, 2005, p.25

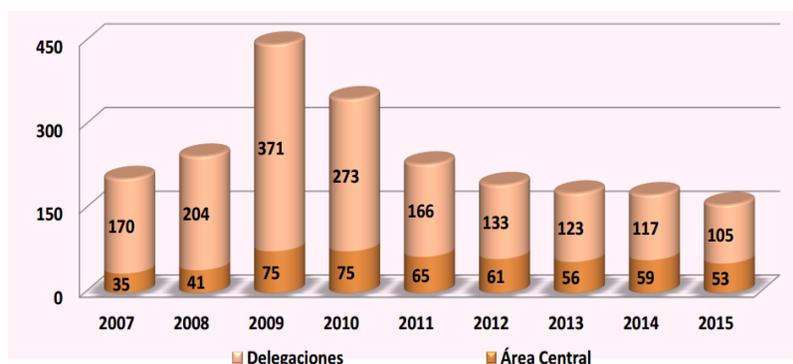
¹⁶ Cohen E. y Franco R., “*Evaluación de Proyectos Sociales*”, Ed. Siglo XXI, p. 73.

¹⁷ La Ley General de Desarrollo, Programas General de Desarrollo, Ley de Planeación y de más aplicables.

Por estas razones, se crea el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, organismo que tiene como finalidad la evaluación externa de los programas y la política social de la Administración Pública Local. Entre sus funciones se encuentra realizar, anualmente, informes sobre la política y programas sociales en la Ciudad, emite observaciones y recomendaciones en la materia y les da seguimiento.

Es importante resaltar que no existe un documento que abarque de manera global las evaluaciones de cada programa implementado en la Ciudad de México. Y aunado a ello, las evaluaciones internas realizadas por cada delegación no están publicadas en las páginas de internet oficiales, no están actualizadas o son difíciles de encontrar.

Con el objeto de evaluar el desempeño de la política social en la Ciudad de México, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal¹⁸, realizó una comparación de los programas sociales implementados desde el año 2007 hasta el año 2015. De ella se desprende que a partir del año 2010 el número de programas sociales ha disminuido de manera considerable, como se puede observar en el gráfico siguiente:

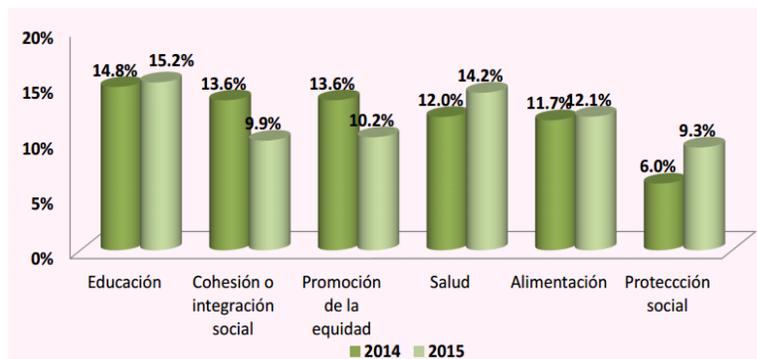


Programas Sociales del Distrito Federal, por Delegaciones y Área Central, 2007-20015

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2015)

¹⁸ Consejo de Evaluación de Desarrollo para el Distrito Federal, recuperado el 2 de marzo de 2017 de: <http://www.cevdsd.fedemex.net/>

En el año 2009 habían 446 programas y cinco años después, sólo 158 programas. Y de ellos, el 12.1% atienden temas de alimentación, como se desprende del que sigue:



Derechos sociales atendidos por los Programas Sociales 2014-2015

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2015)

En la Ciudad de México, hay principalmente dos programas que estudian la seguridad alimentaria: el programa de comedores comunitarios y el programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años. El consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México realizó el diagnóstico correspondiente y en diversos documentos se detalla de manera general que:

- Contar con un programa de ayuda alimentaria se asocia con una menor prevalencia de inseguridad alimentaria severa.
- Los programas apoyan a reducir la inseguridad alimentaria.
- Las transferencias monetarias son instrumentos de política con impactos significativos, mientras que no hay evidencia de que las transferencias en especie tengan resultados.

En lo que respecta al Programa de Comedores Públicos¹⁹ se tiene un impacto de mejora, de manera general, del 7% en la seguridad alimentaria²⁰ en la población beneficiaria, así como una reducción, en lo particular, del 8% de la inseguridad alimentaria leve.

Por lo que corresponde al Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años²¹, se observa que se reduce la inseguridad alimentaria en un 10% porque aumenta el rango de acción de programa, aunque hay que decirlo, la mayoría de beneficiarios no son quienes realmente lo necesitan, es decir las personas que tienen algún tipo de inseguridad alimentaria.

En síntesis, ambos programas tienen un impacto positivo en reducir la inseguridad alimentaria, pero no es suficiente. generar programas sociales que entraran en sinergia de programas sociales parecidos como Desayunos Escolares, el Programa de Madres Solas residentes en el Distrito Federal o el Programa de Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Vulnerabilidad, entre otros, enfocados todos a la mejora permanente del problema de la alimentación en la Ciudad de México.

¹⁹El programa de comedores públicos, tiene como objetivo mejorar las condiciones nutricionales de la población de niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad y adultos mayores de 65 años.

Evaluación externa de impacto, satisfacción y seguridad alimentaria del Programa de Comedores Públicos 2009-2014, recuperado de: http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/evaluaciones/externas/2015/inf_comepub_2015.pdf

²⁰ Siguiendo la definición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), existe seguridad alimentaria cuando “toda persona en todo momento tiene acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias en cuanto alimentos a fin de llevar una vida sana y activa”.

²¹ Evaluación externa de Resultados del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, residentes del Distrito Federal, recuperado de: http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/evaluaciones/externas/2015/inf_adultos_2015.pdf

2.2. Fiscalización de las políticas sociales en la Ciudad de México

“El uso de los recursos públicos debe responder teóricamente a un ciclo que inicia con la planeación, sigue con la presupuestación, el ejercicio del recurso, la evaluación y la fiscalización”²². Es decir, el ejercicio está entonces guiado por una lógica que debe permitir asignar dicho recurso público de manera ordenada para cumplir propósitos especializados y, al mismo tiempo, permitir evaluar la medida en que su ejercicio contribuyó de manera precisa a cumplir esos mismos propósitos.

En ese sentido, la fiscalización se desenvuelve en un ámbito meramente presupuestario, es decir, en la forma en que se utilizaron los recursos públicos, mientras que la evaluación; se centra en el diseño y eficiencia de aquellos programas y proyectos a los que se les asignó dicho recurso.

Tomando en consideración lo anterior, la fiscalización representa los límites que es necesario marcar a los Poderes de la Unión sobre el uso de los recursos presupuestales de los que disponen para el desempeño de sus atribuciones. La rendición de cuentas supone el deber de los servidores públicos de responsabilizarse por sus actos en el ejercicio de sus funciones y de ser sujetos de sanción en caso de haber incumplido sus obligaciones.

Entendamos, pues, que a través de la fiscalización se puede revisar si las acciones gubernamentales, sufragadas con el dinero público, están realmente encaminadas a satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Así pues, la defensa de los intereses de la ciudadanía representa la línea de base de la acción fiscalizadora.

²² LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y FIERRO, Ana Elena, *El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/13.pdf>

En la Ciudad de México, la entidad fiscalizadora es la Auditoría Superior, como bien lo señala la Ley Superior de Fiscalización de la Ciudad de México en su artículo 3. Ésta realiza su labor de manera externa, independiente y autónoma de cualquier otra fiscalización interna de los sujetos de fiscalización.

Verifica que los organismos públicos²³ hayan rendido sus informes a tiempo, y con las características que establece la ley. Cuando en el cumplimiento de sus atribuciones la Auditoría Superior detecta actos irregulares u omisiones de servidores públicos, determinará la falta, integrando y remitiendo, los dictámenes técnicos correctivos, así como, en su caso, expedientes técnicos y pliegos de observaciones no solventadas a la autoridad competente, a efecto de que se determine la responsabilidad o procedimiento que debe de realizarse.²⁴

Si la irregularidad u omisión deriva en una responsabilidad Administrativa, ésta será tratada conforme a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, teniendo como sanciones la amonestación, destitución del cargo, etc.

Estudios realizados sobre la fiscalización en programas sociales, detallan que sólo el 69.14% hace público su informe sobre el ejercicio del gasto y sólo 53.91% cuenta con evaluaciones sobre su fiscalización, como se observa en las gráficas siguientes:

²³Para efectos de éste estudio se entenderá como organismos públicos a los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México.

²⁴ Conforme la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades de tipo civil, penal, administrativa y son independientes una de otra. Asimismo, establece el procedimiento resarcitorio por daño patrimonial al Estado.

Transparencia y rendición de cuentas	Sí	%	No	%	Sin responder	%
¿El PS cuenta con padrón de beneficiarios?	184	75.72%	44	18.11%	15	6.17%
¿El padrón de beneficiarios es público?	188	77.37%	41	16.87%	14	5.76%
¿El PS tiene disponible para el público su información, a través de medios electrónicos?	210	86.42%	19	7.82%	14	5.76%
¿El PS publica su presupuesto?	220	90.53%	11	4.53%	12	4.94%
¿El PS publica informe sobre ejercicio del gasto?	168	69.14%	60	24.69%	15	6.17%
¿El PS publica informe anual de resultados?	141	58.02%	87	35.8%	15	6.17%

Control y fiscalización	Sí	%	No	%	Sin responder	%
¿El PS cuenta con la Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)?	131	53.91%	96	39.51%	16	6.58%
¿El PS tiene mecanismos para la presentación de quejas y denuncias sobre su operación?	224	92.18%	5	2.06%	14	5.76%
¿El PS cuenta con evaluaciones?	131	53.91%	98	40.33%	14	5.76%
¿Difunde entre su personal y entre la población los medios para presentar quejas o denuncias de tipo electoral (por ejemplo en la Contraloría Social, las Contralorías Generales de los Gobiernos Estatales, la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE), la Secretaría de la Función Pública (SFP)?	166	68.31%	61	25.1%	16	6.58%
¿Se les informa a los servidores públicos que operan PS, que si utilizan recursos públicos y/o acciones de gobierno para la compra o coacción o condicionar el voto, incurrirán en falta administrativa y penal?	194	79.84%	33	13.58%	16	6.58%

2.3. El uso político de los Programas Sociales

El principal objetivo de los programas sociales es promover el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵ para aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidades o desfavorecidas, logrando equidad en toda la población.

²⁵De acuerdo con la Ley Desarrollo Social para el Distrito Federal, recuperado de: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7cf654a114e2288128ff41a010b66211.pdf>

Objetivo que no es tomado en consideración por los actores políticos dándoles un uso exclusivamente político.

Jonathan Fox define la compra y coacción del voto como “prácticas autoritarias y las contraponen a las prácticas pluralistas, consideradas a un uso legítimo que se hace de las acciones gubernamentales en una democracia como las solicitudes de voto, la propaganda electoral y la invitación a votar por un partido o por otro”.²⁶

Así, el uso político de los programas puede incluir la implementación de un programa o servicio determinado, razón por la cual, muchos partidos políticos abanderan la creación de este tipo de programas.

Para lograr un uso correcto de la política se debería endurecer los mecanismos que evalúen no solo la eficiencia y eficacia de los programas sociales, sino también el desempeño de quienes los proporcionan a la población.

2.4 Importancia del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México en la nueva Constitución de la Ciudad de México

Con la implementación de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México se crearon y modificaron diversos organismos públicos como el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, que se convertirá en organismo público autónomo.

Esta modificación, permitirá que la evaluación de los programas sociales, toda vez que la actuación de los organismos autónomos no está sujeta ni atribuida a los

²⁶CF.Fox, Jonathan, 1994, *"The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico"*, World Politics, vol. 46, núm. 2, p. 158.

depositarios tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial); y se les encarga funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

Lo anterior, sin que se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado; si no que coadyuvan con éste para lograr una evolución del Estado constitucional. ²⁷

A continuación, se muestra un cuadro comparativo, donde se establecen los principales cambios que tendrá el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, que derivado de la Constitución de la Ciudad de México, tendrá mayores facultades como organismo autónomo.

Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica <p>Organismo público descentralizado de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica <p>Organismo autónomo técnico colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuenta con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Objeto <p>La evaluación externa de los programas y la política social de la Administración Pública, así como la medición de la pobreza y la desigualdad,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objeto

²⁷ UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales autónomos*, recuperado de. <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

<p>la clasificación de las unidades territoriales del Distrito Federal por su grado de desarrollo social, la emisión de informes sobre el estado de la cuestión social y cualquier opinión consultiva que sobre el tema se le requiera.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones I. Organizar, definir y realizar anualmente por cuenta propia o a través de terceros la evaluación externa de la política y los programas sociales, y dar seguimiento a las recomendaciones que emita; II. Definir y medir bianualmente la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal, conforme a la metodología que el mismo defina; III. Definir, medir y clasificar periódicamente el grado de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal; IV. Medir bianualmente, con las metodologías, instrumentos e indicadores que defina, el avance en el cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal; V. Elaborar un informe anual sobre el estado de la cuestión social en el Distrito Federal; VI. Definir anualmente los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas; VII. Emitir, en su caso, las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones <p>Aún no se expide la normatividad que le confiera atribuciones, sin embargo, por los artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México²⁸ se puede inferir que ahora tendrá la facultad, además de evaluar, de diseñar y ejecutar los indicadores, metodologías y metas de progresividad²⁹ para las políticas y programas en materia económica y social.</p>

²⁸ Conforme a los artículos transitorios de la Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018. Y en específico en materia de organismos autónomos el Congreso tiene a obligación de expedir la normatividad a más tardar el 30 de abril de 2019.

²⁹ Conforme a los artículos: 17°, apartado A, numeral 1, inciso a) de la Constitución Política de la Ciudad de México. Recuperada de:

VIII. Emitir la resolución que corresponda, luego de analizar los argumentos vertidos en la justificación realizada por los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras del programa social a las recomendaciones no aceptadas, y en su caso, remitirlas a la Comisión;

IX. Planificar el programa de verificación de los padrones de beneficiarios, usuarios o derechohabientes de los programas sociales y presentar sus resultados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos señalados en el artículo 34 fracción IV de esta Ley;

X. Solicitar, en cualquier momento, a los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración que estén operando uno o varios programas sociales, la información relativa a los mismos;

XI. Recibir la información de la operación de los programas sociales que están obligadas a proporcionar los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades de la Administración, dentro de los plazos y con las características que señale esta Ley;

XII. Recibir la justificación que en su caso, emitan los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras de los programas sociales, respecto de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Evaluación que no hubieren sido aceptadas;

XIII. Atender los requerimientos de información que realice la Comisión respecto de las

<p>controversias que se generen por las recomendaciones que emita el Consejo de Evaluación;</p> <p>XIV. Instrumentar el procedimiento de seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones;</p> <p>XV. Emitir convocatorias y definir los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo las realice a través de terceros;</p> <p>XVI. Elaborar e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social, y</p> <p>XVII. Las demás necesarias para el cumplimiento de sus funciones.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Integración <p>Comité de Evaluación y Recomendaciones, una Junta de Gobierno, una Dirección General y su estructura administrativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integración <p>Cinco consejeras o consejeros constituidos en comités.</p>

Las ventajas que conlleva, la transición del Consejo de Evaluación de organismo descentralizado a organismo autónomo, son entre otras:

- Libertad e independencia en sus determinaciones por no ser un subordinado de ninguno de los poderes tradicionales y/o partidistas, evitando injerencias que pudieran caer en la parcialidad.
- Por ser un tema de trascendencia en el Estado será un organismo especializado y por ello, las determinaciones que tome deberán ser eficaces y eficientes.
- Tendrá mayores facultades para evaluación pues no se le delimita únicamente en el área social.

CONCLUSIONES

Debemos entender a los programas sociales como una herramienta de las políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales en grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Pero si las políticas y programas sociales no cuentan con un diseño que se sustente en sistemas de evaluación y fiscalización específicos, difícilmente garantizarán un verdadero impacto social. Así pues, el mal uso que generalmente se da (por parte de algunos políticos) de los programas sociales a causa de que, actualmente, si bien existen algunas medidas como las que utilizan los Órganos de Control Interno, que van desde auditorías internas hasta denuncias ciudadanas; detectando así irregularidades en el uso y destino del presupuesto que se le asigna a los programas sociales. , no se cuenta con un verdadero un sistema Anticorrupción que regule su uso con fines electorales; dejando muchas veces de lado, la esencia para la que estos fueron creados; pues hoy en día.

Por esta razón, en el articulado de la Constitución para la Ciudad de México (art. 63°), se prevé un Sistema Local Anticorrupción que determinará responsabilidades a los servidores públicos cuando hagan un uso indebido de sus atribuciones.

Es así, y derivado de lo antes dicho, se deberán tomar en consideración los siguientes puntos relacionados con la fiscalización, evaluación y control de la gestión pública, para que en las leyes secundarias de la Constitución de la Ciudad de México se logre blindar los programas sociales:

- Dotar de autonomía a los Órganos Internos de Control.

- Crear normas vinculantes que sancionen de manera específica a los servidores públicos que usen de manera indebida los recursos públicos destinados a la política social.
- Otorgarle mayores atribuciones al Consejo de Evaluación del Desarrollo de la Ciudad de México para que pueda sancionar de manera directa a los organismos públicos que evalúa.

De igual manera, con la implementación de la reciente Constitución Política de la CDMX, se crearon y modificaron diversos organismos públicos como el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, el cual, se convertirá en organismo público autónomo.

Por último, para que el sistema local anticorrupción de la Ciudad de México genere un impacto en la política social, los organismos públicos autónomos deberán concebirse como un organismo independiente al poder público con funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

C. Fox, Jonathan, 1994, *"The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico"*, World Politics, vol. 46, núm. 2, p. 158.

Cohen E. y Franco R., *"Evaluación de Proyectos Sociales"*, Ed. Siglo XXI, p. 73.
Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (Coplade) 2017,

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza y evaluación. Distrito Federal, 2012-2013*. México, DF CONEVAL 2013.

Cordera Campos Rolando; Lomelí Vanegas Leonardo. *Programas de combate a la pobreza rural en México*. p. 10. Consultado en seminario UNAM 6 de abril pág. 13.

Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. Tomo IV: Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2008.

Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 203

Manuel Fernando Castro, *El Sistema de M&E de México: Un Salto del nivel sectorial al nacional*; Serie de documentos de trabajo DCE, No. 20, IEG-Banco Mundial, 2009. p 4

Oropeza López, Alejandro, *La evaluación de la función pública en México*, Plaza y Valdés editores, México, 2005, p.25

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.



Torres Torres, Felipe. *Política Social y restricciones a la sociedad civil, en Cano Soriano, Leticia (Coord.)*. Política social y sociedad civil: retos para alcanzar la equidad y la justicia social. UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2015, págs. 195-217

PÁGINAS CONSULTADAS

Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa comedores comunitarios de la Ciudad de México 2017, recuperado el 17 de marzo, del 2017 de: <http://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/399/914/589399914caad477234098.pdf>

Consejo de Evaluación de Desarrollo para el Distrito Federal, recuperado el 2 de marzo de 2017 de: <http://www.evalua.cdmx.gob.mx/>

Evaluación externa de impacto, satisfacción y seguridad alimentaria del Programa de Comedores Públicos 2009-2014, recuperado de: http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/evaluaciones/externas/2015/inf_comepub_2015.pdf

Evaluación externa de Resultados del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, residentes del Distrito Federal, recuperado el 3 de marzo de 2017 de: http://www.evalua.cdmx.gob.mx/docs/evaluaciones/externas/2015/inf_adultos_2015.pdf

Ley Desarrollo Social para el Distrito Federal, recuperado de: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7cf654a114e2288128ff41a010b66211.pdf>



López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena, *El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, recuperado el 14 de marzo de 2017 de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/13.pdf>

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, consultado el 14 de marzo de 2017 de: <https://prosoft.economia.gob.mx/organismos/docop/ESTRATEGIAS%20-%20CDMX%202016.pdf>

Reglas de Operación de PROSPERA 2015, recuperado el 18 de marzo de 2017 de: <http://www.gob.mx/prospera/documentos/reglas-de-operacion-de-prospera-programa-de-inclusion-social-para-el-ejercicio-fiscal-2017>

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *Órganos Constitucionales Autónomos*, recuperado de: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

Ziccardi, Alicia, *Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI*, recuperado el 2 de febrero de 2017 de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007