



EVALÚA
Ciudad de México

**Evaluación de la política social de las alcaldías de la
Ciudad de México (2018-2020)**

Segunda parte:
Análisis comparativo de los programas y acciones sociales de las alcaldías
de la Ciudad de México

Araceli Damián González

**Presidenta del Consejo de Evaluación
de la Ciudad de México**



Francisco Pamplona Rangel

Miguel Calderón Chelius

Myriam Cardozo Brum

Teresa Shamah Levy

**Consejeras y Consejeros del Consejo
de Evaluación de la Ciudad de México**



Araceli Damián González

Guillermo Jiménez Melgarejo

Responsables de la evaluación



Daniel Ochoa Rodríguez

Raymundo Martínez Fernández

Equipo de trabajo



Consejo de Evaluación de la Ciudad de México

Ciudad de México, 20 de octubre de 2021

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	7
Resumen	10
1. Capítulo primero: Introducción, objetivos y metodología.....	31
1.1. Introducción.....	31
1.2. Objetivo general y objetivos específicos.....	32
1.3. Metodología	32
2. Capítulo segundo: Análisis de programas y acciones sociales	34
2.1. Análisis de los programas sociales de las alcaldías de la Ciudad de México	34
2.1.1. Análisis por derecho y gasto total en programas sociales	35
2.1.2. Gasto por alcaldía en programas sociales	82
2.1.3. Tipo de apoyo, criterios de selección y grupos de edad	93
2.1.4. Población atendida.....	102
2.1.5. Resumen y desagregación del gasto en programas sociales según tipo de beneficiario	126
2.1.6. Análisis de las Reglas de Operación de los programas sociales	132
2.1.7. Síntesis de hallazgos.....	137
2.2. Análisis de las acciones sociales de las alcaldías de la Ciudad de México.....	139
3. Conclusiones.....	160
4. Bibliografía.....	163

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 2.1: Gasto total en programas sociales entre 2017 y 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	36
Gráfica 2.2: Gasto por derecho en programas sociales de alcaldías entre 2018 y 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	37
Gráfica 2.3. Gasto por alcaldía en programas sociales de 2018 a 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	84
Gráfica 2.4. Gasto anual per cápita en programas sociales de 2018 a 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	86
Gráfica 2.5. Gasto anual en programas sociales por persona en situación de pobreza de 2018 a 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	88
Gráfica 2.6: Presupuesto promedio por programa social según alcaldía en 2018 (pesos a precios constantes de 2020)	90
Gráfica 2.7: Presupuesto promedio por programa social según Alcaldía 2019 (pesos a precios constantes de 2020)	90
Gráfica 2.8: Presupuesto promedio por programa social según Alcaldía 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	91
Gráfica 2.9: Relación entre el costo promedio por programa social según alcaldía y el número de personas beneficiadas directamente (pesos a precios constantes de 2020)	93
Gráfica 2.10: Tipo de apoyos por programas sociales, estudio comparativo de 2018 a 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	94
Gráfica 2.11: Evolución del presupuesto de programas sociales según criterios de selección entre 2018 y 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	97
Gráfica 2.12: Evolución del presupuesto de programas sociales según grupos de edad atendidos entre 2018 y 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	100
Gráfica 2.13: Personas beneficiarias individuales por programas sociales según alcaldía en 2018	104
Gráfica 2.14: Personas beneficiarias individuales por programas sociales según alcaldía en 2019	105
Gráfica 2.15: Personas beneficiarias individuales por programas sociales según alcaldía en 2020	106
Gráfica 2.16: Evolución del gasto promedio en personas beneficiarias individuales (pesos a precios constantes de 2020)	107
Gráfica 2.17: Apoyo promedio por persona beneficiaria individual según alcaldía de 2018 a 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	108
Gráfica 2.18: Número de personas beneficiarias individuales y monto promedio del apoyo entre 2018, 2019 y 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	109
Gráfica 2.19: Personas facilitadoras de programas sociales según alcaldía en 2018	112
Gráfica 2.20: Personas facilitadoras de programas sociales según alcaldía en 2019	113
Gráfica 2.21: Personas facilitadoras de programas sociales según alcaldía en 2020	114

Gráfica 2.22: Evolución del gasto promedio en personas facilitadoras (pesos a precios constantes de 2020).....	115
Gráfica 2.23: Apoyo promedio por persona facilitadora según Alcaldía de 2018 a 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	116
Gráfica 2.24: Número de personas facilitadoras y monto promedio del apoyo entre 2018 y 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	118
Gráfica 2.25: Gasto en programas sociales con apoyos grupales según alcaldía en 2018 (pesos a precios constantes de 2020).....	121
Gráfica 2.26: Gasto en programas sociales con apoyos grupales según alcaldía en 2019 (pesos a precios constantes de 2020).....	123
Gráfica 2.27: Gasto en programas sociales con apoyos grupales según alcaldía en 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	125
Gráfica 2.28: Desagregación del gasto por tipo de beneficiario en programas sociales de 2018 según alcaldía.....	127
Gráfica 2.29: Desagregación del gasto por tipo de beneficiario en programas sociales de 2019 según alcaldía.....	128
Gráfica 2.30: Desagregación del gasto por tipo de beneficiario en programas sociales de 2020 según alcaldía.....	129
Gráfica 2.31: Población atendida total de los programas sociales entre 2018 y 2020.....	131
Gráfica 2.32: Gasto por enfoque en acciones sociales de alcaldías 2019 (pesos a precios constantes de 2020).....	141
Gráfica 2.33: Gasto por enfoque en acciones sociales de alcaldías, hasta marzo de 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	144
Gráfica 2.34: Gasto por alcaldía en acciones sociales 2019 (pesos a precios constantes de 2020).....	145
Gráfica 2.35: Gasto por alcaldía en acciones sociales, Hasta marzo de 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	146
Gráfica 2.36: Presupuesto promedio por acción social según Alcaldía 2019 (pesos a precios constantes de 2020).....	147
Gráfica 2.37: Presupuesto promedio por acción social según Alcaldía, hasta marzo de 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	148
Gráfica 2.38: Gasto en acciones sociales por tipo de apoyo 2019 (pesos a precios constantes de 2020).....	149
Gráfica 2.39: Gasto en acciones sociales por tipo de apoyo, Hasta marzo de 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	150
Gráfica 2.40: Criterios de selección de acciones sociales 2019 (pesos a precios constantes de 2020) .	151
Gráfica 2.41: Criterios de selección de acciones sociales, hasta marzo de 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	152
Gráfica 2.42: Grupos de población atendidos por acciones sociales 2019 (pesos a precios constantes de 2020).....	153

Gráfica 2.43: Grupos de población atendidos por acciones sociales, hasta marzo de 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	154
Gráfica 2.44: Población atendida de acciones sociales desagregada por tipo de beneficiario en 2019 y 2020 (pesos a precios constantes de 2020)	155

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1: Derechos sociales atendidos por programas sociales según alcaldía de 2018 a 2020.	82
--	----

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 2.1: Gasto anual per cápita en acciones sociales de alcaldías 2019 (pesos a precios constantes de 2020).....	157
Mapa 2.2: Gasto anual per cápita en acciones sociales de alcaldías 2020 (pesos a precios constantes de 2020).....	158

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1: Programas sociales que cuentan con apoyos grupales en 2018	120
Cuadro 2.2: Programas sociales que cuentan con apoyos grupales en 2019	122
Cuadro 2.3: Programas sociales que cuentan con apoyos grupales en 2020	124

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACC: Áreas Comunitarias destinadas a la Conservación
ACCE: Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica
ADIP: Agencia Digital de Innovación Pública
AGEB: Área Geoestadística Básica
ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ANP: Área Natural Protegida
C5: Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México
CADI: Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil
CDC: Centros de Desarrollo Comunitario
CDMX: Ciudad de México
Cendi: Centro de Desarrollo Infantil de las Alcaldías
CNA: Canasta Normativa Alimentaria
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNSE: Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales
Conapo: Consejo Nacional de Población
Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coplade: Comité de Planeación del Desarrollo
Covid-19: Coronavirus SARS-COV2
CPCM: Constitución Política de la Ciudad de México
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CURP: Clave Única de Registro Poblacional
DDF: Departamento del Distrito Federal
DESCA: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DIF: Desarrollo Integral de la Familia
DOF: Diario Oficial de la Federación
EIC: Encuesta Intercensal
ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares
Evalúa DF: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal
Evalúa CDMX: Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
Fidegar: Fideicomiso de Educación Garantizada
FISM: Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
Fortamun: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
GIRD: Gestión Integral del Riesgo de Desastres
GOCDMX: Gaceta Oficial de la Ciudad de México

GODF: Gaceta Oficial del Distrito Federal
IAPA: Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IDS: Índice de Desarrollo Social
IECDMX: Instituto Electoral de la Ciudad de México
IEMS: Instituto de Educación Media Superior
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
Indeporte: Instituto del Deporte de la Ciudad de México
INE: Instituto Nacional Electoral
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Injuve: Instituto de la Juventud
Insabi: Instituto de Salud para el Bienestar
Invi: Instituto de Vivienda de la Ciudad de México
ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LDSDF: Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
LGBTTTIQA: Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, *Queer* y Asexual
LP: Línea de pobreza
LPDF: Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal
LSP: Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México
MAPS: Modelo de Atención Primaria de Salud
MC: Movimiento Ciudadano
MDP: Millones de pesos
MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PEA: Población Económicamente Activa
PNEA: Población No Económicamente Activa
PG: Programa de Gobierno
PIB: Producto Interno Bruto
Pilares: Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes
PITDS: Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social
Prosoc: Procuraduría Social
Pymes: Pequeñas y medianas empresas
REC: Reservas Ecológicas Comunitarias
RISS: Redes Integradas de Servicios de Salud
SAF-CDMX: Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México
Secoi: Sistema de Servicios Comunitarios Integrados

Sectei: Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
Sedema: Secretaría del Medio Ambiente
Sedesa: Secretaría de Salud
Sedeso: Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México
Sedu: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México
Seduvi: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Segob: Secretaría de Gobierno
Semujeres: Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México
Sepi: Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
SESDS: Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social
Sibis: Sistema de Información para el Bienestar Social
Sibiso: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social
Sideso: Sistema de Información del Desarrollo Social
Styfe: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
ZCE: Zona de Conservación Ecológica
ZEC: Zona Ecológica y Cultural
ZPHE: Zona de Protección Hídrica y Ecológica
ZSCE: Zona Sujeta a Conservación Ecológica

RESUMEN

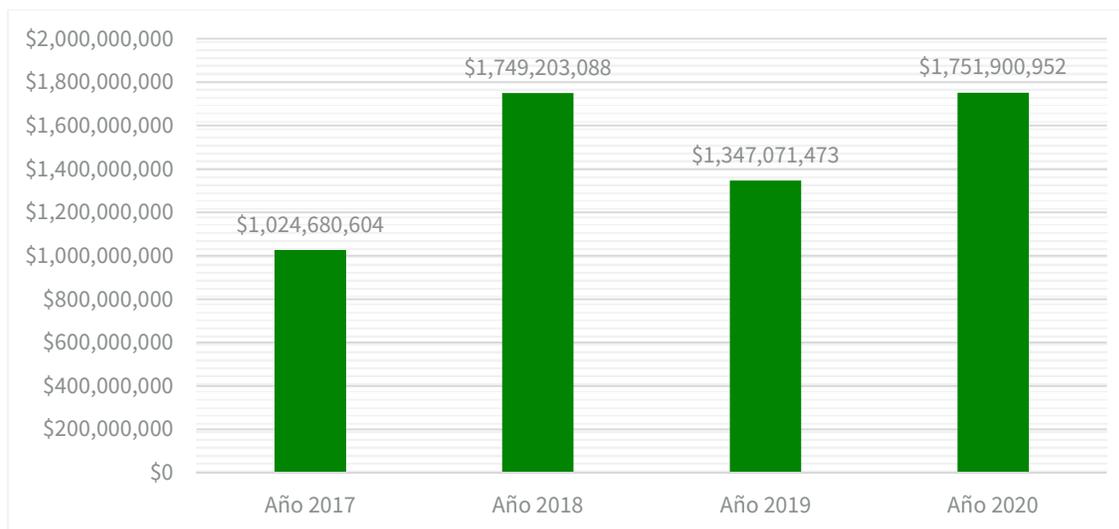
- **Introducción**

1. Esta segunda parte de la evaluación supone la continuación del primer documento; en este caso, el análisis versa sobre el diseño y el gasto en programas y acciones sociales de las alcaldías. Es importante considerar que no es posible evaluar de forma integral la política social de las demarcaciones, por la inexistencia de documentos rectores o directrices que contengan las principales estrategias, objetivos, diagnósticos o indicadores. Considerando lo anterior, como alternativa, se opta por analizar los programas y las acciones sociales, como instrumentos representativos de una política social ausente en cuanto a su configuración general y de conjunto. De ese modo, se identifican algunos rasgos comunes en los objetivos, las estrategias, el presupuesto y los esquemas de atención de programas y acciones sociales de las alcaldías durante los tres años de estudio. Las regularidades identificadas, aunque no estén asentadas en algún documento, permitirán desvelar algunas prioridades en la escala local para contribuir al cumplimiento de determinados derechos sociales.

- **Análisis de programas sociales**

2. La primera y más genérica variable que se analiza es el presupuesto anual erogado en programas por parte del conjunto de las alcaldías, distinguiendo también entre ellas e incorporando un análisis per cápita. El presupuesto en 2020 recuperó los niveles atípicos observados durante 2018, cuando, en vísperas del cambio de administración y en el contexto del proceso electoral, hubo un incremento extraordinario respecto al año precedente.

GASTO TOTAL EN PROGRAMAS SOCIALES ENTRE 2017 Y 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Análisis por derecho

3. Al concretarse el cambio de administración, se observa una recomposición en lo referido a las prioridades de la atención a derechos de las alcaldías que se expresan a través de los programas sociales. En primer lugar, el derecho a la vivienda ha perdido protagonismo, mientras que otros como la asistencia social o el espacio público han reforzado su presencia. Podemos adelantar que, en derechos fundamentales, como la alimentación, la educación o la vivienda, el liderazgo del Gobierno de la Ciudad de México ha sido un catalizador y ha operado como estímulo importante para la transformación de los programas sociales en las alcaldías y del patrón de gasto asociado a ellos. A partir de 2019 se observa una mayor homogeneidad y menor dispersión en el gasto por derecho, lo cual puede ser un indicador favorable si se considera que uno de los problemas históricos de los programas sociales de las demarcaciones ha sido su escasa articulación y su gran heterogeneidad de alcances, derechos a atender, presupuestos y población atendida. Consideramos que un proceso todavía más acusado de concentración del gasto en programas de las demarcaciones de la Ciudad en determinadas intervenciones estratégicas fortalecería la política social de la Ciudad de México y su patrón de sinergia y complementariedad. Otro hallazgo relevante es que los programas sociales de las alcaldías continúan replicando intervenciones que se desarrollan desde el nivel central, con menores capacidades, presupuestos, población atendida y alcances. Además de la influencia del marco jurídico e institucional sobre este problema, esta situación denota falta de capacidades y de imaginación institucional para desarrollar programas con un perfil propio, distinguible y complementario a los que se implementan desde otros niveles de gobierno.

Asistencia social

4. La esencia de la asistencia social radica en la prestación de servicios o el otorgamiento de beneficios a un sector específico de la sociedad que enfrenta dificultades para atender por sí mismo sus necesidades básicas. El protagonismo que este tipo de intervenciones acumula en el mapa de los programas sociales de las alcaldías se explica como consecuencia de las restricciones presupuestarias y del reducido tamaño promedio de las estrategias de la escala local. Los presupuestos limitados han provocado la necesidad de que las demarcaciones implementen mecanismos de focalización a ultranza y se aboquen a atender únicamente a los sectores más desprotegidos. En consecuencia, la atención a este derecho se ha mantenido como un rasgo distintivo de los programas sociales de las alcaldías entre 2018 y 2020 y es uno de los pocos casos en los que el gasto del Gobierno central es superado por el ejercido por el conjunto de las demarcaciones.
5. Para caracterizar a las intervenciones asociadas a este derecho se puede partir de identificar las diferentes poblaciones comúnmente atendidas: a) personas adultas mayores; b) personas jefas de familia; c) personas discapacitadas o enfermas; d) personas en situación de calle; e) personas pobres o de atención prioritaria; y f) proyectos sociales con participación ciudadana de carácter asistencial —comúnmente dirigidos a jóvenes.

6. Durante 2018, 12 alcaldías diseñaron programas encomendados a la asistencia social; sin embargo, los presupuestos de las intervenciones fueron muy heterogéneos; hubo solamente dos que gastaron más de 100 mil pesos: “Transferencias unitarias ‘a tu lado’” de Coyoacán y “Ayuda a jefas madres de familia” de Venustiano Carranza. Al año siguiente, en 2019, ningún programa rebasó 50 millones de pesos y la intervención más grande estuvo a cargo de Iztapalapa: “Reducir la extrema pobreza en la alcaldía Iztapalapa”. Finalmente, durante 2020, las intervenciones volvieron a ser presupuestalmente muy dispares entre sí. Destaca “Apoyo integral a jefas y jefes de familia” de Coyoacán con un presupuesto de 72 millones de pesos. También fue relevante la participación de Gustavo A. Madero y Cuajimalpa.
7. Tanto en el gobierno central como en la escala local no se define un modelo de asistencia social, sino, más bien, un conjunto de acciones aisladas y heterogéneas. En ese sentido, mucho menos puede advertirse una sinergia entre los gobiernos. Adicionalmente, se abre la posibilidad de traslapes en la atención y algunas duplicidades. Las alcaldías están llamadas a desempeñar un rol fundamental en la construcción de servicios públicos asistenciales y en el cumplimiento del derecho al cuidado, que viene mandatado por la Constitución Política de la Ciudad de México. Sin embargo, más allá del precepto constitucional, escasos avances legislativos y de política pública se han desarrollado para hacer efectivo el derecho al cuidado. En ese ámbito, una importante contribución de las demarcaciones podría ser la creación de un sistema coordinado de asistencia social, que identifique claramente a la población objetivo, los instrumentos y las metas a alcanzar.

Espacio público

8. Una de las novedades incorporadas por las alcaldías ha sido la voluntad de reforzar la atención a derechos no tradicionales a través de programas sociales, por ejemplo, el espacio público. Todos los programas que componen a este grupo incorporan a la figura de la persona facilitadora de servicios. Las actividades que se estipulan son heterogéneas y no siempre precisas, pero destaca la poda de árboles, balizamiento, retiro de anuncios, reparación de luminarias y construcción de guariciones. La diversidad de estos elementos no permite reconocer una estrategia integral que gravite en torno a un eje específico.
9. El espacio público experimentó uno de los incrementos presupuestarios más importantes en el periodo estudiado. Este derecho tenía poco más de tres millones de pesos en 2018 y llega a disponer de 252 millones de pesos en únicamente dos años. Durante 2018, solamente había un programa encomendado a este derecho, “Recuperación urbana de Tlalpan”. Al año siguiente, el programa continuó su operación bajo el nombre de “Imagen urbana para cultivar comunidad” y se agregó una intervención más: “PROCOMUR”, por parte de la alcaldía Gustavo A. Madero. Finalmente, en 2020, los dos programas tuvieron continuidad, al tiempo que se agregó el importante programa “Ponte guapa Iztapalapa”, responsable, en mayor medida, de la relevancia presupuestal que alcanza este derecho. La demarcación invirtió poco más de 165 millones de pesos para emplear a más de 1,600

personas facilitadoras de servicio, quienes atendieron problemas de abandono del espacio público, infraestructura y equipamiento.

10. El gasto en programas sociales dedicados al espacio público sería entendible si la elección de estas acciones estuviese determinada por un proceso de participación ciudadana y consulta pública; no obstante, las intervenciones están estipuladas desde el inicio del programa. Una posible explicación de la implementación de estos programas son las restricciones presupuestarias que enfrentan las demarcaciones y que producen que, aunque se destinen importantes recursos a obra pública y servicios urbanos, estos sean insuficientes y se requiera también utilizar el presupuesto de programas sociales para este tipo de fines. En todo caso, la reflexión sobre la pertinencia y la idoneidad de implementar programas sociales con una lógica poco apegada al enfoque de derechos y más cercana al empleo debe seguir desarrollándose, para evitar un retroceso significativo de las políticas sociales de la capital.

Protección mínima de seguridad social

11. Se han clasificado bajo este derecho aquellos programas sociales que generan una contribución, siempre parcial y limitada, al derecho humano a la seguridad social, por ejemplo, a través de pensiones para adultos mayores. Por tal motivo, consideramos que este conjunto de programas muestra un sólido apego al enfoque de derechos, por cuanto contribuye a los esfuerzos realizados desde otros niveles de gobierno para construir un piso mínimo de protección social. Al contrario de lo que sucede con otros casos, los programas que se han clasificado en esta categoría tienden a ser mucho más homogéneos entre sí. Durante el periodo de estudio se reconocen únicamente dos variantes en la atención a este derecho: a) programas encomendados a la población adulta mayor y b) intervenciones que apoyan a personas que se encargan del cuidado de otros individuos (infantes, personas discapacitadas, personas adultas mayores).
12. El conjunto de programas asociados con la protección mínima de seguridad social ha mostrado incrementos sostenidos durante el periodo de estudio. En sólo dos años, de 2018 a 2020, este derecho pasó de contar con casi 120 millones de pesos a poco más de 242 millones. La duplicación en el presupuesto agregado se debe principalmente a un programa de Iztapalapa destinado a la atención de personas adultas mayores que requirió casi 60 millones en 2019 y aumentó a 140 millones al año siguiente. Dicha intervención, por sus dimensiones y presupuesto, es ampliamente la más destacada del rubro, cabe mencionar que no hay evidencia de duplicidad con el programa federal de Pensión para Adultos Mayores. Además de la citada intervención, también fue relevante la participación de Venustiano Carranza, con su programa “Apoyo a personas mayores formadoras del hogar”.
13. Si bien aún prevalecen algunas áreas de mejora en el diseño de las Reglas de Operación, se reconoce a los programas de este rubro como integrales, por su capacidad de provocar sinergias y complementariedad con otros apoyos diseñados por parte del Gobierno de la Ciudad de México y el Gobierno federal.

Educación

14. Éste es uno de los derechos a los que se da mayor atención en la escala local por medio de programas sociales. El número de intervenciones y el gasto en ellas, no obstante, ha decrecido conforme avanzan los años en el periodo estudiado. La principal explicación para la caída del presupuesto en programas educativos de las alcaldías es la puesta en marcha del programa “Mi beca para empezar” por parte del Gobierno central. Algunos gobiernos locales venían operando programas sociales con estrategias similares a las de dicha intervención. Esta situación provocó que, cuando inició su operación el programa de Fidegar (durante el último cuatrimestre de 2019), varias alcaldías decidieran cancelar sus programas de esta naturaleza para el año 2020. Otra de las razones del decremento se explica por la eliminación de programas con enfoque meritocrático y asistencialista, tendencia difundida desde el Gobierno central y que ha tenido amplio grado de aceptación por parte de las alcaldías.
15. A diferencia de la mayoría de los derechos en los que pueden reconocerse determinados rasgos comunes entre los programas, la educación muestra una amplia heterogeneidad en las estrategias diseñadas, condición que dificulta construir categorías. A pesar de ello, pueden reconocerse, no sin un amplio grado de generalidad, cinco tipos de estrategias encomendadas a la educación: a) estancias y guarderías; b) becas; c) apoyos relacionados con la universidad; d) entrega de uniformes y útiles y e) mecanismos de educación alternativa o complementaria.
16. En 2018, destacó el caso de Gustavo A. Madero, cuyo programa “Sigamos apoyando tu educación” sumó casi 39 millones de pesos y logró atender a 36 mil infantes —aunque con apoyos reducidos. Algunos programas relevantes en términos de atención fueron “Uniformes deportivos escolares Tlalpan” y “Apoyo económico para inicio del ciclo escolar en Tlalpan”. Para 2019, el panorama cambia de forma importante. Iztapalapa opera los dos programas más relevantes en términos presupuestarios, con los que puede atender a 25 mil personas cada uno. En términos de población atendida, fue relevante “Uniformes deportivos escolares Tlalpan” y “Mochila de derechos”, también de Tlalpan. Finalmente, en 2020, volvió a suceder un cambio significativo en la atención de este derecho a causa de la cancelación de más de la mitad de las intervenciones. Los dos programas de Iztapalapa, no obstante, continuaron como las intervenciones más relevantes en términos de población atendida y presupuestos.
17. Un marco más robusto en la distribución de atribuciones permitiría esclarecer el rol de las demarcaciones en la promoción de la educación y concentrar sus relevantes esfuerzos en intervenciones que generen un efecto sinérgico y multiplicador con lo que se realiza desde el nivel federal. En educación, proponemos que las alcaldías se enfoquen a la promoción de la educación inicial y preescolar, a partir de la configuración, en coordinación con el Gobierno central, de una oferta pública, gratuita y de calidad de cuidados y espacios de guardería para niños y niñas de entre 0 y 5 años.

Seguridad ciudadana

18. Como en el caso del espacio público, la seguridad ciudadana destaca por ser un derecho que tradicionalmente no era atendido por medio de programas sociales. Aunque los programas establecen estrategias ciertamente disímiles entre sí, puede reconocerse, como rasgo común, la identificación de la inseguridad como problemática principal. A partir de ello, cada programa construye sus estrategias y objetivos de manera distinta, ya sea por medio de la cultura, del fomento a la participación ciudadana o de diferentes procesos didácticos. El diseño y pertinencia de dichas estrategias, no obstante, se ven claramente afectados por la ambigüedad de los diagnósticos realizados, condición característica de este grupo de intervenciones. Además, el hecho de que un mismo problema social (la inseguridad) de cabida a intervenciones tan distintas muestra una reducida consolidación institucional de la teoría del cambio implícita en este tipo de estrategias.
19. En 2018, solamente hubo dos intervenciones encaminadas a este derecho: “Guardianes por la paz” de Azcapotzalco y “Programa operativo prevención del delito Tlalpan”. Al año siguiente, en 2019, las intervenciones más importantes estuvieron a cargo de Iztapalapa: “Diálogos por el bienestar y la paz” y “Promoción de la democracia participativa y construcción de ciudadanía”. En conjunto sumaron más de 100 millones de pesos y emplearon a más de 1,300 personas facilitadoras. A su vez, Tlalpan diseñó el programa “Prevención del delito”. Finalmente, en 2020, Iztapalapa optó por fusionar las dos intervenciones del año pasado en una misma, decisión pertinente, ya que perseguían objetivos afines. Por otro lado, Tlalpan dio continuidad al programa que había operado el año pasado, pero sumó uno más: “Cultivando la paz para la cohesión social”.
20. Si bien resulta innovador atender este tema desde los programas sociales, las intervenciones analizadas cuentan con importantes problemas de diseño. No se especifican objetivos o metas medibles ni concretas: en muchas ocasiones las actividades se plantean en términos generales y la congruencia directa entre la intervención del programa y la reducción de la criminalidad es reducida. Considerando lo anterior, debe abrirse la reflexión sobre la pertinencia de atender este tema a través de programas sociales, planteando un fortalecimiento de metas e indicadores que nos permitan una valoración en el tiempo. En todo caso, un problema destacado de estas intervenciones es la necesidad de atribuir efectos directos a un programa social en específico sobre un problema tan complejo y multidimensional como la inseguridad, cuya solución en buena medida está sujeto a la resolución de problemas de pobreza, desigualdad y segregación social.

Medio ambiente y desarrollo rural

21. Resulta claro que hay una diferencia entre el medio ambiente y el desarrollo rural, pero se ha tomado la decisión de analizarlas conjuntamente por cuestiones prácticas, dado que muchos de los programas tienden a enmarcar problemáticas que podrían ser fronteras entre un derecho y otro. A su vez, en la Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México (Consejo de

Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c) también se estudiaron ambos derechos en una misma categoría, de modo utilizar esa misma estrategia denota un planteamiento de congruencia y compatibilidad entre ambos documentos. Durante el periodo estudiado, únicamente tres alcaldías han diseñado programas para atender este derecho: Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta. Entre otros elementos, estas demarcaciones tienen en común la presencia de suelo de conservación, el desarrollo de actividades del sector primario y, al menos parcialmente, una vocación rural. Los programas sociales dirigidos al medio ambiente y desarrollo rural pueden clasificarse en dos categorías según la naturaleza de su intervención: a) la protección del patrimonio natural y del suelo de conservación y b) estrategias destinadas a impulsar el desarrollo económico rural. En el primer grupo, las problemáticas suelen girar en torno a el deterioro del suelo de conservación; sin embargo, el diagnóstico no suele acotarse a ámbitos particulares o temas específicos. En cuanto al segundo grupo, la finalidad radica en promover incentivos a la población rural para continuar con la producción agropecuaria y no abandonarla por otras labores.

22. En 2018, destaca en gran medida la estrategia “PIAPRON” de Milpa Alta, que contó con un presupuesto de casi 69 millones de pesos. Otro programa importante en términos presupuestarios fue “Desarrollo rural y sustentable Tlalpan”. En 2019, el panorama no cambia tanto como en otros derechos: “PIAPRON” sigue siendo el programa presupuestalmente más grande, incluso muy por encima del segundo lugar, “Participación social en la restauración y mantenimiento de suelo de conservación” de Tlalpan, cuyo presupuesto prácticamente alcanza 16,5 millones de pesos. Finalmente, para 2020, se traza en los programas un esquema en el gasto y en los beneficiarios muy similar al del año anterior.
23. Al estudiar este grupo de programas pueden hacerse varios apuntes. Los objetivos tienen una mejor calidad que en otros tipos de intervenciones; no obstante, en algunos casos sigue mostrándose una falta de acoplamiento entre los problemas públicos, las metas y los objetivos. Pese a ello, un elemento positivo radica en la capacidad para valorar las intervenciones, condición observable, por ejemplo, en la matriz de indicadores, que suele mostrar variables más sólidas en comparación con otros derechos. De igual forma, vale la pena discutir la posibilidad de un planteamiento más sólido para la distribución de competencias entre gobiernos de diferentes escalas. Consideramos que una forma más clara de distribuir competencias sería que las demarcaciones se responsabilizaran de todas las áreas verdes, como jardines y parques, mientras que el Gobierno central asumiera lo asociado al suelo de conservación y a la protección de otros tipos de bienes naturales de la ciudad. El actual marco de distribución de competencias entre órdenes de gobierno no permite elucidar cuestiones como las anteriormente citadas.

Empleo

24. El caso del derecho al empleo destaca por la continuidad en su presupuesto a pesar de los cambios de gobierno. Cabe mencionar, sin embargo, que las atribuciones de las alcaldías son limitadas en

cuestiones laborales y de desarrollo económico. A ello se le suma que las principales dinámicas económicas y contextos jurídicos que afectan al empleo se desenvuelven en espacios más amplios que los asociados a las demarcaciones, empezando por la distribución del mercado laboral en la ciudad, así como tendencias y corrientes a nivel nacional e internacional. Consideramos que esta condición puede reducir el impacto de los programas sociales diseñados por esta escala de gobierno.

25. Aunque el número de programas sociales de empleo ha decrecido conforme avanzan los años del periodo en estudio, el presupuesto total se ha mantenido constante (aproximadamente 115 millones de pesos). A comparación con los 730 millones de pesos que invirtió el Gobierno central durante 2019, el presupuesto que suman las demarcaciones resulta muy reducido y ya comienza a advertir una diferencia importante de capacidades entre ambas escalas. Durante los tres años de estudio, solamente Tlalpan y Miguel Hidalgo han atendido este derecho de manera ininterrumpida, aunque sólo en la última se ha preservado la misma estrategia. Para 2020, los únicos dos programas que restan fueron atendidos por dichas demarcaciones.
26. Los programas sociales encomendados a este derecho se pueden clasificar en tres categorías: a) capacitaciones para el empleo; b) esquemas de empleo temporal (cuasi-laborales); y c) emprendedurismo. Los programas clasificados en la primera categoría se dirigen al fortalecimiento de las destrezas laborales de las personas beneficiarias, por tanto, los apoyos se componen de capacitaciones o talleres que a veces se acompañan de una transferencia monetaria. Dentro de esta categoría, se pueden encontrar: “Fomento al empleo” de Gustavo A. Madero o “Impulso a la educación para el trabajo” de Miguel Hidalgo, ambas en 2018. En la segunda categoría, de forma exclusiva, se encuentra el programa “La empleadora” de Miguel Hidalgo. Con aproximadamente 100 millones de pesos de presupuesto y casi 8,000 personas beneficiadas directamente (ésta es una de las intervenciones más grandes en términos presupuestarios y de población atendida). Finalmente, la tercera categoría puede asumir varias formas, pero destaca el apoyo para creación o fortalecimiento de MIPYMES o el apoyo a proyectos productivos. En este rubro se indexan algunas intervenciones como “Impulso al desarrollo económico Tlalpan” en 2020 o “Apoyo a proyectos productivos con giro en negocios para personas adultas mayores de 60 a 67 años y personas con discapacidad de 18 a 60 años” de Iztacalco durante 2019.
27. En el tema del empleo resulta fundamental que los programas de las demarcaciones se imbriquen con las estrategias que se desarrollan desde otros niveles de gobierno, con el propósito de asegurar la complementariedad del gasto y la sinergia de las distintas intervenciones. Por ejemplo, sería razonable que las alcaldías consagraran esfuerzos a labores de intermediación en los mercados laborales y en las economías locales, a través de la promoción del consumo de proximidad, la conformación de bolsas de trabajo y la celebración de acuerdos con actores sociales para la generación de empleo de calidad. Del mismo modo, los gobiernos locales cuentan con determinadas atribuciones que abonan a la cuestión del empleo, por ejemplo, la regulación sobre el uso de suelo.

Equidad de género

28. Es innegable que desde los programas sociales de las alcaldías se da un impulso a este derecho, el cual viene marcado por una alarmante coyuntura de violencia y desigualdad no sólo en la Ciudad de México, sino en el país entero. En ese sentido, el aumento presupuestal denota una preocupación muy presente en las alcaldías por atender este problema estructural, cuyo tratamiento requiere transversalidad y coordinación entre todas las escalas de gobierno. De forma general, se pueden reconocer tres tipos de estrategias en torno a las cuales gravitan los programas sociales encomendados a la equidad de género por parte de la escala local: a) atención a las desigualdades —generalmente, aunque no de manera exclusiva, por medio de capacitación para el empleo—; b) atención a la violencia; y c) concientización y educación sobre temas de género.
29. Durante 2018, solamente dos alcaldías diseñaron programas para atender este derecho: Iztapalapa, “Poder de la diversidad”, y Azcapotzalco, “Mujeres con oficio”. En conjunto, las intervenciones sumaron aproximadamente 5 millones de pesos. Para 2019, el panorama cambió drásticamente: se implementaron ocho programas y el presupuesto aumentó a 116 millones de pesos. Por un amplio margen, la intervención más grande en términos presupuestarios fue “Apoyo a mujeres emprendedoras” de Venustiano Carranza, dotada de aproximadamente 50 millones de pesos. El segundo programa más relevante fue “Mujeres estudiando en la alcaldía Iztapalapa”, con un presupuesto de 22 millones de pesos. Finalmente, en 2020, las dos intervenciones anteriores volvieron a tener el mismo protagonismo en términos presupuestarios y de población atendida. En conjunto, el derecho tuvo un presupuesto agregado similar al de 2019.
30. El diseño de este tipo de programas enfrenta varias oportunidades. Una debilidad típica radica en la delimitación del problema público porque suelen plantearse temas muy generales y diversos, en vez de enfocarse en alguna de las múltiples dimensiones en las que se manifiestan las disparidades. Por ejemplo, se habla recurrentemente de la desigualdad de género, pero no suele referirse a una faceta puntual de esa problemática: laboral, educativa, familiar. En general, no se van haciendo cortes en la información, lo cual, finalmente, da como resultado intervenciones con diagnósticos frágiles, importantes dificultades a la hora de plantear los objetivos e indicadores incapaces de dar cuenta de su cumplimiento.

Cultura

31. Se identifican, a grandes rasgos, tres enfoques principales en los programas sociales culturales de las alcaldías: a) cultura comunitaria; b) desarrollo de proyectos colectivos y estrategias culturales y c) apoyo para la formación o aprendizaje. Durante 2018, el gasto agregado de la escala local sumó casi 38 millones de pesos y las dos intervenciones más relevantes en términos presupuestarios fueron operadas por Tlalpan e Iztapalapa. Para 2019, el gasto agregado se incrementó más de 60%. La intervención que contó con el presupuesto más alto fue “Fomentando la cultura, el arte, igualdad y

seguridad” a cargo de Coyoacán. Ese año, llama la atención que seis programas tuvieron presupuestos menores de 1,5 millones de pesos y poblaciones atendidas menores a 200 personas. Finalmente, en 2020, el gasto agregado del derecho a la cultura se duplica respecto al año anterior y alcanza 110 millones de pesos. La intervención más relevante en términos presupuestarios correspondió de nueva cuenta a Coyoacán, que aporta aproximadamente un tercio del gasto agregado.

32. Un problema compartido de los programas culturales es la dificultad de medir el grado de acceso a derechos culturales o el nivel de logro de formación cultural que se alcanza cuando se implementan los talleres. En todo caso, el diseño de los programas culturales de las alcaldías es muy similar al que se observa en las intervenciones del Gobierno central, lo que multiplica el riesgo de duplicidad, aunque se reconoce que, si se realizan en territorios alejados entre sí, podría tener efectos positivos. Si bien no necesariamente una mayor oferta de talleres o actividades culturales genera saturación y duplicidad, en algunos casos los programas de las alcaldías y los de la Secretaría de Cultura podrían estar compitiendo abiertamente en el territorio y en el espacio público, generando una utilización ineficiente de los recursos. Como en otros ámbitos, se hace imperativa la puesta en marcha de mecanismos efectivos de coordinación. No cabe duda de que, como se ha referido, en el ámbito de la cultura y el deporte las demarcaciones territoriales están llamadas a ejercer un rol protagónico en el ejercicio de los recursos públicos y en la aplicación de programas. En particular, es fundamental conservar y ampliar la infraestructura cultural y deportiva de cada demarcación, como estrategia de institucionalización de la provisión de servicios públicos y recuperación del espacio público, en específico a favor de la juventud.

Deporte

33. En general, las alcaldías tienden a plasmar dos tipos de planteamientos en los programas sociales destinados al deporte. Por un lado, se reconoce un conjunto de estrategias que asignan becas a personas que practican algún deporte de manera destacada o profesional. Por otro lado, se identifica una tendencia por diseñar estrategias de deporte comunitario: se trata de intervenciones que requieren la incorporación de personas facilitadoras que fungen como intermediarias entre la población objetivo que se identifica en el diagnóstico y el ente gubernamental que opera el programa.
34. El conjunto de programas sociales encomendados al deporte ha tenido crecimientos constantes en su presupuesto. Durante 2018, había ocho programas que sumaban alrededor de 30 millones de pesos en total. Iztapalapa tuvo una actuación relevante y sus dos programas figuraron como las intervenciones con mayor presupuesto: “Poder alcanzar la meta” y “Poder ganar”. En 2019, al suceder el cambio de gobierno, el presupuesto agregado aumentó casi 20 millones. Esta variación presupuestal se debió principalmente a la incorporación de nuevos diseños y estrategias en las intervenciones (por ejemplo, comenzaron a diseñarse más programas que utilizaban la figura de la persona facilitadora de servicios). Los dos programas más importantes en términos presupuestarios fueron “Iztapalapa la más deportiva” y “Becando ando” de GAM. Finalmente, en 2020, el gasto agre-

gado del derecho al deporte rebasó 79 millones de pesos. Las intervenciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero volvieron a ser las dos más relevantes en cuestión de población atendida y presupuesto.

35. Así como sucede en el derecho a la cultura, las alcaldías deben tener atribuciones importantes en el fomento al deporte. Empero, se suelen identificar riesgos de duplicidad con el Gobierno de la Ciudad de México en el diseño de estos programas, particularmente con el Instituto del Deporte de la Ciudad de México (Indeporte). Por un lado, hay un conjunto de estrategias en la escala local que resulta muy similar a “Estímulos económicos a deportistas destacados representativos de la Ciudad de México”: la lógica y las poblaciones de la intervención son prácticamente las mismas; sin embargo, pueden resultar complementarias en caso de que la atención del Gobierno central quede rebasada. En todo caso, se acusa la necesidad de contar con una buena coordinación intergubernamental. Por otro lado, otro grupo de programas muestra una amplia similitud con la intervención “Ponte pila, deporte comunitario”, que persigue los mismos objetivos y emplea estrategias idénticas. Pareciera, de esta forma, que los programas de la escala local son una réplica de los que se desarrollan a nivel del Gobierno central, como ocurre también en el ámbito cultural. Así, la integridad de ambos tipos de intervenciones resulta muy limitada, por no propiciar un acoplamiento entre las dos escalas de gobierno, sino que, al contrario, se producen riesgos de duplicidad, que en algunos casos pudieran llegar a ser perfectas.

Alimentación

36. El derecho a la alimentación ha sido uno de los que ha tenido una mayor reconfiguración, tanto en el diseño de las intervenciones como en el presupuesto. De manera general, los programas pueden agruparse en dos categorías. Por un lado, se encuentra un conjunto de estrategias (casi erradicadas para 2020, al menos como programa social) que se caracterizan por otorgar despensas; por otro, hay un grupo de intervenciones que se enfoca en otorgar alimentos a infantes en Cendis. Ambos tipos de programas han sido representativos de la escala local y su relevancia en términos presupuestarios les ha conducido a absorber un porcentaje importante de recursos.
37. Durante 2018, los gobiernos locales gastaban conjuntamente poco más de 240 millones de pesos en programas asociados a este derecho. Por un muy amplio margen, la intervención más relevante en términos presupuestarios y de población atendida fue “Apoyo nutricional”, a cargo de GAM. El programa erogó 180 millones de pesos para atender a más de 85 mil personas, no obstante, el apoyo era sumamente escaso. En comparación con esta intervención, las demás tuvieron un presupuesto mucho menor. Posteriormente, en la transición de 2018 a 2019, las alcaldías dejaron de gastar 193 millones de pesos, proceso que se replicó en el Gobierno central, cuya reducción equivalió a poco más de 100 millones. Ese año, la intervención más importante en términos presupuestarios fue “Aliméntate bien” de Milpa Alta, que erogó 15 millones de pesos —aunque fue de las pocas intervenciones que aún entregaban transferencias en especie. De igual forma, a partir de entonces, comenza-

ron a predominar rotundamente las intervenciones que otorgaban alimentos en Cendis. Finalmente, durante 2020, el gasto agregado por parte de la escala local tuvo un incremento de aproximadamente 60% gracias a la incorporación de un programa de Venustiano Carranza y al robustecimiento de uno de los componentes de “Iztapalapa con derechos plenos”.

38. Algunas de las virtudes que encontramos en los programas de alimentación en Cendis radican en que otorgan una ración preparada diariamente y una colación, de modo que el apoyo muestra cierta suficiencia, ya que la necesidad de nutrición, al menos durante el horario de clase, se encuentra cubierta. De igual forma, la población se encuentra claramente delimitada. El modelo de provisión de alimentos en Cendis permite a las demarcaciones articular una estrategia de política pública sinérgica con la que se desarrolla por parte del Gobierno de la Ciudad de México, contribuyendo al derecho a la educación y a la alimentación de infantes, además de producir ahorros favorables para la economía de los hogares. Por todo lo anterior, consideramos que el otorgamiento de alimentos en Cendis es una estrategia apegada al enfoque de derechos, que debe tener continuidad y ser reforzada y replicada en otras demarcaciones. Pese a las virtudes, la cobertura de estos programas no es universal y en ningún documento de Reglas de Operación se plantea la progresividad. Comúnmente, el criterio de selección prioriza a los infantes con vulnerabilidad socioeconómica.
39. Por otro lado, la eliminación de la entrega de despensas, salvo en contextos extraordinarios, es una medida pertinente y también apegada al enfoque de derechos. No obstante, en el ámbito de la alimentación, las alcaldías pueden generar una contribución significativa al fortalecimiento del sistema de comedores de la Ciudad de México. Este esquema permite entregar comidas nutritivas a la población, generando no sólo ahorros monetarios, sino de tiempo. Las alcaldías pueden participar en la ampliación de los programas de comedores del Gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, a través de la cesión de espacios, creación de nuevos lugares o ampliación de los existentes, así como en la organización ciudadana para la apertura de nuevas instalaciones, en la implementación de iniciativas conjuntas y en la identificación de las zonas en las que es pertinente la instalación de los centros. En contextos de crisis, la oferta de comedores debe mantenerse o expandirse, al tratarse de un programa con capacidad de contribuir a salvaguardar el consumo alimentario mínimo entre los sectores más vulnerables.

Protección civil

40. No es frecuente que las alcaldías diseñen programas sociales para atender cuestiones de protección civil; no obstante, a partir del cambio de gobierno, hubo algunas excepciones que vale la pena considerar. Las únicas dos alcaldías que operaron programas de este tipo fueron Cuauhtémoc e Iztapalapa, aunque sólo la primera lo hizo los dos años. En 2019, el gasto en este derecho apenas lograba rebasar 3 millones de pesos, ya que había únicamente un programa. Al año siguiente, no obstante, el gasto aumentó a poco más de 21 millones de pesos, principalmente por efecto de la intervención “Fortalecimiento de la cultura de la prevención y la atención a emergencia 2020” que Iztapalapa comenzó a operar.

41. La amplia inconsistencia en el diseño de estos programas reside en una definición poco precisa de la gestión del riesgo, situación que se ve agudizada por la necesidad de encajar determinadas intervenciones en el esquema del programa social, que ha sido diseñado para otro tipo de políticas. No queda clara la pertinencia de contar con un programa social de protección civil cuando la amplia mayoría del gasto en ese rubro se realiza por otros medios. Las Reglas de Operación no ayudan a aclarar esta cuestión, ya que sus planteamientos y estrategias son ambiguos. Se reconoce que la protección civil es una competencia relevante de los gobiernos locales, pero el uso de programas sociales para tal cometido resulta cuestionable.

Identidad indígena

42. De forma general, las intervenciones reconocidas en la categoría de identidad indígena son pertinentes, ya que buscan mitigar las desigualdades presentes en las demarcaciones y atender a un grupo social históricamente relegado. A pesar de lo anterior, los programas consagrados a este derecho han tenido poca incidencia en el periodo de estudio. Durante 2018, no se registraron programas sociales de este tipo; no obstante, al suceder el cambio de gobierno, comenzaron a operarse dos intervenciones: “Tlakualli ik altépetl” de Gustavo A. Madero y “Apoyo económico para el combate al rezago educativo de las infancias indígenas en la alcaldía Cuauhtémoc”. La implementación de estas estrategias es consistente con la presencia relevante de comunidades indígenas en las alcaldías referidas. Durante 2019, los programas sumaron 10,4 millones de pesos; pero, al año siguiente, el presupuesto se incrementó a 19,2 millones de pesos. Este aumento se explica por el robustecimiento del programa de Gustavo A. Madero, que cuadruplicó su presupuesto (pasó de tener 3 millones de pesos a 12 millones). Dicho cambio permitió duplicar la población atendida, pero también elevar el monto del apoyo y hacerlo más frecuente. Tanto en presupuesto como en población atendida, el programa de Cuauhtémoc mostró condiciones muy similares durante los dos años.
43. Se reconoce que estas intervenciones se encuentran alineadas con el marco normativo y programático de la Ciudad de México, que, en repetidas ocasiones, menciona la atención a grupos prioritarios. Pese a las virtudes de los programas, sus coberturas resultan ciertamente escasas: en ningún caso, la población beneficiaria rebasa 7% de la población objetivo. De igual forma, algunos de los objetivos específicos presentan problemas por ser demasiado amplios, difíciles de cuantificar o de carácter tautológico.

Salud

44. Al igual que ocurrió con la protección civil y la identidad indígena, el derecho a la salud comenzó a ser atendido por medio de programas sociales a partir de 2019. Al menos durante el periodo estudiado, no resultó frecuente que las alcaldías diseñaran este tipo de intervenciones, situación que se confirma en el bajo presupuesto agregado. Esto es consistente con el marco general de distribución

de atribuciones, donde la provisión de servicios de salud corresponde fundamentalmente a instituciones de seguridad social del nivel federal y a la secretaría de salud estatal. El planteamiento de la problemática en este tipo de programas sociales suele gravitar en torno a un tema central: la falta de acceso a seguridad social y la consecuente vulnerabilidad de algunos grupos sociales.

45. Durante 2019 solamente hubo dos intervenciones, una a cargo de Benito Juárez y otra por parte de Tlalpan, que sumaron conjuntamente poco más de 9 millones de pesos. Los esquemas de atención fueron muy distintos: la primera destinaba los apoyos de manera colectiva a familias, mientras que los apoyos de la segunda estaban dirigidos a personas beneficiarias individuales y facilitadoras. Al año siguiente, Tlalpan continuó con su programa bajo un diseño muy similar, pero Benito Juárez no dio seguimiento al suyo. En cambio, Iztacalco diseñó el programa “PAPSM”, dotado de un presupuesto de 2 millones de pesos. Adicionalmente, el programa de “Iztapalapa con derechos plenos” contó con un componente cuyo presupuesto ha sido computado en el área de salud (aproximadamente 7,7 millones de pesos).
46. La heterogeneidad de las intervenciones da cuenta de que no hay un marco nítido de atribuciones para las alcaldías en cuestiones de salud. Esta situación tiene efectos importantes, ya que las intervenciones no parecen tener consistencia entre sí ni poder acoplarse con las estrategias de otras escalas. Asimismo, los programas muestran cierta ambigüedad en la manera de atender a la problemática identificada: aunque la carencia de seguridad social resulta recurrentemente diagnosticada, los objetivos y metas emanados de ella se muestran incongruentes, de modo que la consistencia de la intervención es frágil. Se puede concluir que la falta de un marco claro de atribuciones deriva en problemas como la inconsistencia en el diseño, falta de integralidad, dispersión en el gasto, bajo apego al enfoque de derechos e imposibilidad para evaluar resultados. Un marco más robusto de distribución de competencias reservaría la provisión de los servicios de salud al Gobierno de la Ciudad de México y quedarían asentadas las posibilidades auxiliares de intervención que podrían corresponder a las demarcaciones.

Vivienda

47. El cambio más drástico en el gasto en programas sociales por derecho se observa en el ámbito de la vivienda, que pasa de tener un presupuesto equivalente a poco más de 460 millones de pesos en 2018 a únicamente 8,7 millones de pesos en 2019. Es decir, el derecho a la vivienda transitó de significar un cuarto del presupuesto total ejercido en programas sociales en 2018 a menos de 1% en 2019. Dicho comportamiento se puede explicar, en parte, por el incremento del gasto del Gobierno de la Ciudad de México en programas relacionados con ese mismo derecho. En efecto, entre 2018 y 2019 el Gobierno central otorgó un incremento presupuestal de 70% al conjunto de programas sociales relacionados con la vivienda. Es importante considerar también que la mayoría de los programas sociales de las alcaldías dedicados a la vivienda en 2018 se relacionaban con el cuidado y la conservación de unidades habitacionales. En ese ámbito, el Gobierno de la Ciudad de México incrementó, entre 2018 y 2019, aproximadamente 130 millones de pesos el presupuesto del programa

dedicado al mantenimiento de las unidades habitacionales (operado por la Procuraduría Social). A partir de 2019, los programas de vivienda de las alcaldías únicamente se abocaron al mantenimiento de unidades habitacionales, decisión que ha dejado fuera a otras formas de vivienda y de políticas públicas que también podrían contribuir a este derecho.

48. Durante 2018, por un amplio margen, el programa más importante en términos presupuestarios fue “Programa comunitario de mejoramiento urbano”, dotado de 200 millones de pesos y estuvo a cargo de Álvaro Obregón. A diferencia de las demás intervenciones, este programa cuantificaba su población atendida por número de fachadas y no viviendas o unidades habitacionales. Resulta significativo y pertinente que contaba con una focalización territorial, la única de este tipo entre los demás programas de vivienda. El segundo programa más relevante en términos presupuestarios fue “Apoyos sociales a personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017” y estuvo a cargo de Tlalpan. La intervención erogó un presupuesto de 118 millones de pesos y logró atender a 166 inmuebles. Ese mismo año, hubo tres intervenciones dotadas entre 65 y 30 millones (dos a cargo de Gustavo A. Madero y una a cargo de Álvaro Obregón). Para 2019 y 2020, solamente Azcapotzalco y Tlalpan operaron programas sociales relacionados con el derecho a la vivienda. La primera alcaldía optó por continuar con el programa que había operado la administración pasada; mientras que la segunda diseñó la intervención “Comunidad-es Tlalpan”.
49. Sería importante que las políticas de vivienda que implementa el Gobierno de la Ciudad se vieran acompañadas por intervenciones complementarias desarrolladas por las alcaldías. Pareciera que, para las demarcaciones, las posibilidades de los programas sociales de vivienda se agotan en el apoyo a las unidades habitacionales. Por otro lado, las alcaldías están llamadas a desempeñar un rol protagónico en estrategias de ordenación del territorio y propuestas de regulación del uso del suelo, para garantizar un acceso equitativo a un bien de primera necesidad. De este modo, al reconocer los ámbitos de intervención de cada escala de gobierno, sería posible articular una política sinérgica y complementaria. Por ejemplo, sería fundamental que las demarcaciones emprendieran programas encaminados a mitigar el hacinamiento en la Ciudad de México o a generar mecanismos de concertación social para contener el precio de la vivienda y de los alquileres.

Programas sin contribución clara

50. A lo largo del periodo de estudio, hay un conjunto de programas que resultan inclasificables en las diferentes categorías propuestas. Se trata de aquellas intervenciones en las que no se identifica una contribución clara a algún derecho. El gasto en este tipo de intervenciones ha etiquetado aproximadamente un 1% del presupuesto total destinado a programas sociales cada año, por lo que no se trata de un fenómeno extendido entre alcaldías y con prevalencia temporal. En este tipo de intervenciones se identifican problemas diversos, desde programas que tienen una lógica y un diseño claros, pero no vinculado a ninguno de los derechos analizados; hasta iniciativas que, por la vaguedad de sus planteamientos, no es posible clasificar como contribución sustantiva a ninguna dimensión del bienestar. Algunos ejemplos de estos programas son los siguientes: “Huellas: sembrando

compañía en comunidad”, “Jóvenes cultivando la movilidad”, “Jóvenes cultivando comunidad e identidad” y “Promotores del desarrollo social” (los primeros tres de Tlalpan y el último de Álvaro Obregón).

- **Gasto por alcaldía en programas sociales**

51. **Análisis en términos absolutos.** Puede afirmarse que el gasto según alcaldía se caracteriza por una ruptura entre 2018 y 2019. Al mismo tiempo, se transita hacia un modelo caracterizado por una relación positiva entre el gasto y el número de habitantes, que no era observable en 2018. Dicha situación revela un orden más racional en la asignación de recursos públicos etiquetados en programas sociales por parte de las demarcaciones. Pese a ello, hay que tener en cuenta que la cantidad de habitantes no es el único criterio para el gasto; en realidad, se añaden otras variables, especialmente las necesidades y las carencias de cada demarcación.
52. **Análisis per cápita.** El gasto per cápita promedio de la escala local en programas sociales alcanzó \$196 pesos anuales en 2020, considerando los distintos tamaños poblacionales y la pronunciada dispersión que se observa en algunos datos. Por su parte, el gasto per cápita en programas sociales del Gobierno central alcanzó \$1,267 pesos anuales ese mismo año, considerando el total de habitantes de la capital. La amplia brecha entre ambas cifras da cuenta de las limitaciones que tienen los gobiernos locales para producir un impacto significativo en el bienestar y en la calidad de vida de su población. Ello nos subraya la necesidad de iniciar un proceso de reflexión profunda sobre los programas sociales implementados desde el nivel local de gobierno, con el propósito de contribuir a su reestructuración, fortalecimiento y complementariedad con el Gobierno central.
53. **Análisis por persona en condición de pobreza.** Pese a las tendencias que se han mostrado anteriormente, si se considera la variable de pobreza no se observa en las alcaldías un patrón de gasto progresivo y consistente con las necesidades de cada demarcación (sobre todo bajo el supuesto de que, a mayor pobreza, las demarcaciones deberían mostrar un gasto más amplio en programas sociales). Al no trazarse un patrón claro de progresividad en la asignación de recursos, vale la pena iniciar un proceso de diálogo para reestructurar el gasto en programas sociales. Consideramos que se necesita contar con diagnósticos sólidos realizados por cada alcaldía para ayudar a corregir esta situación.

- **Tipo de programa, criterios de selección y grupos de edad**

54. **Tipo de apoyo:** esta variable permite analizar el modelo dominante de política social en las demarcaciones. Las transferencias monetarias han devenido en el rasgo dominante de las políticas públicas de desarrollo social de las alcaldías, al igual que sucede con las dependencias del Gobierno central. Aunque las transferencias monetarias siempre fueron el apoyo más relevante en términos presupuestarios durante el periodo estudiado, se observa un incremento de su peso frente a los otros

tipos de transferencia y servicios. Por otra parte, los servicios mantuvieron cierta constancia a lo largo del tiempo, aunque su peso siempre fue poco significativo (en ningún año de 2018 a 2020 rebasó 8%).

55. **Criterios de selección:** se obtuvieron cuatro conclusiones respecto a esta variable:

- a. Preferencia por la vulnerabilidad como criterio de focalización;
- b. Empeoramiento en la calidad de los criterios de selección: ello se infiere a partir del incremento de programas que no definen claramente cómo se eligen a las personas beneficiarias;
- c. Pérdida de peso en la estrategia de priorizar a las colonias más rezagadas al interior de cada demarcación (focalización territorial);
- d. Poca relevancia de otros criterios de focalización como semi-universal o por mérito —en el caso del primero, se vislumbran las claras limitaciones presupuestales que le impiden a los gobiernos locales contar con este tipo de mecanismo. En el caso del segundo, la reducción de los programas meritocráticos, como ocurrió con los asociados con despensas, materializa la orientación formulada por el Gobierno de la Ciudad de México, al universalizar “Niños talento” y convertirlo en “Mi beca para empezar”.

56. **Atención por grupos de edad:** se obtuvieron dos conclusiones respecto a esta variable.

- a. Las alcaldías tendieron a concentrar el gasto en programas de población general y en personas mayores de 18 años.
- b. Las alcaldías, en materia de programas sociales, tienen un reducido gasto en la atención a personas jóvenes, infantes y adultos mayores.

- **Estudio de población atendida**

57. Un indicador absolutamente central para valorar los programas sociales de las alcaldías es la población atendida. Para fines de mayor claridad y precisión, el estudio se divide en tres secciones, distinguiendo entre personas beneficiarias individuales, personas facilitadoras y apoyos grupales, en concordancia con los Lineamientos para la elaboración de Reglas de Operación emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:

- a. **Personas beneficiarias individuales:** en 2018, había una población atendida agregada mayor a 430 mil personas, que se redujo prácticamente a la mitad para 2019. La tendencia a la baja continuó en 2020, aunque menos drástica, y llegó aproximadamente a 164 mil personas finalmente en toda la Ciudad de México, de las cuales alrededor de la mitad fueron aten-

didadas por la alcaldía de Iztapalapa. Resulta necesario tener en cuenta la influencia que Gustavo A. Madero tuvo en las cifras de 2018: en efecto, más de la mitad del agregado de personas de ese año le correspondía a esta demarcación. Si se descuenta el efecto de dicha alcaldía, la cifra total de personas beneficiarias individuales de 2018 permanecería muy similar a aquella de 2019 —sería, incluso, más baja. Tenemos, de esta forma, una noción mucho menos marcada sobre la variación de los indicadores entre ambos años.

Para tener un diagnóstico preciso de lo que sucedió con las personas beneficiarias individuales, es igualmente importante conocer lo que ocurrió con el gasto promedio destinado a ellas; esto es, con los montos otorgados y su suficiencia. En 2018, las alcaldías gastaban en promedio \$2,670 pesos por persona beneficiaria directa. Éste es el punto más bajo del indicador. Al año siguiente, en plena coyuntura del cambio de gobierno, se logra un incremento de más de 50% en el promedio y se alcanzó la cifra de \$4,040 pesos. Por último, durante el año 2020, el promedio por persona beneficiaria alcanza el punto más alto: \$5,127 pesos. Esto nos muestra de forma elocuente la tradicional tensión entre población atendida y suficiencia de los montos de los apoyos en política social. En este caso, se observa que las alcaldías, a lo largo del periodo estudiado, han optado por incrementar el monto de los beneficios y entregables a costa de reducir la población atendida.

- b. **Personas facilitadoras:** a diferencia de lo ocurrido con las personas beneficiarias individuales, las facilitadoras denotan un incremento progresivo conforme transcurren los años. Dicho incremento se encuentra igualmente acompañado por un aumento simultáneo en el gasto promedio. El cambio de administración en 2019 implicó un aumento de más de 4,400 personas, así como una ampliación de 20% aproximadamente en el gasto promedio por persona facilitadora. Para el año siguiente, la tendencia al alza continuó: esta vez se incorporaron aproximadamente 4,000 personas más y el gasto promedio subió casi 35%.

Lo anterior da cuenta de una transformación muy importante en la estrategia de los programas sociales por parte de las alcaldías. El hecho de multiplicar más de seis veces el número de personas facilitadoras e incrementar sustancialmente el gasto promedio en sólo dos años revela un cambio de prioridades y enfoques en la escala local; asimismo, muestra una clara distinción con el Gobierno central. Particularmente, durante 2020, las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México sumaron conjuntamente más de 13,200 personas facilitadoras, pero, en términos relativos, ello significó poco menos de una quinta parte del presupuesto total destinado a programas sociales. En contraposición, las alcaldías sumaron conjuntamente 9,850 personas ese mismo año, lo cual implicó prácticamente 45% de su presupuesto total destinado a programas sociales.

- c. **Apoyos grupales:** los beneficios colectivos conforman la tercera categoría de beneficiarios de la política social de las alcaldías para el análisis de su población atendida. En lo asociado a este tipo de apoyos, es importante también la formulación de indicadores y mecanismos

de seguimiento de la utilización del presupuesto que permitan conocer y valorar el impacto de la aplicación de los recursos públicos en las personas usuarias finales de las intervenciones. Ello es particularmente relevante en programas que apoyan a colectivos o a proyectos, sobre los cuales debe valorarse la aplicación de los recursos por parte de los beneficiarios grupales, quienes, en principio, ejercen también labores de intermediación. Como principio general, consideramos que debe apostarse por programas que favorezcan los apoyos directos e individuales, delimitando con claridad los diseños que necesitan incorporar la participación de determinados grupos.

- **Análisis de Reglas de Operación**

58. Estas son las principales carencias que hemos identificado en la elaboración de estos documentos por parte de la escala local:

- a. **Diagnóstico y problemas sociales atendidos:** no se suele identificar una problemática central y, al contrario, se enuncian sus consecuencias superficiales o aquellas que resultan más fácilmente observables. Esto genera problemas de consistencia, ya que, en ese sentido, la lógica del programa no se plantea para atender a la problemática principal, sino algunos de sus efectos.
- b. **Definición y constitución de poblaciones:** de forma general, se identifica una amplia confusión entre el tipo de beneficiario, así como en la construcción de poblaciones (potencial, objetivo y beneficiaria). Un rasgo positivo es el elevado grado de cuantificación que alcanza la definición de poblaciones beneficiarias, elemento central para evaluar los programas.
- c. **Planteamiento de objetivos:** se suelen determinar propósitos demasiado amplios y que sobreestiman la capacidad del programa social. Derivado del diagnóstico, el objetivo debe enfocarse en un problema particular con una perspectiva precisa. Asimismo, no suele expresarse con claridad la estrategia a aplicar o el tipo de apoyos encomendados y su relación de pertinencia con el diagnóstico formulado.
- d. **Formulación y construcción de indicadores:** por un lado, los indicadores planteados no permiten valorar el desempeño de la intervención en cuanto a sus resultados sobre la población atendida o para resolver problemas sociales. Por otro, se observa una amplia inconsistencia de los indicadores respecto de los objetivos diseñados

- **Análisis de las acciones sociales de las alcaldías**

59. Las acciones sociales son un instrumento que difiere en muchos aspectos de los programas sociales. Durante 2019, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México realizó un esfuerzo por sistematizar y difundir claramente las diferencias entre acciones y programas sociales,

ya que, frecuentemente, solían haber confusiones entre ambos. Como producto de los cambios legales en la materia, este esfuerzo ha desembocado en un control más estricto del gasto en este tipo de instrumentos porque, a diferencia de los programas sociales, la ejecución de acciones sociales anteriormente estaba menos ordenada y no contaba con regulación de ningún tipo.

60. Una reflexión importante se abre a partir del análisis de las acciones sociales. Por un lado, como resultado de la reforma de la Ley de Desarrollo Social para el DF y de la Ley de Austeridad, la Ciudad ha logrado avanzar significativamente en materia de control, rendición de cuentas y transparencia de su política social, esclareciendo la naturaleza, diseño e implementación de la figura de las acciones sociales, que previamente no contaba con regulación de ninguna índole. Ello ha significado el establecimiento de criterios de selección claros para este tipo de intervenciones, así como la protección del principio de publicidad, al garantizar que todas deben aparecer en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Además, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México emitía, hasta 2021, lineamientos para normar la operación de las acciones sociales y otorgaba su aprobación previa a la implementación. Nada de lo anterior existía bajo administraciones anteriores, lo que abría riesgos a la utilización discrecional de los recursos públicos y mantenía en la opacidad importantes rubros de gasto social. A pesar de lo anterior, es importante continuar trabajando con las alcaldías para fortalecer la planeación del bienestar y evitar la utilización masiva y generalizada de un instrumento que, por su naturaleza, debe consagrarse a atender situaciones emergentes concretas. En ese sentido, se debe fortalecer la pedagogía y la persuasión alrededor de los distintos instrumentos de planeación y su utilización, particularmente en lo relacionado con las diferencias entre programas y acciones sociales.

- **Conclusiones**

61. La primera conclusión que presentamos es que no hay una política social articulada, integral y consistente de las alcaldías de la Ciudad de México, sino un conjunto de programas e intervenciones relativamente aislados entre sí. En parte, este problema se deriva de la ausencia de algún documento elaborado por parte de las alcaldías que asiente cabalmente las directrices de la política social. Una tarea urgente es el diseño de los programas sectoriales de bienestar de cada una de las demarcaciones, instrumento directriz llamado a subsanar el vacío identificado.
62. Puede constatarse una gran dispersión programática en varias alcaldías, lo que refleja inconsistencias en materia de planeación del bienestar. Esto último deriva en coberturas limitadas y montos reducidos, condición que afecta la capacidad de los programas sociales para generar transformaciones estructurales, abatir desigualdades y erradicar la pobreza. En ese sentido, se ha observado una importante reducción de la cobertura de los programas sociales de las alcaldías entre 2018 y 2020: 431 mil personas el primer año frente a las menos de 165 mil que se apoyaron directamente en 2020. El tradicional balance entre cobertura y suficiencia de los apoyos ha cedido en favor de este último criterio.

63. Pese a lo anterior, se reconoce que, a partir del cambio de administración acaecido entre 2018 y 2019, se ha hecho patente en las alcaldías un esfuerzo por reducir duplicidades, condición que traza un proceso de mejoría en la coordinación —incluso si no ha sido premeditada o si es aún perfectible o institucionalizable. Sin embargo, es fundamental explorar vías para una coordinación interinstitucional más creativa, que no signifique que las demarcaciones se retiren de los grupos de edad o derechos que son atendidos por el Gobierno de la Ciudad. En ese aspecto, se requiere la promoción de programas y estrategias que no tengan riesgos de duplicidad, pero en los que se identifique con claridad la comunión de esfuerzos destinados a producir políticas públicas sinérgicas y complementarias. En ámbitos como el cultural o el deportivo, la tendencia en las alcaldías continúa siendo la de replicar programas que se implementan a escala local.
64. Hay áreas de oportunidad que se identifican en el diseño de los programas sociales de las alcaldías. Se observó que el gasto destinado a la juventud y a la infancia es muy limitado. Sería fundamental reforzar la capitalización de estrategias consagradas a proveer derechos y bienestar para estos estratégicos grupos etarios. También resulta preocupante el retroceso del gasto asignado a los programas sociales en materia de vivienda por parte de las demarcaciones territoriales. Esta situación justifica proponer a las alcaldías un esfuerzo mayor para el diseño y la dotación presupuestaria de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda, mismos que pueden asumir una priorización territorial de la entrega de los apoyos. Se sugiere el diseño de programas orientados a contener el precio de la vivienda, de estrategias de subsidio para favorecer el acceso a este bien de primera necesidad entre la juventud y de políticas contra el hacinamiento.
65. Una inconsistencia detectada en la evaluación es el incremento de los programas sin contribución clara a derechos y de aquellos que no tienen definidos criterios transparentes de selección de la población beneficiaria. Ello se relaciona con importantes problemas de diseño de algunas intervenciones y con la utilización masiva de la figura de los facilitadores de servicio. Sin embargo, es importante referir que estos programas ejercen un gasto equivalente al 1% del total del presupuesto erogado por las alcaldías en programas sociales.
66. Las acciones sociales son un tema igualmente relevante. Varias conclusiones se han ido ilustrando a lo largo de su análisis respectivo. En primer lugar, a partir de la nueva regulación de las acciones sociales, la Ciudad ha logrado grandes avances en materia de planeación, rendición de cuentas y transparencia. Empero, resulta preocupante que las demarcaciones no parecen considerar la diferencia entre un programa y una acción. Al contrario de lo que sucede con los programas sociales, el carácter contingente de las acciones sociales dificulta advertir tendencias claramente definidas, puesto que, en sentido estricto, su uso depende de circunstancias imprevistas y no de un diagnóstico sistemático de las condiciones sociales. En todo caso, sugerimos reforzar la utilización de acciones sociales como mecanismo de respuesta a contingencias y emergencias y avanzar en la erradicación de la instrumentación de acciones que conmemoran festividades u otorgan dádivas a la población.

1. CAPÍTULO PRIMERO: INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1. Introducción

Esta segunda parte de la evaluación corresponde a la continuación del primer documento, de modo que deberá tenerse en cuenta que las nociones plasmadas en la introducción, el objetivo general y el marco teórico de la primera parte son aplicables al presente texto. Lo mismo puede comentarse sobre los análisis y las conclusiones obtenidas en los apartados del marco jurídico-institucional, de la revisión de los indicadores sociales y de los análisis financieros de las demarcaciones. Pese a lo anterior, hemos considerado prudente expresar el objetivo general y los específicos —si bien el primero es el mismo, los segundos no—, así como la metodología, que es diferente a aquella de la primera parte.

En el capítulo cuarto de la primera parte de la evaluación se ha tratado de forma global la financiación y el gasto de las demarcaciones de la capital, estudio que ha conducido a algunos hallazgos sobre el sistema de distribución de recursos públicos en la Ciudad. En esta segunda parte, no obstante, el análisis versa particularmente sobre el gasto y el diseño de programas y acciones sociales de las alcaldías. Se ha optado por estudiar dichos elementos como consecuencia de la lógica estipulada desde la primera parte, mediante la cual se argumenta que no hay insumos suficientes para evaluar, de forma integral, la política social de la escala local. Por medio de este tipo de análisis se pretende encontrar rasgos comunes y divergencias en los objetivos, las estrategias y los esquemas de atención a la población durante los tres años de estudio por parte de las alcaldías. Las regularidades y excepcionalidades identificadas, aunque no estén asentadas en algún documento, permitirán desvelar prioridades en la escala local para atender a los derechos sociales. Ello constituye una alternativa para aproximarse a un planteamiento de política social que en el caso de las alcaldías no cuenta con mayor grado de estructuración.

Es importante comentar que la coyuntura del Covid-19 y la respuesta por parte de los gobiernos locales está más allá de los límites planteados en esta evaluación, por lo que el documento se ceñirá a lo que sucedió hasta el 19 de marzo de 2020.¹ Para tales fines, el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México ha trabajado de manera simultánea otra evaluación que permitirá, entre otras cosas, documentar la participación de las alcaldías a las políticas públicas en respuesta a la contingencia sanitaria. Debe tenerse en cuenta esta aclaración, porque los datos recopilados en el documento presente estudian la tendencia que se comenzaba a trazar antes del efecto disruptivo generado por la pandemia.

¹ La razón de este recorte ha sido que, a partir de esa fecha, muchas acciones sociales comenzaron a priorizar las contingencias producidas por la pandemia de Covid-19.

1.2. Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo general:

Como se mencionó en la primera parte de este documento, el objetivo general es evaluar, desde un enfoque de derechos y con una perspectiva comparativa, el diseño de la política social de las primeras alcaldías de la Ciudad de México mediante la valoración del ejercicio de su presupuesto, programas y acciones sociales, en términos de modelos de política social, presupuestos, población atendida, grupos de atención y otras dimensiones relevantes, con la finalidad de hacer notar áreas de mejora y emitir recomendaciones.

Objetivos específicos:

1. Evaluar las principales características y transformaciones de los programas y acciones sociales de las alcaldías durante 2018-2020, particularmente su apego al enfoque de derechos.
2. Valorar el diseño y el presupuesto de los programas y acciones sociales de las alcaldías entre 2018 y 2020 a través de sus Reglas de Operación y Lineamientos.
3. Formular observaciones para la mejora de la política social de las alcaldías, a partir de los análisis realizados y de los problemas detectados.

1.3. Metodología

La estrategia metodológica de esta segunda parte de la evaluación vuelve a ser mixta: combina información y datos cuantitativos (como presupuestos o número de personas beneficiarias) con ejercicios de carácter cualitativo (por ejemplo, clasificaciones en función de los derechos atendidos, grupos de edad o tipos de transferencia, así como otras valoraciones sobre la consistencia de las Reglas de Operación). Los dos insumos principales son:

- a. Reglas de Operación de los programas sociales de las alcaldías de la Ciudad de México, 2018, 2019 y 2020.
- b. Lineamientos de Operación de las acciones sociales de las alcaldías de la Ciudad de México, 2019 y 2020.

A partir de la información obtenida, se realizan distintos ejercicios de sistematización y análisis cualitativo y cuantitativo (este último basado en la distribución presupuestal de la política social y en sus coberturas planeadas). Por un lado, los indicadores cuantitativos permiten operacionalizar la medición de las variables, señalando sus cambios en la forma más objetiva y verificable posible. Ello permite saber si existe o no un acercamiento progresivo a los objetivos y metas planeadas (Cardozo M. , 2006, pág.

65). Por otro lado, en cuanto al análisis cualitativo, los criterios de valoración empleados incluyen principalmente la pertinencia y suficiencia de cada componente, la ausencia de duplicidades y el apego a los principios establecidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF).

Algunos de los indicadores utilizados de forma transversal para los análisis presentados son los siguientes:

- a. Índice de fragmentación programática y presupuestal, analizado a través de la determinación del presupuesto promedio de los programas sociales.
- b. Porcentaje de concentración de los programas sociales en grupos de edad, derechos y tipos de apoyo, medido como el presupuesto destinado a cada categoría delimitada sobre el universo del gasto en programas sociales.
- c. Grado de focalización o universalidad de los programas sociales, medida como una variable combinada entre el nivel de cobertura y la presencia de requisitos de acceso más o menos restrictivos.
- d. Adecuación de los programas sociales al enfoque de derechos, valorada, de forma cualitativa, como el nivel de contribución potencial del diseño de políticas y programas a derechos sociales universales.
- e. Cobertura de programas sociales, medida como la población atendida con relación al conjunto de la población que sufre un determinado problema público, carencia o necesidad.

En cuanto a los alcances del documento, es fundamental advertir que la presente evaluación no puede exponer un análisis minucioso ni exhaustivo de todos los programas y acciones sociales de las demarcaciones. Ello sería inviable, considerando el universo anual superior a los 150 programas y acciones sociales del conjunto de las demarcaciones. Por tanto, la estrategia metodológica del trabajo busca agrupar las intervenciones de las demarcaciones con base en indicadores y categorías diseñadas para tales efectos. Esto permite detectar patrones comunes y datos atípicos del diseño y el presupuesto de los programas sociales de las alcaldías.

En el mismo sentido, es importante mencionar que el objetivo primordial de evaluar la política social de las alcaldías puede atenderse únicamente de forma parcial y limitada. Ello se deriva del hecho de que no existe una política social integrada por alcaldía —mucho menos del conjunto de las demarcaciones— asentado en algún documento rector o programático que plasme el modelo de intervención, sus diagnósticos, objetivos e indicadores. Por ello, el equipo evaluador ha tenido que recurrir al análisis de algunos rasgos dispersos de la política social de las alcaldías, como son los programas y acciones sociales, el presupuesto invertido en distintos rubros o los Programas de Gobierno. En ese sentido, ante la imposibilidad de evaluar la política social de las alcaldías de la Ciudad de México como un todo, se analizan las partes disponibles que se consideran representativas de ciertas prioridades de política pública. Este hallazgo de la inexistencia de una política social integral o general diseñada por las alcaldías se traduce en importantes sugerencias y propuestas de mejora encaminadas a fortalecer la planeación local del bienestar en la capital de la república.

2. CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES

A diferencia de la primera parte (en la que el análisis versaba únicamente sobre 2018 y 2019), ésta tiene la particularidad de extenderse hasta 2020. La diferencia se basa en que el insumo principal de la primera parte de la evaluación proviene de la Cuenta Pública, cuya información sobre 2020 no estaba disponible en el momento de la terminación de este documento. En contraste, la información sobre programas y acciones sociales se encuentra disponible desde el comienzo de cada ejercicio fiscal, por lo que resulta pertinente ampliar el análisis hasta 2020.

2.1. Análisis de los programas sociales de las alcaldías de la Ciudad de México

En este capítulo se realiza un análisis de los programas sociales de las alcaldías de la Ciudad de México. Como se mencionó en el apartado metodológico, la inexistencia de una política social integrada por cada demarcación nos obliga a estudiar algunos aspectos dispersos que se consideran representativos de las prioridades de cada demarcación en materia de bienestar. En ausencia de una política social, el trabajo se redirige a analizar lo que hay (programas y acciones), para tratar de encontrar algunas regularidades, aunque no estén establecidas en ningún documento que señale las prioridades.

En ese sentido, a pesar de que los programas sociales habitualmente cuentan con un presupuesto residual dentro del universo de gasto de las demarcaciones, son particularmente relevantes y emblemáticos, al tiempo que forman parte del corpus central del proyecto político de cada alcaldía. Por ello, la evaluación de los programas sociales nos sirve para identificar las prioridades en materia de bienestar de las demarcaciones. Por sus alcances, se trata de un trabajo inédito, al menos en la Ciudad de México. Al incorporar el análisis de las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad, con sus múltiples programas, nos vemos forzados a asumir una mirada panorámica y comparativa, que dé cuenta de tendencias compartidas, situaciones excepcionales o problemas comunes de diseño. En ese sentido, se parte de la valoración de la orientación y el énfasis, a partir de su presupuesto, de los programas sociales de las alcaldías en términos de derechos, grupos de edad, población atendida y otros indicadores significativos. Asimismo, se plantea un análisis general de las Reglas de Operación de estas intervenciones, con el propósito de identificar áreas de mejora en su diseño.

La diferencia entre la primera y la segunda parte de la evaluación es clara. En la primera parte, el análisis del capítulo cuarto consideraba todo el gasto público de las alcaldías —incluido el gasto corriente— desglosado a través de la reclasificación realizada por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. De forma más específica, en este segundo documento sólo se valora el gasto realizado a través de programas y acciones sociales, que, en términos generales, es una fracción reducida del gasto total de cada

demarcación. Se utilizan diferentes estrategias, elementos gráficos, indicadores y variables que permiten explorar con mayor detalle dichas intervenciones de los gobiernos locales desde un enfoque de derechos.

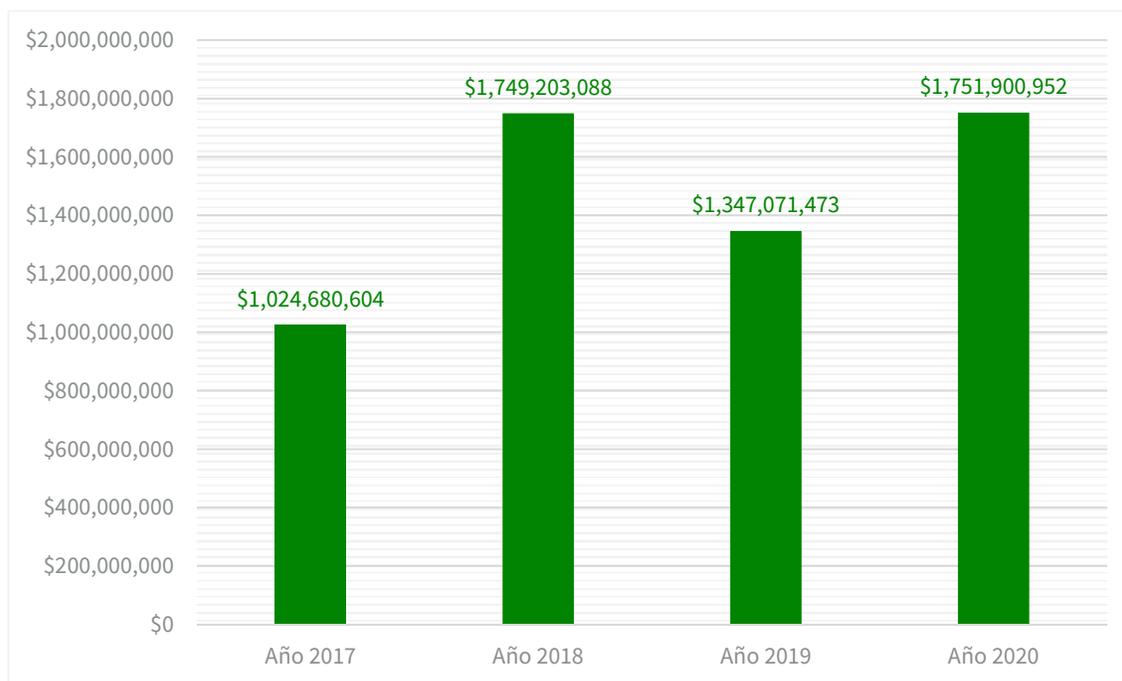
La agrupación de los programas sociales por derecho atendido tiene varias ventajas. En primer lugar, permite una clasificación sectorial de las prioridades del gasto en programas de cada demarcación y contribuye a explicar qué problemas sociales son considerados prioritarios. En segundo término, el análisis por derecho es consistente con el enfoque asentado en la Constitución de la Ciudad de México y que constituye el auténtico principio directriz de diseño e implementación de los programas sociales. Por último, el estudio por derecho de los programas sociales facilita la posterior identificación de grupos sociales prioritarios y da la pauta para el análisis específico de otros aspectos significativos del diseño de los programas sociales de las demarcaciones.²

2.1.1. Análisis por derecho y gasto total en programas sociales

La primera y más genérica variable que analizar es el presupuesto total de programas sociales en cada año por parte del conjunto de las alcaldías. Durante 2018, el gasto en estos instrumentos por parte de la escala local de la Ciudad de México fue 70% superior al que se registró durante 2017 (ver gráfica 2.1). Al año siguiente, en medio del cambio de gobierno y de la entrada en funcionamiento de las nuevas alcaldías, se experimentó una reducción en el presupuesto: casi 23% menos en comparación con 2018. Pese a ello, si se compara con lo ocurrido en 2017, se observaría un incremento significativo del gasto. Finalmente, el gasto en 2020 recuperó los niveles atípicos observados durante 2018, cuando, en vísperas del cambio de administración y el proceso electoral, hubo un incremento inusitado respecto al año precedente (proceso que se documentará detalladamente más adelante).

² Cabe hacer la aclaración de que, a menos que se indique lo contrario, todas las cifras que se exponen a lo largo de este capítulo ya sean agregadas o por programa social, están siempre a precios constantes de 2020 (consultar anexo 5).

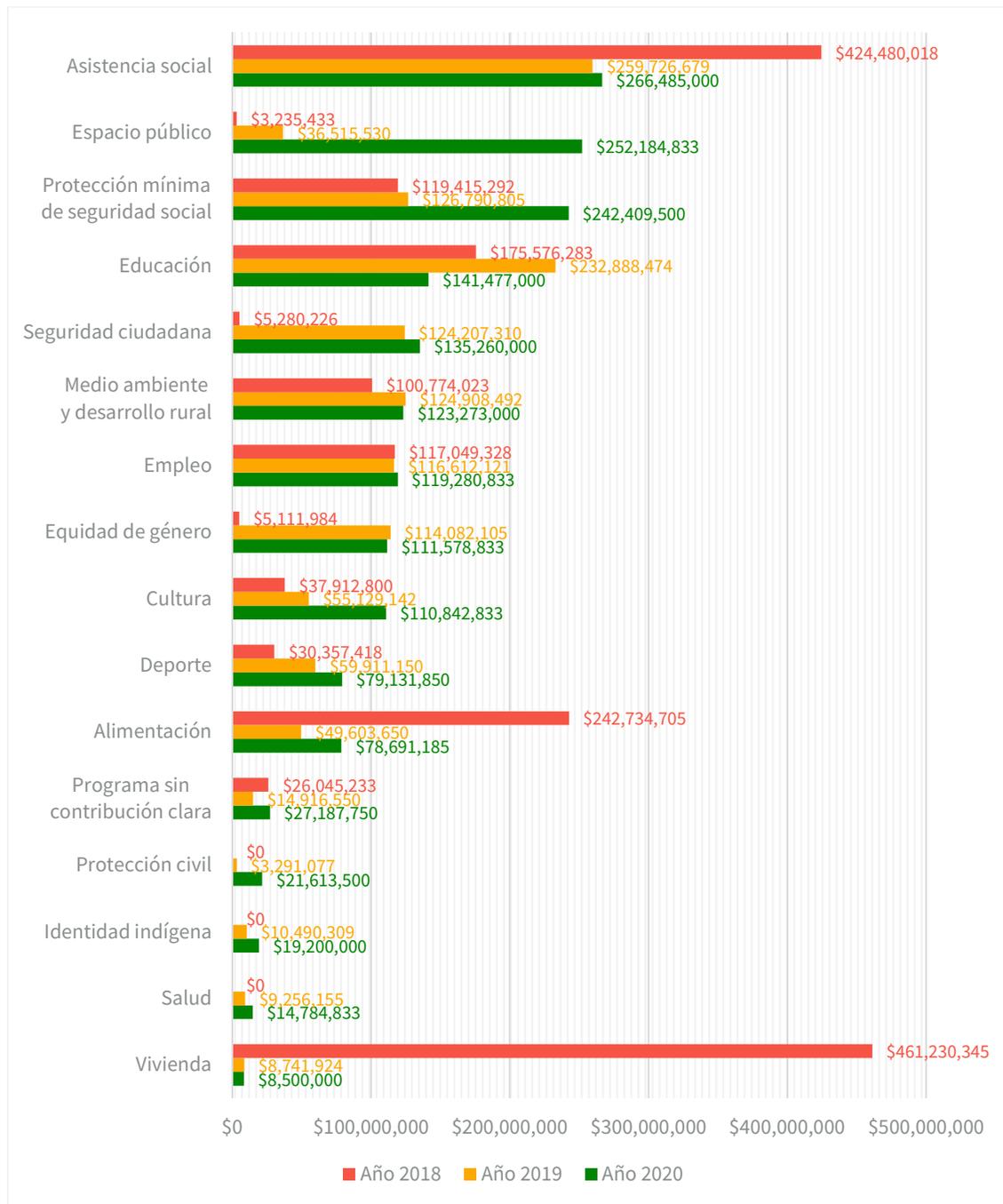
GRÁFICA 2.1: GASTO TOTAL EN PROGRAMAS SOCIALES ENTRE 2017 Y 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación de programas sociales de 2017 a 2020

Antes de entrar a detalle en los derechos, el estudio conjunto de los datos que arroja la gráfica 2.2 proporciona información valiosa y sintética para la caracterización de los programas sociales de la escala local, al tiempo que da una perspectiva general sobre su énfasis sectorial. En primer lugar, se interpreta una atención heterogénea a los derechos sociales de un periodo a otro. Entre 2018 y 2019 hubo una discontinuidad importante, mucho más contundente que la registrada entre 2019 y 2020, lo cual se explica fundamentalmente por el cambio de gobierno en las alcaldías a finales del 2018. A lo anterior hay que sumar que las delegaciones se convirtieron, también a finales de 2018, en las nuevas alcaldías, bajo el paraguas constitucional de la Carta Magna capitalina. La interpretación de la evolución de cada derecho se realiza en el apartado correspondiente.

GRÁFICA 2.2: GASTO POR DERECHO EN PROGRAMAS SOCIALES DE ALCALDÍAS ENTRE 2018 Y 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018, 2019 y 2020.

En segundo lugar, se identifica la especial importancia de los programas consagrados a la asistencia social en los tres años. En este rubro han sido integrados aquellos programas sin una inclinación franca hacia otros derechos, pero que tienen un enfoque de atención a grupos vulnerables o excluidos. Una

explicación clara para exponer el protagonismo de los programas de asistencia social es el reducido tamaño promedio (en términos presupuestales) de los programas sociales de las alcaldías. Esta insuficiencia presupuestaria y financiera deriva en la necesidad de imponer, en el diseño de los programas sociales, mecanismos severos de focalización que permitan orientar los recursos públicos hacia sectores y grupos muy específicos.

Otro de los elementos que se destacan al observar las gráficas es la caída en el presupuesto en programas de vivienda. La hipótesis que se plantea para explicar esta situación, como veremos posteriormente, se relaciona con el mayor gasto que el Gobierno de la Ciudad desarrolla para apoyar a Unidades Habitacionales desde el 2019, que era también donde se concentraba el presupuesto de las alcaldías etiquetado en vivienda en 2018. En todo caso, ello no explica por qué las demarcaciones territoriales no decidieron reorientar el gasto en Unidades Habitacionales (desde 2019 protagonizado por el Gobierno de la Ciudad) hacia otro tipo de programas sociales en materia de vivienda. Es importante hacer notar que una parte significativa del gasto en vivienda de las alcaldías —estudiado en la primera parte de la evaluación— no se etiqueta como programa social, es decir, no se articula a través de apoyos directos a la población. Ello se explica por las inversiones públicas que las alcaldías clasifican como vivienda y que tienen relación, en realidad, con obras públicas, servicios públicos o espacio urbano, intervenciones ajenas al presupuesto destinado a los programas sociales, objeto de análisis del presente capítulo.

A partir de los anteriores gráficos se pueden plantear las siguientes valoraciones sobre la evolución de los programas sociales de las alcaldías:

- a) A pesar de que durante 2018 se contrajeron las asignaciones financieras totales dirigidas a las demarcaciones de la capital, ese mismo año se observa un incremento superior al 70% en el gasto dedicado a programas sociales. Como hipótesis, consideramos que este importante crecimiento del gasto —que se reflejará también en la población atendida—, tiene relación con la decisiva coyuntura electoral de ese año, situación que habría impulsado a los responsables de las demarcaciones territoriales a ejercer un mayor gasto en apoyos directos a la población a través de los programas sociales. El abrupto crecimiento entre 2017 y 2018 se acompaña de una importante caída del gasto en 2019. Este comportamiento de los programas sociales por parte de las alcaldías se puede relacionar con el proceso de reestructuración de la atención a derechos asociada al cambio de gobierno. En 2020, no obstante, el gasto en estas intervenciones recupera las cifras récord observadas en 2018. Si se sigue la lógica de la hipótesis anterior, esta condición puede dar cuenta del proceso de evolución que todo gobierno experimenta durante su ejercicio: el año en que se efectuó la transición, las alcaldías hicieron una transformación importante en sus programas sociales y, entre otras cosas, se inició un proceso para evitar algunas de las duplicidades más evidentes entre la escala local y el Gobierno de la Ciudad, como se verá más adelante. Para el año siguiente, no obstante, el cambio pudo haberse consolidado y, así, abrir un espacio para recuperar el gasto que presentaron las administraciones anteriores, aunque con una mejor coordinación con el Gobierno central. En efecto, algunos derechos, como educación o alimentación, han sufrido reconfiguraciones importantes.

- b) A partir de 2019 se observa una mayor homogeneidad y menor dispersión en el gasto por derecho, lo cual puede ser un indicador favorable si se considera que uno de los problemas históricos de los programas sociales de las demarcaciones ha sido su escasa articulación y su gran heterogeneidad de alcances, derechos a atender, presupuestos y población atendida. Consideramos que un proceso —todavía más acusado— de concentración del gasto en programas de las demarcaciones de la Ciudad en determinadas intervenciones estratégicas fortalecería la política social de la capital mexicana y su patrón de sinergia y complementariedad. En todo caso, las alcaldías deberán elaborar diagnósticos propios sobre sus problemas públicos particulares, con el propósito de fortalecer la planeación local del bienestar.
- c) Se observa una recomposición en lo referido a las prioridades de los programas sociales de las alcaldías. En primer lugar, el derecho a la vivienda ha perdido protagonismo, mientras que otros derechos como la asistencia social o el espacio público han reforzado su presencia. Podemos adelantar que, en derechos fundamentales, como la alimentación, la educación o la vivienda, el liderazgo del Gobierno de la Ciudad de México ha sido un catalizador y ha operado como estímulo importante para la transformación de los programas sociales en las alcaldías y del patrón de gasto asociado a ellos.

- **Asistencia social**

Como se discutió en la Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c), la asistencia social es un concepto complejo y, por tanto, su planteamiento asume un número amplio y diverso de formas. La esencia de la asistencia social radica en la prestación de servicios a un sector específico de la sociedad que enfrenta dificultades para atender por sí mismo sus necesidades básicas. En otros términos, son las acciones dirigidas a aquellos grupos sociales que, de una u otra forma, han sido privados de las condiciones materiales necesarias para su subsistencia dentro de un sistema económico y social particular.

En ese sentido, hemos clasificado en el rubro de asistencia social aquellas intervenciones que se orientan a la atención de grupos vulnerables, que están en situación de exclusión, marginación o que encuentran dificultades para una integración social plena. El protagonismo que este tipo de intervenciones acumula en el mapa de los programas sociales de las alcaldías se explica, en buena medida, como consecuencia de las restricciones presupuestarias y del reducido tamaño promedio de las estrategias de las demarcaciones. Estos presupuestos limitados generan la necesidad de que las demarcaciones implementen mecanismos de focalización a ultranza y se aboquen a atender únicamente a los sectores más desprotegidos. Este esquema, si bien resulta lógico, debilita el apego al enfoque de derechos de los programas sociales de las alcaldías, al no poder movilizar de forma efectiva principios como el de la universalidad o el de progresividad.

Por otro lado, tanto en el gobierno central como en la escala local, no llega a acusarse claramente un modelo de asistencia social, sino, más bien, un conjunto de acciones aisladas y sumamente heterogéneas. En ese sentido, mucho menos puede advertirse una sinergia o integralidad entre los gobiernos. Adicionalmente, los programas sociales de ambas escalas tienen muchos puntos en común, que abren la posibilidad de traslapes en la atención y algunas duplicidades, las cuales, no obstante, tratan de solucionarse de diferentes maneras: distinción de edades, requisitos añadidos, variaciones sutiles en el problema identificado, etcétera.

El conjunto de programas de la escala local encomendados a la asistencia social muestra una diversidad amplia de estrategias e intervenciones durante el periodo contenido entre 2018 y 2020. Esta condición termina por revelar la falta de claridad en la definición de atribuciones de la escala local. En buena medida, vuelve a acusarse la necesidad de un marco normativo claro de competencias, que ciña de manera precisa los límites de esta escala de gobierno y que restrinja su actividad. Al menos en términos del diseño de los programas sociales, ello aportaría un avance importante y posiblemente ayudaría a reducir la dispersión en el gasto. En ese ámbito, un modelo unificado, institucional y compartido de asistencia social operado por las alcaldías sería el primer eslabón en la construcción de un nuevo sistema interinstitucional de cuidados para la Ciudad de México, tal y como plantea la Carta Magna capitalina, al que deben concurrir todos los niveles de gobierno y también sectores organizados de la sociedad civil.

En 2018, el presupuesto destinado a los programas de asistencia social equivalió a casi 425 millones de pesos, cifra que no volvió a igualarse en los dos años subsecuentes, a pesar de que fue el principal derecho atendido por las alcaldías en 2019 y 2020. En efecto, para 2019 sufrió una muy severa caída (165 millones aproximadamente), de la que únicamente logró recuperar siete millones en 2020. A pesar de la importante variación, la gráfica 2.2 muestra que este derecho siempre ha figurado como uno de los más relevantes. El hecho de que este rubro se mantenga constante en la jerarquía de los derechos atendidos (a pesar del cambio de gobierno) apunta a un indicio revelador: la importancia de la escala local en la atención de la asistencia social y la prioridad que se otorga a este tipo de intervenciones. Su atención se ha mantenido como un rasgo distintivo de los programas sociales de las alcaldías y es uno de los pocos casos en los que el gasto del Gobierno central es superado por el conjunto de las demarcaciones. En comparación con el Gobierno de la Ciudad de México, que en 2019 y 2020 etiquetó para asistencia social menos de 1% del presupuesto destinado a programas sociales, en las alcaldías este rubro dispuso de 19.2% de los recursos en 2019 y 15.2% en 2020. Ello es también reflejo de la mayor prioridad que viene otorgando el Gobierno de la Ciudad de México a otro tipo de derechos, tales como la educación, y a programas con diseños universales y coberturas amplias, alejados de la mirada asistencial.

Durante 2018, 12 alcaldías diseñaron programas encomendados a la asistencia social, sin embargo, los presupuestos de las intervenciones fueron muy heterogéneos. Hubo solamente dos que gastaron más de 100 mil pesos: “Transferencias unitarias ‘a tu lado’” de Coyoacán, que logró atender a 27 mil personas; y “Ayuda a jefas madres de familia” de Venustiano Carranza, que atendió a 20 mil. Con 63,8 millones de pesos, Gustavo A. Madero también operó un importante programa llamado “Apoyando tu economía”, cuya población atendida casi llegó a 40 mil personas. A excepción de estas tres intervenciones, las

demás registraron presupuestos menores a 20 millones de pesos. Este año destacó el caso de Gustavo A. Madero, que logró sumar con varios programas una población beneficiaria mayor a 60 mil personas en la atención a este derecho, aunque, como se verá más adelante, con apoyos muy limitados.

Al año siguiente, en 2019, ningún programa rebasó 50 millones de pesos a precios constantes de 2020. La intervención más grande estuvo a cargo de Iztapalapa: “Reducir la extrema pobreza en la alcaldía Iztapalapa”, que requirió de 46,2 millones de pesos y pudo atender a 2,000 familias (con un equivalente aproximado de 7,800 personas). Hubo otros tres programas dotados de un presupuesto amplio a cargo de Gustavo A. Madero, Cuajimalpa y Coyoacán: sendas poblaciones beneficiarias no sobrepasaron 5,500 personas. Finalmente, durante 2020, las intervenciones volvieron a ser presupuestalmente muy dispares entre sí. Destaca “Apoyo integral a jefas y jefes de familia” de Coyoacán con un presupuesto de 72 millones de pesos y una población atendida de 6,000 personas. También fue relevante la participación de Gustavo A. Madero y Cuajimalpa, cuyos programas sumaron 46 y 33 millones de pesos respectivamente y tuvieron una población atendida que, de nueva cuenta, no sobrepasó 5,500 personas. En el otro extremo de la clasificación por presupuesto, destaca Xochimilco y Benito Juárez, que todos los años han diseñado por lo menos un programa menor a 750 mil pesos.

Pese a las notorias diferencias entre intervenciones, el discurso general de este tipo de programas en las alcaldías gravita en torno a la atención de grupos prioritarios y vulnerables. Así, los diagnósticos suelen identificar problemáticas muy específicas en la sociedad. Este elemento constituye una de las diferencias principales con los demás programas sociales: en el derecho a la asistencia social, las estrategias y las poblaciones suelen estar mucho más delimitadas que en otros casos. A pesar de esta virtud, vuelven a acusarse los mismos problemas que reiteradamente se padecen en la escala local: indicadores imprecisos, objetivos poco específicos, metas que no se pueden verificar, definición ambigua de propósitos, entre otros.

Aunque hay una gran diversidad de estrategias distintas asociadas a este derecho, pueden identificarse algunos rasgos típicos en su definición conceptual o en el tipo de personas a las que se destina el apoyo, que nos sirven para caracterizar las intervenciones: a) personas adultas mayores; b) personas jefas de familia; c) personas discapacitadas o enfermas; d) personas en situación de calle; e) personas pobres o de atención prioritaria; y f) proyectos sociales con participación ciudadana —comúnmente dirigidos a jóvenes. Las categorías anteriores hacen referencia a grupos sociales que se encuentran vulnerados de diferentes formas, marginados o excluidos, pero el nexo radica en su dificultad para satisfacer sus necesidades dentro de la dinámica social y económica predominante

Una de las formas típicas que asume el derecho a la asistencia social en la escala local son los programas sociales que atienden a personas mayores. Cabe mencionar que la escala federal ya cuenta con el importante programa “Pensión alimentaria a personas adultas mayores”, de modo que se abre la posibilidad de traslapes en la atención. Para evitar esta condición, no obstante, las alcaldías suelen limitar los rangos de edad o atender a problemáticas distintas. Esta situación se ejemplifica con el programa de Álvaro Obregón “Promoción del autocuidado y envejecimiento digno de las personas mayores y grupos

de atención prioritaria” o “Alimentación y atención para los residentes de la Casa Hogar Argelia Nuto de Villamichel” de Xochimilco. Comúnmente, estos programas muestran cierta consistencia interna y pertinencia; sin embargo, tienen graves problemas en la población atendida, que resulta limitada. El programa de Xochimilco, por ejemplo, atiende únicamente a 30 personas —en términos de gasto social, resulta inaudito y hasta desembocó en importantes discusiones en el órgano encargado de la aprobación de programas sociales (Coplade). Contar con una población atendida de 30 personas significa tener un alcance muy reducido para cualquier programa social, por lo que se recomienda revisar la pertinencia de continuar implementando una intervención así sin acometer un importante aumento del número de personas beneficiarias.

Otra intervención muy común radica en la atención a personas jefas de familia. Se trata de estrategias encomendadas a personas con nullos o muy bajos ingresos, en ocasiones dirigido sólo a mujeres. Como su nombre lo indica, uno de los requisitos es tener a su cargo a un hijo o hija y se da preferencia a los hogares monoparentales. Todas estas variables que se agregan para delimitar a la población potencial advierten que se trata de una estrategia con un carácter residual y limitado. Así, los objetivos de estos programas resultan sumamente generales y difíciles de alcanzar con las transferencias monetarias estipuladas, cuyo monto en algunos de ellos, por estar debajo del salario mínimo, es insuficiente. En ese sentido, un problema común a este tipo de programas es la ausencia de criterios y parámetros claros para determinar montos suficientes en las transferencias, vinculados a la Canasta Normativa Alimentaria o al salario mínimo, que permitan resolver problemas sociales y proteger el ingreso de la población más vulnerable. La conjunción entre una población atendida reducida y un monto insuficiente profundiza los problemas de diseño de este tipo de transferencias, agudizando el sesgo asistencial que se observa también en otros programas de distintas temáticas de las alcaldías.

La atención a personas discapacitadas o con enfermedades crónicas ha sido una estrategia recurrente durante el periodo de estudio. Llama la atención la especificidad que se establece en su población beneficiaria: en caso de enfermedad, comúnmente, se abocan a personas con diabetes o hipertensión. De nueva cuenta, se vuelve a vislumbrar una delimitación muy específica de la población, condición que le desvincula del diagnóstico y los objetivos, que resultan vagos y generales. Por otro lado, no resulta posible valorar la eficacia de las intervenciones al tener indicadores que únicamente versan sobre el cumplimiento, variables operativas o de eficiencia de gestión, nunca de resultados sustantivos.

En menor medida, en este derecho se reconocen programas que atienden a otros grupos que resultan particularmente vulnerados por las condiciones económicas, sociales o, incluso, culturales: personas en situación de calle, jóvenes, grupos de atención prioritaria o personas en situación de pobreza extrema. Aún más que en los otros casos, estos programas permiten entender la forma como se plantea la asistencia social en la escala local. Se trata de intervenciones meramente paliativas y asistenciales sin mayor incidencia en la reducción de desigualdades, a pesar de los planteamientos de algunas Reglas de Operación.

Es importante incorporar la reflexión sobre la necesidad de crear un Sistema de Cuidados en la Ciudad de México, que sustituya al viejo paradigma asistencialista. Las alcaldías están llamadas a desempeñar un rol fundamental en ese proceso que viene mandatado por la CPCM, como administración de proximidad. Sin embargo, más allá del precepto constitucional, escasos avances legislativos y en materia de política pública se han desarrollado para hacer efectivo el derecho al cuidado. En ese ámbito, una importante contribución de las demarcaciones podría ser la creación de un sistema coordinado de asistencia social, que identifique claramente a la población objetivo, los instrumentos y las metas a alcanzar, de forma complementaria con la infraestructura que en la materia opera el Gobierno de la Ciudad de México a través de la Sibiso. Este sistema sería, sin duda, el embrión del Sistema de Cuidados de la ciudad, que está destinado a ser uno de los grandes pilares del sistema de bienestar de la capital.

- **Espacio Público**

Una de las novedades incorporadas por las nuevas administraciones capitalinas y de las alcaldías ha sido la voluntad de reforzar la atención a derechos no tradicionales a través de programas sociales. En este rubro, podemos destacar, por ejemplo, los programas orientados al espacio público y aquellos que se consagran al derecho a la seguridad ciudadana. Aunque se trata de aspectos que cuentan con un respaldo teórico en cuanto a sus implicaciones en materia de derechos humanos, en la Ciudad no existían demasiados precedentes del gasto en programas sociales destinados a estas temáticas. Esta característica plantea dos implicaciones importantes. En primer lugar, es positivo que la concepción sobre la temática y la naturaleza de los programas sociales se amplíe más allá de las fronteras tradicionales de lo que se ha considerado históricamente bienestar o desarrollo social. Esto refuerza el carácter innovador de la atención a derechos de la Ciudad de México, así como su perspectiva multisectorial. Sin embargo, un riesgo importante de estos programas, como se destaca en el caso del espacio público, es la propia complejidad vinculada a tratar de atender estos temas a través de instrumentos de política pública muy regulados y estandarizados que han sido diseñados, en primer término, para otro tipo de intervenciones de rasgos más tradicionales. Esto último explica algunos de los problemas de diseño que se observan en los programas de las alcaldías consagrados al espacio público, que por lo demás son similares a lo que subrayamos al analizar las intervenciones del Gobierno central en este ámbito en la Evaluación Estratégica.

El espacio público experimentó uno de los incrementos más importantes en el periodo estudiado. Este derecho tenía poco más de tres millones en 2018 y llega a disponer de 252 millones en únicamente dos años. Durante 2020, alcanzó a contar con 14% de los recursos destinados a programas sociales por parte de la escala local. Este proceso tiene una cierta consonancia con la política del Gobierno central, el cual también incrementó su presupuesto programado para este derecho: pasó de asignarle 122 millones de pesos en 2018 a 316 millones en 2019. En ese sentido, habría que garantizar que las intervenciones en el espacio público (por parte de las alcaldías y del Gobierno central) sean complementarias y que no se dupliquen. Por parte del Gobierno central, existen los programas “Mejoramiento barrial y comunitario”

y “Servidores de la ciudad”, ambos de Sibiso, que buscan determinados impactos en materia de adecuación del espacio público. Por parte de las alcaldías, encontramos, en 2020, programas como “Imagen urbana para cultivar comunidad” de Tlalpan; así como “PROCOMUR” y “Ponte guapa Iztapalapa” (el primero de Gustavo A. Madero y el segundo de Iztapalapa). Se puede plantear un panorama de riesgo de duplicidad, ya que los programas tienen un énfasis muy similar entre sí al atender el espacio público mediante el involucramiento de la comunidad y otros procesos de participación ciudadana. En ese sentido, es posible solucionar los riesgos de duplicidad si se garantiza la coordinación entre administraciones y si las intervenciones se distribuyen adecuadamente a lo largo del territorio de las demarcaciones.

Durante 2018 solamente había un programa encomendado a este derecho: “Recuperación urbana de Tlalpan”. Como se mencionó anteriormente, contaba con poco más de 3 millones de pesos de presupuesto para emplear a 72 personas facilitadoras. Al año siguiente, el programa continuó su operación bajo el nombre de “Imagen urbana para cultivar comunidad” y se agregó una intervención más: “PROCOMUR”, por parte de Gustavo A. Madero. Con 33,3 millones de pesos, este programa pudo emplear a 600 personas facilitadoras. Finalmente, en 2020, los dos programas tuvieron seguimiento, al tiempo que se agregó el importante programa “Ponte guapa Iztapalapa”, responsable, en mayor medida, de la relevancia presupuestal que alcanza este derecho. La demarcación invirtió poco más de 165 millones de pesos, con los cuales logró emplear a más de 1,600 personas facilitadoras de servicio para atender problemas de abandono del espacio público, infraestructura y equipamiento. Vale destacar, a la par, el incremento sustancial que Gustavo A. Madero dispuso para su programa, casi 30 millones de pesos, con los cuales logró incrementar alrededor de 30% el número de facilitadores.

Durante el periodo de estudio, como vemos, solamente tres alcaldías han atendido a este derecho: Gustavo A. Madero, Tlalpan e Iztapalapa. Esto basta, no obstante, para ubicar al espacio público como el segundo derecho al que las alcaldías destinan un mayor presupuesto en 2020. Aunque las estrategias de los programas difieren en algunos puntos, se identifican ciertos rasgos compartidos en este conjunto de programas, sobre todo en la manera de definir la problemática, la determinación de los objetivos y la lógica general del diseño.

Los programas encomendados a atender al espacio público suelen reconocer, como problemas principales, al deterioro y al abandono. Según el razonamiento de las Reglas de Operación, dichos inconvenientes producen efectos negativos en la población, por ejemplo: violencia, inseguridad o falta de convivencia. Aunque resulta ciertamente lógica tal inferencia, no se utilizan fuentes o referencias externas para justificar esta relación de causalidad, elemento que comienza a restar calidad a los documentos, sobre todo en la consistencia interna y en la pertinencia. Adicionalmente, los efectos ilustrados son muy generales y, en cambio, se ahonda poco en las especificaciones necesarias para comenzar a diseñar objetivos, estrategias y metas coherentes.

Los objetivos, tanto generales como específicos, están definidos de manera imprecisa en este tipo de programas. De uno o de otro modo, se menciona la voluntad por atender a las problemáticas del espa-

cio público, pero se eluden algunos detalles imprescindibles como las zonas específicas a atender dentro de la demarcación, la duración de la intervención o las formas de atención puntuales de la estrategia. Por otro lado, no se mencionan los efectos o metas sociales que se esperan alcanzar al implementar este tipo de programas, ni el vínculo efectivo entre lo espacial y lo social (es decir, de qué forma la atención a lo espacial permite abonar a las cuestiones sociales). Dicha omisión no sólo imposibilita atribuirle determinadas repercusiones sociales a la intervención, sino que también afecta la posibilidad de elaborar una evaluación amplia de los resultados. Lógicamente, esta condición tiene consecuencias negativas en el diseño de los programas y particularmente las matrices de indicadores lo evidencian: al igual que se ha identificado en otros derechos, dichos instrumentos miden únicamente el cumplimiento de las acciones y no la efectividad del impacto social que tiene la intervención.

Todos los programas que componen este grupo incorporan a la figura de la persona facilitadora de servicios, de modo que puede identificarse otro rasgo común entre las estrategias. Las actividades que se encomiendan son variadas, heterogéneas y no siempre precisas, pero destaca la poda de árboles, balizamiento, retiro de anuncios, reparación de luminarias y construcción de guarniciones. La diversidad de estos elementos no permite reconocer una estrategia integral que gravite en torno a un eje específico; al contrario, parecen acciones aisladas con reducido acoplamiento entre sí. Asimismo, es pertinente debatir sobre la idoneidad de un programa social para ejecutarlas. En efecto, las alcaldías cuentan con importantes partidas presupuestales encomendadas a las obras públicas y otros servicios urbanos, cuyo gasto, en un porcentaje mayoritario, se aplica de formas distintas a un programa social.

En ese sentido, cabe cuestionar a los gobiernos locales cuál es el interés por erogar dicho gasto en calidad de programa social: sería entendible si la elección de estas acciones estuviese determinada por un proceso de participación ciudadana y consulta pública; no obstante —aunque con un grado considerable de ambigüedad—, las intervenciones están estipuladas desde el inicio del programa. El Gobierno central, por ejemplo, incorpora a la ciudadanía en la toma de decisiones para el programa “Mejoramiento barrial y comunitario”, intervención que abona al espacio público. Una posible explicación de la implementación de estos programas son las restricciones presupuestarias que enfrentan las demarcaciones y que producen que, aunque se destinen importantes recursos a obra pública y servicios urbanos, estos sean insuficientes y se requiera también utilizar el presupuesto de programas sociales para este tipo de fines. En todo caso, la reflexión sobre la pertinencia y la idoneidad de implementar programas sociales con una lógica poco apegada al enfoque de derechos y más cercana a lo laboral debe seguir desarrollándose para evitar un retroceso significativo de la política social local en la capital mexicana.

Además de la caracterización anterior, hay algunos problemas particulares que se identifican en los programas. En el caso de “Ponte guapa Iztapalapa”, los objetivos específicos no permiten apuntalar al objetivo general: son demasiado amplios, redundantes y, por tanto, no configuran claramente algún proyecto puntual. De esta forma, las acciones enlistadas para atender al espacio público se hacen de manera desvinculada con el diagnóstico y dispersas entre sí. Por otro lado, el programa “Imagen urbana para cultivar comunidad” también denota algunos problemas en los objetivos específicos. Derivado de

la construcción del problema, el programa utiliza el concepto de *cohesión social*, el cual, al no poderse medir y valorar claramente —sea de manera cuantitativa o cualitativa—, dificulta en gran medida definir claramente los alcances, metas e indicadores del programa. Del mismo modo, hay inconsistencias a lo largo del documento, por ejemplo, se conciertan algunas acciones para la educación ambiental (particularmente, la separación de la basura), elemento que en ningún momento se había problematizado y se encuentra desvinculado de la estrategia central.

Por su parte, el programa de Gustavo A. Madero “PROCOMUR” tiene importantes áreas de mejora en su diseño. Posiblemente, una de las omisiones más grandes sea la delimitación de las actividades a realizar y su respectiva justificación. Al estar desprovisto de esos elementos, no resulta posible corroborar la eficacia y eficiencia de la intervención. En la misma tónica, la matriz de indicadores se basa en consultas realizadas a los habitantes, pero únicamente se pregunta si consideran que su *calidad de vida* se ha incrementado después de la implementación del programa. Sin duda, como valoración de la satisfacción de la ciudadanía con los programas sociales, el anterior indicador ofrece información valiosa. Sin embargo, su utilidad es mucho menor para construir referencias e indicadores que permitan conocer en qué medida el programa está resolviendo necesidades básicas, ampliando el acceso a los derechos sociales o reduciendo desigualdades.

- **Protección mínima de seguridad social**

Hemos clasificado como protección mínima de seguridad social a aquellos programas sociales que generan una contribución, siempre parcial y limitada, al derecho humano a la seguridad social, por ejemplo, a través de pensiones para personas adultas mayores. Asimismo, hemos incorporado en este rubro intervenciones que contribuyen al derecho al cuidado, al considerar que éste forma parte del modelo ideal de la seguridad social y no tanto de la asistencia social, aunque pueda ser una categoría fronteriza. El conjunto de programas asociados con la protección mínima de seguridad social ha mostrado incrementos sostenidos durante el periodo de estudio. En sólo dos años, de 2018 a 2020, este derecho pasó de contar con casi 120 millones de pesos a poco más de 242 millones. La duplicación en el presupuesto agregado se debe principalmente al programa “Ayuda económica y bienestar integral para personas adultas mayores de 64 a 67 años que residen en Iztapalapa y no cuentan con el apoyo de algún otro programa de ayuda económica federal o local”, que requirió 140 millones de pesos para su puesta en marcha. Esta intervención, por sus dimensiones y presupuesto, es ampliamente la más destacada del rubro, cabe mencionar que no hay evidencia de duplicidad con el programa federal de Pensión para Adultos Mayores.

En 2018, seis alcaldías diseñaron programas encomendados a este derecho. La intervención más grande en términos presupuestarios corrió por cuenta de Venustiano Carranza, cuyo gasto de casi 50 millones de pesos le permitió tener, a su vez, la población beneficiaria más amplia de ese año: prácticamente 9 mil personas. Otras dos alcaldías tuvieron una importante atención a la población, Cuauhtémoc y Mi-

guel Hidalgo, con 5 mil y 3 mil personas respectivamente. Para 2019, de nueva cuenta seis demarcaciones encomendaron cuando menos un programa a la protección mínima de seguridad social, sólo que, en esta ocasión, tanto los presupuestos como las poblaciones atendidas tendieron a dispersarse. Por un lado, el citado programa de Iztapalapa para adultos mayores requirió casi 60 millones, presupuesto que le permitió asistir a más de 22,5 mil personas. Aunque menor, la participación de Venustiano Carranza también fue relevante. Su programa “Apoyo a personas mayores formadoras del hogar” contó con 25 millones de pesos para atender a 5 mil personas. Las demás alcaldías no tuvieron intervenciones mayores a 10 millones de pesos.

En 2020, la brecha que se había acusado el año anterior se hizo más amplia. Iztapalapa, como se refirió anteriormente, consiguió incrementar el presupuesto de su programa a más del doble y logró incrementar la población atendida 35% aproximadamente (además de incorporar a un grupo de personas facilitadoras). En términos de atención a la población, volvió a ser relevante la participación de Venustiano Carranza, que esta vez alcanzó 10 mil personas al ejercer un presupuesto de 50 millones de pesos. En comparación con estas dos intervenciones, la población atendida de las otras demarcaciones fue reducida y nunca alcanzó más de 2 mil personas.

Al contrario de lo que sucede con otros casos, los programas que se han clasificado en esta categoría tienden a ser mucho más homogéneos entre sí. Durante el periodo de estudio, se reconocen únicamente dos variantes en la atención a este derecho, como hemos señalado. Por un lado, hay un conjunto de programas encomendados a la población adulta mayor. Se trata de varias estrategias que atienden a las personas menores de 68, pero que, a causa de su edad relativamente avanzada, tienen cierta vulnerabilidad económica y laboral. El límite inferior de la edad suele variar entre 50 y 60 años, pero el límite superior nunca rebasa 68. Esta condición está planteada estratégicamente para evitar duplicidades con la “Pensión alimentaria a personas adultas mayores”, que se opera desde la escala federal. La lógica de apoyar a personas menores de 68 años, que no pueden acceder a la pensión federal, es consistente y además expresa con claridad que el umbral definido a nivel federal es elevado para muchas personas adultas mayores que requieren apoyo, en un contexto marcado por la precariedad de los sistemas formales de aseguramiento.

Como ejemplo de esta primera variante, durante 2020 se operaron los programas “Apoyo a adultos mayores BJ” y el programa anteriormente citado de Iztapalapa. El diagnóstico de estos programas está planteado de forma precisa y consistente: se reconoce de forma clara la problemática, así como sus causas y consecuencias. En ese sentido, las intervenciones se perfilan como pertinentes y muestran congruencia interna. Pese a ello, la suficiencia del apoyo es débil debido a que el monto se encuentra por debajo del costo anual de la Canasta Normativa Alimentaria. En el caso de Benito Juárez, la cobertura también resulta muy baja porque la población beneficiaria representa únicamente 2.5% de la población objetivo. Iztapalapa tiene una mejor cobertura, casi 50%, aunque el apoyo es también limitado: bimestralmente, se otorgan \$600 pesos.

La segunda variante está constituida por un conjunto de programas que apoyan a personas que se encargan del cuidado de otros individuos (infantes, personas discapacitadas, personas adultas mayores). Respecto a la primera variante, conservan el rasgo común de atender a personas menores de 68 años; sin embargo, el límite inferior de edad es mucho más amplio. El conjunto de programas muestra un sólido apego al enfoque de derechos, por cuanto ayuda a conformar un sistema de cuidados. La suficiencia del apoyo, sin embargo, es reducida, al estar por debajo del salario mínimo (sobre todo, en algunos casos en que la estrategia se perfila para profesionalizar esta labor). En 2020, hubo varios ejemplos de estos programas: “Apoyo a cuidadores de 50 a 67 años”, “Apoyo a personas mayores formadoras del hogar” o “Apoyo emergente para el reconocimiento de las personas cuidadoras en la alcaldía Cuauhtémoc”.

A pesar de la pertinencia de diseñar programas que contribuyan al derecho al cuidado, que posteriormente puedan incorporarse a un sistema articulado de cuidados en la Ciudad, en algunas ocasiones, como en el citado programa de la alcaldía Cuauhtémoc, los rangos de edad de los cuidadores parecen poco consistentes. El trabajo de cuidado debe considerarse una profesión, que debe tener reconocimiento y respaldo social, por lo que el límite inferior de 50 años no tendría pertinencia ni justificación. Se trata de ir construyendo un modelo de provisión de cuidados universalista, en el que participen personas cuidadoras, en calidad de trabajadoras o servidoras públicas, y personas sujetas del derecho al cuidado. En esa lógica el límite de edad comentado no tiene congruencia.

De forma general, pueden señalarse algunos problemas en los programas encomendados a la protección mínima de seguridad social. Aunque las intervenciones resultan lógicas y muestran un claro apego al enfoque de derechos, no suelen plantearse de forma sólida los objetivos, cuya principal carencia radica en que no son medibles ni específicos. Algunos ejemplos son: “fomentar la no discriminación”, “coadyuvar a mejorar las condiciones de vida”, “contribuir a reducir la brecha de exclusión social” o “garantizar el derecho al cuidado”. Este tipo de aseveraciones no resultan en absoluto valorables y son sumamente generales, condición que dificulta diseñar un indicador apropiado para analizar la eficacia de la intervención. Como consecuencia de lo anterior, los dos tipos de programas muestran problemas en la construcción de indicadores, ya que estiman el cumplimiento del programa, pero no alcanzan a determinar de manera cuantitativa ni cualitativa el cambio que producen en los problemas sociales o en la población beneficiaria. Sería necesario, en primer lugar, proponer objetivos medibles y alcanzables; posteriormente, diseñar indicadores que permitan valorar de manera oportuna la capacidad del programa para alcanzar los objetivos planteados.

Por otro lado, estos programas muestran cierto acoplamiento con las políticas de otras escalas de gobierno. Al menos en el diseño de las estrategias, se ha logrado evitar las duplicidades y especializar cada escala para la atención de algún grupo particular. Si bien aún prevalecen algunas fallas como las que se mencionaron más arriba, se reconoce a los programas como integrales, por su capacidad de provocar sinergias y complementariedad.

- Educación

A pesar de que la educación básica es una competencia del Gobierno federal, la educación en general es uno de los derechos a los que se da mayor atención en la escala local por medio de programas sociales. Su cantidad, no obstante, ha decrecido conforme avanzan los años en el periodo estudiado. El primer año se contaba con 23 programas que sumaban un presupuesto de 175 millones de pesos. Al año siguiente, durante 2019, el número de programas descendió a 21, aunque el presupuesto aumentó casi 57 millones de pesos. Dicha alteración evidencia un reforzamiento de las intervenciones: incrementos de coberturas, aumento en los apoyos, diversificación en las estrategias, etcétera. Para 2020, no obstante, el gasto en este tipo de programas sufrió una caída sustancial, mayor a 90 millones de pesos, acompañada por una reducción en el número de programas (quedaron únicamente 10). La principal explicación para la caída del presupuesto en programas educativos de las alcaldías es la puesta en marcha del programa “Mi beca para empezar” por parte del Gobierno central. Algunos gobiernos locales venían operando programas sociales con estrategias similares a las de dicha intervención. Esta situación provocó que, cuando inició su operación el programa de Fidegar (durante el último cuatrimestre de 2019), muchas alcaldías decidieran cancelar sus programas de esta naturaleza para el año 2020. Otra de las razones del decremento se explica por la eliminación de programas con enfoque meritocrático y asistencialista, criterio difundido desde el gobierno central y que ha tenido amplio grado de aceptación por parte de las alcaldías.

Una reflexión importante se abre a partir de lo anterior, que sería válida también para lo que observaremos posteriormente en programas dedicados a la vivienda. Cuando se produce una intervención significativa del Gobierno central en determinados sectores de población o derechos, la tendencia dominante es que las alcaldías se retiren de este tipo de ámbitos, desarrollándose una suerte de efecto de expulsión. Ello podría mostrar, en algunos casos, un patrón de sinergia y complementariedad, al distribuir ámbitos de intervención entre niveles de gobierno, a partir de las decisiones que se toman desde la escala federal. Sin embargo, se observa también que una forma más compleja y posiblemente más fructífera de generar complementariedades queda inexplorada. Por ejemplo, en el caso del importante programa “Mi beca para empezar”, su implementación no debió significar, por sí misma, una disminución por parte de las alcaldías en el apoyo a infantes. Una estrategia alternativa que generaría complementariedad con el programa del Gobierno central sería instrumentar transferencias a personas de la primera infancia, entre 0 y 3 años, grupo poblacional no cubierto por “Mi beca para empezar”. Esta estrategia, similar a la observada en el rubro de protección mínima de seguridad social, generaría mejores resultados que el simple retiro por parte de las demarcaciones de sus apoyos a este derecho.

Los programas en educación han sido heterogéneos en términos de población atendida y presupuesto. En 2018, destacó el caso de Gustavo A. Madero, cuyo programa “Sigamos apoyando tu educación” sumó casi 39 millones de pesos y logró atender a 36 mil infantes —aunque con apoyos reducidos, como se verá. También fue importante la participación de Cuauhtémoc con el programa “Becas escolares” dotado de 32 millones de pesos para atender a una población de 5 mil personas aproximadamente. Cabe mencionar, sin embargo, que la población atendida no siempre estuvo relacionada con el presupuesto.

Algunos programas relevantes en términos de atención, además de la citada intervención de Gustavo A. Madero, fueron “Uniformes deportivos escolares Tlalpan”, con 42 mil infantes beneficiados, y “Apoyo económico para inicio del ciclo escolar en Tlalpan” con 12 mil.

Para 2019, el panorama cambia de forma importante. Iztapalapa destina los dos programas más relevantes en términos presupuestarios: 65,1 y 57,2 millones de pesos para atender aproximadamente a 25 mil personas cada uno. En términos de población atendida, fue relevante, de nueva cuenta, “Uniformes deportivos escolares Tlalpan” y “Mochila de derechos”, también de Tlalpan. De no ser por estas cuatro intervenciones, las demás contaron cada una con menos de 3,200 personas beneficiarias directas. Finalmente, en 2020, volvió a suceder un cambio significativo en la atención de este derecho a causa de la cancelación de más de la mitad de los programas. Los dos programas de Iztapalapa, no obstante, continuaron como las intervenciones más relevantes en cuanto a población atendida y presupuestos.

A diferencia de la mayoría de los derechos en los que pueden reconocerse determinados rasgos comunes entre los programas —condición que, además, permite hacer agrupaciones—, la educación muestra una amplia heterogeneidad en las estrategias diseñadas, condición que dificulta construir categorías. A pesar de ello, pueden reconocerse, no sin un amplio grado de generalidad, cinco tipos de estrategias encomendadas a la educación: a) estancias y guarderías; b) becas; c) apoyos relacionados con la universidad; d) entrega de uniformes y útiles y e) mecanismos de educación alternativa o complementaria.

Entre esos cinco tipos, el más común durante el periodo de estudio ha sido el de las becas. Esta situación permite realizar una primera caracterización de la política de la escala local relacionada con la educación. Se puede notar una tendencia por asignar transferencias monetarias, sobre todo a los infantes de educación básica. La identificación del problema principal suele ser muy similar: la deserción escolar por motivos económicos. En virtud de este primer fundamento, los objetivos se construyen de diferentes maneras: algunos categorizan al apoyo como incentivo para continuar los estudios; otros, como sustento a la economía familiar. La manera de conceptualizar el apoyo no es un asunto trivial, pues determina en gran medida la lógica y consistencia interna de la intervención. Este tipo de programas ha tenido una reducción sustancial conforme avanzan los años, cuya causa, como se expuso antes, tiene que ver con la intervención del Gobierno central de la Ciudad de México. Durante 2018, había aproximadamente 15 programas que seguían esta lógica; sin embargo, para 2020, los programas se redujeron a únicamente dos.

Los dos programas que quedaron en 2020 de este primer tipo fueron operados por Iztapalapa.³ A pesar de ello, la estrategia ha cambiado por completo. Ya no se identifica a la deserción escolar como problemática, sino, de manera más amplia, a la desigualdad en el derecho a la educación. Los objetivos que se desarrollan a partir de ello tienen, entonces, la lógica de contribuir al desarrollo integral y permitir la

³ Los programas son “Ayuda económica y bienestar integral para niñas y niños de primaria que residen en Iztapalapa” y “Ayuda económica y bienestar integral para estudiantes de secundaria que residen en Iztapalapa”.

participación de las personas estudiantes en actividades de diversa índole, como cultura, ciencia, deporte o recreación. Como en otros programas, se utiliza una gran cantidad de conceptos difíciles de operacionalizar y sumamente variados: autonomía, integración social, bienestar, calidad de vida, reducción de exclusión. No obstante, el programa es uno de los que cuenta con mayor población atendida a nivel de alcaldías de la Ciudad de México y supone un refuerzo importante de la estrategia educativa que desarrolla la administración capitalina.

Otro tipo muy común de programas sociales en el derecho a la educación es el que proporciona servicios de educación no formal o complementaria. En gran medida, aquí se integran todas las estrategias que no tratan directamente a la educación formal, pero que sirven como apoyo o complemento, por ejemplo: círculos de lectura, fomento al acceso a bibliotecas o servicios de aprendizaje virtual. Dada su naturaleza, el diseño de los programas muestra cierta sinergia y no duplicidad con otras estrategias, como las del Gobierno central de la Ciudad de México. Al respecto se anuncia cierta complementariedad entre las dos escalas —incluso sin deliberación—, cualidad en la que la escala local parece asumir un rol de subsidiariedad en el contexto de las políticas desarrolladas desde el nivel central: infraestructura computacional encomendada a la educación, incentivar el hábito de la lectura, promover actividades didácticas alternativas, etcétera. A pesar de ello, la consistencia interna suele ser débil porque se plantean problemáticas muy amplias y los objetivos son consecuentemente poco específicos. Derivado de este proceso, las poblaciones y las metas tampoco se plantean claramente. Algunos programas en 2020 de este tipo son “Leyendo contigo. Ruta de la imaginación y la lectura 2020” o “Educarnos en comunidad, Tlalpan 2020”.

Una estrategia que ha permanecido constante en los tres años, aunque con menos programas, es la que se relaciona con estancias y guarderías. Destaca, por ejemplo, el caso de Benito Juárez “Estancias infantiles para el desarrollo integral de la niñez en la alcaldía Benito Juárez” o el de Xochimilco “Apoyo económico a personas que prestan sus inmuebles como espacios para centros de desarrollo infantil”. En ambos casos, los programas se abocan esencialmente a que las personas que tienen hijos puedan tener un espacio seguro para su cuidado. Se trata de intervenciones pertinentes, que ofrecen un servicio importante a las familias y que puede tener impactos multidimensionales positivos, en términos de ingreso familiar, de educación de la primera infancia y de equidad de género. Sería importante valorar el efecto de estas intervenciones para considerar su refuerzo y extender experiencias valiosas a otras alcaldías.

Cabe destacar que la atención al derecho a la educación no se ciñe únicamente a la educación básica, sino que logra trascender a otros niveles, incluso medio superior o superior. Los apoyos relacionados con la universidad son otro tipo de estrategia encomendada por los gobiernos locales. Aunque esta manera de abonar a la educación no es la más común, las intervenciones afines se han mantenido constantes a lo largo del periodo estudiado. En 2020, por ejemplo, Milpa Alta operó el programa “Misión transporte universitarios”, que pretendía atender a la deserción escolar en este grado educativo. Por otra parte, Tlalpan operó “Asesorías para el examen de ingreso a la educación media superior”. Aunque las problemáticas identificadas son distintas, puede interpretarse que hay una preocupación típica por

atender a un sector muy específico de la sociedad, lo cual, además, ayuda a incrementar el índice de escolaridad. El apoyo a universitarios debe analizarse desde una mirada más amplia de política pública, donde hay programas federales que movilizan transferencias. Asimismo, es importante evitar cualquier tipo de efecto regresivo en la aplicación de los programas sociales, considerando el perfil socioeconómico habitual de los universitarios y las amplias carencias que prevalecen en demarcaciones como Milpa Alta.

Por último, también se identifica un tipo de programas que otorgaban útiles y uniformes a estudiantes. Entre 2018 y 2019 hubo varias alcaldías que diseñaron este tipo de estrategias; sin embargo, fueron canceladas por completo en 2020. Al igual que sucedió con el caso de las becas, posiblemente esta supresión tenga que ver con el fortalecimiento del programa social “Útiles y uniformes escolares gratuitos” por parte del Gobierno central, que duplicó el monto que entregaba la anterior administración, logrando la suficiencia de los apoyos para adquirir, a precios de mercado, un paquete de útiles y uniformes (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c). En ese sentido, no quedaba a espacio en este terreno específico para que las alcaldías cubrieran necesidades periféricas o complementarias. Adicionalmente, la estrategia que se había implementado en la escala local (a diferencia de la estatal) otorgaba transferencias en especie, intervenciones que han tratado de suprimirse por completo, cuando menos, en la Ciudad de México.

De forma más general, como se menciona al inicio, existe una relevante heterogeneidad en el tipo de estrategias educativas que desarrollan las alcaldías. Un marco más robusto en la distribución de atribuciones permitiría esclarecer el rol de las alcaldías en materia de promoción de la educación y concentrar sus relevantes esfuerzos en intervenciones que generen un efecto sinérgico y multiplicador con lo que se realiza desde el nivel federal. En materia de educación, como se ha mencionado, proponemos que las alcaldías se enfoquen a la promoción de la educación inicial y preescolar, a partir de la configuración, en coordinación con el Gobierno central, de una oferta pública, de calidad y gratuita de cuidados y espacios de guardería, además de transferencias a infantes de entre 0 y 3 años. De igual forma, se reitera que es fundamental definir una política social integral y explícita por las alcaldías, de lo contrario, posiblemente continúe la dispersión de programas y no un conjunto articulado de intervenciones encomendadas a atender a este derecho.

- Seguridad ciudadana

Como en el caso del espacio público, destaca también en el ámbito de la seguridad ciudadana el refuerzo de la atención a estas problemáticas desde los programas sociales, que tradicionalmente han tenido ámbitos de intervención claramente distintos. Esta situación produce que existan pocas experiencias y poca memoria en términos de programas sociales dirigidos expresamente a la temática referida, lo que complejiza el diseño y la construcción de las intervenciones. Los programas sociales en materia de seguridad ciudadana contaban, en 2018, con apenas 5,2 millones de pesos; sin embargo, para 2019, el presupuesto ascendió a más de 124 millones de pesos. Finalmente, en 2020, su presupuesto

vuelve a tener un incremento de aproximadamente 10 millones de pesos. Estos cambios presupuestarios se asociaron al robustecimiento de algunos elementos en el diseño de los programas, por ejemplo: se incrementó sustancialmente el número de personas facilitadoras, así como el apoyo promedio otorgado a cada una.

Resulta importante destacar que Azcapotzalco, Iztapalapa y Tlalpan son las únicas tres alcaldías que han operado programas relacionados con el derecho a la seguridad ciudadana durante el periodo estudiado. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana demuestra que particularmente en Iztapalapa se ha elevado notablemente la percepción de inseguridad (Gómez, 2020). La creciente preocupación ciudadana por el incremento de la violencia durante los últimos años de la administración anterior explica que, con el cambio de gobierno en las alcaldías, algunas de estas administraciones hayan reforzado los recursos de programas sociales relacionados con la seguridad. En concomitancia con el Gobierno central, se ha desplegado una estrategia de seguridad y paz en todo el territorio de la capital.

En 2018, solamente hubo dos intervenciones encomendadas a este derecho. “Guardianes por la paz” de Azcapotzalco sumaba apenas 1,5 millones de pesos; mientras que “Programa operativo prevención del delito Tlalpan” sumó 3,7 millones de pesos. En conjunto, ambos sumaron 122 personas facilitadoras. Al año siguiente, después de sucedido el cambio de gobierno, Iztapalapa diseñó dos nuevas intervenciones: “Diálogos por el bienestar y la paz” y “Promoción de la democracia participativa y construcción de ciudadanía”. El primero, que contaba con un presupuesto de 73 millones de pesos, empleó a 780 personas facilitadoras; el segundo, de 40 millones de pesos, empleó a 500. A su vez, Tlalpan diseñó el programa “Prevención del delito”, cuyo presupuesto de 10 millones de pesos le permitió beneficiar a 140 personas facilitadoras.

Finalmente, en 2020, Iztapalapa optó por fusionar las dos intervenciones del año pasado en una misma, decisión pertinente, ya que, en cierto modo, perseguían objetivos afines. En esta fusión se consideró el presupuesto y la población atendida, de modo que el programa destinó 110 millones de pesos para emplear a casi 1,300 personas facilitadoras. Por otro lado, Tlalpan dio continuidad al programa que había operado el año pasado, pero sumó uno más: “Cultivando la paz para la cohesión social”. La suma del presupuesto entre ambos programas alcanzó prácticamente 25 millones de pesos.

Aunque los programas establecen estrategias ciertamente disímiles entre sí, puede reconocerse, como rasgo común, la identificación de la inseguridad como problemática principal. A partir de ello, cada programa construye sus estrategias y objetivos de manera distinta, ya sea por medio de la cultura, del fomento a la participación ciudadana o de diferentes procesos didácticos. El diseño y pertinencia de dichas estrategias, no obstante, se ve claramente afectado por la ambigüedad de los diagnósticos realizados, condición característica de este grupo de programas. Este conjunto de intervenciones tiene además problemas de consistencia, ya que el vínculo causal entre la inseguridad y las actividades que se desarrollan en los programas no siempre es sólido y, en el mejor de los casos, es de carácter indirecto y a largo plazo. La perspectiva de reparar el tejido social a partir de la participación ciudadana y la difusión de actividades culturales para reducir los niveles de inseguridad tiene coherencia lógica a medio o

largo plazo; aunque, en términos de la teoría del cambio a corto plazo y de efectos directos sobre la paz social atribuibles al programa, la congruencia es mucho más limitada.

Posiblemente, uno de los problemas más importantes del diseño de estos programas tenga que ver con las metas establecidas. Este problema se deriva fundamentalmente de la ambigüedad de los conceptos empleados desde el diagnóstico, tales como *cohesión social* o *apropiación del espacio*. De nueva cuenta, dichos términos son básicamente metafóricos y, por tanto, difíciles de definir, operacionalizar y valorar. Por ejemplo, el programa “Cultivando la paz para la cohesión social” de Tlalpan establece, como problemática principal, la pérdida de cohesión social; sin embargo, no se detalla de qué forma se puede comprobar que dicha cualidad ha tenido un menoscabo y que ahora es menor que antes. Mucho menos se describe cómo se estima dicha pérdida. Tampoco, por tanto, podrá analizarse si las actividades desarrolladas por el programa contribuyen a resolver la vaga problemática presentada.

Asociado con el problema anterior, el conjunto de programas encomendados a la seguridad ciudadana detalla —con amplio grado de generalidad— los objetivos y estrategias, pero, en ningún momento, se determina cuál es el resultado final esperado de la intervención ni la manera de comprobar su eficacia. En ese sentido, las metas físicas se enfocan en la realización de actividades y no en las transformaciones o logros esperados. Esta situación se puede ejemplificar con el programa “Prevención del delito” de Tlalpan, el cual, en sus metas describe las diferentes actividades a realizar, pero se omite mencionar cuáles son los logros concretos que se espera tener en la población beneficiaria. Lógicamente, este tipo de carencias se replica en la matriz de indicadores, que no permite comprobar de forma alguna cuál es el avance en materia de seguridad que ha fomentado la operación de cada programa. En realidad, dichos instrumentos se abocan simplemente a estimar el cumplimiento de las actividades y no a valorar o analizar la efectividad general de la intervención.

Si bien resulta innovador atender este tema desde los programas sociales —y estos pueden contribuir al nuevo esquema de coordinación en materia de seguridad entre distintos niveles de gobierno—, los programas analizados cuentan con importantes problemas de diseño. No se especifican objetivos o metas medibles o concretas, en muchas ocasiones las actividades se plantean en términos generales y la congruencia directa entre la intervención del programa y la reducción de la criminalidad es reducida. Considerando lo anterior, debe abrirse la reflexión sobre la pertinencia de atender este tema a través de programas sociales, planteando un fortalecimiento de metas e indicadores que nos permitan una valoración en el tiempo de los citados programas. En todo caso, un problema destacado de estas intervenciones es la necesidad de atribuir efectos directos a un programa social en específico sobre un problema tan complejo y multidimensional como la inseguridad, cuya solución en buena medida está sujeto a la resolución de problemas de pobreza, desigualdad y segregación social.

- **Medio ambiente y desarrollo rural**

Tenemos claro que hay una diferencia entre el medio ambiente y el desarrollo rural, pero hemos tomado la decisión de analizarlas conjuntamente por cuestiones prácticas, dado que muchos de los programas

tienden a enmarcar problemáticas que podrían ser fronterizas entre un derecho y otro. A su vez, varios programas no son presupuestalmente grandes, por lo que su agrupación permite contar con una categoría más robusta. Finalmente, en la Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c) también se estudiaron ambos derechos en una misma categoría, de modo que utilizar esa misma estrategia denota un planteamiento de congruencia y compatibilidad entre ambos documentos.

Durante el periodo estudiado, únicamente tres alcaldías han diseñado programas para atender a este derecho: Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta. Entre otros elementos, estas demarcaciones tienen en común la presencia de suelo de conservación, el desarrollo de actividades del sector primario y —al menos parcialmente— una vocación rural. Estas características condicionan de manera importante la forma de concebir la atención a este derecho y sus respectivos planteamientos.

El presupuesto encomendado por las alcaldías a este derecho ha permanecido relativamente constante durante el periodo estudiado. En 2018, contaba con 100 millones de pesos, cifra que, al año siguiente, aumentó casi 25% y alcanzó 124 millones. Ese mismo año, en 2019, por ejemplo, el Gobierno central asignó a este derecho un presupuesto de 1,238 millones de pesos, es decir, prácticamente 10 veces más. En ese sentido, el riesgo de duplicidad es alto no sólo por el alcance del programa “Altépetl” del Gobierno central —que abarca a todas las demarcaciones—, sino también por el propio diseño de las intervenciones de las alcaldías. Por un lado, la población rural es limitada en la ciudad y, además, está arraigada a un territorio específico de conservación, por lo que dos intervenciones que confluyan en este ámbito tienen el riesgo de apoyar a las mismas personas con objetivos muy similares. Además, se observa que la lógica y el diseño de las intervenciones que desarrollan las alcaldías son apenas distinguibles de las que implementa el Gobierno central. Se necesita establecer una coordinación clara para evitar los evidentes riesgos de duplicidad que se observan en este ámbito.

En 2018, destaca en gran medida la estrategia “PIAPRON” de Milpa Alta, cuyo presupuesto de casi 69 millones de pesos le hace estar muy por encima del segundo con mayor gasto, “Desarrollo rural y sustentable Tlalpan”, que tuvo 17,2 millones. El primero de estos programas concentra su gasto en una amplia población atendida: 5,560 personas; en tanto, el segundo despliega una estrategia con varios tipos de beneficiarios: directos, facilitadores, colectivos. Los tres programas restantes, dos de Milpa Alta y uno de Xochimilco, no tuvieron presupuestos mayores a 8 millones de pesos.

Como se ha visto de manera global, para 2019 el panorama no cambia tanto como en otros derechos. “PIAPRON” sigue siendo el programa presupuestalmente más grande, incluso muy por encima del segundo lugar, “Participación social en la restauración y mantenimiento de suelo de conservación” de Tlalpan, cuyo presupuesto prácticamente alcanza 16,5 millones de pesos. Al igual que el año anterior, esta alcaldía vuelve a combinar todas las figuras de beneficiarios. Por otra parte, a diferencia de 2018, hay otras dos intervenciones con presupuestos similares a este segundo programa: “Apoyo al desarrollo agropecuario sustentable Tlalpan” y “PROMESSUCMA” de Milpa Alta. Ambos tuvieron alrededor de 14

millones de pesos de presupuesto. Finalmente, para 2020, se traza en los programas un esquema en el gasto y en los beneficiarios muy similar al del año anterior.

Los programas sociales encomendados al medio ambiente y desarrollo rural pueden clasificarse en dos categorías según la naturaleza de su intervención. Por un lado, hay un conjunto encaminado a cuestiones de conservación y sustentabilidad; por otro, se encuentra una serie de estrategias destinadas a impulsar el desarrollo rural. Aunque ambos tipos convergen en varios elementos, el diseño de las Reglas de Operación muestra rasgos distintivos. Por su propia naturaleza, el primer grupo tiende a concebir problemáticas más amplias, mientras que el segundo está más acotado a categorías específicas.

El primer conjunto de programas suele destacar, como problemática principal, el deterioro del suelo de conservación, aunque su delimitación tiende a ser amplia. Se habla en términos muy generales sobre la alteración de las condiciones naturales originales (incluso se utiliza un gran número de ejemplos para constatar este proceso); sin embargo, la problemática no suele acotarse a ámbitos particulares o temas específicos. Esta condición abre la posibilidad a un rango muy amplio de acciones potenciales, cuyos límites, bajo condiciones ideales, deberían precisarse en los objetivos.

Los problemas anteriores llegan a expresarse claramente en los objetivos, cuyo planteamiento suele ser ambiguo e, incluso, hay un rasgo recurrente por confundir los objetivos generales con los específicos, elemento que resta consistencia interna al resto del documento. Las poblaciones también suelen estar afectadas por ese mismo problema. Por ejemplo, los programas “PROMESSUCMA” de Milpa Alta y “Reforestación en suelo de conservación” de Tlalpan determinan problemas muy generales y, por tanto, las poblaciones son difíciles de cuantificar. Algo distinto sucede con “Cosechando agua y energía sustentable, Tlalpan 2020”, cuya problemática está mucho más acotada y ceñida a un problema particular (la escasez de agua y falta de infraestructura eléctrica en colonias específicas), lo cual da como resultado una determinación más precisa de las poblaciones.

Vale la pena hacer una crítica a la lógica de este conjunto de programas. Según la manera como se estructuran las intervenciones, las demarcaciones otorgan recursos económicos a las personas para atender a las problemáticas identificadas y hacerse cargo ellas. Aunque el gobierno interviene de forma indirecta, parece sugerirse que la responsabilidad por la conservación ambiental se trasmite a la ciudadanía (específicamente a las personas beneficiarias) y no se asume como una responsabilidad del Estado —o, cuando menos, una responsabilidad compartida. En ese sentido, al plantear la conservación como efecto indirecto de los apoyos entregados a la población, es complicado valorar los efectos últimos de los programas y se desconoce si las alcaldías tienen forma de monitorear el avance en la conservación del patrimonio natural de la ciudad.

El otro conjunto de programas se caracteriza por impulsar al desarrollo rural. La identificación de las problemáticas principales, no obstante, es heterogénea entre las intervenciones (tanto en calidad como contenido). Un buen planteamiento del problema lleva a identificar correctamente a las poblaciones, por ejemplo, en el caso de “Apoyo al desarrollo agropecuario 2020” de Tlalpan, que identifica específicamente al abandono de actividades rurales como una tensión estructural. Esta virtud le lleva a hacer

un diagnóstico certero (de efectos y consecuencias) y, por tanto, a calcular las poblaciones oportunamente. El caso contrario sucede con “PROFOSEC” de Milpa Alta, cuya definición del problema es ambigua y, por tanto, la construcción de poblaciones imprecisa (sobre todo, al no poderse hacer cortes en la información respecto a una variable).

Típicamente, la finalidad de este segundo conjunto de programas radica en promover incentivos a la población rural para continuar con la producción agropecuaria y no abandonarla por otras labores. En ese sentido, los programas pueden calificarse como pertinentes, por tener la capacidad de atender de manera efectiva a la necesidad identificada. Al menos en el planteamiento, las intervenciones son también eficaces y, al contrario del primer conjunto, muestran apego al enfoque de derechos, porque tienen capacidad potencial de reducir desigualdades entre lo urbano y lo rural.

Al estudiar otros elementos de este segundo grupo de programas, pueden hacerse varios apuntes. Los objetivos tienen una mejor calidad que en otros tipos de intervenciones; no obstante, en algunos casos sigue mostrándose una falta de acoplamiento entre el problema público, las metas y demás elementos. En cuanto a la matriz de indicadores, también se suelen mostrar variables más sólidas en comparación con otros programas, pero aún pueden afinarse. Generalmente, se mide la extensión del suelo intervenido contra el suelo total, indicador claramente cuantificable. A pesar de ello, valdría la pena incorporar otras variables que valoren la calidad en la intervención (por ejemplo, tasa de variación de la producción o la alteración del valor neto de la cosecha). Destaca el caso de “PIAPRON” de Milpa Alta cuya congruencia a lo largo de las Reglas de Operación es sobresaliente y llega a tener una matriz de indicadores bien planteada, mediante la cual puede valorarse la eficacia del programa.

De manera global, la población atendida de los programas encomendados al derecho de medio ambiente y desarrollo rural es relativamente baja —inclusive en algunos casos, como “PROFOSSEC” y “Reforestación en suelo de conservación”, la lógica misma de la intervención no permite estipular certeramente a la población potencial. A pesar de esta condición generalizada, el programa “PIAPRON” destaca por su amplia población atendida si se contrasta el número total de personas que se dedican al cultivo del nopal contra la población beneficiaria. Esta intervención se ha consagrado a lo largo del tiempo como un programa singularmente bien diseñado.

Sólo para poner en perspectiva la diferencia de capacidades, se puede esbozar lo siguiente: el monto gastado por parte de la Ciudad de México en programas sociales relacionados con el medio ambiente en 2019 significó 80% del monto total que invirtieron las alcaldías en todos sus programas sociales de ese mismo año. En materia de medio ambiente, una forma de distribuir competencias de manera más clara sería que las demarcaciones se responsabilizaran de todas las áreas verdes, como jardines y parques, mientras que el Gobierno central asuma lo asociado al suelo de conservación y a la protección de otros tipos de bienes naturales de la ciudad. El actual marco de distribución de competencias entre órdenes de gobierno no permite elucidar cuestiones como las anteriormente citadas.

- Empleo

El caso del derecho al empleo destaca por la continuidad en su presupuesto a pesar de los cambios de gobierno. En cuestiones de empleo y desarrollo económico, como reveló claramente el análisis del presupuesto de las demarcaciones, las atribuciones de las alcaldías son limitadas. No es novedad referir que las principales dinámicas económicas y contextos jurídicos que afectan al empleo se desenvuelven en espacios más amplios que los asociados a las demarcaciones, empezando por la distribución del mercado laboral en la ciudad, así como tendencias y corrientes a nivel nacional e internacional. Aunque el número de programas sociales ha decrecido conforme avanzan los años del periodo en estudio, el presupuesto total se ha mantenido constante (aproximadamente 115 millones de pesos). A comparación con los 730 millones de pesos que invirtió el Gobierno central durante 2019, la cifra resulta muy reducida y ya comienza a advertir una diferencia importante de capacidades entre ambas escalas. Durante los tres años de estudio, solamente Tlalpan y Miguel Hidalgo han atendido a este derecho de manera ininterrumpida, aunque sólo en la última se ha preservado la misma estrategia. Para 2020, los únicos dos programas que restan fueron atendidos por dichas demarcaciones.

Durante 2018, la distribución del presupuesto entre los cuatro programas de empleo fue muy dispareja. “Fomento al empleo” de Gustavo A. Madero, sumó más de 73 millones de pesos para apoyar a 27 mil personas de manera individual. Por otra parte, Miguel Hidalgo tuvo dos programas, “Impulso al empleo” de 31 millones de pesos de presupuesto e “Impulso a la educación para el trabajo” con poco más de 500 mil pesos. Dichos programas beneficiaron a 5,380 y a 15 personas respectivamente. Un cuarto programa estuvo a cargo de Tlalpan, “Apoyos productivos”, cuyo gasto cercano a 12 millones se concentró en beneficiarios colectivos y personas facilitadoras.

Al suceder el cambio de gobierno, las estrategias volvieron a ser muy desiguales. En términos presupuestarios, el programa principal, “La empleadora”, estuvo a cargo de Miguel Hidalgo y tuvo un gasto de poco más de 100 millones de pesos. La población atendida alcanzó aproximadamente 7,500 personas beneficiarias directas y poco más de 300 personas facilitadoras. En los dos últimos años de estudio dicha intervención ha figurado como la más constante y relevante en términos de atención a la población. Por otro lado, Tlalpan dio continuidad a su programa del año anterior, ahora bajo el nombre “Cultivando economía sustentable y solidaria Tlalpan”, que sumó 11,7 millones de pesos. Un tercer programa, a cargo de Iztacalco, erogó poco más de 2 millones de pesos. Finalmente, en 2020, sólo los dos primeros programas tuvieron continuidad con presupuestos y poblaciones atendidas muy similares a las del año anterior.

Los programas sociales encomendados a este derecho se pueden clasificar en tres categorías: a) capacitaciones para el empleo; b) esquemas de empleo provisional (cuasi-laborales); y c) emprendedurismo. Los programas clasificados en la primera categoría se encomiendan al fortalecimiento de las destrezas laborales de las personas beneficiarias, por tanto, los apoyos se componen de capacitaciones o talleres que a veces se acompañan de una transferencia monetaria. Dentro de esta categoría, se pueden encontrar: “Fomento al empleo” de Gustavo A. Madero o “Impulso a la educación para el trabajo” de Miguel

Hidalgo, ambas en 2018. En la segunda categoría, de forma exclusiva, se encuentra el programa “La empleadora” de Miguel Hidalgo. Presupuestalmente, ésta es la intervención más relevante. Finalmente, la tercera categoría puede asumir varias formas, pero destaca el apoyo para la creación o fortalecimiento de MIPYMES o el apoyo a proyectos productivos. En este rubro se indexan algunas intervenciones como “Impulso al desarrollo económico Tlalpan” en 2020 o “Apoyo a proyectos productivos con giro en negocios para personas adultas mayores de 60 a 67 años y personas con discapacidad de 18 a 60 años” de Iztacalco durante 2019.

La problemática identificada —y más aún, los conceptos y terminología que se utiliza para describirla— es un elemento que determina en buena medida la forma que adquiere el diseño del programa. No da el mismo resultado identificar al desempleo que a la desigualdad de oportunidades. En ese sentido, el diagnóstico adquiere especial relevancia porque comienza a prefigurar las estrategias y las propuestas para atender determinada situación.

Miguel Hidalgo operó durante 2019 y 2020 un único programa, “La empleadora”. Se trata de una intervención que, como problema principal, identifica a un conjunto de elementos amplios y heterogéneos que afectan a la ciudadanía: desigualdad económica, carencia de empleos, informalidad laboral, inexperiencia laboral e, incluso, analfabetismo. Todo ello se concibe a la luz de un tema laboral, pero la diversidad de los elementos comienza a ser problemático en la consistencia interna de las Reglas de Operación. El objetivo general define la meta de reducir la desigualdad social y económica en la demarcación, lo que resulta poco consistente con las intervenciones realizadas, que otorgan transferencias menores al salario mínimo a cambio de la realización de determinadas actividades. Por su parte, los objetivos específicos están desvinculados del general y, por utilizar conceptos abstractos, no son en absoluto cuantificables o dificultan su valoración. Tampoco se justifica la pertinencia del apoyo ni de qué forma ayuda a alcanzar los objetivos. Debido a la contraprestación que el beneficiario debe dar a cambio del apoyo, el programa muestra un débil apego al enfoque de derechos. La consolidación de un modelo de programas sociales condicionados y cuasi-laborales, sin el diseño de políticas universalistas y no condicionadas, genera un riesgo de retroceso importante para la ciudad. Por último, en la estrategia referida, el apoyo dirigido a la figura del “empleador” resulta insuficiente por estar debajo del salario mínimo. En ese sentido, se sugiere reformular el programa y convertirlo en una transferencia a personas en situación de desempleo, en coordinación con la Secretaría del Trabajo.

Por otra parte, se encuentra el programa “Impulso al desarrollo económico Tlalpan”. El problema identificado radica en la insuficiente fuente de trabajos, de modo que se plantea la promoción al autoempleo. Aunque la estrategia parece pertinente, los objetivos tienen muchos defectos, así como las metas esperadas y la definición de las poblaciones. Consecuentemente, la matriz de indicadores no alcanza a analizar la eficacia ni eficiencia de la intervención, sino únicamente el porcentaje en que fueron cumplidas las acciones estipuladas: montos entregados, capacitaciones, solicitudes aprobadas, etcétera.

Los dos programas que funcionaron durante 2020 ayudan a entender, en términos generales, la amplia ambigüedad que ha habido en la atención al empleo por parte de la escala local. El hecho de que solamente dos alcaldías le atendieran da cuenta de que no es una preocupación típica en las demarcaciones —cuando menos, en forma de programa social. Esto es consistente con la naturaleza de los problemas vinculados a la economía y al empleo, que desbordan ampliamente las capacidades de la política social local. Asimismo, la vaguedad en los planteamientos reitera un marco normativo que no detalla las atribuciones de las alcaldías de manera precisa.

En el tema del empleo resulta fundamental que los programas de las demarcaciones se imbriquen con las estrategias que se desarrollan desde otros niveles de gobierno, con el propósito de asegurar la complementariedad del gasto y la sinergia de las distintas intervenciones. Por ejemplo, sería razonable que las alcaldías consagraran esfuerzos a labores de intermediación en los mercados laborales y en las economías locales, a través de la promoción del consumo de proximidad, la conformación de bolsas de trabajo y la celebración de acuerdos con actores sociales para la generación de empleo de calidad. Del mismo modo, los gobiernos locales cuentan con determinadas atribuciones que abonan a la cuestión del empleo, por ejemplo, el uso de suelo. Esta herramienta de ordenamiento territorial resulta fundamental para impulsar la economía local y su uso estratégico puede dar resultados favorables para promover el autoempleo e, incluso, la proliferación de microempresas.

- **Equidad de género**

El derecho a la equidad de género muestra un incremento presupuestal muy relevante durante 2019: pasa de tener 5 millones de pesos a 116 millones en únicamente un año. Dicha evolución permite incorporar seis programas más a los dos que se tenían inicialmente en 2018. Para 2020, no obstante, el presupuesto cae 10 millones de pesos y ahora se distribuye entre 10 programas. A pesar del ligero decremento, es innegable que, desde los programas sociales de las alcaldías, se da un impulso a este derecho, el cual viene marcado por una alarmante coyuntura de violencia y desigualdad no sólo en la Ciudad de México, sino en el país entero. En ese sentido, el aumento presupuestal denota una preocupación muy presente en las alcaldías por atender este problema estructural, cuyo tratamiento requiere transversalidad y coordinación entre todas las escalas de gobierno. Sin duda, la creciente demanda ciudadana de políticas de equidad de género ha espolcado el incremento del gasto de las demarcaciones territoriales en programas sociales de este rubro.

Durante 2018, solamente dos alcaldías diseñaron programas para atender a este derecho: Iztapalapa, “Poder de la diversidad” y Azcapotzalco, “Mujeres con oficio”. El primero, que tuvo un presupuesto de 3,3 millones de pesos, atendió a 850 personas; mientras que el segundo, con 1,8 millones de pesos, atendió a 100 personas. Para 2019, el panorama cambió drásticamente y se implementaron ocho programas. Por un amplio margen, la intervención más grande en términos presupuestarios fue “Apoyo a mujeres emprendedoras” de Venustiano Carranza, dotada de aproximadamente 50 millones de pesos

para atender a 10 mil mujeres. El segundo programa más relevante fue “Mujeres estudiando en la alcaldía Iztapalapa”, con un presupuesto de 22 millones de pesos y una población atendida de 5,100 personas. En comparación con estos dos programas, los otros seis tuvieron una cobertura reducida: la más grande fue de 650 personas beneficiarias individuales. Finalmente, en 2020, las dos intervenciones anteriores volvieron a tener el mismo protagonismo, tanto en población atendida como en presupuesto. No obstante, llama la atención el caso atípico del programa de “Casa de emergencia para mujeres víctimas de violencia por razón de género” de Azcapotzalco, con un muy reducido presupuesto de 400 mil pesos y una población atendida de 100 personas.

En los últimos dos años de estudio, también resultó singular el “Programa de atención integral a la mujer para la equidad”, intervención de Iztacalco con una complejidad relevante. Las personas facilitadoras se estipulan con diferentes perfiles: trabajo social, psicología, administración, tallerista, etcétera. Ello responde a la necesidad de diversificar las actividades encomendadas y parece apuntar, al menos en el diseño, a una propuesta que no se aboca únicamente a un aspecto en específico, sino que propone una atención más integral.

De forma general, se pueden reconocer tres tipos de estrategias en torno a las cuales gravitan los programas sociales encomendados a la equidad de género por parte de la escala local: a) atención a las desigualdades —generalmente, aunque no de manera exclusiva, por medio de capacitación para el empleo—; b) atención a la violencia, y c) concientización y educación sobre temas de género.

El primer grupo de programas es el más extenso. Estas intervenciones se caracterizan por identificar, como problemática principal, a la desigualdad de género. Entre las causas que se precisan en las Reglas de Operación, se encuentra la poca capacitación para el empleo, la imposición de roles y la discriminación (comúnmente de tipo laboral). Por otra parte, se apuntan diferentes consecuencias, por ejemplo: la dependencia económica de las mujeres, diferentes tipos de violencia, subordinación en la estructura familiar o mayor vulnerabilidad en el empleo. La manera de construir la problemática lleva a que este tipo de intervenciones tome un discurso similar entre sí. La identificación de ciertos patrones sociales y el reconocimiento de diferencias sustanciales por razón de género ha estimulado la incorporación de estrategias afines: generalmente, la asignación de transferencias monetarias para que las beneficiarias puedan capacitarse.

Un problema recurrente en el diseño de este grupo de programas corresponde al planteamiento de los objetivos, ya que se formulan de manera muy general y ciertamente difusa. Derivado de esta condición, los apoyos propuestos suelen tener justificaciones insuficientes. Por ejemplo, el programa de Cuauhtémoc, “Apoyo económico a jefas de familia para su inclusión laboral”, tiene el objetivo de contribuir al proceso de aprendizaje de las mujeres, pero no se menciona de qué forma se logra más allá del recurso otorgado. Aunque el programa expone la finalidad (lograr la capacitación) y enuncia el incentivo de la alcaldía para hacerlo (el apoyo económico), omite por completo el medio o proceso que deben seguir las beneficiarias para alcanzar el objetivo. De esta manera, la lógica del programa se encuentra fragmentada. Ello imposibilita saber si la intervención favorece de manera satisfactoria a la problemática

identificada y, consecuentemente, si el apoyo es suficiente. Lo mismo sucede con el programa “Empoderamiento a mujeres” de Magdalena Contreras. Dicha intervención otorga transferencias monetarias bajo la justificación de que las beneficiarias se capaciten en cuestiones laborales; sin embargo, no se indica alguna manera, acción ulterior o proceso propuesto para alcanzar el objetivo planteado. Esta situación acarrea problemas a lo largo de todo el documento y perjudica la consistencia del instrumento.

Sobre la misma lógica del problema anterior, el programa de Iztapalapa “Mujeres estudiando” estipula el objetivo de combatir el rezago educativo, pero no se justifica cuál es la razón para otorgar transferencias monetarias. El razonamiento más lógico hace suponer que ese apoyo sirve para que la beneficiaria pueda abocarse exclusivamente a sus estudios sin tener que realizar otra actividad por motivos económicos; sin embargo, no se menciona tal argumento.

Como consecuencia de los problemas anteriores, las matrices de indicadores tienen problemas importantes. Generalmente, estos instrumentos se encuentran desvinculados de los diagnósticos y objetivos. Al no contar con un planteamiento específico, claro y medible en los objetivos, los indicadores se vuelven completamente arbitrarios e incongruentes.

El segundo grupo de programas se caracteriza por identificar a la violencia como problemática principal. En 2020, se le asocian dos intervenciones, operadas por Gustavo A. Madero y Azcapotzalco respectivamente: “Seguro contra la violencia de género” y “Casa de emergencia para mujeres víctimas de violencia por razón de género”. La calidad de los diseños es heterogénea, aunque el problema principal suele radicar, como en otros casos, en el planteamiento de los objetivos. En el primer caso, el objetivo principal plantea la separación de la víctima con el agresor y, con ello, la salvaguarda y el fomento de su independencia. Aunque el diagnóstico se construye de manera relativamente satisfactoria, al momento de llegar a los objetivos —y aún más, a las metas físicas— la consistencia interna del programa se ve afectada. Por ejemplo, uno de los objetivos específicos propone “lograr la disminución de la violencia”, pero no se justifica de qué forma una transferencia monetaria permite alcanzarlo. Esta condición aleja la posibilidad de determinar la eficacia y eficiencia de la intervención. El segundo programa es más congruente porque justifica sus apoyos y encomienda una atención integral a la problemática: para lograr concretamente la separación de la víctima, se da alojamiento temporal y otros cuidados afines como tratamiento psicológico o asesoría jurídica. Ello corrobora un acoplamiento entre el problema identificado, los objetivos y las metas esperadas.

El tercer conjunto de programas atiende a la educación y concientización sobre temas de género. Las intervenciones se caracterizan por incorporar a personas facilitadoras con la finalidad de que realicen diferentes actividades para divulgar el conocimiento. Pese a la pertinencia que tienen estos temas, la delimitación de la problemática es vaga y dispersa en las Reglas de Operación: se dejan grandes vacíos que restan consistencia interna en el diseño. El programa “Defensoras y promotoras cultivando derechos e igualdad en comunidad, Tlalpan 2020” proporciona un ejemplo esclarecedor al respecto. La inapropiada definición de la problemática se extiende hacia la estrategia, donde únicamente se habla de

“sensibilizar” a la población, pero se omite por completo la manera de hacerlo, los mecanismos o las características específicas que asumirá la intervención (formas, tiempos, periodicidad). Al no contar con estos elementos claramente definidos, no puede diseñarse un indicador que calcule la eficacia del programa social.

De forma general, puede apreciarse un esfuerzo importante por parte de la escala local para atender el derecho a la equidad de género; sin embargo, es aún perfectible en muchos aspectos. El diseño de este tipo de programas tiene varias áreas de mejora. Una debilidad típica radica en la delimitación del problema público porque suelen plantearse temas muy generales y diversos, en vez de enfocarse en un aspecto específico o alguna faceta particularmente álgida que pretenda tratarse. Por ejemplo, se habla recurrentemente de la desigualdad de género, pero no suele referirse a una faceta puntual de esa problemática: laboral, educativa, familiar. No se van haciendo cortes en la información, lo cual, finalmente, da como resultado una intervención desarticulada y de débil consistencia. Por otro lado, la delimitación de objetivos (sobre todo, los específicos) se anuncia como uno de los problemas más graves: se los define de manera ambigua, condición que no permite precisar claramente las metas ni poblaciones. Por último, la formulación de los indicadores tiene también áreas de mejora, ya que el diseño general de la intervención no se fundamenta en objetivos claramente cuantificables.

Asimismo, se omite también la transversalización de la perspectiva de género y se muestra preferencia por diseñar programas específicos dirigidos a mujeres, cuando tendría gran potencial diseñar políticas públicas para el conjunto de la población bajo este enfoque. Dos ejemplos pueden destacarse. El reforzamiento del sistema de cuidados y la configuración de un sistema universal de educación inicial y transferencias a infantes de entre 0 y 3 años tendrían posiblemente mayor impacto en la igualdad de género que los programas aislados dirigidos a mujeres. De igual forma, consideramos que son iniciativas positivas aquellas que buscan, desde las alcaldías, establecer un primer contacto de proximidad con mujeres en situación de violencia, facilitando la identificación en el territorio de casos para ser canalizados y atendidos por las instancias pertinentes. Por último, apuntamos que será fundamental el liderazgo que pueda articular la Secretaría de las Mujeres para la configuración de un Programa de Igualdad de Género al que concurren las alcaldías como actores protagonistas.

- **Cultura**

Al igual que observaremos en el deporte, la cultura ha mostrado incrementos presupuestarios progresivos en el periodo estudiado. Durante 2018, los programas encomendados a este derecho sumaban conjuntamente casi 38 millones de pesos, cantidad que, para el próximo año se elevó 17 millones de pesos. Este incremento permitió hacer más amplia y diversa la oferta de programas, que pasaron de ocho a doce. El cambio más importante, no obstante, ocurrió en 2020, cuando se alcanzó la cifra de 110 millones al duplicar el presupuesto del año anterior. Debido a que el número de programas permaneció prácticamente igual (solamente se incorporó uno más), el incremento denota un amplio robustecimiento de las estrategias, sobre todo en el aumento de las coberturas y los montos.

Durante 2018, las dos intervenciones más relevantes en términos presupuestarios fueron “Centros comunitarios Tlalpan” y “Poder divertirnos” de Iztapalapa, ambas con un presupuesto cercano a 10 millones de pesos. Su población atendida y esquema fueron similares: más de 130 personas facilitadoras. La incidencia de Tlalpan durante ese año fue particular, porque sus cuatro programas concentraron alrededor de 60% del presupuesto destinado a la cultura.

Para 2019, Tlalpan volvió a tener una incidencia relevante, sobre todo por los programas “Cultivando la paz, arte y cultura para el bienestar social” y “Promoción de desarrollo integral cultivando comunidad”, ambos con un presupuesto superior a 10 millones de pesos y una población atendida de más de 300 personas facilitadoras en conjunto. Pese a ello, el programa más relevante en términos presupuestarios fue “Fomentando la cultura, el arte, igualdad y seguridad” a cargo de Coyoacán, que sumó casi 15 millones de pesos para alcanzar una población atendida de 185 personas facilitadoras y 60 beneficiarios colectivos. Llama la atención que seis programas tuvieron presupuestos menores de 1,5 millones de pesos y una atención inferior a 200 personas —incluso, “Compañía de danza clásica, moderna y folclórica” de Iztacalco erogó poco más de 400 mil pesos, condición que da como resultado una intervención muy limitada.

Finalmente, en 2020 las intervenciones concentraron sus esquemas de atención en las personas facilitadoras, que, en ocasiones, se combinaron con colectivos. La intervención más relevante en términos presupuestarios correspondió de nueva cuenta a Coyoacán, que, en esta ocasión estuvo dotada de 35,5 millones de pesos de presupuesto. Esta condición amplió la brecha con las demás alcaldías, ya que ninguna sobrepasó 10 millones de pesos.

Los programas sociales que atienden a la cultura son heterogéneos, no solamente por cubrir diferentes facetas de ésta, sino por la estrategia que se implementa según las características y criterios de cada alcaldía. Aun así, se identifican, a grandes rasgos, tres enfoques principales: a) cultura comunitaria; b) desarrollo de proyectos colectivos y estrategias culturales y c) apoyo para la formación o aprendizaje.

Posiblemente, el tipo más común de programas encomendados a este derecho es el que promueve la cultura comunitaria. Se trata de estrategias que emplean a personas facilitadoras para implementar actividades culturales dirigidas a la sociedad. Los temas tratados son de índole diversa, pero comúnmente versan sobre cuestiones de arte. El programa “Habita-Arte GAM” es un ejemplo típico de este grupo, tanto por las cualidades de su diseño como por su estrategia. La intervención destina apoyos a un conjunto de artistas para que promuevan expresiones artísticas (conciertos, bailes, exposiciones). En este programa —así como típicamente ocurre en los otros— no se identifica un problema público de manera clara; más bien, se enumeran varias situaciones conflictivas que no conservan un eje común: desempleo, inseguridad, falta de acceso a la cultura, falta de oportunidades para artistas, etcétera. Este problema se plasma en algunas otras partes de las Reglas de Operación del programa (como los objetivos y las metas), que resultan desvinculadas e incoherentes respecto al diagnóstico. Adicionalmente, las estrategias tienen riesgos claros de duplicidad con el programa estatal “Promotores culturales Ciudad de México”, operado por la Secretaría de Cultura desde 2019.

Otro conjunto de programas está encomendado al desarrollo de proyectos colectivos y estrategias culturales. Estas intervenciones se caracterizan por fomentar e impulsar las iniciativas de la sociedad, que, en la mayor parte de las ocasiones, se solicita agruparse en grupos o colectivos. Algunos ejemplos de este tipo de programas que operaron durante 2020 son: “PACI”, “Comunidad Huehuéyotl” o “Iniciativas juveniles Azcapotzalco”. Este tipo de intervenciones cuentan con mejores diagnósticos que el anterior (sobre todo, al identificar los problemas, causas y consecuencias de manera más clara); sin embargo, también presentan la tendencia por mezclar otros temas que no son propiamente culturales, tales como discriminación, desigualdad, pobreza, salud, etcétera. Ello termina por afectar la consistencia interna del diseño. Este conjunto de programas presenta riesgo de duplicidad con “Colectivos culturales comunitarios Ciudad de México”, que también ha sido operado por la Secretaría de Cultura desde 2019.

El tercer tipo de programas que se identifica son aquellos que promueven la formación artística o el aprendizaje. Para implementar estas estrategias suele utilizarse a personas facilitadoras que fungen como docentes o imparten clases. Como ejemplo puede destacarse “Formación musical para niñas, niños y jóvenes de la alcaldía de Tlalpan 2020” o “Instituto de las danzas de la alcaldía de Iztacalco 2020”. En ambos casos, la estrategia se dirige a infantes y jóvenes con la intención de que tengan un contacto directo con la cultura. Por la similitud de varios elementos, este grupo de programas tiene riesgos de duplicidad con “Talleres de artes y oficios comunitarios”, implementado por el Gobierno central.

De forma general pueden destacarse algunos rasgos en común que presentan los programas encomendados a la cultura por parte de las alcaldías. Se identifica un problema recurrente en la definición del problema público, que resulta muy general y no se aboca a un tema específico. A causa de ello, se acarrean problemas en las Reglas de Operación, no sólo en el diagnóstico, sino en otras partes como los objetivos y las metas. Este mismo problema tiene implicaciones negativas si se quiere analizar la eficacia de la intervención, porque, desde el inicio, no se utilizan términos ni conceptos propensos a operacionalizarse o valorarse de forma certera. Por tal motivo, los indicadores solamente estiman el cumplimiento del programa y no su capacidad para cumplir con las metas planteadas: por ejemplo, se mide el número de asistentes a los talleres, pero no se analiza si efectivamente la intervención provocó un incremento en el acceso social a la cultura o provocó cambios en la formación cultural de las personas beneficiarias.

Otro problema muy recurrente radica en la sobreestimación de las capacidades de los programas. Muchas de estas intervenciones pretenden tratar temas estructurales muy amplios mediante la cultura, por ejemplo, la discriminación o la desigualdad. Es cierto que la cultura se reconoce como un derecho y su privación abona a las desigualdades de la sociedad; no obstante, los programas por sí solos no tienen la capacidad de solucionar estas problemáticas, por lo que resulta fundamental la delimitación de objetivos mucho más alcanzables y que tengan la posibilidad de valorarse de manera oportuna.

No cabe duda de que, como se ha referido, en el ámbito de la cultura y el deporte las demarcaciones territoriales están llamadas a ejercer un rol protagónico en el ejercicio de los recursos públicos y en la aplicación de programas. En particular, es fundamental conservar y ampliar la infraestructura cultural

y deportiva de cada demarcación, como estrategia de institucionalización de la provisión de servicios públicos y recuperación del espacio público, en específico a favor de la juventud. No obstante, un problema compartido de los programas culturales es la dificultad de valorar el grado de acceso a derechos culturales o el nivel de logro de formación cultural que se alcanza cuando se implementan talleres. En todo caso, el diseño de los programas culturales de las alcaldías es muy similar al que se observa en las intervenciones del Gobierno central, lo que multiplica el riesgo de duplicidad, siempre que no haya demanda o necesidad suficiente que genere espacio para intervenciones provenientes de ambos niveles de gobierno. Si bien no necesariamente una mayor oferta de talleres o actividades culturales genera saturación y duplicidad, en algunos casos los programas de las alcaldías y los de la Secretaría de Cultura podrían estar compitiendo abiertamente en el territorio y en el espacio público, generando una utilización ineficiente de los recursos. Como en otros temas, se hace imperativo la puesta en marcha de mecanismos efectivos de coordinación.

- **Deporte**

El conjunto de programas sociales encomendados al deporte ha tenido crecimientos constantes en su presupuesto. Durante 2018, había ocho programas que sumaban 30,3 millones de pesos en total. Al año siguiente, al suceder el cambio de gobierno, el presupuesto aumentó casi 20 millones. Esta variación presupuestal se debió principalmente a la incorporación de nuevos diseños y estrategias en las intervenciones (por ejemplo, comenzaron a diseñarse más programas que utilizaban la figura de la persona facilitadora de servicios). Finalmente, en 2020 se rebasaron 79 millones de pesos, a causa de un incremento similar a aquel del año anterior. La anterior evolución presupuestaria da cuenta de una voluntad por robustecer las estrategias encomendadas al deporte, aunque cabe analizarlas con mayor detalle.

En 2018, Iztapalapa tuvo una participación relevante en los programas deportivos; sus dos programas figuraron como las intervenciones con mayor presupuesto: “Poder alcanzar la meta” contó con prácticamente 9 millones de pesos y “Poder ganar” tuvo 6,4 millones. Por otro lado, llama la atención que cinco alcaldías diseñaron programas con presupuestos menores a 750 mil pesos, entre ellas, Milpa Alta, que diseñó dos intervenciones de 215 mil pesos cada una. Para 2019, Iztapalapa volvió a diseñar la intervención más relevante en términos presupuestarios, “Iztapalapa la más deportiva”, que sumó un presupuesto de 27,1 millones de pesos. Su esquema de atención fue mixto, por cuanto combinó la figura de la persona beneficiaria individual y facilitadora. Otro programa relevante fue “Becando ando”, que corrió a cuenta de Gustavo A. Madero con un presupuesto de 15,2 millones de pesos, pero, a diferencia de la intervención de Iztapalapa, estuvo encomendada completamente al empleo de personas facilitadoras. Ese mismo año, llama la atención el caso de Xochimilco y Azcapotzalco que diseñaron programas con presupuestos menores a 500 mil pesos: la primera apoyó a 40 personas; la segunda, a 360. Finalmente, en 2020, las condiciones fueron muy similares a las del año pasado, las intervenciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero volvieron a ser las dos más relevantes en cuestión de población atendida y presupuesto.

En general, las alcaldías tienden a plasmar dos tipos de planteamientos en los programas sociales destinados al deporte. Por un lado, se reconoce un conjunto de estrategias que asignan becas a personas que practican algún deporte de manera destacada. Las becas consisten en un apoyo mensual que las personas beneficiarias reciben como incentivo para continuar con su capacitación, entrenamiento o mejora de habilidades. Se ha mencionado que este tipo de programas tiene un enfoque meritocrático (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c), por estar reservado a un grupo muy limitado de personas destacadas. Bajo esta lógica, las intervenciones tendrían un débil apego a derechos y baja equidad distributiva. Adicionalmente, en algunos casos como “Apoyo a atletas de competencia y entrenadores” o “Apoyo económico para promover el deporte competitivo en jóvenes” (ambos de 2020), la identificación del problema público está completamente desvinculada de las metas, ya que se identifica un conflicto de salud pública (obesidad causada por el sedentarismo), pero el apoyo se encomienda a deportistas profesionales, por lo que no hay congruencia alguna. Lo anterior denota una importante contrariedad de consistencia interna y una reducida pertinencia. Este tipo de estrategias puede mostrar una variante en la que el apoyo tiene como destino la inscripción en competencias deportivas.

Por otro lado, se identifica una tendencia por diseñar estrategias de deporte comunitario. Se trata de intervenciones que requieren la incorporación de personas facilitadoras que fungen como intermediarias entre la población objetivo que se identifica en el diagnóstico y el ente gubernamental que opera el programa. A partir del cambio de gobierno, este tipo de intervenciones ha tendido a ser más numeroso que el otro. Si bien los diagnósticos resultan pertinentes, al utilizar intermediarios resulta complejo analizar el impacto final de las intervenciones en la población, en materia de acceso al deporte o de reducción de la obesidad, por ejemplo.

En cuanto a los riesgos de duplicidad, los dos tipos de programas antes mencionados tienen traslapes en sus diseños con los del Gobierno de la Ciudad, particularmente con el Indeport. Por un lado, el primer tipo de programas resulta muy similar a “Estímulos económicos a deportistas destacados representativos de la Ciudad de México”: la lógica y las poblaciones de la intervención son prácticamente las mismas. Por otro lado, el segundo conjunto de programas muestra una amplia similitud con la intervención “Ponte pila, deporte comunitario”, que persigue los mismos objetivos y emplea estrategias iguales. Pareciera, de esta forma, que los programas de la escala local son una réplica de los que se desarrollan a nivel del Gobierno central, como ocurre también en el ámbito cultural. Así, la integralidad de ambos tipos de intervenciones resulta muy limitada, por no propiciar un acoplamiento entre las dos escalas de gobierno, sino que, al contrario, ocasionan duplicidades —en algunos casos, llegan a ser perfectas.

Para evitar el riesgo de duplicidad, consideramos que las alcaldías deben abocarse a fortalecer y ampliar la infraestructura deportiva que operan, contribuyendo a la provisión de servicios públicos para la sociedad. Ello evitaría el riesgo de competencia entre programas deportivos de las alcaldías y el Gobierno central, que son prácticamente idénticos en cuanto a su diseño.

- Alimentación

El derecho a la alimentación ha sido uno de los que más han tenido reconfiguraciones, tanto en el diseño de las intervenciones como en el presupuesto. Durante 2018, los gobiernos locales gastaban conjuntamente poco más de 240 millones de pesos a precios constantes de 2020. Pese a ello, en la transición de 2018 a 2019, las alcaldías dejaron de gastar 193 millones de pesos, proceso que se replicó en el Gobierno de la Ciudad de México, cuya reducción equivalió a poco más de 100 millones de pesos. De forma simultánea, se quitaron casi 300 millones de pesos a este derecho durante el cambio de gobierno. Finalmente, durante 2020, el gasto agregado en este tipo de programas por parte de la escala local tiene un incremento de aproximadamente 60% gracias a la incorporación de un programa de Venustiano Carranza y al robustecimiento de uno de los componentes de “Iztapalapa con derechos plenos”.⁴

Por un muy amplio margen, en 2018 la intervención más relevante en términos presupuestarios y de atención a la población fue “Apoyo nutricional”, a cargo de Gustavo A. Madero. El programa erogó 180 millones de pesos para atender a más de 85 mil personas. En comparación con esta intervención, las demás tuvieron un presupuesto mucho menor. Pese a la gran población atendida, el apoyo era sumamente escaso: una despensa bimestral con valor de \$325 pesos. Sólo para poner en perspectiva, el segundo programa más grande en presupuesto fue “Apoyo alimentario para grupos vulnerables”, por parte de Magdalena Contreras, que erogó 22 millones de pesos y logró atender a 6,800 familias (aproximadamente 26 mil personas).

En 2019 se propició un cambio relevante en este tipo de programas. La intervención más importante por efecto de su presupuesto fue “Aliméntate bien” de Milpa Alta, que erogó 15 millones de pesos. Como se verá más adelante, es de las pocas intervenciones que aún contemplan la entrega de alimentos no preparados o insumos como transferencia. En 2020, las condiciones fueron muy similares a las del año anterior, sólo que se agregó la intervención de Venustiano Carranza, programa dotado de 12 millones de pesos que alcanza una población atendida de 2,300 personas.

De manera general, los programas sociales que han atendido al derecho a la alimentación durante el periodo estudiado pueden agruparse en dos categorías. Por un lado, se encuentra un conjunto de estrategias (casi erradicadas para 2020, al menos como programa social) que se caracteriza por otorgar despensas;⁵ por otro, hay un grupo de intervenciones que se enfoca en otorgar alimentos a infantes en Cendis. Ambos tipos de programas han sido característicos de la escala local y su relevancia en términos presupuestarios les ha conducido a absorber un porcentaje importante de recursos.

⁴ A pesar de ser un programa categorizado en varios derechos, uno de sus componentes ha sido computado en la atención al derecho a la alimentación.

⁵ Es importante enfatizar que, para efectos de mayor claridad taxonómica, este tipo de programas se clasificaron en el rubro del derecho a la alimentación, aunque su enfoque asistencialista es evidente.

Los programas que otorgan despensas fueron prácticamente cancelados en 2019, situación que tuvo repercusiones en los recursos asignados a la alimentación. En efecto, la tendencia a la baja que muestra el presupuesto se debe, en buena medida, a la supresión de este tipo de intervenciones, por ejemplo: “Apoyo nutricional”, “Apoyo alimentario para grupos vulnerables”, “Poder es calidad de vida” y “Poder infantil” (la primera fue operada por Gustavo A. Madero; la segunda, por Magdalena Contreras y las últimas dos por Iztapalapa).

Los programas de entrega de despensas han sufrido serias críticas por parte de la literatura especializada (Freidenberg, 2017; Cameo & Pilatowsky, 2019). Desde el advenimiento de la nueva administración en el Gobierno de la Ciudad de México se suscribió el compromiso de eliminar, salvo en contextos extraordinarios, las despensas como forma de apoyo a la población, por su bajo apego al enfoque de derechos, la reproducción de imaginarios clientelares y los reducidos impactos en el bienestar. La reestructuración responde también a un proceso que busca hacer más eficiente el gasto. En materia de promoción y garantía del derecho a la alimentación, nos parece que tienen un mayor grado de pertinencia el modelo de los comedores abiertos, así como la movilización de mecanismos de incentivo y regulación pública para el fortalecimiento del abasto popular y accesible de alimentos saludables.

Pese a lo anterior, subsiste aún en 2020 el programa “Misión aliméntate bien”, que ha operado el Gobierno de Milpa Alta desde el cambio de administración. Esta intervención identifica, como problemática principal, a la mala alimentación, elemento que tiene consecuencias de salud pública como el sobrepeso, obesidad o desnutrición. Las Reglas de Operación del citado programa identifican una correlación entre inseguridad alimentaria e ingreso laboral, que, como se corroborará más adelante en el otro conjunto de programas, parece ser un rasgo típico de las estrategias encaminadas al derecho en discusión. Esta manera de construir la problemática —sobre todo por los vínculos que establece y las causas que le asocia—, tiene consecuencias relevantes al momento de definir los objetivos.

En el caso particular del programa “Misión aliméntate bien”, se instrumenta un apoyo mixto, por cuanto combina transferencias en especie y apoyos dedicados a cuestiones didácticas. Por un lado, los apoyos en especie consisten en la entrega de alimentos (ya sea procesados o naturales); por otro, de forma complementaria, se organiza una serie de eventos para promover y orientar los buenos hábitos alimentarios (por ejemplo: ferias, talleres, exposiciones). Además del sesgo asistencial propio asociado a la entrega de despensas, existe literatura que ha destacado la escasa eficacia de implementar programas de asesoría nutrimental. Este tipo de estrategias sufre de problemas estructurales, al partir de la asunción implícita de que una buena alimentación depende de decisiones individuales y no de condicionantes estructurales, tales como las desigualdades, la oferta y los precios de los alimentos, las necesidades de tiempo para su preparación, las dinámicas del mercado laboral y otras. En ese sentido, las estrategias de capacitación en materia de alimentación suelen enfrentarse a una multitud de obstáculos estructurales que las familias y los individuos encuentran a la hora de alimentarse adecuadamente. La eficacia de este tipo de componentes de los programas es reducida y son asumidos por los beneficiarios como obligaciones, requisitos o condicionalidades, en muchas ocasiones gravosas y de difícil cumplimiento, para poder acceder a la transferencia monetaria o en especie, que es entendido como el beneficio real.

En todo caso, más allá de la anterior recomendación, hemos insistido en que no es pertinente ni está apegado al enfoque de derechos condicionar los beneficios asociados a programas sociales con la asistencia a talleres o cursos de formación como los que se identifican en la intervención analizada.

Por otro lado, el segundo conjunto de programas se caracteriza por dar alimentos a infantes en Cendis —en ocasiones, el apoyo se extiende al personal que allí labora. Vale recordar que estos centros son de competencia exclusiva de las alcaldías, de modo que la estrategia se aleja de la posibilidad de tener duplicidades con el Gobierno de la Ciudad de México; por el contrario, tiende a ser integral, por su grado de acoplamiento, sinergia y congruencia con aquél. La operación de este tipo de programas provoca que, entre ambos gobiernos, se formule una estrategia conjunta para atender a infantes de dichas demarcaciones sin traslapes y de manera global: se tiene cubierta —aunque sea parcialmente— la necesidad de vestido, útiles escolares, alimentos dentro del horario de clases y otros gastos asociados con la educación (en Cendis, de forma pertinente, por parte de algunas alcaldías y en escuelas públicas por parte del Gobierno central).

A partir de 2019, los programas que permanecen son, en mayor medida, los que conforman este segundo grupo. Para 2020, hay cuatro intervenciones de este tipo, operadas por Venustiano Carranza, Magdalena Contreras, Xochimilco y Cuajimalpa. Como problemática principal, estos programas señalan la mala alimentación entre infantes y la escasez de recursos económicos. Por su forma de caracterizar la problemática, este segundo grupo se parece al primero; no obstante, la formulación de su estrategia da un resultado por completo distinto. Si bien los apoyos son también en especie, la manera de asignarlos es diferente: estos programas no otorgan despensas, sino una ración preparada diariamente y una colación. De igual forma, la población se encuentra claramente delimitada. Finalmente, el apoyo muestra cierta suficiencia, ya que la necesidad de nutrición, al menos durante el horario de clase, se encuentra cubierta. A pesar de las virtudes de este segundo conjunto de programas y que las estrategias muestran una voluntad de equidad distributiva, la cobertura no es universal y en ningún documento de Reglas de Operación se plantea la progresividad: comúnmente, el criterio de selección prioriza a los infantes con vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, el modelo de provisión de alimentos en Cendis permite a las demarcaciones articular una estrategia de política pública sinérgica con la que se desarrolla por parte del Gobierno de la Ciudad de México, contribuyendo al derecho a la educación y a la alimentación de infantes, además de producir ahorros favorables para la economía de los hogares.

Las alcaldías pueden generar una contribución significativa al fortalecimiento del sistema de comedores de la Ciudad de México. Este esquema permite entregar comidas nutritivas a la población, generando no sólo ahorros monetarios sino de tiempo, que, en el contexto de la vida urbana, pueden ser estratégicos particularmente para las mujeres de la Ciudad. Las alcaldías pueden generar importantes contribuciones a la ampliación de los programas de comedores del Gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, a través de la cesión de espacios, creación de nuevos lugares, ampliación de los existentes, así como en la organización ciudadana para la creación de nuevas instalaciones, en la implementación de iniciativas conjuntas y en la identificación de las zonas en las que es pertinente la instalación de los centros. En contextos de crisis, la oferta de comedores debe mantenerse o expandirse, al tratarse de un

programa con capacidad de contribuir a salvaguardar el consumo alimentario mínimo entre los sectores más vulnerables. En este campo, consideramos que las demarcaciones pueden generar importantes contribuciones.

- **Protección civil**

No es frecuente que las alcaldías diseñen programas sociales para atender cuestiones de protección civil; no obstante, a partir del cambio de gobierno, hubo algunas contadas excepciones que vale la pena poner en consideración. Por tal motivo, dichos programas se han agrupado en esta categoría. En 2019, solamente Cuauhtémoc contaba con este tipo de programas; pero, al año siguiente, se sumó Iztapalapa. De forma general, las personas beneficiarias de estos programas fungen como facilitadoras de servicios que, durante un año, están a cargo de atender diferentes situaciones contingentes o emergentes que ocurren en la demarcación. Al igual que en el caso de la Seguridad Ciudadana, resulta importante analizar la pertinencia de utilizar la figura jurídica del programa social para realizar intervenciones en un ámbito como el de la protección civil.

De manera agregada, este derecho tuvo un incremento presupuestal relevante. Durante 2019, apenas se logró rebasar 3 millones de pesos a precios de 2020; sin embargo, al año siguiente, la cifra se multiplicó siete veces y alcanzó poco más de 21 millones de pesos. Por un lado, la intervención en la alcaldía Cuauhtémoc constó, en 2019, de casi 3,3 millones de pesos, gasto que le permitió beneficiar a 400 personas facilitadoras. Al año siguiente, este programa estuvo cerca de duplicar su presupuesto en términos reales y registró 6 millones de pesos. Gracias a este cambio, se pudo robustecer ampliamente el apoyo del programa, no sin sacrificar 25% de su población atendida. Por otro lado, Iztapalapa incorporó un programa social en 2020, cuyo presupuesto rebasó 15 millones de pesos y le permitió beneficiar a 128 personas facilitadoras.

El programa “Brigada alcaldía Cuauhtémoc” tiene un diseño problemático, ya que muestra un diagnóstico ambiguo e impreciso. Si bien se reconoce la necesidad de contar con gente capacitada para la gestión del riesgo, se mencionan otros temas que salen de la discusión central, como la inseguridad o el desempleo —incluso este último adquiere un carácter cardinal al inicio del documento. El hecho de conceptualizar el problema que atiende el programa en términos de empleo (aunque sea parcialmente) genera inconsistencias a lo largo de las Reglas de Operación. A causa de dicha desavenencia, por ejemplo, se materializa una incongruencia entre el objetivo general y los objetivos específicos. Por otro lado, las poblaciones potencial y objetivo no se definen en absoluto, condición que impide calcular la cobertura. Finalmente, los problemas anteriores conducen a la imposibilidad de analizar la eficacia de la intervención: los indicadores son de gestión y no permiten saber en qué medida se alcanzaron los objetivos.

Por otra parte, el programa “Fortalecimiento de la cultura de la prevención y la atención a emergencia 2020” de la alcaldía Iztapalapa es un poco más amplio que el anterior al contemplar la necesidad de

contar con personas que puedan atender situaciones emergentes, pero también al reconocer la importancia de otros mecanismos de prevención como la conformación de Atlas de Riesgos. La diferencia principal con su similar de Cuauhtémoc es que este programa no capacita a gente sin experiencia; al contrario, se aboca a emplear a gente con conocimientos específicos. A pesar de esta distinción, se comparten algunas áreas de mejora. El planteamiento de los objetivos, por ejemplo, es sumamente escueto y poco específico. Consecuentemente, los indicadores solamente miden cuántas acciones se generaron por efecto del programa, pero no se coteja contra alguna cifra que permita saber qué tan eficaz ha sido la intervención. Por ejemplo, se cuantifica el número de atenciones prehospitalarias, pero no se indica cuántas pretendían alcanzarse, qué porcentaje del total se pretendía cubrir, etcétera.

La amplia inconsistencia en el diseño de los programas se fundamenta en una definición poco precisa de la gestión del riesgo, situación que se ve agudizada por la necesidad de encajar determinadas intervenciones en el esquema del programa social, que ha sido diseñado para otro tipo de políticas. No queda claro cuál es la necesidad de contar con un programa social de protección civil cuando la amplia mayoría del gasto en ese rubro se realiza por otros medios. Las Reglas de Operación no ayudan a aclarar esta cuestión, ya que sus planteamientos y estrategias son ambiguos. En ocasiones, inclusive si este tipo de intervenciones responden a necesidades presupuestales, sería conveniente hacerlo explícito, con el propósito de colaborar para la búsqueda de soluciones de consenso. Se reconoce que la protección civil es una competencia relevante de los gobiernos locales, pero el uso de programas sociales para tal cometido resulta cuestionable, sobre todo, si no se justifica claramente la manera de incidir en el desarrollo social.

Como en otros casos referidos, los programas de protección civil incorporan mecanismos cuasi-laborales de participación de los facilitadores, a quienes se entrega una transferencia monetaria a cambio de la realización de una determinada actividad. Consideramos que es importante dimensionar los problemas asociados a una extensión de este modelo de programas sociales, que en algunos casos son inclusive los únicos que implementan las alcaldías. Ello supone, como se ha insistido, un significativo retroceso en materia de apego al enfoque de derechos de los programas que instrumentan este tipo de intervenciones, que contribuyen, en realidad, a precarizar las condiciones de empleo y están desvinculadas de los preeminentes principios constitucionales que ordenan y norman el funcionamiento de la política social en la Ciudad.

- **Identidad indígena**

Los programas consagrados a la identidad indígena han tenido poca incidencia en el periodo de estudio. Durante 2018, no se registraron programas sociales de este tipo; no obstante, al suceder el cambio de gobierno, comenzaron a operarse dos intervenciones: “Tlakualli ik altépetl” de Gustavo A. Madero y “Apoyo económico para el combate al rezago educativo de las infancias indígenas en la alcaldía Cuauhtémoc”. La implementación de estas estrategias es consistente con la relevante presencia de comunidades indígenas en las alcaldías referidas. Aunque ambas estrategias también inciden en el derecho a

la alimentación y a la educación respectivamente, se ha tomado la decisión de clasificarlos bajo esta categoría, por considerarse el énfasis prioritario y que, en gran medida, fundamenta la lógica del programa. Durante 2019, los programas sumaron 10,4 millones de pesos; pero, al año siguiente, el presupuesto se incrementó a 19,2 millones de pesos. Este aumento se explica por el robustecimiento del programa de Gustavo A. Madero, que cuadruplicó su presupuesto (pasó de tener 3 millones de pesos a 12 millones). Dicho cambio permitió duplicar la población atendida, pero también elevar el monto del apoyo y hacerlo más frecuente. El programa de Cuauhtémoc mostró condiciones muy similares durante los dos años, tanto en presupuesto como en cobertura.

De forma general, las intervenciones reconocidas en la categoría de identidad indígena son pertinentes ya que buscan mitigar las desigualdades presentes en sendas demarcaciones y atender a un grupo social históricamente vulnerado. De esta forma, se reconoce también la alineación de las intervenciones con el marco normativo y programático de la Ciudad de México, que, en repetidas ocasiones, menciona la atención a grupos prioritarios. Pese a las virtudes de los programas, sus coberturas resultan ciertamente bajas: en ningún caso, la población beneficiaria rebasa 7% de la población objetivo. De igual forma, algunos de los objetivos específicos presentan problemas por ser demasiado amplios, difíciles de valorar o de carácter tautológico.

Por un lado, la estrategia de Gustavo A. Madero está abocada, según lo expresado en sus Reglas de Operación, a disminuir los índices de desigualdad de las personas hablantes de lenguas indígenas por medio de una transferencia de \$3,000 pesos trimestrales para cubrir gastos de alimentación y salud. Dentro de la lógica del programa, no se justifica la relación entre el índice de desigualdad con la alimentación o la salud —si bien, resulta patente que en esos dos ámbitos se expresa la desigualdad, no se evidencia por qué se pretende tratarlas específicamente a través de una transferencia como la que se plantea. En ese sentido, el programa omite mencionar de qué forma, con ayuda del apoyo, puede disminuirse efectivamente dicha problemática. El vínculo teórico y en términos de la teoría del cambio entre el otorgamiento de una transferencia monetaria y el derecho a la alimentación tiene cierto grado de consistencia, pues un nivel mínimo de ingreso permite la adquisición de alimentos. Sin embargo, el acceso a servicios de salud tiene una lógica completamente distinta, por lo que el otorgamiento de la transferencia no se acopla correctamente con el objetivo de disminuir desigualdades de salubridad.

Por otro lado, la estrategia de Cuauhtémoc está encaminada a fomentar la permanencia de las personas infantiles indígenas en sus procesos educativos. A diferencia del programa anterior, se observa una mayor claridad en la problemática identificada y, por tanto, en la manera de plantear su objetivo general.

Al tener un carácter específico, los programas asociados con la identidad indígena son proclives a desarrollar un indicador pertinente, pero, en la práctica, esto no se corrobora. Cuauhtémoc, por ejemplo, estipula un objetivo específico que podría ser oportunamente valorable: “aumentar el número de años de escolaridad de la población indígena que es parte del programa”. A partir de ello, sería posible contrastar el nivel educativo general de la infancia indígena antes del programa contra el nivel alcanzado después de su operación, o, de forma más modesta, de las personas beneficiarias del programa. Este

tipo de indicadores ayudaría a determinar, en buena medida, si la intervención es eficaz o no; aunque se debe dejar pasar un tiempo para medir los resultados. Sin embargo, la intervención únicamente propone el indicador del número de infantes atendidos, aunque de los objetivos —correctamente formulados— se derivan indicadores de resultados mucho más sólidos y pertinentes. Esto muestra, sin duda, el problema estructural que tienen los programas sociales de la Ciudad de México en la construcción de sus indicadores, que incluso se observa en aquellos casos en los que resultaría más sencillo construir variables para valorar los efectos de determinadas intervenciones. Pese a ello, las demarcaciones deberán estar conscientes de que no todo puede reducirse a la construcción de indicadores cuantitativos: en realidad, es posible acompañar dichos instrumentos de otras técnicas cualitativas para poder valorar y evaluar un programa de manera mucho más integral. Esto debe ser relacionado con una suerte de cultura institucional o *path dependence*, donde la práctica comúnmente aceptada, validada y compartida es la construcción de indicadores operativos sin ningún tipo de capacidad de ofrecer información sustantiva sobre los programas.

- **Salud**

Al igual que ocurrió con la protección civil y la identidad indígena, el derecho a la salud comenzó a ser atendido por medio de programas sociales a partir de 2019. Al menos durante el periodo estudiado, no resultó frecuente que las alcaldías diseñaran este tipo de intervenciones, situación que se confirma en el presupuesto. Durante 2019, los programas de salud solamente etiquetaron 9,2 millones de pesos y, al año siguiente, el presupuesto se incrementó a casi 15 millones de pesos. En comparación con otros derechos que tenían presupuestos mayores a 100 millones de pesos, las cifras resultaron reducidas. Esto es consistente con el marco general de distribución de atribuciones, donde la provisión de servicios de salud corresponde fundamentalmente a instituciones de seguridad social del nivel federal y a secretarías de salud estatales. En ese sentido, parece razonable plantear que el esfuerzo por construir un sistema de salud unificado se articulará fundamentalmente entre la administración federal y las estatales, por lo que a las alcaldías les restaría escaso margen de maniobra en este campo.

Durante 2019, dos de las intervenciones —una a cargo de Benito Juárez y otra por parte de Tlalpan— contaron con presupuestos relativamente similares, 4,1 y 5,1 millones de pesos a precios de 2020. No obstante, los esquemas de atención, como se verá más adelante, fueron muy distintos: mientras el primero destinaba los apoyos de manera colectiva a familias, los apoyos del segundo estaban dirigidos a personas beneficiarias directas y a facilitadoras. Al año siguiente, Tlalpan continuó con su programa bajo condiciones muy similares, pero Benito Juárez no dio seguimiento a la intervención de 2019. En cambio, Iztacalco diseñó el programa “PAPSM”, dotado de un presupuesto de 2 millones de pesos. Adicionalmente, el programa de “Iztapalapa con derechos plenos” contó con un componente cuyo presupuesto ha sido computado en el área de salud (aproximadamente 7,7 millones de pesos).

El diseño de programas sociales encomendados a la salud muestra algunas características comunes. Para empezar, suele plantearse una transferencia combinada: si bien, la estrategia se enfoca principalmente en la prestación de servicios, en algunos casos se otorgan también transferencias monetarias (por ejemplo, “Sembrando salud en la niñez en Tlalpan” y “Programa de apoyo y promoción de la salud en personas mayores” de Iztacalco). De igual forma, el planteamiento de la problemática suele gravitar en torno a un tema central: la falta de acceso a seguridad social y la consecuente vulnerabilidad de algunos grupos sociales.

A pesar de los rasgos comunes, las estrategias diseñadas tenían algunas marcadas diferencias. Destaca el programa de Tlalpan, que se mantuvo constante durante los dos años a partir del cambio de gobierno. Su estrategia atendía a infantes menores de cuatro años. El programa promovía la aplicación de evaluaciones en infantes para identificar problemas en su desarrollo, talleres de estimulación temprana y un taller sobre temas de salud dirigido a las personas tutoras. Estos servicios se acompañaban con un apoyo económico. La perspectiva del programa resulta innovadora y pertinente, al movilizar apoyos destinados a la estimulación y el desarrollo de la primera infancia, etapa vital estratégica que no es, en general, atendida mediante otros programas sociales de otros niveles de gobierno. De hecho, hemos formulado las recomendaciones en el sentido de que las alcaldías fortalezcan sus intervenciones orientadas a este grupo etario. Sin embargo, como ocurre con otras transferencias condicionadas, debe garantizarse que los servicios médicos de estimulación temprana que ofrece el programa sean concebidos como auténticos beneficios por parte de las personas usuarias, y no únicamente como gravosos requisitos para acceder a la transferencia monetaria. Esto dependerá de la calidad y diversidad de la oferta de servicios que se incorporen.

Por otro lado, Benito Juárez e Iztacalco también operaron programas relacionados con el derecho a la salud, aunque sólo funcionaron un año durante el periodo de estudio. La estrategia de Benito Juárez se encomendaba a familias completas y se otorgaba una serie de apoyos como limpieza dental, dotación de medicamentos, atención médica y estudios de laboratorio. La pertinencia de este tipo de intervenciones, más allá de sus loables intenciones, es limitada. Por un lado, normativa e institucionalmente, parece importante enfatizar que la provisión de servicios de salud pública es una actividad que ampliamente desborda las capacidades de las demarcaciones territoriales. En ese sentido, cuando se implementan programas de esta naturaleza se genera riesgo de duplicidad y de utilización ineficiente de los recursos públicos, por ejemplo, en materia de otorgamiento de medicamentos, estrategia que desarrolla desde hace años el Gobierno capitalino. Además, otro riesgo latente de estas intervenciones es el desvío de recursos públicos para prestadores privados con ánimo de lucro, lo que debilita el esfuerzo nacional y estatal por fortalecer los sistemas públicos de salud, realizando trasvases de recursos a favor del sector privado. Por lo anterior, se recomienda considerar la posibilidad de redirigir los recursos etiquetados en los citados programas hacia otro tipo de intervenciones.

Resulta claro también que la heterogeneidad de las intervenciones da cuenta de que no hay un marco claro de atribuciones para las alcaldías en cuestiones de salud. Esta situación tiene efectos importantes, ya que las intervenciones no parecen tener consistencia entre sí ni poder acoplarse con las estrategias

de otras escalas. En segundo lugar, los programas muestran cierta ambigüedad en la manera de atender a la problemática identificada: aunque la carencia de seguridad social resulta recurrentemente problematizada, los objetivos y metas emanados de ella se muestran inconsistentes, de modo que la pertinencia tiende a ser poco clara. Asimismo, el problema que se pretende atender es sumamente complejo y, sobre todo, deriva de decisiones y cambios estructurales profundos que se implementaron por parte de la escala federal hace tiempo. En ese sentido, la idoneidad de la escala local para atender e incidir efectivamente en este tipo de problemas es reducida, como hemos referido.

De nueva cuenta, se puede concluir que la falta de un marco claro de atribuciones deriva en problemas como los que se acusan en el caso de los programas sociales encomendados a la salud: inconsistencia en el diseño, falta de integralidad, dispersión en el gasto, bajo apego al enfoque de derechos e imposibilidad para evaluar resultados. Un marco más robusto de distribución de competencias reservaría la provisión de los servicios de salud al Gobierno de la Ciudad de México y quedarían asentadas las posibilidades auxiliares de intervención que podrían corresponder a las demarcaciones.

- **Vivienda**

El cambio más drástico en el gasto en programas sociales por derecho se da en el ámbito de la vivienda, que pasa de tener un presupuesto equivalente a poco más de 460 millones de pesos en 2018 a únicamente 8,7 millones de pesos en 2019. Es decir, el derecho a la vivienda transitó de significar un cuarto del presupuesto total ejercido en programas sociales en 2018 a menos de 1% en 2019. Dicho comportamiento se puede explicar, en parte, como hemos señalado, por el incremento del gasto del Gobierno de la Ciudad de México en programas relacionados con ese mismo derecho. En efecto, entre 2018 y 2019 el Gobierno central otorgó un incremento presupuestal de 70% al conjunto de programas sociales relacionados con la vivienda. Es importante considerar también que la mayoría de los programas sociales de las alcaldías dedicados a la vivienda en 2018 se relacionaban con el cuidado y la conservación de unidades habitacionales. En ese ámbito, el Gobierno de la Ciudad de México incrementó, entre 2018 y 2019, aproximadamente 130 millones de pesos el presupuesto del programa dedicado al mantenimiento de las unidades habitacionales (operado por la Procuraduría Social). La cobertura de esta estrategia se incrementó, lo que contribuye a explicar el importante decremento registrado en el gasto de las alcaldías en el rubro de vivienda durante el periodo mencionado.

A pesar de lo anterior, el gasto que las alcaldías ahorraron en 2019 en el mantenimiento de unidades habitacionales como resultado del mayor gasto del Gobierno de la Ciudad de México bien se pudo redirigir a otro tipo de programas en materia de vivienda. Lo anterior hubiera sido consistente con la atención de uno de los principales problemas sociales de la Ciudad de México, donde las carencias tienen importante presencia y afectan de forma muy acusada la calidad de vida de la población. Como se sabe, las condiciones de habitabilidad y la calidad de la vivienda son elementos fundamentales del bienestar social, máxime en un contexto marcado por las restricciones a la movilidad por la pandemia. En ese

mismo sentido, habría que insistir, no obstante, en que hubo cierto desajuste porque se dejaron de gastar 79 millones en programas relacionados con el derecho a la vivienda: el ahorro en las alcaldías significó 452 millones, mientras que las entidades del gobierno central incrementaron el gasto en 373 millones. Por otro lado, el otro decremento que registra el derecho a la vivienda en las alcaldías entre 2019 y 2020 se explica fundamentalmente por efecto de la inflación; es decir, los programas permanecieron con un muy similar presupuesto, pero el costo del dinero en el tiempo implicó que, en términos reales, se invirtiesen menos recursos durante el último año.

Durante 2018, por un amplio margen, el programa más importante en términos presupuestarios fue “Programa comunitario de mejoramiento urbano”,⁶ dotado de 200 millones de pesos y estuvo a cargo de Álvaro Obregón. A diferencia de las demás intervenciones, este programa cuantificaba su cobertura por número de fachadas y no viviendas o unidades habitacionales. Resulta especialmente llamativo que contaba con una focalización territorial, la única de este tipo entre los demás programas de vivienda. El segundo programa más relevante fue “Apoyos sociales a personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017” y estuvo a cargo de Tlalpan. La intervención erogó un presupuesto de 118 millones de pesos y logró atender a 166 inmuebles. Ese mismo año, hubo tres intervenciones dotadas entre 65 y 30 millones de pesos (dos a cargo de Gustavo A. Madero y una a cargo de Álvaro Obregón). Destaca, por su bajo presupuesto y población atendida, el caso de “Ayuda para unidades habitacionales”, diseñado por parte de Azcapotzalco.

Para 2019 y 2020, como ya se comentó, solamente Azcapotzalco y Tlalpan dispusieron de programas sociales encomendados al derecho a la vivienda. La primera alcaldía optó por darle continuidad al programa que había operado la administración pasada; mientras que Tlalpan diseñó la intervención “Comunidad-es Tlalpan”, cuyo presupuesto alcanzó 6 millones de pesos a precios corrientes de cada año. De forma similar a la tendencia que se había esbozado durante 2018, los beneficiarios fueron colectivos y se cuantificaron en función de unidades habitacionales o edificios. En conjunto, ambos años lograron otorgar 70 apoyos grupales.

De forma general, se pueden encontrar ciertos rasgos comunes en los diferentes programas sociales diseñados por la escala local para atender el derecho a la vivienda. A partir de 2019, los programas únicamente se abocaron a las unidades habitacionales, decisión que ha dejado fuera a otras tipologías de vivienda y otro tipo de intervenciones que también podrían contribuir a este derecho.

La manera de conceptualizar los problemas de vivienda en los programas sociales de las alcaldías muestra también ciertas similitudes entre las intervenciones. Como causa del problema, suele señalarse al deterioro de las unidades habitacionales por falta de mantenimiento, elemento del cual, según la lógica planteada, se derivan algunas consecuencias como el impacto social negativo, la mala imagen urbana

⁶ Pese al nombre del programa, sus actividades y acciones están enfocadas sólo a la vivienda, por eso se clasificó en este derecho.

o la desintegración del tejido social. En ocasiones, en las demarcaciones, los entregables del programa son transferencias en especie, tales como materiales o pintura. Sugerimos, además de consolidar el modelo participativo para la decisión de los elementos prioritarios a reparar en las unidades habitacionales, convertir estos programas en transferencias monetarias que permitan a los vecinos contratar la realización de las obras pertinentes. Este esquema tendría que acompañarse invariablemente por supervisiones y acompañamiento técnico, para garantizar la correcta ejecución de las obras y el destino de los recursos públicos. Sin embargo, será siempre más eficiente movilizar transferencias monetarias a incurrir en compras consolidadas de materiales por parte de las demarcaciones que posteriormente se deben distribuir en las unidades habitacionales, con el riesgo de que estos no se adapten perfectamente a las necesidades de cada una.

Por otro lado, el riesgo de duplicidad de este tipo de programas de alcaldías con el de la Procuraduría Social (Prosoc) es claro, pues una vez que se realizan determinados trabajos de mejoramiento de las unidades habitacionales no tendría sentido destinar recursos para los mismos fines. Ello explica la caída en el presupuesto destinado por las alcaldías a la vivienda, pero en todo caso debe garantizarse la coordinación entre niveles de gobierno con relación a los programas de las demarcaciones que continúan operando.

Sería importante que las políticas de vivienda que implementa el Gobierno de la Ciudad se vieran acompañadas por intervenciones complementarias desarrolladas por las alcaldías. Pareciera que las posibilidades de los programas sociales de vivienda se agotan, para las demarcaciones, en el apoyo a las unidades habitacionales. Sin embargo, existen importantes alternativas. Por ejemplo, las demarcaciones podrían implementar determinados programas de promoción del acceso a la vivienda en renta, que en la Ciudad actualmente tienen una presencia muy acotada y reducida. Este tipo de estrategias permitiría favorecer el acceso a vivienda de los sectores jóvenes y más vulnerables, al establecer, en coordinación con la iniciativa privada, estímulos para establecer precios de renta razonables y subsidios públicos al pago de los alquileres.

Por otro lado, las alcaldías están llamadas a desempeñar un rol protagónico en estrategias de ordenación del territorio y propuestas de regulación del uso del suelo, para garantizar un acceso equitativo a un bien de primera necesidad. Otra de las iniciativas que podría desarrollarse en coordinación con el Gobierno de la Ciudad es un programa amplio de mejoramiento de vivienda que permita la ampliación de espacios habitables, considerando los agudos problemas de hacinamiento que existen en la capital. Un mecanismo, por ejemplo, de financiación conjunta de esta política podría ofrecer resultados innovadores: las alcaldías podrían desempeñar un rol central en la identificación de viviendas vulnerables y en la operación de la política.

Asimismo, en materia de desalojos las demarcaciones también podrían establecer estrategias de intermediación para evitar la vulneración del derecho humano a la vivienda y, en todo caso, garantizar alternativas habitacionales a las personas que sufren desahucios. Otro de los métodos de intervención de las alcaldías en materia de vivienda podría ser la localización de predios y suelo para la promoción de

vivienda pública, en conjunción con las distintas instituciones del nivel federal y estatal. En síntesis, existiría un amplio abanico de líneas de trabajo y temáticas que pueden ser abordadas por políticas públicas de vivienda de las demarcaciones territoriales, en coordinación con las instituciones responsables del Gobierno central, que podrían reforzar la integralidad de las intervenciones y fortalecer el derecho a un bien de primera necesidad.

- **Programas sin contribución clara**

A lo largo del periodo de estudio, hay un conjunto de programas que resultan inclasificables en las diferentes categorías propuestas. Se trata de aquellas intervenciones en las que no se identifica una contribución clara a algún derecho. El gasto en este tipo de intervenciones ha etiquetado aproximadamente un 1% del presupuesto total destinado a programas sociales cada año, por lo que no se trata de un fenómeno extendido o con prevalencia. En este tipo de intervenciones se identifican problemas diversos, desde programas que tienen una lógica y un diseño claros, pero no vinculado a ninguno de los derechos analizados, hasta iniciativas que, por la vaguedad de sus planteamientos, no es posible clasificar como contribución sustantiva a ninguna dimensión del bienestar. A la primera categoría concurre, por ejemplo, el programa “Huellas: sembrando compañía en comunidad” de Tlalpan, que tiene como objetivo promover el cuidado veterinario de los animales de compañía. Este programa funciona desde 2018, aunque llevaba por nombre “#TlalpanProAnimal 2018”. Surge el interrogante de si el beneficiario es el dueño o el animal y, en todo caso, se trata de una intervención que, aunque es clara en su propósito de fomento del bienestar animal, no podemos asignar a ningún derecho. Sobre esta intervención podría plantearse si es pertinente priorizar recursos públicos en un programa de esta naturaleza, considerando las acuciantes necesidades sociales y rezagos que tiene una buena parte de la población.

Otros programas que operaron en 2020 asignados a esta categoría fueron: “Promotores del desarrollo social”, “Jóvenes cultivando la movilidad” y “Jóvenes cultivando comunidad e identidad” (el primero de Álvaro Obregón y los últimos dos de Tlalpan). El programa de “Promotores del desarrollo social” tiene como objetivo declarado la disminución de la desigualdad social mediante la socialización de acciones institucionales, servicios o cursos de la alcaldía. En ese sentido, la inconsistencia del objetivo general es clara, por cuanto, en la práctica, nos encontramos ante un programa abocado a la difusión o comunicación de las actividades de la demarcación, que por sí mismo no podrá tener impactos sociales significativos. Este problema se refleja, lógicamente, en la incongruencia del diagnóstico y en la fragilidad de los indicadores. Debemos trabajar para garantizar que todos los programas sociales de la Ciudad contribuyan a transformar las condiciones de vida de la población, a la conquista de derechos o a la resolución de necesidades insatisfechas. En efecto, la comunicación social debería establecerse por otros medios y partidas de gasto distintas a un programa social, instrumento que, estrictamente, no debe ser desviado para tales fines.

Por su parte, dos de los programas de la alcaldía Tlalpan, dedicados a la juventud, plantean objetivos relacionados con la movilidad o con la identidad, que no podemos adscribir a ninguno de los derechos

establecidos en la clasificación. La intervención llamada “Jóvenes cultivando la movilidad” ha funcionado desde 2019. El objetivo principal del programa es contribuir a mejorar las condiciones de movilidad vehicular y peatonal, particularmente en la zona de hospitales. Para tal cometido, se requiere la participación de un conjunto de personas facilitadoras que ayudan a diferentes actividades, por ejemplo: apoyo a policías de tránsito, analizar la operación de semáforos, elaborar reportes sobre las condiciones de movilidad u otras funciones menos específicas como concientizar a la población. Las actividades propuestas son muy diversas, elemento que se deriva de una vaga definición del problema público, cuya delimitación es demasiado amplia e identifica una gran cantidad de elementos conflictivos (desde las carencias que presenta el balizamiento o señalética, hasta la falta de cultura vial). Si bien se entiende que el programa trata de optimizar la movilidad, prevalece la incapacidad de definir una contribución específica a algún derecho social. Algo similar sucedía con el programa “Poder cruzar seguro” de Iztapalapa en 2018, que también fue adscrito a este conjunto. Consideramos que el derecho a la movilidad es un pilar fundamental para la sociedad y para la dinámica de una ciudad; sin embargo, depende en gran medida de las intervenciones en la infraestructura vial, del mejoramiento del transporte público o de la configuración espacial de las actividades económicas. De este modo, la contribución de un programa social es mínima y posiblemente residual.

Por otro lado, el programa “Jóvenes cultivando comunidad e identidad” comenzó a funcionar a partir de 2020. Las Reglas de Operación del programa plantean, como problema principal, la *fragmentación del tejido social*, un concepto metafórico y subjetivo que se ha documentado reiteradamente como un área de mejora a lo largo de esta evaluación. Ello comienza a menoscabar la calidad del programa. En el objetivo general, por ejemplo, se estipula crear una “red de colectivos como espacios de participación saludable”; sin embargo, dicha aseveración no permite saber cuál es la lógica de la intervención o en qué área específica del bienestar provocará un efecto. Los objetivos específicos no ayudan a aclarar esta cuestión, de modo que no es posible saber claramente la forma en que el programa incide en el bienestar o a qué derecho específicamente se encomienda. En virtud de ello, se ha tomado la decisión de clasificarlo en el conjunto de programas sin contribución clara. Se entiende que la participación es fundamental para conformar una sociedad más incluyente, sin embargo, el esfuerzo debería ser un procedimiento transversal, articulado y metódico de política pública, no solamente el objetivo de un programa social.

Resta comentar que, si bien la participación o el derecho a la movilidad son elementos relevantes en la política social, no hemos construido estas categorías porque no es habitual ni pertinente que los programas se aboquen a ello. Al ser una intervención con recursos y tiempos limitados, la aportación de este tipo de intervenciones a dichos rubros se ve mermada, de modo que, consideramos, su aportación resulta limitada.

- **Resumen de los derechos sociales atendidos según alcaldía**

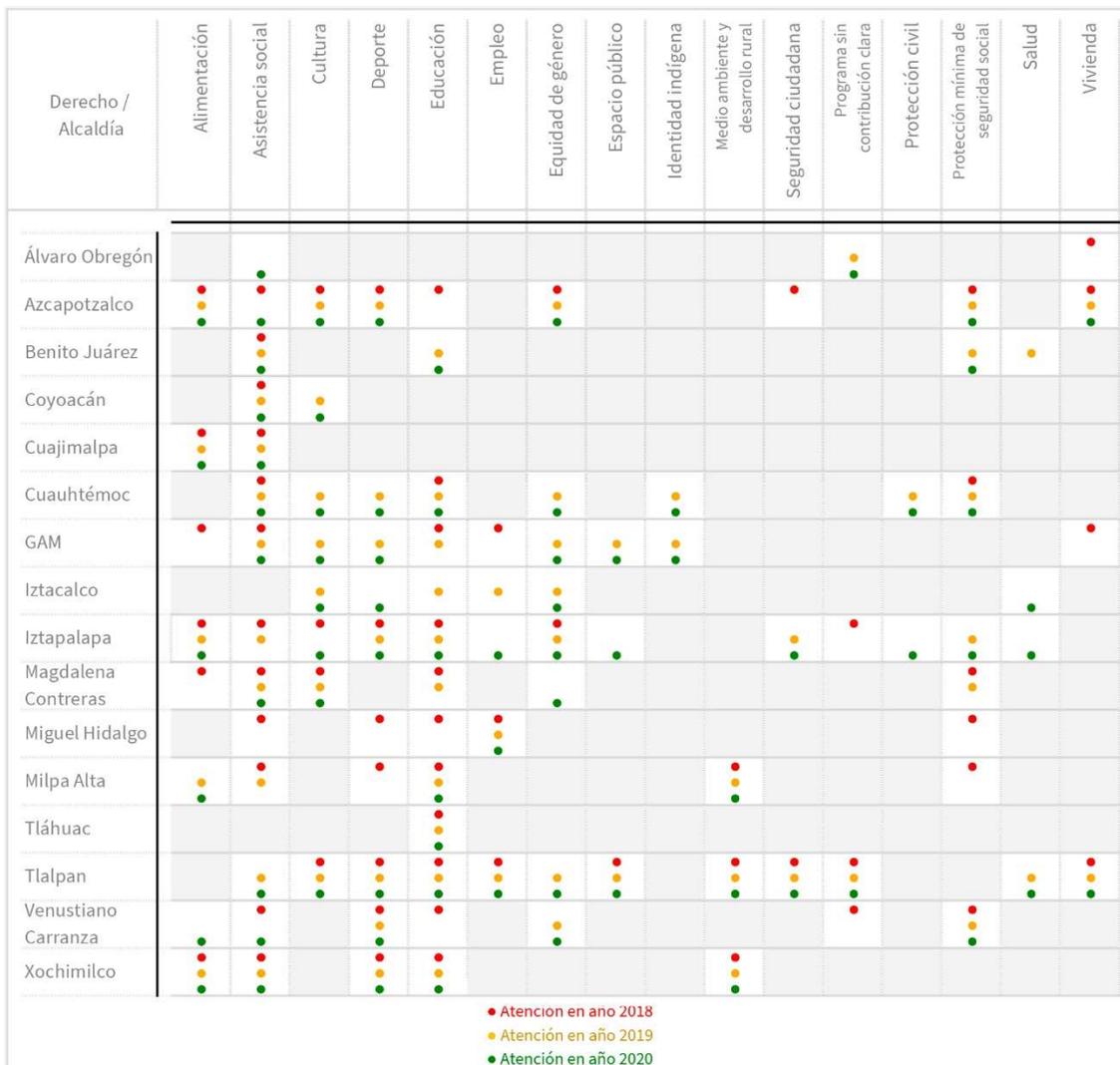
En materia de política social, las alcaldías suelen mostrar gran heterogeneidad de enfoques, programas y prioridades. Ello se explica no solamente por la diversidad territorial y social que existe entre las demarcaciones de la capital, sino también por la ausencia de un régimen sólido de distribución de competencias entre niveles de gobierno o la falta de coordinación. Por tal motivo, es fundamental conocer en qué derechos se concentran los programas sociales de las demarcaciones (ver figura 2.1). Resulta importante destacar que el cambio de administración puede haber implicado, en algunos casos, un cambio en las prioridades y problemáticas atendidas por las demarcaciones.

Hay alcaldías cuya estrategia política les hace concentrar sus programas sociales en pocos derechos. En este grupo se encuentran Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Coyoacán y Tláhuac. A lo largo de los tres años que conforma este estudio, dichas demarcaciones atendieron uno o dos derechos diferentes. En ese sentido, destaca el caso de Tláhuac, que siempre se concentró en el derecho a la educación; asimismo, Cuajimalpa sólo contó con programas de alimentación y asistencia social. En contraposición, hay alcaldías que se caracterizan por cubrir una gran cantidad de derechos, por ejemplo, Tlalpan, Gustavo A. Madero o Iztapalapa. Todas ellas atendieron a 10 o más derechos a través de programas sociales.

Por otra parte, los derechos menos atendidos fueron la identidad indígena y la protección civil; no obstante, también tuvieron poca incidencia el medio ambiente y desarrollo rural, seguridad ciudadana y espacio público. Al menos el tercero de ellos resulta lógico, ya que no todas las demarcaciones cuentan con áreas rurales. En el período de estudio, este derecho se vinculó, en todos los casos, directamente con la atención de áreas productivas y siempre con una perspectiva medioambiental. En contraste, los derechos más atendidos fueron la asistencia social y la educación.

De la interpretación del gráfico, como se subraya, se infiere un patrón de relativa dispersión y heterogeneidad en cuanto a las prioridades de los programas sociales de las alcaldías. No se encuentra un modelo claro de concentración de esfuerzos en función del tipo de demarcación, sus condiciones sociales y económicas preexistentes y el marco de asignación de atribuciones entre niveles de gobierno. En ese sentido, una hipótesis contrafactual que se presenta es que, si existiera una mejor coordinación o un marco más claro de distribución de competencias entre administraciones, algunas alcaldías con estructuras sociales, demográficas y económicas similares tendrían orientaciones de gasto en materia de programas sociales también parecidas, más allá de la impronta propia que cada demarcación imprima al diseño de su política social. Para ello se requiere también contar con diagnósticos sólidos, claros y precisos de los principales problemas sociales de cada alcaldía, con el propósito de concentrar esfuerzos en materias asociadas a dichas necesidades no satisfechas. En ese sentido, una combinación de diagnósticos sólidos con un marco jurídico robusto en materia de competencias tiene la potencialidad de transformar estructuralmente los anteriores patrones de comportamiento en el gasto de las demarcaciones en programas sociales.

FIGURA 2.1: DERECHOS SOCIALES ATENDIDOS POR PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ALCALDÍA DE 2018 A 2020.



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020.

2.1.2. Gasto por alcaldía en programas sociales

El análisis del gasto por alcaldía en programas sociales arroja información relevante para estudiar las tendencias de una política social subyacente o implícita, ya que permite una identificación más sistemática de las diferencias entre las demarcaciones. La siguiente serie de gráficos muestra la evolución del gasto en programas sociales desagregados por alcaldías, lo que no es posible observar en apartados precedentes. Se estudiará de lo general a lo particular. En primer momento, se hará una revisión sobre el gasto total de las alcaldías en programas sociales durante el periodo comprendido entre 2018 y 2020. Posteriormente, se analizará el gasto per cápita en programas sociales; es decir, el resultado de dividir el gasto total en programas sociales entre el total de habitantes. Finalmente, se expondrá el gasto por

persona en situación de pobreza. El hecho de analizar desde diferentes perspectivas el gasto permite evitar sesgos en la interpretación de la información.

En cuanto a la cantidad de programas sociales, se ha mantenido uniformidad en el número total en los tres años estudiados. Al contrario de lo que sucede en el caso del Gobierno central, el cambio de gobierno en alcaldías no significó una reducción en el número total de programas. En la transición de 2018 y 2019 sólo se restó un programa de la suma total, al pasar de 103 a 102. Esta última cifra se conservó para 2020. En el caso del Gobierno de la Ciudad, hubo un proceso de compactación progresivo de programas sociales al pasar de 67 a 55 entre 2018 y 2019; y, finalmente, terminó con 42 programas en 2020. Esta última tendencia ha sido reconocida por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México como un avance en materia de planeación del bienestar, al lograr concentrar presupuestos e instrumentos y reducir la histórica fragmentación de programas sociales en la capital.

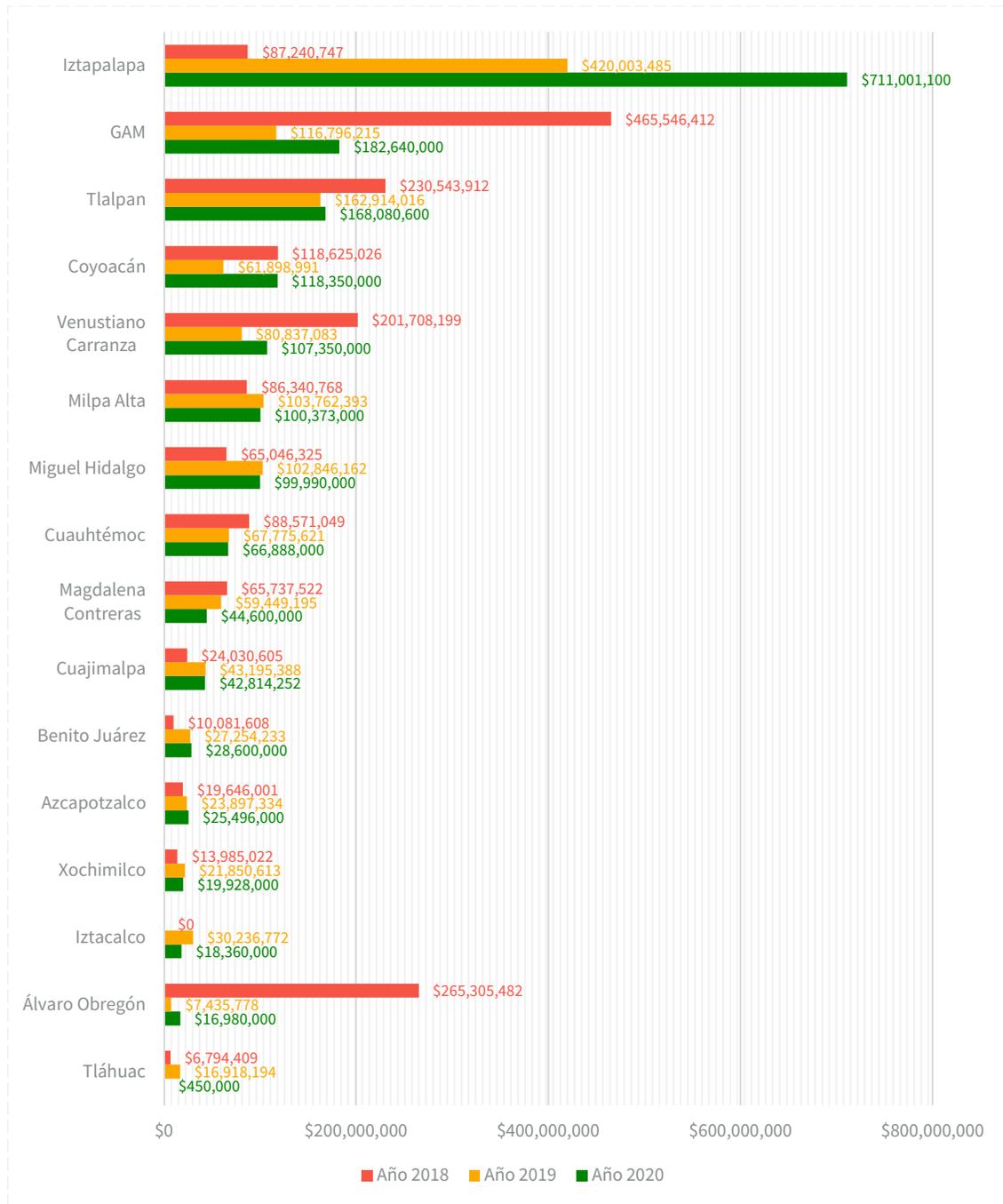
En ese sentido, un ámbito en el que la fragmentación y la dispersión de programas ha sido también acusado es, como vemos, el de las demarcaciones. De esa forma, resulta preocupante que la tendencia observada en el Gobierno de la Ciudad de compactar programas y reducir su número, al tiempo que se incrementa el presupuesto, no haya sido replicada o acompañada desde las alcaldías.

- **Gasto total por alcaldía en programas sociales**

La primera variable que analizar es el gasto total en programas sociales según demarcación. En 2018, Gustavo A. Madero fue la alcaldía que más dinero dedicaba a sus programas sociales, incluso muy por encima del segundo lugar, ocupado por Álvaro Obregón (ver gráfica 2.3). En este año, la dispersión en el gasto del conjunto de alcaldías fue la más amplia del período estudiado: mientras que había cuatro alcaldías que gastaban más de 200 millones de pesos, hubo cinco que no alcanzaron 25 millones. Al menos por lo que sucede en ese año, no se encuentra una evidencia clara de que hubiera una relación proporcional entre el gasto y la cantidad de población. Por ejemplo, Iztapalapa, la alcaldía más poblada y con importantes problemas sociales, se encontraba en el séptimo lugar y su gasto no rebasaba 90 millones; simultáneamente, Venustiano Carranza, que cuenta con un cuarto de la población de aquella, ejerció más del doble de presupuesto.

Como ya se ha comentado, una reconfiguración evidente en el gasto de las alcaldías ocurre con el cambio de administración. En 2019, Iztapalapa toma el primer lugar, seguida por Tlalpan y Gustavo A. Madero, respectivamente. A diferencia del periodo anterior, en este año comienza a haber mayor correlación entre el volumen de población y el gasto en programas sociales, lo que supone un fortalecimiento de la lógica de distribución de presupuesto de los programas entre demarcaciones. No obstante, como promovemos en la primera parte de la evaluación, el criterio de personas en situación de pobreza debe jugar un rol más importante en la fórmula que permite distribuir el presupuesto entre las alcaldías y también el diseño de los programas. En comparación con las demás alcaldías, el presupuesto destinado a programas sociales de Iztapalapa resulta singular. Esta condición no es extraña si se toma en consideración que Iztapalapa es la demarcación más poblada.

GRÁFICA 2.3. GASTO POR ALCALDÍA EN PROGRAMAS SOCIALES DE 2018 A 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020.

Finalmente, el gasto de las alcaldías en 2020 continuó con una tendencia similar a la que comenzó en 2019. Iztapalapa siguió en el primer lugar, pero, a diferencia del año anterior, incrementó su gasto casi 70%. Por otra parte, Gustavo A. Madero, la segunda alcaldía con mayor gasto, tuvo un incremento de 56%; aunque, aun así, esta cifra fue casi cuatro veces menor a la de Iztapalapa. Resulta interesante esta

configuración del gasto en las alcaldías, dado que Iztapalapa y Gustavo A. Madero ocupan los mismos lugares en la clasificación por número de habitantes. Insistimos en que, aunque esto pudiera parecer lógico y natural, dado el peso demográfico de cada demarcación, esta distribución del presupuesto de los programas sociales de las alcaldías comenzó a observarse en 2019.

A partir de estas evidencias, puede afirmarse que el gasto según alcaldía se caracteriza por una ruptura entre 2018 y 2019. Al mismo tiempo, se transita hacia un modelo caracterizado por una relación positiva entre el gasto y el número de habitantes. Dicha situación revela un orden más racional en la asignación de recursos públicos etiquetados en programas sociales por parte de las demarcaciones. Pese a ello, hay que tener en cuenta que la cantidad de habitantes no es el único criterio para el gasto; en realidad, son estratégicas otras variables, especialmente las necesidades y las carencias de cada población, como se verá más adelante cuando se estudie el gasto per cápita y, aún más, en el gasto por persona en situación de pobreza.

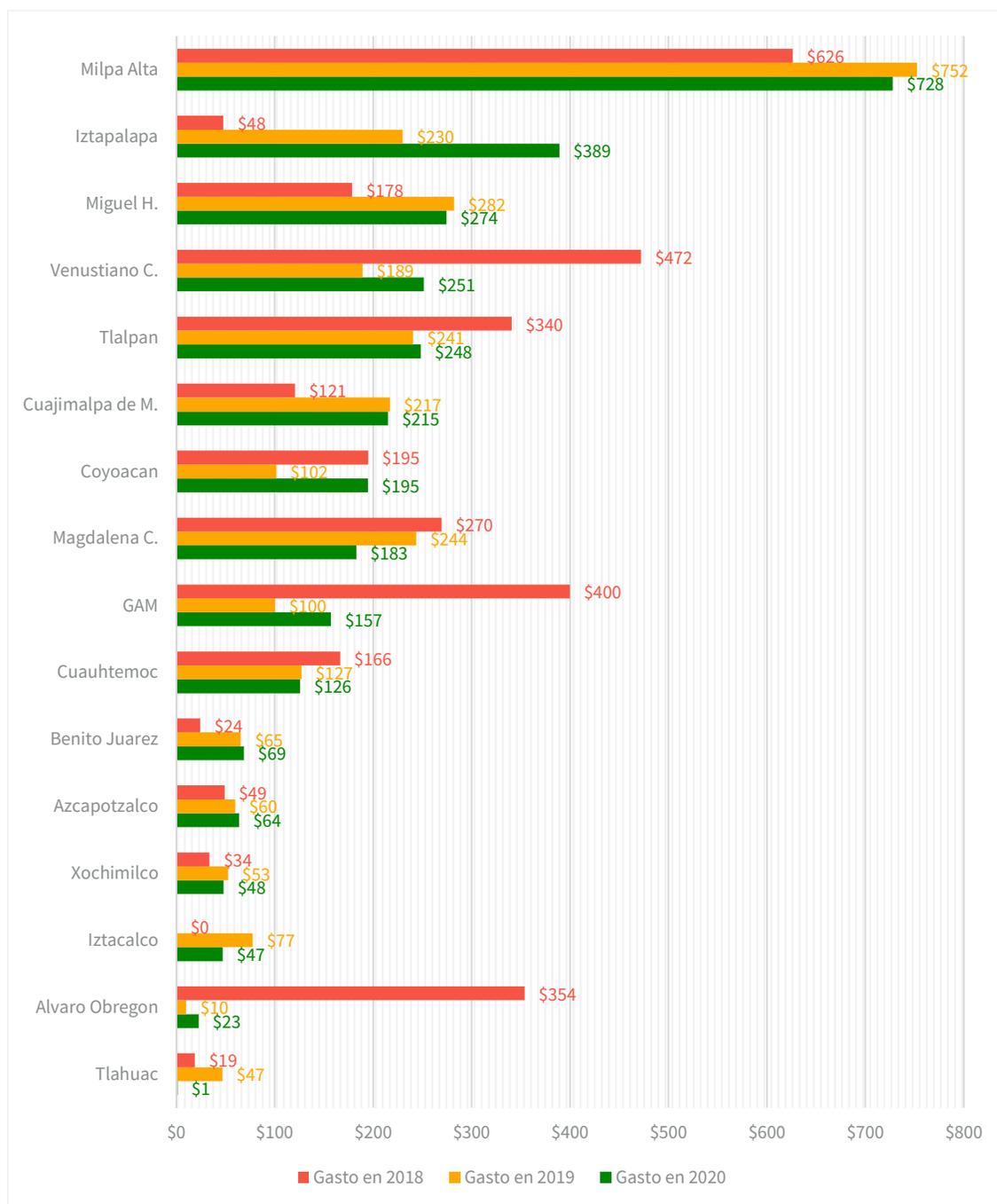
- **Gasto per cápita en programas sociales**

Con el afán de continuar con la caracterización de los programas sociales de las alcaldías, resulta pertinente analizar las disparidades en el gasto. Para ello, no basta con mostrar el presupuesto total destinado a dichos instrumentos según alcaldía, ya que el tamaño y las características de la población en cada una es muy diferente. En ese sentido, el análisis del gasto per cápita permite ahondar con mayor precisión sobre este cuestionamiento.

La información que se presenta en la gráfica 2.4 permite ver el uso de recursos en programas sociales por persona según demarcación. Hay que tener en cuenta las limitaciones de este indicador. En primer lugar, el gasto per cápita no da cuenta en absoluto de la cobertura de los programas sociales. De igual forma, este indicador no corrobora que el dinero se invierta en apoyos directos a la población, ya que se puede destinar a apoyos grupales o puede estar incluido el gasto de operación. Por último, cabe aclarar que este indicador está anualizado, de modo que debería dividirse entre 12 si se quiere constatar cuánto dinero se presupuesta mensualmente por habitante en programas sociales.

En 2018, Gustavo A. Madero fue la alcaldía que tuvo el presupuesto más grande en términos absolutos (465,5 millones de pesos); sin embargo, no puede obtener el primer lugar en el gasto per cápita por efecto del gran tamaño de su población. En cambio, Tlalpan, cuya población es prácticamente la mitad de la de Gustavo A. Madero, alcanza una cifra similar. Por otro lado, Iztapalapa, la alcaldía más poblada de la Ciudad de México, llega a tener uno de los gastos per cápita más reducidos, mientras que Milpa Alta, la menos poblada, presenta el gasto más grande de todos. Como se ha expuesto anteriormente, esta situación no resulta anómala, ya que, en términos per cápita, Milpa Alta es la demarcación mejor financiada de todas, en tanto que Iztapalapa muestra el menor financiamiento total per cápita.

GRÁFICA 2.4. GASTO ANUAL PER CÁPITA EN PROGRAMAS SOCIALES DE 2018 A 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020.

Durante 2019, la reestructuración del gasto se puede apreciar de nueva cuenta con este indicador. Llama la atención, en primer lugar, el caso de Milpa Alta, que en 2019 alcanzó el gasto per cápita más alto de todas las demarcaciones en el periodo estudiado. También es relevante el caso de Iztapalapa,

que prácticamente quintuplica su gasto en sólo un año, ubicándose muy por encima del promedio capitalino. Su situación fue singular: a pesar de que ese año alcanzó el gasto absoluto más grande de todas las demarcaciones, el tamaño de su población no le permitió alcanzar el primer puesto en el indicador de gasto per cápita. Algo similar había sucedido el año pasado con Gustavo A. Madero, lo cual ratifica que las alcaldías más pobladas enfrentan retos importantes en términos de la población atendida de sus programas sociales.

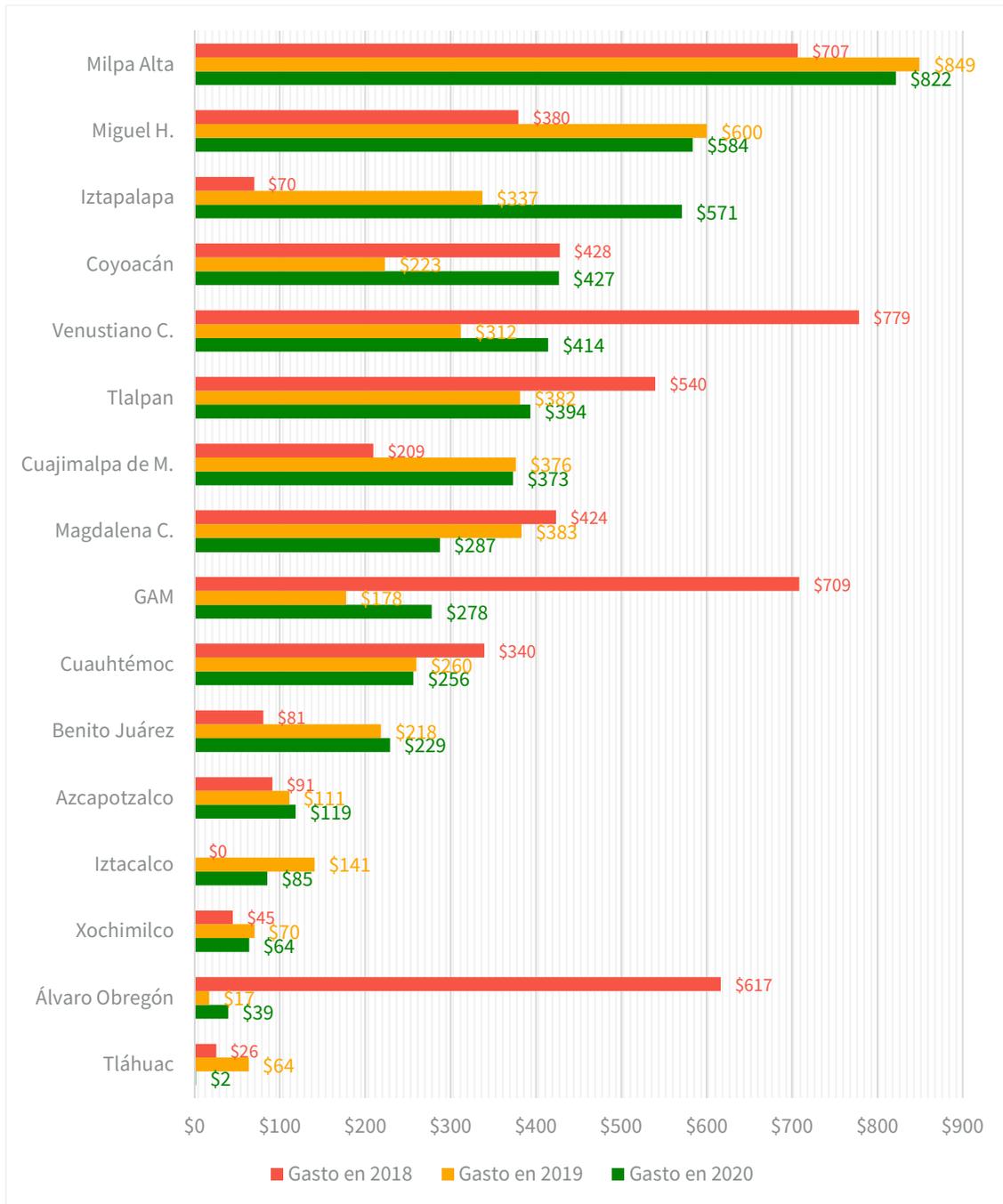
Finalmente, en 2020 se dibuja una dinámica similar a la del año pasado. Aunque Milpa Alta siguió en el primer puesto (después de un ligero decremento), sobresale de nuevo el caso de Iztapalapa, que alcanza el segundo lugar al incrementar su gasto per cápita prácticamente \$160 pesos respecto al año anterior. Esto da cuenta de un esfuerzo muy importante de gasto, ya que, en términos absolutos, significó un aumento mayor a 290 millones de pesos. Hay que recordar que, en 2020, Iztapalapa sigue siendo la alcaldía peor financiada en términos per cápita de la Ciudad de México y la segunda que más invierte en programas sociales por habitante, lo que da cuenta de la priorización que le asigna a estas estrategias. Otros incrementos relevantes sucedieron en Coyoacán, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero con aumentos de \$93, \$62 y \$56 pesos respectivamente. Por otro lado, llama la atención el caso de Tláhuac, cuyo gasto per cápita cayó a \$1 peso por efecto de la cancelación del programa “Alcaldía y escuelas crecen juntas con la educación”, que funcionó durante 2019.

Durante este año, el gasto per cápita promedio de la escala local en programas sociales fue de \$196 pesos anuales, considerando los distintos tamaños poblacionales y la pronunciada dispersión que se observa en algunos datos. Por su parte, el gasto per cápita en programas sociales del Gobierno central alcanzó \$1,267 pesos anuales ese mismo año, considerando el total de habitantes de la capital. La amplia brecha entre ambas cifras da cuenta de las limitaciones que tienen los gobiernos locales para acarrear un impacto significativo en el bienestar y en la calidad de vida de su población. Ello nos subraya la necesidad de iniciar un proceso de reflexión profunda sobre los programas sociales implementados desde el nivel local de gobierno, con el propósito de contribuir a su reestructuración, fortalecimiento y complementariedad con el Gobierno central.

- **Gasto por persona en situación de pobreza en programas sociales**

Las dos anteriores gráficas han permitido caracterizar el gasto en programas sociales de forma general: primero, en términos absolutos; después, dividido por número de habitantes. A pesar de ello, este análisis estaría incompleto si no se toman en cuenta las carencias y necesidades de la población de cada alcaldía en específico. Por tal motivo, se ha tomado al total de personas pobres por el indicador de NBI según alcaldía (estudiado en el capítulo tercero de la primera parte de la evaluación) y se ha dividido entre el total del gasto dirigido a programas sociales. Este ejercicio permite tener una visión aún más certera de la labor que realizan las alcaldías en su atención a los rezagos que muestra su población. La gráfica 2.5 sintetiza esta información.

GRÁFICA 2.5. GASTO ANUAL EN PROGRAMAS SOCIALES POR PERSONA EN SITUACIÓN DE POBREZA DE 2018 A 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020.

Pese a las tendencias que se han mostrado anteriormente, si se toma en cuenta la variable de pobreza, no resulta tan claro un patrón de gasto progresivo y acorde a las necesidades de las alcaldías (sobre todo bajo

el supuesto de que, a mayor pobreza, las demarcaciones deberían mostrar un gasto más amplio en programas sociales). El primer caso que resulta particularmente relevante es el de Tláhuac. Se trata de la alcaldía con el cuarto mayor porcentaje de personas en situación de pobreza por el indicador de NBI, pero su bajo gasto en programas sociales durante el periodo de estudio la relega hasta el extremo inferior de la gráfica. Algo similar sucede con Xochimilco, que también tiene una concentración importante de personas en esta condición, pero el gasto que destina a programas sociales es muy reducido en comparación con las demás. En ambos casos, aproximadamente siete de cada 10 personas son consideradas como pobres.

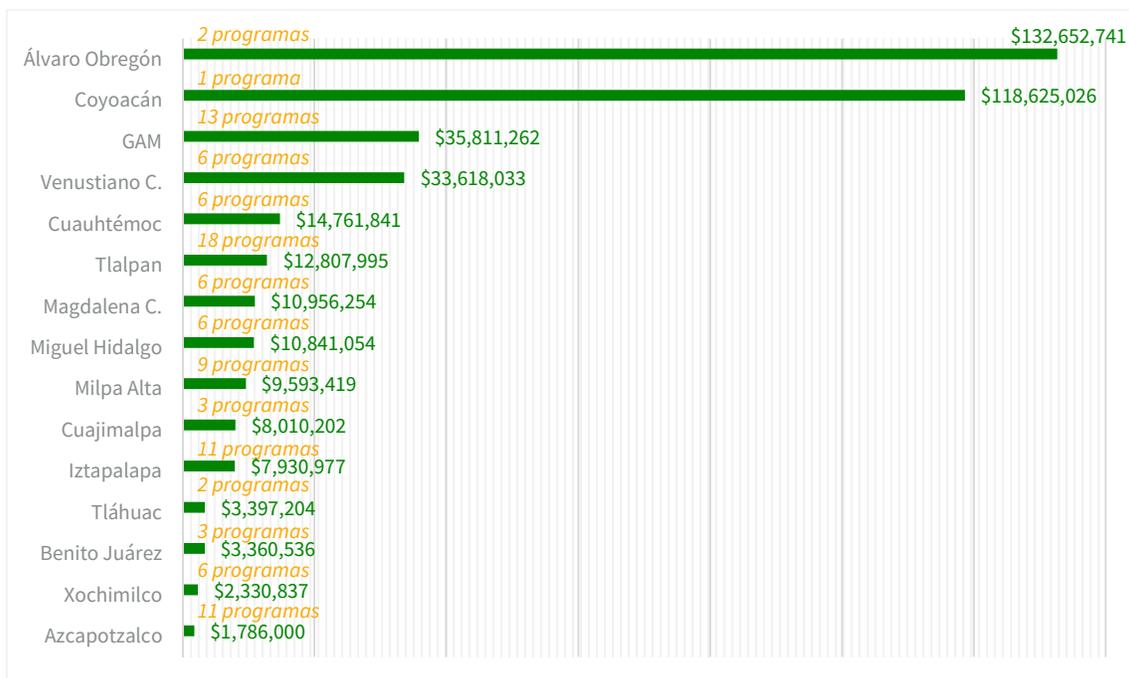
Por otro lado, Milpa Alta vuelve a sobresalir en gasto por persona en situación de pobreza; además, resulta destacable su estabilidad en el tiempo, ya que logra mantener un gasto semejante durante los tres años —aun después del cambio de administración. Asimismo, el caso de Iztapalapa es especial. A pesar de ser la tercera alcaldía con mayor concentración de pobreza por NBI, ha mostrado un esfuerzo relevante para reforzar sus programas sociales. En sólo dos años (de 2018 a 2020), esta alcaldía ha incrementado su gasto más de 500 pesos por habitante en situación de pobreza. Si se toma en cuenta que es la demarcación peor financiada, el esfuerzo es aún más significativo.

Al no trazarse un patrón claro de progresividad en la asignación de recursos, vale la pena iniciar un proceso de diálogo para reestructurar el gasto en programas sociales. Consideramos que se necesita contar con diagnósticos realizados por cada alcaldía para ayudar a corregir esta situación. Si bien la información que proporciona el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México tiene la capacidad de ahondar en términos generales sobre las carencias de la población de la Ciudad de México, es necesario que las demarcaciones complementen este proceso con un análisis pormenorizado de su situación particular. Especialmente este último gráfico ha hecho patente que, en términos generales, la variable de pobreza no está correlacionada, en muchas alcaldías, con el presupuesto en programas sociales. Ello resulta, sin duda, un área de mejora, dado que la naturaleza de este instrumento se aboca a la mitigación de conflictos estructurales y problemáticas arraigadas en una población, como las que recoge el indicador de NBI.

- **Dispersión programática**

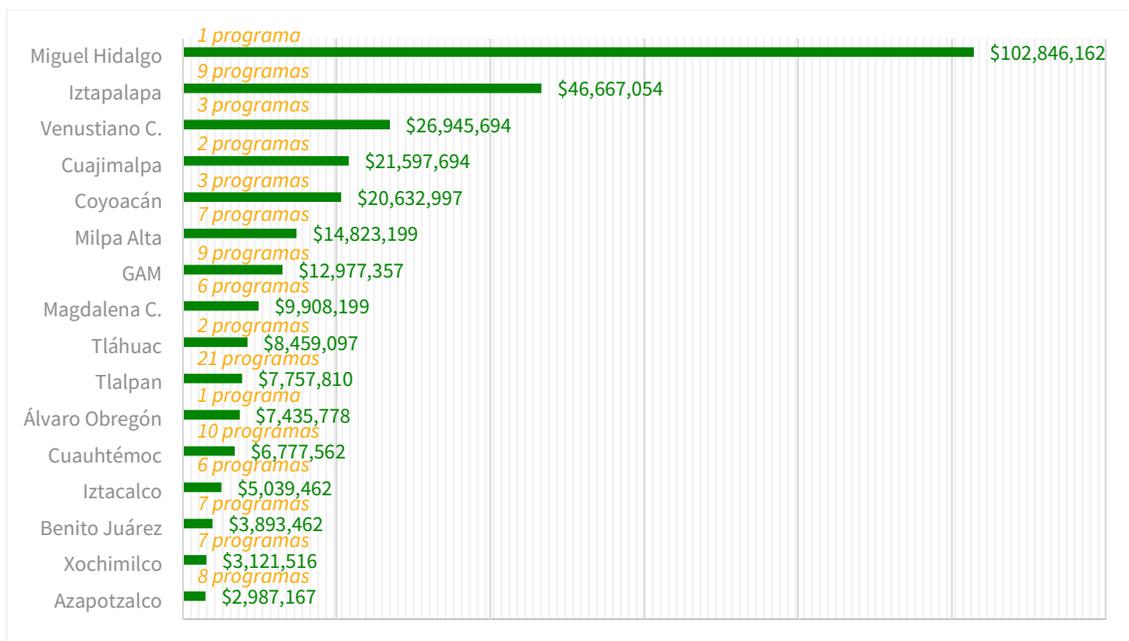
La variable de dispersión en el gasto de las alcaldías en programas sociales da cuenta del grado de racionalidad y planificación en el uso de los recursos públicos. El número de programas y el presupuesto promedio asignado permite estimar dicha variable. Las gráficas 2.6 a 2.8 ordenan de menor a mayor a las alcaldías en función del gasto promedio en sus programas sociales. En otro documento, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 c) se ha posicionado a favor de la disminución en la dispersión de programas, lo cual permite, entre otras cosas, tener menores costos de operación. En ese sentido, se defiende que, *ceteris paribus*, un menor número de programas —y no de presupuesto o beneficiarios— contribuye a eficientar el uso de los recursos públicos, a fortalecer la planeación y a concentrar esfuerzos. Las alcaldías suelen incurrir en esta condición porque, entre sus programas, llega a haber algún tipo de duplicidad que se podría resolver al conjuntar los apoyos a través de una única intervención.

GRÁFICA 2.6: PRESUPUESTO PROMEDIO POR PROGRAMA SOCIAL SEGÚN ALCALDÍA EN 2018
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



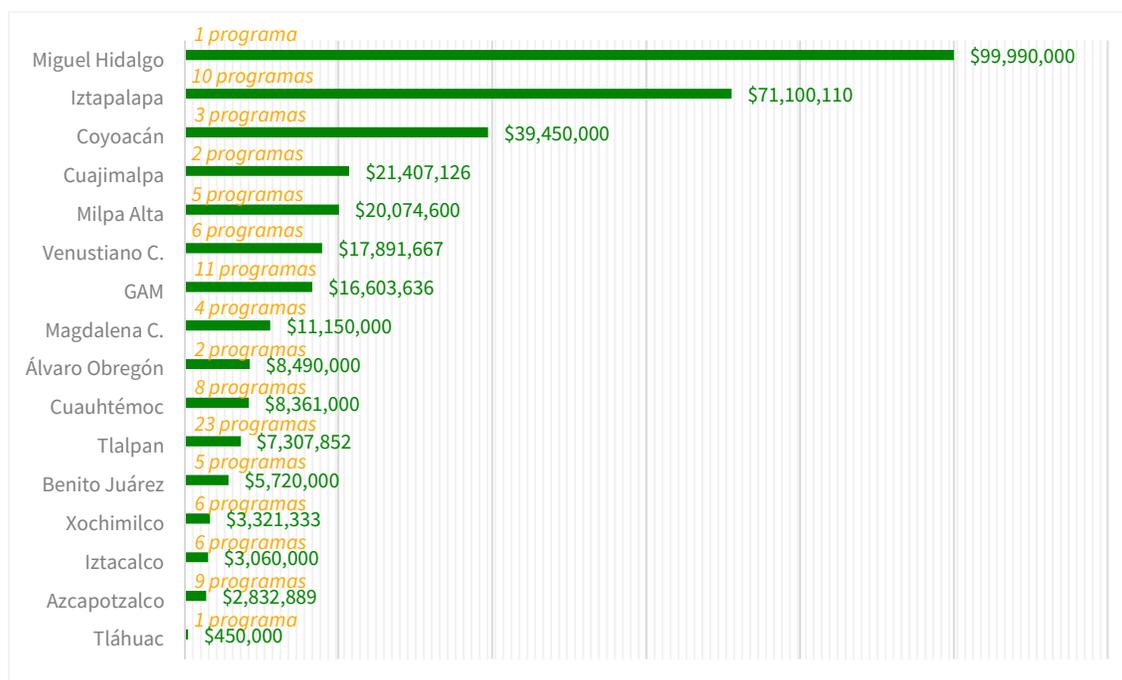
Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2018.

GRÁFICA 2.7: PRESUPUESTO PROMEDIO POR PROGRAMA SOCIAL SEGÚN ALCALDÍA 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2019.

GRÁFICA 2.8: PRESUPUESTO PROMEDIO POR PROGRAMA SOCIAL SEGÚN ALCALDÍA 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2020.

Tlalpan es un caso particular de gran dispersión programática. Históricamente, esta demarcación se ha caracterizado por tener un alto número de programas sociales: 18 programas en 2018, 21 en 2019 y, finalmente, 23 en 2020. Dichas cifras no son comparables con ninguna otra demarcación en el periodo en estudio, en efecto, se encuentran muy por encima del promedio de cada año. El caso que más se le asemejó fue Gustavo A. Madero en 2020, que llegó a tener 11 programas sociales. Fueron celebradas al respecto mesas de trabajo con la demarcación, con presencia de Coplade y el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, con el propósito de promover una menor dispersión de programas. Para ejemplificar nuestro planteamiento, baste afirmar que, en el caso de Tlalpan las leyes mandatan la publicación de 23 padrones de beneficiarios, 23 Reglas de Operación o 23 evaluaciones internas, todo ello de forma anual. En ese sentido, parecen claros los beneficios asociados a una mayor concentración de los recursos en menos programas sociales.

En 2018, el gasto promedio por programa social de todas las alcaldías se mantuvo en 16,9 millones de pesos, por arriba de 2019 (13,2 millones), pero por debajo de 2020 (17,1 millones). Este indicador se obtiene al obtener el presupuesto total de todos los programas sociales y dividirlo entre el número de ellos. En este primer año, las alcaldías Álvaro Obregón y Coyoacán se alejaron bastante del promedio general con 132 y 118 millones de pesos respectivamente. Ninguna de las dos cifras se volvió a alcanzar en el periodo estudiado, es decir, no hubo alguna otra alcaldía que volviese a tener un gasto promedio por programa social tan alto como lo sostuvieron estas dos demarcaciones en 2018.

Ha quedado manifiesto que el cambio de gobierno tuvo implicaciones relevantes en los programas sociales, condición que se hace patente en los diferentes indicadores. El que ahora se discute no es la excepción. En varias alcaldías se observa una ruptura drástica entre 2018 y 2019, por ejemplo, en Álvaro Obregón, Coyoacán y Gustavo A. Madero. El gasto promedio por programa social de las tres demarcaciones experimenta una tendencia a la baja. En la primera de ellas, este brusco cambio tiene que ver con la pérdida de peso del derecho a la vivienda en las alcaldías que se estudió más arriba. En efecto, los dos programas más importantes que tenía Álvaro Obregón en 2018 abonaban a ese derecho y en 2019 ninguno tuvo continuidad. Algo semejante sucedió en Gustavo A. Madero: entre otros programas que administró en 2018, tenía tres abocados al derecho a la vivienda cuyo gasto conjunto llegaba a 77 millones de pesos a precios constantes de 2020. Ninguno de ellos tuvo continuidad al año siguiente. Generalmente, los programas sociales consagrados a la vivienda son costosos y requieren un presupuesto robusto para ejecutarse.

Del mismo modo, Coyoacán experimentó una reducción importante en su gasto promedio por programa social a costa de eliminar un programa que tenía una población atendida de más de 20 mil personas beneficiadas en 2018 y sustituirlo por tres programas que, en conjunto, beneficiaron directamente⁷ a menos de 5,000 personas. Como se reforzará más adelante, esto muestra que no hay una relación directa entre el gasto promedio por programa social y el total de personas beneficiadas.

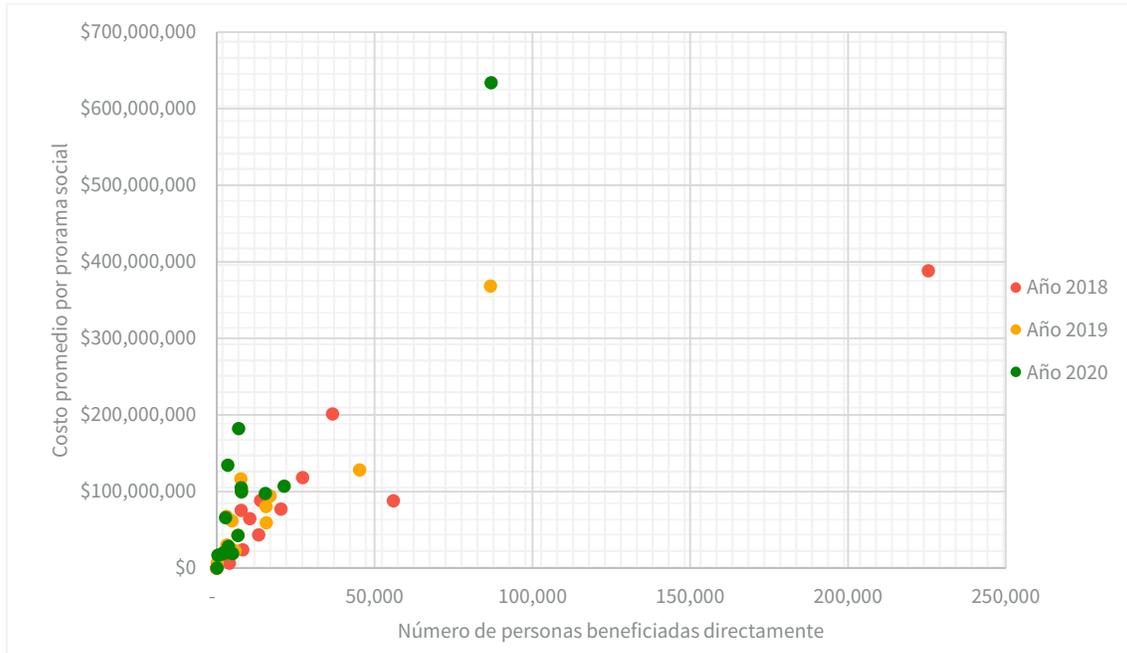
Por otro lado, hay otras alcaldías que muestran una rotunda tendencia al alza en este indicador, por ejemplo, Iztapalapa y Miguel Hidalgo. En la primera, este aumento se explica en buena medida por la creación en 2019 de tres nuevos programas, dotados de un gran presupuesto —y con coberturas semi-universales dos de ellos—, lo que resulta una práctica innovadora y relativamente excepcional en el contexto de las demarcaciones. Entre 2018 y 2019, la población atendida de Iztapalapa creció de aproximadamente 20 mil personas beneficiadas directamente a más de 86 mil. Por otra parte, Miguel Hidalgo tuvo también un incremento sustancial en este indicador al concentrar todo su gasto en un único programa en 2019, “La empleadora”, que logró apoyar directamente a casi 7,900 personas. Las dos alcaldías que mencionamos acapararon los primeros dos lugares en 2019 y 2020 en cuestión de no dispersión de programas.

La gráfica 2.9 muestra la relación entre el costo promedio por programa social según alcaldía y el número de personas beneficiadas directamente. No se observa un patrón claro de que ambas variables estén relacionadas directamente, de modo que la población atendida de los programas sociales de las alcaldías tiene que ver con otras variables, como la calidad de su diseño, y no necesariamente con una mayor asignación de recursos. Ello es hasta cierto punto contraintuitivo, ya que parece clara la relación entre población atendida y presupuesto, pero nos subraya la gran heterogeneidad de diseños y grupos de atención, situación que tiene un impacto central en las coberturas, como se verá posteriormente con más detenimiento. Se puede observar, adicionalmente, que la gran mayoría de las alcaldías tienden a

⁷ Al mencionar el concepto de *personas beneficiadas directamente*, se hace referencia a las personas beneficiarias individuales y a las personas facilitadoras.

concentrarse en la esquina inferior izquierda: no rebasan 100 millones de gasto promedio por programa social, ni 25 mil personas beneficiadas directamente.

GRÁFICA 2.9: RELACIÓN ENTRE EL COSTO PROMEDIO POR PROGRAMA SOCIAL SEGÚN ALCALDÍA Y EL NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS DIRECTAMENTE (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020.

2.1.3. Tipo de apoyo, criterios de selección y grupos de edad

Los programas sociales de las alcaldías han experimentado diferentes cambios, que no se pueden constatar únicamente en el presupuesto. Por tal motivo, en este subapartado estudiamos las características de estas intervenciones en función de tres variables: tipo de apoyo, criterio de selección y atención por grupos de edad. Este análisis permitirá, entre otras cosas, apoyar a la caracterización de los programas sociales de la escala local y conocer cuáles son los rasgos más típicos en sus diseños.

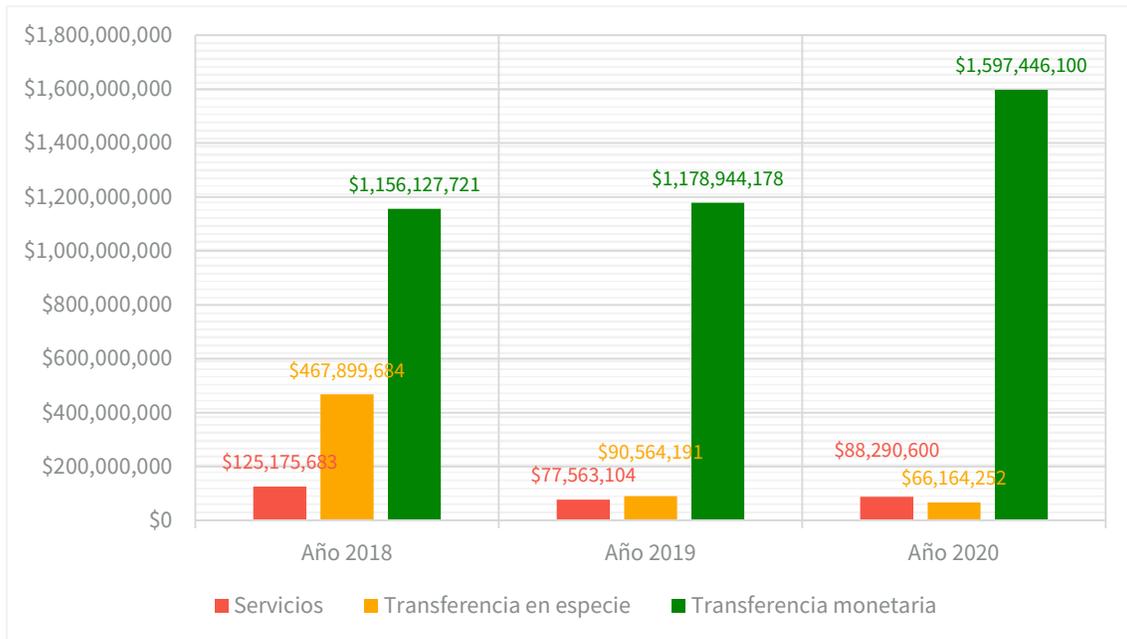
- **Tipo de apoyo**

El tipo de apoyo de los programas sociales permite analizar el modelo dominante de atención a derechos en las demarcaciones. Las transferencias monetarias han devenido en el rasgo dominante de los programas sociales de las alcaldías, al igual que sucede con las dependencias del Gobierno central. Ello responde al arraigo de determinados antecedentes, como el éxito que muestra la Pensión para personas adultas mayores implementada desde el año 2000 (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México,

2020 c). El 2018 se caracteriza por una predominancia clara de las transferencias monetarias. En ese momento, su monto requirió de dos terceras partes del presupuesto total. Simultáneamente, las transferencias en especie ocuparon el segundo lugar y su participación correspondió a poco más de un cuarto (26.7%) del presupuesto total destinado a programas sociales. En 2019 y 2020, decreció tanto el gasto en programas sociales de servicios como el de programas de transferencias en especie, fortaleciendo el protagonismo de las transferencias monetarias. Ello refuerza la tendencia desarrollada desde el Gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, son precisos varios comentarios alrededor de estos datos.

En primer lugar, la eliminación de las despensas en muchas demarcaciones, que acompañó a la estrategia adoptada desde el Gobierno central, explica en buena medida la pérdida de peso de las transferencias en especie entre 2019 y 2020. Como hemos mencionado, esta iniciativa es pertinente y apegada al enfoque de derechos, considerando el modelo de política pública que traducen las despensas. En segundo lugar, no obstante, el refuerzo de las transferencias monetarias por parte de las alcaldías supone un incremento del riesgo de la tendencia de las demarcaciones a multiplicar programas similares a los existentes en el nivel central, cuya proliferación no asegura los resultados esperados. Ello incrementa el riesgo de fragmentación y duplicidad. Por último, es necesario tener cautela con el análisis de la gráfica 2.10. Como se ha explicado en otros documentos, por su propia naturaleza, es lógico que los programas sociales articulen principalmente transferencias, ya que el gasto en infraestructura y en servicios públicos se canaliza a través de otros instrumentos, como fue analizado en la primera parte de la evaluación.

GRÁFICA 2.10: TIPO DE APOYOS POR PROGRAMAS SOCIALES, ESTUDIO COMPARATIVO DE 2018 A 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

Al consumarse el cambio de gobierno, el peso de cada tipo de apoyo en el presupuesto total se reconfiguró. En 2019, las transferencias monetarias continuaron como el tipo de apoyo más amplio y ganaron inclusive más relevancia frente a los otros dos tipos —situación que se terminó por afianzar durante el año próximo. En efecto, durante 2020, el presupuesto destinado a transferencias monetarias llegó a implicar aproximadamente 90% del presupuesto total, lo cual quiere decir que por lo menos nueve de cada 10 pesos gastados en programas sociales se encomendaba a este tipo de apoyo. Ese mismo año, las transferencias en especie alcanzaron su valor mínimo en el periodo estudiado, 3,8% del presupuesto total. Hay que destacar que aún en 2020 los programas de transferencias en especie, sin ánimo de estigmatización, son aquellos que presentan diseños más frágiles, mayor focalización y menor apego al enfoque de derechos.

En este tema Gustavo A. Madero merece mención aparte. Durante 2018 fue la alcaldía que más programas tuvo de transferencias en especie: seis de sus trece programas contaban con estos apoyos. Ese año, en esta demarcación se desarrolló una álgida pugna electoral, que desembocó finalmente en el cambio de gobierno. Es importante considerar esta situación a la luz de los instrumentos movilizados por Gustavo A. Madero durante el año 2018, principalmente despensas, que la literatura ha mencionado como programas con mayor riesgo de utilización clientelar (Cameo & Pilatowsky, 2019).

Este análisis sobre el tipo de apoyo nos conduce a conclusiones valiosas. Aunque las transferencias monetarias siempre fueron el apoyo más relevante en términos presupuestarios, se observa una ganancia progresiva de peso frente a los otros tipos de transferencia. Por otra parte, los servicios mantuvieron cierta constancia a lo largo del tiempo, aunque su peso siempre fue poco significativo (en ningún año rebasó 8%). Algo similar sucedió en el Gobierno central ese mismo año, cuyo monto destinado a servicios ocupaba menos de una décima parte del presupuesto total: únicamente 8.8%.

- **Criterios de selección**

La forma como los programas sociales eligen a las personas beneficiarias aporta información importante para caracterizar su diseño. La gráfica 2.11 hace referencia al criterio de selección entre los tres años y condensa el monto asignado a cada tipo de ellos (consultar anexo 5). En el periodo estudiado, el criterio dominante ha sido la focalización por vulnerabilidad; sin embargo, su preponderancia ha decrecido con los años al perder terreno frente a otros criterios. Durante 2018, más de 80% del gasto en programas sociales tenía un criterio de focalización por vulnerabilidad. En mucha menor medida, se utilizó la focalización territorial, criterio que ocupó únicamente 12.5% del gasto total. Los demás criterios fueron aún menos notorios.

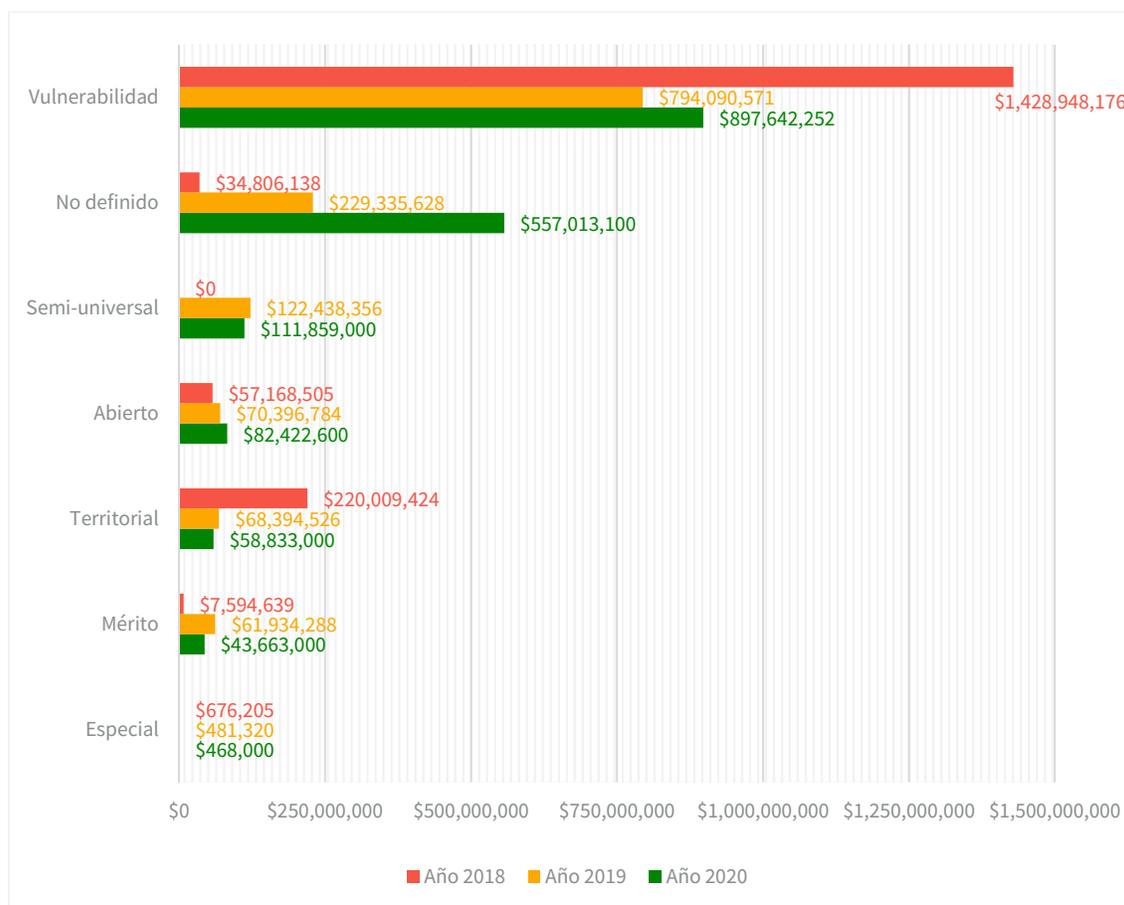
En 2019, la focalización por vulnerabilidad siguió como el criterio principal, pero perdió relevancia frente a los demás. Durante este año comenzaron a ser cada vez más abundantes los programas que no definieron claramente un criterio de selección y, por efecto de su gasto, llegaron a ser el segundo grupo más importante: el gasto en este tipo de programas significó casi un tercio de aquellos que focalizaban

por vulnerabilidad. Dicha situación resulta neurálgica y constituye uno de los problemas más importantes de las nuevas administraciones locales, a partir de cuyo hallazgo se formulan recomendaciones en el presente trabajo.

En términos presupuestales, la focalización territorial tuvo un decremento importante a partir del cambio de administración. Al interior de las demarcaciones, la desigualdad se vuelve muy evidente: al tiempo que hay lugares caracterizados por tener condiciones prósperas, hay también zonas con acentuadas carencias —a veces, inclusive, pueden estar muy próximas una de la otra. Esta necesidad por priorizar con base en un criterio espacial tiene correspondencia con algunas medidas del Gobierno central, por ejemplo, con los PILARES o la Estrategia 333. Pese a ello, el análisis de la gráfica parece indicar que, al menos en los gobiernos locales, se tendió a preferir otros mecanismos de focalización.

Ese mismo año aparece el criterio semi-universal, en el que hemos clasificado a los programas de Iztapalapa: “Ayuda económica y bienestar integral para estudiantes de secundaria que residen en Iztapalapa” y “Ayuda económica y bienestar integral para niñas y niños de primaria que residen en Iztapalapa”. Aunque de manera aún incipiente, estos dos programas comenzaron a asemejarse al conjunto de estrategias del Gobierno central por medio de los cuales se han universalizado las coberturas de los apoyos, por ejemplo, en “Mi beca para empezar” o “Útiles y uniformes escolares gratuitos”.

GRÁFICA 2.11: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN CRITERIOS DE SELECCIÓN ENTRE 2018 Y 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

En cuanto al criterio denominado *abierto*, prevalecieron principalmente programas de deporte y cultura. Tal como puede verse, mantiene cierta constancia a lo largo de los años. Por otro lado, la focalización por mérito y la focalización especial no cuentan con gran relevancia en el presupuesto de programas sociales en 2019, ya que, en conjunto, no llegan a cubrir siquiera 5% del total.

Por último, en 2020 se cierra aún más la brecha entre la focalización por vulnerabilidad y los programas con criterio no definido: aunque la primera permaneció como la que mayor presupuesto tuvo, su porcentaje respecto al total se redujo 7%; simultáneamente, el porcentaje de programas con criterio no definido se elevó (pasó de significar 17% del presupuesto total en 2019 a 31% en 2020). No tenemos evidencia suficiente para plantear una hipótesis sobre cómo se termina decidiendo en estos casos la asignación de los apoyos; en cualquier caso, se trata de una práctica a prevenir y erradicar. En cuanto a la focalización semi-universal, hubo un ligero decremento en el presupuesto agregado de los dos programas, que, por efecto de la inflación, se hizo aún más evidente. Por último, al igual que sucedió en los

dos años anteriores, la focalización por mérito y la especial no tienen mayor relevancia en el presupuesto total: de manera conjunta apenas alcanzan a rebasar 2.5%.

A partir de lo anterior, podemos obtener las siguientes cuatro conclusiones respecto a los programas sociales de las alcaldías en el periodo estudiado:

- a. Preferencia por la vulnerabilidad como criterio de focalización;
- b. Empeoramiento en la calidad de los criterios de selección: ello se infiere a partir del incremento progresivo de programas que no definen claramente cómo se eligen a las personas beneficiarias;
- c. Pérdida de peso en la estrategia de priorizar a las colonias más rezagadas al interior de cada demarcación;
- d. Poca relevancia de otros criterios de focalización como semi-universal o por mérito —en el caso del primero, se vislumbran las claras limitaciones presupuestales que le impiden a los gobiernos locales contar con este tipo de mecanismo. En el caso del segundo, la reducción de los programas meritocráticos materializa la orientación formulada por el Gobierno de la Ciudad de México, al universalizar “Niñas y niños talento” y convertirlo en “Mi beca para empezar”.

La situación de los programas sin criterio definido merece un comentario aparte. La gran mayoría de estos programas son intervenciones que involucran la participación de personas facilitadoras de servicio. En 2019, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México modificó los lineamientos para elaborar Reglas de Operación, dando cabida, por primera vez, a la figura de personas facilitadoras de servicios, con la voluntad de transparentar la inclusión de aquellas personas que han tenido un rol histórico central en los programas sociales, pero cuya regulación había sido una laguna. Ese proceso se ha visto acompañado de un incremento exponencial de la incorporación de personas facilitadoras de servicio, tendencia que también se observa a nivel del Gobierno central. Sin embargo, a diferencia de lo observado en el Gobierno de la Ciudad de México, en las alcaldías destaca una tendencia por no definir criterios claros de selección de esta figura, quizá a partir de una interpretación errónea de los lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México en la que se asume que sólo es necesario incluir estos criterios para la elección de las personas beneficiarias individuales. Cabe destacar que, en 2019 y 2020, uno de los principales cambios incorporados por los lineamientos emitidos para la elaboración de Reglas de Operación fue la inclusión explícita de un apartado sobre criterios de selección de la población beneficiaria, complementario pero distinto al que históricamente se solicitaba de requisitos de acceso. En ese sentido, sin lugar a duda, vuelve a emerger la reflexión sobre el rol de las personas facilitadoras en los programas sociales de la Ciudad de México (tanto a escala local como en el Gobierno central) y las implicaciones que se derivan desde el punto de vista del modelo de política social. En este caso, parece evidente, al menos para las alcaldías, la necesidad de fortalecer los criterios de selección de estas figuras.

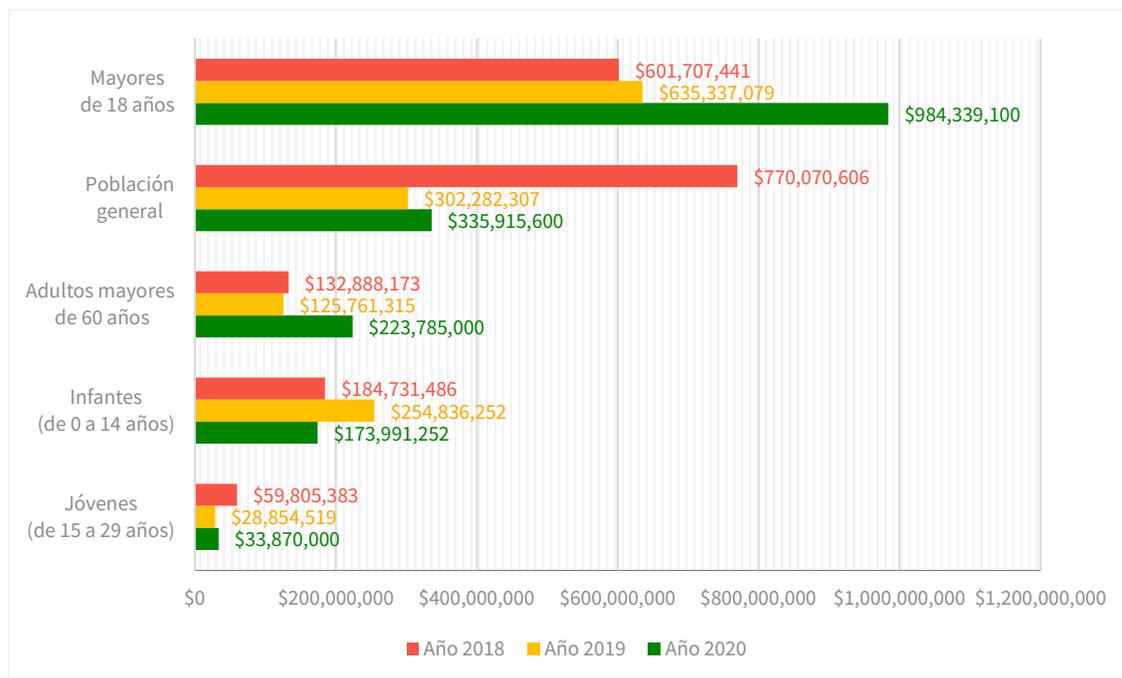
Además de lo anterior, es importante destacar que la Ley de Desarrollo Social para el D.F. mandata la utilización de la focalización como criterio prioritario en aquellos casos que las restricciones presupuestarias no permiten la plena universalidad. En ese sentido, se observa también un deterioro en el grado de cumplimiento de los programas sociales entre 2018 y 2020. Como se ha insistido, el criterio de focalización territorial permite contribuir al cierre de brechas de desigualdad urbana y favorece la aplicación neutral y transparente de los recursos públicos asociados a programas sociales. Frente al criterio de vulnerabilidad, la focalización territorial permite una aplicación ágil y eficiente de los recursos públicos y contribuye a reducir los costos de operación.

Para la aplicación de criterios de vulnerabilidad, las demarcaciones se ven obligadas a implementar estudios socioeconómicos o a movilizar otro tipo de instrumentos cuya implementación acarrea la utilización de importantes recursos públicos. Además, el riesgo de discrecionalidad de la utilización de criterios de vulnerabilidad es siempre mayor en comparación con la focalización territorial, al quedar abierta la interpretación de la información que se recaba de cada beneficiario, la metodología para el levantamiento de dichos estudios y, destacadamente, el universo de población a la cual se le aplica dicho cuestionario. En ese sentido, se debe fortalecer el criterio de focalización territorial, que, además de estar mandatado por la Ley de Desarrollo Social para el D.F., es el que cuenta con mayor nivel de pertinencia, eficiencia y transparencia.

- **Atención por grupos de edad**

La atención por grupos de edad es otro indicador elocuente para caracterizar las prioridades de los programas sociales de las alcaldías (ver gráfica 2.12). En 2018, una buena parte de los programas se caracterizaron por atender de manera general a la población sin imponer un criterio de edad específico; es decir, aquella nominada como *población general*. El segundo grupo más importante de programas estaba constituido por aquellos que atendían a la población mayor de 18 años. En conjunto, estos dos grupos de programas retuvieron prácticamente tres cuartas partes del presupuesto.

GRÁFICA 2.12: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN GRUPOS DE EDAD ATENDIDOS ENTRE 2018 Y 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

Nota: Con el propósito de tener un estudio más preciso, se tomó la decisión de separar el grupo de *personas mayores de 18 años* de aquel de *adultos mayores*. Si bien estamos conscientes de que las personas adultas mayores pueden asociarse al primer grupo, consideramos que, al asignarles una categoría específica, es posible obtener más hallazgos sobre la atención de sus derechos. La histórica inscripción de su caso particular en la agenda pública justifica esta decisión.

El cambio de administración ocurrido en 2019 generó algunas transformaciones. Posiblemente, la más profunda fue la pérdida de protagonismo de los programas que atendían a la población general, rubro que transitó de contar con 44% del presupuesto total en 2018 a 22% en 2019. En términos absolutos, este conjunto de programas redujo su presupuesto a más de la mitad y perdió el primer puesto frente a aquel consagrado a personas mayores de 18 años (que para 2019 abarcó prácticamente la mitad de los recursos totales destinados a programas sociales). Cabe destacar que este último grupo poblacional tuvo incrementos progresivos durante el periodo estudiado. No es descartable que podamos atribuir el cambio a una más precisa definición de la población objetivo, ahora acotada a mayores de 18 años y antes sin delimitación explícita, lo que no estaría mostrando cambios de fondo en los programas sociales de las demarcaciones.

Otro grupo poblacional que contó con un incremento presupuestal entre 2018 y 2019 fue el de las personas infantes. Ello mostró el interés de las demarcaciones por atender a este grupo poblacional, situación que tuvo sintonía con el Gobierno central, cuya política también se concentró particularmente en este grupo a partir de 2019. Al año siguiente, no obstante, el gasto dedicado a infantes decreció en la

escala local. Una explicación de este decremento puede asociarse a la puesta en marcha del programa “Mi beca para empezar” durante los últimos meses de 2019.

Por otro lado, vale la pena destacar el reducido peso que tiene la atención específica a las personas jóvenes a través de programas sociales. Dicho rubro alcanza el punto mínimo de gasto en 2019, pero, aun así, en cualquiera de los tres es el grupo menos priorizado. Algo similar sucede con el Gobierno central. Es importante mencionar que algunos programas sociales que se destinan a población abierta o a mayores de 18 años es posible que atiendan, por su naturaleza, prioritariamente a jóvenes, aunque no serían registrados de esa forma para el cómputo estadístico. Se pueden citar al respecto programas de fomento de la cultura o el deporte, en los que es razonable esperar una alta participación juvenil. A nivel del Gobierno de la Ciudad de México, destaca el gasto pionero para la creación de PILARES a lo largo de toda la capital, iniciativa que está particularmente diseñada para la juventud. Considerando el reducido gasto en programas sociales enfocados a este rubro que se registra en el nivel de las alcaldías, es importante valorar la posibilidad de reforzar el apoyo a este grupo poblacional, lo que se puede traducir en programas de capacitación, fomento del empleo, infraestructura cultural o deportiva, participación social y otros.

Tal como se ha reiterado anteriormente, el 2020 se caracterizó por recuperar el presupuesto que se había destinado durante 2018 y que se redujo sustancialmente durante 2019. El indicador de gasto por grupo de edad ratifica dicha situación. Todos los rubros, a excepción del de infantes, tuvieron un incremento presupuestal en términos absolutos durante 2020 con respecto a 2019. Destacó, primeramente, el rubro de mayores de 18 años, que continuó en primer lugar, pero ahora con un incremento aproximado de 350 millones de pesos. De esta forma, permaneció en segundo lugar el grupo de programas que atiende a la población general, ya que su incremento frente al año pasado fue limitado: apenas 33 millones. Casi ocho de cada 10 pesos que se invirtieron en programas sociales de alcaldías se destinaron a alguno de estos dos grupos de edad. Muy por debajo de ellos se encuentran los grupos de personas adultas mayores e infantes, que siempre mantuvieron cierta constancia en términos absolutos. Por último, como los otros años, el grupo de jóvenes quedó relegado.

A partir de lo anterior se pueden obtener las siguientes conclusiones respecto a los grupos de edad. En primer lugar, las alcaldías tendieron a concentrar el gasto en programas de población general y en personas mayores de 18 años. Respecto al primero de esos grupos, muchos de los programas no establecieron un rango de edad específico y ello da cuenta sobre un posible patrón de vaguedad a la hora de determinar los problemas atendidos por parte de los gobiernos locales. Durante el proceso de identificación y ulterior caracterización de las problemáticas, parece ser que la variable de edad, a pesar de ser trascendental, no resultó prioritaria en comparación con otras, por ejemplo, las variables de vulnerabilidad o pobreza. Lo mismo sucedió con el grupo de mayores de 18 años, cuya presencia se hizo palmaria principalmente por los programas cuyo gasto se dirige a impulsar proyectos, en los cuales la persona beneficiaria debe ser mayor de edad.

La segunda conclusión es que las alcaldías, en materia de programas sociales, tienen un reducido gasto en la atención a personas jóvenes. En 2018, había 12 programas destinados a este grupo, cifra que se redujo a diez y nueve respectivamente durante 2019 y 2020. Adicionalmente, el presupuesto de ellos fue muy reducido. Por ejemplo, en 2020, el presupuesto destinado a programas que atendieron a personas jóvenes fue de 3,7 millones de pesos, mientras que el promedio general fue mayor a 17 millones. Lo anterior refleja la escasez y desproporción de los recursos destinados a ese rubro.

Finalmente, la tercera conclusión muestra la limitada atención a personas adultas mayores e infantes. Como ya se mencionó, el Gobierno central se caracterizó por priorizar a ambos grupos de edad, especialmente durante 2019, a través de programas como “Mi beca para empezar” y la “Pensión alimentaria para adultos mayores”. En ese contexto, emergen verdaderas áreas de oportunidad para la intervención de los programas sociales de las alcaldías, mismas que podrían acumular un grado de sinergia importante con otras políticas desarrolladas desde distintos niveles de gobierno. Así, se propone que las demarcaciones consideren el desarrollo de programas sociales destinados a:

- a. Jóvenes. En este ámbito pueden diseñarse estrategias de capacitación, prevención de adicciones, salud sexual, empleo o fomento de la participación social, cultural y cívica de la juventud. Consideramos que, de forma general, ha habido una desatención a este grupo poblacional, independientemente que se trata de un grupo muy amplio y diferenciado en sus problemáticas.
- b. Primera infancia. En este sector deben reforzarse las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los cuidados públicos y del sistema de educación inicial (0-5 años). Ello permitiría acumular impactos relevantes desde el punto de vista de la equidad de género y la participación laboral femenina, en un contexto marcado por las dificultades asociadas a la pandemia.

Esta estrategia permitiría articular la coordinación, desde el punto de vista de los grupos de edad, entre distintos niveles de gobierno. El nivel federal lidera la atención a los adultos mayores, a través de la “Pensión alimentaria para adultos mayores”. A su vez, el Gobierno central de la Ciudad de México cuenta con importantes estrategias y programas para la niñez. Las alcaldías pueden generar una contribución significativa desarrollando programas para la primera infancia y, también, para el sector juvenil, complementarias a otras que apoyan a estos sectores.

2.1.4. Población atendida

Un indicador absolutamente central para valorar los programas sociales de las alcaldías es la población atendida. Para fines de mayor claridad y precisión, el estudio se divide en tres secciones: a) personas beneficiarias individuales, b) personas facilitadoras y c) apoyos grupales. Finalmente, se estudiarán en conjunto para destacar algunas líneas generales y poder hacer inferencias sobre la política social subyacente de las alcaldías durante el período comprendido entre 2018 y 2020.

Antes de proceder al análisis, cabe hacer la distinción de cada tipo de persona beneficiaria en los mismos términos que se han referido en la Evaluación Estratégica (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c):

- a. Personas beneficiarias individuales: son aquellas que reciben una transferencia de manera directa y sin intermediarios por parte de las alcaldías.
- b. Personas facilitadoras: son las que reciben una transferencia a cambio de una contraprestación, como dar clases, impartir talleres, coordinar algún programa, etcétera. Muchas alcaldías utilizan a esta figura para llevar a cabo sus programas. En estos esquemas, las personas que reciben el beneficio indirectamente —es decir, mediante la intermediación de la persona facilitadora—, se llama *persona usuaria*.
- c. Apoyos grupales: específicamente, en esta categoría se agrupan los apoyos que no son destinados a una sola persona, sino a un conjunto de ellas.

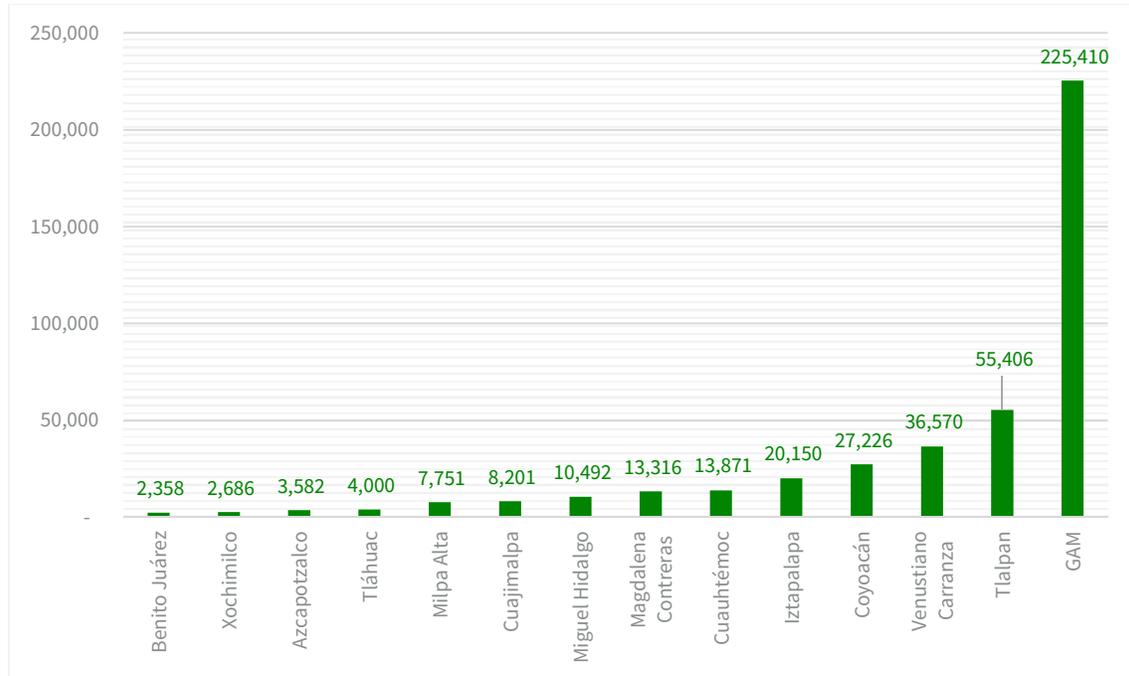
- **Personas beneficiarias individuales**

El primer elemento por analizar corresponde a las personas beneficiarias individuales. La serie de gráficas que se encuentran a continuación exponen esta información ordenada según alcaldía. En la gráfica 2.13 se observa una clara desproporción, en 2018, entre el primer lugar, ocupado por Gustavo A. Madero, y las demás alcaldías: la población atendida de dicha demarcación (calculada en 225 mil personas) supera por más de cuatro veces a la cifra alcanzada por Tlalpan, que, al atender a más de 55 mil personas, se coloca en el segundo puesto. En cierta forma, la cifra de Gustavo A. Madero es congruente con el gasto total en programas sociales durante 2018, indicador que también la clasificó en el primer sitio.

Hay varias explicaciones para el dato atípico de Gustavo A. Madero. En primer lugar, su oferta de programas sociales contemplaba una población atendida muy amplia, pero el apoyo era relativamente reducido. Un claro ejemplo de ello lo encontramos con el programa “Apoyo nutricional” que estipulaba la atención de 85,760 personas —por sí mismo, el programa superaba la población beneficiada de cualquier otra demarcación. El apoyo, no obstante, consistía en una despensa durante seis meses con valor de \$325 pesos cada una, lo cual resulta limitado tanto en el monto, como en la temporalidad. Otra condición para explicar esta amplia población atendida tiene que ver con la composición de los apoyos, los cuales eran mayormente transferencias en especie, por ejemplo: despensas, anteojos, uniformes escolares, artículos para el hogar, etcétera. Al final, el número de personas beneficiarias individuales de Gustavo A. Madero en 2018 no vuelve a encontrar un equivalente durante el periodo estudiado. En ese sentido, con respecto a Gustavo A. Madero en 2018, se obtiene un análisis ciertamente contradictorio, pues el elevado número de beneficiarios y de presupuesto etiquetado en programas sociales debería fortalecer el apego de las intervenciones al enfoque de derechos y a la perspectiva universalista. Ninguno de esos elementos concurre en los programas de dicha demarcación en 2018. La entrega masiva de despensas, la preferencia por las transferencias en especie, la focalización a ultranza o los criterios

poco claros de selección de la población beneficiaria muestran los rasgos típicos de un programa social asistencialista. Ello ofrece un buen ejemplo de que, si bien el análisis de las personas atendidas aporta gran evidencia para determinar la capacidad de transformación de la atención a derechos, son también datos insuficientes si no se acompaña con un estudio de las características del diseño de cada programa.

GRÁFICA 2.13: PERSONAS BENEFICIARIAS INDIVIDUALES POR PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2018

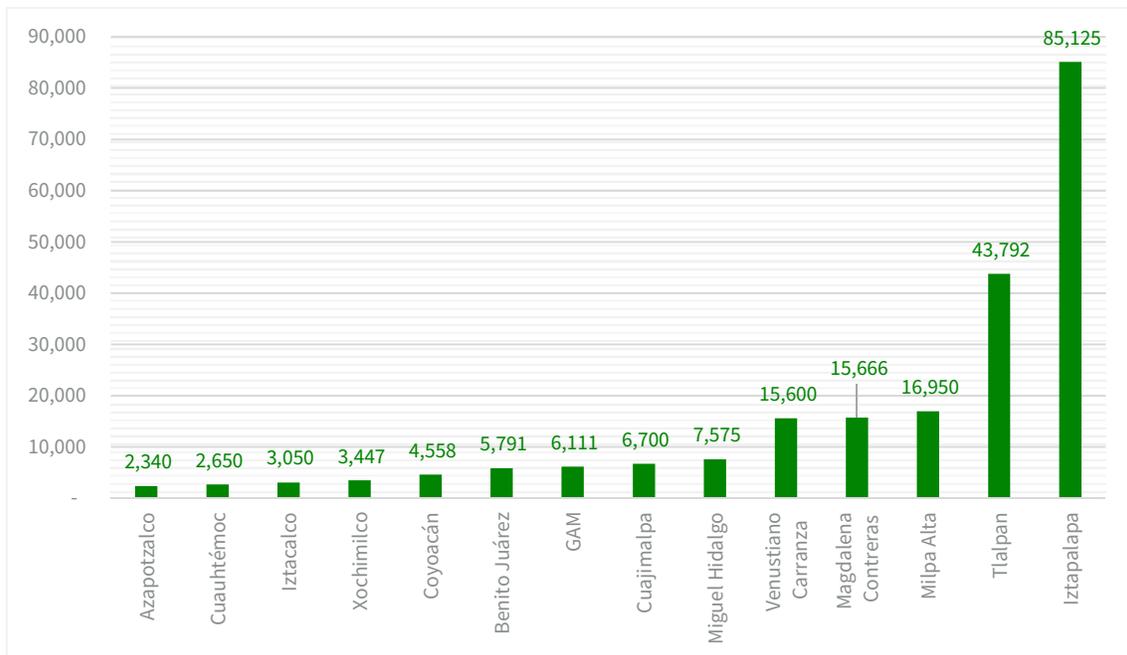


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018. Consultar anexo 5.

Por otro lado, la gráfica 2.14, asociada al 2019, da cuenta de una reestructuración de los programas sociales por parte de las alcaldías. En primer lugar, los lugares ocupados por las demarcaciones cambian completamente respecto al año anterior. De igual forma, se observa una menor dispersión en las cifras —sobre todo si se compara con 2018—; sin embargo, continúan algunas alcaldías cuyo número de personas beneficiarias individuales se proyecta muy por encima de las demás, particularmente Iztapalapa y Tlalpan. El incremento en la primera de ellas se explica, en mayor medida, por la creación de los programas: a) “Ayuda económica y bienestar integral para estudiantes de secundaria”, b) “Ayuda económica y bienestar integral para niñas y niños de primaria” y c) “Ayuda económica y bienestar integral para personas adultas mayores”. Los dos primeros programas tienen una población atendida que hemos categorizado como *semi-universal* al ser masiva y paulatinamente progresiva —al menos en lo estipulado por las Reglas de Operación.

Llama particularmente la atención de nueva cuenta el caso de Gustavo A. Madero, que destacó rotundamente en 2018 por su amplia población atendida, a pesar de las salvedades especificadas, y que, en 2019, no llega ni siquiera a 3% de lo que alcanzó el año anterior. Vale la pena analizar su caso porque ejemplifica elocuentemente lo que sucede en algunas otras demarcaciones. En general, su proceso da cuenta de que el cambio en el partido gobernante auspició una remodelación contundente en su diseño de programas sociales. Dicho cambio versó sobre dos ejes principales: el tipo de apoyos y el tipo de personas beneficiarias. Al igual que se estudió más arriba, el 2019 supuso una tendencia por reducir los apoyos en especie y transitar hacia otro tipo de estrategias, como las transferencias monetarias y, particularmente en 2020, los servicios. Eso mismo sucedió en Gustavo A. Madero: las transferencias en especie —y con ello la masiva cobertura— quedan suprimidas casi por completo al quedar únicamente un programa con esas características en 2020. Por otro lado, este año se caracterizó por una extensa incorporación de personas facilitadoras por parte de las alcaldías, tendencia que se amplió aún más en 2020. Esta condición provocó que cambiase el énfasis de los programas, así como el destino directo de sus recursos —lo cual, a su vez, implicó que se redujera el indicador de número de personas beneficiarias individuales, pero se incrementara el monto de los apoyos, como se verá. En efecto, Gustavo A. Madero pasó de no gastar en personas facilitadoras durante 2018 a destinar más de 50% de su gasto a este tipo de figuras en 2019. Esas dos condiciones explican el cambio evidente de esta demarcación.

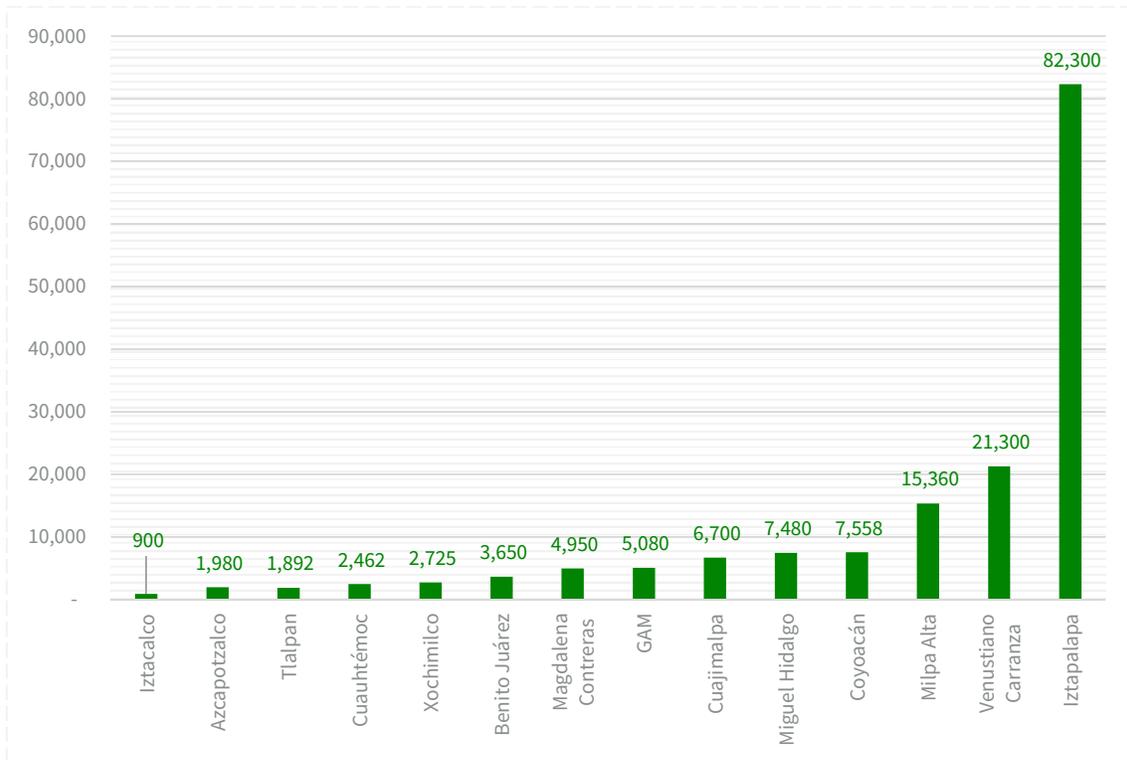
GRÁFICA 2.14: PERSONAS BENEFICIARIAS INDIVIDUALES POR PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2019



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2019. Consultar anexo 5.

El gráfico 2.15 concluye esta serie de gráficos que analizan los apoyos directos a personas beneficiarias individuales. El 2020 se caracteriza por una reducción mayor de las diferencias entre alcaldías; no obstante, Iztapalapa todavía sobresale ampliamente por encima del segundo lugar (dicha separación se hace aún más evidente este año). Asimismo, el caso de Tlalpan se vuelve llamativo al haber estado en segundo lugar el año anterior y después caer hasta el antepenúltimo lugar. Esta alcaldía tuvo una reducción extraordinaria al pasar de tener más de 43 mil personas beneficiarias individuales en 2019 a menos de dos mil en 2020. Dicha conversión se explica principalmente por la eliminación de dos programas, “Uniformes deportivos escolares” y “Mochila de derechos”, ambos caracterizados por dar apoyos en especie y tener poblaciones atendidas bastante amplias, pero con montos de apoyo limitados — algo similar había ocurrido el año pasado con Gustavo A. Madero. Asimismo, la alcaldía comenzó a diseñar más programas que empleaban personas facilitadoras y redujo considerablemente el número de programas que otorgaban apoyos a personas beneficiarias individuales.

GRÁFICA 2.15: PERSONAS BENEFICIARIAS INDIVIDUALES POR PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2020

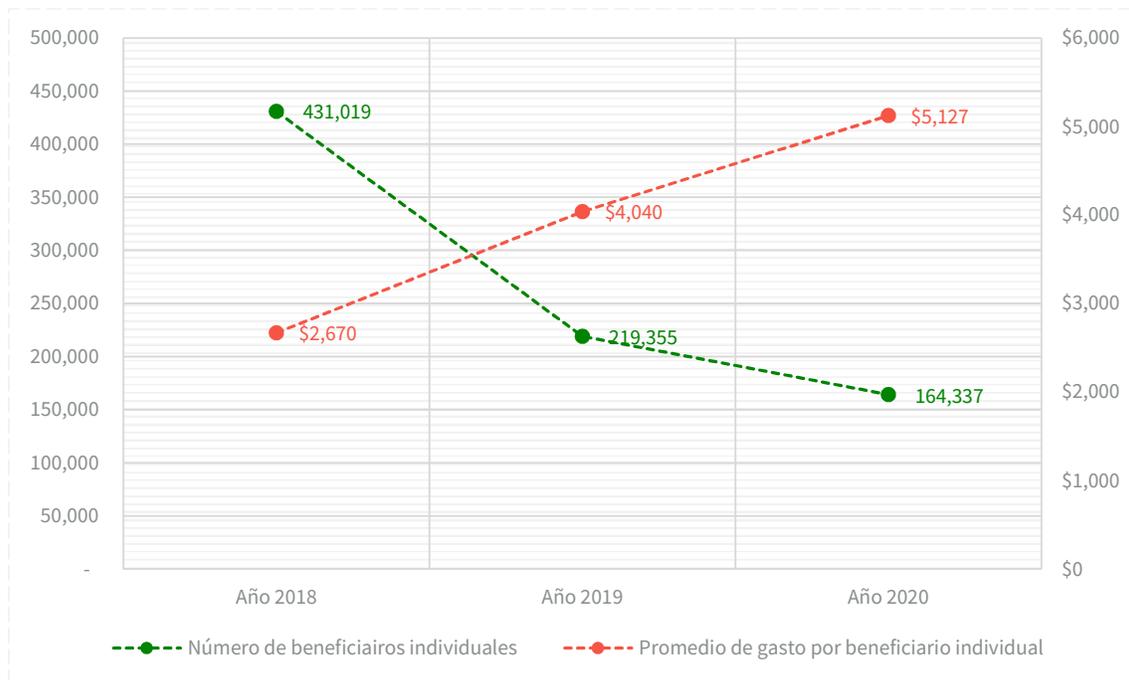


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2020. Consultar anexo 5.

Al haber estudiado los tres gráficos anteriores y tener una visión de conjunto, se advierte que la atención a la población se hace cada vez más pequeña conforme avanzan los años en el periodo estudiado (ver gráfica 2.16). En 2018 había una población atendida mayor a 430 mil personas, que se redujo prácticamente a la mitad para 2019. La tendencia a la baja continuó en 2020, aunque menos drástica, y llegó

aproximadamente a 164 mil personas finalmente en toda la Ciudad de México, de las cuales alrededor de la mitad fueron atendidas por la alcaldía de Iztapalapa. Al interpretar la gráfica, resulta necesario tener en cuenta la influencia vital que Gustavo A. Madero tuvo en las cifras de 2018: en efecto, más de la mitad del agregado de personas de ese año le correspondía a esta demarcación. Si se descuenta el efecto de dicha alcaldía, la cifra total de personas beneficiarias individuales de 2018 permanecería muy similar a aquella de 2019 —sería, incluso, más baja. Tenemos, de esta forma, una noción mucho menos marcada sobre la variación de los indicadores entre ambos años.

GRÁFICA 2.16: EVOLUCIÓN DEL GASTO PROMEDIO EN PERSONAS BENEFICIARIAS INDIVIDUALES (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

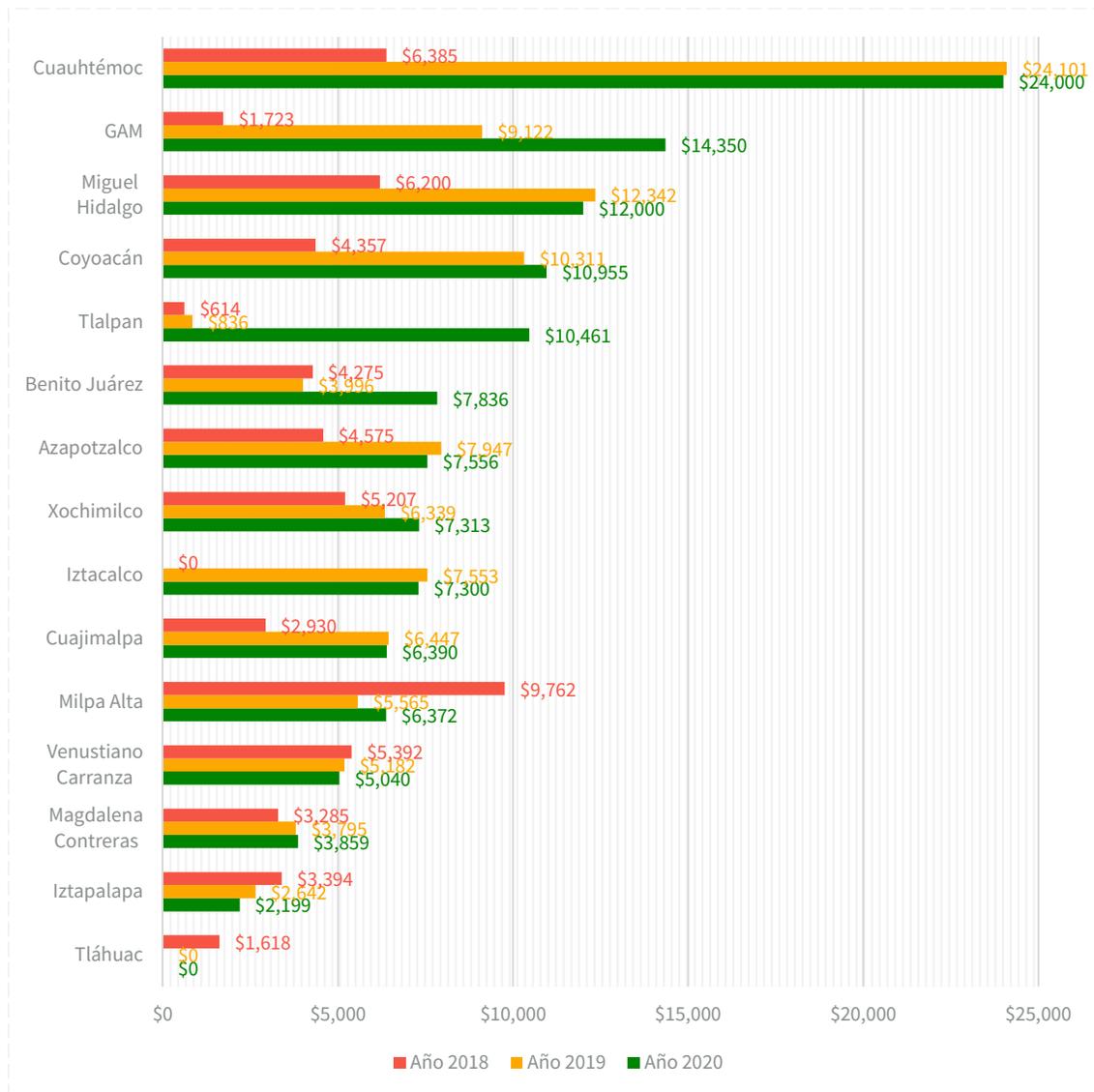


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

Para tener un diagnóstico preciso de lo que sucedió con las personas beneficiarias individuales, es igualmente importante conocer lo que ocurrió con el gasto promedio destinado a ellas. La misma gráfica 2.16 muestra que, en 2018, el gasto promedio por persona beneficiaria individual alcanza su punto más bajo. Posteriormente, en plena coyuntura del cambio de gobierno, se logra un incremento respecto al año anterior de más de 50% en el promedio. Por último, durante 2020, continúa la tendencia en el aumento del promedio por persona beneficiaria y, aunque menos pronunciado, su crecimiento es de aproximadamente 25% respecto a 2019. Esto nos muestra de forma elocuente y empírica la tradicional tensión entre coberturas y el monto de los apoyos de los programas sociales. En este caso, se observa que las alcaldías, a lo largo del periodo estudiado, han optado por incrementar el monto de los beneficios y entregables a costa de reducir a las personas atendidas. Ello es, sin duda, un arma de doble filo, ya que

se incrementa la suficiencia de las transferencias para contribuir al bienestar, pero se reducen los alcances y el número de personas beneficiarias por parte de las intervenciones. En ese sentido, no se puede tampoco entender esta tendencia sin dimensionar el incremento generalizado en el número de personas facilitadoras en programas sociales de las alcaldías. Es claro que como contraprestación a los trabajos y actividades que realizan las personas facilitadoras, las transferencias etiquetadas en programas sociales deben ser superiores a la que se entrega en otro tipo de programas, al tiempo que se reduce la cobertura.

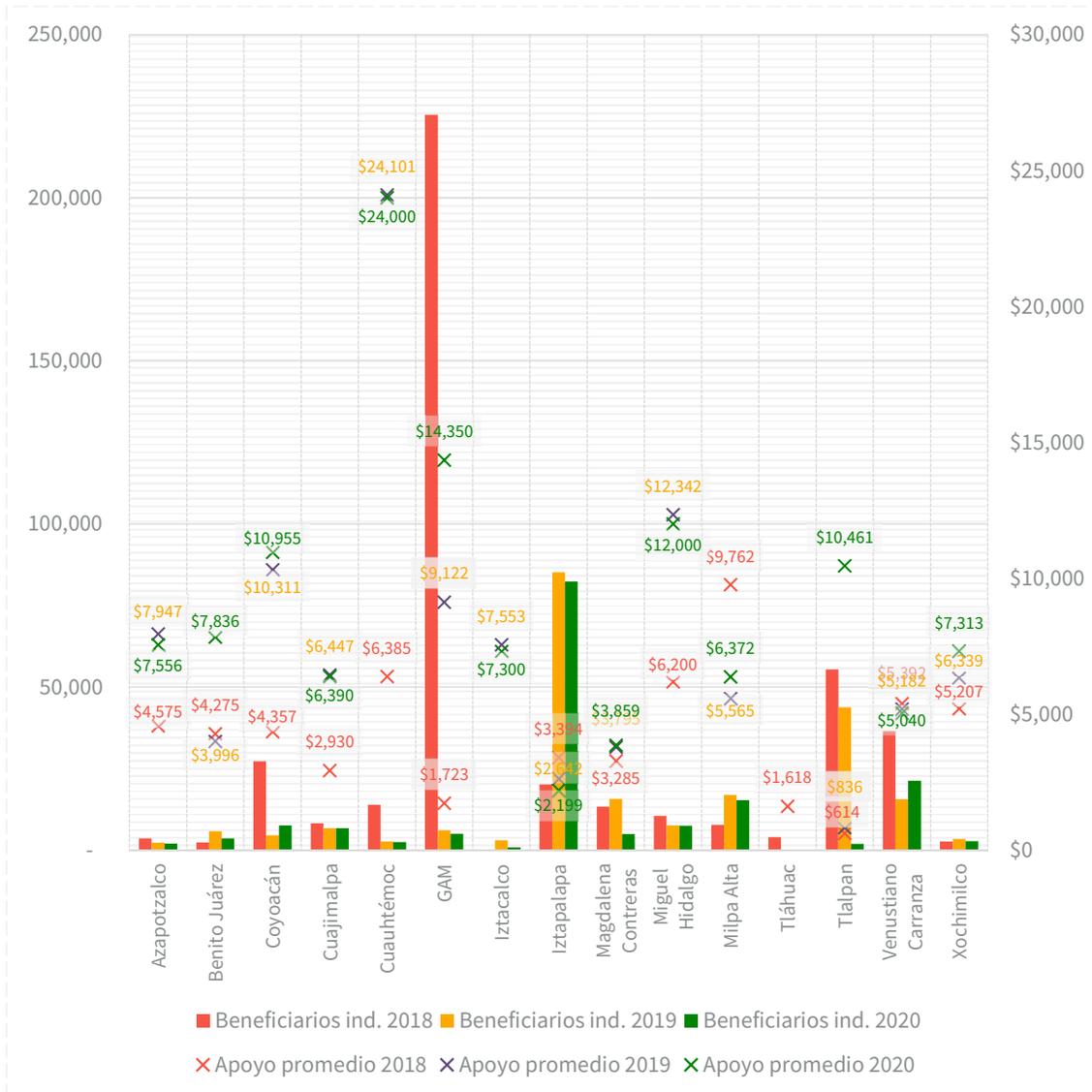
GRÁFICA 2.17: APOYO PROMEDIO POR PERSONA BENEFICIARIA INDIVIDUAL SEGÚN ALCALDÍA DE 2018 A 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

La gráfica 2.17 sintetiza todo el proceso que aconteció en las alcaldías. La mayor parte de ellas alcanzó su apoyo promedio más alto durante la nueva administración. Si se compara 2018 contra 2020, el incremento en muchas de ellas es drástico, por ejemplo, en Gustavo A. Madero, Tlalpan o Cuauhtémoc. A pesar de la anterior tendencia, hay algunas excepciones como Milpa Alta, Venustiano Carranza, Tláhuac e Iztapalapa, quienes tuvieron un gasto promedio más alto en la administración anterior.

GRÁFICA 2.18: NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIARIAS INDIVIDUALES Y MONTO PROMEDIO DEL APOYO ENTRE 2018, 2019 Y 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

La gráfica 2.18 se presenta con la finalidad de ahondar en el proceso de reestructuración y la evolución de los programas sociales de las alcaldías una vez acaecido el cambio de administración. Hay varios datos que resultan llamativos. En primer lugar, cabe hacer la observación de que la reestructuración en el gasto de las alcaldías a partir del cambio de administración resulta especialmente acusada. En muchas ocasiones, tanto las cifras del apoyo promedio como del número de personas beneficiarias individuales tuvieron un ajuste patente en el que la reducción o incremento de una variable produjo la dinámica contraria en la otra. Gustavo A. Madero y Coyoacán ejemplifican muy bien esta situación. Ambas tenían una población atendida en 2018 mucho más amplia que durante los próximos dos años; sin embargo, el encogimiento de las coberturas durante el cambio de administración permitió liberar recursos para incrementar el monto promedio.

Para seguir con la discusión anterior, vale la pena contrastar a Cuauhtémoc contra Iztapalapa (ambas durante la nueva administración), ya que representan elocuentemente dos datos contrapuestos en la gráfica y permiten caracterizar el citado dilema de los programas sociales: inclinarse hacia la cuantía de las personas beneficiarias individuales o hacia la suficiencia del apoyo. La primera de estas alcaldías presenta los dos apoyos promedio más altos de todas las demarcaciones (alrededor de \$24,000 pesos en 2019 y 2020); a su vez, si se la compara contra las demás alcaldías, tiene un número relativamente bajo de personas beneficiarias individuales (aproximadamente 2,500 personas). Durante 2019, por ejemplo, siete de los ocho programas que entraban en esta categoría otorgaban un apoyo mensual de \$2,000 pesos a precios corrientes del año.

De manera muy diferente, Iztapalapa presenta el número más alto de personas beneficiarias durante los últimos dos años, pero cuenta, simultáneamente, con dos de los apoyos promedios más reducidos en el periodo estudiado, en comparación con otras demarcaciones. Sin embargo, en esta demarcación, entre 2018 y 2020, la población atendida se multiplicó por más de diez veces mientras el monto promedio de los apoyos se redujo aproximadamente 45%. Por tanto, el incremento del presupuesto de los programas de la demarcación se explica más como el resultado de la ampliación de las personas beneficiarias individuales, que como una apuesta por la reducción de los montos entregados por los programas sociales.

Los demás casos de las alcaldías no presentan cambios tan radicales como los dos anteriores; sin embargo, hay dependencias que presentan ajustes de un año a otro muy importantes. Tlalpan, por ejemplo, tiene el ajuste más sobresaliente durante la nueva administración: en 2019, contaba con una amplia población atendida, pero un apoyo por beneficiario limitado (situación que se revirtió al año siguiente al transitar hacia un número reducido de personas beneficiarias individuales, pero con un apoyo promedio mucho más amplio). Sin embargo, lo que se conservó, a pesar del anterior cambio, fue la fragmentación entre programas. En ese sentido, entre 2019 y 2020 Gustavo A. Madero continuó reajustando sus programas para incrementar casi \$5,300 pesos el apoyo promedio a cambio de un pequeño sacrificio en la cobertura.

Algunas otras alcaldías mantienen cifras muy similares en los dos últimos años (2019 a 2020), lo cual da cuenta sobre la continuidad de sus programas sociales y un ajuste prácticamente nulo. Ese es el caso de Miguel Hidalgo, cuyo apoyo promedio es ligeramente más alto durante 2019 por efecto de la inflación. Asimismo, el número de personas beneficiarias es prácticamente el mismo de un año al otro. Algo similar sucedió con Cuajimalpa, Cuauhtémoc y, en menor medida, Xochimilco, Azcapotzalco y Coyoacán. Álvaro Obregón no muestra cifras en este gráfico, ya que sus programas contaron únicamente con la categoría de personas facilitadoras.

El análisis de esta subsección lleva a conclusiones importantes. En primer lugar, se puede apreciar que la tendencia a la baja en el número de personas beneficiarias individuales se acompañó con una tendencia al alza del gasto promedio. Al menos en términos del gasto, ello apunta a que se realizó un esfuerzo por elevar la suficiencia de los apoyos otorgados por parte de los programas sociales, pero, desgraciadamente, a costa de la población atendida. Ante la disyuntiva que plantea el acotamiento de los recursos, se puede inferir que, de forma general, se resolvió en favor de la cantidad del apoyo por encima del número de personas beneficiarias individuales. Esta opción, a favor de mayores montos en los apoyos y de menores personas beneficiarias individuales, se explica también como resultado de la incorporación masiva de personas facilitadoras de servicios a los programas sociales, que veremos en la siguiente subsección.

La diferencia entre personas atendidas que reportan los distintos niveles de gobierno es contrastante. La Ciudad de México acreditó en 2020 una población atendida histórica de sus programas sociales, superior a la registrada en 2018 y 2019, alcanzando los apoyos a beneficiar alrededor de 1'445,000 personas beneficiarias individuales. Por su parte, el conjunto de las alcaldías tan sólo logró beneficiar aproximadamente a 164 mil personas, con apoyos crecientes pero limitados, de las cuales la mayoría pertenecen a Iztapalapa. Esta situación refrenda la necesidad de avanzar en procesos de recomposición de los programas sociales de las alcaldías, con el propósito de incrementar los alcances, impactos y complementariedad de las distintas intervenciones.

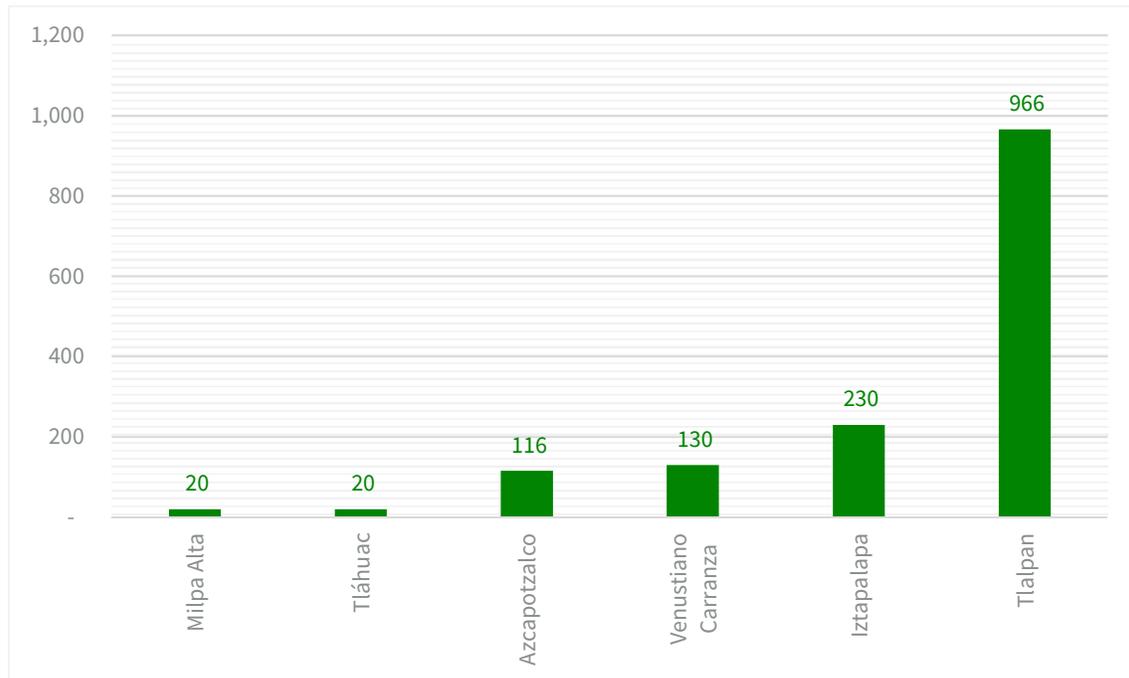
Al enfrentar la compleja disyuntiva entre suficiencia de los apoyos y población atendida, en la Evaluación Estratégica (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c) nos inclinamos a favor del segundo componente, siempre que se trate de programas que persiguen la garantía de derechos sociales para grupos poblacionales amplios. En estos casos, es esencial reconocer el derecho de toda persona a ser cubierta por la política social, aunque se requiera una ampliación progresiva de los montos de las intervenciones.

- **Personas facilitadoras**

En este análisis sobre la población atendida resulta igualmente significativo ahondar sobre la figura de las personas facilitadoras. La serie de gráficos que se muestra a continuación tiene por objetivo mostrar la evolución de la incorporación de dicha figura a los programas sociales de las alcaldías.

En 2018, antes del cambio de administración, únicamente seis alcaldías contaron con personas facilitadoras en programas sociales y, en conjunto, no sumaron más de 1,500 (ver gráfica 2.19). Más de la mitad de este tipo de beneficiarios se destinó a programas de cultura y deporte con el propósito de fungir como figura instructora o monitora; mientras que el resto se repartió entre programas que abonaban a diversos derechos, principalmente: seguridad ciudadana, empleo, salud, medio ambiente y espacio público. Destacó el caso de Tlalpan, cuyos programas utilizaron dos tercios del número total de personas facilitadoras.

GRÁFICA 2.19: PERSONAS FACILITADORAS DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2018



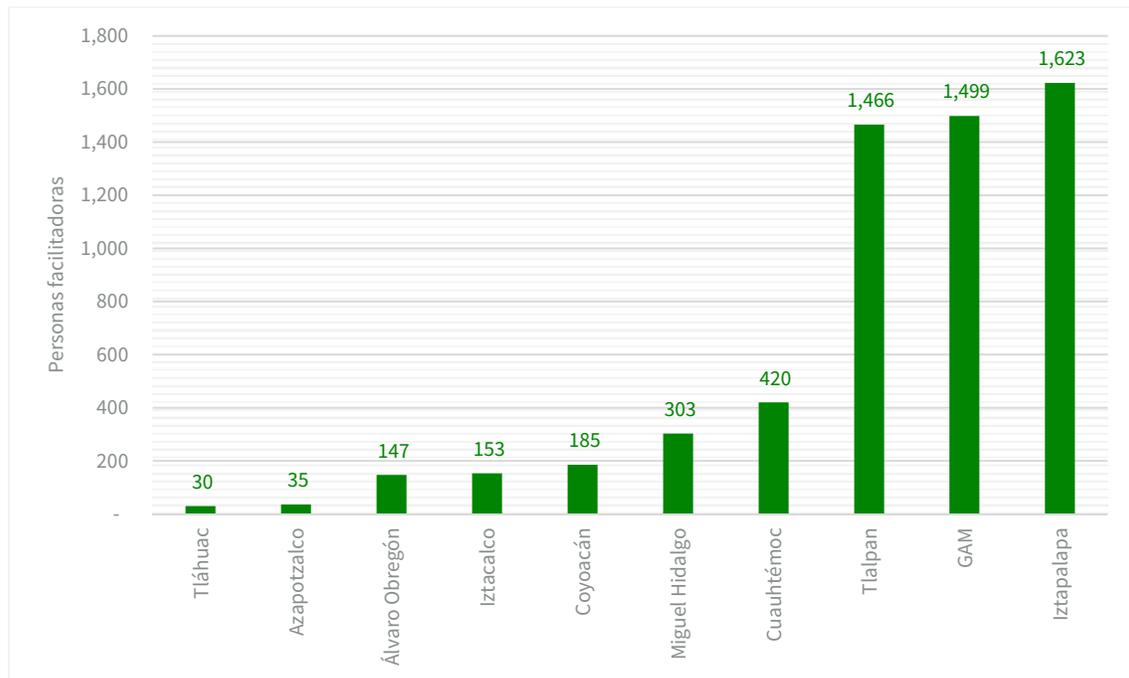
Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018. Consultar anexo 5.

A raíz del cambio de administración sucedido en 2019, la transformación subsecuente en los programas sociales de las alcaldías también se advierte en este indicador: por un lado, hay una amplia incorporación de personas facilitadoras, lo cual cuatriplica la cifra total del año anterior; por otro lado, un mayor número de alcaldías comienzan a diseñar intervenciones que contemplan a esta figura (ver gráfica 2.20). En efecto, Tlalpan, Gustavo A. Madero e Iztapalapa encabezan la lista, cada una con más de 1,450 personas facilitadoras —cifra muy similar al agregado general de 2018.

A diferencia de 2018, los rubros de cultura y deporte no son los que más emplean figuras de este tipo; en cambio, la seguridad ciudadana se vuelve el enfoque de programas que mayor número de personas facilitadoras incorpora y alcanza una cifra de más de 1,400. El empeño sobre este derecho indica un esfuerzo muy particular que caracteriza a la escala de gobierno local y que define una de las principales

diferencias respecto al Gobierno central. Este último no contó en 2019 con programas sociales consagrados específicamente a este derecho —no obstante, muchos de sus programas abonaban de manera indirecta a dicho enfoque. Ello se explica también por las amplias atribuciones que tiene el Gobierno de la Ciudad de México en materia de seguridad en comparación con las reducidas competencias que tienen las alcaldías, situación que puede orillarlas a desarrollar programas sociales en este sector. Se confirma la correlación positiva en algunos sectores entre la ausencia de competencias sustantivas y la implementación de programas sociales. Allá donde las demarcaciones u otros niveles de gobierno tienen capacidades limitadas para intervenir, en el caso de querer hacerlo, se movilizan recursos en forma de programas sociales. Las alcaldías destinaron conjuntamente un gasto de 120 millones de pesos para el rubro de seguridad y la figura de las personas facilitadoras de servicios devino en un elemento primordial para la implementación de dichas estrategias.

GRÁFICA 2.20: PERSONAS FACILITADORAS DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2019

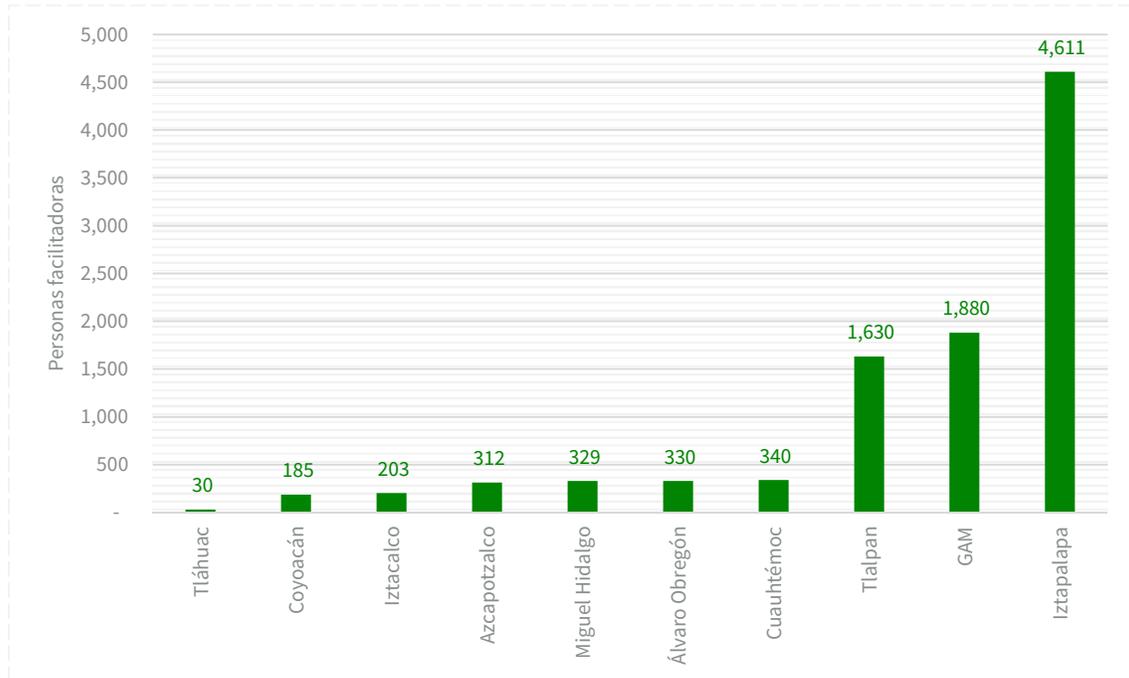


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2019. Consultar anexo 5.

Por último, la gráfica 2.21 muestra que en 2020 hubo un importante incremento en las cifras por parte de Iztapalapa, demarcación que alcanza más de 4,600 personas facilitadoras a sus programas, sobre todo por la creación de las intervenciones “Ponte guapa Iztapalapa” y “Fortalecimiento de la democracia participativa para el bienestar y la paz en Iztapalapa”. El primero abonó al mejoramiento del espacio público; mientras que el segundo, similar a una estrategia del año anterior, estuvo consagrado a la seguridad ciudadana. De forma similar a 2019, el derecho a la seguridad ciudadana incorporó aproximadamente a 1,600 personas facilitadoras y se ubicó como el que más requirió de esta figura para llevar a cabo el funcionamiento de los

programas de las alcaldías. De nueva cuenta, esto denota un diseño muy particular de intervención, en el que se volvió necesaria una persona que ejecutase algún tipo de servicio.

GRÁFICA 2.21: PERSONAS FACILITADORAS DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2020



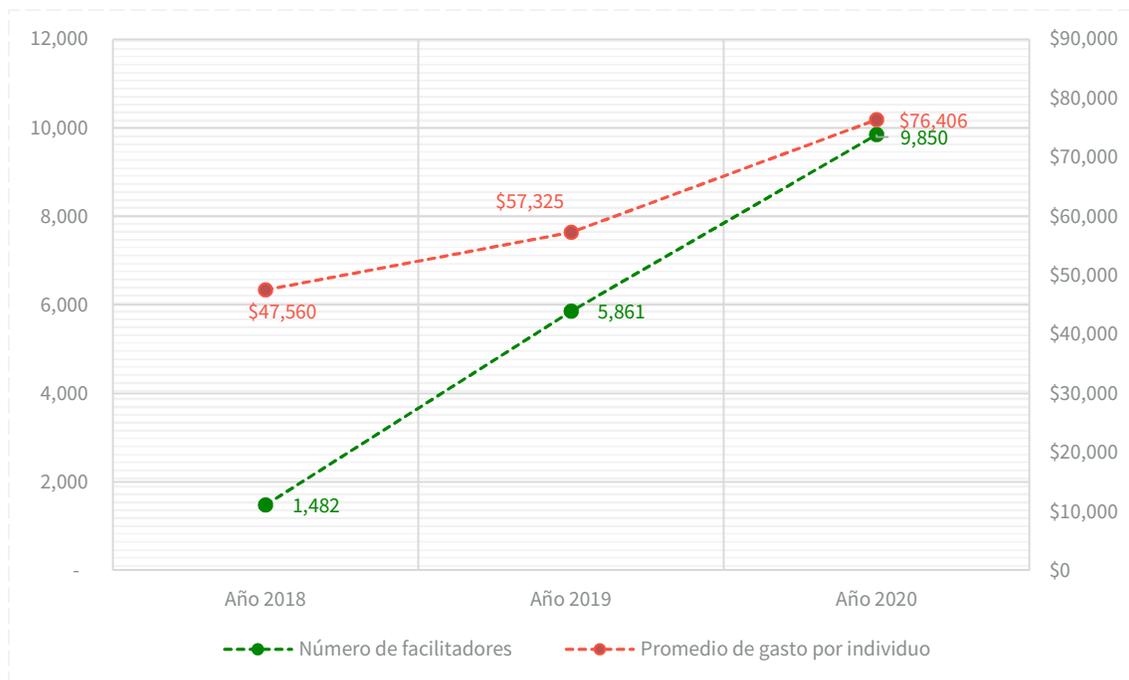
Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2020. Consultar anexo 5.

Además de los gráficos anteriores, el gráfico 2.22 complementa el análisis con información relevante. A diferencia de lo ocurrido con las personas beneficiarias individuales, las facilitadoras denotan un incremento progresivo conforme transcurren los años. Dicho incremento se encuentra igualmente acompañado por un aumento en el gasto promedio. El cambio de administración en 2019 implicó un aumento de más de 4,400 personas, así como una ampliación de 20% aproximadamente en el gasto promedio por persona facilitadora. Para el año siguiente, la tendencia al alza continuó: esta vez se incorporaron aproximadamente 4,000 personas más y el gasto promedio subió casi 35%.

Lo anterior da cuenta de una transformación muy importante en la estrategia de los programas sociales por parte de las alcaldías. El hecho de multiplicar más de seis veces el número de personas facilitadoras e incrementar sustancialmente el gasto promedio en sólo dos años revela un cambio de prioridades y enfoques en la escala local; asimismo, muestra una clara distinción con el Gobierno central. Particularmente, durante 2020, las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México sumaron conjuntamente más de 13,200 personas facilitadoras, pero, en términos relativos, ello significó poco menos de una quinta parte del presupuesto total destinado a programas sociales. En contraposición, las alcaldías sumaron conjuntamente 9,850 personas ese mismo año, lo cual implicó prácticamente 45% de su presupuesto total destinado a programas sociales.

Es muy importante considerar la diferencia de proporciones entre el gasto asociado a personas facilitadoras en el nivel central en comparación con las alcaldías. La consolidación en este nivel de la figura del facilitador como predominante multiplica los problemas vinculados a este tipo de programas, que se han referido en la Evaluación Estratégica (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c). En primer lugar, la incorporación de personas facilitadoras, al crear figuras de intermediación sin reglas o atribuciones claras, incrementa el riesgo de utilización inadecuada o discrecional de los recursos públicos para la promoción personal o la actividad política-electoral. En segundo término, la utilización de personas facilitadoras, al menos en la proporción que se observa en las alcaldías en términos de gasto total en programas, quiebra el principio de no condicionamiento de la política social y debilita ampliamente su apego al enfoque de derechos. Como se sabe, la persona facilitadora recibe apoyos de los programas sociales a cambio de realizar una actividad, tarea o trabajo. Por último, la participación de estas personas interpone obstáculos estructurales en los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación del impacto de las intervenciones en el bienestar de la población. Al existir una intermediación, en muchas ocasiones es complejo dimensionar, cuantificar o acreditar los beneficios finales que recibe la población general a partir de los servicios ofertados por las personas facilitadoras.

GRÁFICA 2.22: EVOLUCIÓN DEL GASTO PROMEDIO EN PERSONAS FACILITADORAS
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

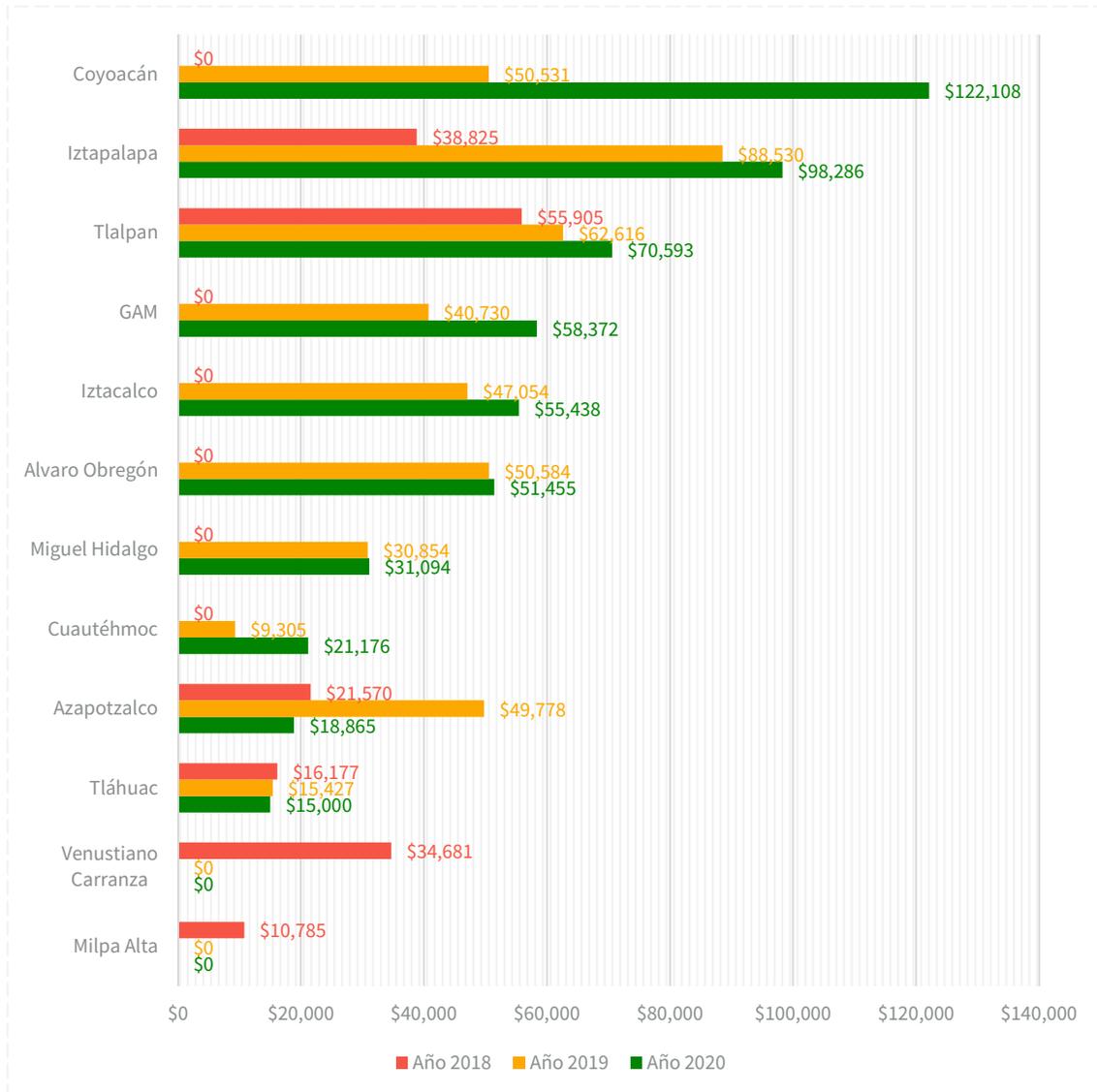


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

La gráfica 2.23 da cuenta sobre los cambios que han experimentado las demarcaciones en cuanto al gasto en personas facilitadoras. Se puede apreciar que, de manera principal, el cambio ocurre entre

2018 y 2019. De igual forma, entre 2019 y 2020, las demarcaciones que conservaron a este tipo de beneficiario tendieron a aumentar el promedio de gasto en mayor o menor medida. Las únicas dos excepciones fueron Azcapotzalco y Tláhuac, la primera con una reducción drástica (más de la mitad); la segunda con un ligero decremento. La acción conjunta de todas las demarcaciones provocó que el promedio agregado de la ciudad, como se vio anteriormente, tuviese un aumento considerable.

GRÁFICA 2.23: APOYO PROMEDIO POR PERSONA FACILITADORA
SEGÚN ALCALDÍA DE 2018 A 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

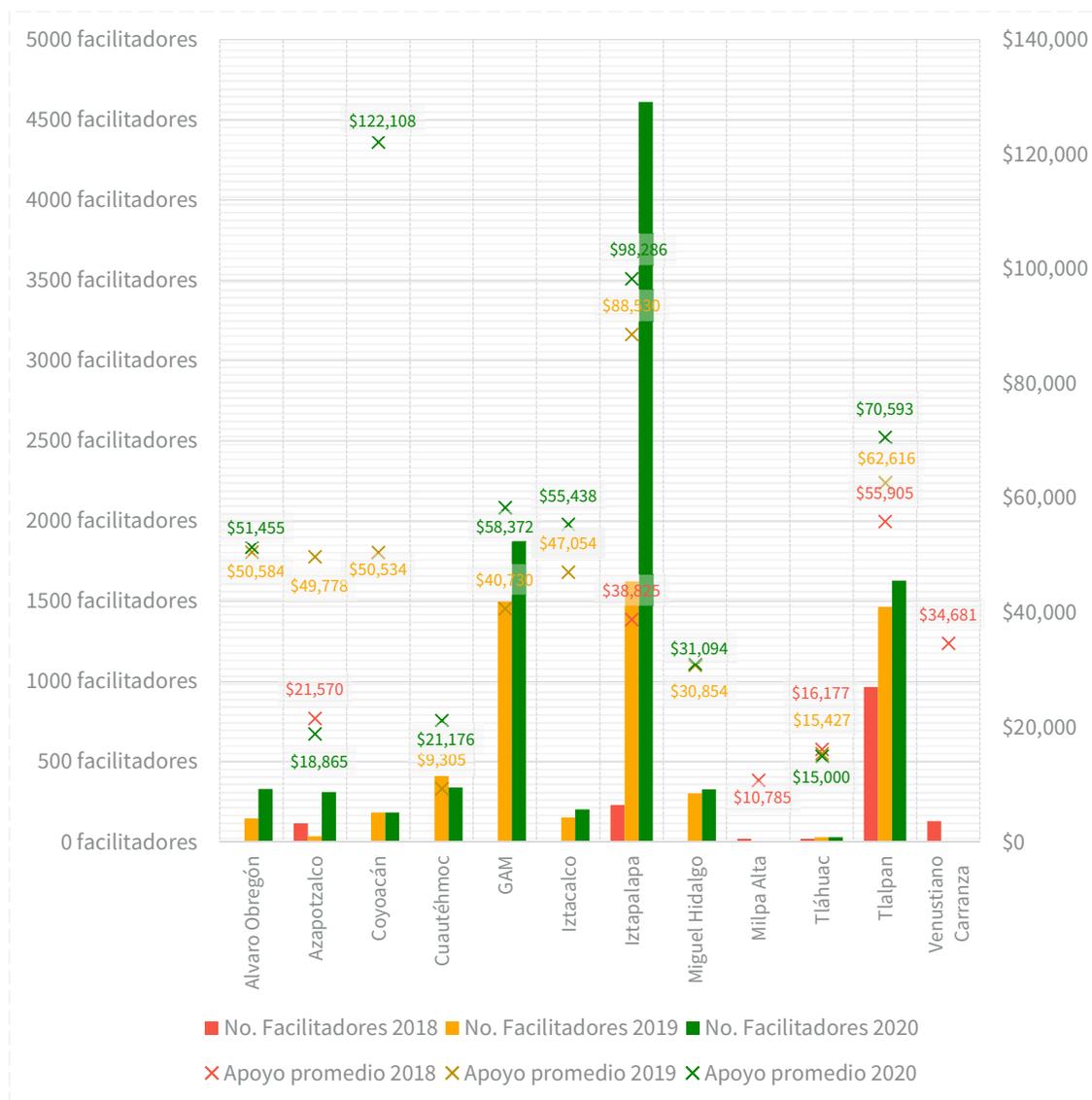


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020.
Consultar anexo 5.

Por otro lado, la gráfica 2.24 permite contrastar el monto promedio con el número de personas facilitadoras. En primer lugar, se puede apreciar una amplia disparidad en los montos promedio durante los tres años: son pocos los casos en los que alguna demarcación sigue una lógica de ajuste progresiva y ordenada, por ejemplo, en el caso de Tlalpan, Tláhuac o Miguel Hidalgo. En contraste, las demás alcaldías sufren cambios rotundos en el periodo de estudio —incluso entre 2019 y 2020, cuando ya se trata de la misma administración. Iztapalapa, por ejemplo, no presentó un cambio drástico en el apoyo promedio, pero sí en el número de personas facilitadoras; incrementó casi a 3,000 de un año al otro. Sobre esa misma lógica, Azcapotzalco tenía un número reducido de personas facilitadoras a quienes otorgaba alrededor de \$50,000 pesos anuales durante 2019; sin embargo, al año siguiente, decidió incorporar a más de 300 personas, pero recortó a más de la mitad el apoyo promedio.

Particularmente, en cuanto al apoyo promedio, la mayor parte de las alcaldías tendió a incrementarlo entre 2019 y 2020, a excepción de Azcapotzalco y Tláhuac —esta última por efecto de la inflación. Asimismo, a excepción de Coyoacán, Cuauhtémoc y Tláhuac, todas las alcaldías tuvieron un incremento en el número de personas facilitadoras. Destaca el caso de Iztapalapa, alcaldía que casi llega a triplicar en 2020 el número que tenía en 2019. Esta incorporación tan grande de personas facilitadoras da cuenta de un cambio importante en la estrategia de los programas sociales, que se explica básicamente por la supresión de apoyos grupales durante 2020 y la consecuente redirección de ese dinero en este tipo de beneficiario. En todos los programas de Iztapalapa durante ese año estuvo presente dicha figura.

GRÁFICA 2.24: NÚMERO DE PERSONAS FACILITADORAS Y MONTO PROMEDIO DEL APOYO ENTRE 2018 Y 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

Al igual que en el nivel central, es fundamental subrayar que la incorporación masiva de personas facilitadoras en programas sociales de las alcaldías es el resultado de una política financiera que en general no permite la contratación de personal nuevo. Ello en un contexto marcado por la ampliación de las atribuciones de las alcaldías, que no ha tenido correlato en el incremento de su dotación presupuestaria, ha sido un factor que explica el surgimiento de dichas figuras. Además, es importante considerar que la atención de un gobierno de proximidad requiere de un gran coste en recursos humanos, cuyo capítulo de gasto no ha podido crecer en la Ciudad de México. En ese entorno, de forma similar a lo

acaecido a nivel central, la incorporación de personas facilitadoras se ha multiplicado, con los problemas y riesgos asociados que se analizaron anteriormente. Es importante mencionar que el amplio crecimiento del presupuesto asignado a personas facilitadoras entre 2018 y 2020 puede ser también el resultado del nuevo marco regulatorio de los programas sociales en la Ciudad de México, a través de los lineamientos emitidos por la última administración del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (aquella que operó antes de volverse órgano independiente), que buscó hacer emerger y transparentar la participación de estas figuras. Es posible que en años anteriores al 2019 el número real de personas facilitadoras fuese mucho mayor al reportado en Reglas de Operación, ya que no se establecía la obligatoriedad de distinguirlos de las personas beneficiarias individuales o personas usuarias finales. Ello generaba serios problemas desde el punto de vista del diseño de los programas sociales, al confundirse figuras que, como se ha establecido desde el 2019, deben tener tratamientos claramente diferenciados.

Por último, en términos de esfuerzo presupuestario, es importante hacer notar la comparación entre el apoyo a personas facilitadoras y el apoyo a personas beneficiarias individuales en las alcaldías de la Ciudad de México. En el caso del apoyo directo a personas beneficiarias, varias demarcaciones han optado por reducir a la población atendida para poder incrementar la suficiencia o el monto de las transferencias. Sin embargo, en el caso de las personas facilitadoras, la cantidad y el monto de los apoyos ha crecido de forma simultánea en el periodo estudiado, por lo que podemos entender que las alcaldías han priorizado el refuerzo de estas intervenciones. Ello puede mostrar que, para muchas demarcaciones, la incorporación de personas facilitadoras permite la realización de actividades o tareas que podrían ser instrumentadas desde otros capítulos del gasto. En ese sentido, sin embargo, es fundamental abrir una reflexión sobre la necesidad de detener la erosión de los principios de no condicionalidad en el otorgamiento de programas sociales, conquista histórica del marco normativo del desarrollo social en la capital que hoy está en riesgo.

- **Apoyos grupales**

Los beneficiarios colectivos conforman la tercera categoría de beneficiarios de los programas sociales de las alcaldías para el análisis de su población atendida. Específicamente, en esta categoría se agrupan los apoyos que no son destinados a una sola persona, sino a un conjunto de ellas, por ejemplo: organizaciones civiles, unidades habitacionales, proyectos, colectivos, familias, etcétera. En algunos casos, las Reglas de Operación de los programas sociales cuantifican el equivalente en personas, pero los principales cálculos se realizan en función de los grupos, por lo que resulta pertinente distinguir su análisis del resto de las intervenciones. Resulta igualmente necesario destacar que, algunos de estos programas también se combinaron con apoyos individuales, pero aquí solamente se analizan los componentes que otorgan apoyos grupales.

CUADRO 2.1: PROGRAMAS SOCIALES QUE CUENTAN CON APOYOS GRUPALES EN 2018

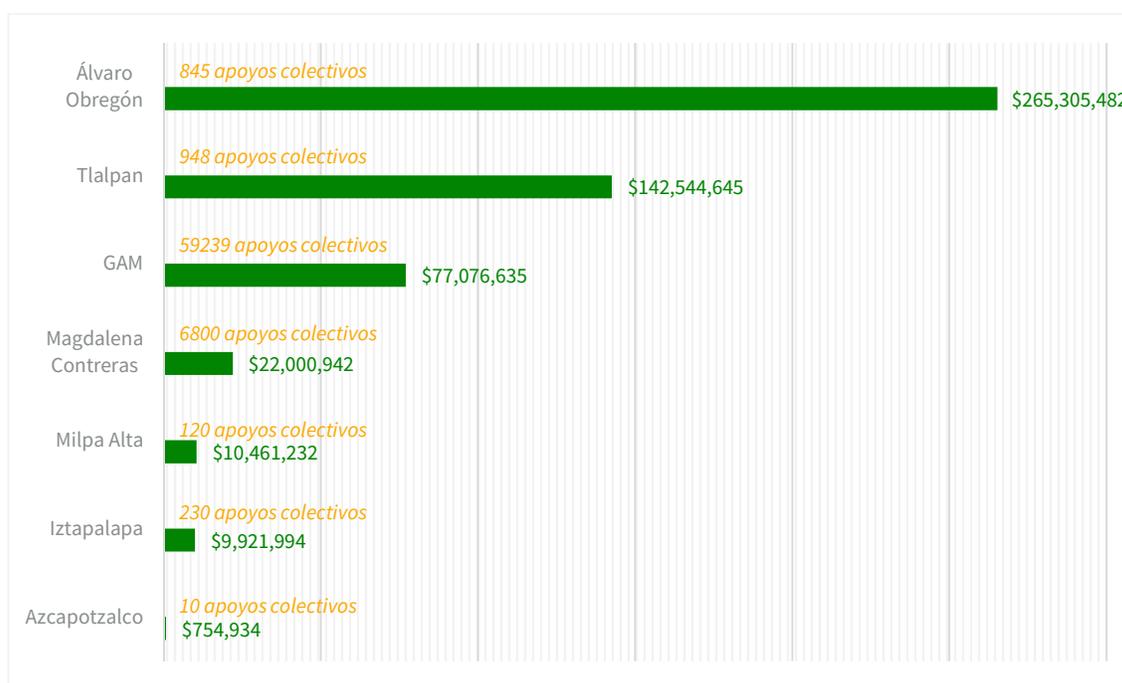
Programa social	Alcaldía	Tipo de beneficiarios colectivos	Población beneficiada
Programa Coinversión Social para la Rehabilitación de Unidades Habitacionales "CONVIVE" 2018	Álvaro Obregón	45 UH	36,400
Programa Comunitario de Mejoramiento Urbano 2018	Álvaro Obregón	800 fachadas	7,200
Ayuda para Unidades Habitacionales	Azcapotzalco	10 UH	1,200
HaGAMos Unidad 2018	GAM	27 UH	8,400
Mi GAM Hogar	GAM	39212 viviendas	ND
HaGAMos la Tarea Juntos en el Hogar	GAM	20000 viviendas	ND
Poder divertirnos	Iztapalapa	230 colectivos	1,150
Apoyo Alimentario para Grupos Vulnerables	Magdalena Contreras	6800 familias	26,520
De Mejoramiento Sustentable en Suelo de Conservación de Milpa Alta 2018 (PROMES-SUCMA)	Milpa Alta	60 proyectos	800
Ayudas Económicas para Realizar Eventos Deportivos	Milpa Alta	10 eventos	ND
De Desarrollo Sectorial (PRODESEC) 2018	Milpa Alta	50 proyectos	250
Apoyo a Colectivos de Personas Mayores Tlalpan 2018	Tlalpan	70 proyectos	2,000
Apoyos productivos Tlalpan 2018	Tlalpan	427 proyectos	2,000
Apoyos Sociales a Personas Damnificadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en Tlalpan	Tlalpan	166 inmuebles	2,192
Centros comunitarios de Atención a la infancia en Zonas de Medio, Bajo y Muy Bajo Índice de Desarrollo Social, Tlalpan 2018	Tlalpan	45 centros comunitarios	2,700
Colectivos culturales Tlalpan 2018	Tlalpan	60 colectivos	6,000
Desarrollo Rural y Sustentable Tlalpan 2018	Tlalpan	180 colectivos	2,931

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2018. Nota: la columna de "población beneficiada" ha sido tomado según lo que reportan las Reglas de Operación de cada programa social. Consultar anexo 5.

El cuadro 2.1 sintetiza todos los programas que contaron con la figura de los apoyos grupales durante 2018: en total, fueron 17. La mayor parte de los beneficiarios colectivos se relacionaban con el entorno

construido y, de esta forma, se cuantificaban fachadas, inmuebles, unidades habitacionales o viviendas. Esta situación permite corroborar que, durante 2018, el derecho a la vivienda fue, por mucho, al que mayores recursos se destinaron. Hay algunos casos particulares en las que la cuantificación resultó especialmente difusa a causa de la unidad de medida, por ejemplo, el programa “Ayudas económicas para realizar eventos deportivos”, que cuantificaba en función de los eventos. Al no tener una población objetivo que grave específicamente en torno a las personas —en su defecto, un conjunto de ellas— el programa pierde buena parte de su consistencia.

GRÁFICA 2.25: GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES CON APOYOS GRUPALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2018
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2018. Consultar anexo 5.

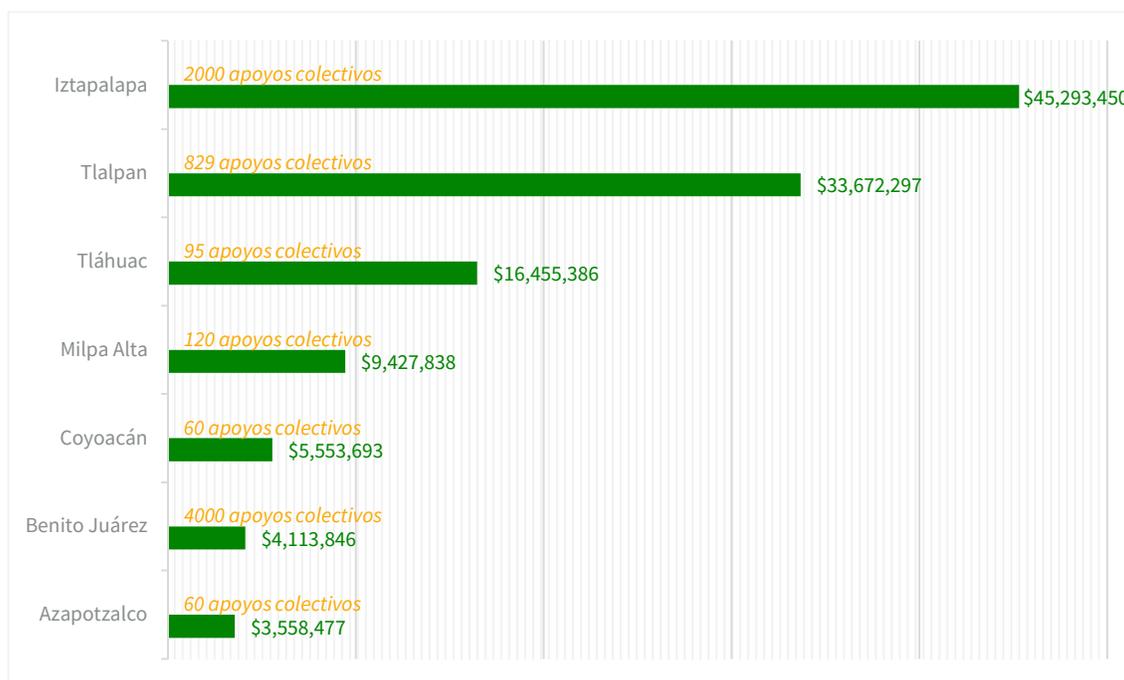
La gráfica 2.25 tiene como propósito mostrar de manera agregada las características del gasto de cada demarcación. Las cifras son, ciertamente, muy dispares entre sí. Por gasto, destaca Álvaro Obregón con 265 millones; pero, por número de apoyos colectivos, Gustavo A. Madero alcanza una cifra atípica que no se vuelve a igualar durante el periodo estudiado. Todos los programas sociales de esta alcaldía estaban consagrados a la vivienda y las intervenciones versaban sobre reparaciones menores en fachadas o áreas comunes. De esta forma, la población atendida de los programas alcanzaba cifras muy elevadas, aunque queda por cuestionar si esta intervención realmente tenía la posibilidad de profundizar en problemáticas sociales estructurales.

CUADRO 2.2: PROGRAMAS SOCIALES QUE CUENTAN CON APOYOS GRUPALES EN 2019

Programa social	Alcaldía	Tipo de beneficiarios colectivos	Población beneficiada
Apoyo a unidades habitacionales	Azcapotzalco	20 UH	3,000
Iniciativas juveniles Azcapotzalco 2019	Azcapotzalco	40 proyectos	200
Salud en BJ	Benito Juárez	4000 familias	15,600
Fomentando la Cultura, el Arte, Igualdad y Seguridad	Coyoacán	60 colectivos	ND
Reducir la extrema pobreza en la alcaldía Izta-palapa	Iztapalapa	2000 familias	7,800
Programa de fortalecimiento sectorial	Milpa Alta	50 proyectos	250
Programa de Mejoramiento Sustentable en suelo de conservación de Milpa Alta 2019	Milpa Alta	70 proyectos	1,000
Alcaldía y Escuelas Crecen juntas con la Educación	Tláhuac	95 planteles educativos	68,200
Participación social en la restauración y mantenimiento del suelo de conservación, Tlalpan	Tlalpan	18 proyectos	2,108
Cultivando la paz, arte y cultura para el bienestar social	Tlalpan	33 colectivos y AC	ND
Comunidad-es Tlalpan 2019	Tlalpan	50 UH	30,000
Comunidad Huehuetl	Tlalpan	74 colectivos	2,100
Apoyo al desarrollo agropecuario sustentable Tlalpan 2019	Tlalpan	280 proyectos	5,725
Cultivando Economía sustentable y solidaria Tlalpan 2019	Tlalpan	374 colectivos	1,160

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2019. Nota: la columna de "población beneficiada" ha sido tomado según lo que reportan las Reglas de Operación de cada programa social. Consultar anexo 5.

GRÁFICA 2.26: GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES CON APOYOS GRUPALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2019. Consultar anexo 5.

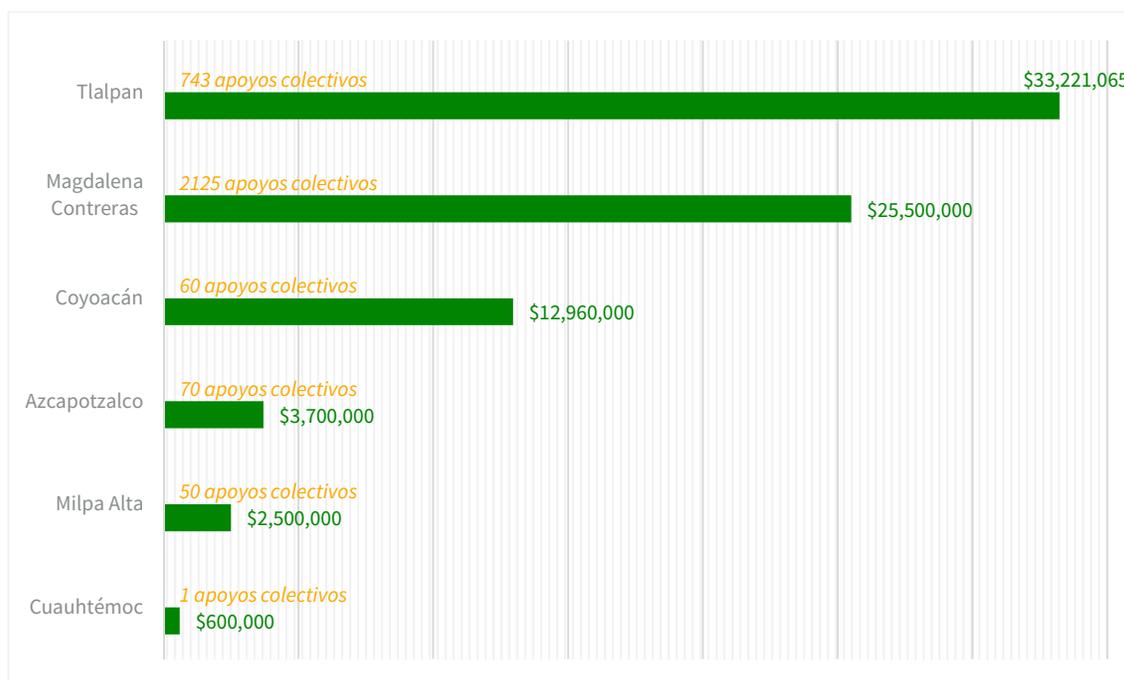
En 2019 hubo 14 programas que disponían de apoyos colectivos, entre los cuales destacaron principalmente aquellos que abonaban al derecho al medio ambiente y desarrollo rural por concentrar el mayor número de apoyos (ver cuadro 2.2). Asimismo, la gráfica 2.26 ordena a las alcaldías en función del gasto que realizan en programas sociales con apoyos colectivos. Iztapalapa figuró como la alcaldía que más gastó en este tipo de apoyo: poco más de 45 millones repartidos entre 2,000 apoyos. Ese lugar fue alcanzado por efecto de un solo programa que llevaba por nombre “Reducir la extrema pobreza en la alcaldía Iztapalapa”. A pesar de la relevancia que parecía haber adquirido, no tuvo continuidad para el año siguiente. Las dos alcaldías más relevantes en este rubro durante 2018 —Álvaro Obregón (por efecto de su amplio presupuesto) y Gustavo A. Madero (por su elevada población atendida— no figuraron siquiera en 2019. Un primer elemento que se traduce de lo anterior es la acusada volatilidad de las intervenciones consagradas a beneficiarios grupales, que incluso es superior de la ya elevada tendencia al cambio en el conjunto de los programas sociales de las demarcaciones territoriales.

CUADRO 2.3: PROGRAMAS SOCIALES QUE CUENTAN CON APOYOS GRUPALES EN 2020

Programa social	Alcaldía	Tipo de beneficiarios colectivos	Población beneficiada
Ayuda para unidades habitacionales	Azcapotzalco	20 edificios	3,000
Iniciativas juveniles Azcapotzalco 2020	Azcapotzalco	50 proyectos	250
Fomentando la Cultura, el Arte, Igualdad y Seguridad	Coyoacán	60 colectivos	ND
Participación, arte y cultura incluyente (PACI) en la alcaldía Cuauhtémoc	Cuauhtémoc	1 OSC	ND
Hogares Dignos	Magdalena Contreras	2125 proyectos	8,287
Programa de Fortalecimiento Sectorial, Profossec	Milpa Alta	50 familias	250
Cultivando la Paz para la Cohesión Social	Tlalpan	1 proyectos	ND
Comunidad Huehueyotl. Apoyo a Colectivos de Personas Mayores 2020	Tlalpan	74 AC	2,100
Juventudes Cultivando Comunidad e Identidad 2020	Tlalpan	35 colectivos	350
Reforestación en Suelo de Conservación	Tlalpan	13 colectivos	ND
Apoyo al Desarrollo Agropecuario 2020	Tlalpan	160 proyectos	ND
Impulso al Desarrollo Económico Tlalpan	Tlalpan	350 proyectos	ND
Cosechando Agua y Energía Sustentable, Tlalpan 2020	Tlalpan	60 proyectos	750
Unidades-Tlalpan 2020	Tlalpan	50 proyectos	30,000

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2020. Nota: la columna de "población beneficiada" ha sido tomado según lo que reportan las Reglas de Operación de cada programa. Consultar anexo 5.

GRÁFICA 2.27: GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES CON APOYOS GRUPALES SEGÚN ALCALDÍA EN 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2020. Consultar anexo 5.

Por otro lado, en 2020 hubo 14 programas con apoyos colectivos y destacó, una vez más, la importancia del derecho al medio ambiente y desarrollo rural (ver cuadro 2.3). Esto da cuenta de la manera como se ha planteado la estrategia en torno a ese derecho: principalmente por medio de proyectos que impliquen la participación de personas de la sociedad civil organizadas en grupos y con la finalidad de realizar proyectos agropecuarios o de conservación ambiental. Por su parte, la gráfica 2.27 muestra que la alcaldía que más dinero invirtió en programas sociales con apoyos grupales fue Tlalpan. Esta alcaldía mantuvo su gasto respecto al año pasado, al contrario de Iztapalapa y Benito Juárez, que, en 2020, incluso desaparecen del gráfico. En ese sentido, vale destacar que sólo Azcapotzalco, Tlalpan y Milpa Alta mantuvieron seguimiento en la operación de programas con apoyos colectivos durante los tres años. La frecuente discontinuidad en los programas sociales de este tipo podría dar cuenta de que la mayor parte tienen problemas de consistencia en su diseño y dificultades para operarse.

En lo asociado a los apoyos colectivos es importante también la formulación de indicadores y mecanismos de seguimiento de la utilización del presupuesto que permitan conocer y valorar el impacto de la aplicación de los recursos públicos en las personas usuarias finales de las intervenciones. Ello es particularmente relevante en programas que apoyan a colectivos o a proyectos, sobre los cuales debe valorarse la aplicación de los recursos por parte de los beneficiarios grupales, quienes, en principio, ejercen

también labores de intermediación. Como principio general, consideramos que debe apostarse por programas que favorezcan los apoyos directos e individuales, delimitando con claridad los diseños que necesitan incorporar la participación de determinados grupos, así como se ha recomendado para la Ciudad de México en la Evaluación Estratégica de la Política Social de la Ciudad de México (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c).

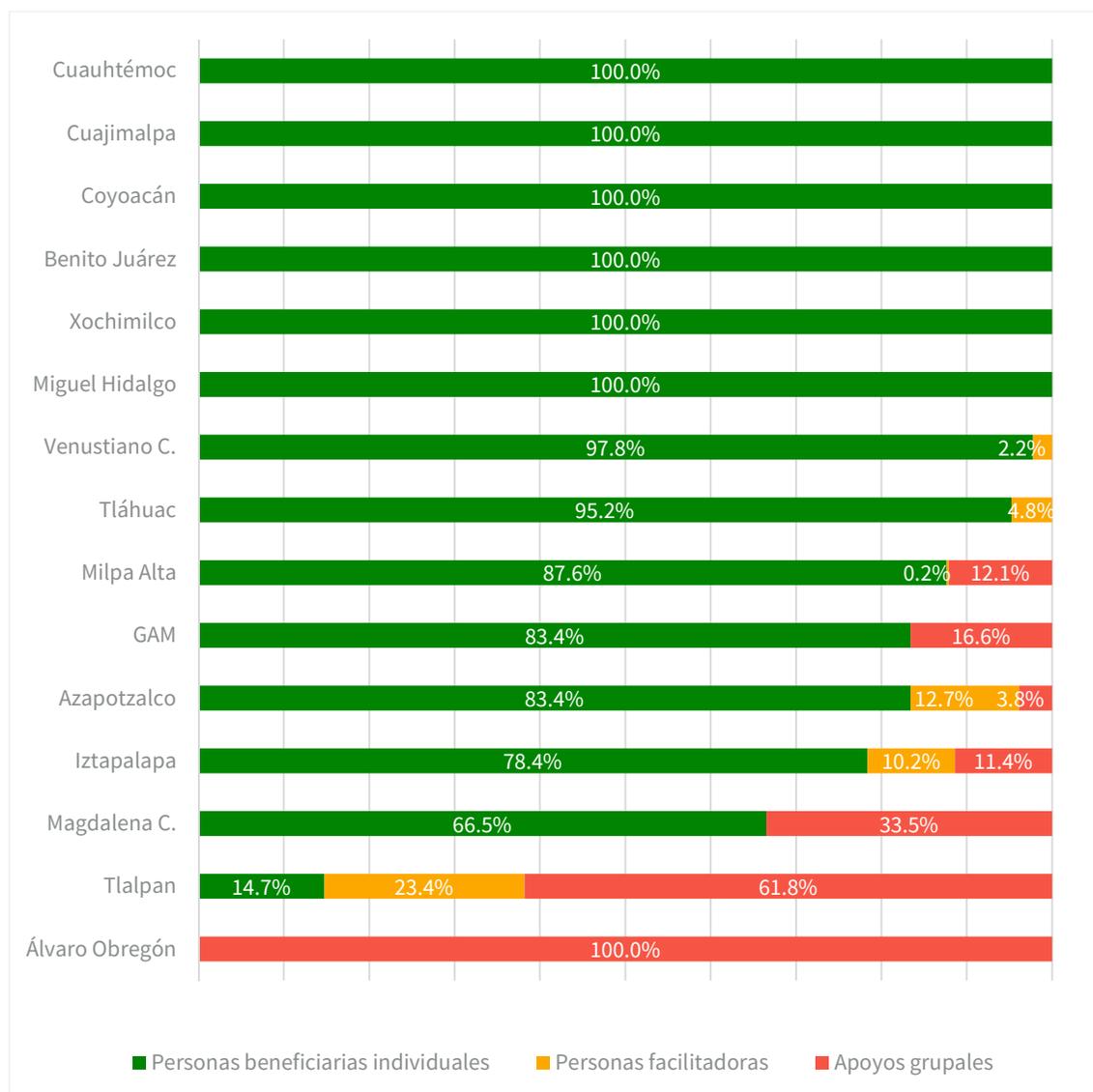
2.1.5. Resumen y desagregación del gasto en programas sociales según tipo de beneficiario

Los tres subapartados anteriores nos han permitido conocer la forma en la que las alcaldías ejercen el gasto en programas sociales. El estudio se ha realizado en tres categorías separadas (personas beneficiarias individuales, personas facilitadoras⁸ y apoyos grupales); sin embargo, para entender con mayor precisión cómo se distribuye el gasto, resulta fundamental sintetizarlas para estudiarlas en conjunto.

Durante 2018, la mayor parte del gasto de las alcaldías estaba encomendado a personas beneficiarias individuales (ver gráfica 2.28). Seis alcaldías destinaban la totalidad de sus recursos a esta figura y, de forma complementaria, siete de ellas programaron más de dos terceras partes para atender a este tipo de población. Únicamente hubo dos alcaldías que destinaron más de la mitad de sus recursos a una figura diferente: Tlalpan y Álvaro Obregón. Durante los años siguientes, por efecto de los factores antes explicados, el gasto en personas facilitadoras de las alcaldías se incrementa de forma sustancial, lo que significa una reducción del porcentaje de recursos de los programas sociales etiquetados para personas beneficiarias individuales.

⁸ De alguna forma, las personas facilitadoras son también beneficiarias, ya que reciben una transferencia monetaria a cambio de una determinada actividad. No obstante, es importante conservar las diferencias conceptuales entre una persona facilitadora y una persona beneficiaria individual.

GRÁFICA 2.28: DESAGREGACIÓN DEL GASTO POR TIPO DE BENEFICIARIO EN PROGRAMAS SOCIALES DE 2018 SEGÚN ALCALDÍA

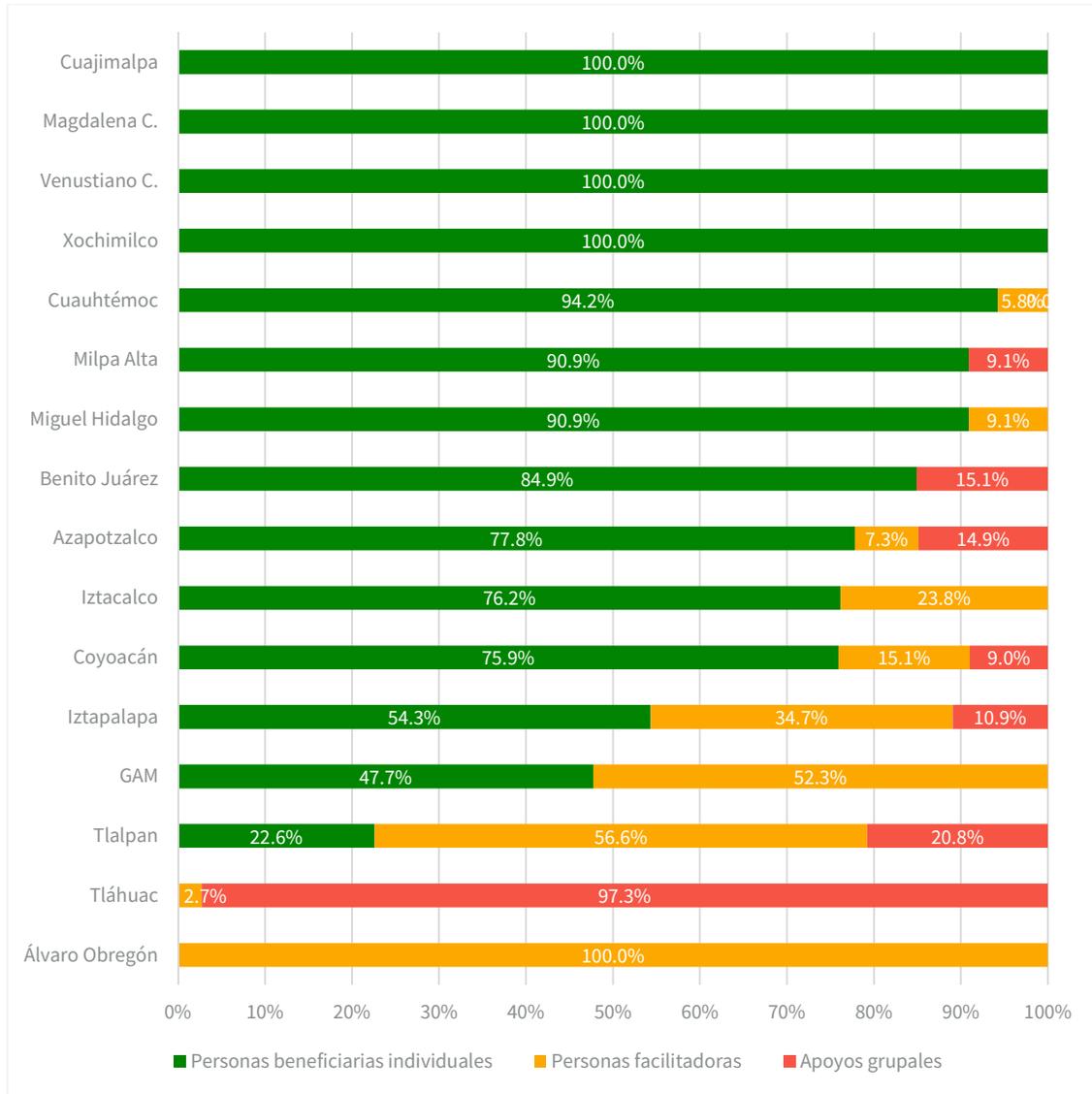


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2018. Consultar anexo 5.

La gráfica 2.29 exhibe la forma como se distribuyó el gasto de programas sociales de las alcaldías en 2019 a los diferentes tipos de beneficiario. Únicamente cinco alcaldías concentraron su gasto en una sola categoría: Cuajimalpa, Xochimilco, Venustiano Carranza y Magdalena Conteras destinaron su presupuesto únicamente a personas beneficiarias individuales; mientras tanto, Álvaro Obregón asignó el total de su presupuesto a personas facilitadoras. El resto de las alcaldías combinó por lo menos dos tipos de categorías en sus programas sociales. Según el caso, la permutación y el porcentaje varió; sin embargo, la categoría dominante correspondió a personas beneficiarias individuales: de las 16 alcaldías, 12 destinan más de 50% de su presupuesto a dicha figura. Esta condición refleja que los gobiernos

locales dieron preferencia a los apoyos otorgados de manera individual y directa. En efecto, del presupuesto total en programas sociales de las alcaldías se destinaron, en conjunto, dos tercios de los recursos a personas beneficiarias individuales.

GRÁFICA 2.29: DESAGREGACIÓN DEL GASTO POR TIPO DE BENEFICIARIO EN PROGRAMAS SOCIALES DE 2019 SEGÚN ALCALDÍA

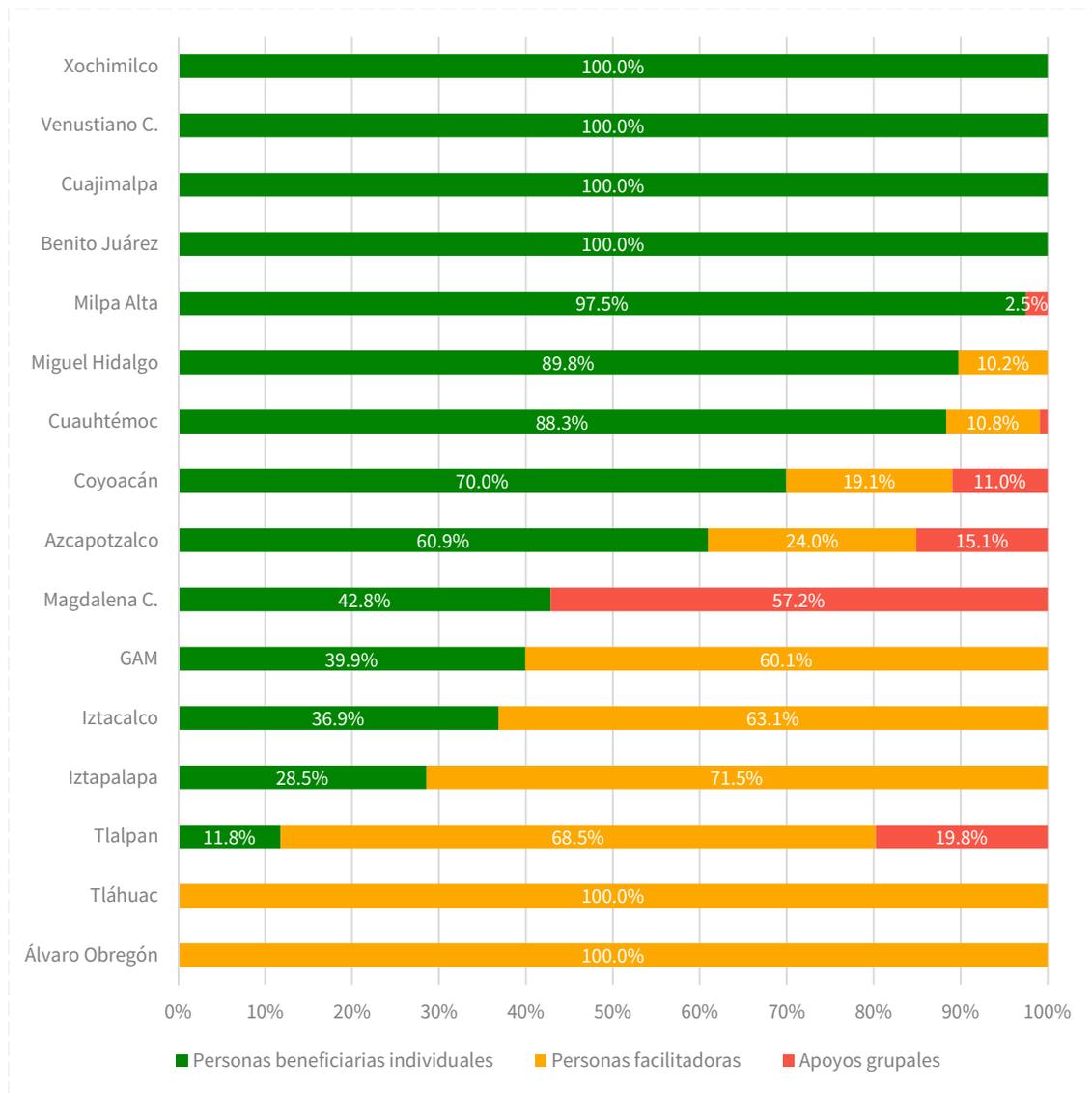


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2019. Consultar anexo 5.

Llaman la atención los casos de las demarcaciones que tienen programas sociales con los tres tipos de categorías, las cuales, incluso, se llegan a combinar en un mismo programa. Un ejemplo de ello sucede

en Tlalpan, demarcación que incurrió en esa práctica con los programas “Apoyo al desarrollo agropecuario sustentable” y “Participación social en la restauración y mantenimiento del suelo de conservación”. A partir de este indicador, es posible referir nuevamente la dispersión programática de las alcaldías, que, como hipótesis, consideramos que tiene una relación directa con el menoscabo en la eficiencia de la administración. De los 102 programas registrados en 2019, 16 de ellos combinaban diferentes categorías de beneficiarios. Este esquema de programa se volvió aún más recurrente en 2020.

GRÁFICA 2.30: DESAGREGACIÓN DEL GASTO POR TIPO DE BENEFICIARIO EN PROGRAMAS SOCIALES DE 2020 SEGÚN ALCALDÍA



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2020. Consultar anexo 5.

En 2020, el presupuesto tuvo algunas reconfiguraciones (ver gráfica 2.30). En esta ocasión, seis alcaldías concentraron su gasto en una única categoría: Xochimilco, Venustiano Carranza, Cuajimalpa y Benito Juárez lo hicieron en personas beneficiarias individuales; mientras que Álvaro Obregón y Tláhuac lo hicieron en personas facilitadoras. El resto de las alcaldías combinaron diferentes categorías. De los 102 programas que hubo en total durante 2020, 22 combinaban diferentes categorías de beneficiarios. Al igual que el año anterior la mayor parte se adjudica a Tlalpan y a Iztapalapa, con 10 y 6 programas respectivamente. De manera general, el presupuesto total en programas sociales de las alcaldías se destinó 50.7% a personas beneficiarias individuales, 44.6% a personas facilitadoras y 4.7% a apoyos grupales.

Respecto al año pasado, el gasto en personas facilitadoras durante 2020 se duplicó al pasar de 335 millones de pesos a 752 millones. En tanto, el gasto en personas beneficiarias individuales perdió terreno y pasó de contar con 886 millones de pesos a 842 millones. Los apoyos colectivos también sufrieron una reducción importante, ya que en 2019 se invirtieron 118 millones y en 2020 sólo se destinaron 78 millones. Al igual que se explicó anteriormente, se ha delineado, en la práctica, una estrategia general en las alcaldías por aumentar progresivamente el número de personas facilitadoras, así como el gasto promedio en ellas. Esto indica que, para poner en operación a los programas sociales de la escala local, ha habido una tendencia hacia el aumento de los servicios y hacia la incorporación de intermediarios.

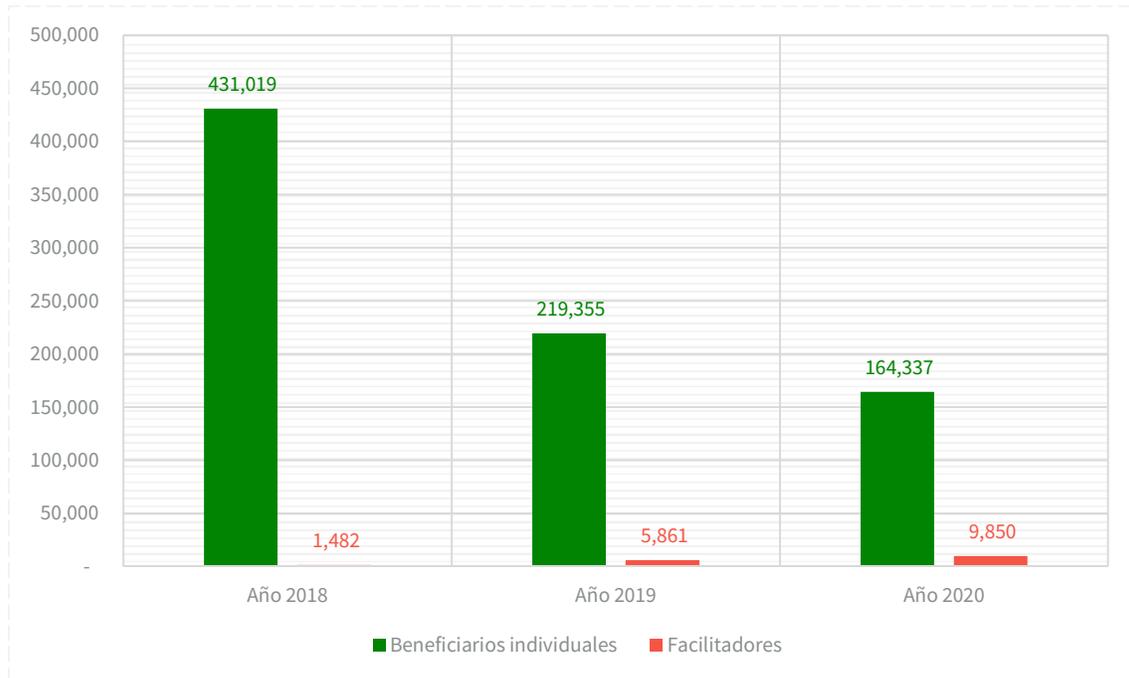
Nos parece que una propuesta pertinente derivada de la interpretación de los anteriores gráficos es que las alcaldías deben garantizar que la mayor parte de los recursos de programas sociales se destinen a personas beneficiarias individuales y no a colectivos o a personas facilitadoras. Dicha propuesta sustenta su justificación principalmente en la tendencia creciente y sostenida de incorporar a personas facilitadoras en el diseño de los programas. En virtud de ello, hemos considerado que es necesario poner una condicionante de carácter cuantitativo, cuya finalidad es que el gasto tienda a concentrarse mayoritariamente en personas beneficiarias individuales. El porcentaje propuesto cobra sentido para permitir que cuando menos la mitad de los recursos de los programas sociales pueda apoyar directamente y sin intermediarios a la población con alguna carencia. Consideramos que la presencia de alcaldías que únicamente tienen programas encomendados a personas facilitadoras y no movilizan apoyos directos a personas beneficiarias individuales es ampliamente problemática desde el punto de vista de su apego al enfoque de derechos. En ese sentido, un grupo importante de demarcaciones, entre las que se encuentran Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tlalpan, Iztapalapa, Álvaro Obregón o Tláhuac deberían revisar los diseños de sus programas, con el fin de garantizar la adecuación de las políticas públicas a los principios establecidos en la Constitución y en la Ley de Desarrollo Social para el D.F., por ejemplo: la equidad distributiva, la integralidad, la universalidad o el comentado enfoque de derechos.

La gráfica 2.31 finalmente pone en perspectiva el total de personas beneficiadas de forma directa.⁹ El decremento fue progresivo conforme avanzaron los años y, de atender alrededor de 432 mil personas,

⁹En este gráfico únicamente se muestra la suma de personas beneficiarias individuales y de personas facilitadoras. Se omite, por tanto, a las personas usuarias y a las personas equivalentes en apoyos colectivos.

la población atendida se encogió a poco más de 174 mil. Se ha reiterado en varias ocasiones, que este importante descenso se debe al efecto que Gustavo A. Madero tuvo en la cifra de 2018. Durante ese año, los programas de dicha alcaldía aportaron más de la mitad de la población atendida de toda la Ciudad por parte de la escala local. Al tener en cuenta la precisión anterior, la estimación de las personas atendidas y, por tanto, la interpretación que se le puede dar a las cifras resulta menos severa. En efecto, ha habido un proceso de encogimiento progresivo, pero no tan drástico como se lee en la gráfica sin atender a las diferentes causas que intervienen en la variación.

GRÁFICA 2.31: POBLACIÓN ATENDIDA TOTAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ENTRE 2018 Y 2020



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de los programas sociales de 2018 a 2020. Consultar anexo 5.

En el sentido de los comentarios anteriores, no resultaría adecuado afirmar mecánicamente que ha habido un proceso de deterioro en los programas sociales de las alcaldías (por efecto de la pérdida de población atendida); al contrario, es más pertinente plantear que se ha optado por incrementar el monto de los apoyos en detrimento del número de personas beneficiarias. Esta afirmación se sustenta en el significativo incremento observado de los montos promedio destinados a los diferentes tipos de beneficiario. Asimismo, interviene en este proceso la supresión casi total de programas que tenían apoyos en especie (sobre todo despensas) y que atendían masivamente a la población, aunque con apoyos muy limitados, con enfoque asistencialista y residual. No obstante, resulta fundamental establecer mecanismos para equilibrar el número de personas atendidas y los montos en los programas sociales, que promueven los diseños más consistentes posibles y aseguren los mayores impactos en los problemas públicos que se buscan resolver.

2.1.6. Análisis de las Reglas de Operación de los programas sociales

En ausencia de otro tipo de documentos rectores, las Reglas de Operación de programas sociales constituyen un importante instrumento de planeación de la política social. Este subapartado se encomienda a sintetizar, a grandes rasgos, las principales carencias que hemos identificado en la elaboración de estos documentos por parte de la escala local. A partir de su análisis, podemos valorar la solidez de sus diagnósticos o la consistencia de objetivos e indicadores. Estos documentos hacen posible también la rendición de cuentas y favorecen la transparencia en el uso de recursos públicos. Históricamente, se han hecho esfuerzos por mejorar progresivamente la calidad y consistencia de estos instrumentos. Por ejemplo, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, publicó cada año, hasta 2021, los Lineamientos para la elaboración de Reglas de Operación de programas sociales. Se trataba de un documento que estipulaba clara y detalladamente todos los apartados que debía cubrir cada dependencia para instrumentar, diseñar y estructurar sus programas sociales. Este mecanismo tenía la intención de homologar y sistematizar el planteamiento de las intervenciones. Cabe destacar que, de ningún modo, estos instrumentos sustituyen a un diagnóstico de los problemas sociales de cada alcaldía, ni mucho menos a un Programa de Desarrollo Social que estipule las directrices de la política social.

Se pretende que los Lineamientos se sigan rigurosamente por las dependencias que diseñan programas sociales —en este caso, las alcaldías— con la finalidad de tener una mejor calidad de sus programas; sin embargo, en la práctica, las Reglas de Operación continúan teniendo importantes áreas de mejora. A continuación, se hará una revisión general de las fortalezas y debilidades recurrentes en los programas sociales de la escala local. La revisión estará constituida por cuatro elementos que, consideramos, son medulares en las Reglas de Operación:

- a) diagnóstico y problemas sociales atendidos;
- b) definición y constitución de poblaciones;
- c) planteamiento de objetivos; y
- d) formulación y construcción de indicadores.

- **Diagnóstico y problemas sociales atendidos**

Por su incidencia en la constitución de los demás apartados, el diagnóstico es posiblemente el elemento más importante de las Reglas de Operación. Éste es el primer contacto que se establece con la problemática y, por tanto, se vuelve esencial para el documento. Según lo estipulado por los Lineamientos, el diagnóstico debe identificar claramente la magnitud del problema, sus causas y efectos. Se requieren diagnósticos precisos acotados a la naturaleza del problema público que se busca solventar. Sin embargo, se suelen replicar de manera genérica párrafos, ideas y argumentos de un documento al otro. Las consecuencias son negativas, porque no se asienta la especificidad de un problema, sino una generalidad muy poco acotada.

En este mismo apartado se solicita utilizar datos, en caso de que estén disponibles, que ayuden a justificar el problema. Como se verá más adelante en la construcción de poblaciones, la cuestión de las cifras a veces puede devenir en un impedimento y entorpecer el proceso de identificación de problemáticas. En ese sentido, un rasgo típico de las Reglas de Operación de las alcaldías es el uso de información desactualizada o poco relacionada con lo que se pretende explicar. El uso de fuentes de información oficiales y de las propias elaboradas por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México —o inclusive, la generación de datos primarios— debe apoyar a la construcción de la problemática concreta.

Muchas Reglas de Operación muestran ambigüedad al momento de definir un problema social. Esta condición se refleja claramente en las intervenciones que se han clasificado bajo la categoría *programas sin contribución clara a derechos*, por ejemplo: “Promotores del desarrollo social” de Álvaro Obregón o “Jóvenes cultivando la movilidad” de Tlalpan. En ambos casos, la problemática identificada es sumamente vaga, hecho que deriva en una severa dificultad para determinar la intervención. Al igual que quedó documentado en la Evaluación Estratégica (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c), las intervenciones que incorporan a la figura de la persona facilitadora de servicios suelen tener conflictos para determinar problemas públicos.

Las anteriores características de los diagnósticos generan problemas en otros apartados de las Reglas de Operación. El hecho de no ceñir el problema a temas específicos y concretos deja un espacio muy amplio para plantear poblaciones, objetivos o indicadores heterogéneos y con cierto grado de discrecionalidad. Otra área de mejora frecuente radica en la incongruente delimitación de las problemáticas. Como consecuencia, se enuncian, sin mayor articulación, un conjunto de situaciones conflictivas, que no son otra cosa que las diferentes facetas en que se expresa una misma problemática. En otros términos, no se suele identificar una problemática central y, al contrario, se enuncian sus consecuencias superficiales o aquellas que resultan más fácilmente observables. Esto implica un serio conflicto en todo el diseño, ya que, en ese sentido, la lógica del programa no se plantea para atender a la problemática principal, sino algunos de sus efectos.

- **Definición y construcción de poblaciones**

A diferencia del Gobierno de la Ciudad de México, la construcción de poblaciones muestra importantes problemas en los programas sociales de la escala local. Inicialmente, un diagnóstico ambiguo dificulta contar con una delimitación precisa de poblaciones, ya que no es posible determinar el sector específico de la sociedad que padece una necesidad o carencia que requiere atención por el gobierno. En ese sentido, vale insistir en la necesidad de contar con diagnósticos bien planteados: problemas específicos; consistencia en los conceptos empleados; fundamentación estadística de las necesidades insatisfechas; atención a una problemática central y no sus efectos someros.

No resulta inusual que las diferentes figuras que intervienen en los programas sociales sean confundidas y, a menudo, mezcladas en la construcción de poblaciones. Según la figura empleada, los proble-

mas se expresan de una u otra forma. En el caso de los programas que cuentan con personas facilitadoras hay confusiones recurrentes. Estas figuras suelen tomarse en calidad de beneficiarias individuales, con quienes tienen diferencias asentadas claramente en los Lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. A partir de esto, las poblaciones se desvinculan entre sí: por un lado, se plantea a la población objetivo como aquellas personas que padecen el problema; pero, a la hora de delimitar la población beneficiaria, se estipula a las personas facilitadoras. Ello es inconsistente porque, según los Lineamientos, la población beneficiaria debe ser un subconjunto de la población objetivo. Otro conflicto recurrente radica en que a las personas usuarias se las toma como población beneficiaria. Técnicamente, hay una clara distinción de cada una: por un lado, las personas beneficiarias son las que reciben directamente el apoyo; por otro lado, son las usuarias las que reciben el beneficio mediante la labor de las personas facilitadoras. A partir de lo anterior, resulta importante adecuar las definiciones de personas beneficiarias y usuarias de acuerdo con lo establecido por los Lineamientos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

En muchas ocasiones no se observa una consistencia en la relación entre los tres tipos de poblaciones que deben construirse. En ese sentido, la población potencial estaría conformada por todos los que sufren una vulneración de un determinado derecho, una necesidad o una carencia insatisfecha. La población objetivo sería el subconjunto de la población potencial que la intervención, en términos de planeación, pretende atender en un determinado lapso. Por último, la población beneficiaria está delimitada por las personas quienes son efectivamente apoyadas durante el ejercicio fiscal del programa en comento. En ese sentido, particularmente problemática es la ausencia de definiciones sobre poblaciones objetivo que permitan construir una estrategia de ampliación paulatina de las coberturas, vinculada a la ausencia de diagnóstico.

Relacionado con lo anterior, una condición constante (no sólo en los Gobiernos locales, sino también en el central) estriba en que la población beneficiaria se define en función del presupuesto y no al revés. Esta situación ya se había documentado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 c) cuando se evaluó la política del Gobierno de la Ciudad de México y en otros documentos previos elaborados por el mismo órgano. Como resultado, se tienen programas con poblaciones atendidas muy reducidas, presupuestos sumamente reducidos y amplia dispersión en el gasto. Conviene someter a discusión el planteamiento de grandes programas que concentren el presupuesto en los problemas más álgidos y, así, lograr que las poblaciones sean las que definan el monto programado de la intervención.

- **Planteamiento de objetivos**

Los objetivos son uno de los puntos medulares de las Reglas de Operación y, en el caso de los gobiernos locales, un elemento que suele presentar inconsistencias. Según los Lineamientos, los objetivos tienen la encomienda de ilustrar de manera clara y concisa el propósito central del programa. Este apartado debe dividirse en objetivo general y los objetivos específicos, de modo que los segundos se deriven y

desglosen el primero. La articulación entre ambos, no obstante, resulta a menudo problemática: sea porque se confunde un tipo con otro, porque no se articulan entre sí o, simplemente, porque son incongruentes.

Una falla muy típica (presente en prácticamente todos los programas sociales de las alcaldías) se encuentra en los conceptos empleados para formular los objetivos. En toda política pública y, específicamente, en los programas sociales, resulta fundamental que los términos estén claramente definidos y tengan la posibilidad de ser valorados tanto cuantitativa como cualitativamente: la correcta elección de estos adquiere un papel esencial en el planteamiento de los objetivos. Muy a menudo sucede que las demarcaciones utilizan conceptos abstractos, que resulta imposible valorar o analizar en términos sociales. Este conflicto acarrea consecuencias a la hora de estipular las metas, las poblaciones y, sobre todo, los indicadores, por medio de los cuales resulta complicado comprobar la eficacia de la intervención y terminan por valorarse otros elementos que no permiten obtener una evaluación rigurosa. En ese sentido, la pertinencia del programa también resulta afectada, ya que la ambigüedad de los conceptos empleados llega a trastocar todo el diseño de la estrategia, que replica y reproduce los mismos errores en prácticamente cualquier sección de las Reglas de Operación. Por ejemplo, el uso del concepto *calidad de vida* resulta ampliamente ambiguo, por cuanto no hay una forma generalizada de estimarlo, ni procedimiento alguno para determinar su evolución en el tiempo. El hecho de fundamentar uno o varios objetivos en ese concepto deriva en una imposibilidad por valorarlos y, por tanto, provoca amplias inconsistencias a lo largo de todo el documento.

Los objetivos generales presentan algunas carencias muy comunes. Resulta bastante frecuente que los gobiernos locales determinen propósitos demasiado amplios y que sobreestiman la capacidad del programa social. Derivado del diagnóstico, el objetivo debe enfocarse en un problema particular con una perspectiva precisa. Asimismo, no suele expresarse con claridad la estrategia a aplicar o el tipo de apoyos encomendados. Finalmente, la descripción de estos objetivos resulta demasiado extensa, condición que fomenta la pérdida de consistencia: los Lineamientos estipulan que el objetivo general debe ser concreto y medible (cualitativa o cuantitativamente), expresado en un párrafo o dos. Por ejemplo, es relativamente común que algunas intervenciones que movilizan transferencias monetarias limitadas en cuanto a su suficiencia y cobertura establezcan como objetivo la disminución de la desigualdad social, lo que resulta ampliamente inviable.

Por otro lado, encontramos dos carencias típicas en los objetivos específicos. En primer lugar, no se derivan directamente de los objetivos generales; por tanto, su contenido resulta incongruente porque se tratan temas diferentes o sin correspondencias directas. Según lo expresado en los Lineamientos, los objetivos específicos deben ser un desglose del objetivo general, de modo que se deberían encontrar claramente concatenados uno con otro. En segundo lugar, los objetivos específicos tienden a ser vagos y no estipulan las rutas previstas para contribuir al logro del objetivo general. Los objetivos específicos deben tener la capacidad de abonar al horizonte estratégico del programa y no solamente a tareas administrativas o de gestión; además, de acuerdo con los lineamientos, deben estipular logros a corto plazo en el bienestar de la población beneficiaria.

- **Formulación y construcción de indicadores**

Los indicadores son un instrumento importante para la evaluación de los programas sociales. Su planteamiento requiere precisión y claridad, pero, sobre todo, apego y congruencia al resto del documento, en particular a los objetivos diseñados. En el caso de los programas sociales de la escala local, la gran mayoría de las alcaldías tiene áreas de mejora en cuanto a la construcción de sus indicadores. Se identifican dos carencias principales: a) imposibilidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos e impacto en la población beneficiaria, y b) inconstancia respecto al resto del documento, en específico con relación a los objetivos.

En cuanto al primer problema, los indicadores suelen plantearse de manera que no resulta posible valorar el desempeño de la intervención; es decir, no permiten conocer en qué medida el programa ha contribuido a atender a la problemática identificada, cuál ha sido el impacto que ha tenido en la población beneficiaria o qué tanto se han alcanzado los objetivos. Comúnmente, la matriz de indicadores se aboca únicamente a medir el cumplimiento de las metas físicas, elemento importante, pero insuficiente si se busca obtener información sobre los resultados de las intervenciones. Por ejemplo, suele medirse el porcentaje que se cubrió de las metas al contrastar el número de personas beneficiadas contra la cantidad que se había programado. Si bien, esto resulta pertinente para determinar, entre otras cosas, el gasto del programa; no es suficiente si se pretende conocer el efecto que tuvo el programa sobre la problemática que le dio lugar y en qué medida sus objetivos estratégicos se cumplieron. Como consecuencia de este problema —tanto para la sociedad, como para los órganos evaluadores y para quien diseña y opera la política— resulta complicado dimensionar, a través de los indicadores establecidos en los programas, algunos resultados básicos de la intervención que permitan monitorearla, fortalecerla o reorientarla.

El segundo problema, la inconsistencia de los indicadores respecto de los objetivos diseñados, es también habitual. La Reglas de Operación deben ser un conjunto integrado y coherente a lo largo de todo su desarrollo; por tal motivo, resulta importante contar con un buen diagnóstico, objetivos congruentes y metas alineadas. En muchas ocasiones, sin embargo, los errores que se cometen desde la definición de la problemática se van reproduciendo hasta llegar al planteamiento de los indicadores. Un problema típico de los programas radica, como venimos mencionando, en el uso inconstante de los términos en el documento. Comúnmente los indicadores utilizan otros conceptos y miden variables distintas a las que fueron planteadas en los objetivos (particularmente, en los específicos).

En ocasiones, se identifica que las demarcaciones imitan o copian las matrices planteadas por otros programas o, simplemente, replican una misma matriz para todos sus programas sociales con muy sutiles cambios, aunque las intervenciones tuvieran diseños, diagnósticos y objetivos diferentes. El primer caso ocurrió varias veces con los programas asociados al deporte, que reproducían la matriz de indicadores del programa estatal “Ponte pila”.

2.1.7. Síntesis de hallazgos

Hasta el momento se han revisado los programas sociales de las alcaldías. A continuación, se enlistan algunos de los principales hallazgos preliminares:

1. Estudiados en función del derecho al que atienden y a partir del cambio de administración, los programas sociales han mostrado un proceso de reordenamiento. Uno de los cambios más drásticos se observa en el ámbito de la vivienda, derecho que, hemos apuntado, es fundamental para la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad. La hipótesis planteada es que la estrategia que el Gobierno central ha desplegado provocó que las alcaldías contrajeran su gasto en este rubro y, en cambio, se dirigiera hacia otros derechos. Pese a ello, hemos considerado como preocupante el hecho de que los Gobiernos de las demarcaciones no redirijan dicho gasto hacia otros diseños de programas o grupos de atención, hacia diferentes tipologías de vivienda o cuestiones relacionadas con la amplia problemática de habitabilidad y hacinamiento prevalente entre la población capitalina. Una adecuada estrategia —en coordinación con el Gobierno de la Ciudad— sería que cada nivel se pudiera dedicar a un aspecto en específico, para poder lograr una sinergia y complementariedad.
2. Es negativa la presencia de cada vez más programas clasificados como “sin contribución clara a derechos”. Es un retroceso porque no permite identificar un diseño claro en la atención a derechos ni mucho menos un planteamiento sólido de política social. Cada programa debe tener la posibilidad de establecer claramente la problemática que está atendiendo y, por tanto, la contribución específica a algún derecho social. Resulta importante que en cada intervención pueda reconocerse una dimensión del bienestar específicamente atendida.
3. En cuanto a la coordinación con otras escalas de gobierno, se reconoce un avance importante. Dicha mejora se puede corroborar, por ejemplo, en el derecho de educación, en el que las demarcaciones han hecho un esfuerzo por suprimir los programas que tenían riesgo de duplicidad con alguna intervención del Gobierno central. Pese a ello, aún permanecen algunos derechos que muestran un menor grado de coordinación con esta escala de gobierno, por ejemplo: deporte, cultura o medio ambiente, cuyos diseños de sendos programas aún tienen rasgos muy similares y poblaciones semejantes. Asimismo, existirían áreas de oportunidad para una coordinación intergubernamental más creativa, ya que la tendencia es que, si el Gobierno central implementa programas dirigidos a un sector social o derecho, las alcaldías simplemente reorientan sus esfuerzos en otra dirección, sin buscar una auténtica complementariedad y generación de sinergias. Varias vías han sido propuestas en ese camino a lo largo del documento y se compilan finalmente en el último acápite.
4. Las Reglas de Operación de los programas muestran una débil consistencia interna y gran heterogeneidad. Las principales carencias radican en los siguientes puntos:

- a. Construcción de poblaciones: hay inconsistencias en la delimitación de las poblaciones (sobre todo potencial y objetivo). Asimismo, prevalece una confusión grave en el tipo de beneficiario: a menudo, las alcaldías confunden las figuras de la persona beneficiaria individual, facilitadora y usuaria. Dichas categorías estaban claramente definidas en los Lineamientos que emitía, hasta 2021, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. En ese sentido, parecen pesar más ciertas tradiciones que los documentos normativos de obligado cumplimiento.
 - b. Formulación de indicadores: no suelen diseñarse de manera clara mecanismos para valorar oportunamente los resultados de las intervenciones. En gran medida, los indicadores que se plantean estiman, en el mejor de los casos, la eficiencia operativa del programa, pero no son suficientes para analizar —tanto cuantitativa como cualitativa— la contribución de la intervención al bienestar de la población beneficiaria.
5. Bajo el supuesto de que a mayor grado de pobreza las alcaldías deberían dotar de una mayor asignación de recursos a sus programas sociales, el gasto no muestra un claro patrón de progresividad. Esto nos lleva a suponer que varias de las alcaldías no utilizan al programa social como instrumento para mitigar los problemas estructurales de su población, por ejemplo, Xochimilco y Tláhuac. Consideramos que un área de oportunidad importante es el incremento del presupuesto de este tipo de intervenciones, cuya naturaleza está diseñada precisamente para reducir desigualdades y erradicar la pobreza.
6. Prevalece una dispersión programática acusada entre las alcaldías, elemento que resta eficiencia a las intervenciones. Uno de los principales problemas que se remarcan de este análisis es la prevalencia de una gran cantidad de programas sociales con apoyos, presupuesto y poblaciones reducidos. Consideramos que esta condición resta eficacia a la atención a derechos por parte de la escala local y que, por tanto, deberá ser uno de los procesos más urgentes de recomposición. Como se verá en las conclusiones, en este documento nos inclinamos hacia la idea de que las alcaldías concentren el gasto en pocas intervenciones, lo cual les permitirá contar con coberturas más amplias y resultados más robustos, aun en grupos de atención reducidos o prioritarios.
7. Se ha deteriorado la calidad de los criterios de selección de las personas beneficiarias de los programas sociales. En efecto, según nuestra clasificación, el criterio de selección denominado como “no definido” ha tenido progresivamente más recursos, hasta significar, en 2020, más de 550 millones de pesos. Esta situación resulta delicada, sobre todo en términos de transparencia y consistencia del diseño de los programas. El problema tiene su origen en las Reglas de Operación, que definen de manera ambigua las características que debe presentar la población beneficiaria.
8. Los programas sociales de la escala local han destinado recursos limitados a dos grupos sociales en específico: personas jóvenes y —aunque en menor medida— infantes. Si bien estos grupos

están contemplados por los programas que atienden a la “población general”, hay escasas intervenciones expresamente consagradas a estas poblaciones. A partir de este indicio se puede interpretar que tampoco ha habido un diagnóstico de problemáticas sociales reflexionado explícitamente desde una perspectiva de la infancia y la juventud, que nos parecen grupos estratégicos a ser atendidos por parte de las demarcaciones.

9. En el periodo de estudio se muestra una tendencia clara por la reducción agregada de las personas beneficiarias individuales atendidas por parte de los programas sociales. En contraposición, hay un alza en el monto promedio de los apoyos entregados. Esta situación produce efectos ambivalentes. Por un lado, resulta pertinente que el monto promedio del apoyo se incrementa, dado que ello refleja un fortalecimiento de la suficiencia de los programas para resolver problemas y carencias. Por otro lado, sin embargo, la tendencia a la baja en el número de personas atendidas da cuenta de un deterioro de las coberturas y los alcances de los programas, en un contexto en el que la pobreza y la desigualdad son problemas masivos. Asimismo, ha habido un incremento en el número de personas facilitadoras. Dicha condición la hemos considerado como problemática —sobre todo cuando viene acompañada de la reducción en el número de personas beneficiarias individuales—, dado que se genera el riesgo de desvirtuar la política social, vaciándola del enfoque de derechos y de su vocación tradicionalmente universalista, al menos en la Ciudad de México.

2.2. Análisis de las acciones sociales de las alcaldías de la Ciudad de México

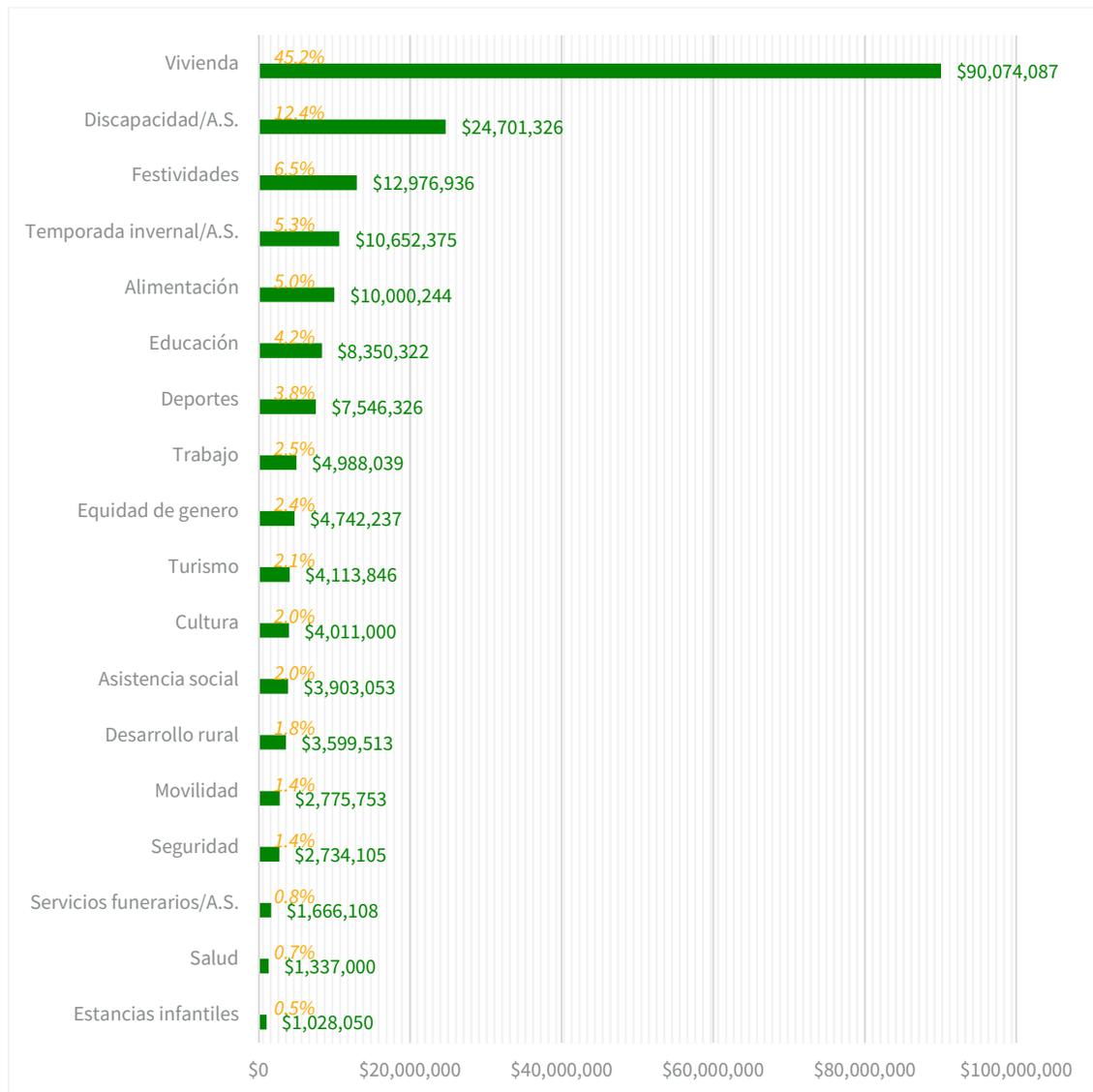
Las acciones sociales son mecanismos que difieren en muchos aspectos de los programas sociales. Aunque también forman parte de las actividades institucionales encomendadas al desarrollo y bienestar social, tienen sus propios rasgos característicos. La aún vigente Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (2019 c), define a las acciones sociales por su carácter contingente, temporal, emergente o casuístico. En efecto, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020 b) tuvo la atribución de emitir los Lineamientos para la elaboración de acciones sociales, que, entre otras cosas, caracteriza los elementos con los que este tipo de instrumentos debiese contar:

1. Temporalidad: Las acciones sociales habitualmente no cuentan con vocación de permanencia y estabilidad.
2. Contingencia: Las acciones sociales normalmente responden a necesidades temporales, imprevistas o no planificadas.
3. Contribución a derechos sociales: Las acciones sociales habitualmente no tienen la capacidad de generar una contribución significativa, transformadora o trascendente a la garantía o satisfacción de derechos sociales.

4. Envergadura y presupuesto: Las acciones sociales normalmente tienen alcances, presupuestos, cobertura y estrategias de atención limitadas, concisas y restringidas.
5. Planeación: Las acciones sociales no necesariamente responden a un ejercicio sistemático de diagnóstico, definición de problemas públicos o de planeación, tal y como debería ocurrir con los Programas.
6. Flexibilidad: Las acciones sociales permiten a las administraciones públicas adaptar su actividad a situaciones no previstas que requieren de la movilización de recursos públicos.
7. Agilidad: Las acciones sociales permiten que las administraciones públicas tengan capacidad de rápida respuesta y atención ante contextos heterogéneos, dinámicos y cambiantes.
8. Alineación y congruencia: Las acciones sociales deben ser pertinentes, lógicas y congruentes con la naturaleza del instrumento, con los objetivos de desarrollo social y con los derechos humanos establecidos por el Programa de Gobierno, la Constitución de la Ciudad de México y la Ley de Desarrollo Social.
9. Factibilidad: Las acciones sociales deben ser viables y realistas, ajustando sus componentes e instrumentos a propósitos razonables y lógicos de alcanzar.
10. Eficacia: Las acciones sociales deben ofrecer respuestas lógicas para responder a la contingencia, emergencia o coyuntura particular que les dio origen.
11. Lineamientos de operación: Mientras que los programas cuentan con Reglas de Operación, las acciones sociales institucionales sólo precisan de la formulación de Lineamientos de Operación, como documento normativo de las intervenciones.
12. Colaboración institucional: Mientras que los programas deberían responder a una decisión plena de política pública a implementar por dependencias, secretarías u órganos concretos, las acciones sociales institucionales pueden diseñarse y operarse a través de mecanismos de colaboración interinstitucional y mediante esquemas de responsabilidades y atribuciones compartidas.

Durante 2019, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México realizó un esfuerzo por sistematizar y difundir claramente las diferencias entre acciones y programas sociales, ya que, frecuentemente, solían haber confusiones entre ambos. Como producto de los cambios legales en la materia, este esfuerzo ha desembocado en un control más estricto del gasto en este tipo de instrumentos porque, a diferencia de los programas sociales, la ejecución de acciones sociales anteriormente estaba menos ordenada y no contaba con regulación de ningún tipo.

GRÁFICA 2.32: GASTO POR ENFOQUE EN ACCIONES SOCIALES DE ALCALDÍAS 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2019.

Al tomar en cuenta lo anterior, el análisis que se muestra a continuación solamente contempla el último trimestre de 2019 y los primeros meses de 2020, ya que las acciones sociales emitidas antes de esos años son difíciles de rastrear porque no existía regulación alguna en la materia, ni siquiera de publicidad.

En el año 2019, la vivienda fue el enfoque prioritario del gasto en acciones sociales por parte de las alcaldías: tuvo cerca de la mitad de los recursos totales (ver gráfica 2.32). Más arriba, en el análisis de programas sociales, se había destacado el caso particular del derecho a la vivienda, que había pasado de ser aquel con mayor presupuesto en 2018 (con poco más de 460 millones de pesos) al penúltimo

lugar en 2019 (con menos de 9 millones). En cierto sentido, el gasto en acciones sociales podría reforzar la hipótesis sobre ese rotundo cambio. Puede interpretarse que el tema de la vivienda ha perdido un peso importante en los programas sociales de las alcaldías por un doble proceso: el reforzamiento de la atención sobre este derecho por parte del Gobierno central (sobre todo a unidades habitacionales) y, simultáneamente, la preferencia que han tenido los gobiernos locales por atenderlo en calidad de acción social. Al menos en 2019, el gasto en acciones sociales enfocadas a la vivienda superó ocho veces al gasto en programas sociales abocados ese mismo derecho.

Resulta importante destacar que no se distingue claramente una diferenciación entre las acciones y los programas sociales encaminados a atender problemas relacionados con la vivienda, más allá de su menor duración y presupuesto. Por ejemplo, la acción social “Mejoramiento de vivienda en situación prioritaria 2019” de Gustavo A. Madero no responde a una contingencia temporal específica, sino a un problema estructural y reiterativo que, conforme a lo estipulado en los lineamientos, no correspondería ser atendido por una acción social. Por sí sola, dicha acción implicó 27% del presupuesto destinado al enfoque de vivienda. Algo similar sucedió con “Apoyo para mantenimiento de unidades habitacionales 2019”, diseñada por Iztacalco: tal como se acusa en su nombre, esta acción también tiene una clara duplicidad con el programa de Prosoc, “Rescate innovador y participativo en Unidades habitacionales 2019”. Inclusive, el párrafo que describe el problema social es idéntico en ambos documentos y sólo fue copiado y pegado por la demarcación. En ese sentido, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México trabajó con las dependencias para adecuar sus instrumentos y convertir acciones en programas sociales cuando así correspondía, como en el caso anterior.

Es importante referir que el tema de vivienda, por su relevancia y complejidad, salvo excepciones, debería ser atendido mediante programas sociales anuales y financieramente capitalizados. La atención a este derecho a través de acciones sociales expresa una estructura de prioridades y de planeación del bienestar en las demarcaciones que relega el gasto en el rubro de vivienda. En ese sentido, se debe avanzar en el diseño de programas sociales en materia de vivienda, complementarios a los implementados desde el nivel central, y en la transformación de acciones en programas, instrumento en principio más idóneo, salvo excepciones, para la promoción del derecho a una vivienda digna.

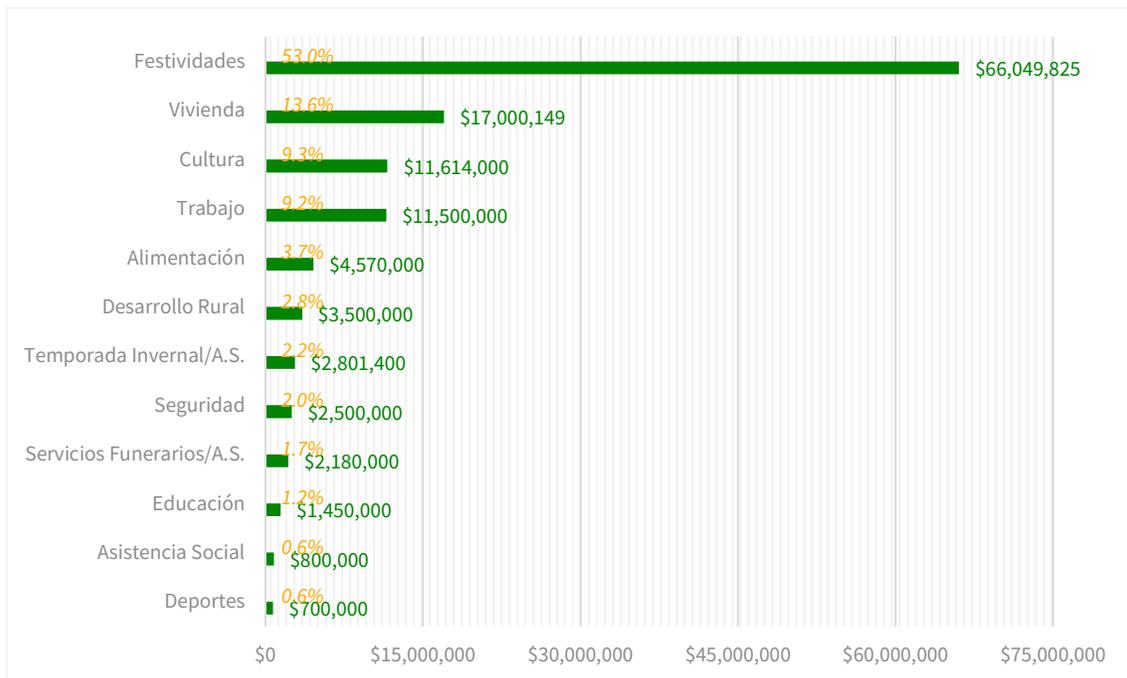
En cuestión presupuestal, los enfoques de discapacidad y festividades tuvieron también un lugar importante. Ambos sumaron casi una quinta parte del presupuesto total en acciones sociales. En cuanto a las acciones sociales con enfoque de discapacidad, prácticamente todas estuvieron diseñadas para otorgar transferencias en especie de aparatos auditivos, ortopédicos u otros instrumentos que ayudan a la movilidad, tales como sillas de ruedas, bastones o andaderas. Gran parte de la relevancia presupuestal de este enfoque se puede explicar por la cancelación en 2019 de los programas “Aparatos auditivos gratuitos ‘Escucha CDMX’” y “Apoyo a personas que requieren material de osteosíntesis, órtesis, prótesis aparatos auditivos y ayudas funcionales”, ambos de la Secretaría de Salud. Los gobiernos locales continuaron desarrollando estas estrategias, ahora como acción social y sin riesgo de duplicidad con lo implementado desde la Secretaría de Salud. Aun así, valdría la pena poner a discusión la idoneidad de la escala local para atender este tipo de problemas, cuyo abordaje es ampliamente costoso, lo que

genera que la cobertura de las intervenciones sea limitada. Se trata sin duda de necesidades que deben ser progresivamente resueltas por un sistema público y universal de salud.

Con casi 13 millones de pesos, las festividades constituyeron el tercer enfoque más importante en 2019. Todas estas acciones se ejecutaron al final del año y, por lo menos dos de ellas, tenían como propósito la celebración de fiestas decembrinas. A su vez, dos de ellas consistían en otorgar pavos a la población. Algo diferente ocurre con el enfoque de temporada invernal, el cual ocupa el siguiente lugar con 10,6 millones de pesos. Es importante mencionar que las acciones sociales vinculadas a festividades tienen un importante arraigo tradicional en muchas demarcaciones, en las que los apoyos de esta naturaleza, antes del 2019, se venían entregando sin control previo, ni normatividad o supervisión alguna. Sin embargo, también es fundamental reconocer que este tipo de intervenciones contribuyen a desnaturalizar la lógica de la política social, ya que no tienen enfoque de derechos, no contribuyen al bienestar y tampoco coadyuvan a la resolución de problemas públicos. Por ello, consideramos que este tipo de acciones deben ir progresivamente eliminándose, a partir de un trabajo de consenso entre demarcaciones, Gobierno central y población general. Ello permitiría redirigir recursos públicos a áreas de intervención prioritarias.

Al centro de la gráfica, hay un grupo de tres acciones que van de 5 a 10 millones de pesos, cuyos enfoques corresponden al deporte, educación y alimentación. En todos los casos, hay programas sociales que también cubren esos mismos derechos. La diferencia es que éstos últimos son, en promedio, cuatro veces más grandes que aquéllas en términos presupuestales. Del mismo modo, hay otro grupo de seis acciones sociales que van de 3,5 a 5 millones de pesos que contemplan los enfoques de trabajo, equidad de género, turismo, cultura, asistencia social y desarrollo rural. El único enfoque que no encuentra un análogo en programas sociales es el tercero de ellos. Por último, hay un grupo de enfoques de acciones sociales que no alcanzan tres millones de pesos. Dicha condición nunca pasó con los programas sociales de 2019: ese año, el rubro con menor presupuesto fue el de protección civil, que tuvo 3,2 millones de pesos.

GRÁFICA 2.33: GASTO POR ENFOQUE EN ACCIONES SOCIALES DE ALCALDÍAS, HASTA MARZO DE 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

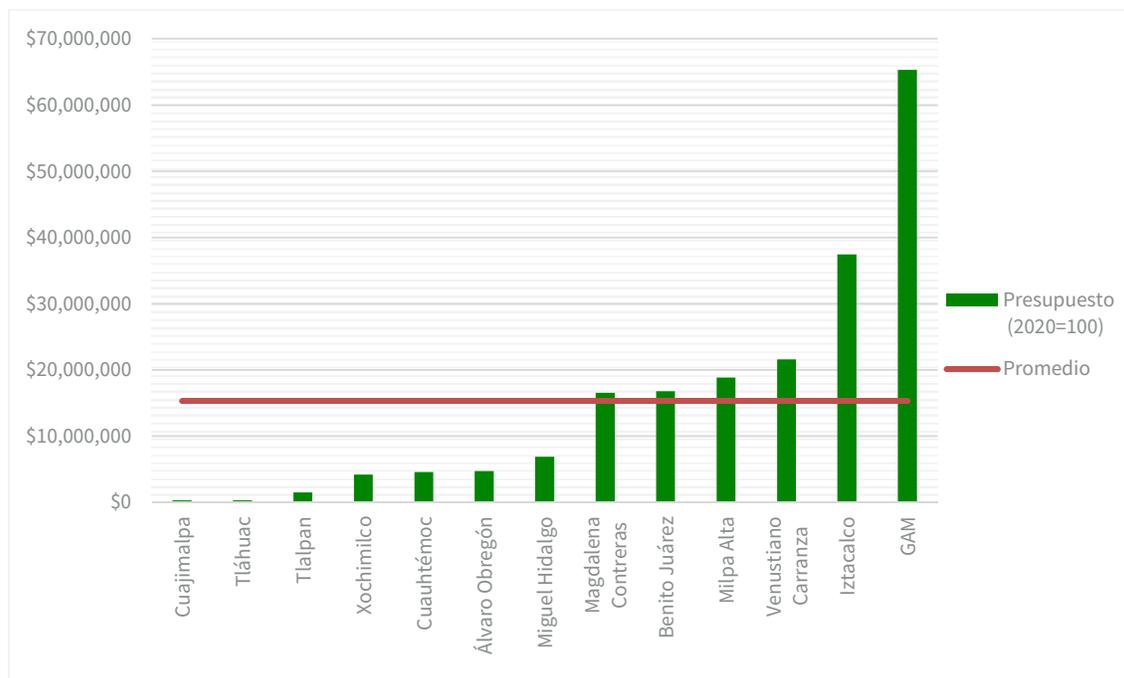


Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

Por otro lado, la gráfica 2.33 muestra el gasto en acciones sociales en 2020. Sin embargo, cabe resaltar que esta gráfica resulta muy parcial, ya que su última actualización se hizo el 19 de marzo.¹⁰ Al menos en ese periodo, el gasto en acciones sociales de las alcaldías estuvo enfocado en 12 rubros, siete menos que el año anterior. Destaca particularmente la ausencia de algunos enfoques como espacio público y discapacidad, a los cuales se les había destinado una parte importante del gasto y que para este año ya no aparecen. Más de la mitad del presupuesto de las alcaldías en 2020 está orientado al tema de festividades.

¹⁰ La razón de este recorte ha sido que, a partir de esa fecha, muchas acciones sociales comenzaron a priorizar las contingencias producidas por la pandemia de Covid-19. Dicho proceso es específicamente estudiado por otra evaluación que realiza el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México de manera simultánea al presente documento.

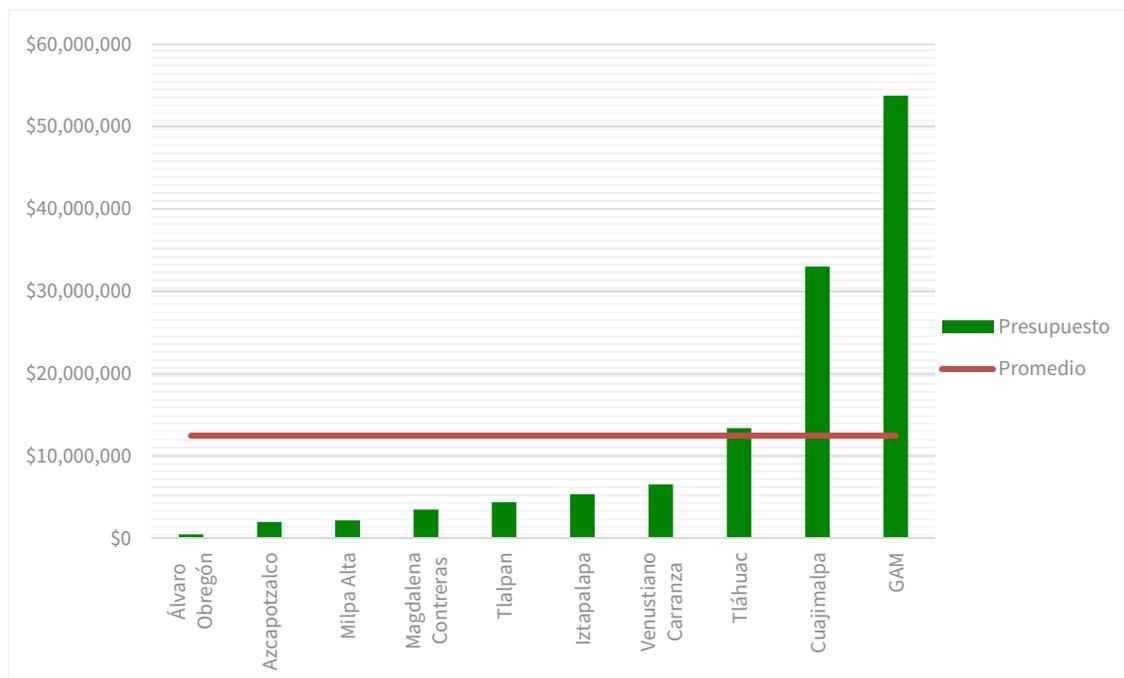
GRÁFICA 2.34: GASTO POR ALCALDÍA EN ACCIONES SOCIALES 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2019.

Al igual que el ejercicio realizado en programas sociales, resulta elocuente clasificar a las alcaldías en función de su gasto (ver gráfica 2.34). Gustavo A. Madero fue la alcaldía que más gasto tuvo en acciones sociales durante el año 2019, ubicada muy por encima del segundo lugar, que fue ocupado por Iztacalco, y con más del triple de gasto que Venustiano Carranza, que está ubicada en el tercer puesto. Resulta especialmente reveladora la ausencia de Iztapalapa, la alcaldía más poblada de la Ciudad de México. Posiblemente una de las razones de su ausencia se deba a que ese mismo año fue, en contraposición, la alcaldía con mayor gasto en programas sociales. Se bosqueja, de esta forma, que Iztapalapa ha evitado el gasto en acciones sociales y ha tenido una preferencia por concentrar su gasto en programas. A esa misma condición se suman Azcapotzalco y Coyoacán, que tampoco diseñaron acciones sociales durante 2019. Por el contrario, si se observa la trayectoria del gasto de la Gustavo A. Madero, en 2019 se produce una reducción de las erogaciones en programas sociales que se redirigen a acciones. Por último, cabe destacar el caso de Iztacalco, que se caracterizó por ser la única alcaldía cuyo gasto en acciones sociales fue mayor al de programas: invirtió 35 y 30 millones respectivamente.

GRÁFICA 2.35: GASTO POR ALCALDÍA EN ACCIONES SOCIALES, HASTA MARZO DE 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

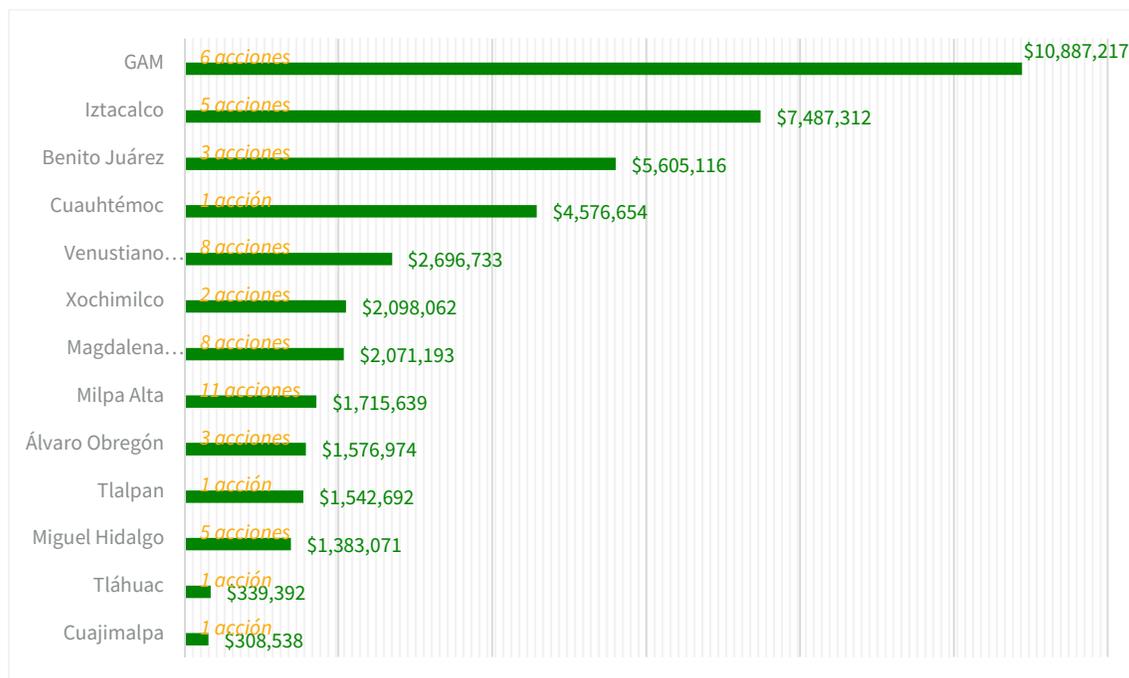


Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

La gráfica 2.35 muestra que Gustavo A. Madero continuó ubicada en el primer lugar durante los tres primeros meses de 2020. Cuajimalpa y Tláhuac, a diferencia del año pasado, cuando eran de las alcaldías con menor gasto en acciones sociales, se ubicaron en segundo y tercer lugar respectivamente. Estas tres demarcaciones son las únicas que se ubican por encima del promedio.

Se puede obtener una reflexión importante de los anteriores datos. En términos de instrumentos de planeación, el programa social es más sólido y permite articular estrategias en materia de bienestar a mediano y largo plazo. Por el contrario, las acciones sociales están concebidas para movilizar recursos públicos que atiendan situaciones o contingencias no planeadas con anterioridad o que, por alguna singularidad relevante, no pueden implementarse como programa social. En ese sentido, hay que interpretar como un indicador preocupante que se invierta más en acciones que en programas sociales, porque de ello se infiere que hay una frágil planeación y la articulación de instrumentos con menor capacidad y alcance para transformar estructuralmente las condiciones de vida de la población. En virtud de lo anterior, una recomendación que surge es que las alcaldías garanticen que su gasto en programas sociales sea más alto que en acciones sociales; excepto en contextos de contingencias, emergencias y eventos perturbadores. Ello contribuiría a no desnaturalizar el instrumento de la acción social y fomentar una planeación del bienestar más sólida, que gravite alrededor de los programas.

GRÁFICA 2.36: PRESUPUESTO PROMEDIO POR ACCIÓN SOCIAL SEGÚN ALCALDÍA 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

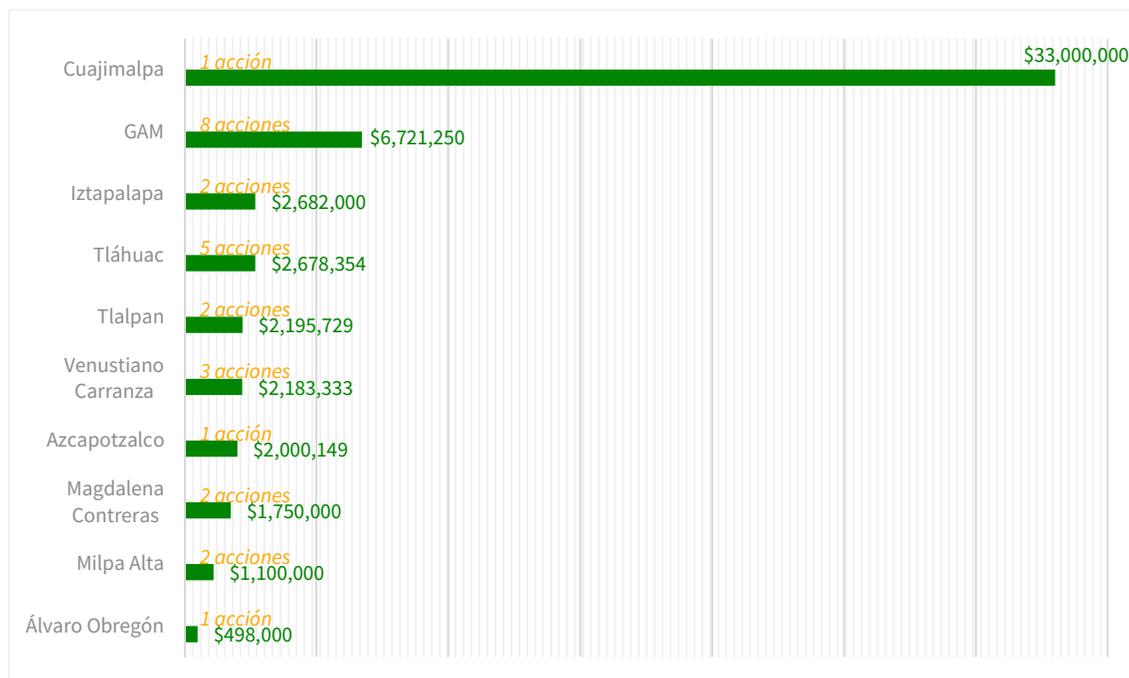


Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2019.

El gasto promedio por acción social es un indicador elocuente para caracterizar la dispersión del presupuesto de las demarcaciones a través de dicho instrumento (ver gráfica 2.36). Durante 2019, el promedio general de acciones sociales fue de 3,2 millones de pesos. Al menos en términos presupuestales, la diferencia con los programas sociales fue sustancial, ya que estos tuvieron un promedio de 13,2 millones durante ese mismo año; es decir, fueron cuatro veces más grandes. Las acciones sociales de Gustavo A. Madero fueron las que presentaron el presupuesto promedio más alto, seguida de Iztacalco y Benito Juárez. Estas tres demarcaciones no fueron, sin embargo, las que más acciones sociales emprendieron. Contrariamente, Magdalena Contreras, Venustiano Carranza y Milpa Alta fueron las alcaldías con más acciones sociales. A pesar de ello, su presupuesto promedio no rebasó 3 millones de pesos, por lo que registraron indicadores de dispersión más acusados.

La gráfica 2.37 muestra la evolución del gasto promedio en acciones sociales durante los primeros tres meses de 2020. Se observa, de primera impresión, que Cuajimalpa fue la alcaldía que alcanzó el mayor promedio. El dato resulta inusitado, ya que su única acción social rebasó seis veces el promedio general del año, que se calculó en 5,4 millones. Por otro lado, contrario a 2019, el promedio de la alcaldía Gustavo A. Madero disminuyó considerablemente. A diferencia del año pasado, en 2020 Iztapalapa y Azcapotzalco contaron con acciones sociales. Como se expresó anteriormente, la pandemia del Covid-19 reconfiguró por completo la dinámica de dichos instrumentos, situación que excede los alcances de esta evaluación.

GRÁFICA 2.37: PRESUPUESTO PROMEDIO POR ACCIÓN SOCIAL SEGÚN ALCALDÍA, HASTA MARZO DE 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



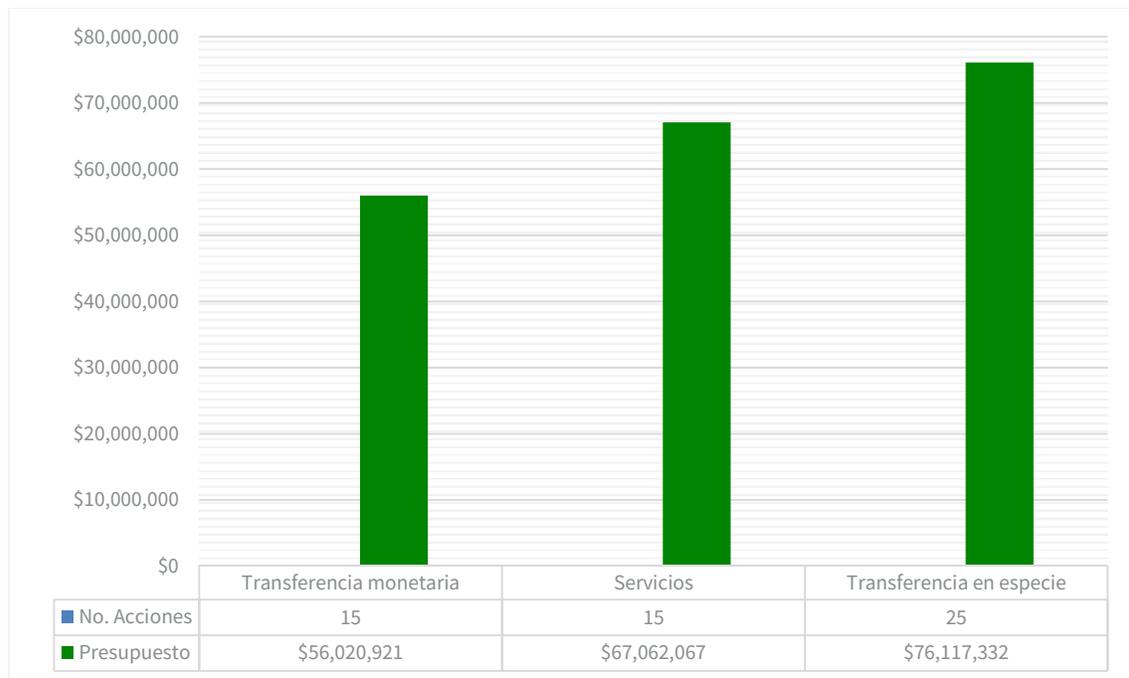
Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

Merece un comentario al margen el caso de Cuajimalpa. Resulta absolutamente atípico que una alcaldía dedique 33 millones de pesos al gasto en festividades: en este caso, a la entrega de juguetes con motivo del Día de Reyes. En realidades sociales muy marcadas por la desigualdad, las carencias y el no cumplimiento de los derechos humanos, resulta preocupante que una demarcación etiquete un volumen tan importante de recursos para las actividades referidas. Las acciones sociales deben consagrarse a resolver problemas públicos, garantizar derechos, contribuir al bienestar o solucionar necesidades insatisfechas, objetivos que no se aprecian en la acción mencionada. Los programas y acciones sociales no son dádivas, regalos o concesiones que se realizan desde el poder público, son derechos exigibles por la ciudadanía. Uno de los principales retos en la materia es la ruptura definitiva del imaginario clientelar asociado con las políticas sociales, tarea en la que la nueva administración del Gobierno de la Ciudad reporta avances importantes. Sin embargo, algunas acciones como la que se analiza de la alcaldía Cuajimalpa reman contracorriente y no contribuyen a ese esfuerzo. La acción citada ha sido la más grande en términos presupuestarios del periodo analizado y cuenta con más presupuesto que todas las demás juntas de las otras alcaldías; asimismo, tiene tantos recursos como el programa social más importante de Cuajimalpa durante el año analizado. Es importante abrir una reflexión que conduzca a un reforzamiento del diseño de las acciones sociales de las demarcaciones, con el propósito de evitar la repetición de patrones de esta naturaleza.

Por otro lado, al igual que en el caso de los programas sociales, estudiar el tipo de apoyo de las acciones sociales resulta relevante para caracterizar una parte de la política social. El tipo de apoyo que predominó en las acciones sociales durante 2019, tanto en cantidad como en presupuesto, fueron las que otorgaban transferencias en especie (ver gráfica 2.38). Cabe mencionar, sin embargo, que la diferencia presupuestal respecto a los otros dos tipos de apoyo no es muy amplia y, si se toma en cuenta que estos tuvieron 10 acciones menos, se puede concluir que las transferencias en especie tuvieron un presupuesto menor en promedio. No es viable desarrollar en este trabajo un análisis de la suficiencia de los apoyos de las acciones sociales; su gran heterogeneidad y naturaleza casuística requerían una revisión caso por caso que desborda las capacidades de esta evaluación.

En los programas sociales, las transferencias en especie han perdido peso a partir de 2019, lo que se ve compensado por el gasto en este rubro a través de acciones sociales, situación que se incorpora a la serie de diferencias que se ha acusado a lo largo de la evaluación entre ambos tipos de intervención. Como se ha analizado, las transferencias en especie son susceptibles de tener un menor apego al enfoque de derechos. Su implementación puede responder a contingencias temporales o distintas casuísticas, por lo que hasta cierto punto es razonable la preponderancia en las acciones sociales de este tipo de instrumento, en contrapartida con lo que se observa en materia de programas sociales.

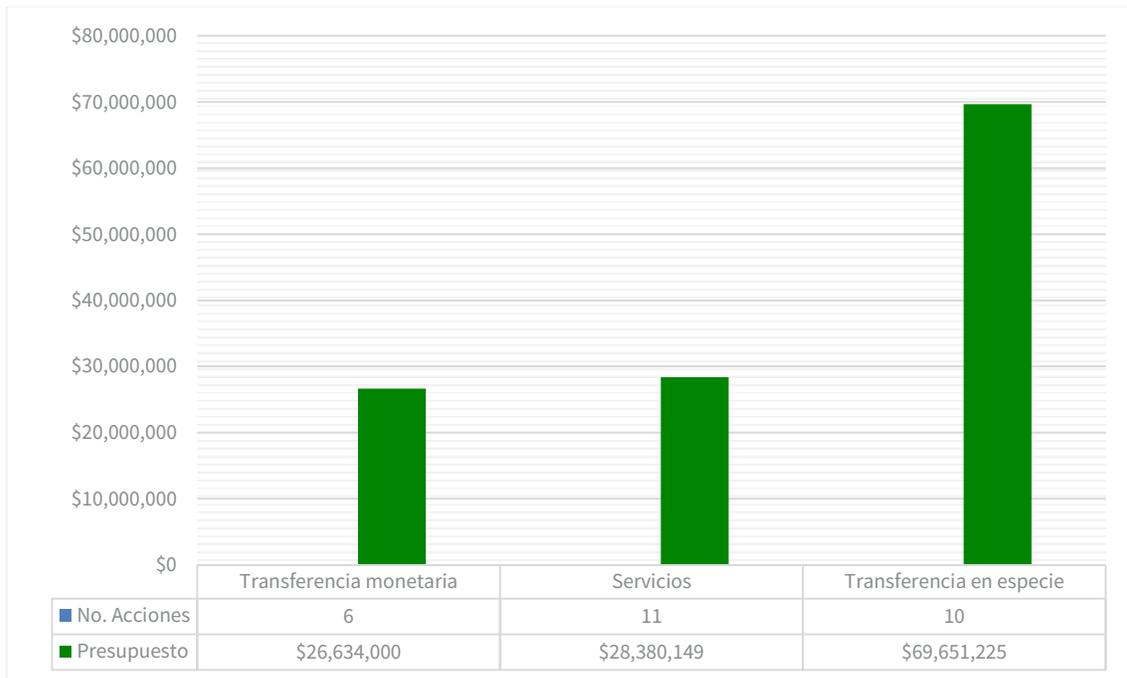
GRÁFICA 2.38: GASTO EN ACCIONES SOCIALES POR TIPO DE APOYO 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2019.

La gráfica 2.39 indica lo que ocurrió durante los primeros meses de 2020. Aun de manera incipiente, se delinea la misma tendencia del año anterior. Resultará necesario blindar este tipo de instrumentos con mecanismos de comprobación igual de estrictos que en los programas sociales. Asimismo, sería importante auditar los procesos de compra de los insumos u objetos que constituyen las transferencias en especie, ya que es una actividad sustantiva y de gran relevancia que, por su naturaleza, no puede realizar el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México.

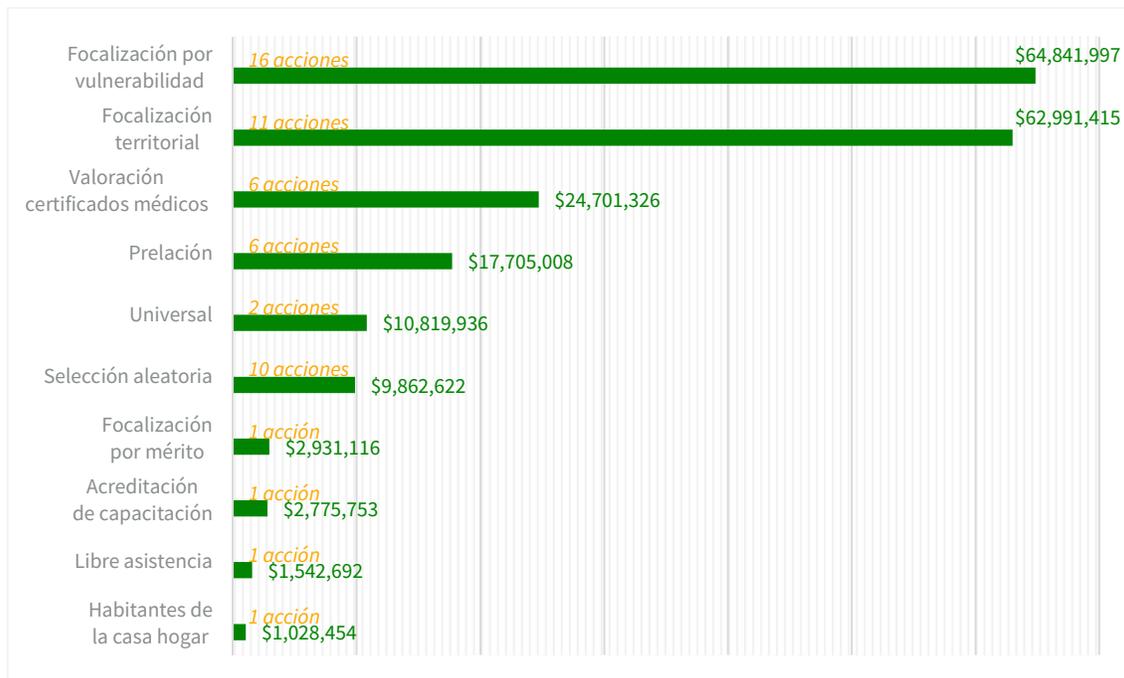
GRÁFICA 2.39: GASTO EN ACCIONES SOCIALES POR TIPO DE APOYO, HASTA MARZO DE 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

La gráfica 2.40 hace referencia a la preponderancia de los criterios de selección por acción social durante 2019. El criterio más importante, tanto en presupuesto como en número de acciones, fue la focalización por vulnerabilidad. Con un presupuesto muy similar, se colocó en segundo lugar el criterio de focalización territorial, aunque se diseñaron únicamente 11 acciones de este tipo. Entre ambos criterios de selección, se sumó prácticamente 65% del presupuesto total. A diferencia de los programas sociales, el criterio universal en acciones es poco relevante. La misma naturaleza de la acción dificulta tener este tipo de criterio.

GRÁFICA 2.40: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ACCIONES SOCIALES 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

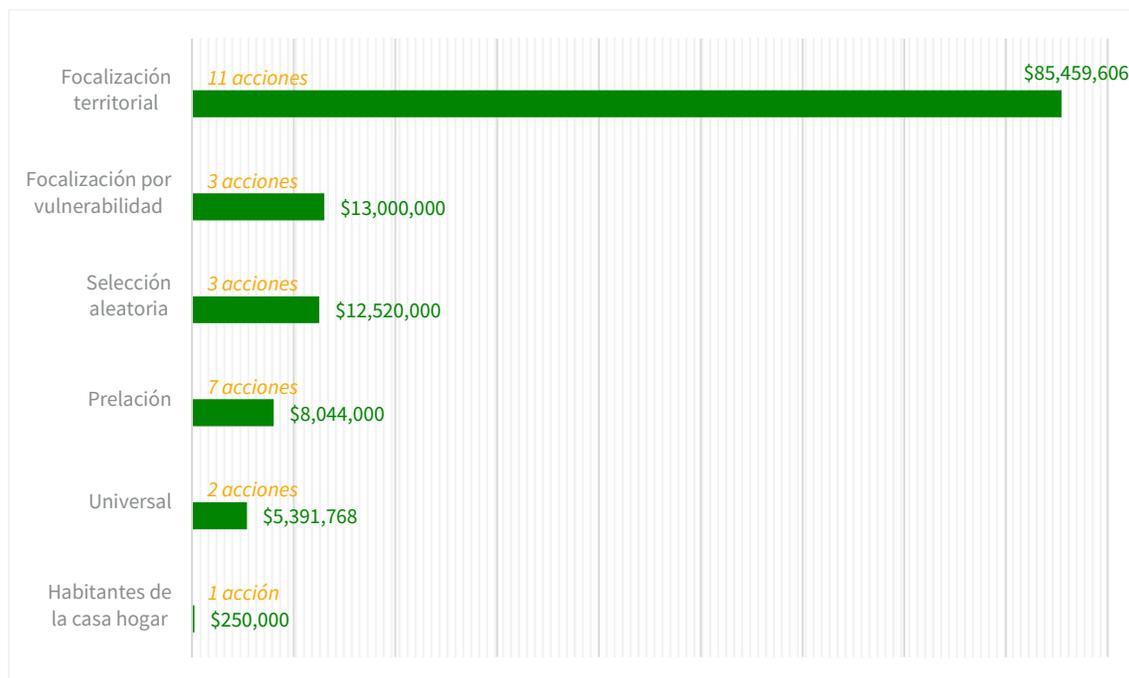


Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2019.

Durante los primeros meses de 2020, se comenzó a perfilar la misma tendencia del año anterior en los criterios de selección (ver gráfica 2.41). Entre las características principales estuvieron: a) la focalización territorial y la focalización por vulnerabilidad como principales mecanismos de selección, b) la importancia, aunque menor, de la prelación y la selección aleatoria y c) la presencia incipiente de acciones sociales universales.

Ante la contingencia del Covid-19, estos mecanismos sufrieron cambios considerables y la tendencia que se había dibujado desde el año pasado cambió. Resultará interesante hacer una exploración para comprender si este evento perturbador tuvo consecuencias relevantes en la elaboración de política social de 2021, particularmente en el tema que ahora estudiamos.

GRÁFICA 2.41: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE ACCIONES SOCIALES, HASTA MARZO DE 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

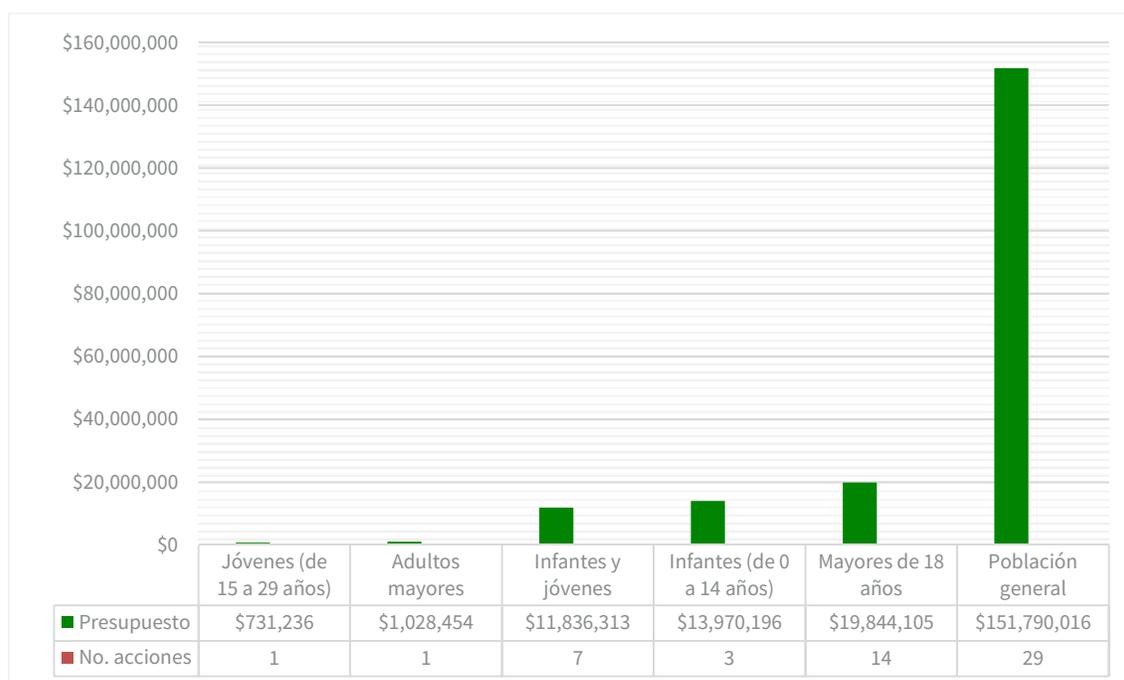
Es importante mencionar que, a diferencia de los programas sociales, no se identifican acciones con criterios de selección de la población no definidos. Ello se relaciona con el trabajo permanente que realizó la Dirección de Evaluación en materia de fortalecimiento de este componente del diseño de todos los instrumentos que se ponían a consideración del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. Lo anterior parte de una intuición muy clara y que se puso en movimiento: en ausencia de universalidad y con coberturas y presupuestos muy limitados, es fundamental reforzar los criterios de selección de las acciones sociales para contribuir a reducir espacios de discrecionalidad y mitigar el riesgo de utilización inadecuada de recursos públicos.

El análisis de los grupos de edad priorizados por las acciones sociales revela parte de la interpretación de los problemas y contingencias que atañen a la población. En la gráfica 2.42 se puede apreciar que, durante el año 2019, la mayor parte de las acciones sociales estuvieron encaminadas a atender a la población de manera general, con más del triple del presupuesto en conjunto otorgado a los grupos de edad específicos. Esta condición establece una clara distinción con lo que ocurrió en los programas sociales de 2019, cuyo grupo prioritario correspondió a las personas mayores de edad (tanto en términos presupuestarios como en el número de programas). En la misma gráfica se puede apreciar que la población que ocupó el segundo lugar en importancia corresponde a las personas mayores de 18 años, quienes se vieron priorizadas en 14 acciones sociales. No obstante, el presupuesto agregado fue casi ocho veces menor que aquel de la población general.

A pesar de los rasgos de ruptura entre acciones y programas sociales, puede destacarse una cierta similitud en la menor atención explícita a los jóvenes. Las categorías de infantes y jóvenes sumaron apenas 13% del presupuesto total destinado a acciones sociales en 2019. Algo similar sucedió con los programas sociales ese mismo año, sólo que la atención específica a estos grupos de edad sumó 20% del presupuesto. En ambos casos, el promedio fue, cuando mucho, un quinto del total.¹¹ Más arriba se había comentado algo al respecto y se había bosquejado como hipótesis una posible distribución en la atención de grupos de edad entre el Gobierno central y las demarcaciones territoriales. En ese supuesto, el Gobierno de la Ciudad se habría enfocado en la niñez tal como queda demostrado en la Evaluación Estratégica (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2020 c). Lo anterior no debería ser obstáculo para reforzar el gasto en la primera infancia y en la juventud, como se ha referido.

Resta por mencionar al grupo de las personas adultas mayores, que tuvieron únicamente una acción social y cuya escasa atención se puede explicar por la presencia de la “Pensión alimentaria para adultos mayores”.

GRÁFICA 2.42: GRUPOS DE POBLACIÓN ATENDIDOS POR ACCIONES SOCIALES 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



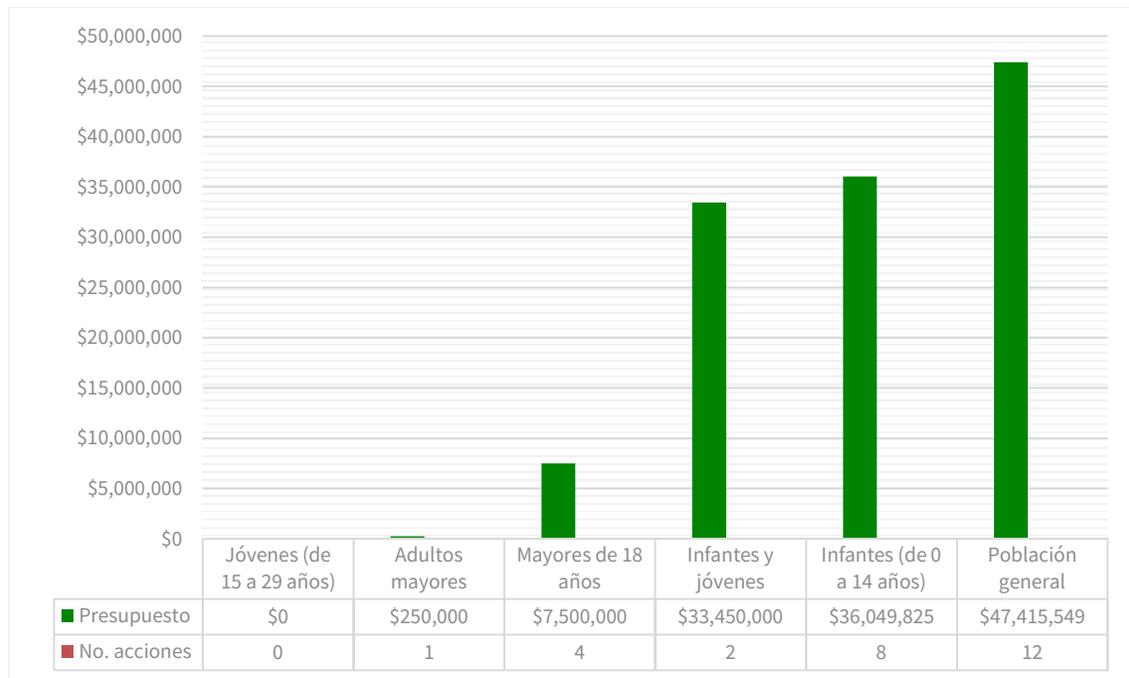
Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2019.

¹¹ Si bien hay que reconocer que estos grupos etarios están contemplados también en las acciones sociales que atienden a la población general, en este documento hemos querido destacar las acciones que están dirigidas de manera específica a dichos grupos, con el propósito de estudiarlos lo más detalladamente posible.

Para 2020, las acciones sociales con beneficio para la población general se han visto reducidas con respecto a los demás grupos de edad (ver gráfica 2.43): han pasado de tener un presupuesto cercano a tres cuartas partes del total en 2019 a únicamente 38% en 2020. Por su parte, la población mayor de 18 años ha perdido terreno al reducir su presupuesto en más de la mitad con respecto al que dispuso en 2019. Contrariamente, la población infante ha tenido un aumento de casi el triple de su presupuesto del año pasado, además de tener cinco acciones sociales más. El peso de las acciones sociales dirigidas a infantes durante los primeros meses del 2020 se explica fundamentalmente por aquellas relacionadas con la festividad del Día de Reyes, asunto sobre el que anteriormente se ha planteado una reflexión.

En el otro extremo del gráfico, se ubica a población joven (de 15 a 29 años), que no contó con acciones sociales específicas durante los primeros meses de 2020. Por su parte, a la población adulta mayor se le siguió beneficiando con una sola acción social específica, pero con un presupuesto correspondiente a menos de la cuarta parte de lo que percibió el año pasado.

GRÁFICA 2.43: GRUPOS DE POBLACIÓN ATENDIDOS POR ACCIONES SOCIALES, HASTA MARZO DE 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

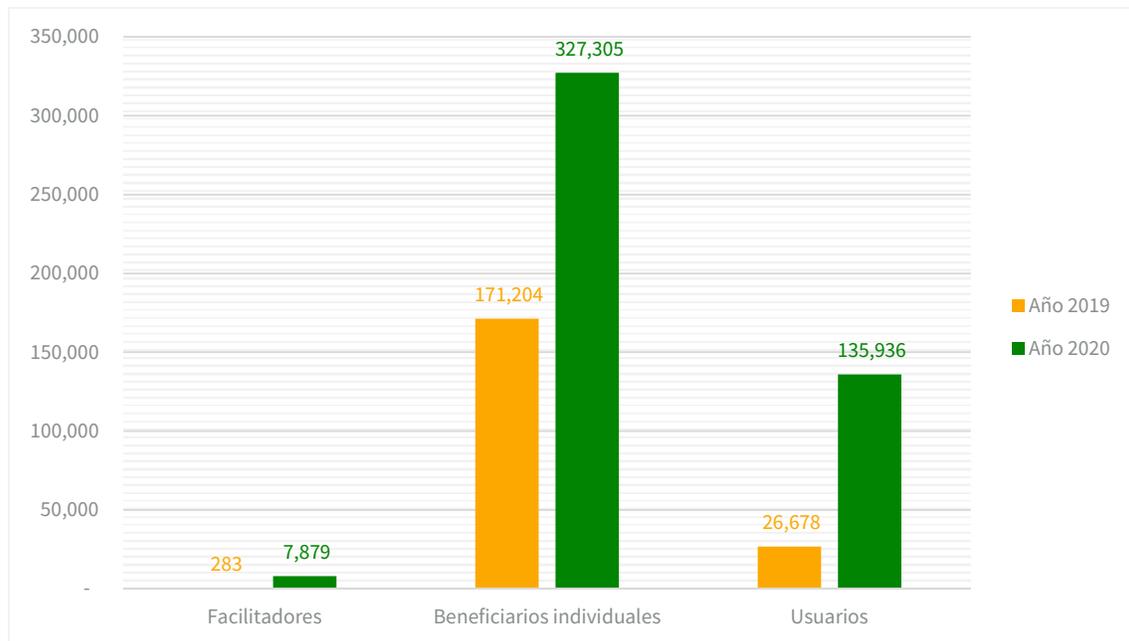
De manera general, las acciones sociales de 2019 beneficiaron —ya sea directa o indirectamente— a poco más de 198 mil personas, cifra que creció al siguiente año a más del doble. La gráfica 2.44 expone este considerable aumento. Dicha situación resulta aún más trascendente si se toma en cuenta la advertencia que se ha reiterado: el registro de las acciones sociales de 2020 se hizo hasta la tercera semana de marzo. Esta cifra, sorprendentemente superior a la que se registra en número de beneficiarios de

programas sociales, se explica fundamentalmente por la implementación de acciones sociales de reparto masivo de juguetes en Gustavo A. Madero y Cuajimalpa, que, en conjunto, beneficiaron a 253 mil infantes con la entrega de estos artículos. Ya han sido tratados los problemas asociados a este tipo de acciones sociales. Por otro lado, el elevado número de beneficiarios en acciones sociales se vincula también con la menor suficiencia de los montos que movilizan este tipo de intervenciones.

En ese sentido, considerando que las acciones sociales no se dirigen a garantizar derechos, en la tensión entre población atendida y montos de los apoyos estos instrumentos deben priorizar el segundo componente, sobre todo si se trata de resolver emergencias, contingencias o situaciones sobrevenidas que afectan a grupos poblacionales específicos y concretos. La entrega masiva de juguetes, asociados a regalos en el contexto de festividades, contribuye a vaciar de contenido el sentido de las acciones sociales y debilita el apego de este tipo de intervenciones al enfoque de derechos, como se ha mencionado.

El número de personas facilitadoras en 2020 creció ampliamente en sólo un año al pasar de poco menos de 300 a casi 8 mil. Esta cifra se llegó a asemejar a su homóloga en programas sociales, que alcanzó poco más de 9 mil personas ese mismo año. Por su parte, el número de personas usuarias (es decir, aquellas que reciben el servicio final de una acción social a través de la participación de personas facilitadoras) en 2019 representaba una quinta parte de lo que alcanzó el año siguiente. El número de personas beneficiarias individuales, por último, experimentó la menor tasa de cambio, aunque, aun así, fue el tipo de beneficiario que mayor atención tuvo tanto en 2019 como en 2020: en ambos años superó a las otras dos categorías, cuando menos, por más del doble.

GRÁFICA 2.44: POBLACIÓN ATENDIDA DE ACCIONES SOCIALES DESAGREGADA POR TIPO DE BENEFICIARIO EN 2019 Y 2020 (PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

Es importante mencionar que, conforme a los Lineamientos para la elaboración de acciones sociales, estas intervenciones no pueden extenderse más de cuatro meses. Por tal motivo, las personas facilitadoras que se incorporan se encuentran en una situación de mayor precariedad que aquellas que participan en programas sociales, porque, dada la temporalidad de la intervención, podrían únicamente recibir apoyos durante una fracción del año. En ese sentido, por la propia naturaleza de la figura de la persona facilitadora, que ha sido discutida con amplitud en éste y en otros trabajos, se debe promover que las acciones sociales que incorporen a personas facilitadoras migren hacia esquemas de implementación anuales y permanentes, que aseguren un ingreso estable para estas personas.

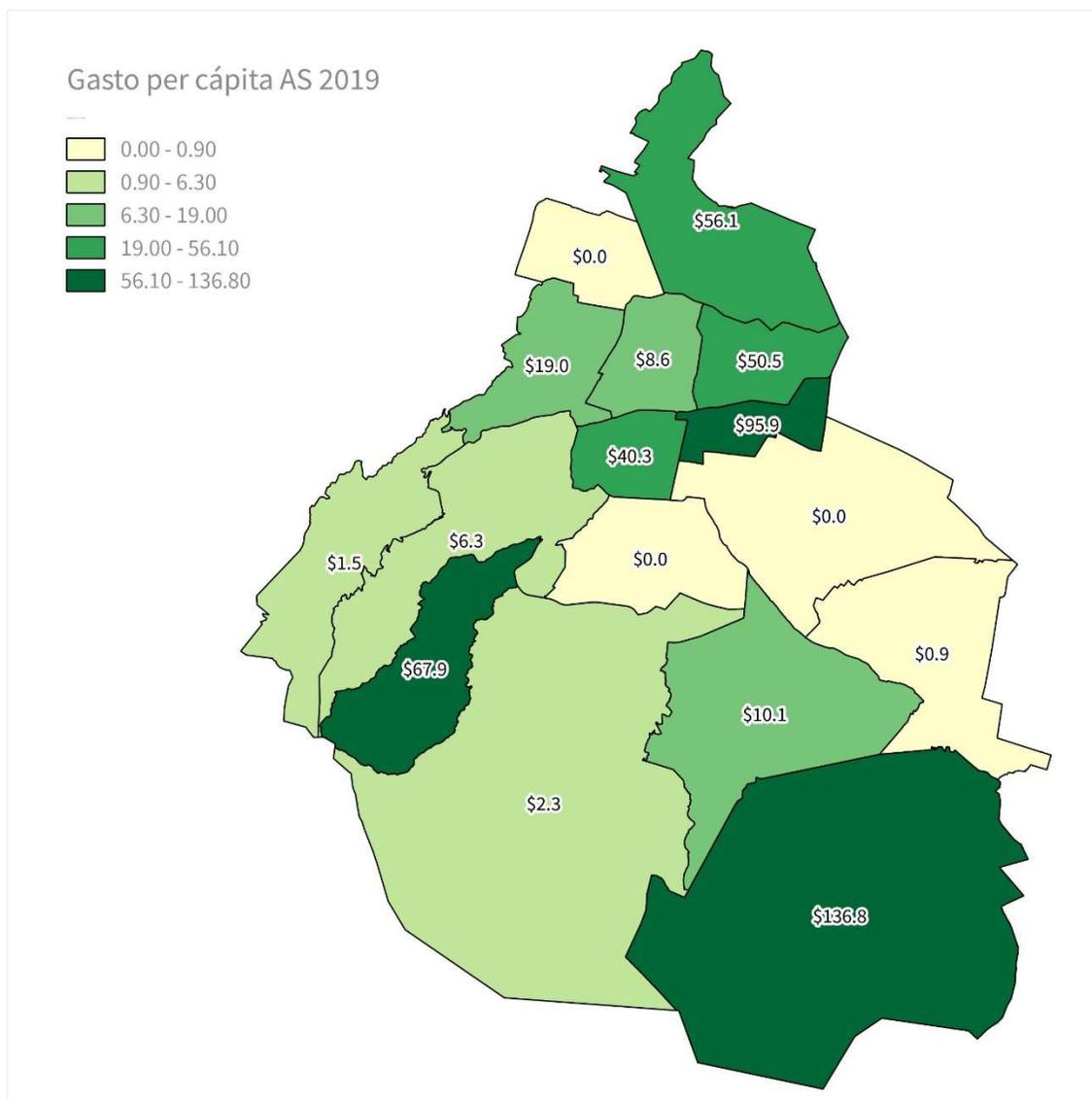
- **Gasto per cápita**

A continuación, se estudiará el gasto en acciones sociales por habitante según alcaldía. Hay que tener en cuenta, no obstante, las limitaciones de este tipo de análisis. Si bien se trata de un indicador sintético (con la capacidad de exponer el gasto por parte de cada demarcación y establecer comparaciones entre ellas), las necesidades de cada población son muy diferentes por efecto de la heterogeneidad en sus condiciones socioeconómicas y espaciales, como se ha quedado asentado en el capítulo tercero de la primera parte de la evaluación. Consecuentemente, la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta ante amenazas es muy distinta: no todas las zonas de la ciudad presentan, por ejemplo, el mismo riesgo ante inundaciones, deslaves o sismos. El hecho de no tomar en cuenta a la población afectada sino la población total de la demarcación constituye una de las restricciones más importantes del indicador. Aun así, teniendo en cuenta esta aclaración, consideramos que puede arrojar algunos resultados interesantes para añadir al documento.

El mapa 2.1 proporciona información sobre el gasto realizado en acciones sociales por habitante de cada alcaldía durante 2019. Se observa una gran disparidad en los datos de las alcaldías. Sólo Milpa Alta supera \$100 pesos de gasto per cápita, situación que se explica por el tamaño de población y por el alto gasto absoluto que ha hecho en acciones sociales: en la Ciudad de México, es la cuarta demarcación que mayor presupuesto dispuso en este tipo de instrumentos. El segundo lugar lo ocupa Iztacalco, que, como se explicó anteriormente, es la única demarcación que tuvo un gasto mayor en acciones sociales que en programas.

Se aprecia, de igual manera, que no hubo una relación entre el gasto per cápita y el tamaño de la población, aunque se debe considerar que este tipo de instrumentos se asocian a la aparición de eventos no previstos. Por ejemplo, Gustavo A. Madero fue la alcaldía que más presupuesto requirió para acciones sociales, pero el hecho de ser la segunda más poblada le permite apenas rebasar \$50 pesos per cápita. En cambio, Iztacalco dispuso de un presupuesto de casi la mitad del de la Gustavo A. Madero, pero, al tener una población casi cinco veces menor, pudo alcanzar casi \$100 pesos per cápita.

MAPA 2.1: GASTO ANUAL PER CÁPITA EN ACCIONES SOCIALES DE ALCALDÍAS 2019
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)

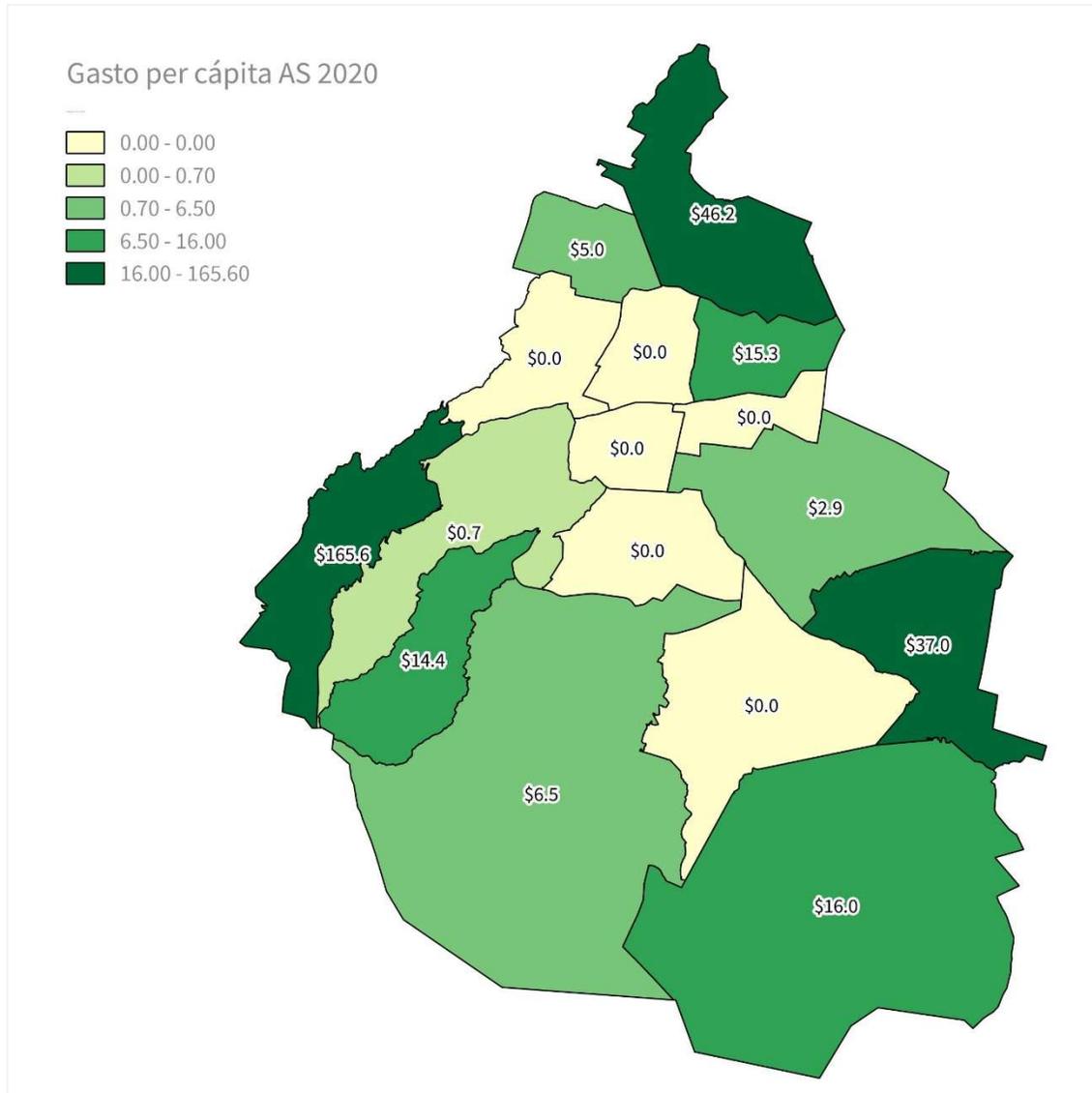


Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2019.

Para 2020, el vínculo entre el presupuesto asignado por alcaldía para acciones sociales y su número de habitantes continúa mostrando disparidades (ver mapa 2.2). Del mismo modo, resulta llamativa la diferencia casi radical que tuvo este indicador en varios casos. Cuajimalpa, la segunda alcaldía menos poblada de la capital, fue la que mayor gasto per cápita dispuso durante los primeros meses de 2020. Ese monto se encuentra muy por encima de Gustavo A. Madero, que, en ese mismo periodo, figuró como la segunda demarcación con mayor gasto por habitante.

Las alcaldías Milpa Alta e Iztacalco sobresalen por su rotunda transformación: la primera perdió \$120 pesos de un año al otro; la segunda, \$95. Algunos casos similares, aunque menos drásticos, sucedieron con Magdalena Contreras y Cuauhtémoc, que redujeron su gasto \$53 y \$40 pesos respectivamente.

MAPA 2.2: GASTO ANUAL PER CÁPITA EN ACCIONES SOCIALES DE ALCALDÍAS 2020
(PESOS A PRECIOS CONSTANTES DE 2020)



Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación de las acciones sociales de 2020.

Este ejercicio de comparar los gastos per cápita nos permite obtener conclusiones importantes. En primer lugar, puede advertirse poca continuidad en dicho indicador de un año al otro, lo que se explica por la naturaleza de la acción social, que figura como un instrumento sin vocación de permanencia en el

tiempo; es decir, que su naturaleza no responde a un ejercicio sistemático de atención a problemas estructurales, sino que afronta sucesos eventuales y coyunturales. Un ejemplo claro son las acciones sociales que atienden problemas relacionados con la temporada invernal, terremotos, inundaciones, pandemias, etcétera.

Un hallazgo importante se revela por la disparidad que se ha anunciado repetidamente entre las cifras de las demarcaciones. A diferencia de lo que ocurre con los programas sociales, en las acciones no parece haber una relación directa entre el gasto y el tamaño de población. De ser así, como ya mencionamos, el indicador tendería a ser uniforme, pero no se cumplió esa condición en ninguno de los dos años. Al menos parcialmente, esta situación da cuenta de la naturaleza contingente y casuística del propio instrumento.

Una reflexión importante se abre a partir del análisis de las acciones sociales. Por un lado, como resultado de la reforma de la Ley de Desarrollo Social y de la Ley de Austeridad, la Ciudad ha logrado avanzar significativamente en materia de control, rendición de cuentas y transparencia de su política social, esclareciendo la naturaleza, diseño e implementación de la figura de las acciones sociales, que previamente no contaba con regulación de ninguna índole. Ello ha significado el establecimiento de criterios de selección claros para este tipo de intervenciones, así como la protección del principio de publicidad, al garantizar que todas deben aparecer en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Además, hasta 2021, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México emitía lineamientos para normar la operación de las acciones sociales y otorgaba su aprobación previa a la implementación. Nada de lo anterior existía bajo administraciones anteriores, lo que abría riesgos a la utilización discrecional de los recursos públicos y mantenía en la opacidad importantes rubros de gasto. A pesar de lo anterior, es importante continuar trabajando con las alcaldías para fortalecer la planeación del bienestar y evitar la utilización masiva y generalizada de un instrumento que, por su naturaleza, debe consagrarse a atender situaciones concretas. En ese sentido, debemos fortalecer la pedagogía y la persuasión alrededor de los distintos instrumentos de planeación y su utilización, particularmente en lo relacionado con las diferencias entre programas y acciones sociales.

3. CONCLUSIONES

La primera conclusión que presentamos es que no hay una política social articulada, integral y consistente de las alcaldías de la Ciudad de México, sino un conjunto de programas e intervenciones relativamente aislados entre sí. Más allá de las causas imputables a los problemas del marco jurídico e institucional —abordados en la primera parte de la evaluación— este problema también se sustenta en la ausencia de algún documento elaborado por parte de las alcaldías que asiente cabalmente las directrices de la política social. Basta recordar que el concepto de *política social* hace referencia a un conjunto integrado y articulado de acciones que permiten el goce de los derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En ese sentido, una tarea urgente es el diseño de los programas sectoriales de bienestar de cada una de las demarcaciones, instrumento directriz llamado a subsanar el vacío identificado.

La ausencia de un documento rector de la política social de cada alcaldía, que contenga un diagnóstico jerarquizado de problemas sociales, genera cierta incapacidad para justificar las prioridades del gasto etiquetado a través de los programas. En otros términos, no hay un argumento que fundamente la razón por la que se prioriza la atención a determinados problemas públicos o grupos de población por encima de otros. Ello se refleja de forma nítida en los programas sociales, sobre todo en su dificultad por asentar claramente en sus Reglas de Operación el origen de la problemática, su justificación como necesidad pública o la población potencial de la intervención. Aunque ha mejorado la coherencia entre el gasto en programas sociales y el tamaño poblacional de las alcaldías, el grado de progresividad del presupuesto de los programas de las demarcaciones, a nivel agregado y salvo excepciones, sigue siendo bajo, pues no se halló correlación alguna entre los niveles de pobreza de las demarcaciones y los recursos destinados a programas sociales.

Relacionado con lo anterior, es posible constatar la gran dispersión programática que se acusa en varias alcaldías, lo que refleja inconsistencias en materia de planeación del bienestar. Esto último redundando en coberturas limitadas y montos reducidos, condición que afecta la capacidad de los programas sociales para generar transformaciones estructurales, abatir desigualdades y erradicar la pobreza. En ese sentido, se ha observado una importante reducción de los beneficiarios de los programas sociales de las alcaldías entre 2018 y 2020: 431 mil personas el primer año frente a las menos de 165 mil que se apoyaron directamente en 2020. Aunado a lo anterior, se observó un significativo incremento del monto promedio de los apoyos otorgados. El tradicional balance entre cobertura y suficiencia de los apoyos ha cedido en favor de este último criterio, lo que es un correlato del incremento masivo de la utilización de personas facilitadoras de servicios como figuras medulares en muchas intervenciones. Será importante, sin embargo, establecer criterios claros para determinar los montos de las transferencias. Por ejemplo, si el programa busca contribuir a reducir la inseguridad alimentaria de la población, el monto establecido podrá considerar el costo de la Canasta Normativa Alimentaria definida por el Consejo de Evalua-

ción de la Ciudad de México. En ese sentido, se considera que un proceso de fortalecimiento de la planeación del bienestar en las alcaldías podría redundar también en un incremento de la capitalización de los programas y de los resultados esperados de las estrategias locales en materia social.

Pese a lo anterior, hay que reconocer que, a partir del cambio de administración acaecido entre 2018 y 2019, se ha hecho patente en las alcaldías un esfuerzo por reducir duplicidades, condición que traza un proceso de mejoría en la coordinación —incluso si no ha sido premeditada o si es aún perfectible. Por ejemplo, en materia educativa muchas alcaldías han modificado o eliminado programas sociales dirigidos a la infancia, como consecuencia del refuerzo sin precedentes del gasto destinado a este sector que viene realizando el gobierno central. Sin embargo, es fundamental explorar vías para una coordinación interinstitucional más creativa, que no signifique que las demarcaciones se retiren de los grupos de edad o derechos que son atendidos por el Gobierno de la Ciudad. En ese aspecto, se requiere la promoción de programas y estrategias que no tengan duplicidades, pero en los que se identifique con claridad la comunión de esfuerzos destinados a producir políticas públicas sinérgicas y complementarias. De esa forma, la coordinación entre niveles de gobierno no puede depender solamente del liderazgo y la legitimidad del Gobierno central, sino que debe institucionalizarse y fortalecerse, como se propone en la primera parte de este trabajo.

En los tres años analizados se identificó un importante arraigo de los programas sociales consagrados a la asistencia social. Se clasificaron así los programas dirigidos a grupos vulnerables, que utilizan mecanismos de focalización y que se orientan a aliviar condiciones extremas de pobreza o exclusión. Sin embargo, el peso de la asistencia social aumentó entre 2018 y 2020. Ello se explica por la decreciente dotación presupuestaria de los programas sociales de las alcaldías, lo que deriva en una menor población atendida y en la necesidad de concentrarse en grupos en situación vulnerable. Aunque es un resultado lógico dadas las restricciones presupuestarias imperantes, lo anterior tiende a consolidar un modelo subsidiario y residual de política social, que convive en abierta tensión con el enfoque de derechos y con el principio de universalidad reconocido en la Constitución de la Ciudad de México. Es importante referir también que la focalización territorial —establecida en la Ley de Desarrollo Social para el DF vigente como primer criterio de priorización— ha cedido terreno frente a mecanismos menos transparentes, más ineficientes y que tienen un reducido grado de consistencia. En ese sentido, se ha vuelto especialmente importante corroborar la existencia de las personas beneficiarias y su adecuada selección de acuerdo con lo establecido por las Reglas de Operación de los programas.

Otro de los hallazgos importantes de la evaluación radica en las áreas de oportunidad que se identifican en el diseño de los programas sociales de las alcaldías. En primer lugar, se observó que el gasto destinado a la juventud y a la infancia es muy limitado. Sería fundamental reforzar la capitalización de estrategias consagradas a proveer derechos y bienestar para estos estratégicos grupos etarios (sobre todo con el fin de producir una dinámica de sinergia y complementariedad con respecto a las estrategias desarrolladas desde el Gobierno central). En segundo término, resulta preocupante el retroceso del gasto asignado a los programas sociales en materia de vivienda por parte de las demarcaciones territoriales. Como se ha referido, la carencia de vivienda es un problema estructural en la Ciudad de México,

espoleado por carencias como el hacinamiento, la inadecuada localización de los inmuebles o la falta de servicios públicos y urbanos de calidad. Esta situación justifica proponer a las alcaldías un esfuerzo mayor para el diseño y la dotación presupuestaria de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda, mismos que pueden asumir una priorización territorial de la entrega de los apoyos.

Una inconsistencia importante detectada en la evaluación es el incremento de los programas sin contribución clara a derechos y de aquellos que no tienen definidos criterios transparentes de selección de la población beneficiaria. Ello se relaciona con importantes problemas de diseño de algunas intervenciones y con la utilización masiva de la figura de las personas facilitadoras de servicios. En ese sentido, las restricciones para contratar nuevo personal en las alcaldías operan como incentivo para diseñar programas sociales que son en realidad mecanismos de generación de empleo precario. En estos casos, ni los derechos atendidos ni tampoco los criterios de selección de las personas facilitadoras de servicios suelen ser sólidos y consistentes con el enfoque de derechos y la vocación universal de las políticas públicas consolidados en la Constitución de la Ciudad de México.

Las Reglas de Operación de los programas sociales de las demarcaciones tienen importantes áreas de mejora. La falta de diagnósticos precisos, la reducida claridad en los objetivos o las deficiencias en los indicadores son problemas compartidos en el diseño de la mayoría de las intervenciones. La inconsistencia, por ejemplo, entre objetivos e indicadores no permite monitorear los resultados de los programas sociales de las alcaldías y conocer su contribución al bienestar de la ciudadanía.

Por otro lado, las acciones sociales son un tema igualmente relevante. Varias conclusiones se han ido ilustrando a lo largo de su análisis respectivo. Como se ha comentado, resulta preocupante que las demarcaciones no parecen considerar la diferencia entre un programa y una acción. Al contrario de lo que sucede con los programas sociales, el carácter contingente de las acciones sociales dificulta advertir tendencias claramente definidas, puesto que, en sentido estricto, su uso depende de las circunstancias imprevistas y no de un diagnóstico sistemático de las condiciones sociales. Un fortalecimiento en la cultura de la planeación en las demarcaciones generaría una mejor diferenciación entre programas y acciones sociales y un mayor grado de pertinencia de los instrumentos que se utilizan.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Digital de Innovación Pública. (20 de junio de 2019). *Áreas naturales protegidas*. Obtenido de sitio web de ADIP: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/embed/dataset/areas-naturales-protegidas/table/?location=11,19.41253,-99.13136&dataChart=eyJxdWVyaWVzIjpbeyJjb25maWciOnsiZGF0YXNldCI6ImFyZWZlZW5hdHVyYVxlcyl1wcm90ZWdpZGFzIiwib3B0aW9ucyI6e319LCJjaGFydHMiOlt7ImFsaWduTW9udGgi>
- Aguilar, M., & Ander-Egg, E. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Lumen.
- Alacio, R. (2019). De delegaciones a alcaldías: partidos políticos y votos en la Ciudad de México. En D. Octaviano, & J. Pacheco, *La elección de la transformación: lo que AMLO se llevó* (págs. 115-141). Los Mochis: Colegio de Estudios Políticos y Electorales de Sinaloa (CEPES).
- Alcaldía Álvaro Obregón. (2019). *Programa Provisional de Gobierno 2019-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Álvaro Obregón: http://www.aao.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/documentos/PPDG_2019-2020.pdf
- Alcaldía Azcapotzalco. (2019). *Programa de Gobierno de la Alcaldía de Azcapotzalco 2019-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Azcapotzalco: <http://azcapotzalco.cdmx.gob.mx/programa/>
- Alcaldía Benito Juárez. (2019). *Plan de Gobierno: Primera Fase. Enero 2019*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Benito Juárez: <https://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/UT/2019-t1/anexos/Plan-de-Gob.-1a-Fase-5-43.pdf>
- Alcaldía Coyoacán. (2019). *Programa Provisional de Gobierno de la Alcaldía de Coyoacán*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Coyoacán: https://coyoacan.cdmx.gob.mx/docs/programa_provisional_gobierno.pdf
- Alcaldía Cuajimalpa de Morelos. (2018). *Programa Provisional de Gobierno 2018-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Cuajimalpa: <http://cuajimalpa.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/PPGACM.pdf>
- Alcaldía Cuauhtémoc. (2019). *Alcaldía en Cuauhtémoc: Programa de Gobierno*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Cuauhtémoc: <https://alcaldiacuauhtemoc.mx/wp-content/uploads/2019/02/Programa-de-Gobierno-14-feb-2.pdf>
- Alcaldía Gustavo A. Madero. (2019). *Programa Provisional de Gobierno*. Obtenido de sitio web del Congreso de la Ciudad de México: https://congresocdmx.gob.mx/archivos/parlamentarios/CO_186_6_75_24_07_2019.pdf
- Alcaldía Iztacalco. (s.f.). *Programa Provisional de Gobierno Alcaldía Iztacalco 2018-2021*.
- Alcaldía Iztapalapa. (2019). *Programa Provisional de Gobierno 2019-2021*. Obtenido de sitio web de Alcaldía Iztapalapa: <http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/concejales/pdf/ProgPro19-20.pdf>
- Alcaldía Miguel Hidalgo. (s.f.). *Programa [Provisional] de Gobierno*.
- Alcaldía Milpa Alta. (s.f.). *Programa de Gobierno 2019-2021*. Obtenido de Sitio web de la Alcaldía Milpa Alta: https://www.milpa-alta.cdmx.gob.mx/gob_abierto/#gsc.tab=0
- Alcaldía Tláhuac. (2019). *Programa Provisional ed Gobierno 2019-2020*. Obtenido de sitio web de la Alcaldía Tláhuac:

- https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/bb068df781b724aec32856cfa1582e48.pdf
- Alcaldía Tlalpan. (s.f.). *Programa Provisional de Gobierno. Demarcación territorial Tlalpan 2018-2020*.
- Alcaldía Venustiano Carranza. (30 de octubre de 2018). *Programa Provisional de Gobierno*. Obtenido de Sitio web de la Alcaldía Venustiano Carranza:
<https://www.vcarranza.cdmx.gob.mx/menutrans/documentos/2019/Programa%20Provisional%20de%20Gobierno.pdf>
- Alcaldía Xochimilco. (2018). *Programa de Desarrollo de la Alcaldía en Xochimilco 2018-2021 (Documento de trabajo)*.
- Álvarez, L. (2006). Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México. En L. Á. Al., *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México* (págs. 47-65). México: CEIICH-UNAM; UAM-A; UACM; INAH y Plaza y Valdés.
- Bustelo, E. (2003). ¿Retornará "lo social"? *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 133-143.
- Bustelo, E. (2007). La política social sin política. *Saúde em Debate*, 194-209.
- Cameo, L., & Pilatowsky, E. (31 de julio de 2019). *Cultura política, clientelismo y condicionamiento de programas sociales en la Ciudad de México*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/estudios/estudio-clientelismo-publicar-final7.pdf>
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M., & Mundo, Á. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Cardozo, M., Mundo, Á., & Yanes, P. (agosto de 2012). *Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/anali_poli_programas97_13final.pdf
- Congreso de la Nación Argentina. (1994). *Constitucion de la Nación Argentina*. Obtenido de sitio web del Congreso de la Nación Argentina: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>
- Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México. (febrero de 2020 e). *Programa niñas y niños talendo: evaluación externa 2019*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacion-nnt.pdf>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2011). *Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal. Delegación, colonia y manzana*. México.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2020 a). *Ciudad de México 2020: un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*. Obtenido de sitio web del Evalúa:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DIES20/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial.pdf>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2020 b). *Lineamientos para la elaboración de acciones sociales 2020*. Obtenido de sitio web del Evalúa:

- <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/lineamientos/Lineamientos%20Acciones%20Sociales%202020.pdf>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (2020 c). *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/evaluacion/evaluacion-de-programas-sociales/evaluaciones-externas/evaluaciones-externas-2019>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (marzo de 2020 d). *Principales resultados del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en la Ciudad de México*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://bit.ly/3lf9IMG>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (07 de abril de 2011 b). *Metaevaluación de las políticas evaluadas por EVALÚA DF durante 2009*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2010/inf_finmet_09.pdf
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. (8 de abril de 2011). *Lineamientos para la evaluación interna 2011 de los programas sociales*. Obtenido de Gaceta Oficial del Distrito Federal:
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta_old/uploads/gacetas/4d9e7851040f4.pdf
- De la Rosa, J. (2014). La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica. *Carta Económica Regional*, 36-68.
- DOF. (2010). *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*. (Publicado el 27 de diciembre de 2010).
- DOF. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Promulgada el 27 de diciembre de 1978, con última reforma publicada el 30 de enero de 2018).
- DOF. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (Promulgada en 1917, con última reforma publicada el 8 de mayo de 2020).
- Esping-Andersen. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim-IVEI.
- Fernández, J. (2002). *Servicios públicos municipales*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fernández, J. (2003). Ámbito Municipal. En M. Gamiz, *Las Entidades federativas y el derecho constitucional: democracia y regulación, un verdadero federalismo* (págs. 19-74). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Freidenberg, F. (2017). La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México. *Andamios*, 231-258.
- Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Programa de Gobierno 2019-2024*.
- GOCDMX. (2017). *Aviso por el que se da a conocer el Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica "Bosque de las Lomas"*. (Publicado el 23 de junio de 2017).
- GOCDMX. (2019). *Constitución Política de la Ciudad de México*. (Promulgada en 2017 con la última reforma publicada el 10 de diciembre de 2019).

- GOCDMX. (2019 a). *Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México*. (Promulgada el 20 de diciembre de 2019).
- GOCDMX. (2019 b). *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. (Promulgada el 23 de mayo de 2000, con la última reforma publicada el 22 de agosto de 2019).
- GOCDMX. (2019 c). *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la CDMX por concepto de participaciones en ingresos federales, para el ejercicio fiscal 2019*. (Publicado el 15 de febrero de 2019).
- GOCDMX. (2020). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México*. (Promulgada el 13 de diciembre de 2018, con la última reforma publicada el 20 de marzo de 2020).
- GOCDMX. (2020 a). *Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México*. (Promulgada el 4 de mayo de 2018, con la última reforma publicada el 20 de marzo de 2020).
- GOCDMX. (2020 b). *Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México*. (Promulgada el 13 de marzo de 2020).
- GOCDMX. (2020 c). *Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la CDMX por concepto de participaciones en ingresos federales, para el ejercicio fiscal 2020*. (Publicada el 13 de febrero de 2020).
- GOCDMX. (2021). *Ley de Austeridad, Transparencia en remuneraciones, prestaciones y ejercicio de recursos de la Ciudad de México*. (Promulgada en 2018 con la última reforma publicada el 9 de junio de 2021).
- GODF. (2009). *Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. (Publicado en 2006, con la última reforma publicada el 24 de marzo de 2009).
- GODF. (2010). *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*. (Publicado el 1 de julio de 2010).
- Gómez, L. (14 de enero de 2020). Aumentó la percepción de inseguridad entre los habitantes de 4 alcaldías. *La Jornada*, pág. 29.
- Guzmán, P. (Agosto de 2018). *Alcaldías y municipios, un análisis comparativo*. Obtenido de sitio web de Asamblea Legislativa del Distrito Federal: <http://aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>
- IECDMX. (2019). *Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados. Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018*.
- INAFED. (s.f.). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Delegación del Distrito Federal*. Obtenido de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM09DF/delegaciones/09016a.html>
- INE. (2019). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018*. Obtenido de Sitio web del INE: <https://siceen.ine.mx:3000/#/estadistica2018>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). *El municipio mexicano*. Obtenido de sitio web del Instituto Belisario Domínguez: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1819/municipio_mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- López, J. (Enero-Abril de 2018). La instauración de las alcaldías en la Ciudad de México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*(270), 377-391.

- Mead, L. (1997). Citizenship and Social Policy: T.H. Marshall and Poverty. *Social Philosophy and Policy*, 197-230.
- Mejía, N. (2016). *200 años de la administración pública en México, t. VIII: Balance y perspectivas del desarrollo municipal*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mosso, R. (7 de noviembre de 2017). Corte destituye al delegado de Venustiano Carranza. *Milenio*.
- OECD. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE: México 2019*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de sitio web de la OCDE: <https://doi.org/10.1787/fde7bbbe-es>
- Sánchez-Mejorada, M. (2004). Los elementos jurídicos y políticos en la institucionalización del gobierno del Distrito Federal a la mitad del Siglo XX. En M. Collado, *Miradas Recurrentes I. La Ciudad de México en los siglos XIX y XX* (págs. 248-270). México: UAM-Instituto Mora.
- Secretaría de Administración y Finanzas. (2019). *Cuenta Pública de la Ciudad de México 2018*. Obtenido de sitio web de Secretaría de Administración y Finanzas: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2018_19/
- Secretaría de Administración y Finanzas. (2020). *Cuenta Pública de la Ciudad de México 2019*. Obtenido de sitio web de la Secretaría de Administración y Finanzas: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2019_20/
- Secretaría de Administración y Finanzas. (2020 a). *Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2020*. Obtenido de sitio web de la Secretaría de Administración y Finanzas: https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/files-pdf/presupuesto-2020/Presupuesto_de_Egresos_2020.pdf
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (26 de septiembre de 2016). *El Histórico Coyoacán*. Obtenido de sitio web de la SEMARNAT: <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/el-historico-coyoacan>
- Secretaría del Medio Ambiente. (19 de agosto de 2020). *Áreas Naturales Protegidas*. Obtenido de sitio web de SEDEMA: <https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/areas-naturales-protegidas>
- Valencia, S. (2016). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ.