

**Evolución del marco institucional y
análisis de las políticas y los programas sociales
aplicados por el GDF
(1997-2012)**

Autores:
Myriam Cardozo Brum
Ángel Mundo López
Pablo Yanes Rizo

Agosto del 2012

INTRODUCCIÓN	5
I. MARCO TEÓRICO	8
I.1 Política social y regímenes políticos	8
I.2 Derechos sociales	19
I.3 Construcción del Estado social en México durante el período posrevolucionario	24
I.4 Transformaciones del régimen social a escala internacional durante las últimas tres décadas	26
I.5 Modelos de acumulación y su relación con el bienestar	28
II. UNIVERSALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN: UN DEBATE POLÍTICO-TÉCNICO	31
II.1 Universalización y focalización. Ventajas y desventajas	31
II.2 Implicaciones y alcances de la focalización y las condicionalidades para la política social	39
III. POLÍTICA SOCIAL Y CAMBIOS INSTITUCIONALES POR PERÍODO DE GOBIERNO EN EL DF (1997-2012)	49
III.1 Cumplimiento de derechos como horizonte y esfuerzos garantistas de la PS del DF	49
III.2 De 1997 a 2000	54
III.3 De 2000 a 2006	62
III.4 De 2006 a 2012	75
IV. POLÍTICAS DEL GOBIERNO DEL DF POR DERECHOS Y SECTORES SOCIALES	88
IV.1 Política laboral	88
IV.2 Política de salud	93
IV.3 Política educativa	97
IV.4 Política alimentaria	101
IV.5 Política de vivienda, espacio público e infraestructura social	110
IV.6 Otras dimensiones del desarrollo social	117
IV.6.1 Agua potable	117
IV.6.2 Transporte público	119
V. POLÍTICAS DEL GOBIERNO DEL DF PARA GRUPOS EN CONDICIONES DE EXCLUSIÓN O SUBORDINACIÓN SOCIAL	123
V.1 Adultos mayores	123
V.2 Infancia	126

<u>V.3 Juventud.....</u>	<u>132</u>
<u>V.4 Personas con discapacidad</u>	<u>140</u>
<u>V.5 Igualdad sustantiva de mujeres y hombres.....</u>	<u>142</u>
<u>V.6 Pueblos y comunidades indígenas.....</u>	<u>147</u>
<u>V.7 Papel de las delegaciones</u>	<u>150</u>
<u>VI. ESTRUCTURA, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL</u>	
<u>2007-2012</u>	<u>153</u>
<u>VI.1 Especificación del gasto social en el DF</u>	<u>153</u>
<u>VI.2 El gasto social en el DF como proporción del PIB local.....</u>	<u>154</u>
<u>VI.3 Evolución del gasto social en el DF</u>	<u>157</u>
<u>VI.4 Las prioridades en materia de gasto social en el DF</u>	<u>160</u>
<u>VII. LA POLÍTICA SOCIAL DEL GDF: CUMPLIMIENTO DE PRINCIPIOS, LOGRO DE METAS, FORTALEZAS Y PROBLEMAS</u>	<u>169</u>
<u>VII.1 Universalidad de los programas del GDF</u>	<u>169</u>
<u>VII.2 Cumplimiento de los otros principios.....</u>	<u>177</u>
<u>VII.3 Fortalezas.....</u>	<u>181</u>
<u>VII.4 Principales problemas</u>	<u>182</u>
<u>VII.4.1 Orientación de la política y los programas</u>	<u>182</u>
<u>VII.4.1.1 Débil recuperación de principios de la LDSDF en el diseño y la instrumentación de programas</u>	<u>183</u>
<u>VII.4.1.2 Insuficiente claridad conceptual sobre principios y ejes</u>	<u>183</u>
<u>VII.4.2 Planeación y formulación de políticas</u>	<u>184</u>
<u>VII.4.2.1 Insuficiente institucionalización y profesionalización de los procesos de planeación</u>	<u>184</u>
<u>VII.4.2.2 Ausencia de visión metropolitana</u>	<u>186</u>
<u>VII.4.2.3 Insuficientes recursos materiales y capacitación de recursos humanos</u>	<u>187</u>
<u>VII.4.2.4 Ausencia de un Sistema de Desarrollo Social</u>	<u>188</u>
<u>VII.4.2.5 Agrupación de programas más que integralidad de políticas</u>	<u>189</u>
<u>VII.4.2.6 Atención preponderante a grupos de población.....</u>	<u>191</u>
<u>VII.4.2.7 Baja expansión y densidad de los servicios sociales.....</u>	<u>193</u>
<u>VII.4.2.8 Coberturas limitadas y dispares por grupos sociales</u>	<u>196</u>
<u>VII.4.2.9 Falta de protección y crecimiento sostenido del gasto social</u>	<u>198</u>
<u>VII.4.2.10 Insuficientes montos de las transferencias</u>	<u>199</u>
<u>VII.4.2.11 Otras debilidades de las transferencias</u>	<u>201</u>

<u>VII.4.2.12 Debilidades en el diseño de Reglas de Operación</u>	<u>202</u>
<u>VII.4.2.13 Limitaciones de la planeación en las delegaciones</u>	<u>205</u>
<u>VII.4.3 Implementación</u>	<u>207</u>
<u>VII.4.3.1 Insuficiencias de personal y de infraestructura para operar los programas sociales.....</u>	<u>207</u>
<u>VII.4.3.2 Sistemas de información incompletos</u>	<u>208</u>
<u>VII.4.3.3 Inadecuada aplicación de la focalización territorial</u>	<u>208</u>
<u>VII.4.3.4 Retrasos en el pago de las transferencias.....</u>	<u>209</u>
<u>VII.4.3.5 Participación ciudadana limitada</u>	<u>209</u>
<u>VII.4.3.6 Transparencia y rendición de cuentas insuficientes.....</u>	<u>210</u>
<u>VII.4.4 Evaluación</u>	<u>212</u>
<u>VII.4.4.1 Insuficiente aceptación y cumplimiento parcial de recomendaciones de evaluación externa.....</u>	<u>212</u>
<u>VII.4.4.2 Ausencia o precariedad de la evaluación interna.....</u>	<u>216</u>
<u>VII.5 Cumplimiento de metas del PDS.....</u>	<u>217</u>
<u>VIII. HACIA LA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GDF 1997-2012 Y SUS PERSPECTIVAS.....</u>	<u>220</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA.....</u>	<u>226</u>
<u>PÁGINAS Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS</u>	
<u>POR ACRÓNIMOS</u>	<u>234</u>
<u>HEMEROGRAFÍA</u>	<u>238</u>

INTRODUCCIÓN

América Latina (AL) constituye la región más desigual del planeta.¹ México, por su parte, se encuentra entre los países del continente con índices de Gini más elevados. A consecuencia de la mala distribución de la riqueza y el ingreso, México enfrenta niveles alarmantes de pobreza. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a nivel nacional, en 2008, la población en pobreza alcanzaba el 44.5% del total, mientras que en 2010 se elevó al 46.2% (52 millones de personas).² Si bien la tendencia creciente coincide con la medición realizada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa-DF), existe una seria divergencia en torno a la magnitud del problema. Para Evalúa-DF, entre los años 2008 y 2010 la pobreza habría aumentado en 2.62 puntos porcentuales, y habría afectado, en el primer año de referencia, al 80.26% de la población, para más tarde ubicarse en el 82.88% en el segundo año de este análisis (Evalúa-DF).

Esta diferencia se debe a la forma en que cada consejo conceptualiza y mide la pobreza. Mientras el CONEVAL establece umbrales bajos de satisfacción de necesidades y sólo considera pobres al conjunto que surge de la intersección de quienes presentan pobreza de ingresos y además necesidades básicas insatisfechas (NBI), Evalúa-DF lo hace con umbrales más altos de satisfacción de necesidades y reconoce como pobres al conjunto formado por la unión de todos los que presentan pobreza de ingresos y todos los que padecen NBI. Excluye de esta intersección, sin embargo, a quienes por sus altos ingresos pueden satisfacer en el mercado todas sus necesidades básicas. En términos generales puede decirse que el CONEVAL se basa más en umbrales de sobrevivencia y Evalúa-DF en los de vida digna y goce de derechos.

1 En el año 2008, mientras el continente africano presentaba un coeficiente de Gini de 0.480, la región de América Latina y el Caribe alcanzaba 0.520, según datos de la CEPAL.

2 Las mediciones del CONEVAL toman en cuenta seis indicadores de carencias sociales: rezago educativo, carencia en acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos en la vivienda, y alimentación.

Ante estas circunstancias, en México, los gobiernos Federal y del Distrito Federal han optado entre dos modelos diferentes de asumir su responsabilidad en torno al bienestar de los ciudadanos: por un lado, un modelo compensatorio, donde los apoyos se entregan solamente a las personas que se encuentran en condiciones de máxima precariedad (focalización) y que cumplen con una serie de requisitos básicos o condicionamientos (pobres merecedores); por otro, un modelo de tendencia universalista desde una perspectiva de derechos sociales, en la que el Estado se encuentra obligado a cumplir con su responsabilidad social para reducir la desigualdad y la pobreza. El Gobierno Federal (GF) practica el primero mientras que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) practica el segundo. Por lo tanto, las concepciones así como las acciones de cada uno de estos gobiernos resultan en esencia diferentes en cuanto al tipo de política social (PS) aplicada, así como al impacto generado.

La relación que se experimenta actualmente entre gobernantes y gobernados en el DF, y que da paso a la instrumentación de este modelo de PS ha sido posible gracias a los cambios experimentados en materia jurídico-política durante la década de los noventa del siglo pasado. Un cambio fundamental fue la sustitución de un sistema en el que se designaba a un funcionario encargado de instrumentar las decisiones tomadas desde la cúpula del GF en la entidad por otro en el que los ciudadanos eligen a sus autoridades, lo cual incrementó las posibilidades de ver atendidas sus demandas. Pero, más importante aún, es que la coalición de fuerzas en el gobierno de la ciudad desde 1997 se ha distinguido por poner la PS en el centro de su preocupación.

A partir de ese año, el GDF comienza a mostrar una impronta distinta a la que prevalecía en el resto del país, misma que se ha ido enriqueciendo con el paso de los años. La PS inició con cinco programas sociales sustantivos, básicamente de tipo asistencial, heredados del período de la regencia, instrumentados por una sola oficina de poca relevancia. Casi tres lustros después, el número de programas se ha multiplicado. Sin embargo, más que el número, lo que es necesario resaltar es que el GDF cuenta con un objetivo plenamente establecido en materia de desarrollo social: dar cumplimiento a los derechos sociales de los ciudadanos, aunque a la fecha el grado en

el que lo ha logrado es todavía desigual e insuficiente, como lo veremos a lo largo de este texto.

El presente trabajo tiene por objeto analizar las políticas y programas sociales y los principales cambios institucionales acaecidos en materia de desarrollo social en los tres períodos de gobiernos que se han sucedido de 1997 a la fecha, tanto a nivel central como delegacional, para hacer posible el diseño e instrumentación de una PS propia. Se identificarán los avances y asuntos pendientes de ésta, así como sus perspectivas a corto y largo plazo. Para ello será necesario presentar previamente un marco teórico sobre el tema.³

3 Gran parte del análisis se sustentará en una serie de trabajos contratados por Evalúa-DF a distintos especialistas. Para analizar las diferentes corrientes teóricas de la política social así como las repercusiones de la focalización se tomaron en cuenta los trabajos de Anahely Medrano. La contribución de los estudios de política de salud estuvo a cargo de Oliva López; el trabajo sobre alimentación se le asignó a Abelardo Ávila; en lo concerniente a la vivienda e infraestructura social a Emilio Duhau; mientras que a Manuel Ulloa se le solicitó el estudio de educación básica y media superior. Por otro lado, el tema del desarrollo organizacional de la política social en el DF se encargó a Pedro García; para analizar el desarrollo de las políticas y programas sociales se contrató a Ángel Mundo en lo concerniente al gobierno central, y a Javier de la Rosa en el ámbito delegacional. Por último, a la luz de las acciones analizadas, se solicitó a Gerardo Torres una caracterización de la política social del DF Asimismo agradecemos las contribuciones que a diferentes partes hicieron Óscar Conde, Alejandro López, Makieze Medina y Miguel Calderón de Evalúa-DF. Todos los trabajos citados se encuentran disponibles en www.evalua.df.gob.mx

I. MARCO TEÓRICO

I.1 Política social y regímenes políticos

Al igual que otros conceptos de las ciencias sociales la PS no cuenta con una definición única, por lo que a continuación mencionaremos sólo algunas de las más relevantes y apropiadas para este trabajo.

En primer lugar es pertinente tener en cuenta lo señalado por Eduardo Bustelo cuando afirma:

“la política social fue planteada a lo largo de su desarrollo histórico como la política de *construcción de sociedad*. El eje de esta propuesta reconciliaba la libertad de los individuos con la igualdad como dimensiones indisolubles de la ciudadanía, al mismo tiempo que colocaba la igualdad como el principio estructurador y fundante de la justicia. Pero siempre existió una tensión entre el principio de la igualdad y la lógica concentradora de la acumulación capitalista” (Bustelo, p. 168).

Para Montagut, por ejemplo, la PS representa:

“[...] la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando las condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general” (Montagut, p. 19).

Por su parte, Cardozo la define como:

“[...] tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población” (Cardozo, p. 153).

De la Peña considera que la PS

“[...] constituye un espacio privilegiado de construcción negociada de identidades sociales, puesto que en ellas se apuesta a la estabilidad de las relaciones legítimas entre la sociedad y el Estado” (De la Peña en Cordera y Ziccardi, p. 555).

Por otro lado, existe otro conjunto de definiciones en cuyos conceptos domina la lógica de la economía neoclásica y del lenguaje económico. Al respecto Eduardo Bustelo señala:

“Una de las versiones frecuentemente invocadas a través del lenguaje económico para conceptualizar la sociedad es reducirla a *capital social*. A nivel microeconómico el capital es definido como una función individual de maximización de la utilidad, siendo dicha utilidad, a su vez, definida como la elección de la *red social* que más convenga al individuo” (Bustelo, p. 183).

En ello coincide Ben Fine quien ha acuñado el concepto de colonización de las ciencias sociales por la economía (Fine, p. 15).

Por esto mismo Bustelo insiste en no reducir lo social a categorías del discurso económico y en resaltar, a su vez, la dimensión política de la política social:

“La política social implica simultáneamente discutir la distribución material de lo que se acumula socialmente. Es por esta razón por la que se instala un ámbito de disputa, de lucha y de conflicto por el cual pienso que la política social es esencialmente política” (Bustelo, p. 186).

En particular, la PS del GDF se encuentra constituida por un conjunto de estrategias, programas y acciones gubernamentales dirigido a todos los habitantes del DF, cuyos propósitos se encuentran establecidos en la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS):

“[...] construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante [la política social] se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos” (Artículo 3º de la LDS).

Por otra parte, a todo régimen de acumulación tiende a corresponderle un modelo o régimen de PS, sin que ello sea un resultado mecánico o determinista, pero es indudable que en el fondo de las características y transformaciones del régimen social se encuentran las modalidades de la propiedad y de la estructura económica. Por ello,

las características del modelo económico dominante, así como las luchas sociales y cívicas, las tradiciones jurídicas, institucionales y culturales de cada sociedad o región configuran el tipo de régimen social caracterizado por el peso, articulación y combinación entre el Estado, el mercado, las familias y los actores públicos no estatales.

Existen múltiples formas en las cuales se combinan y arreglan estos cuatro actores; no obstante, los criterios fundamentales para determinar y diferenciar el tipo de régimen social descansan en el alcance de la desmercantilización, la universalización, la institucionalización de derechos y la democratización de la gestión de los servicios y la participación social y ciudadana (a esto se ha denominado genéricamente como estado o régimen de bienestar).

Al decir de Anahely Medrano:

“Los estados de bienestar adquirieron formas variadas. De acuerdo con Esping-Andersen (2000), un factor fundamental para determinar las características particulares del modelo de bienestar en cada país ha sido el *ethos* dominante. Este *ethos* se refiere principalmente al conjunto de valores o ideas preponderantes, tales como liberalismo y socialdemocracia, pero también a enfoques conservadores, estatistas, corporativistas o incluso, de corte religioso” (Medrano 2010a, p. 8).

Con esta base, Esping-Andersen realizó una conocida tipificación de los distintos regímenes de acuerdo a sus políticas redistributivas, e identificó tres tipos de estados de bienestar: el socialdemócrata, el conservador-corporativo y el liberal-residual. Para este autor, de manera tendencial y con un conjunto de matices, el primer modelo corresponde a los países del norte de Europa, el segundo a los de la región continental, mientras que el último sería el aplicado por países con tradición anglosajona en ambos lados del Atlántico (Esping-Andersen 2000, p. 22). Dichos modelos se describen con mayor precisión en el siguiente cuadro resumen:

Cuadro I.1

Los tres modelos de Estado de bienestar de Gøsta Esping-Andersen

Modelo	Características más importantes	Ejemplos
Social- democrata	<p>El Estado garantiza la provisión de una amplia gama de servicios sociales para toda la ciudadanía, de tal forma que se asegura un determinado nivel de bienestar para todos. Los principios de igualdad y solidaridad son fundamentales en este modelo. Con este modelo se logra un alto grado de desmercantilización del acceso a bienes y servicios sociales.</p>	<p>Países nórdicos (Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega).</p>
Conservador- corporatista	<p>En este modelo, la provisión de bienes y servicios sociales por parte del Estado se diferencia por tipo de ocupación y/o por tipo de organización en la que se labora (pública o privada). Además, los beneficiarios deben aportar contribuciones para acceder a los servicios. En consecuencia, el acceso a los bienes no depende únicamente de que éstos se consideren derechos sociales, sino del cumplimiento de las reglas para acceder a los mismos. Por tanto, en general, el tipo de seguridad social está fuertemente vinculado a la pertenencia de un grupo (o corporación) determinado. Este modelo no garantiza de manera automática la desmercantilización del acceso a bienes sociales.</p>	<p>Europa Continental (especialmente, Alemania y Francia).</p>

<p style="text-align: center;">Liberal</p>	<p>El Estado interviene únicamente cuando las personas no cuentan con los recursos suficientes para allegarse los bienes y servicios sociales que se consideran necesarios para tener un nivel de vida aceptable. Además, las personas deben comprobar que no cuentan con los recursos necesarios, según los criterios que el gobierno establece, para ser merecedores de ayuda estatal. Por tanto, los beneficios adoptan el carácter de asistencia social. En algunos casos, el estado puede proveer de manera universal ciertos servicios (sobre todo educación). En este modelo el grado de desmercantilización de acceso a bienes y servicios sociales es muy bajo.</p>	<p style="text-align: center;">Países anglosajones (Estados Unidos, Inglaterra).</p>
--	--	--

Fuente: Medrano 2010^a, p. 9.

Como puede apreciarse, el universalismo y la desmercantilización son los rasgos más distintivos del modelo social-demócrata. Esto significa, esencialmente, que en este tipo de regímenes el Estado proporciona bienes y servicios de carácter general a la población y son grandes coaliciones sociales las que, de manera regular, acceden a estos bienes y servicios. Esto es, el alto grado de universalización permite conformar un régimen de bienestar en el que no se produce la profunda brecha de acceso, vía el mercado o vía el Estado, propia de los esquemas corporativos o liberal-residuales en donde la dualidad y la segmentación son una constante. De esta forma, en el modelo social-demócrata, los derechos sociales comprenden a toda la población y el Estado es la principal institución en promover el desarrollo, en garantizar el bienestar y en gestionar el riesgo. La protección frente a éste se realiza a través de las instituciones de bienestar (*welfare state*), reguladas por ley, de tal forma que se garantice el disfrute de los derechos de la población. En otras palabras, el Estado realiza tanto la provisión como el financiamiento de los bienes y servicios sociales, a partir del principio universalista y garantista.

A pesar de que los modelos descritos por Esping-Andersen han servido como referente al momento de analizar los tipos de intervenciones en materia social llevados a cabo por distintos gobiernos, su tipología ha sido sujeta a críticas por parte de diversos autores que han señalado que no en todos los casos se ajusta a la experiencia latinoamericana, e inclusive a la de algunos países europeos. En consecuencia, se han propuesto modelos adicionales y otros criterios de clasificación.

Adelantado y Gomá (p. 71), por ejemplo, proponen el régimen de bienestar Mediterráneo, que tendría a sus máximos representantes en Italia, Grecia, España y Portugal. Durante las primeras décadas del siglo pasado estos países compartieron debilidades en la política fiscal, una tardía introducción de la relación salarial de tipo fordista, selectividad y subsidiariedad en la educación y los servicios sanitarios, y bajas proporciones de gasto social en comparación con los otros modelos de Estado de bienestar (Adelantado y Gomá en Adelantado, p. 68).

Otros autores han hablado de los regímenes de las antípodas (Australia y Nueva Zelanda), o bien el régimen de Asia Oriental. No obstante, el mismo Esping-Andersen ha respondido a estas críticas señalando que siempre se presentarán casos escurridizos o ambiguos en donde ciertos países incluidos en alguna de las categorías mostrarán características pertenecientes a alguna de las otras dos, por lo que, en general, “una simple tipología de 'tres mundos' puede resultar suficiente [...] pero aún no se ha dicho la última palabra” (Esping-Andersen 2000, p. 127).

Desde una perspectiva regional, algunos autores también han hecho aportes a esta discusión, entre los que resalta el hecho de considerar al Estado de bienestar como una categoría de uso exclusivo de los países desarrollados (Draibe y Riesco, p. 15), por lo que el tipo de sistemas de bienestar aplicado en los países de AL no podría ajustarse a esta denominación. En este sentido, Riesco ha propuesto una nueva categoría para el caso del subcontinente, al que ha denominado Estado desarrollista de bienestar social latinoamericano (EDBLA) (Draibe y Riesco, p. 26). En éste, el papel que juegan los gobiernos en los procesos de modernización e industrialización fue muy importante en procurar el bienestar de sus respectivas sociedades, merced a los procesos de

industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y mediante “sistemas de seguridad social, educación y otros servicios sociales [que hicieran] viable el tránsito y la incorporación social de masas rurales a la vida urbana y a la condición salarial” (Draibe y Riesco, p. 27).

También Fernando Filgueira (1999) propone tres modelos de regímenes de bienestar para AL, los cuales dependen del grado de maduración y cobertura de los sistemas de protección o seguridad social.

El primero es denominado Universalismo Estratificado (Uruguay, Argentina y Chile), en el cual se protege a cerca del 70% de la población con la seguridad social, servicios de salud y servicios educativos en los niveles de primaria y secundaria. Además, existe una fuerte estratificación de los beneficios sociales en donde los trabajadores del Estado y los profesionales son los que poseen las mejores condiciones de protección social, dejando en segundo término a los autoempleados o a los empleados informales.

El segundo modelo, denominado Régimen Dual, característico de países como México y Brasil, contó con un desarrollo importante del modelo de ISI y una fuerte explotación de los sectores primarios de la economía. En estos países se alcanzó la casi universalización de la educación primaria, además de un ingreso estratificado a la seguridad social (con cobertura cercana al 40% de la población), soportado en un desarrollo importante del mercado formal de trabajo y en una clara diferencia en la cobertura de salud entre regiones.

Por último, el modelo de Régimen Excluyente agrupa a países de Centroamérica y el Caribe, y presenta “sistemas elitistas de seguridad y salud y dual en materia de educación”. La cobertura de los sistemas de protección y seguridad social no supera el 20% de la población (Filgueira, p. 14).

Por su parte, Fleury incluye como estados de bienestar a los que presentan:

- “Suma de medidas desarrolladas por la sociedad con el fin de enfrentar sus problemas sociales” (Titmuss citado en Fleury y Molina, p. 3).

- “Protección gubernamental mínima de niveles básicos de ingresos, nutrición, salud, y educación, asegurados a cada individuo como un derecho, no como caridad” (Wilensky citado en Fleury y Molina, p. 3).
- “Conjunto de respuestas políticas al proceso de modernización, consistiendo en intervenciones políticas en el funcionamiento de la economía y en la distribución social de las oportunidades, que apuntan a promover la seguridad y la igualdad de los ciudadanos en el sentido de posibilitar la integración social de las sociedades altamente movilizadas” (Alber citado en Fleury y Molina, p. 4).

Esta autora recupera, además de los planteamientos de Filgueira, los de otros autores como Carmelo Mesa-Lago, quien logró agrupar también en tres categorías a la mayor parte de los países latinoamericanos, y los clasifica en pioneros, medianos y tardíos, tomando como base el desarrollo institucional de sus sistemas de seguridad social (citado en Fleury y Molina, p. 11).

Los pioneros son los que comenzaron a tener una preocupación por la seguridad social de sus habitantes a partir de la segunda década del siglo pasado. Dentro de esta categoría podemos encontrar a Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Cuba. En ellos se dio un ingreso fragmentado al sistema, en donde “cada institución protege a un grupo ocupacional diferente por medio de sistemas independientes” (Fleury y Molina, p. 11). Se trató de un ingreso al sistema de seguridad social altamente estratificado en donde un número relativamente pequeño de ciudadanos ocupó la cúspide.

En estos países, amplios sectores comenzaron a presionar por la ampliación de los sistemas de salud, por lo que posteriormente se llevó a cabo una entrada en masa de la población. A pesar de esto, nunca abandonó su carácter estratificado, además de que la incorporación de las masas dependió de los intereses corporativos de los grupos asegurados, lo cual generó “irracionalidades, crisis financieras y ausencia de políticas igualitarias” (Fleury y Molina, p. 12).

El grupo de los países intermedios, en donde Mesa-Lago ubica a Costa Rica, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, iniciaron la incorporación de la población a los sistemas de seguridad social alrededor de los años cuarenta del siglo pasado. Su modelo tuvo como sustento teórico el Plan Beveridge, aunque en el caso

mexicano su diseño se encuentra en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A decir de Fleury y Molina, a diferencia del grupo anterior

“[...] en el cual el desarrollo de la protección social estuvo vinculado a un proyecto de industrialización y a demandas de los trabajadores urbanos, los países agrupados carecen de una identidad común [evidenciando] su baja cobertura, el alto volumen de gastos en salud, la existencia de sistemas más unificados, etc.” (Fleury y Molina, p. 12).

Por último, la clasificación de Mesa-Lago toma en consideración a los países tardíos, que iniciaron la protección social de su población entre las décadas de los años cincuenta y sesenta, en donde es posible ubicar a República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. En ellos destaca una cobertura extremadamente baja, una altísima concentración en los servicios, generalmente en las ciudades capitales, y la inexistencia de una agencia administrativa central (Fleury y Molina, p. 12).

Carlos Barba, a su vez, ha señalado que, en rigor, en América Latina no podemos hablar de estados de bienestar o *Welfare States* debido, fundamentalmente, al carácter conservador y autoritario de los mismos (Barba, p. 51) y ofrece su propia tipología con varios puntos de conexión con la formulada por Filgueira:

“Los tres tipos de regímenes de bienestar que se formaron bajo el paraguas del paradigma latinoamericano fueron los universalistas, los duales y los excluyentes, que deben verse como formas paralelas y distintas de articular lo social en un contexto histórico distinto al de la OCDE” (Barba, p. 54).

Por otro lado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también realizó un ejercicio para tratar de caracterizar las políticas sociales, para el cual utilizó el comportamiento del gasto de los sectores sociales como principal variable. De esta manera la CEPAL logró ubicar tres subregiones.

La primera de éstas fue catalogada como superior, en donde los países invertían en gasto público social (que incluye la inversión en educación, salud, seguridad social y vivienda) en niveles más altos al promedio de la región, lo cual implicó gastos *per cápita* de más de 400 dólares para el año 1998. En la segunda subregión, los países contaban

con un gasto intermedio que oscilaba entre los 200 y los 400 dólares *per cápita* para el mismo año. Por último, están los países retrasados en donde los gastos sociales fueron menores a los 200 dólares (Fleury y Molina, p. 19).

Andrenacci y Repetto nos ofrecen una buena síntesis de las funciones básicas de la PS en los Estados capitalistas contemporáneos, a los que agrupan en tres tipos. La primera es la política del trabajo, en la cual la situación laboral asegura al asalariado contra las irregularidades del ciclo económico (desempleo) y los riesgos individuales de la vida activa (enfermedad, vejez, muerte). En estos casos, el Estado capitalista ha regulado e intervenido las formas que pueden adquirir y las condiciones bajo las cuales se pueden establecer las relaciones salariales (regulación jurídica de contratos de trabajo) y ha generado sistemas de seguros capaces de atender económicamente los riesgos del ciclo económico y de la vida activa.

La segunda es la política de servicios universales, especialmente en lo que se refiere a la educación básica, la atención de la salud y la infraestructura social (condiciones de vivienda, saneamiento, abastecimiento, transporte y seguridad).

Por último, la política asistencial, se refiere al conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los “pobres”, individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o para acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por las políticas universales (Andrenacci y Repetto, p. 2).

Por su parte la CEPAL en su informe *La Hora de la Igualdad* señala que los estados de bienestar desempeñan cuatro funciones claves:

- “1. Desmercantilizan el acceso al bienestar de la población mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en los mercados de bienes, seguros y servicios;

2. Desvinculan el acceso de las personas al bienestar de los núcleos familiares al otorgar prestaciones, beneficios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas;

3. Regulan y afectan ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando así el orden “espontáneo” en estas esferas mediante incentivos y la regulación del mercado laboral, de los precios y de los derechos y las obligaciones de los integrantes de las familias;

4. Redistribuyen recursos, pues al recaudarlos y distribuirlos en forma de bienes, servicios y beneficios, operan con diversas modalidades de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad” (CEPAL, pp. 206-207).

Si bien en páginas anteriores se ha enfatizado la universalidad y la desmercantilización como rasgos fundamentales de los estados de bienestar más maduros y desarrollados, es relevante recoger otra de las dimensiones destacadas por la CEPAL, precisamente la desfamiliarización del bienestar.

En América Latina predomina una baja o insuficiente cobertura o provisión de bienes y servicios sociales por parte de las instituciones públicas, por lo que las familias siguen cumpliendo un papel clave en esta materia. No obstante, es evidente que a medida que el Estado incumple sus responsabilidades y las transfiere (tácita o explícitamente) a las familias, éstas carecen en su gran mayoría de los recursos para hacer frente a esta forma de privatización del bienestar. Asimismo la familiarización de las responsabilidades sociales no es sólo una sobrecarga para las familias, sino también una manera de reproducir las desigualdades sociales, ya que serán las familias con mayores ingresos las que podrán acceder a los bienes y servicios necesarios, mientras que las de ingresos medios y bajos (la mayoría) se verán impedidas o seriamente limitadas para hacerlo.

Esto lleva, además, a señalar que el horizonte programático de la política social no puede limitarse al logro de la igualdad de oportunidades, sino a incorporar la dimensión de la igualdad de resultados.

Al respecto la CEPAL es muy clara al expresar:

“[...] la estrategia pública en pro de la igualdad no se restringe a nivelar las oportunidades, sino que la función del Estado se extiende para procurar una mayor igualdad de resultados y de niveles de bienestar. Resulta pertinente preguntarse si la región más desigual del mundo es capaz de igualar efectivamente las oportunidades sin igualar al menos parcialmente sus resultados” (CEPAL, p. 207).

Esto es, una política social que aspire a construir un régimen y Estado de bienestar de tipo universalista y garantista no puede limitarse a la lógica de la igualdad de oportunidades, sino que debe incorporar la igualdad de derechos y la igualdad de resultados, en buena medida porque, además, la estructura de oportunidades vigente es la expresión de las desigualdades que rigen a la sociedad.

La igualdad de oportunidades, por sí sola, difícilmente genera igualdad de resultados. En cambio, la igualdad de resultados tiende a generar una efectiva igualdad de oportunidades. Una sociedad con altos niveles de igualdad distribuirá mucho mejor las oportunidades, mientras que una altamente desigual las distribuirá de una manera muy inequitativa. Por ello, la correcta articulación entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados es un elemento central del diseño de políticas sociales en clave de derechos e inclusión social.

I.2 Derechos sociales⁴

El ciudadano actual detenta un conjunto de derechos y obligaciones con relación a las organizaciones político-territoriales a las que pertenece, de forma que las diversas prestaciones sociales que recibe constituyen su “umbral de ciudadanía” (Andrenacci y Repetto, p. 4), conformado por su nivel de protección, seguridad y desarrollo social, a menudo definido en función de su inserción en el mercado de trabajo, como ya se mencionó.

Los derechos sociales son denominados de esta forma debido a que “responden al llamado de la justicia social, también llamada distributiva, conforme a la cual se busca lograr una igualdad de todos los miembros de la sociedad” (Corcuera en Calva, p. 51). Entre ellos podemos mencionar el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda, a un ambiente sano, entre otros.

4 Para una mayor profundización sobre el tema del cumplimiento de los derechos sociales en el DF, se recomienda consultar el documento: *Derechos, Participación Ciudadana y Cohesión Social*, coordinado por Manuel Canto y Pilar Berrios, editado por Evalúa-DF.

Frecuentemente, ya sea por concepciones filosóficas, jurídicas e incluso históricas, el ejercicio de estos derechos ha sido contrapuesto a los denominados derechos de primera generación o individuales (que incluyen los civiles y políticos), enfoque actualmente rebasado bajo la concepción de la integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos.

Asimismo, autores como Víctor Abramovich han puesto en entredicho la idea tradicional de que los derechos sociales no son exigibles ni justiciables por tratarse de derechos programáticos. Reconocen que la adopción de normas constitucionales o de tratados internacionales que consagran los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA) genera obligaciones concretas para el Estado; que resultan exigibles judicialmente, y que el Estado no puede justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intención de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política. Por tanto, para los derechos sociales se generan obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, siendo las primeras las que revisten una importancia mayor porque, a través de la intervención estatal, es posible ejercitar el derecho. En contraparte, la inexistencia de la prestación estatal supone la denegación del derecho.⁵ En el mismo sentido, Corcuera afirma que es falso que los derechos individuales le impongan una abstención o inacción al Estado⁶ (Corcuera en Calva, pp. 54 y 61).

Con respecto a la garantía de los derechos sociales Christian Courtis puntualiza:

“La noción de garantía se refiere esencialmente a los métodos, mecanismos o dispositivos, que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Establecer tales mecanismos o métodos tiene como finalidad que los derechos establecidos en una sociedad se conviertan en derechos ejecutables y exigibles. De otra forma, tales derechos quedarían como simple expresión de buena voluntad en el mejor de los casos. Con el fin de construir garantías adecuadas para los

5 Ver Abramovich y Courtis, 2002.

6 Una perspectiva con secuencia histórica es la descrita por T. H. Marshall quien reconoce la formación de la ciudadanía civil, política y social dentro de un marco histórico y de un proceso de ampliación de los derechos. Marshall asigna un siglo diferente al periodo formativo de cada una de estas etapas de la ciudadanía: “los derechos civiles al XVIII, los políticos al XIX y los sociales al XX. Períodos que deben trazarse con razonable elasticidad y existe cierta evidente superposición, en especial entre los últimos dos” (Marshall, p. 24).

derechos sociales, se deben asumir tales derechos como derechos plenos, y para ello deben estar debidamente establecidos en el cuerpo legal aplicable en una sociedad, como la Constitución o leyes específicas” (Courtis 2007, en Medrano 2010a, p. 10).

En realidad, tanto los derechos sociales como los civiles y políticos son parte de los derechos humanos que, como ya se mencionó, tienen la característica de ser indivisibles, universales e interdependientes.

Sin embargo, independientemente de que se considere que los derechos, tanto individuales como colectivos, pueden o no ser justiciables de forma conjunta o individual, persiste el problema de conocer en qué medida el Estado afronta esta responsabilidad. Más aún, cuando se incluyen dentro del debate los procesos que han llevado al debilitamiento del Estado y que traen consigo una disminución sustancial de sus funciones y responsabilidades.⁷La apuesta por el universalismo desde una perspectiva garantista constituye una respuesta a los principios de los modelos neoliberales de PS; busca recuperar las mejores tradiciones de dichos modelos y adaptarlos a las condiciones del mundo contemporáneo, desarrollados fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX. No es, por ende, un proceso de restauración, sino de recuperación de todo aquello que debe ser defendible y actualizable.

Como se ha dicho antes, el universalismo está estrechamente articulado con el enfoque de derechos, en el cual la universalidad constituye, precisamente, un principio básico (Medrano 2010a, p. 11).

Ha sido largo el proceso de conformación del marco jurídico del Sistema Internacional de los Derechos Humanos, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la posguerra hasta la aprobación en 1966 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el cual se establecieron importantes compromisos en materia de derechos sociales, en particular, el derecho de todo ser humano a *un nivel de vida adecuado*. Más tarde, en 1993, en la Conferencia Mundial

7 Al respecto consultar: Canto y Berrios, en prensa.

de Derechos Humanos, realizada en Viena, se aprobó una Declaración y un Plan de Acción en el que se establecieron definiciones muy importantes sobre el alcance de los derechos humanos. En particular, el segundo artículo de la referida Declaración define la universalidad como ausencia de exclusión y eliminación de toda forma de discriminación. En el primer párrafo establece claramente que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (Medrano 2010a, p. 12). Fue de particular importancia que la Declaración de Viena estableciera claramente los criterios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos, con lo que se generó una interpretación normativa para el tratamiento global, equitativo y horizontal de los mismos, que obliga a la integralidad de las políticas sociales que se sustentan o buscan hacerlo en un enfoque derechos.

En breve, el universalismo se inspira en una concepción igualitaria basada en los derechos, por ello se habla del universalismo garantista como un tipo de régimen social que implica que los derechos son para toda la ciudadanía y que hay una obligación pública (a través de las instituciones del Estado) de proveer los beneficios y servicios a través de los cuales dichos derechos se materializan. En la versión más madura, el acceso a los derechos sociales se deriva sólo de la condición de ciudadanía y no del lugar que se ocupe en el mercado laboral o del estado de necesidad. Por lo tanto, el universalismo garantista se ubica dentro del corpus conceptual de igualdad, ciudadanía y derechos humanos.

El otro concepto central del universalismo garantista es financiar el régimen de bienestar mediante una carga fiscal progresiva, diferenciada por nivel de ingresos, con énfasis en los impuestos directos sobre los indirectos y en donde se asume el carácter redistributivo de la política fiscal. En este tipo de régimen, los derechos y el acceso a los bienes públicos son universales e igualitarios y su financiamiento es diferenciado y debe recaer, principalmente, sobre los grupos de mayores ingresos (aunque esto difiera en la parte correspondiente a las contribuciones a la seguridad social). Algo que, como

ya hemos visto, contrasta con el modelo neoliberal, que establece un tipo de gasto social focalizado pero con ingresos fiscales universales y enfatiza los impuestos indirectos sobre los directos. En otras palabras, el gasto se realiza con propósitos universales, pero los impuestos son focalizados y diferenciados.

En el enfoque neoliberal, en cambio, éstos deben ser universales, lo cual se realiza mediante la generalización de los impuestos directos (IVA) y, de preferencia, el establecimiento de un impuesto sobre la renta de tasa única (*flat tax*). Por otro lado, el gasto debe ser focalizado a los pobres o, mejor aún, a los pobres extremos. En teoría, en el enfoque neoliberal el único universalismo aceptable es el recaudatorio; sin embargo, en la práctica, los grandes empresarios evaden o eluden los impuestos de mil maneras. Por su parte, en el enfoque garantista el universalismo se encuentra en el acceso a los bienes y servicios públicos y el goce de derechos de ciudadanía.

I.3 Construcción del Estado social en México durante el período posrevolucionario

Desde 1917 se intentó establecer en el país un sistema de seguridad social amparado en la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las primeras en reconocer los derechos sociales y establecer, como aspiración, un marco básico de seguridad y protección para todos los habitantes del país.

Si miramos hacia atrás, la Revolución Mexicana dejó importantes sectores de población sumidos en la pobreza. Entre las décadas de los años veinte y treinta del siglo pasado, los gobiernos posrevolucionarios comenzaron a aplicar un modelo gradualista que sirvió para “satisfacer reivindicaciones revolucionarias a la par de legitimar popularmente al nuevo Estado” (Calva, p. 20).

A partir de la década de los cuarenta, con base en la Constitución de 1917, el Estado mexicano comenzó a estructurar un régimen enfocado de forma predominante (salvo en el caso de la educación pública que tiene una perspectiva universal.) en brindar seguridad social a las personas (y sus familias) que contaban con una fuente de empleo, por lo que la segmentación en el acceso a los derechos y los servicios sociales ha sido una característica estructural del régimen de bienestar social mexicano.

A lo largo del tiempo, la Constitución fue experimentando diversas reformas que le fueron asignando nuevas responsabilidades al Estado, de entre las cuales destacan algunas áreas de actuación: desde la educación primaria a partir de 1934, hasta la instrucción secundaria en 1993, pasando por la seguridad social, el trabajo, la salud y la vivienda digna (Ordóñez, p. 59).

La relación establecida entre el gobierno y la sociedad fue de tipo corporativo-clientelar, lo que condujo a las organizaciones obreras, empresariales y campesinas a adherirse al partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional, PRI). Esto sirvió para garantizar a los trabajadores y sus familias un esquema de seguridad social, al mismo tiempo que dotó de estabilidad al régimen.

Dos instituciones son representativas de dicha relación, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1944, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), conformado en 1959. Ambas instituciones han contado hasta la actualidad con esquemas de financiamiento tripartito o bipartito respectivamente, es decir, se financian con aportaciones de trabajadores, empresarios y gobierno.

Además de estos institutos, a lo largo de las más de siete décadas de dominio del régimen posrevolucionario se fueron creando múltiples instituciones de carácter social, entre ellas se pueden mencionar la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921; la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) en 1938; el Instituto Nacional Indigenista (INI) creado en 1948; la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) del año 1964 (transformado en Distribuidora CONASUPO, DICONSA, en 1972); la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) en 1970; el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) creado en 1972; el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO) en 1981; la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992 (aunque el antecedente más remoto se puede encontrar en la Secretaría de Obras Públicas de 1959), entre otras.

Como puede observarse, la mayor parte de las instituciones se crea en las primeras dos décadas de la segunda mitad del siglo pasado, un período de expansión económica para México al que se denomina como la etapa del “desarrollo estabilizador”. Dicha etapa se caracteriza por la estrategia de la ISI con una expansión del gasto público y la ampliación del mercado interno, así como una caída sostenida de los niveles de pobreza.⁸ De igual forma, los sectores sociales del campo y la ciudad experimentaron aumentos significativos en calidad de vida. Consecuentemente, de acuerdo con Lustig y Székely, entre 1968 y 1977 el coeficiente de Gini pasó de 0.52 a 0.49.

⁸ La disminución en los niveles de pobreza varía dependiendo del autor consultado, para Hernández-Laos, entre 1963 y 1977, el porcentaje pasó de 69.5% a 34%; en tanto que Székely estima que la reducción en el mismo período pasó de 30.2% a 17.5%. Véase: Lustig y Székely, p. 10.

Más adelante, entre las décadas de los setenta y ochenta, este modelo entró en crisis debido a la insuficiencia de ingresos derivada de un régimen fiscal de baja recaudación y alto subsidio a la acumulación del capital, lo que estableció límites para solventar los gastos sociales (relativamente modestos comparados con los estándares internacionales). El régimen de bienestar fue severamente cuestionado, lo que dio paso a su paulatina transformación en una orientación de corte neoliberal, bajo el principio de subsidiariedad del Estado, igualdad de oportunidades, combate a la pobreza y focalización.

I.4 Transformaciones del régimen social a escala internacional durante las últimas tres décadas

En general, desde hace aproximadamente tres décadas, los gobiernos de AL, y en particular de México, asumieron un modelo económico neoliberal, con fuerte influencia del *New Public Management* (NPM), que impuso cambios en la PS y en la gestión pública en general, y que dio lugar a la introducción de las llamadas reformas de “primera generación”, o de ajuste estructural, establecidas en el Consenso de Washington.⁹

Los postulados básicos de este tipo de reformas fueron:

“i) Desregulación amplia de la economía; ii) apertura asimétrica; iii) desmantelamiento del sector público; iv) autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio [gracias a lo cual] el Estado abandona sus funciones de promoción e integración social [...] y la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico [...] Es enfocada asimismo como algo eminentemente transitorio” (Vilas, p. 115).

El apego a este enfoque ha ocasionado que durante las últimas tres décadas, México haya experimentado un crecimiento económico que dista mucho de los promedios

⁹ Los postulados del Consenso de Washington son diez e incluyen: disciplina fiscal, reordenamiento (racionalización) del gasto público, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, establecimiento de un tipo de cambio competitivo por medio de un libre juego de oferta y demanda, liberalización del comercio internacional, facilidades para la entrada de capitales extranjeros, privatización de empresas paraestatales, desregulación del mercado y garantía de los derechos de propiedad.

alcanzados previamente. Entre los años 1935-1982, la economía mexicana pudo crecer a una tasa promedio de 6.1% anual (Calva en Boltvinik y Damián 2004, p. 104), mientras que entre los años 1983 a 2005, el crecimiento apenas se acercó al 2.38% (Calva, p. 13).

Se impusieron severas restricciones al Estado, entre las que destacan su papel de promotor de las condiciones necesarias para que las empresas privadas pudieran ofrecer los bienes y servicios públicos que habían constituido un componente fundamental de las funciones estatales en el modelo anterior, ya que se consideraba que el modelo de mercado podría generar una mejor provisión de aquellos. La prioridad fue alcanzar una alta eficiencia económica por medio de la racionalización del gasto público.

A raíz de esto, la nueva PS se caracteriza por focalizarse en la población en extrema pobreza y condicionar sus beneficios al cumplimiento de un conjunto de requisitos. Así, la PS “puede asumir objetivos de corto plazo, vinculados a la transferencia de recursos para paliar la situación actual de los pobres en relación con la satisfacción de sus necesidades elementales más inmediatas; o puede también plantearse objetivos de largo plazo, a través de la inversión en capital humano y social (educación, salud, alimentación, construcción de redes, fomento de los emprendimientos sociales, etc.)” (Cardozo, p. 154).

En palabras de Andrenacci y Repetto, el resultado de las reformas a la PS en América Latina fue:

“Una fragmentación de los derechos sociales, desde una perspectiva nunca del todo alcanzada de ciudadanía plena (basada en el derecho a un mínimo de condiciones de vida socialmente aceptables por título de ciudadano) hacia una perspectiva en la cual ciertos sectores con carencias tenían titularidades coyunturales sobre servicios, las cuales estaban condicionadas a la continuidad de dichas carencias” (p. 14).

A partir de los procesos liberalizadores de la economía, el trabajo perdió el estatus que había adquirido como *asegurador* de mejores condiciones de vida de las personas. Esto

es lo que Castel denomina crisis de la sociedad salarial, en la cual ya no se pudieron asegurar derechos ni dar acceso a prestaciones fuera del trabajo (enfermedades, accidentes, jubilación), ni permitir una participación ampliada de la vida social como el “consumo, vivienda, educación, e incluso, a partir de 1936, ocios” (Castel, 1997: p. 326). En síntesis, el giro hacia políticas promercado conllevó una transformación de la PS hacia el combate a la pobreza extrema mediante programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (PTMFC).

Si, en términos generales, bajo el régimen fordista-keynesiano existió una tendencia hacia un Estado de bienestar en donde predominaron, para emplear los conceptos de Esping-Andersen, los elementos propios del modelo socialdemócrata y del modelo corporativo, bajo el actual régimen de acumulación, la tendencia ha sido hacia el alineamiento del régimen de bienestar con los componentes propios de un esquema residual-liberal.

En consecuencia, se produjeron tres tipos de reformas a las políticas sociales en AL y en particular en México: desestatización, descentralización y focalización. La primera implicó “la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados”. Con la descentralización se llevó a cabo una “reorganización de los servicios públicos y sociales que favorecen el crecimiento de la responsabilidad relativa de los estados subnacionales”. Por último, la focalización implicó “un cambio de objetivo de la PS del ciudadano como receptor de derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico” (Andrenacci y Repetto, p. 14).

I.5 Modelos de acumulación y su relación con el bienestar

Para Medrano, Larner (2000) identifica cinco valores básicos que constituyen el núcleo del neoliberalismo: centralidad del individuo, libertad de elección, seguridad del mercado, *laissez faire* o libertad de acción, y gobierno mínimo (Larner, p. 7). Para Albo, el principal papel del Estado, en el ámbito económico y social, es asegurar la propiedad privada, los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos que se

establecen entre dos o más personas (Albo, p. 46). De lo anterior se deriva que, en el ámbito de la PS, el paradigma neoliberal recomienda el “achicamiento” del Estado o una acción acotada por los principios de las políticas dominantes, así como la preferencia por el mercado como el principal mecanismo para distribuir bienes y servicios públicos (Larner citado en Medrano 2010b, p. 7).

En resumen, el régimen de acumulación neoliberal se ha caracterizado por la desvalorización del trabajo y la valorización de los activos financieros. Detrás del crecimiento de la desigualdad a escala planetaria en las últimas tres décadas se encuentra este doble proceso de caída del poder adquisitivo de los salarios reales y de concentración de fortunas fantásticas derivadas de operaciones financieras de todo orden. Ello ha sido posible por un doble proceso de desregulación: el de los mercados de trabajo y el de los mercados financieros.

En el caso del primero, la tendencia internacional, aunque matizada por los diferentes grados de resistencia del movimiento obrero y los movimientos sociales, ha sido hacia la limitación y reversión de las conquistas laborales propias del período de posguerra. En el caso de México, la tendencia seguida es la introducción de formas de contratación y de pago que tienen como propósito debilitar la capacidad de negociación de los trabajadores y mantener de manera duradera un esquema productivo basado en bajos salarios, trabajo precario, contratación inestable, baja tasa de sindicalización y pobre negociación colectiva.

Por todo lo anterior, los rasgos centrales del modelo de PS del régimen de acumulación neoliberal han sido la tendencia hacia la privatización y remercantilización de los derechos sociales en diferentes grados y escalas. El eje de esta estrategia la ha constituido el régimen de pensiones y jubilaciones, pero también la educación y la salud. Hay un proceso de abandono de una mirada universalista y la focalización se ha ido transformando de herramienta en principio. Bajo la lógica de la subsidiariedad se establece la primacía del mercado sobre el Estado y crecientemente de lo privado sobre lo público.

En síntesis, el rediseño de la PS bajo el régimen dominante se basa en la mercantilización, la familiarización y la filantropización como vías para satisfacer las necesidades bajo los principios de igualdad de oportunidades, creación de capital humano, subsidiariedad del Estado y corresponsabilidad de la sociedad.

Asimismo, el campo de la PS se ha reducido, y se encuentra cada vez más desvinculado de los derechos sociales, para circunscribirse a programas focalizados y condicionados de combate a la pobreza, además de la creciente subordinación de la PS a la política económica y fiscal.

Se ha descapitalizado y debilitado a las instituciones que debieran ser el corazón de la PS (como el IMSS, el ISSSTE y la SEP) y se ha optado, en cambio, por destinar mayores recursos a los PTMFC. No se trata, por ende, de una política social en pro de construir un Estado social de derechos o de un Estado de bienestar, sino de la aplicación puntual de programas. No es una política con un horizonte redistributivo, sino asistencial y, en el mejor de los casos, compensatorio.

De todo lo anterior se desprende que los conceptos dominantes que han regido la construcción e incluso la discusión de la PS en las últimas décadas en nuestro país han sido la igualdad de oportunidades (no la de resultados), el combate a la pobreza (no la redistribución del ingreso y el abatimiento de la desigualdad), la subsidiariedad del Estado (no la garantía de derechos), la focalización (no la universalidad), la privatización, terciarización o asociación público-privado (no la desmercantilización), los pisos mínimos de bienestar (no la progresividad y el goce máximo de derechos) y el capital humano (no los derechos humanos).

II. UNIVERSALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN: UN DEBATE POLÍTICO-TÉCNICO

II.1 Universalización y focalización. Ventajas y desventajas

Uno de los debates más relevantes en torno al alcance y conceptualización de la política social es el relativo a la orientación estratégica. El debate oscila entre un enfoque de corte universalista (que no necesariamente excluye intervenciones focalizadas) y una concepción en la que, desde el inicio, la universalidad está excluida y los recursos (escasos) deben dirigirse exclusivamente a grupos de población plenamente identificados y que pueden ser definidos como pobres merecedores, población vulnerable o en pobreza. Este cambio de enfoque, que se aleja de una visión universalista consistente con la idea misma de los derechos como bienes públicos universales y se dirige hacia una focalización que deja de considerarse como procedimiento para transformarse en principio de la política social, se produce en el marco de una transformación profunda del régimen de acumulación y del régimen de bienestar. Dicha transformación implica hacer del combate a la pobreza (y en particular a la pobreza extrema) el centro de la política social, en lugar de la garantía progresiva e integral del conjunto de los derechos. Por ende, el ajuste en la política social no es ajeno al ajuste estructural y fiscal iniciado en México a principios de los noventa.

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, el auge del enfoque de focalización y su uso generalizado, casi como un dogma, por parte de gobiernos e instituciones internacionales no fue producto de una reflexión de las necesidades de la PS, sino un subproducto de las necesidades de la política fiscal. Las coordenadas de la política social se redefinieron: de lograr el máximo bienestar posible a lograr la máxima eficiencia en la asignación de los recursos escasos.

La idea de focalización está estrechamente vinculada al concepto de estado de necesidad, mientras que el concepto de universalidad se vertebra en torno a la idea de condición de ciudadanía. Esto es, en el enfoque de focalización, el centro de gravedad reside en definir el nivel de las carencias que hace a una población merecedora o

necesitada de una intervención pública, así como en desarrollar complejos procedimientos estadísticos para identificarla, mientras que en el enfoque universalista el eje es el tipo de políticas necesarias para lograr el máximo goce de los derechos y de bienestar de la sociedad en su conjunto.

Como agudamente señalan Duschartzky y Redondo:

“[en las políticas focalizadas se pone de manifiesto] la primacía de una asistencia basada en el rigor de los diagnósticos, los diseños y los instrumentos técnicos de intervención hacia poblaciones categorizadas según indicadores estadísticos de déficit” (Duschartzky y Redondo, p. 142).

Este tipo de políticas va dirigido a asistir o compensar a los más pobres o más necesitados para que idealmente accedan a un nivel mínimo de sobrevivencia (nivel de satisfacción decidido desde las agencias estatales), a un piso básico o a un goce mínimo elemental de los derechos. Esto es, la política busca como objetivo central reducir la pobreza, en particular la extrema, y le es relativamente ajeno el tema de la desigualdad social. Mientras que en el otro caso, la política va dirigida al conjunto de la población (condición de ciudadanía) y su preocupación central es abatir la desigualdad social y, en este marco, combatir la pobreza, no sólo la extrema, así como prevenir que quien haya salido de la pobreza no recaiga en ella, o que los no pobres, por efecto principalmente de las crisis económicas, se conviertan en población pobre. Así, para el primer enfoque el gran tema de la política social es la pobreza extrema, mientras que para el segundo es la desigualdad social, por lo que tanto la pobreza como la riqueza extremas son asuntos que debe abordar la política social.

Asimismo el cambio de enfoque implicó pasar de la idea de un Estado garantista de los derechos a un Estado subsidiario. Por ello el criterio de focalización se asocia de manera firme con el principio de subsidiariedad. Como destaca Anahely Medrano:

“[...] en este modelo, los individuos pueden acceder a las instituciones estatales de ayuda en casos extremos o como último recurso, es decir, cuando sean incapaces de participar en el mercado o carezcan de apoyo familiar. Además,

la ayuda que se reciba del Estado debe ser con carácter temporal” (Medrano 2010a, p. 3).

Así, bajo el principio de subsidiariedad, la intervención del Estado sólo se justifica frente a las fallas del mercado, ya que éste debe ser el mecanismo ordenador fundamental del bienestar, mientras el Estado debe intervenir sólo en casos puntuales, cuando no se puedan satisfacer las necesidades básicas mediante mecanismos de mercado, apoyos familiares o ayudas filantrópicas. Al Estado, por ende, le corresponde fomentar la igualdad de oportunidades, pero el resto será responsabilidad de cada una de las personas que verán recompensado o no su esfuerzo o su inversión de capital humano en el mercado de trabajo. Y para quienes fracasen en este propósito el Estado intervendrá (de manera subsidiaria) para proporcionarle los apoyos mínimos y temporales que les permitan reinsertarse nuevamente en el mercado.

De esta manera se produce lo que Duschartzky y Redondo denominan “individualización de la pobreza” (p. 136) y que Medrano califica como “despolitización de la pobreza”:

“[...] para hacer referencia a las explicaciones de pobreza que no toman en cuenta los mecanismos que contribuyen o agudizan que muchas personas vivan en condiciones precarias, mientras que, al mismo tiempo, otros grupos de población —una minoría, generalmente— son protegidos y beneficiados” (Medrano 2010a, p. 16).

Como señala Israel Banegas en su libro *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresos-Oportunidades*:¹⁰ “[se ha vivido] el paso de la política social concebida como procuradora de derechos colectivos a una política social residual, focalizada y esencialmente dirigida a crear competencias en los individuos” (Banegas, p. 23).

Pero además se ha buscado fundamentar la política social en una racionalidad tecnocrática, supuestamente ajena a la racionalidad política, que en realidad es

10 Banegas, 2011.

subyacente y anónima, pero de igual manera presente y poderosa. En palabras de Banegas:

“Durante el período en el que predominó la idea de un Estado de Bienestar, las políticas sociales correspondían a un esfuerzo por construir ciudadanía: negociar un pacto entre capital y trabajo. Al apartarse de sus funciones de garante de los derechos sociales y transitar hacia un esquema neoliberal, se desarrollan políticas sociales en las que predomina una racionalidad tecnocrática que sustituye la otrora racionalidad política con el argumento de eficiencia y eficacia. Sin embargo también se planteará que la sustitución entre racionalidad tecnocrática por racionalidad política es una ilusión” (Banegas, p. 24).

Es por ello que en esta perspectiva se acota el alcance de la política social, ya que al no ser para el conjunto de la sociedad sino sólo para los pobres y los pobres extremos, su cobertura es focalizada y su intervención es temporal (mientras persista la condición de pobreza). En este sentido se habla de una política social de corte residual.

El otro lado de la moneda de la subsidiariedad del Estado es la jerarquización introducida por el mercado, en la cual el acceso a los servicios sociales se diferencia de acuerdo con el patrimonio de las familias y, en consecuencia, la desigualdad en la distribución del ingreso se expresa en la desigualdad en el acceso a los bienes sociales. Se constituye así una ciudadanía de base patrimonial donde, como han señalado Lo Vuolo y Goldberg:

“[...] los derechos de las personas valen según el patrimonio que poseen y conforme al valor que los mercados establecen para ese patrimonio. Como puede deducirse de su propia definición, en la ciudadanía patrimonial se cae el principio de la igualdad de derechos y el valor de la ciudadanía se vuelve totalmente variable” (Lo Vuolo y Goldberg 2006, pp. 41-42).

Las políticas focalizadas tienen también implicaciones subjetivas y simbólicas de gran calado en tanto que debilitan el concepto de bienes públicos y servicios comunes para toda la ciudadanía y profundizan la dualidad y jerarquización del régimen de bienestar social.

Aunque algunos hayan querido argumentar, por ejemplo, que los PTMFC para el Desarrollo Humano, como Oportunidades, “llevados a su cobertura adecuada generan un nuevo tipo de universalismo: entregando apoyos focalizados al conjunto de la población por debajo de una línea de pobreza, a fin de que ejerza derechos universales como la salud y la educación, que no se garantizan únicamente con la existencia de la oferta de escuelas y unidades de salud” (Gómez- Hermsillo, pp 11-12), en realidad se profundizan las brechas de desigualdad en el acceso al bienestar entre una ciudadanía de base patrimonial y grandes masas de pobres con sólo un acceso condicionado a bienes públicos y beneficios sociales de baja calidad y escala reducida. Dicho de manera esquemática, se escinde el acceso al bienestar entre ricos con recursos y pobres con obligaciones.

La universalidad, si bien no es sinónimo de uniformidad, sí implica un abatimiento fuerte de las desigualdades en el acceso a los bienes públicos, los servicios sociales y el goce de derechos, desigualdades propias de los regímenes sociales corporativos, residuales, duales y jerarquizados. De otro modo, el acceso desigual y diferenciado al goce de derechos y la satisfacción de necesidades, lejos de abatir la desigualdad, la reproduce y petrifica. En las políticas universales está implícito el sentido de pertenencia común, por ello las políticas universales son de enorme importancia en la construcción del tejido y la cohesión social.

En las políticas universales y los servicios sociales que les son propios (como la educación pública o la seguridad social) hay, en palabras de Duschartzky y Redondo,

“[...] un lazo vinculante que se rompe con las políticas focalizadas que escinden a la sociedad entre necesitados y no necesitados, merecedores y no merecedores, pobres y no pobres, abriéndose una profunda grieta entre lo público y lo privado, entre el acceso vía el Estado o vía el mercado. [...] La focalización también puede legitimar la producción de sujetos desigualmente posicionados en la esfera pública y, sobre todo, cristalizar un imaginario social polarizado” (Duschartzky y Redondo, pp.142 y 125).

Así, frente a quienes afirman que la focalización es un nuevo universalismo o que constituye una medida de justicia distributiva porque no se puede tratar igual a los desiguales, Duschartzky y Redondo afirman:

“Aunque suene paradójico la focalización puede convertirse en una figura de exclusión de la complejidad que envuelve la problemática de la pobreza y exclusión del *status* del ciudadano [...] El fantasma de la exclusión se alimenta de la retórica ambigua de la discriminación positiva mediante la cual se pretende compensar las desventajas que sufren algunos grupos sociales en materia de trabajo, educación y salud” (pp. 138-139).

Finalmente, uno de los principales argumentos a favor de la focalización es, precisamente, que previene el desperdicio que implica destinar apoyos a la población no pobre (Medrano 2010a, p. 9). Sin embargo, este argumento no contempla que la focalización está fundamentada cuando se trata de asignar recursos escasos a poblaciones escasas o pequeñas, es decir, cuando hay que ubicar a poblaciones minoritarias que no gozan de determinados beneficios o no acceden a los servicios sociales. Hay que recordar que muchas de las intervenciones focalizadas se generaron en los países desarrollados bajo la idea de localizar “bolsones de pobreza”, pero en la realidad latinoamericana, o la de México en particular, la pobreza no es una condición marginal, minoritaria o residual. Por el contrario, conforme a las mediciones de 2010, tanto del CONEVAL como de Evalúa-DF, a escala nacional nos encontramos una sociedad de ochenta por ciento de carenciados tanto en ingresos como en necesidades básicas insatisfechas, ya sea mediante la suma de pobres y vulnerables (CONEVAL) o mediante el cómputo total de pobres (Evalúa-DF). La consecuencia inevitable de aplicar políticas y programas focalizados en estos contextos es cometer errores muy grandes de exclusión, más allá de los errores de inclusión propios de todo programa focalizado.

Pero las implicaciones de uno y otro tipo de error no son menores. Como señala Julio Boltvinik:

“Todos los programas dirigidos a los pobres [...] cometen inevitablemente dos errores conocidos como tipo I y tipo II. El error de tipo I, o error de exclusión,

consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error tipo II, o error de inclusión, se admiten a no pobres entre los beneficiarios. En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el primer tipo de error; al evitar el dispendio de beneficiar a quien no lo necesita, se afecta a muchos que en realidad están en situación de pobreza o de pobreza extrema” (Boltvinik, p. 320).

El mayor daño social y el carácter más regresivo de los errores de focalización lo constituyen, por supuesto, los de exclusión. Sin embargo, cuando se aplican estudios de progresividad/regresividad del gasto social, frecuentemente se observa sólo su sesgo propobre basado en la magnitud de los errores de inclusión, pero no se cuantifica la magnitud y las implicaciones de los errores de exclusión. Por definición, en cambio, las políticas universales tienen cero error de inclusión y de exclusión (todos son ciudadanos con derechos), lo que las hace, por tanto, no sólo mucho más inclusivas, sino también menos regresivas. En síntesis, en el marco de las políticas dominantes la acción gubernamental debe estar encaminada a ayudar a los pobres para que aprovechen las oportunidades a su alcance para generar ingreso y superar su condición de pobreza. La PS debe orientarse a incorporar a los pobres al mercado, el cual les retribuirá eficientemente ingresos cada vez mayores en función de la inversión en capital humano que los hogares pobres realicen.

La idea de acceder al bienestar por la vía del mercado parte del supuesto de que los mercados laborales funcionan conforme a los principios de la competencia perfecta (nada más fuera de la realidad) y que existe una demanda creciente de empleos a los que se incorporarán los integrantes de las familias pobres, lo cual contrasta con la precarización del trabajo y la creciente tendencia al desempleo masivo y prolongado.

Asimismo, esta política parte del supuesto de que la educación es, por sí sola, el gran instrumento redistributivo de la sociedad y que existe una alta correlación entre grado de escolaridad y nivel de ingresos, e ignora que la educación es también un bien posicional, un espacio de reproducción de desigualdades. Tampoco contempla que el aumento de la escolaridad no es sólo para los grupos de bajos ingresos, sino también para los medios y altos, que la mayor escolaridad de los pobres no representa necesariamente que se cierre la brecha de desigualdad educativa. Además, la lógica

de los mercados laborales no tiende a aumentar los ingresos derivados de la mayor escolaridad sino a exigir mayor escolaridad para los mismos o peores empleos. Todo lo anterior forma parte de las causas de las tasas de desempleo juvenil y de desocupación o subocupación de la población con estudios medio superiores y superiores.

No debe dejar de subrayarse la implicación del concepto mismo de capital humano que ha significado la conversión en una categoría de mercado (el capital) de lo que en realidad son derechos sociales (educación, alimentación, salud) y fuerza de trabajo. Los trabajadores ya no son considerados como ciudadanos titulares de derechos cuya reproducción social depende del salario, sino portadores individuales de capital (humano).

Algo similar sucede con la categoría de capital social en donde, como afirma Eduardo Bustelo:

“[...] en lugar de que los mercados estén contenidos en las relaciones sociales, en el enfoque de capital social, éstas se hallan al servicio del mercado. Pareciera que la sociedad siempre tiene que 'quedar bien' con la economía [...] El capital social forma parte del lenguaje adulterado con el que el enfoque 'economicista' trató 'lo social': capital social, capital humano, inversión social, 'economía de los cuidados', etc. En realidad pareciera que se intentara 'traducir' al lenguaje utilitario de los mercados un 'social utilitario', inofensivo, de un 'asociativismo' benéfico, funcional a sus intereses. Y nuevamente en este caso, el capital social se plantea fuera de las relaciones sociales y particularmente de relaciones de dominación” (Bustelo, p. 183-184).

Asimismo las políticas estructuradas con base en los conceptos de capital humano y capital social han transformado el valor simbólico de la educación, que cada vez se aleja más de ser un derecho y un bien público de toda la sociedad, para convertirse simplemente en una herramienta, un instrumento para insertarse en el mercado de trabajo y obtener mejores ingresos. La educación no es concebida para la vida y para toda la vida, sino cada vez más como un mero instrumento para el empleo. No un bien público, sino una inversión individual.

II.2 Implicaciones y alcances de la focalización y las condicionalidades para la política social¹¹

El marco conceptual y axiológico, así como la antropología subyacente, son decisivos para orientar la formulación de toda política social: los valores que persigue, los comportamientos sociales que moldea y la relación que se establece entre las personas y el Estado, el mercado, las distintas formas de organización social y los diversos arreglos familiares. Con frecuencia se plantea la planeación y la formulación de políticas como un ejercicio técnico neutral derivado de complejos modelos matemáticos, consistente con principios de la teoría económica dominante y en donde hay participación de voces expertas que avalan la pertinencia y científicidad de los fundamentos de las políticas.

Todo ello ha llevado a la conformación de tecno-burocracias de la política social en donde se reproducen los valores, conceptos y orientaciones dominantes a escala internacional y en donde el discurso de la política social aparece como un discurso despolitizado. En realidad la construcción de la política social es un proceso técnico-político en un marco de grandes intereses y luchas sociales que determinan en última instancia la orientación, alcances, modalidades y ritmos de la política social y los programas.

En el caso que nos ocupa, la focalización, entendida como principio y no como herramienta, y las condicionalidades como mecanismo de relación entre el Estado y las personas, tienen importantes implicaciones que abordaremos a continuación.

Desigualdad y pobreza son fenómenos muy asociados en la práctica, aunque conceptualmente diferentes: una alta desigualdad implica la existencia de pobreza; y esta última difícilmente se distribuye igualitariamente. Son dos fenómenos que se presentan simultáneamente; son como dos caras de una misma moneda. Además, la exclusión puede ser generada por estos dos fenómenos y, a su vez, los refuerza.

11 Varias de las ideas expuestas en este apartado fueron originalmente publicadas en Yanes, 2011.

Como se explicó antes, el enfoque neoliberal prescribe que para afrontar los problemas sociales se debe incentivar el crecimiento económico (entendido fundamentalmente como inversión privada y expansión del mercado) y la inversión en el capital humano de las personas en condiciones de vida extremadamente precarias o pobres en general. Las políticas sociales articuladas en función sólo del combate a la pobreza en América Latina han convertido a los PTMFC en su herramienta fundamental de intervención para que las personas acumulen capital humano y puedan escapar de la pobreza por su propio esfuerzo.

Como señala Anahely Medrano “El diseño general de los PTMFC, revela una visión de la pobreza que descansa fundamentalmente en la responsabilidad individual, así como en las consecuencias de la pobreza más que en causas estructurales” (Medrano 2010b, p. 15). Este enfoque, como hemos visto, es consistente con la idea de la igualdad de oportunidades como responsabilidad principal o casi única del Estado, en la cual se generan las condiciones para que las personas con su propio esfuerzo acumulen capital humano y posteriormente se inserten con éxito en el mercado. En términos de una lógica redistributiva, a lo sumo se llega a que el Estado realice una mejor distribución de las oportunidades, pero que, esencialmente, se abstenga de intervenir en la consecución de una mejor distribución de los resultados.

Por el contrario, como ha señalado José Antonio Ocampo, ex secretario ejecutivo de la CEPAL:

“[...] las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de PS, y estos contribuyen, a su vez, a generar sociedades más igualitarias. Si la política social va a contribuir a reducir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a América Latina, debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal [...] La conclusión general que se deriva de este análisis es clara: los mayores niveles de progresividad del gasto público están relacionados estrechamente con la extensión de la cobertura. Por tanto, la mejor focalización es la universalización. La focalización –o quizás mejor la selectividad, para eliminar el fuerte contenido conceptual e inclusive ideológico que ha adquirido el término– debe jugar en este esquema un papel subsidiario” (Ocampo, p. 52).

De lo anterior podemos concluir que existe un vínculo claro entre el grado de universalidad de la PS y el grado de desigualdad social. La experiencia internacional demuestra que a mayor universalidad menor desigualdad y viceversa, véase por ejemplo, el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro II.1 Cuadro comparativo de índice de Gini respecto del tipo de PS aplicada según grado de universalización

Países	Índice de Gini del ingreso <i>per cápita</i> del hogar	Grado de Universalización de la política social
Países latinoamericanos		
Uruguay	0.45	Medio-alto
Costa Rica	0.47	Medio-alto
Argentina	0.48	Medio-alto
México	0.51	Medio
Guatemala	0.55	Bajo
Países desarrollados		
Noruega	0.28	Muy Alto
Suecia	0.28	Muy Alto
Alemania	0.31	Alto
EEUU	0.40	Medio

Fuente: Gasparini *et al.*, 2009a con base en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2010). Citado en *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, p. 26.

Sin embargo, si la focalización es por definición contradictoria con la universalización, la universalización no excluye *per se* formas específicas de focalización. Esto es, la focalización puede ser un complemento de la universalización, pero nunca un sustituto (Ocampo 2008). Esto sucede, por ejemplo, cuando se intenta universalizar los beneficios utilizando criterios de focalización como el territorial. Por lo anterior, en

sociedades de alta desigualdad y pobreza, como la mexicana, la atención debe ponerse en la ampliación de las coberturas y la progresividad de los servicios, bienes y prestaciones sociales tomando en cuenta, en todo momento, las implicaciones de la llamada “paradoja de la redistribución”, que implica que “el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que aplican criterios de focalización” (Korpi y Palme 1998 en Ocampo pp. 55-56).

Cabe aclarar, sin embargo, que entre los distintos PTMFC de la región latinoamericana existen diferencias tanto en cobertura como en diseño para el cumplimiento de las condicionalidades (fuerte en México, flexible en Brasil), pero todos ellos comparten rasgos comunes, por ejemplo:

- Son transferencias monetarias familiarizadas y no individualizadas. Las transferencias son de montos pequeños o claramente insuficientes, con techos que no se pueden superar.
- En muchos casos su estacionalidad se limita al calendario escolar por lo que no cubren los doce meses del año.
- Su comportamiento tiende a ser procíclico, fuertemente condicionado por la tasa de crecimiento de la economía.
- No incluyen una dimensión preventiva. Se basan en la idea de interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza y por ello tienden a concentrarse en la infancia (particularmente en edad escolar).
- No incorporan el enfoque de derechos ni mecanismos de exigibilidad, pero sí procedimientos de verificación para el cumplimiento de las condicionalidades.

Con estas características, los PTMFC contienen una antropología, subyacente las más de las veces, de la pobreza, de los pobres y de un conjunto de representaciones sociales sobre ellos que sirven de fundamento para la introducción de las condicionalidades.

En el estudio *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*,¹² financiado por el Banco Mundial se incluye una defensa de las condicionalidades bajo la idea de que los pobres no siempre se comportan exactamente como pudiera esperarse de agentes racionales con información perfecta (Fiszbein, Ariel y Schady, p. 50) o si se prefiere no se comportan como electores eficientes.¹³ No deja de ser llamativo que después de que en las últimas décadas se hayan fundamentado las políticas económicas y sociales en la teoría conocida como de las expectativas racionales, o de la elección pública, que se basa en la idea de que la conducta de las personas obedece en esencia a la lógica del *homo economicus* como elector racional que maximiza siempre sus beneficios y minimiza sus costos, en el estudio referido patrocinado por el propio Banco Mundial se considere que pueda haber una excepción a la regla: los pobres. En dicho estudio se llega a la conclusión de que los pobres no toman o no pueden tomar siempre, por diversos motivos, las mejores decisiones. Por ende, el Estado debe establecer lo que podría definirse como un paternalismo positivo bajo el cual se les enseñe lo que racionalmente les conviene (acumular capital humano), les otorgue un incentivo para hacerlo pero no los desincentive de trabajar (a través de una pequeña transferencia monetaria), los supervise y en su caso, penalice, por haber incumplido con estas condiciones.

De esta manera, se considera que los pobres pueden tomar malas decisiones (son electores racionales deficientes) y tienden a conductas que pueden resultar contradictorias con su propio interés. Y por lo tanto, es necesario introducir las condicionalidades, ya que con ellas pueden lograrse mejores resultados, menor desperdicio de recursos y menor resistencia de los contribuyentes al financiamiento de estos programas. Derivado de todo lo anterior, es lógico concluir que los PTMFC no están pensados bajo la lógica de *Welfare*, sino que se encuentran más cercanos a la del *Workfare*.

12 Fiszbein and Schady, 2009.

13 Para mayor abundamiento de estas ideas Yanes 2011a.

Es asimismo llamativa la poca atención que en las múltiples evaluaciones de los PTMFC ha recibido la valoración de la utilidad e impacto real de las condicionalidades en el logro de los objetivos de los programas. No hay, hasta ahora, evidencia clara de que algunos resultados positivos como el incremento de la asistencia escolar o el mayor uso de los servicios de salud sea un resultado directo de la imposición de las condicionalidades. En cambio sí parece obviarse lo que implica establecer condicionalidades como mediación en el acceso a beneficios y servicios, y como forma de relación entre las personas y las instituciones dentro de la lógica de construcción de ciudadanía y de enfoque de derechos.

Esto mismo ha sido señalado por Hanlon, Barrientos y Hulme (2010) en su estudio comparativo *Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South*:

“A pesar de la importancia de las condicionalidades su efectividad no ha sido estudiada de manera separada de los programas que las incluyen y tiende simplemente a asumirse que ellas funcionan. En realidad, casi no hay evidencia de que las condicionalidades hagan una diferencia mayor”(Barrientos, Hanlon y Hume 2010, p. 131).¹⁴

Como hemos visto, las condicionalidades expresan una antropología subyacente sobre la pobreza, reproducen valores, moldean conductas sociales y establecen una relación sociedad-estado de vigilancia-supervisión-mando-obediencia-penalización; por todo ello no pueden considerarse neutras. En el mismo estudio de Barrientos, Hanlon y Hume, en una referencia a México (p. 133) se destaca que las condicionalidades punitivas pueden llegar a penalizar precisamente a quienes más necesitan de las transferencias y que pueden ser, además, quienes más dificultades encuentran para el cumplimiento de las condicionalidades. Tal fue el caso dramático del pueblo rarámuri en Chihuahua donde, en el curso de 2011 les fueron canceladas las transferencias a 20 mil familias por incumplimiento de las condicionalidades, lo que orilló a instrumentar un programa

14 Traducción propia.

de emergencia de abasto alimentario en la zona ante la hambruna en la Sierra Tarahumara en el año 2012.¹⁵

Como lo ha señalado Yanes (2011), detrás de la razón técnica se esconde la razón política que mira a los pobres desde la lógica colonial del indio pobre e ignorante y a los pobres como integrantes de las llamadas clases peligrosas. Así, con la introducción de las condicionalidades y su justificación teórica, se invierte la lógica de una ciudadanía con derechos exigibles frente a un Estado obligado a materializarlos, hacia la lógica de un Estado con programas que exige a los “beneficiarios” de los mismos el cumplimiento de corresponsabilidades.

Para Medrano,

“Incluso las evaluaciones que se circunscriben fundamentalmente al cumplimiento de objetivos inmediatos del citado programa (por ejemplo, asistencia escolar), puntualizan importantes limitaciones de los PTMFC. En el caso de México, según Fiszbein and Schady (2009), el Programa Oportunidades ha reducido la pobreza de ingreso en áreas rurales. Esto se explica, principalmente, debido a que las transferencias de dinero representan un porcentaje importante para los hogares en extrema pobreza que reciben tales ayudas, sin desincentivar a los adultos que viven en tales hogares a participar en el mercado laboral. Sin embargo, según este estudio, los resultados del Programa Oportunidades en términos de evitar la deserción escolar y, sobre todo, de mejorar la salud de los beneficiarios, son, en el mejor de los casos, modestos. Más importante aún, no hay evidencia que indique que el objetivo principal de este programa se haya cumplido: romper el ciclo intergeneracional de la pobreza” (Medrano 2010b p. 18)

Esto es así porque, en la práctica, las transferencias condicionadas de ingresos (por su monto, su cobertura y sus obligaciones) tienen efectos pequeños en la superación de la pobreza. Su impacto más relevante y duradero está en la reducción de la intensidad de la pobreza. Como lo señala un estudio sobre el programa Oportunidades:

“[...] los efectos relativos tienden a ser mayores en la disminución de la intensidad que en la atenuación de la incidencia de la pobreza, lo que sugiere que Oportunidades contribuye más a 'hacer a los pobres menos pobres' que a sacarlos de la pobreza (Cortés, Banegas y Solís, p. 32).

15 Yanes en Lo Vuolo, en prensa.

En un trabajo posterior, Banegas, además de confirmar que el impacto principal ha sido la reducción de la carga o *intensidad* de la pobreza más que su *incidencia*, amplía varias de estas consideraciones. Banegas señala que, si bien derivado de las transferencias de Oportunidades (en el período 2002-2008, antes de la crisis económica internacional), hay modificaciones estadísticamente significativas en la incidencia de la pobreza, éstas en realidad son sumamente modestas. A escala nacional, la reducción de la pobreza alimentaria es de un punto porcentual, de entre 7 y 15 décimas de punto de la pobreza de capacidades, y de entre 4 y 6 décimas de punto porcentual de la pobreza de patrimonio, con mayores reducciones en las áreas rurales y magros resultados en las áreas urbanas (Banegas, p. 149).

Por lo anterior, resume:

“De ahí que se deba concluir que el programa emblemático de la lucha contra la pobreza en México que ha sido 'exportado' como ejemplo a seguir en varios países del mundo, no ha sido tan efectivo como se ha pregonado” (p.150).

Además, la focalización implica otros efectos negativos. Como señala Anahely Medrano (2010b, p. 20), Amartya Sen (1995) ha puntualizado otros costos y efectos de la focalización, distintos a los estrictamente administrativos, entre los que se encuentran:

- *Distorsión de información.* Entrega de información falsa para aprobar los parámetros del *means tested* y que frecuentemente es el origen de muchos de los errores de inclusión de los programas.
- *Estigma social.* Es probablemente una de las implicaciones más delicadas de los programas focalizados, pues se asocia el acceso a un programa con una situación de carencia, necesidad, pobreza o condición deficitaria, y por ello las personas prefieren ocultar su pertenencia al mismo, en contraposición a la identidad, pertinencia y exigibilidad que se desarrolla cuando se goza de un derecho universal.

- *Sustentabilidad política de los programas y calidad de los beneficios.* En general cuando los beneficios y los servicios son sólo para pobres se convierten en programas pobres y servicios de baja calidad. Ello se deriva de la generalmente baja autonomía y peso político de las poblaciones con grandes carencias, débiles organizaciones y una magra cultura de reclamo y exigibilidad. Lo anterior se agrava cuando los beneficios se derivan de programas no institucionalizados como derechos, y que se traducen en las bajas prioridades presupuestales que reciben y la precariedad e incertidumbre respecto a su continuidad y expansión.

Por otra parte, si bien los PTMFC operan bajo diferentes marcos jurídicos en función de cada país, en la gran mayoría de los casos no están institucionalizados como derechos, carecen de mecanismos de exigibilidad, incluyen condicionalidades y no están normados por leyes sino por decretos del ejecutivo o manuales operativos. De acuerdo con Medrano,

En pocas palabras, este tipo de programas no se otorgan generalmente como un derecho de las personas, sino como una concesión del gobierno en turno, sujetos, por tanto, a la voluntad de las autoridades. Desde un enfoque de derechos humanos, esto implica una contradicción entre la obligación de los gobiernos de garantizar el acceso y disfrute de derechos y la forma en que intentan cumplir con dicha obligación” (Medrano 2010b, p. 26-27).

Asimismo existe una discusión sobre si estos programas son consistentes con los principios de igualdad y no discriminación propios del enfoque de derechos humanos, ya que, si bien suelen presentarse como acciones de discriminación positiva, en su proceso de incorporación de beneficiarios incurren, como hemos visto, en errores de inclusión y exclusión que ponen en tela de juicio, precisamente los principios de igualdad y no discriminación.

Frente a una concepción que pone el acento en el acceso al bienestar como parte de los derechos de la ciudadanía, los PTMFC, en la práctica, funcionan en la gran mayoría de los casos como asistencia social discrecional, porque la decisión de quién accede al programa y quién no, más allá del clientelismo y la corrupción, se sustenta

en la definición de pobreza con los lineamientos y las reglas de operación que determinan las autoridades.

III. POLÍTICA SOCIAL Y CAMBIOS INSTITUCIONALES POR PERÍODO DE GOBIERNO EN EL DF (1997-2012)

III.1 Cumplimiento de derechos como horizonte y esfuerzos garantistas de la PS del DF

Con diferentes matices y énfasis, las administraciones Cárdenas-Robles, López Obrador-Encinas y Ebrard del GDF han señalado en sus principales documentos normativos la necesidad de diseñar una PS con vocación universalista, con enfoque de derechos y que cuente progresivamente con mecanismos para su exigibilidad. Lo anterior ha constituido una orientación de orden general expresamente establecida en la LDS y, de manera muy destacada y formalmente definida, en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS) que ha regido a la administración 2007-2012 encabezada por Marcelo Ebrard. A lo largo de este trabajo valoraremos en qué medida esta orientación normativa ha logrado efectivamente materializarse y consolidarse en las políticas y programas sociales.

Desde el inicio del ciclo de los gobiernos electos, en 1997, el GDF se ha caracterizado por su defensa conceptual y discursiva del universalismo y el enfoque de derechos. Es justo reconocer que esta posición de las tres administraciones se hizo en un momento en que en el mundo, en especial en AL, el *mainstream* en el diseño e implementación de políticas sociales se regía principalmente por la focalización y la subsidiariedad del Estado.

Hoy el discurso universalista y el concepto de los derechos parecen haber vuelto a ocupar un espacio importante en la postura del Estado, aunque muchas veces tenga sólo una dimensión retórica o se mencionen como derechos lo que siguen siendo, en realidad, intervenciones asistenciales.

Un análisis de la evolución de la PS en el DF durante los últimos años resalta el hecho de que en el año 2000 se haya puesto en marcha un programa innovador y de alto

alcance, elevado tres años después a rango de ley y por ende, a derecho exigible: la Pensión universal para adultos mayores de 70 años (que en el año 2009 pasó a ser para los mayores de 68 años). Con este hecho se abrió un fuerte debate que ofrecía una alternativa de política social a la estrategia federal de focalización y condicionamiento de las transferencias monetarias. Además, se puso sobre la mesa que una política de combate a la pobreza no puede limitarse a tratar de impedir la transmisión intergeneracional de la misma, sino que debe sacar de la pobreza a los jóvenes, los adultos y los adultos mayores de hoy, y no sólo apostar a que los niños actualmente en pobreza serán en el futuro adultos no pobres.

Recordemos, además, que a finales del siglo XX y principios del actual se descalificaba abiertamente toda política y todo programa de orientación universal y se le tachaba de populista, regresivo e inviable. Baste revisar, en el año 2001, el contenido y el tono de las críticas a la pensión universal de adultos mayores del DF para constatar lo anterior. No obstante, una década después, prácticamente todas las corrientes del espectro político en el país (no sólo en la ciudad) plantean la necesidad de una pensión universal. Además, la pensión de adultos mayores de la Ciudad de México ha sido definida por la CEPAL como expresión de buenas prácticas de política pública.

Es por ello que la experiencia política y material del DF ha contribuido a colocar en otra tesitura el debate sobre la universalidad y ha logrado un impacto inicial en el diseño de políticas y programas en otras entidades y en el propio GF. Tal es el caso del programa Setenta y Más que en su concepción y diseño (focalización territorial y no condicionalidades) es mucho más cercano a la pensión de adultos mayores del DF que a Oportunidades. Adicionalmente, es cada vez mayor el interés internacional por conocer la experiencia de la pensión ciudadana del Distrito Federal en función de aprender de ella y, de ser posible, replicarla.

En la dimensión normativa fue muy relevante que en la reforma de la LDS del año 2005, se agregaran a su objeto las funciones que quedaron señaladas en las fracciones I y II del artículo primero, que a la letra dicen:

“I. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;

II Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social” (LDS).

Además, antes que cualquier otra entidad en la legislación social del país, y en contraste con los contenidos de la Ley General de Desarrollo Social, se definió claramente la universalidad como uno de los principios guías de la política social en el Distrito Federal:

“La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes” (LDS, art. 4, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2005).

En concordancia con lo anterior, el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 del Distrito Federal, rector del conjunto de la administración pública de la ciudad en materia de desarrollo social y elaborado en el marco de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social,¹⁶ incluyó los principios de universalidad y exigibilidad, así como, de manera explícita, el enfoque de derechos, el garantismo y la desmercantilización del bienestar:

“Una política social de equidad e inclusión, como la del GDF, tiene una perspectiva de derechos para construir ciudadanía social o, si se prefiere, desarrollar la dimensión social de la ciudadanía. Por ello mismo se asume que los derechos son universales y deben ser exigibles. No son servicios que se adquieren en el mercado, sino derechos a los que se accede mediante las instituciones públicas financiadas con las contribuciones, proporcionales a los ingresos, pagados por las y los ciudadanos. Por eso la política social de derechos del Gobierno de la Ciudad de México tiene un propósito garantista y desmercantilizador en el acceso y goce de los derechos y los servicios sociales” (PDS, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2008).

16 La Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social está conformada de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal por la Jefatura de Gobierno, 12 dependencias y entidades del gobierno central y los 16 gobiernos delegacionales.

Por ello mismo el objetivo general del PDS es ni más ni menos que construir en el Distrito Federal un régimen y un Estado social de derechos:

“Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México” (PDS, Gaceta Oficial del Distrito Federal: 2008).

A nivel nacional, el debate sobre el enfoque de derechos en la política social ha adquirido un nuevo estatus, así como implicaciones jurídicas de primer orden, derivadas de la muy relevante reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, ya que en el artículo primero de la Constitución están claramente establecidos los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

El gran reto, por ende, en el tema que nos ocupa es el de iniciar un proceso que promueva la armonía entre la legislación que rige a la política social (en los tres niveles de gobierno) y esta perspectiva como obligación legal.

Dicha armonía debe realizarse con los nuevos principios constitucionales y con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el país. De manera particular deberá hacerse efectiva la obligación de todos los servidores públicos de, en el ámbito de su competencia, como señala el nuevo texto del artículo primero constitucional, “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de

conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. También es muy importante reformular y aplicar políticas y programas para garantizar el principio propersona establecido en la reforma constitucional, que implica una interpretación de la norma siempre bajo la lógica de los mayores beneficios o, como dice el texto, brindando la protección más amplia.

Si se adoptan con rigor los nuevos principios constitucionales, es bastante claro que ofrecen una estructura sólida para formular e implementar políticas sociales universalistas, de amplios beneficios, garantistas, no regresivas, integrales e interdependientes. Asimismo, resulta claro que dejan en una condición precaria a políticas basadas en bajas coberturas, así como beneficios y servicios mínimos para la población carenciada. El enfoque minimalista de la política social es hoy incompatible con los principios de derechos humanos establecidos en la Constitución.

Ya que el DF cuenta con una legislación social con enfoque de derechos que tiene por propósito la recuperación de la responsabilidad social del Estado y si, además, el GDF ha formulado el objetivo estratégico de construir en la entidad, un régimen de bienestar y un Estado social de derechos, surge una pregunta central: ¿qué posibilidades y restricciones tiene un gobierno local, o un meso-gobierno, aun con las dimensiones y el presupuesto del DF, para un propósito de esta magnitud?

Probablemente, por el carácter ambicioso del proyecto, la PS formulada no sea en todos los casos materialmente realizable. Sin embargo, estos estándares elevados cumplen la función de fijar objetivos fuertes de política para medir su éxito no tanto en el logro puntual de todos sus propósitos sino en la medida en que logre una importante movilización de recursos sociales e institucionales que permita acercarse a ese objetivo; tener una hoja de ruta para el diseño de la PS y ofrecer en el debate nacional un camino alternativo e innovador; además, y esto es fundamental, de lograr un considerable alineamiento con el nuevo marco de derechos humanos que rige en el país.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar algunas iniciativas inquietantes de posible modificación del enfoque que se han mantenido como tendencia en el período 1997-2012. Un caso especial es la presentada en mayo de 2011 por el Jefe de Gobierno ante la ALDF en torno a la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del DF (ILSPSDF), ordenamiento que prácticamente abrogaba la actual LDS¹⁷ y que se analizará más adelante.

Después de este breve recorrido por los conceptos y debates predominantes, así como los marcos normativos que guían la PS a nivel internacional, nacional y local, a continuación nos abocaremos a analizar, de manera específica, cuáles han sido los cambios y las principales tendencias que las tres administraciones del GDF han impreso a la estructura programática y organizacional en materia de desarrollo social.

III.2 De 1997 a 2000

A partir de que Cuauhtémoc Cárdenas asumiera la Jefatura del GDF, el 5 de diciembre de 1997, se buscó diseñar una estrategia de acción gubernamental que recogiera los anhelos, necesidades y exigencias de una población que se había visto seriamente soslayada en la atención de sus necesidades por parte del encargado de dirigir el rumbo de la ciudad durante la época de la denominada Regencia del DF.

En este sentido, era necesario que los ajustes presupuestarios, administrativos y legales, correspondieran al cambio de enfoque que el gobierno deseaba imprimir. La tarea comenzó con la conformación de un equipo de trabajo que diseñara y pusiera en práctica las actividades de reorganización institucional, el cual incluyó a cuadros experimentados en lo político y lo administrativo. Durante el período 1997-2000, se buscó modificar paulatinamente la estructura institucional heredada, a efecto de contar

17 Véase al respecto Evalúa-DF. Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal www.evalua.df.gob.mx. Otra de las iniciativas preocupantes fue la relativa a la modificación de la Ley de Aguas del DF. Consultar: Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley que crea el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, también en www.evalua.df.gob.mx

con las herramientas necesarias para transformar los programas y presupuestos en políticas y acciones concretas.

En el año de 1998, el GDF reconoció que “el deterioro de la calidad de vida, el empobrecimiento y la polarización social, así como el deterioro de los servicios públicos [eran] los principales problemas a enfrentar” (López *et al.*, p. 10). Las estrategias de atención requerían tomar en cuenta las causas y los contextos geográficos y sociales en los que se desarrollaban. Fue dentro de este proceso que se dio paso a la conformación del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), a cargo de la Dirección General del mismo nombre.

Los programas del SECOI, tenían tres propósitos: a) integrar y desarrollar una oferta de servicios acorde a las problemáticas experimentadas en los niveles territorial, familiar y comunitario; b) reconstruir el tejido social de las colonias a la vez que se desarrollaban las fortalezas individuales y familiares; y c) difundir los modelos de atención entre las organizaciones civiles para que sirvieran de apoyo en los espacios de actuación del gobierno central.

Se trataba de reconstruir el tejido social que había venido experimentando una severa degradación a raíz de las recurrentes crisis económicas que asolaron al país desde finales de la década de los setenta del siglo pasado, las cuales agravaron los problemas de desigualdad y desprotección social.

Las principales acciones del SECOI se centraron en impartir pláticas, talleres, acciones de fomento y de gestión, seguimiento y asesoría, así como en prestar servicios especializados. Para ello fue necesario establecer convenios de colaboración con las delegaciones, lo que representó uno de los principales retos para instrumentar este programa, puesto que se requería utilizar la infraestructura disponible en las diversas instalaciones del DF (como la de los módulos deportivos, centros de salud, centros comunitarios), además de revertir las inercias burocráticas del personal calificado para lograr su colaboración y poner en marcha el programa en los niveles locales.

Además del aprovechamiento de la infraestructura y del personal, implícita en la colaboración de los dos órdenes de gobierno, el SECOI se enfrentó a la necesidad de adecuar una estructura administrativa que le permitiera cumplir de mejor manera con sus funciones para superar la perspectiva de PS de las administraciones del DF anteriores a 1997.

La adecuación de la estructura orgánica fue una tarea sumamente compleja, acentuada por los procesos de descentralización de algunas entidades públicas llevados a cabo de manera apresurada e incompleta (López *et al.*, 10). En estos casos los recursos resultaban insuficientes frente a los objetivos que se habían establecido. Asimismo, es necesario reconocer que la relevancia del SECOI se limitó a una experiencia regional, fundamentalmente en las delegaciones Iztapalapa y Coyoacán.

En otro orden de ideas, antes de 1997, existían muy pocas instancias del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) encargadas de proporcionar servicios en una vertiente social. La estructura organizativa en esta materia se encontraba integrada por la denominada Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, conformada por cuatro direcciones: la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (SOCIOCULTUR), la Dirección General de Promoción Deportiva, la Dirección General de Servicios de Salud y la Dirección General de Protección Social (García, p. 9).

Con la llegada del nuevo gobierno, esta situación comenzó a modificarse. El 30 de diciembre de 1998, el GDF comenzó a ampliar su ámbito de acción en materia social al crear la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) que vino a relevar a la anterior Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, que se encargaba de temas educativos, sanitarios, de asistencia social, culturales y deportivos. A partir de 1998, estos objetivos se ampliaron, lo que dio lugar al “despacho de las materias relativas al desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios” (García, p. 22).

Uno de los cambios más importantes fue la transformación de la antigua Dirección General de Protección Social en la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, así como la creación de la Dirección General de Asuntos Educativos.

Durante este período, las delegaciones dependían de la Jefatura de Gobierno (fue éste el encargado de designar a los 16 jefes delegacionales para el período 1997-2000), por tanto, éstas tuvieron un papel marginal, puesto que no contaban con áreas específicas de desarrollo social, sino con subdelegaciones. Se trataba de instancias con las que el gobierno central tenía que coordinarse, puesto que durante este período,

“[...] ni la Ley Orgánica (LOAPDF) ni el Reglamento Interior (RIAPDF) ni otras normas le daban facultades a las delegaciones, y por consiguiente a las subdelegaciones de Desarrollo Social, para diseñar, operar y evaluar la política social. La tarea central de las delegaciones y subdelegaciones era apoyar la operación de los programas federales y centrales [entre] 1997 y principios de 1998 fueron áreas dedicadas a apoyar las campañas nacionales de vacunación, organizar torneos de fútbol, caminatas, carreras, actos cívicos conmemorativos de diversas gestas heroicas, bailes populares y a administrar los centros deportivos y de “desarrollo social”, que se encontraban en su jurisdicción. Esto es lo que se entendía por política social en el ámbito delegacional en esos tiempos [no obstante], las delegaciones reencauzaron el sentido de sus actividades y, por primera vez en mucho tiempo, empezaron a trabajar más estrechamente con las nuevas direcciones generales centrales y desconcentradas” (García, p. 15).

En lo concerniente a la salud, la descentralización de los servicios correspondientes, realizada en 1997, le trasladó al GDF nuevas responsabilidades en materia sanitaria; sin embargo, no se le transfirieron los recursos suficientes, ni todas las instalaciones, ni autoridad plena en materia laboral y financiera. Ante esta situación, el 1 de diciembre de 1997 se conformó el órgano desconcentrado Instituto de Servicios de Salud del DF, que se reforzó al conformarse el Organismo Público Descentralizado (OPD) Servicios de Salud Pública del Distrito Federal (SSPDF), y que “posibilitó una relativa autonomía en la definición de propuestas locales de atención médico-sanitaria” (López *et al.*, p. 79) más acordes a las características propias de la entidad.

Posteriormente, en el año 1999, se crea la Secretaría de Salud del DF, con lo cual el GDF comenzó a contar con mayores facultades para el establecimiento de las directrices de salubridad para los sectores público y privado que operan en la entidad.

No obstante, dado que la Secretaría forma parte del Sistema Nacional de Salud, se encuentra obligada a acatar las disposiciones de la secretaría federal del ramo (como en el caso de los programas de Vacunación Universal a los menores de cinco años).

Con el paso del tiempo, esta dualidad organizativa ha traído consigo una segmentación administrativa y dificultades para operar en la prestación de los servicios, debido a la presencia simultánea de una Secretaría que se encarga de los servicios de salud del segundo nivel y un OPD enfocado al primer nivel de atención.

Por otro lado, la prestación de los servicios asistenciales se continuó otorgando de manera ininterrumpida pese al cambio de administración en el año 1997, siempre bajo la tutela del ahora Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF (DIF-DF, antes DIF). Es así que, desde inicios de la administración y hasta el año 2001, esta institución siguió funcionando con las carencias debidas a un proceso de descentralización llevado a cabo por retazos (puesto que no le fueron trasladadas algunas instalaciones como albergues, orfanatos y asilos, bajo el argumento de que servirían como modelo para el resto de los sistemas estatales del DIF nacional; ver Ávila, p. 43), y por una mala contabilidad en torno de los bienes muebles e inmuebles que pasaron a formar parte de su patrimonio.

Las funciones del DIF-DF se caracterizaron por la dotación de desayunos escolares y por la entrega de despensas (en materia alimentaria); la operación de centros de desarrollo comunitario fue otra de sus vertientes (en ellos se impartían talleres de capacitación o se prestaba otro tipo de servicios como asesoría jurídica en materia de derecho familiar, o bien la operación de los centros de asistencia y desarrollo infantil, CADI, o guarderías); también fue relevante el papel jugado dentro de la línea de acción de apoyo a personas indigentes durante la temporada invernal (la cual ha permanecido a lo largo de los años, sólo que en la actualidad se encuentra asignada a otra dependencia dentro de la misma estructura del GDF).

Por otro lado, en el tema educativo hay que mencionar que desde el año 1993, el GF dio inicio a los procesos de descentralización de los servicios de educación básica. No

obstante, el proceso en el DF se presentó de forma *sui generis*, puesto que al GDF no se le transfirieron las mismas atribuciones que a los gobiernos estatales, particularmente en el manejo de la educación básica en la ciudad y la asignación del presupuesto destinado para estos propósitos (un aspecto que hasta la fecha continúa pendiente).

Por consiguiente, el GF se encarga de negociar de manera directa con la representación sindical del personal de la SEP en la entidad las cuestiones relativas a mejoras salariales, así como a la modificación de planes y programas de estudio. Esto impide al GDF instrumentar reformas que permitan elevar el desempeño de los estudiantes de los niveles básicos. En consecuencia, el GDF se abocó a la realización de acciones de remozamiento de la infraestructura de los planteles públicos de educación básica.

En el ámbito de la educación media superior, las condiciones eran distintas, tanto así que en marzo del año 2000 se dio paso a la creación del Instituto de Educación Media Superior del DF (IEMS). A pesar de esto, no se tuvo una incidencia relevante en el tema, salvo por lo realizado en 1998 con la creación de la primera preparatoria del GDF (Ulloa, p. 138), que intentó erigirse como una alternativa para todos aquellos jóvenes que no contaban con un espacio dentro del sistema educativo del GF o de los sistemas autónomos de la UNAM o el IPN, dado que dichas instituciones no disponían de la capacidad necesaria para incluir a un mayor número de jóvenes en sus planteles.

Este tipo de problemáticas tuvo un detonante exponencial con la creación de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS). El hecho de compartir la matrícula y establecer un examen único desde el año 1996, en un contexto de conurbación municipal como el que presenta la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), ha dado paso a una importante reducción de plazas en la educación media para los pobladores del DF. Tan sólo en el año 2000, la población que se ubicaba entre 15 y 17 años era de 470,903 personas, de las cuales 214,012 no asistían a la escuela (Ulloa, p. 143), lo que implicaba que poco más de un 45% no tuviera posibilidades de cursar la educación media superior.

En materia de vivienda, desde 1995 el DF cuenta con el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), que es el órgano encargado de instrumentar acciones que permitan dotar de vivienda a las familias de escasos recursos que viven en el DF. Sin embargo, sus acciones durante este período tampoco fueron significativas, “pues el grueso de las acciones en materia de vivienda se realizaban a través de los fideicomisos denominados FIVIDESU y FICAPRO” (García, p. 11). El INVI se encargó de apoyar, por medio del otorgamiento de créditos para la vivienda, fundamentalmente a los habitantes de esta ciudad que no eran derechohabientes de ninguno de los dos sistemas de seguridad social (IMSS o ISSSTE), y que se encontraban agrupados en organizaciones que nacieron a raíz del sismo de 1985.

También durante este período se creó el Instituto de las Mujeres del DF, al cual se le adjudicaron las funciones de diseño e implementación de políticas públicas que garantizaran el pleno ejercicio de los derechos de la mujer, a través de la coordinación de acciones gubernamentales y sociales. De esta manera, se daba un importante impulso al objetivo de disminuir las desigualdades y la violencia que a lo largo de la historia han padecido las mujeres.

En materia de promoción del deporte se creó el Instituto del Deporte del DF, al cual se le encargó promover la práctica deportiva entre los grupos vulnerables, normar y administrar las instalaciones y prácticas deportivas en el DF y captar recursos para incrementar su cobertura.

A continuación se sintetizan algunos de los principales resultados obtenidos durante este período:

- a) El primero y más importante fue el intento de establecer una PS no sólo distinta en cuanto a la estrategia que implican las PTMFC del GF, sino que además, se optó por conferir una mayor atención a las necesidades sociales y a la prestación de servicios especializados.
- b) La estructura orgánica se amplió y diversificó en todos los frentes. Se pasó de un escenario en el que había 10 entidades encargadas de tareas sociales en 1997 a

19 en 2000 (incluidas tres de consultoría y asesoría). No obstante, su relevancia no se encuentra en el crecimiento numérico, sino en los objetivos sociales que se persiguieron, los cuales se asignaron a diversas dependencias como las Secretarías de Desarrollo Social y de Salud, los Institutos de Cultura, del Deporte, de Educación Media Superior, de las Mujeres, de la Vivienda, la conformación de 16 Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, la construcción del primer Faro de Artes y Oficios, y la puesta en marcha en el DIF-DF de 6 Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR) para personas con discapacidad; o bien, el Fideicomiso para los Institutos de los Niños de la Calle y Adicciones, la rediseñada Junta de Asistencia Privada, y el reforzamiento de la Procuraduría Social y de Locatel, entre otras.

- c) Las autoridades delegacionales experimentaron una falta de atribuciones en materia social, por lo que sus acciones se limitaron a reproducir las actividades que desempeñaron durante la época de la Regencia, particularmente con el mantenimiento a la infraestructura social, además de las estipuladas en la estrategia del SECOI, mediante un modelo centralista.
- d) Se promulgó la primera Ley de Desarrollo Social en el país el 23 de mayo del año 2000. Con el tiempo, ésta ha ido sufriendo diversas modificaciones, pero representa la piedra sobre la que se ha estructurado la PS gracias a la cual se pasó a reconocer “la responsabilidad social del Estado de asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales” (LDS, art. 1).
- e) Además, el GDF continuó interviniendo en la entrega de algunos bienes, servicios y subsidios de carácter social, que representan un complemento en los ingresos familiares, particularmente para los sectores con mayores necesidades. Ejemplos de ello son el subsidio al transporte público operado por el GDF, o bien la introducción de la gratuidad en los servicios de transporte (Metro, RTP, Servicios Eléctricos) para los adultos mayores y las personas con discapacidad. Durante esta administración se inauguró la línea B del Metro que comunica al DF

con algunos municipios conurbados del Estado de México, un aspecto a resaltar debido a que a partir de ese momento, la inversión en este tipo de infraestructura se estancaría por varios años, prácticamente hasta el comienzo de la construcción de la línea 12 en el año 2009.

III.3 De 2000 a 2006

La campaña electoral para elegir al Jefe de Gobierno en el año 2000 concluyó con la victoria de la propuesta política encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) bajo la figura de Andrés Manuel López Obrador. Su lema de campaña, “Por el bien de todos, primero los pobres”, daba visos de cuál sería la orientación que seguiría el GDF: un particular énfasis en los grupos o sectores que por sus características padecen mayores grados de vulnerabilidad o marginación social.

Así, a partir del año 2001, el DF fue testigo de la puesta en marcha de una serie de líneas de acción que se agruparon bajo el denominado Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS). Éste se estructuró bajo tres directrices: a) programas sociales, b) planeación territorial y c) participación ciudadana. Si bien esta estrategia parecía dar continuidad a la atención de la población con mayores problemas, el punto de quiebre se hizo presente cuando fue suprimido el SECOI, lo que sustituyó el énfasis en la prestación de servicios por la entrega de transferencias monetarias o en especie.

Los programas que integraron el PITDS se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro III.1 Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social

No.	SUBPROGRAMA	DEPENDENCIA
1	Apoyo Integral a los Adultos Mayores	Secretaría de Salud del DF
2	Apoyo a Beneficiarios de Leche LICONSA	Secretaría de Salud del DF
3	Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad	DIF-DF
4	Desayunos Escolares	DIF-DF
5	Apoyo a Personas con Discapacidad	DIF-DF
6	Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo	Secretaría de Desarrollo Económico del DF
7	Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de la Vivienda en Lote Unifamiliar	Instituto de la Vivienda del DF
8	Mantenimiento a Unidades Habitacionales de Interés Social	Procuraduría Social del DF
9	Apoyo Económico para Buscadores de Empleo	Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del DF
10	Apoyo al Desarrollo Rural	Secretaría del Medio Ambiente (CORENA)

Fuente: COPLADET, 2003.

Durante su mandato, el Jefe de Gobierno del DF enarboló la participación ciudadana como un componente indispensable para alcanzar un modo de gobierno más democrático, por lo que la ciudadanía, al menos en el papel, encontraría un espacio de inclusión en la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC)¹⁸ de la SDS, que

18 Creada por decreto el 28 de diciembre de 2000.

administrativamente sustituyó a la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados (DGSECOI). Esta fue, entonces, una de las transformaciones institucionales más relevantes, ya que la función de participación ciudadana se transfirió de la Secretaría de Gobierno a la de Desarrollo Social.

La DGPC, entre otras funciones, buscaba articular la política de desarrollo social con la participación ciudadana bajo un enfoque territorial que, en los inicios de la administración, se denominó “el cuarto nivel de gobierno”. No obstante, cabe mencionar que si bien durante los primeros años se presentaron diversas acciones que pretendían dar muestras de una mayor inclusión de los ciudadanos en los asuntos del gobierno (particularmente con la realización de diversas asambleas en donde se daba a conocer el avance en la cobertura de los programas del PITDS), estas no rebasaron el nivel informativo; y, aunque se hicieron esfuerzos por diversificar la actividad de las asambleas mediante la conformación de comisiones de trabajo sobre diversos temas, no se logró conformar el “cuarto nivel de gobierno” ni tampoco un alto grado de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. Se estima que en los ciclos anuales de asambleas participaron, en total, alrededor de 100 mil personas cada año, con una asistencia elevada de mujeres y personas adultas mayores.

Es por eso que se puede afirmar que la participación ciudadana estuvo presente en el discurso y bajo la concepción de la participación directa de los vecinos bajo una lógica territorial, pero esto no permitió abrir espacios de deliberación generalizados en los que los ciudadanos pudieran expresar sus opiniones acerca de sus problemáticas o de la forma de atender sus necesidades. Este modelo de participación ciudadana, en el cual las modalidades organizadas o intermedias de intervención en los asuntos públicos tenían poca relevancia, fue particularmente resentido por las organizaciones civiles, que vieron reducida su interlocución con el GDF.

Si bien el PITDS representó la principal oferta de programas sociales, no toda la batería gubernamental se circunscribió a este programa, aunque sí concentró la mayoría de los recursos; por su parte, el Jefe de Gobierno le dio seguimiento personal y permanente a su instrumentación.

Algunas líneas de acción de la pasada administración continuaron (como en el caso de la atención a indigentes en temporada invernal, el programa de coinversión social con organizaciones no gubernamentales y los programas para población indígena), y se pusieron en marcha otras que originalmente no estaban integradas en el decálogo programático. Entre estas puede mencionarse la creación de estancias infantiles, la construcción y mantenimiento de escuelas, el apoyo a mercados públicos, el programa de vivienda en alto riesgo y las becas para trabajadores desempleados.

Para la instrumentación del PITDS, el GDF ordenó a la Coordinación de Planeación y Desarrollo Territorial (COPLADET) la elaboración de un documento en el que se detectaran las zonas que padecían los mayores niveles de marginación, que serían las áreas a las que se daría preferencia para el otorgamiento de los beneficios de los programas. Con lo anterior, se establecía una nueva forma de instrumentar los programas: la focalización territorial, la cual, en el caso del programa estrella, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, fue sólo una fase de transición hacia su universalización.

Estas zonas quedaron plasmadas en el Atlas de Marginación de la Ciudad de México, conformado con información censal y cartográfica, tanto del INEGI como del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), lo que permitió obtener el perfil socioeconómico de la población dentro de determinadas unidades territoriales.¹⁹ El documento tenía como fin refutar la idea (muy divulgada anteriormente) de que el DF, al contar con los mayores niveles de servicios e infraestructura, no presentaba niveles de pobreza que justificaran la inclusión de su población entre los beneficiarios de los programas del GF.

El Atlas dividió al territorio en 1,352 unidades territoriales, cada una de las cuales se encontraba conformada por un número de manzanas (56,025 en total), catalogadas como de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación, donde las tres primeras

19 En palabras de Provencio y Yanes: “Un conjunto de variables e indicadores que tradicionalmente se han utilizado en la construcción de índices de marginación a nivel nacional, estatal y aun municipal, resultan inadecuados a la realidad del Distrito Federal, ya que cuenta con una de las mejores dotaciones de infraestructura y servicios, así como niveles de ingresos superiores a la media nacional” (p. 42).

categorías serían las que obtendrían la preferencia de atención. Cada uno de los programas comenzaría por brindar la mayor cantidad de apoyos en las zonas prioritarias, y sólo si se contaba con suficiencia presupuestal se podría ampliar el número de beneficiarios al resto de las zonas.

Hasta el año 2006, las zonas de mayor marginación concentraban el 87.62% de las becas para personas con discapacidad, y el 92.37% de las de niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social (Mundo 2007, p. 80). Fue tal la importancia que se le dio al Atlas para encauzar la mayor parte de los beneficios de los programas del PITDS en las unidades territoriales de mayor grado de marginación que incluso se llegó a mencionar que se trataba de una territorialización del presupuesto. No obstante, pese a que el GDF manejó una PS bajo un discurso que resaltaba la universalización de los apoyos, en la realidad se concentraron los recursos sociales en las zonas más pobres o con mayores rezagos conforme al índice desarrollado por la COPLADET. Es decir, cuando la universalización no fue posible se practicó la focalización territorial.

Para el final de la administración, la focalización territorial comenzó a sustituirse por un intento de universalización de los apoyos; como se verá más adelante, la focalización no fue desechada por completo y sigue siendo utilizada en las líneas de acción que presentan los menores montos presupuestarios.

De las 10 líneas de acción del PITDS, tres estaban enfocadas a la atención de los denominados grupos prioritarios o vulnerables (adultos mayores, niños en condiciones de vulnerabilidad y personas con discapacidad),²⁰ lo cual correspondía con lema de campaña del Jefe de Gobierno "... primero los pobres". Una línea de acción importante fue el apoyo a los beneficiarios de leche LICONSA, que surgió como respuesta del GDF a una contingencia que se presentó a raíz de que el GF decidió retirar a los beneficiarios de la empresa paraestatal el subsidio al precio de la leche que comercializaba. El Jefe de Gobierno consideró que esta medida repercutiría

20 Los grupos vulnerables son aquellos que enfrentan mayores peligros o riesgos que se generan como consecuencia de su situación de pobreza, "pero la causa más profunda es la incapacidad de reducir o de mitigar el riesgo o hacer frente a las crisis –causa que es al mismo tiempo factor y resultado de las otras causas que explican las demás dimensiones de la pobreza". Véase Banco Mundial, p. 19.

severamente en la economía de las familias, por lo que decidió otorgar un vale por \$100 pesos de forma semestral a dichas personas, para intentar resarcir el importe que generaría el citado aumento. No obstante, uno de los principales problemas fue la dificultad de obtener los padrones de beneficiarios, debido a que la relación entre ambos niveles de gobierno (GF-GDF) se tornó ríspida durante todo el período.

Un programa que no estaba contemplado dentro de las diez estrategias del PITDS, pero cuya presencia resultó sumamente relevante dentro de la PS de esta administración, fue el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG) destinado a las personas residentes en la entidad que no cuentan con algún esquema de seguridad social. Para la operación de este programa, el GDF destinó importantes recursos adicionales a la Secretaría de Salud pues, entre 1998 y 2010, éstos se incrementaron en un 81% (López *et al.*, p. 80). El programa se creó poco después de tener los resultados de un diagnóstico en el que se detectaron los seis principales desafíos en materia socio-sanitaria:

“Mejorar las condiciones generales de salud; disminuir la desigualdad en salud entre grupos sociales y zonas geográficas; garantizar la seguridad sanitaria de la ciudad; incrementar el acceso oportuno al tratamiento requerido; disminuir la desigualdad en el acceso a servicios suficientes y de calidad; e instrumentar mecanismos de financiamiento estable, suficiente, equitativo y solidario” (López *et al.*, p. 11).

Con el paso del tiempo el programa adquirió una mayor fortaleza gracias a la aprobación en mayo de 2006 de la “Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral”. El reglamento se publicó el 4 de diciembre de ese mismo año y el 31 de enero de 2007 fue declarado Programa Social del GDF (López *et al.*, p. 16).

En general el programa contó con altos niveles de cobertura y atención en comparación con experiencias nacionales como el Seguro Popular (SP). Éste comenzó a operar en el DF en julio de 2005 e implicó problemas de operación para el programa local que comenzaron a hacerse más patentes durante la administración 2006-2012.

De acuerdo con López *et al.*:

“[...] mientras el GDF impulsa el PSMMG desde una perspectiva universalista, el GF desde 2002 instrumenta un modelo de protección social en salud, basado en un seguro voluntario, pre-pagado y con subsidio público, caracterizado por la selectividad de las intervenciones y la focalización” (López *et al.*, p. 16).

En el ámbito educativo, al igual que durante la administración anterior, persistió la falta de atribuciones que ha impedido al DF contar con un mayor control en materia de planes y programas de estudios en la educación básica; en consecuencia, las acciones del GDF se concentraron en el otorgamiento de becas y en la entrega de artículos escolares y uniformes.

En cuanto al programa de Becas a Niños en Condiciones de Vulnerabilidad, éste contó con bajos niveles de cobertura pues, hacia el final de la administración, no superó los 17,800 beneficiarios. Una situación completamente distinta se presentó con los programas de Útiles y Uniformes Escolares, pensados para atender a toda la población que acudiera a los planteles públicos de educación básica ubicados en el DF.

El instrumento adicional del GDF para atender las carencias en la educación básica fue continuar con el mantenimiento y construcción de infraestructura de los planteles escolares, en la misma tónica de la pasada administración, enfocándose en la sustitución de edificios potencialmente peligrosos por encontrarse en zonas de alto riesgo o bien debido a su antigüedad.

Cabe aclarar que durante este período, precisamente en el año 2002, se modificó la Constitución para obligar al Estado a proporcionar educación preescolar a todos los niños que se encontraran en el rango de edad requerido. Sin embargo, la multicitada falta de atribuciones del GDF, que se tradujo en el incumplimiento por parte del GF de transferir los recursos necesarios para poder cumplir con esta nueva obligación, impidió que la medida fuera aplicada a cabalidad pues, a pesar de que con ella se incrementó la responsabilidad del Estado no se incrementaron los recursos ni las atribuciones del GDF.

A pesar de ello, el GDF, junto con los gobiernos delegacionales, amplió su oferta de servicios por medio de la construcción y operación de Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADIS), Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS), y Centros de Atención Infantil Comunitaria (CAIC). Sin embargo, estas acciones no fueron suficientes para acabar con las carencias en esta materia (Ulloa, p. 32) o para siquiera abatir de manera significativa el rezago en la prestación de estos servicios.

Por lo que corresponde a la educación media superior y superior, se puede mencionar que las acciones durante el período fueron de gran calado. Se comenzó con el diseño y puesta en marcha de un proyecto educativo de nivel medio superior que requería la construcción de infraestructura con planteles ubicados en cada una de las delegaciones políticas para acercar este servicio a los habitantes de todo el DF. Este proyecto se enfocó en ampliar la oferta de servicios ante la insuficiencia de la matrícula de los planteles de educación media superior.

De acuerdo con Ulloa:

“A partir del ciclo escolar 2001-2002 y hasta el 2006-2007 el Instituto de Educación Media Superior había atendido en los 16 planteles con que cuenta a 87,722 aspirantes de 1,676 colonias, barrios y pueblos de las zonas marginadas que se ubican en sus inmediaciones. Las preparatorias del Gobierno del Distrito Federal iniciaron con una matrícula de 3,062 alumnos en el ciclo escolar 2001-2002, la cual ha venido aumentando, y para el ciclo escolar 2005-2006, contaba ya con 13,647 alumnos” (Ulloa, p. 139).

Un proyecto de igual relevancia se presentó con la creación de la Universidad de la Ciudad de México, la cual en el año 2005 adquirió su autonomía para convertirse en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Al igual que el proyecto del IEMS, la UACM nace con el propósito de ampliar las posibilidades de las personas para adquirir educación, pero en este caso a nivel profesional, dados los altos niveles de rechazo que tienen las tres instituciones principales que se ubican en el DF (UNAM, UAM, IPN). Si bien la UACM comenzó a operar en distintos inmuebles adaptados como la Casa Libertad, ubicada en Santa Martha Acatitla, o el edificio ubicado en Fray Servando Teresa de Mier No. 99, más adelante se llevó a cabo la construcción de los planteles que conformarían su infraestructura propia. El ejemplo más representativo se

encuentra en el plantel San Lorenzo Tezonco, ubicado en la delegación Iztapalapa y el Campus Cuauhtemoc, inaugurado durante la administración de Marcelo Ebrard.

Una de las características que hermana al IEMS y a la UACM es su proceso de selección. Ambas instituciones han establecido un mecanismo de aceptación basado en un sorteo certificado ante notario público, una medida que, aunque aleatoria, se ha justificado bajo la consideración de que otorga igualdad de oportunidades a todos los aspirantes y reconoce que contar con un certificado de secundaria o preparatoria representa un reconocimiento oficial de que el estudiante se encuentra en condiciones de pasar al siguiente ciclo (media superior o superior). No obstante, la medida ha sido sujeta a diversas críticas por quienes consideran que debieran establecerse otras medidas para el ingreso.

En cuanto al ámbito de la asistencia social resulta pertinente apuntar el respaldo jurídico y administrativo que recibió el DIF-DF durante este período, lo que se tradujo en una ampliación de sus funciones, particularmente en el área de la alimentación. Sin embargo, la institución no recibió el apoyo económico necesario para cumplir con su cometido; sólo el programa de Desayunos Escolares que pertenecía a la estrategia del PITDS recibió el apoyo necesario.

La política alimentaria del GDF se vio consolidada al incluir en el PITDS cuatro líneas de acción que buscaban garantizar este derecho. La primera es la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, uno de los programas con mayor importancia para el GDF. El nivel de cobertura alcanzó originalmente a 250,000 beneficiarios, dando prioridad para la atención, como se dijo anteriormente, a las personas que se encontraban en las zonas de muy alta, alta y media marginación. Para operar se le destinaron originalmente 1,225 millones de pesos (mdp) y fue elevado al rango de Ley en 2003, con lo que inició su proceso de institucionalización. A partir de ese año, la pensión se convirtió en:

“[...] un derecho de aplicación universal en la entidad [además de que] la asignación anual de los recursos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del

derecho se convirtió en una *obligación* del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa” (Duhau 2008, p. 43).

De los otros tres programas alimentarios se puede mencionar que, hasta el año 2006, la Beca para Niños en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad Social contaba con una población beneficiaria de 17,800 niños. Los desayunos escolares presentaron una tendencia creciente en la dotación de las raciones, y pasaron de 96.3 millones de raciones anuales distribuidas en 1999 a 114 millones en el año 2006. Por último, el Apoyo Económico para las Personas con Discapacidad contó, para finales de la administración, con 70,698 personas beneficiadas, que representaban poco más de la mitad de la población que se encontraba en esas condiciones en el año 2005.

El monto de cada uno de los programas de transferencias económicas ha sido equivalente a la mitad de un salario mínimo (en el caso de los adultos mayores) o aun menos (en los casos de los niños en condiciones de vulnerabilidad o de las personas con discapacidad). Este hecho, al ser contextualizado dentro del largo proceso de deterioro del poder adquisitivo²¹ que México ha experimentado durante las últimas décadas, lleva a relativizar la efectividad de este tipo de medidas si no se incluyen acciones para garantizar una mayor capacidad adquisitiva de las transferencias.

Al igual que durante la administración precedente, el GDF llevó a cabo un proceso de reorganización de sus instituciones, algo que de manera particular se encuentra plasmado en el nuevo rol que comenzaron a jugar las delegaciones gracias al estatus jurídico adquirido a partir del año 2000. Éste les dotó de mayores atribuciones para el cumplimiento de sus responsabilidades de carácter social, con lo cual las antiguas subdelegaciones se convirtieron en direcciones generales de desarrollo social.

21 De acuerdo con Lozano Arredondo “A partir de 1977 el salario mínimo en México se desploma, este proceso de deterioro salarial a la fecha [2007] continúa y de hecho desde que el salario mínimo en México es reglamentado en 1935, nunca había alcanzado un nivel tan bajo en su poder adquisitivo como el que tiene hoy en día. Se encuentra un 28% abajo de su nivel histórico más bajo en los cincuenta”. Véase. “México: el salario y la necesidad de un proceso de amplia restauración de su poder adquisitivo” (en Calva, p. 220).

Entre los años 2000 y 2003, las delegaciones comienzan a publicar en la Gaceta Oficial del DF (GODF) sus manuales administrativos que especifican las funciones correspondientes a estas direcciones. Sin embargo, la falta de experiencia y de conocimientos sobre el diseño de programas y políticas públicas (a lo que habría que sumar la influencia de la propuesta social del GDF) ocasionó que las delegaciones, lejos de diseñar programas sociales adecuados a las necesidades que se presentaban en sus respectivas demarcaciones territoriales, comenzaran a instrumentar programas calificados como “espejo”, pero con muchos menos recursos y con coberturas mucho más pequeñas (De la Rosa, p. 7). Los programas “espejo” cuentan con características parecidas a los instrumentados por el gobierno central, pero reducen los montos, modifican algunos requisitos u otorgan otro tipo de bienes. Se caracterizan por “copiar” los objetivos o las poblaciones a los que se dirigen los programas del gobierno central en el DF, pero modificando mínimamente alguno de estos aspectos. Por ejemplo, si el GDF instrumenta programas de entrega gratuita de útiles y uniformes escolares, algunos gobiernos delegacionales entregan zapatos, zapatillas o uniformes de deportes a los niños que asisten a las escuelas públicas. De igual forma, si la estrategia del gobierno central es la entrega de ayuda monetaria para los adultos mayores de 68 años, las delegaciones lo hacen para las personas que oscilan entre los 60 y 67 años.

De la Rosa menciona al respecto:

“Los programas 'espejo' como la pensión para adultos mayores, copiado del gobierno central y diferenciados en algún aspecto (fundamentalmente el grupo poblacional-destino) y la propagación de programas desde alguna demarcación hacia otras, son rasgos distintivos del período 2000-2003; [de igual forma] se observa también una diversificación de programas sociales, ya sea de infraestructura, de transferencias, de servicios, dirigidos a grupos específicos y con una mayor amplitud de temas: educación, salud, vivienda, medio ambiente, etcétera” (p. 11).

Esta circunstancia se repitió durante la administración 2003-2006, pero con ligeras variantes. Sirva lo siguiente como ejemplo:

“[...] con la elección de las jefaturas delegacionales a partir del año 2000, se expresa una mayor pluralidad política en la Ciudad de México; aun dentro del partido político dominante en los gobiernos central y de las demarcaciones se

observan distintos estilos en la gestión de gobierno, lo que se reflejará en el territorio. Algunas jefaturas de gobiernos delegacionales orientaron sus recursos a la generación de programas sociales específicos (además de los programas 'espejo'), como los casos de Iztapalapa y Cuauhtémoc [...] se generaron programas no sólo de mantenimiento de infraestructura cultural y deportiva o de obras públicas (como en el período previo a la elección de gobiernos en el Distrito Federal), sino que se agregaron programas de apoyos económicos como las becas para diversos grupos específicos, y en especie, prótesis para personas con discapacidad, despensas, cenas, desayunos, servicios funerarios, entre otros” (De la Rosa, p. 8).

Pese a que el PRD ha gobernado la mayor parte de las delegaciones en el DF a partir del año 2000, la presencia de otras corrientes políticas en demarcaciones como Miguel Hidalgo o Benito Juárez ha implicado, en algunos casos, un distanciamiento respecto de las directrices del gobierno central.

Los gobiernos de estas demarcaciones (y los de aquellas que pertenecían al mismo partido del Jefe de Gobierno pero adheridos a una corriente interna diferente) mantuvieron una relación poco tersa con el gobierno central, particularmente en torno a la asignación del presupuesto y al diseño de los programas sociales e, incluso, se llegó a presentar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al presupuesto. La situación continuó siendo poco cordial durante el período 2003-2006 entre el Jefe de Gobierno y las delegaciones administradas por el Partido Acción Nacional (PAN).

En otro tema, el reacomodo institucional del GDF en materia social, al final de la administración 2000-2006, concentró 29 organizaciones entre centrales, desconcentradas, paraestatales y órganos consultivos (García, p. 58), 10 más que al final de la pasada administración, lo que implicó un 52% de incremento.

Durante esta administración, específicamente en el año 2001, se creó la Secretaría de Cultura del DF, la cual sustituyó al anterior Instituto de Cultura. No obstante, sólo hasta el año 2002 se le dotó de mayores atribuciones, por ejemplo:

“Apoyar la formación y el desarrollo cultural de los habitantes de la Ciudad de México, sin distinción alguna; fomentar, propiciar y apoyar la creación artística en todos sus géneros; promover y difundir entre la población del Distrito Federal la

cultura local, nacional e internacional en sus expresiones artísticas, científicas y tecnológicas; conservar, administrar y acrecentar los bienes históricos, arqueológicos y artísticos ubicados en la Ciudad de México, a excepción de los que sean competencia de la federación, en los términos de las leyes relativas; formular y coordinar la ejecución de programas de formación cultural no formal, y estimular la educación artística, a través de los talleres de iniciación” (García, p. 46).

Otras instituciones también modificaron su marco jurídico y obtuvieron atribuciones más amplias. Algo que ya se había mencionado para el caso del DIF-DF pero que también se extendió al Instituto de las Mujeres y a la UACM, por mencionar los casos más sobresalientes.

A continuación se enuncian los aspectos más representativos de esta etapa:

- a) Los programas sociales comienzan a manifestar una orientación universalista y se comienza a consolidar el discurso de los derechos sociales; no obstante, durante la mayor parte de la administración, el enfoque predominante fue la focalización territorial.
- b) Se construyó un programa social emblemático que posteriormente se institucionalizó como derecho, la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, con repercusiones nacionales, que se estableció como el referente de los programas sociales del GDF;
- c) Se llevó a cabo una PS caracterizada por un fuerte crecimiento de los programas de transferencias monetarias o en especie;
- d) Se atendieron aspectos que guardan una incidencia directa con el bienestar de las personas y, por ende, resultan esenciales dentro de un enfoque de garantía de derechos sociales, como la entrega de medicamentos y la prestación de servicios médicos de forma gratuita para toda la población sin seguridad social.
- e) Pese al apoyo que recibió la generación de empleos (temporales, vía la construcción de magnas obras de infraestructura), no se implementaron otras estrategias que dieran paso a la creación de empleos formales permanentes, por

lo que se puede afirmar que el tema del empleo tuvo una importancia marginal para esta administración.

- f) Se impulsó la educación media y superior para avanzar en el goce de ese derecho; no obstante la importancia y magnitud de dicho esfuerzo (16 preparatorias y una universidad) resultó insuficiente para abatir el déficit de cobertura que aún tiene la entidad en estos niveles.
- g) La participación ciudadana se unilateralizó en la perspectiva territorial y en el vínculo con los vecinos, además de que no recibió apoyo para su consolidación como capacidad de incidencia en los asuntos públicos. La estrategia buscaba la generación de un apoyo social más que el fortalecimiento de este componente, indispensable para la construcción de las políticas públicas.
- h) Se eleva al rango de Ley el PSMMG, con lo cual se garantizaba, al menos normativamente, el acceso universal a los servicios de salud.
- i) En 2005 se realizó una fuerte reforma a la LDS, en donde se ampliaron significativamente los objetivos de la misma y se incorporaron los principios que la rigen.
- j) Se instrumentó una política de austeridad “republicana”, con la intención de encauzar los recursos ahorrados a la PS. No obstante, no se realizó una valoración del impacto de algunas de estas medidas en la calidad de los servicios prestados y en el desarrollo institucional.
- k) El nuevo estatus jurídico de las delegaciones les confirió mayores facultades para el diseño e instrumentación de programas sociales; desafortunadamente, la falta de experiencia y la debilidad de la planeación originó que la mayor parte de los esfuerzos se dirigieran a la imitación de los programas del gobierno central.

III.4 De 2006 a 2012

Por tercera vez consecutiva, el DF continuó bajo la batuta del partido político que desde el año 1997 lo había gobernado. Durante los primeros años de esta administración se intentó consolidar la impronta de atención a las necesidades sociales con un enfoque que las contemplara como derechos. Tanto así que estos fueron plasmados como objetivos en el Programa General de Desarrollo (PGD) 2007-2012 y de manera específica en el PDS 2007-2012. A diferencia de la anterior administración que aplicó diversos programas pero no formuló ni publicó el Programa de Desarrollo Social de la Ciudad, la nueva administración cumplió con este requisito.

El PGD contenía un diagnóstico general de la situación del DF en el año 2006. En él se instauraron siete ejes (reforma política, equidad, seguridad y justicia expedita, economía competitiva e incluyente, intenso movimiento cultural, desarrollo sustentable y de largo plazo y nuevo orden urbano) con tres perspectivas transversales de actuación (equidad de género, ciencia y tecnología y desarrollo de la vida pública en la ciudad), lo que, en teoría, permitiría elevar el nivel de desarrollo económico y de bienestar de la población.

Más adelante, con la publicación del PDS, el GDF estipuló de forma más concreta los objetivos de la PS, la cual tendría que combinar criterios universales y territoriales, además de identificar los grupos sociales de atención prioritaria (PDS, p. 8). En este documento la desigualdad y la inequidad se reconocían como los principales flagelos a combatir y se les asociaba con las siguientes causas:

“[...] la desigualdad en el Distrito Federal no se reduce a la concentración del ingreso y la propiedad, al acceso y disfrute de los derechos sociales, a las diferencias socio-espaciales, tiene también otras dimensiones igual de relevantes. Sin desconocer la inequidad y el agravamiento de la desigualdad que se produce por razones del ciclo de vida (infancia, juventud, vejez), por situación de discapacidad o por pertenencia étnica, el género constituye una de las más importantes matrices de desigualdad estructural en la Ciudad” (PDS, p. 15).

La desigualdad y la inequidad, por tanto, se concebían como el resultado de una serie de fenómenos relacionados con la interacción de las esferas económica, social y

ambiental, que en las últimas décadas han experimentado distintas modificaciones como resultado de los cambios en los patrones de acumulación económica, en la composición de la estructura social, y en la degradación del ambiente.

Tras considerar esta mezcla de factores, el GDF estableció como objetivo general del PDS:

“Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México” (PDS, p. 21).

En consonancia, se establecieron múltiples objetivos con los cuales se buscaba tener una incidencia más directa en los distintos frentes de actuación, por ejemplo, en el campo de la educación, por considerarla un instrumento clave de integridad, movilidad y cohesión social. El PDS también establecía la búsqueda de avances hacia la universalización del derecho a la salud y la protección social de la población que no contara con algún esquema de seguridad social. Asimismo, se buscaba instrumentar acciones importantes para abatir el rezago en la vivienda; reducir las brechas de desigualdad de género; avanzar en el goce de los derechos ambientales; desarrollar políticas de reconstitución del tejido social, y eliminar las condiciones de exclusión, inequidad y desigualdad padecidas por los niños en la entidad.

Para alcanzar estos objetivos se establecieron cinco líneas programáticas, que se tradujeron en 50 metas. Lamentablemente, no se definieron parámetros claros que permitieran realizar un balance o comparar la situación inicial y la final de la administración y, de esta forma, valorar el alcance de lo logrado durante la gestión. Ejemplo de ello son los enunciados redactados de forma muy general, del tipo “mejorar la distribución del Índice de Gini”, o bien “avanzar significativamente en la eliminación del rezago en la vivienda” que, como puede verse, no establecen las magnitudes en las

que se pretende avanzar o mejorar en dichos indicadores, lo cual dificulta valorar su logro.

Además, como se señaló anteriormente, esta administración identificaba la necesidad de continuar apoyando a grupos sociales de atención prioritarios tal y como lo habían hecho las administraciones anteriores. El hecho de que el Jefe de Gobierno hubiera sido un colaborador cercano al anterior y que hubiera mantenido un desempeño notorio en dos secretarías de la Administración Pública del DF (APDF), primero al frente de la cartera de Seguridad Pública y después como Secretario de Desarrollo Social, parecía pronosticar una mayor continuidad en la PS en el DF.

Salvo por la eliminación de la denominación del eje rector de la política que anteriormente había sido el PITDS, en general, la mayor parte de las líneas de acción se preservaron, con excepción del programa de Apoyo a los Beneficiarios de Leche Liconsa que se eliminó en 2009. Por otro lado, el Apoyo Económico a los Buscadores de Empleo evolucionó para convertirse en el Seguro de Desempleo, una línea de acción con un carácter mucho más cercano al cumplimiento de los derechos sociales, aunque, como se verá más adelante, presenta algunos problemas.

La síntesis de este período se puede realizar de la siguiente manera: se llevó a cabo un reacomodo organizacional que permitió a diversas dependencias multiplicar sus líneas de acción; las delegaciones políticas, por su parte, comenzaron a tener un papel más activo en el diseño y operación de varios programas de corte social (aunque, desafortunadamente, con escasos resultados); se dio un fuerte impulso a la promulgación de leyes y reglamentos de algunas líneas de acción que apoyaron el proceso de institucionalización de la PS; por último, aunque desde el discurso se promovió la universalidad de los programas, en la práctica, sobre todo delegacional, prevaleció una focalización sin criterios claros.

Sin embargo, como ya se adelantó, resulta necesario referirse especialmente a una iniciativa presentada en mayo de 2011 por el Jefe de Gobierno ante la ALDF en torno a la ley que crearía el Sistema de Protección Social del DF (ILSPSDF), cuyo enfoque

contrasta con lo presentado hasta el momento. En aquel momento se llevó a cabo una discusión pública inédita, dado que Evalúa-DF, aun cuando es un organismo público descentralizado²² de la misma administración del GDF, señaló los riesgos e inconvenientes que la iniciativa representaba para la PS.

Uno de los aspectos que captó particular atención, independientemente de muchos otros elementos de menor alcance el debate, se produjo en torno a la relación entre PS, política de desarrollo social y protección social, el cual se manifestó sobre todo en dos concepciones bajo dos miradas. La primera, incluida en la iniciativa, prácticamente igualaba desarrollo social con protección social y reducía esta última a programas de transferencias y algunos otros beneficios. En cambio, la segunda destacaba la protección social como parte de la política de desarrollo social, sin tomar en cuenta que ésta es más amplia y compleja en sus propósitos, pues no se reduce a la protección frente a los riesgos y las adversidades, sino que va más allá de ello en una lógica de cumplimiento de derechos, construcción de capacidades y expansión de libertades. Además, con una perspectiva de universalidad y progresividad, busca la satisfacción más amplia posible en el goce de los en una lógica DESCAL.

La discusión central que se planteó con la presentación de la iniciativa es si la política social del Distrito Federal se articularía en torno a una concepción amplia del desarrollo social desde una perspectiva de derechos exigibles o si, por el contrario, adoptaría una visión más acotada, centrada en la obtención de ayudas y beneficios.

Estas preocupaciones se suscitaron debido a que en la exposición de motivos de la iniciativa se realizaban afirmaciones como: la siguiente: “El Gobierno del Distrito Federal ha trabajado a lo largo de catorce años de gestión en construir una sólida política de protección social” (GDF, 2011), con lo cual, el balance de las tres administraciones del DF se reducía a una política conformada únicamente por programas y políticas de protección (no desarrollo) social.

22 Véase al respecto Evalúa-DF. *Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal*. www.evalua.df.gob.mx. Varios de los elementos aquí incluidos provienen de dicha opinión técnica.

La iniciativa fundamentaba la necesidad de un Sistema de Protección Social en los siguientes términos:

“Las prácticas internacionales han demostrado la necesidad de contar con una red o sistema de protección social que permita combatir las circunstancias económicas y sociales adversas y que permita ofrecer oportunidades a los ciudadanos para que tiendan a su desarrollo y, por ende, al desarrollo de su ciudad” (GDF Gaceta Parlamentaria, 2011).

Más adelante se señalaba:

“Por su parte la Organización de las Naciones Unidas impulsó entre sus miembros la consolidación de un piso de protección social, a través del cual pueden abarcarse un conjunto de derechos sociales, infraestructura y servicios básicos de los cuales puedan beneficiarse todos los ciudadanos del mundo. Es decir, todo país debe concebir un piso de protección social que permita velar por la realización de un nivel mínimo elemental de los derechos que están consagrados en diversos tratados sobre derechos humanos y sociales” (GDF Gaceta Parlamentaria, 2011).

Lo anterior representaba una interpretación de los propios postulados de Naciones Unidas. Un análisis riguroso revelaría que, incluso en el término acotado de protección social, la iniciativa se encuentra por debajo de la interpretación más restringida del concepto de protección social, asunto que se discute dentro de los organismos internacionales.

Llama la atención que en la exposición de motivos se retomaran como conceptos-eje la de creación de oportunidades, el piso de protección y la realización de un nivel mínimo elemental de los derechos. Lo menos que puede señalarse es que estos conceptos se encuentran lejos de la lógica de garantía de derechos, progresividad en su goce, movilización del máximo posible de recursos y búsqueda de los umbrales más altos y más consistentes con un enfoque de derechos para la de satisfacción de necesidades y bienestar objetivo. Lo anterior contrasta tanto con el contenido de la LDS como con el discurso del GDF que, a lo largo de tres administraciones, se ha pronunciado por una política con derechos, más que oportunidades como eje y, por ende, exigible y progresiva.

Así, la protección social es un componente pero no es todo el desarrollo social. Ello queda establecido si comparamos las perspectivas tanto de la actual LDS como las postuladas por la iniciativa.

A diferencia de una concepción amplia del desarrollo social presente en la LDSDF, la Iniciativa definía su objeto (art. 2) en los siguientes términos:

“La presente Ley tiene por objeto crear y regular la operación del Sistema de Protección Social del Distrito Federal. A través del Sistema de Protección Social se consolidan los instrumentos y acciones a través de los cuales la Administración Pública del Distrito Federal promueve y mejora el bienestar de los ciudadanos al brindarles una plataforma de beneficios que permitan impulsar su desarrollo; combatan la discriminación en cualquiera de sus formas; disminuyan las desigualdades y mejore la equidad social” (GDF Gaceta Parlamentaria, 2011).

Es decir, la Iniciativa no se colocaba de entrada en la perspectiva de la garantía de los derechos, sino en la oferta de una plataforma de acciones y beneficios. Con la ILSPSDF se pretendía, además, lograr objetivos tan ambiciosos como impulsar el desarrollo, combatir la discriminación, disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social desde una perspectiva de beneficios, en su mayoría, de baja densidad. Sin embargo, si se alcanza una mejora en estas áreas no será derivada de una serie de beneficios sino de un conjunto de políticas con un diseño integral y con base en el goce efectivo de los derechos.

La ILSPSDF no hacía mención alguna a asuntos tan relevantes y en el corazón de la normatividad que actualmente rige a la ciudad como el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado, el derecho a la ciudad, la articulación del desarrollo social y el urbano, el fomento de la participación ciudadana, la universalidad y exigibilidad de los derechos sociales y el enfoque DESCAs en la política de desarrollo social. Tampoco menciona todos los grupos sociales que se encuentran considerados en la LDS, entre otras omisiones.

Es claro el contraste entre ambos ordenamientos cuando comparamos cómo se define el desarrollo y la política social. En capítulos previos ya quedó establecido el sentido que la LDS le da a ambos términos, por su parte, la iniciativa definía la protección social

como: “Acciones positivas que implementa la Administración Pública para promover y mejorar el bienestar social de los ciudadanos, combatir la discriminación en cualquiera de sus formas; disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social” (art. 3).

Así, podemos afirmar que mientras, en la Ley, se habla del proceso de realización de los derechos, en la iniciativa se ponía el acento en acciones positivas para mejorar el bienestar, como hemos señalado, desde una plataforma de beneficios. No está de más recordar que, en política social, las acciones positivas son intervenciones puntuales para grupos específicos con el fin de compensar desigualdades con una temporalidad establecida. Por ende, las medidas positivas no son, ni pueden ser, universales, garantistas, permanentes o redistributivas. Por ello, reducir el desarrollo social a la protección social es en sí una limitante muy seria, pues implica concebir a los ciudadanos como beneficiarios, no como titulares de derechos.

En este sentido es de la mayor importancia tener el manejo más riguroso posible del enfoque de derechos. Como han destacado Abramovich y Pautassi (2010), no basta con enunciar un derecho sino que deben establecerse las condiciones para su efectiva definición y materialización. Conforme a los estándares internacionales, el enfoque de derechos en políticas sociales supone el cumplimiento, al menos, de los siguientes criterios:

- Definición del contenido mínimo de los derechos;
- utilización del máximo de los recursos disponibles;
- progresividad y no regresividad;
- igualdad y no discriminación;
- acceso a la justicia y mecanismos de reclamo;
- producción y acceso a la información;

- participación en el diseño de las políticas públicas.²³

Conforme a estos indicadores, el contenido de la iniciativa y, en particular, de los diferentes programas y acciones institucionales que ahí se incluyeron no parece ser consistente con estos criterios; es claramente deficitario en un enfoque de derechos. En particular llaman la atención las omisiones en materia de definición del contenido mínimo de los derechos, la ausencia de compromiso para la utilización máxima de los recursos disponibles, la ausencia de un enfoque de progresividad, la omisión de mecanismos de reclamo y muy baja participación social y ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En vez de postular los derechos de manera formal, debe analizarse cada una de estas declaraciones a la luz de los criterios arriba anotados para discernir si se está o no frente a un derecho.

El reciente auge del concepto y de las redes de protección social tiene, en el caso de México, una connotación conceptual e ideológica que puede rastrearse en la reforma neoliberal de la política social que se distanció de la idea de régimen y Estado social de derechos o de Estado de bienestar, y ha buscado reemplazar el concepto estratégico de seguridad social por el de protección social.

No es casual por ello que, a la par que se ha debilitado profundamente a las instituciones de seguridad social, se ha promovido el fortalecimiento del SP. La seguridad social está pensada en la lógica de la universalidad, la cobertura, la exigibilidad como derecho y la integralidad en la prestación de servicios. Mientras que la idea de protección social, al menos en México, está más vinculada a la prestación de paquetes básicos de servicios.

Finalmente, la administración encabezada por Marcelo Ebrard se caracterizó por la ampliación significativa de los órganos estatales con funciones en el desarrollo social, como se verá a continuación.

23 Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comp.), Buenos Aires, 2010.

Mientras que al final de la administración 2000-2006 existían al menos 29 organizaciones con objetivos sociales, al momento en que se escribe este documento se cuenta con no menos de 42, es decir casi un 50% más de instituciones.

Este incremento puede interpretarse de dos formas: una de ellas considera el crecimiento administrativo como simple aumento de burocracia; mientras que la otra postura lo visualiza como una diversificación y especialización de funciones que permite a las instituciones instrumentar acciones sin saturar al personal para cumplir con las labores de mejor forma (García).

Criticar el incremento de las instituciones desde una perspectiva de racionalidad financiera, como se plantea en la primera postura, no tiene un fundamento suficiente, pues si se compara el tamaño de la burocracia enfocada a atender los temas sociales con otras secretarías como las de Finanzas, Seguridad Pública o la de Gobierno, se verá que estas instituciones presentan enormes estructuras orgánicas y ocupacionales, así como altos presupuestos y costos nominales, por lo que, en relación con éstas, las de corte social aparecen como “esbeltas”.

En este trabajo se considera que el incremento responde a una especialización de funciones, incluso

“[...] algunas instituciones que no fueron concebidas para atender la situación social han sufrido cambios, cuyo propósito es que en alguna de sus partes y actividades contribuyan al objetivo maestro de impregnar de la visión social al conjunto de la Administración Pública del Distrito Federal” (García, p. 67-68).

Entre los años 2008 y 2010, el incremento en las organizaciones del gobierno central se ha acompañado de una tendencia también creciente del número de líneas de acción, pues tan sólo al contabilizar las que contaron con Reglas de Operación (RO) en el gobierno central, se pasó de 51 en el primer año, a 71 en 2009 y 78 en el 2010.

Pero el proceso de institucionalización no se ha limitado a crear organizaciones y al crecimiento del número de programas, el respaldo jurídico también ha sido importante. Para 2010 existían ya 53 leyes con un carácter social, respaldadas por igual número de instituciones que integran la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que

constituye, conforme a la LDS, el máximo órgano de planeación y coordinación del GDF en materia social.

Como ya se mencionó, uno de los aspectos en los que se percibe una continuidad en la PS es la atención de dos grupos prioritarios: adultos mayores y personas con discapacidad, y en menor escala, niñez, juventud y pueblos indígenas. En el caso de la política de equidad de género se dio continuidad a las acciones llevadas a cabo por las administraciones anteriores, pero gozó de una relevancia y prioridad en la política del DF que no había tenido con anterioridad. Por otro lado, cuando distintos programas adquieren el rango de ley se dificulta su eliminación como producto de los vaivenes políticos y económicos (básicamente los argumentos presupuestales), y se avanza en el proceso de institucionalización.

Otro aspecto que ha buscado incidir en la transexenalidad de la PS se dio con la puesta en marcha, en el año 2010, de la denominada Red Ángel, la cual tiene como propósito, en una primera etapa, conformar una sola base de datos de los beneficiarios de los 15 programas sociales que concentran la mayor proporción de gasto en el DF para, posteriormente, ampliarlo a todas las líneas de acción que se instrumenten en la entidad. Queda pendiente determinar si la Red Ángel logrará conformarse como una red real y no sólo como una agrupación de programas con una baja coordinación interinstitucional efectiva.

A pesar de algunos éxitos en materia de participación ciudadana que han merecido el reconocimiento internacional, como el programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, al igual que durante las administraciones anteriores, la participación ciudadana presenta serios déficits. Un ejemplo se encuentra en lo sucedido con los comités vecinales, en donde se ha puesto a competir a los vecinos por un monto aproximado del 3% del presupuesto de las delegaciones para determinar prioridades en la provisión de servicios urbanos que el gobierno está obligado a proporcionar, lo que muestra que más allá de algunas acciones exitosas y las jornadas de divulgación de resultados del GDF, la Subsecretaría de Participación Ciudadana no ha podido avanzar significativamente en el propósito que vertebra su existencia, el de construir una democracia participativa.

Tampoco los resultados obtenidos hasta ahora con la puesta en marcha del presupuesto participativo en las delegaciones son particularmente relevantes en el sentido de construir una nueva lógica del involucramiento ciudadano en los asuntos públicos.

Como se verá más adelante, el papel de las delegaciones en la estrategia de desarrollo social continuó siendo marginal. En parte porque a estas entidades de la APDF les corresponde sólo un 7% del gasto social total, además de que la mayor parte de los programas instrumentados continúan bajo la lógica de la emulación de los programas del gobierno central, o bien, cuentan con objetivos demasiado limitados, como en los casos de apoyo a la realización de festividades tradicionales o bien cuando se promueve la realización de eventos deportivos con metas de participación muy bajas (De la Rosa).

A reserva de que más adelante analizaremos de manera global la PS instrumentada durante la presente administración, a continuación se describen algunos de los principales logros y carencias para, posteriormente, llevar a cabo un breve análisis de los principales programas instrumentados por el GDF en los últimos años.

- Se da continuidad a buena parte de los programas que se instrumentaron durante la pasada administración; sin embargo, algunos programas importantes como el de gratuidad en las consultas médicas y en la entrega de medicamentos se ven debilitados con la entrada del SP. En otros se percibe cierto estancamiento, particularmente en los de transferencias para personas con discapacidad o niños en condiciones de vulnerabilidad, cuyos montos no se actualizan conforme al aumento de los salarios mínimos o ante la evolución de la inflación anual.
- La Pensión para los Adultos Mayores de 68 años y el PSMMG (de muy alta cobertura), junto con el Seguro de Desempleo, conforman los principales esfuerzos en el intento de cumplir con los derechos sociales.

- Se da un fuerte impulso a la promoción del transporte masivo subsidiado con la construcción de la línea 12 del Metro, cuatro líneas del Metrobús, los corredores cero emisiones y el inicio de un importante proceso de sustitución y reordenamiento del transporte concesionado.²⁴
- Se desarrollaron acciones sistemáticas y de gran calado para la recuperación del espacio público, desde el ámbito barrial hasta los lugares emblemáticos de la ciudad.
- Se limitó el proceso de construcción de nueva infraestructura y operación de servicios educativos en los niveles medio y superior, para conferirle prioridad al programa de estímulos económicos de Prepa Sí y canalizar importantes recursos hacia él.
- El diseño e instrumentación de los programas sociales en las delegaciones se ha caracterizado por la falta de diagnósticos que permitan una mejor planeación para alcanzar objetivos de mayor alcance.
- Se institucionalizó la evaluación externa, a través de Evalúa-DF, y se impulsó la profesionalización de los servidores públicos con la Escuela de Administración Pública del DF.

Después de este breve recuento, a continuación se realizará un análisis de las principales políticas sectoriales de desarrollo social para, posteriormente, dar paso al análisis de los programas que se encuentran dirigidos a los sectores prioritarios en esta entidad.

24 El proyecto original del Metrobús para la presente administración establecía la construcción de 10 líneas, algo que parece difícil de alcanzar al término del período.

IV. POLÍTICAS DEL GOBIERNO DEL DF POR DERECHOS Y SECTORES SOCIALES

IV.1 Política laboral

Las atribuciones del GDF para incidir activamente en la generación y preservación de fuentes de empleo formales son muy limitadas, ya que los instrumentos fundamentales de la política económica, el empleo y el salario competen al ámbito federal. Por tanto, durante las dos primeras administraciones del GDF, la política laboral se concentró en impartir cursos de capacitación para personas desempleadas por medio de las oficinas de sus Centros Delegacionales Promotores de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (CEDEPECA).

Los cursos tenían una duración de dos o tres meses, a lo largo de los cuales los participantes se hacían acreedores a un estímulo económico mensual, por lo que a la vez que se capacitaban contaban con un ingreso para su manutención.

Con los cursos se buscaba que los beneficiarios estuvieran en mejores condiciones de solicitar un empleo, o bien, que pudieran autoemplearse (ya que buena parte estaban orientados a capacitar en oficios como plomería o preparación de alimentos, aunque también contaban con cursos de corte administrativo como secretariado o computación). El uso de las instalaciones dependía del establecimiento de convenios de colaboración con diversos planteles educativos, mientras que los materiales utilizados eran pagados por el GDF.

A partir del año 2007, la presente administración planeó, dentro del PDS 2007-2012, implementar diversas acciones que ayudaran a disminuir el desempleo, mejorar los salarios y las condiciones laborales; por ejemplo, extender e institucionalizar el derecho al seguro de desempleo, y ampliar el número y la calidad de las empresas sociales y cooperativas.

Una de las estrategias para lograrlo fue la promulgación de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el DF en 2008, con la cual se institucionalizó el Seguro de Desempleo cuyo objetivo principal es:

“Otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados y a migrantes que hayan quedado desempleados en el extranjero, y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo” (RO, p. 372).

El Seguro de Desempleo se concentra en otorgar un apoyo económico equivalente a un salario mínimo mensual a los desempleados durante un periodo máximo de seis meses, a la vez que se insta a los beneficiarios a acudir a sesiones de capacitación de acuerdo con su perfil, así como a continuar en la búsqueda de un nuevo empleo. En el año 2010, recibió un presupuesto de 550 mdp, con lo que pretendió alcanzar una cobertura de 48,510 beneficiarios.

Este programa no es contributivo, pues se financia totalmente con recursos que son aprobados por la ALDF como parte del presupuesto del GDF de manera anual. Representa un parteaguas a nivel nacional, puesto que el DF es la primera entidad en todo el país que cuenta con una medida de este tipo.

Los requisitos de ingreso exigen que los posibles beneficiarios hayan participado en el mercado formal de trabajo en empresas que cuenten con denominación social dentro del DF, con lo cual se deja fuera a amplios sectores de la población que desde hace varios años han encontrado un modo de sobrevivencia dentro del mercado informal, y que por consiguiente, también pueden llegar a perder su fuente de ingresos.

Por otra parte, el seguro reconoce la posibilidad de convertir en beneficiarios a las personas que, ya sea formal o informalmente, hayan estado realizando labores en el extranjero y que hayan perdido su trabajo a partir del 1 de enero del 2008, derivado de la crisis económica mundial que comenzó en ese mismo año.

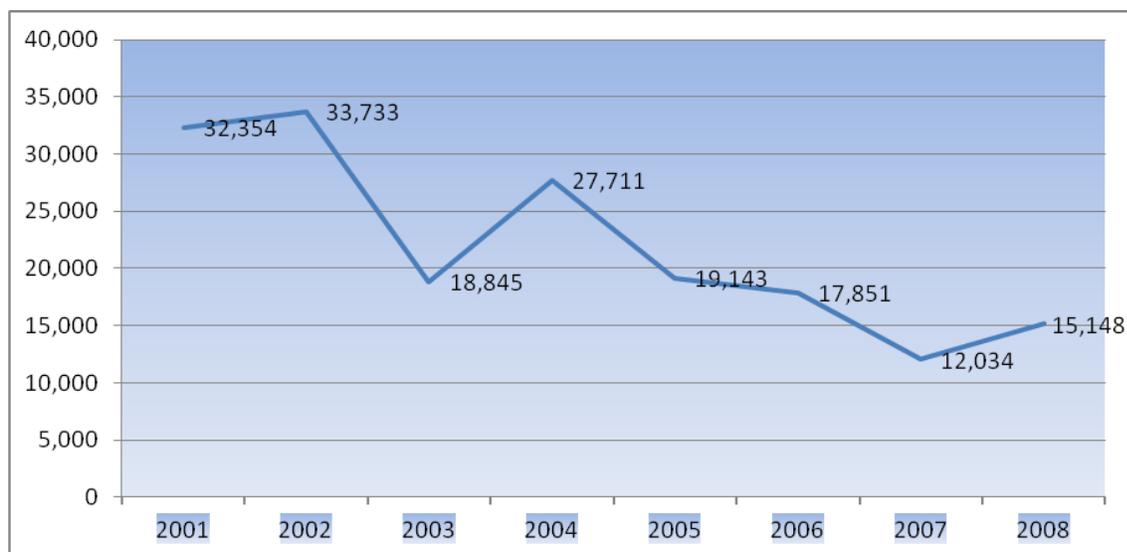
Aun con estos avances, el GDF necesita poner en práctica acciones para fortalecer y asegurar la calidad del programa, además de que debería establecer medidas que fomenten el empleo (Escobar, 2010), entre otras razones, porque la cobertura del seguro solamente impactó, en el año 2010, a casi una quinta parte de la población que durante el primer trimestre de ese año se encontraba desempleada (263,013 personas) (INEGIa).

Otras acciones en materia de empleo se incluyen en el Programa Microcréditos para Actividades Productivas para el Autoempleo (PROMAPA), una de las líneas de acción dirigida a grupos solidarios conformados por personas físicas. El programa se originó en 1998 y para el año 2001 fue absorbido por el Fondo de Desarrollo Económico, y finalmente se trasladó en el año 2002 al Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO). Entre 2001 y 2006, sirvió para financiar 149,637 proyectos productivos.

En un inicio “el Promapa atendía principalmente a mujeres, con especial atención a las que habitaran el centro histórico del Distrito Federal. Posteriormente el programa delimitó su ámbito de acción a las Unidades Territoriales (UT) de alta y muy alta marginación” (Conde *et al.*, p. 41).

Como puede observarse en la siguiente gráfica, el número de créditos no tuvo una tendencia estable, pues tras el drástico descenso experimentado en el año 2002 no pudo recuperarse en los años subsecuentes. Mientras que en el año 2001 se otorgaron 32,354 créditos, esa cifra no fue alcanzada en los años subsecuentes, ni siquiera conjuntando los años 2007 y 2008, pues sumaron 27,182 créditos.

Gráfica IV.1
Créditos PROMAPA 2001-2008



Fuente: Conde, 2009.

En el año 2010 PROMAPA tuvo destinado un presupuesto de 90 mdp, apenas cuatro quintas partes del obtenido en el año 2004, lo que implica una reducción sumamente importante. A esto habría que sumar la insuficiente recuperación de los créditos, que pone en riesgo la viabilidad financiera del programa. Al igual que otras líneas de acción presenta problemas, como la falta de diagnósticos, la ausencia del seguimiento adecuado que permita la consolidación de los proyectos aprobados, y el hecho de que la mayor parte de los créditos están dirigidos al sector comercial, mientras que al agropecuario tan sólo se ha destinado un punto porcentual del total de créditos (Conde *et al.* pp. 27, 48 y 49).

El Programa de Apoyos a la Micro, Pequeña y Mediana Empresas, el Plan Integral para la Apertura Rápida de Negocios, además del de Capacitación para el Impulso de la Economía Social, complementan los esfuerzos en materia de empleo. No obstante, pese a todos estos esfuerzos, la principal fuente de apoyo en la materia ha sido la inversión pública para la creación de infraestructura urbana. Entre 2007 y 2009 esta

alcanzó un monto de 17,000 mdp que, al menos en el caso de la construcción de la Línea 12 del Metro, ha implicado la creación de 15,000 fuentes de trabajo. Desafortunadamente, por su misma naturaleza, son fuentes temporales de trabajo no calificado (Escobar, p. 56).

Es importante señalar la contradicción de que el interés del GDF por la precaria situación laboral que experimenta el país en general no es consecuente con su plantilla laboral, la cual se distribuye en 110 unidades administrativas con un número de 400,000 trabajadores divididos en diversas categorías, de las cuales sólo el personal de base y el de estructura cuenta con las mejores condiciones.

Por ejemplo, gracias a un convenio firmado entre el Jefe de Gobierno y el Sindicato de Trabajadores del DF, se decidió llevar a cabo una nivelación de sueldos que busca impactar el salario de los trabajadores que se encuentran en los niveles más bajos del escalafón y que representan cerca del 18% de la plantilla total. Dicha medida implica una inversión de 1,300 mdp, que serán ministrados por etapas; este proceso comenzó en abril de 2010 y concluirá en 2012.

En cambio, la situación no se presenta igual de halagüeña para el resto de las categorías, las cuales tienen que padecer la incertidumbre laboral derivada de la falta de un nombramiento definitivo en el puesto que desempeñan, ya que el acceso a la denominada “base” es muy limitado, y es posible que prevalezcan prácticas clientelares al momento de asignar estos nombramientos.

Un caso más preocupante es el de la aplicación de medidas que, por congruencia ideológica, no deberían de ser instrumentadas por un gobierno de izquierda que se manifiesta preocupado por las condiciones sociales de su población. Así, el denominado *outsourcing* o subcontratación de empresas es una práctica recurrente en el GDF. Dicha medida puede ser aceptable en el caso de actividades en las que el gobierno no cuenta con la capacidad para desarrollarlas, pero no encuentra el mismo sustento en actividades de tipo administrativo; sin embargo así sucede. Los trabajadores que prestan sus servicios bajo este esquema experimentan situaciones todavía más

precarias que el resto de las categorías anteriormente señaladas, pues es probable que las empresas pongan en práctica modelos de flexibilización y precarización laborales todavía más preocupantes, en donde los trabajadores no tengan posibilidades de acceder a la protección de algún sindicato y deban desarrollar sus labores con mínimos estándares de protección y sin seguridad social.

Hay que aclarar que las malas condiciones laborales inciden también, de una u otra forma, en el desempeño de los programas públicos, por lo que el gobierno debería tratar de resolver la situación de sus propios trabajadores.

IV.2 Política de salud

La política de salud en la entidad se encuentra enmarcada, primordialmente, en la Ley de Salud del DF (LS-DF). En el artículo 2 de dicha Ley se establece la garantía para que todos los habitantes tengan acceso a los servicios de salud sin importar “su edad, género, condición económica o social, identidad étnica [etcétera]”. Asimismo, en el artículo 3 se estipulan los principios que guiarán el cumplimiento del derecho a la protección a la salud: universalidad, equidad y gratuidad.

Acorde con estos principios, la presente administración estableció, dentro del PDS 2007-2012, un objetivo específico que busca, por un lado, avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social para todas aquellas personas que no cuentan con algún esquema de seguridad social. Por otro lado, se busca hacer frente a los retos epidemiológicos y sanitarios que vienen de la mano de la transición socio-demográfica que está experimentando el país, dada la declinación en el número de personas jóvenes o en edad productiva y de quienes se encuentran inscritos en algún esquema de seguridad social.

Así, desde el año 2001 se creó el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), dirigido a las personas que no se encuentran aseguradas por los esquemas oficiales de seguridad social como el IMSS o el ISSSTE, el cual se mantiene en la presente administración.

El enfoque seguido por este programa difiere sustancialmente del que promueve el programa federal denominado Seguro Popular (SP), el cual cuenta con un esquema de atención de prepago de un paquete básico de servicios de salud encuadrado dentro del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES).

Desde el año 2005, la estrategia federal comenzó a instrumentarse en el DF, aunque con diversos problemas. Ambos programas se encuentran enfocados en la misma población objetivo, por lo cual, en los últimos años los dos programas han coexistido en la prestación de servicios de salud en el DF. Sin embargo, desde el año 2007, el programa local se mantiene de forma inercial, ya que se le destinan pocos recursos, se ha hecho invisible progresivamente y se le ha sustituido de manera paulatina por el SP.

Esta situación ha generado los siguientes efectos:

- “1) La obligatoriedad de garantizar el derecho a la salud se reduce a una visión restrictiva al ofrecer un paquete de intervenciones predominantemente curativas.
- 2) Se subordina la universalidad y la gratuidad a criterios basados en las condiciones socioeconómicas de los usuarios, tomando en cuenta que las personas de menores ingresos se encuentran exentas de cobro.
- 3) El esquema de aseguramiento público y voluntario para población pobre limita severamente las posibilidades de compartir riesgos, de transferir recursos de 'ricos a pobres' o de sanos a enfermos, elementos básicos de los esquemas de aseguramiento solidario, por lo que el programa se enfrenta a la selección adversa, el daño moral y la insostenibilidad financiera.
- 4) El impulso de una vertiente de atomización y privatización del sistema, pues las entidades sin capacidad instalada para hacer frente a la demanda, optan por la subcontratación de servicios privados, más que por el fortalecimiento de su infraestructura pública.
- 5) Los servicios estatales se ven obligados a distraer personal operativo para tareas administrativas o subcontratar empresas que se hagan cargo de estas acciones, con la consecuente transferencia de recursos públicos a entes privados, sin impacto en la mejoría de los procesos de atención a la salud” (López *et al.*, p. 88).

El PSMMG ha perdido importancia bajo la preponderancia que adquiere el SP; el ciudadano del DF, “se transforma en consumidor de un seguro médico”, aunque el GDF cubra las cuotas.

Existen otras líneas de acción en materia sanitaria que es conveniente reseñar debido al aporte que brindan al bienestar de las personas:

- Atención Integral para los Adultos Mayores: este programa incluye orientación y atención médica en distintos problemas entre los que destacan: andropausia y menopausia, disfunción eréctil, enfermedades de transmisión sexual, cáncer cérvico-uterino y mamario, cáncer de próstata, hipertensión arterial, osteoporosis, diabetes, obesidad, sobrepeso y cataratas
- Vacunación Contra el Virus del Papiloma Humano (VPH). El programa se puso en marcha desde 2008 y consiste en la aplicación de 205 mil dosis para 105 mil niñas de entre 11 y 13 años de edad, es decir, dos dosis por beneficiaria. Si bien este programa representa un gran avance en la prevención de la enfermedad, de acuerdo con representantes de la industria farmacéutica, el esquema completo debe constar de tres dosis, por lo que el cuadro de vacunación está incompleto.
- Interrupción Legal del Embarazo (ILE): este programa comienza su operación a partir de la despenalización de la interrupción del embarazo. “Desde el inicio del programa hasta octubre del 2010 se habían realizado 48,138 interrupciones, 70% de las cuales fueron realizadas con medicamento (GIRE, 2010)”.
- Asimismo, existen otros programas de prevención en materia de tabaquismo, alcoholismo y farmacodependencia (López *et al.*, pp. 81, 98, 99, 100 y 101).
- Detección de Cáncer Mamario: sus objetivos son combatir los padecimientos por cáncer que representan la primera causa de muerte femenina por tumores malignos; concentra sus acciones en el equipamiento de 19 centros de salud y un centro de diagnóstico digital.
- Por lo que corresponde a la infraestructura de los servicios de salud, ésta continuó su tendencia creciente con la construcción de unidades hospitalarias de especialidades y de primer nivel de atención, por ejemplo, el Hospital General de Tláhuac, que requirió de una inversión de 462 mdp (Secretaría de Salud del DF).

Algunos de los logros más importantes de los programas de salud son: a) la elevación en el número de consultas en el primer nivel de atención, que entre 1997 y 2009 pasó de más de 3 millones 300 mil consultas a casi 4 millones (3,926,229) (López *et al.*, p. 108); b) la reducción en los indicadores de muerte infantil y materna, donde la primera pasa de 29 por cada mil nacidos vivos en 1990 a 17 en 2008, mientras que en el caso de la segunda se pasó de 61.6 por cada 100 mil nacidos vivos a 52.9 para los mismos años de referencia, tal y como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

Cuadro IV.1 Tasas de mortalidad materna e infantil en el DF 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Materna	58.7	76.7	54.7	71.0	64.9	61.2	59.6	68.1	52.9

Fuente: Secretaría de Salud del DF, 2008.

Mortalidad materna calculada por cada 100,000 nacidos vivos estimados.

Mortalidad infantil calculada por 1,000 nacidos vivos estimados por CONAPO.

Mortalidad materna calculada por cada 100,000 nacidos vivos estimados.

Mortalidad infantil calculada por 1,000 nacidos vivos estimados por CONAPO.

Tras hacer un balance se puede concluir lo siguiente:

- La entrada del SP al DF ha ocasionado que la cobertura universal y gratuita del PSMGG se vea sustituida por la gradualidad propia del esquema del programa federal.²⁵ Este hecho también ha afectado la atención pues se tienen que segmentar las poblaciones afiliadas (las beneficiarias del SP y las del programa de gratuidad), cuando las primeras son parte de las segundas.
- La entrada del SP también debilita la estructura organizacional, pues si bien permite solucionar de forma temporal problemas relacionados con la prestación

25 En el DF, a diferencia de lo que sucede en otras entidades del país, los beneficiarios reciben de forma gratuita los servicios médicos incluidos dentro del Catálogo Universal de Servicios de Salud del SP.

Véase: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/seguro_popular/index/financiamiento.php

de los servicios, el traslado de su operación puede impedir la consolidación de los servicios de salud del DF.

- La política de salud en el DF tiene una perspectiva curativa, por lo que no se ha logrado avanzar, más que con escasas excepciones, hacia un esquema preventivo como en los distintos programas dirigidos hacia la población femenina para detectar o prevenir el cáncer.
- Se ha avanzado hacia la reducción de la mortalidad en la edad posproductiva gracias a la prioridad que se le ha conferido al grupo de los adultos mayores; en el caso de este grupo se muestra una mayor consistencia en el avance del derecho de atención a la salud.
- También es de destacar la perspectiva de género en la operación de programas como Detección de Cáncer de Mama, Vacunación contra el VPH e Interrupción Legal del Embarazo, lo que ha permitido, en conjunto, reducir el riesgo de cáncer así como el de abortos mal practicados.
- Se amplía la infraestructura de los servicios de salud, sin embargo no es suficiente para alcanzar la universalización (López *et al.*, pp. 89 y 115-117).

IV.3 Política educativa

Las limitaciones legales y políticas que el GDF experimenta para incidir en la política educativa, al menos en lo que se refiere a educación, han originado el diseño de estrategias alternativas que permitan beneficiar a la población estudiantil, por ejemplo los programas de Útiles y Uniformes Escolares o el programa de Niños y Niñas Talento (programas que se analizan en el apartado de políticas para la infancia).

En este apartado nos concentraremos en analizar dos estrategias con las que el gobierno capitalino ha intentado incidir en la educación básica: el mantenimiento a los planteles escolares y el programa Analfabetismo Cero.

A diferencia del resto de las entidades federativas, en el DF no se descentralizaron los servicios educativos básicos en 1992. En palabras de Ulloa, las acciones realizadas no constituyeron

“[...] un verdadero proceso de descentralización educativa ya que el Gobierno Federal conserva de manera exclusiva las funciones y atribuciones sustantivas del sistema de educación básica y normal. Es quien establece la normatividad; diseña y aprueba los planes y programas de estudio, establece sus contenidos y autoriza y edita los libros de texto, evalúa sus resultados y controla su financiamiento. Incluso con la LGE²⁶ las atribuciones y funciones que las entidades tenían en el ámbito de los subsistemas estatales, fueron paradójicamente centralizadas” (Ulloa, p. 116).

Además, desde 1993 el GF ha incumplido de forma sistemática con su obligación de destinar los recursos necesarios para dar mantenimiento a la infraestructura educativa de los planteles de preescolar, primaria y secundaria. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, cerca del 44% de los planteles educativos existentes en el DF cuentan con una antigüedad superior a los 40 años, lo que los coloca en una situación de vulnerabilidad y obsolescencia.

Cuadro IV.2 Construcción de escuelas en el DF: antes y después de 1970 (preescolar, primaria y secundaria)

	Construidas antes de 1970	Construidas a partir de 1970	Total de escuelas construidas
Planteles	1,101 (43.5%)	1,431 (56.5%)	2,532

Fuente: Adaptado de: Ulloa, Manuel, 2010.

De acuerdo con Ulloa, la situación de los planteles es la siguiente:

- “1. Alta vulnerabilidad en el 16%, relacionada con modificaciones sobre las estructuras, deformaciones o movimientos diferenciales en sus apoyos.
2. Obsolescencia en el 44% de la vida útil de las construcciones e instalaciones relacionadas estas últimas principalmente con la adaptación parcial de los sistemas eléctrico, hidráulico y sanitario.

26 Ley General de Educación.

3. En el 35% existe déficit de habitabilidad (de patios, de aire y de luz suficientes y bien distribuidos o servicios no adecuados a la matrícula, (agravados por los casos en lo que los patios de recreo son utilizados para el estacionamiento de los vehículos del personal directivo, administrativo y docente).
4. 17% de los planteles poseen aspectos morfológicos y funcionales diferentes y sin posibilidades de adaptabilidad.
5. Solo una de cada 10 construcciones escolares ha sido construida de acuerdo a las normas de construcción posteriores al sismo de 1985” (Ulloa, p. 99).

Durante la administración 2000-2006, el Jefe de Gobierno, mediante la emisión del acuerdo con fecha 17 julio del 2001, facultó a las delegaciones para construir, reparar y dar mantenimiento a los planteles escolares. Es así que desde ese año, tanto la ALDF como el gobierno central, a través de las Secretarías de Finanzas y de Obras así como los gobiernos delegacionales, cuentan con atribuciones en esta materia.

El Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa del DF, está encargado de “formular y aplicar proyectos y programas de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, reconversión y habilitación, para elevar los parámetros de dignidad, calidad, seguridad, funcionalidad, equidad, oportunidad y pertinencia de los inmuebles e instalaciones destinados a la educación pública en el Distrito Federal, en cada ciclo escolar y con base en el ejercicio presupuestal correspondiente”.²⁷

Entre 2002 y 2009 el GDF invirtió más de 3,000 mdp para dar mantenimiento a los planteles educativos; la estrategia seguida ha sido la de atender el mayor número de planteles en cada ejercicio fiscal. Las acciones de mantenimiento se han dividido en 14 rubros, y han resultado en un total de 38,934 acciones, aunque, desafortunadamente, han sido acciones parciales dirigidas de forma particular a cambios de focos, colocación de vidrios, modificación de la cancelería, pintado de fachadas, etcétera.

En cuanto a los problemas asociados con la falta de escolaridad, si bien ésta no afecta a amplios sectores de la población en el DF, particularmente en los niveles básicos, no

27 Véase: http://www.ilife.df.gob.mx/wb/ilife/objetivo_mision_y_vision

es irrelevante en el caso de adultos y población en edad no escolar. Además, tiene consecuencias en miles de personas que la padecen, lo que se transforma en motivo de exclusión, discriminación y marginación.

“[El analfabetismo] es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa; este problema se plantea en la desigualdad del acceso al saber, que va de la mano con la desigualdad en el acceso al bienestar. Los mapas sociales muestran que la población más pobre es casi siempre, analfabeta o con una escolaridad insuficiente. En el caso del Distrito Federal si bien la tasa de analfabetismo en edad escolar es baja, no lo es tanto entre adultos mayores de 50 años, particularmente las mujeres” (Ulloa, p. 7).

En el DF, el programa insignia para erradicar este problema es Analfabetismo Cero. Se trata de una estrategia diseñada al principio de la presente administración, adjudicada en un principio (agosto del 2007) al Instituto de la Juventud del DF. El programa fue relanzado dos años después bajo la tutela de la Secretaría de Educación del DF (SE). El Secretario de Educación en ese momento declaró al respecto que “en una ciudad de vanguardia no podemos permitir que exista un solo analfabeta” (Ulloa, p. 23).

El programa se propuso instalar 160 centros de enseñanza que se ubicarían en igual número de zonas o microrregiones en las que se concentra la población con este problema. En los centros de aquellas microrregiones donde se detecta una mayor incidencia de analfabetismo se pretende enseñar a leer y escribir. Sin embargo, los resultados y logros distan mucho de los discursos oficiales y de los programas y metas de ambos niveles de gobierno, puesto que, después de los tres primeros años de gestión, los datos indican todavía un alto número de personas que continúan en esta situación. El XII Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 identificó a 140,199 personas en esa situación, lo cual significa una disminución cercana al 16% respecto de 2005; sin embargo, es probable que esto obedezca, más que al impacto del programa, al fallecimiento de personas mayores que es donde se concentran las mayores tasas de analfabetismo.

Ulloa considera que el programa sectorial aplicado por el GF entre 2005 y 2010 fue parcialmente efectivo para erradicar el analfabetismo, pues solamente logró disminuirlo en 3,799 personas del total de la población analfabeta de entre 15 y 39 años y 6,611 de

la población de 15 a 65 años de edad (Ulloa, p. 24). Esto tampoco ha representado una prioridad para el GDF puesto que entre 2008 y 2009 ni siquiera se publicaron RO del programa Analfabetismo Cero.

Como ya se mencionó, el GDF realiza otros esfuerzos para apoyar el incremento de la escolaridad de los niños capitalinos, como becas o entrega de útiles y uniformes escolares, que serán analizados más adelante, al considerar las políticas dirigidas a la infancia. Asimismo, las acciones en materia de educación media y superior, como el programa de Bachillerato a Distancia, se tratarán en el apartado donde se analizan los programas dirigidos a los adolescentes.

IV.4 Política alimentaria

La seguridad alimentaria en el hogar se puede definir como:

“[El] acceso de todas las personas en todo momento a una alimentación de suficiente cantidad y calidad por medios socialmente aceptados. La alimentación disponible debe ser suficiente para que los moradores del hogar tengan una vida sana y activa” (Parás y Pérez, p. 1).

Por otro lado, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal del 2009 define dentro de pobreza alimentaria a toda la población que carezca de los medios para adquirir la canasta alimentaria básica y, en consecuencia, los componentes vinculados con la inseguridad alimentaria: la mala y escasa alimentación y la capacidad de acceso a la alimentación.

Los alimentos en su conjunto deben cumplir con las características de una alimentación o dieta correcta, la cual, según la Norma Oficial Mexicana debe ser completa, equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada, como se la define a continuación:

“Completa.- Que contenga todos los nutrimentos. Se recomienda incluir en cada comida alimentos de los 3 grupos (Panes y cereales, verduras y fruta y productos de origen animal y leguminosas).

Equilibrada.- Que los nutrimentos guarden las proporciones apropiadas entre sí.

Inocua.- Que su consumo habitual no implique riesgos para la salud porque está exenta de microorganismos patógenos, toxinas y contaminantes y se consume con moderación.

Suficiente.- Que cubra las necesidades de todos los nutrimentos, de tal manera que el sujeto adulto tenga una buena nutrición y un peso saludable y en el caso de los niños, que crezcan y se desarrollen de manera correcta.

Variada.- Que incluya diferentes alimentos de cada grupo en las comidas.

Adecuada.- Que esté acorde con los gustos y la cultura de quien la consume y ajustada a sus recursos económicos, sin que ello signifique que se deban sacrificar sus otras características” (NOM-043-SSA2-2005).

No obstante, hay que tomar distancia del concepto de adecuación, ya que, si bien la alimentación debe ajustarse a las costumbres y hábitos, la “adecuación al ingreso” podría implicar un ajuste a las condiciones de la pobreza (Evalúa-DF, 2012).

El acceso supone poder satisfacer este tipo de alimentación. Para lograrlo se necesita, por un lado, contar con los recursos para acceder a ella, y por el otro, su disponibilidad en el mercado. Aunque se cuente con recursos para adquirir alimentos, si no se consiguen, no se puede garantizar la seguridad alimentaria del hogar, la comunidad, la región, etcétera.

Consciente de esta situación, el GDF estableció en el PDS la necesidad de instrumentar acciones para eliminar la desnutrición y disminuir el sobrepeso y la obesidad. Además, se propuso ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los desayunos escolares y, por último, mantener los apoyos a la población para el abasto suficiente y a precios adecuados en productos como la leche y las tortillas. A esto se sumó la creación de tres tipos de comedores: públicos, comunitarios y populares.

Posteriormente, con la intención de asentar normativamente estos objetivos, en 2008 se promulgó la Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el DF. En ésta se establece que el GDF se encuentra obligado a propiciar, coordinar y supervisar la participación de los sectores privado, público y social en el diseño, ejecución y evaluación del programa para la prevención y el tratamiento de este tipo de padecimientos.

Más adelante, en septiembre de 2009, el GDF promulgó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el DF, con la cual, se pretende sentar las bases para garantizar el derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del DF.

Para el año 2010, el GDF invirtió \$617,352,787 en política alimentaria, de los cuales, el programa de Desayunos Escolares, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF (DIF-DF) desde su creación en 1997, absorbió el 76% de los recursos (Ávila, p. 32), quedando menos de una cuarta parte para las otras cinco líneas de acción que engloban esta política (véase Cuadro IV.3).

Cuadro IV.3 Presupuesto del Gobierno del Distrito Federal 2010 destinado a programas sociales con componente alimentario

Programa	Presupuesto	Porcentaje del presupuesto	Cuota de recuperación	Metas
Comedores comunitarios	\$43,445,340	7.03%	Sí: \$ 10	200 comidas diarias en 160 comedores (32,000 raciones diarias)
Comedores públicos	\$42,040,102	6.8%	NO	200 comidas diarias en 50 comedores (10,000 raciones diarias)
Campaña invierno	\$3,100,000	0.5%	NO	24,000 personas en invierno
Desayunos escolares	\$470,969,967	76.28%	Sí: \$ 0.50	116 millones de raciones para 720,640 beneficiarios
Comedores populares	\$20,000,000	3.23%	Sí: \$ 10	2.4 millones de raciones en el año
Entrega de despensas	\$37,797,378	6.12%	NO	269,981 despensas para 111,900 beneficiarios
Total	\$617,352,787	100.00%		

Fuente: elaboración propia con base en: Ávila, Abelardo, 2010.

El programa de Desayunos Escolares tiene una meta anual de entrega de más de 117 millones de raciones alimenticias. Al comparar esta cifra con los 720,640 niños que asisten a los planteles de educación básica se encuentra que las raciones sólo alcanzarían a entregarse 161 de los 200 días de clases de cada ciclo escolar. Por consiguiente, Ávila propone que la cobertura no sea cuantificada “sólo en términos del número de beneficiarios, sino en función de la pertinencia y adecuación de las acciones para enfrentar o tener algún efecto sobre el problema que se está atendiendo” (Ávila, p. 41).

Cabe resaltar que los desayunos representan sólo un complemento al que no se le puede denominar desayuno como tal (Minujin, p. 199), por lo que sería conveniente replantear la inclusión de otros insumos para combatir los problemas de sobrepeso, obesidad y anemia que la población escolar puede presentar. Esto podría conseguirse sin necesidad de afectar el presupuesto destinado a este programa, “ofreciendo frutas frescas con cáscara y no procesadas, además incorporar oleaginosas que proporcionan proteínas y ácidos grasos monoinsaturados y dan sensación de saciedad, al igual que contribuyen al transporte de las vitaminas liposolubles (A, D, E y K). Se tendrían que privilegiar los cereales integrales como la avena y harina de trigo integral que tienen un menor índice glicémico” (Ávila, p. 42).

Este programa tiene dos limitaciones adicionales. La primera es su focalización territorial, pues a diferencia de otros programas como el de Útiles y Uniformes Escolares que son universales, los desayunos sólo se dirigen a los planteles ubicados en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación. La segunda es la cuota de recuperación exigida por estos paquetes, la cual no representa un ingreso importante para las instituciones pero puede convertirse en una barrera de acceso para población escolar que verdaderamente requiera del desayuno.

Otra de las acciones de gran relevancia en materia alimenticia se encuentra en los distintos tipos de comedores creados.

Los Comedores Comunitarios, a cargo de la SDS, tienen el objetivo de

“[...] fortalecer y consolidar los procesos de organización y corresponsabilidad ciudadana en el acceso al derecho a la alimentación de la población del DF, preferentemente de la que habita en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, así como en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social y de género” (RO, p. 45).

La meta para el año 2010 fue mantener en operación 160 comedores con una provisión de 200 comidas diarias mediante una cuota de recuperación de \$10 por ración. El GDF aporta la infraestructura y los alimentos naturales. Cada uno de los comedores se encuentra coordinado por comités de administración, provenientes de organizaciones

sociales, civiles, comunitarias y grupos de vecinos interesados en participar en esta estrategia.

Por su parte, los Comedores Públicos, operan bajo un esquema de gratuidad en la entrega de las raciones alimenticias. Su objetivo es:

“[...] mejorar la asistencia social que necesita la ciudadanía y garantizar el derecho a la alimentación de la población, instalando comedores Públicos gratuitos que brinden atención a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad” (RO p 144).

Existen 50 Comedores, y cada uno de ellos entrega hasta 200 raciones al día. Los recursos humanos para la entrega de las raciones a los beneficiarios se proporcionan a través del Instituto de Asistencia Social. Los beneficiarios deben registrarse en una cédula para que se les asignen números de folio para las posteriores asistencias a estos comedores.

Por último, el programa de Comedores Populares, encargado al DIF-DF, tiene como objetivo:

“Ampliar las alternativas alimentarias de la población que habita en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, con la creación de comedores populares operados por la comunidad, donde se sirvan alimentos calientes, a bajo costo, con la calidad e higiene que establece la normatividad en la materia, a fin de contribuir de forma importante en la corrección de los problemas de la deficiente nutrición, y el logro del derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria para los habitantes de la Ciudad de México” (RO, p. 719).

Las metas de este programa se concentran en el establecimiento de 100 comedores con una dotación de por lo menos 2.4 millones de raciones con un costo de \$10 cada una. Al igual que con los Comedores Comunitarios, en este programa se busca incentivar la participación de la ciudadanía, por lo que las organizaciones sociales, civiles, comunitarias y grupos de vecinos pueden participar para la instauración de algún Comedor Popular.

El conjunto de los comedores ofrece más de 12 millones de raciones para una población aproximada de 52,000 beneficiarios, tal y como puede apreciarse en el Cuadro IV.4.

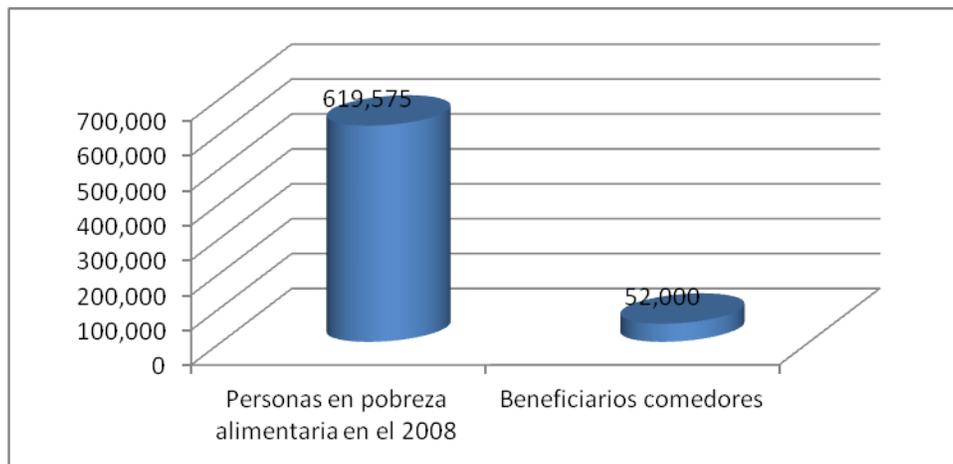
Cuadro IV.4 Programas de comedores del GDF para población vulnerable

Programa	Atención diaria	Comedores	Beneficiarios por día	Raciones anuales
Comedores comunitarios	200	160	32000	7,680,000
Comedores públicos	200	50	10,000	2,400,000
Comedores populares	100	100	10,000	2,400,000
TOTAL	500	310	52,000	12,480,000

Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación 2011

Si tomamos en consideración que la población que en el año 2008 padecía pobreza alimentaria era de cerca de 620,000 personas en la entidad, los comedores en su conjunto tendrían impacto en tan sólo al 8.39% de la población con mayores desventajas para satisfacer su ingesta de alimentos.

Gráfica IV.2 Población en pobreza alimentaria y población atendida por los distintos tipos de comedores



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo 2010 y RO, 2010.

Por otro lado, también se instrumenta la denominada campaña “En frío invierno calor humano”, entre los meses de noviembre y febrero de cada año, en donde se da alimento a las personas que se encuentran en situación de calle. De acuerdo con Ávila:

“La atención de la Campaña de Invierno considera la atención de 24,000 personas en situación de calle y una atención programada para los meses de noviembre a febrero (120 días) lo que nos da 200 cenas por día, que es el mismo número de beneficiarios, pero con base en el censo levantado por el IASIS en 2009-2010 detectó a 3,049 personas con estas características, lo que da una cobertura del 6.6% de la población elegible para esta Campaña” (p. 40).

La entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad, también a cargo del DIF-DF, es otra de las estrategias que complementa la política alimentaria del GDF. El objetivo de este programa es:

“Contribuir a mejorar el estado de nutrición de sujetos vulnerables, familias en desamparo y, en general, de quienes se han visto afectados por la crisis económica con la disminución de sus ingresos reales, mediante la entrega de un paquete de insumos alimentarios que les permita cubrir sus necesidades de alimentación complementada con la orientación que refuerce los hábitos alimentarios adecuados al interior del núcleo familiar” (RO, p. 709).

En el año 2010 el programa se propuso entregar 269,981 despensas a 111,900 niños que se encontraran cursando el nivel preescolar en escuelas públicas del DF.

El aporte tanto del programa de la campaña de invierno como de entrega de despensas es inferior al 1% del total de programas alimentarios del GDF, tal y como puede apreciarse en el cuadro IV.5.

Cuadro IV.5 Población atendida por los programas alimentarios del GDF

Programa	Beneficiarios	Raciones anuales	Porcentaje
Comedores comunitarios	32,000	7,680,000	6.0%
Comedores públicos	10,000	2,400,000	1.9%
Comedores populares	10,000	2,400,000	1.9%
Campaña de invierno	200	24,000	0.0%
Entrega de despensas	111,900	269,981	0.2%
Desayunos escolares	720,640	116,000,000	90.1%
Total	884,740	128,773,981	100.00%

Fuente: Ávila, 2010.

Si bien no se puede negar la importancia que los programas alimentarios representan para la población con mayores rezagos sociales, es importante resaltar que al menos los programas de comedores son una estrategia que responde a una contingencia experimentada entre 2007 y 2008 cuando aumentaron los precios de algunos granos básicos y ocurrió una crisis financiera que tuvo impacto a nivel mundial. Por tanto, pese a que estos programas resaltan entre sus objetivos el intento de garantizar el derecho a la alimentación, la realidad es que su instrumentación ha respondido en mayor medida a una coyuntura, pero cuentan con el potencial para ser una herramienta importante para la promoción del derecho a la alimentación.

Resta apuntar que en el DF también operan programas con algún componente alimentario instrumentados por el GF (Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario -PAL- y Programa de Abasto Social de Leche Liconsa -PASL-), lo que dificulta conocer el impacto que las estrategias locales o la federal han tenido en la población de la capital.

IV.5 Política de vivienda, espacio público e infraestructura social

El estudio de Evolución de la Pobreza en el DF 2008-2010 muestra que, en el año 2010, la población que habitaba viviendas que no contaban con una infraestructura adecuada o bien que no tenían los espacios necesarios para evitar el hacinamiento era el 44.52% (Evalúa-DF, 2011b).

El número de viviendas catalogadas como de muy mala o mala calidad, de acuerdo con Duhau (2010) era de 411,539 (17.2% del total de 2,392,672 que había en el DF en el año 2008).

Cuadro IV.6 Distribución porcentual de las viviendas según calidad

Calidad	Año 1992		Año 2000		Año 2008	
Muy mala	90,517	4.7%	122,093	5.60%	157,051	6.56%
Mala	237,418	12.4%	267,475	12.28%	253,002	10.57%
Regular	560,149	29.2%	448,017	20.57%	555,329	23.20%
Buena	1,028,296	53.7%	1,339,891	61.53%	1,427,290	59.65%
Total	1,916,380	100%	2,177,476	100%	2,392,672	100%

Fuente: Duhau, 2010.

Por otra parte, existen delegaciones que han experimentado acelerados procesos de urbanización durante las últimas décadas, como Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco y

Tláhuac. En las tres primeras demarcaciones referidas se han experimentado importantes procesos informales que se asocian a la anexión dentro del perímetro urbano de distintos pueblos, conurbados y no conurbados, mientras que en Tláhuac se ha dado paso a la conformación de colonias populares (Duhau 2010, p. 13).

Los procesos de urbanización informal (particularmente en los alrededores de la zona céntrica de la ciudad) son el reflejo de una insuficiente oferta de viviendas que no responde a las necesidades de todos los sectores de la sociedad capitalina. De acuerdo con la Encuesta de Percepción y Acceso a Servicios Básicos (EPASB), esta situación afecta al 31.24% de los habitantes que rentan o viven en casas prestadas.

Emilio Duhau menciona lo siguiente:

“Con la excepción de pequeños nichos de vivienda de mala calidad, hacinada y deteriorada en áreas de antigua urbanización (anterior a 1930), la presencia relativa de viviendas de mala calidad está estrechamente relacionada con la importancia del papel desempeñado por los procesos de urbanización informal y la antigüedad de los mismos. Por regla general, la calidad promedio de la vivienda en las áreas urbanizadas informalmente mejora progresivamente a medida que transcurre el tiempo y se consolidan en términos urbanos. Sin embargo se trata de una tendencia que resulta modificada, por una parte, por las condiciones topográficas que, cuando son adversas, se constituyen en un obstáculo al proceso de consolidación urbana y, en el extremo contrario, por condiciones particularmente favorables, relacionadas en particular con la proximidad a áreas urbanas de nivel socio-espacial medio o alto y la evolución de las vialidades y los medios de transporte” (2010, p. 13).

Por otra parte, durante los años noventa, el papel del gobierno fue marginal, pues su participación “en general se trataba de programas orientados a atender situaciones de emergencia, reubicar familias desalojadas de predios invadidos o cuyas viviendas se encontraban en situación de riesgo, o se habían colapsado como producto de algún evento” (Duhau 2010, p. 50). No fue sino hasta el año 2001 cuando las políticas en la materia comenzaron a modificarse.

Ante esta situación, el GDF ha enfocado una parte importante de sus esfuerzos a la recuperación del espacio público y a la construcción y rehabilitación de infraestructura social. Programas como Mejoramiento Barrial y Ollin Callan están en esta línea de

acción. El primero cuenta con el objetivo de mejorar las condiciones de los espacios públicos como parques, centros comunitarios, módulos deportivos, entre otros; mientras que el segundo se dedica al remozamiento de Unidades Habitacionales (UH) o viviendas en condominio.

El programa de Mejoramiento Barrial se encarga de financiar proyectos en zonas con mayor rezago social, altos grados de conflictividad social o que presentan un deterioro ostensible. Para el año 2010, las RO del programa establecían un presupuesto de 95 mdp, con la intención de apoyar por lo menos 90 proyectos.

Un aspecto adicional de este programa es que su operación requiere que los habitantes de las colonias realicen una asamblea en donde se determine el tipo de obra que se llevará a cabo, es decir, el componente ciudadano es indispensable para su instrumentación. Es destacable el hecho de que la mayor parte de la participación se concentra en personas del sexo femenino (PCMB, p. 10).

Esta participación permite poner atención a problemas comunitarios que se van eliminando gradualmente, pues se fomenta el disfrute de “actividades organizativas y temáticas, seguidas por actividades sociales y culturales y, en menor medida, por actividades educativas y deportivas” (PCMB, p. 13).

Finalmente, es importante resaltar que en 2009 el programa recibió el reconocimiento a la mejor práctica del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa y, en 2011, el Premio Mundial Hábitat.

Por su parte, el programa Ollin Callan, que tiene como antecedente el programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social, incluido en el PITDS del año 2001, atendió 4,291 UH entre ese año y 2006, para lo cual se invirtieron cerca de \$542.2 mdp, con un promedio anual de 90.3 mdp y 715 UH. Entre 2007 y 2010 se destinaron 364.9 mdp para su operación (33.9 mdp más de lo programado en las RO) y se utilizaron en el mantenimiento de 2,697 UH. En promedio, en los primeros cuatro años de la administración se asignaron a este programa 91.2 mdp que sirvieron para

atender 674 UH por año (un incremento cercano al 1% anual en los recursos pero que redujo la atención de las UH en un 6% respecto de la anterior administración).

Cuadro IV.7 Resultados Ollin Callan

Año	Programación RO	Presupuesto programado (RO)	Metas (informe PROSOC) UH	Recursos invertidos (informe PROSOC)
2001-2006	No se posee información	4,291 UH	542.2 mdp	
2007	671 UH	75.5 mdp	818 UH	84.1 mdp
2008	671 UH	75.5 mdp	224 UH	35.4 mdp*
2009	850 UH	90 mdp	1,060 UH	155.4 mdp

* Debido a recortes presupuestales en el año 2008 se tuvo que limitar el número de UH atendidas.
 ** El informe de la Cuenta Pública señala como sobreestimación de la anterior administración de la PROSOC la meta de 850 unidades programadas en las RO para el año 2010.
 Fuente: elaboración propia con base en PROSOC, RO y Cuenta Pública PROSOC, 2010.

Adicionalmente, Ollin Callan también busca incidir en otros problemas, como ha señalado Moreno (2010), respecto a la tensión que suscita la autonomía de las distintas modalidades de administración de las UH. Es decir, al observar el problema del desgaste físico y los problemas de convivencia entre los condóminos, subyace el asunto de la autogestión de la Unidad, que aunque es un aspecto deseable, se torna difícil de poner en práctica dado que requiere la instrumentación de decisiones colectivas. Si bien la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el DF establece una administración representativa, ésta depende del nivel deliberativo e informativo de los condóminos, lo cual representa un reto para la regulación y correcta aplicación del programa por parte de la Procuraduría Social del DF.

Por su parte, el Instituto de Vivienda del DF, instrumentó en un primer momento el Programa de Vivienda en Conjunto (PVC), del cual es importante resaltar un par de características. La primera es su orientación para atender a la población de bajos ingresos, la cual estaba “escasamente atendida por los organismos públicos nacionales

de vivienda y excluida por las instituciones financieras privadas” (Duhau 2010, p. 52). La segunda es que, a diferencia de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVI), los cuales se orientan a financiar la adquisición de vivienda de promotores y desarrolladores privados, el PVC amplió su gama de acciones, lo que ha permitido:

“Atender las necesidades habitacionales de hogares de bajos ingresos no sólo por medio de la promoción de nuevas viviendas terminadas o progresivas en conjuntos habitacionales, sino también financiar acciones colectivas de vivienda para atender situaciones de riesgo y deterioro habitacional. El INVI otorgó a través del PVC durante el período 2001-2008 un total de 44,801 créditos, es decir un promedio de 5,600 créditos por año” (Duhau 2010, p. 53).

La otra línea de acción por medio de la cual ha operado el INVI-DF es el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) que tiene como objetivo primordial “atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional”; además, busca fomentar el arraigo familiar y barrial. Este programa lleva a cabo acciones de mejora de las viviendas por medio de créditos, en función tanto del nivel de endeudamiento del solicitante como del tipo de intervención que se vaya a realizar en la vivienda. El crédito sirve para el pago de mano de obra, la compra de materiales y la asesoría técnica requerida (Duhau 2010, p. 53).

El número de acciones llevadas a cabo por ambos programas entre los años 2001 y 2010 se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro IV.8 **Número de acciones de los Programas Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda**

Año	Programa Vivienda en Conjunto	Programa Mejoramiento de Vivienda
2001	5,171	18,205
2002	9,518	23,486
2003	6,164	11,788
2004	4,382	31,558
2005	4,127	14,419

2006	4,010	10,384
2007	5,244	13,849
2008	5,211	20,180
2009	2,974	14,343
2010	2,065	8,694

Fuente: Página de Internet del INVI, última actualización 18-04-2011.

El destino de los recursos anteriores pudo dirigirse a la adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda. No obstante, para abatir el rezago de la vivienda existente en la entidad sería necesario que el GDF, a través de ambos programas, financiara cerca de 40,000 viviendas anualmente (bajo los rubros de mejoramiento o sustitución) durante los próximos diez años (Duhau 2010, p. 63).

Otro problema de este esfuerzo por atender a quienes no están en condiciones de acceder a otros programas públicos o no son considerados sujetos de crédito privado, es que su cobertura es limitada, tal es el caso de las personas con discapacidad que hasta el año 2008 representaban sólo el 0.6% de los beneficiarios (Sandoval *et al.*, p. 132).

Por otro lado, el registro de beneficiarios presenta limitaciones para definir la acción habitacional en torno a cuestiones como las características del hogar, ya sea por la conformación de la familia beneficiaria del crédito o por el tipo de acción (adquisición, autoconstrucción, etc.). Para el caso de personas con discapacidad beneficiadas: “no se cuenta con la información de la ubicación de la vivienda asignada (planta baja), o de las características físicas de la vivienda” (Sandoval *et al.*, p. 132).

La falta de una mejor sistematización de la información no permite definir el impacto en la calidad del inventario habitacional; en todo caso, de acuerdo con el índice de calidad elaborado por Duhau la mayor parte de los créditos pudo haber impactado en el rubro de vivienda de calidad regular, puesto que

“[...] una parte importante de los créditos otorgados por el INVI a partir de 2001 para autoconstrucción de vivienda, ha venido siendo aplicada a la producción de vivienda adicional en lote propio, destinada a resolver problemas de 'desdoblamiento', es decir de la formación de nuevos hogares” (Duhau 2010, p. 62).

La evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda, contratada por Evalúa-DF, concluyó que existe una

“[...] falta de articulación entre los diferentes programas que se ocupan de la vivienda y su entorno: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Programa Social de Unidades Habitacionales, Programa de Recuperación de Espacios Públicos, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Programa de Vivienda en Conjunto y Programa de Atención a la Vivienda en Riesgo (Protección Civil), además de los programas que impulsan las propias delegaciones. Este problema no permite desarrollar eficientemente las acciones derivadas de las políticas de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo social” (Ferniza *et al.*, p. 111).

Por su parte, la evaluación del programa de Construcción de Vivienda en Conjunto resalta que, pese a los resultados alcanzados por el INVI:

“[Parece] encaminarse a la homologación con la política federal de vivienda, caracterizada por el otorgamiento de crédito para facilitar la colocación del producto de los desarrolladores inmobiliarios, donde la participación pública se limita a otorgar subsidios” (Sandoval *et al.*, p. 93).

IV.6 Otras dimensiones del desarrollo social

Existen acciones gubernamentales orientadas a facilitar el acceso a servicios públicos fundamentales (transporte y agua potable, principalmente) que también inciden en el desarrollo social por la vía de los subsidios que el GDF aplica a cada uno de ellos, y que se vinculan fuertemente con el tema de la sustentabilidad ambiental.

Este último tema ha estado presente en mayor o menor medida en la agenda tanto de la administración 2000-2006, como de la 2006-2012. Durante la primera se llevaron a cabo acciones en materia de preservación del suelo de conservación en la capital que permiten la recarga de los mantos acuíferos así como la purificación del aire. No obstante, en algunas delegaciones se ha experimentado un aumento en el número de

asentamientos humanos irregulares, como en los casos de Xochimilco Tláhuac y Tlalpan.²⁸

Durante el mismo periodo también podemos mencionar acciones como la promoción (aunque insuficiente) del uso del transporte público mediante la sustitución de unidades de la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) en el DF o la construcción de la línea uno del Metrobús, que permiten reducir las emisiones de contaminantes al ambiente.

Durante la presente administración se puso en marcha el Plan Verde, como resultado de una consulta del mismo nombre, en la que se sometió a consideración de la ciudadanía cuáles debían ser las acciones primordiales a desarrollar durante el período de gobierno. Si bien son múltiples y variadas las líneas de acción prioritarias, a efectos de este trabajo nos concentraremos, como ya se mencionó, en las más relacionadas con el desarrollo social: provisión de agua potable y transporte público.

IV.6 Otras dimensiones del desarrollo social

IV.6.1 Agua potable

El acceso al agua potable es de suma importancia cuando del bienestar de las personas se trata; desafortunadamente, por tratarse de un bien escaso, presenta severos problemas de abasto para la ciudadanía, especialmente en el DF debido a su lejanía respecto de sus fuentes de abastecimiento.

Durante la época prehispánica la zona del Valle de México contó con amplios acuíferos como lagos, lagunas y ríos. Con el asentamiento de los conquistadores españoles en esta zona se dio inicio a un continuo proceso de desecamiento como parte del desafío que representó establecer un centro urbano en una zona propensa a las inundaciones y con una alta vulnerabilidad estructural en el suelo, de origen lacustre.

28 La Delegación Tlalpan, en su Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, ubicaba 133 Asentamientos Humanos Irregulares compuestos por 6,500 viviendas.

En la actualidad, a la falta de fuentes locales para la potabilización del agua se ha sumado la permanente preocupación gubernamental por expulsar las aguas residuales, sin aprovecharlas mediante un tratamiento adecuado. Otro problema relevante son las fugas que se producen en la red secundaria debido al envejecimiento de la tubería y al hundimiento de la ciudad. Si a esto se suma el desmesurado crecimiento de la población que reside en el Valle de México, se obtiene que, durante 50 años, el DF ha tenido que importar agua para el consumo humano de zonas ubicadas en otras partes del país, lo que ha puesto en riesgo la sustentabilidad hídrica de la entidad.

A pesar de que el derecho al agua se encuentra reconocido en la Observación General 15 del Comité de los DESCAs de la Organización de las Naciones Unidas, y tanto el PGD como el PDS recuperan este postulado, en la práctica, no existe un cumplimiento adecuado del mismo, ya que el líquido se distribuye de manera inequitativa. El mayor grado de carencia en la disponibilidad de agua potable se observa en dos grupos delegacionales caracterizados por sus altos niveles de marginación: Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa con pobreza alta, y Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras y Tlalpan con pobreza media.

Aunque el GDF ha realizado inversiones en materia de infraestructura y ha aumentado el número de tomas de agua, estas acciones no han logrado revertir aún la situación planteada, en que las personas de las zonas pobres tienen que realizar desembolsos proporcionalmente mayores para allegarse el líquido por medio de la compra de pipas, tinacos o garrafones, mientras que algunos usuarios con alta disponibilidad del líquido realizan un uso irracional del mismo.

Con la intención de revertir este último problema, así como para concientizar acerca del verdadero costo que implica el servicio, en los últimos años el GDF ha llevado a cabo un ajuste en las tarifas de agua, que ha concentrado el traslado de mayores costos hacia las clases medias.

Sin embargo, existen problemas de disponibilidad de agua potable en forma continua por parte de los usuarios del sistema. De acuerdo con la evaluación solicitada por

Evalúa-DF, en los últimos diez años, se ha experimentado un descenso tanto en la “disponibilidad total de agua para el DF como en la dotación en cada una de las 16 delegaciones”. A lo anterior se suman problemas de calidad y distribución del líquido vital y de equidad de sus tarifas, pese a que los diagnósticos oficiales señalen lo contrario (González *et al.*, pp. 1, 33, 44 y 94).

IV.6.2 Transporte público

Algunas de las acciones más importantes se han concentrado en el área del transporte público, por ejemplo:

- a) El aumento en el número de kilómetros del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) con la construcción de la línea 12, un hecho que se da casi diez años después de inaugurada la última línea, durante la administración Cárdenas-Robles. El costo aproximado del proyecto será de 20,000 mdp. Gracias a esta línea, los usuarios podrán realizar el recorrido entre las zonas de Tláhuac y Mixcoac en un tiempo aproximado de 45 minutos, algo impensable en las condiciones actuales. A lo anterior habrá que sumar la importante disminución en materia de contaminantes cuando la línea se encuentre en funcionamiento. Algunos de los logros esperados son: reducir en 400,000 toneladas al año la emisión de gases de efecto invernadero, construir una planta de tratamiento del agua utilizada en los talleres, y restituir los árboles que hubieran podido ser afectados con la construcción (SMAb).
- b) Durante la pasada administración se creó el sistema de transporte Metrobús, aunque el mayor impulso se ha dado en el gobierno actual en el cual se han puesto en funcionamiento tres líneas más. Gracias a este sistema, del año 2005 a la fecha, se han dejado de expulsar al ambiente 80,000 toneladas anuales de dióxido de carbono (CTS). Además de los beneficios ambientales, este sistema ha representado una disminución considerable en los tiempos de traslado para

las personas que utilizan este servicio, y sus estaciones han sido diseñadas para facilitar el acceso a las personas con discapacidad y adultos mayores.

- c) El Sistema de Transportes Eléctricos del DF (STE) cuenta con dos sistemas (Trolebús y Tren Ligero) cuyos beneficios abrevan tanto en materia de transporte como ambiental. El Trolebús cuenta con 289 unidades que recorren diez rutas con una longitud total de 258.79 km. Dos de estas líneas son consideradas como de cero emisiones aunque, de forma contradictoria, no cuentan con carriles confinados y se ubican en vialidades con una alta circulación vehicular. Por su parte, el Tren ligero recorre de la terminal del Metro Taxqueña a la delegación Xochimilco. Cuenta con 20 trenes de dos vagones que permiten transportar a 300 personas cada uno (aunque en horas pico esta cifra se vea rebasada considerablemente). Cabe apuntar que la infraestructura resulta insuficiente para atender la demanda, además de que la catenaria, vías y subestaciones están a punto de llegar al límite de su vida útil (González y Vidrio, p. 143).
- d) La Red de Transporte de Pasajeros (RTP) posee 91 rutas, algunas de ellas bajo la modalidad de servicio expreso. Las unidades utilizadas en este último ayudan a reducir de manera considerable los tiempos de traslado así como los niveles de contaminantes vertidos al ambiente, ya que cuenta con sistemas mecánicos de punta (RTPa). Además, este sistema cuenta con unidades dedicadas al traslado de mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y niños de forma exclusiva.
- e) Un sistema que no pertenece propiamente a la estructura orgánica del GDF pero en el que éste participó para su concreción es el Tren Suburbano, el cual permite reducir hasta en un 70% el tiempo de traslado de las personas que necesitan desplazarse entre el DF y la zona de Cuautitlán Izcalli. Tiene correspondencia con las líneas 6 y B del Metro, así como con la línea 1 del Metrobús. Como parte de las medidas de mitigación de las emisiones de contaminantes, el GDF recibió del GF 290 mdp que sirvieron para la compra de autobuses articulados para el sistema Metrobús.

- f) El GDF pretendía establecer 17 corredores de transporte público concesionado de los cuales se ha logrado instaurar entre otros, el de Anillo Periférico, el de Paseo de la Reforma, y el de Santa Fe. El reordenamiento del transporte público concesionado es una de las medidas de política más importantes, pero sólo se han dado los primeros pasos y se requerirá de un sostenido esfuerzo durante los próximos años para completarlo. Con estos nuevos sistemas se espera reducir el parque vehicular, además de las emisiones de contaminantes, mediante acciones como sustituir unidades obsoletas por nuevos autobuses, organizar de una mejor forma la circulación y recuperar el espacio público (González y Vidrio, p. 138).

En general, el presupuesto que el GDF destina a los organismos públicos de transporte se ha distribuido de la siguiente manera:

“[...] se asigna el 73.1% para el Metro, el 9.1% para RTP, el 7.4% para STE y solamente 1% para el Metrobús. No obstante que el presupuesto asignado al Metro tiene la mayor proporción de 2004 a 2009, se ha reducido en 5.1 por ciento sobre todo por la aparición del Metrobús en 2007” (González y Vidrio, p. 119).

Con excepción del Tren Suburbano, el resto de los sistemas de transporte cuenta con exenciones de pago para las personas adultas mayores, con discapacidad y jóvenes pertenecientes al Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo (PAJSR).

La incidencia en los niveles de bienestar que estos servicios proporcionan requeriría la realización de una evaluación de impacto, sin embargo, el sistema Metro, durante el año 2009, brindó más de 131 millones de servicios de cortesía (Metro), mientras que la RTP, cuyo último dato reportado corresponde al 2005, contabilizó 29 millones de personas exentas de pago (RTPb).

Si bien los aportes que estos sistemas reportan pueden parecer numerosos, con una población de más de ocho millones de personas y una proporción considerable con escasos recursos, el avance puede resultar aún limitado. Por tanto, es preciso instrumentar acciones de mayor relevancia que permitan descongestionar las vialidades, reducir los niveles de contaminación y disminuir los tiempos de traslado de

las personas, algo que no se alcanzará si se continúa privilegiando el uso transporte particular.

Adicionalmente, es importante resaltar que no existe un sistema integrado de movilidad, ya que “no hay suficientes equipamientos, infraestructuras ni mecanismos para facilitar la intermodalidad”. El transporte público colectivo de pasajeros no cubre la totalidad del territorio del DF, con lo cual se puede concluir que “la cobertura es limitada y diferenciada” pese a los avances mostrados en los últimos años. También existen insuficiencias al interior de algunos sistemas de transporte, como en el Metro en donde no hay unidades suficientes para el transporte de los pasajeros en los horarios de máxima demanda, o en el caso de la RTP, que no puede ofrecer una mejor cobertura en la rutas que cubren las zonas de mayor marginación (González y Vidrio, p. 192, 195 y196).

V. POLÍTICAS DEL GOBIERNO DEL DF PARA GRUPOS EN CONDICIONES DE EXCLUSIÓN O SUBORDINACIÓN SOCIAL

V.1 Adultos mayores

Hasta el año 2010, el DF contaba con una población total de 8,851,080 personas (INEGIb) de las cuales el 7.9% eran mayores de 65 años (687,855). Este grupo poblacional se ve aquejado de manera particular por factores que inciden negativamente en su calidad de vida, algunos de ellos son: la falta o insuficiencia de ingresos económicos, el padecimiento de enfermedades crónico-degenerativas²⁹ y psicosociales (sumado a la imposibilidad de recibir tratamiento cuando no se cuenta con un esquema de seguridad social) y el abandono por parte de sus familiares, entre otros.

Una de las primeras y más importantes acciones llevadas a cabo para atender a este grupo poblacional fue la instrumentación del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años (en el año 2009 la edad mínima fue reducida a 68 años). El presupuesto del programa en el año 2001 ascendió a 1,225 millones de pesos (mdp), en tanto que para el año 2010 llegó a una cantidad de 4,625 mdp, para alcanzar una cobertura de 454,275 personas (Cuarto Informe de Gobierno). El programa ascendió al rango de ley en el año 2003, con lo cual se garantizó su continuidad transexenal y se evitó que quedara a expensas de la voluntad de los gobernantes. Además, se convirtió en una obligación que éstos deben asumir destinando en cada ejercicio presupuestal los recursos necesarios para su operación.³⁰

Con estas acciones, el proceso de institucionalización de la política social del DF se ha ido afianzando en tanto que es la continuación de un proceso que dio inicio con la promulgación de la Ley de Desarrollo Social del DF en el año 2000.

En el año 2007, la creación del Instituto para la Atención de Adultos Mayores en el DF (IAAM) fue un paso más en el proceso de consolidación de la atención a este grupo,

29 De acuerdo con Cinta, *et. al.*, el número de muertes asociadas a este tipo de enfermedades se encuentra entre las primeras 10 causas de muerte en el DF (p. 48).

30 Véase *supra*, p. 49 y 70.

puesto que este organismo quedó encargado de desempeñar las funciones que durante los primeros seis años de operación del programa estuvieron a cargo de la Secretaría de Salud del DF. Además de la gestión de la pensión alimenticia, el Instituto incrementó sus acciones por medio de la inclusión de las visitas médicas domiciliarias, el apoyo social, la prevención de la violencia y la capacitación e investigación en temas afines; todo esto con la finalidad de poder brindar una atención integral a los adultos mayores en la entidad.

La pensión ha permitido dotar de cierta autonomía a los adultos mayores en tanto que ha reducido su dependencia económica de sus familiares y transforma el tipo de relaciones al interior de este grupo social, ya que de acuerdo con la Encuesta de Percepción de los Derechohabientes de la Pensión del año 2010, el 64% de los encuestados considera que sus relaciones familiares han mejorado (IAAM). Por consiguiente, el hecho de que los beneficiarios perciban un ingreso mínimo garantizado por ley, ha permitido que el 61% que no contaba con otro medio de ingreso pueda disponer de recursos para satisfacer mínimamente sus necesidades.

Pese a los avances, existen algunos problemas pendientes en el programa:

- a) Si bien el monto de la pensión no pretende cubrir todas las necesidades, resulta insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y otros bienes indispensables, por lo que Evalúa-DF ha recomendado que en un plazo de 15 años la pensión pueda evolucionar al alza para equipararse a un salario mínimo (Evalúa-DFb).
- b) Asimismo, el sistema de visitas de verificación de supervivencia representa para los Adultos Mayores autónomos un obstáculo para el desarrollo de sus actividades, por lo que se ha solicitado sea reemplazado por una presentación semestral del derechohabiente al módulo territorial que le corresponda (Evalúa-DFb).
- c) Es necesario reorientar las labores del personal del IAAM y aumentar las visitas de servicio para que se pueda avanzar hacia una atención integral del adulto mayor.

- d) Si bien el universo de personas al que está dirigida la pensión abarca casi la totalidad de los mayores de 68 años, no es posible obviar que las personas que sobrepasan los 60 años padecen riesgos de dependencia, privación y pobreza que se incrementan de forma acelerada entre los 65 y 69 años (Duhau 2009, p. 56). Asimismo, reducir la edad mínima de la Pensión implicaría un incremento aproximado de 50 mil beneficiarios por cada año de edad que se reduzca.

Además de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, existen otras líneas de acción del gobierno central enfocadas a la atención de los adultos mayores, como por ejemplo:

“[...] la extensión y profundización de la atención médica domiciliaria para personas adultas mayores y la ampliación de la atención médica-gerontológica especializada, a través de los programas de Atención Médica y Entrega de Medicamentos a Domicilio y Atención Integral del Adulto Mayor” (López *et al.*, p. 116).

En resumen, los programas más relevantes para este grupo poblacional se pueden apreciar en el siguiente cuadro, al que faltaría agregar los esfuerzos vinculados al tema de la violencia hacia los adultos mayores, la creación de la fiscalía especializada, los centros de atención de día, la gratuidad en el transporte público, entre otros. El último de los mencionados será analizado al tratar la política de transporte.

Cuadro V.1**Principales programas para adultos mayores de 68 años**

Programa	Objetivos	Población beneficiaria	Presupuesto 2011
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el Distrito Federal 2010	Otorgar una seguridad económica básica mediante la garantía del pleno ejercicio del derecho a la pensión alimentaria a todo adulto mayor de 68 años que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal.	480,000 personas	5,165 mdp
Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores.	Destinado al mismo número de beneficiarios de la pensión e incluido dentro del mismo presupuesto que la pensión.		
Atención Médica y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.	El número de servicios se contabiliza en el programa de la Secretaría de Salud del DF.		

Fuente: RO, 2011.

V.2 Infancia

En el DF, de acuerdo con el INEGI, la población infantil menor de 14 años de edad es cercana a los dos millones de personas (1,937,538), lo cual representa casi una quinta parte del total de la entidad. Se estima que de los niños menores de 12 años que habitan en el DF 1.33 millones se encuentran en condiciones de pobreza, lo que equivale al 75.9% de este grupo de edad. Por otra parte, del total de personas menores de 18 años, 1.9 millones estarían también en estas condiciones, es decir que

representan un 72.9% del total de este grupo (Minujin, p. 104). Si se desagregan los datos a nivel delegacional, Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco tendrían un 83% de la población menor de 12 años en condiciones de pobreza. Asimismo, hasta el año 2008, cerca de 80 mil niños en este rango de edad se encontraban excluidos del sistema escolar (Minujin, p. 195).³¹

La edad, al igual que en el caso de los adultos mayores, se ha convertido en un factor de riesgo para la niñez, pues como afirman Cohen y Franco de manera generalizada “[...] la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres” (p. 19), lo que puede agravarse en situaciones de crisis, en que las familias movilicen a sus miembros más jóvenes para trabajar y generar sustento o complemento del gasto familiar. Desafortunadamente, las actividades que los niños tienen que desempeñar la mayor parte de las veces se realizan en condiciones precarias o peligrosas (sobre todo en el sector informal), o bien, sin la garantía de algún esquema de protección o seguridad social puesto que, normativamente, el trabajo infantil se encuentra prohibido en México (Art. 123 constitucional).

El Programa General de Desarrollo 2007-2012 (PGD) reconoce que “los ámbitos de mayor vulnerabilidad en nuestra sociedad se ubican en la población infantil” (p. 23). En consecuencia, el GDF ha creado diversos programas que buscan tener un impacto en distintos ámbitos del desarrollo de los infantes, los más importantes se enfocan a atender las necesidades educativas y alimenticias.

En el plano educativo, la creación de los programas de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos, ha representado cierto apoyo para aquellas familias que cuentan con más de uno de sus miembros en algún plantel de los niveles de educación básica. El objetivo de estos programas es ayudar al gasto familiar evitando que las familias tengan que comprar esos artículos, y coadyuvar así a fortalecer la permanencia escolar.

El primero de estos programas quedó respaldado por una ley promulgada el 21 de enero de 2004, lo que garantiza su continuidad. Para el año 2010 contó con un

31 Ulloa, por su parte, identifica en el censo del año 2010 a 18,013 personas entre los seis y los once años de edad que no asisten a la escuela en el DF (p. 74).

presupuesto de 122 mdp y alcanzó una meta de 1.25 millones de paquetes. Pese a los beneficios que este programa reporta a la economía de las familias, ha ido perdiendo, de forma gradual, el impacto económico que representó al inicio de su instrumentación en el año 2001. Esto se debe a que los vales que se entregan representan una cantidad “anual de 60 pesos para preescolar; 110 pesos para primaria y 150 pesos para secundarias públicas” (Ulloa, p. 109), que representan montos rezagados respecto de las necesidades actuales en materia de útiles y materiales escolares de los estudiantes.

El segundo programa (Uniformes Escolares), pese a no contar con un respaldo legal similar al de Útiles Escolares, implica una inversión casi tres veces mayor. No obstante, es necesario considerar que el programa de uniformes cuenta con un par de objetivos adicionales: garantizar la seguridad de los estudiantes por medio de la identificación que permite la uniformidad en el vestido, y de prevenir posibles actos de discriminación entre los alumnos. Adicionalmente, este programa beneficia a diversas cooperativas que, en su mayor parte, son integradas por mujeres, a quienes se encarga la confección de dichos uniformes.

Otros programas relacionados con la educación son: Niños y Niñas Talento y Potencialidades. Estos, a diferencia de los programas de Útiles y Uniformes Gratuitos, tienen una perspectiva focalizada, ya que se dirigen a los alumnos de las escuelas públicas de primaria y secundaria que cuentan con promedios de calificación iguales o superiores a nueve. Mientras que los programas de Útiles y Uniformes buscan la equidad, Niños y Niñas Talento y Potencialidades son un claro estímulo al desempeño académico, con lo cual se corre el riesgo de agudizar las desigualdades entre los estudiantes.

Los beneficiarios de estos programas reciben una transferencia económica condicionada a la asistencia a clases extracurriculares que se imparten en los planteles del DIF-DF. Niños y Niñas Talento entrega \$3,000 de forma anual ministrando los recursos en mensualidades de \$150 y dos depósitos semestrales de \$600 cada uno. Cuenta con una cobertura de más de 120,000 niños y un presupuesto para el año 2011

de 185.5 mdp (RO 2010); lo que representa un decremento del 22% respecto del año 2010, que fue de 237 mdp.

Por su parte, Potencialidades, con una población beneficiaria mucho más acotada, otorga apoyos mensuales de hasta \$1,500 pesos a 280 niños que hayan demostrado un desempeño sobresaliente como beneficiarios de Niños y Niñas Talento. Los recursos de la transferencia deben utilizarse para la contratación de clases particulares en disciplinas científicas, culturales, sociales, deportivas o artísticas, lo que implícitamente se traduce en una valoración negativa de la calidad del sistema educativo oficial, pese a que el PDS 2007-2012 menciona en uno de sus objetivos la recuperación de la educación pública (PDS, p.21). Esto, que como ya mencionamos, no depende del GDF a nivel básico.

Además, pese a que las RO de este programa lo sitúan como el “más ambicioso de la presente administración” (RO 2010, p. 773) no se estipulan medidas para dar un seguimiento a los beneficiarios, lo que podría representar una inversión infructuosa con el paso del tiempo.

Al respecto Ulloa menciona:

“El programa no reconoce, como debería hacerlo en consecuencia, el talento de todos los niños [...] todos los niños tienen talentos, que existen inteligencias múltiples y capacidades diferentes de creación artística, científica y deportiva (como se manifiestan con toda claridad por ejemplo, en las olimpiadas para personas con capacidades diferentes) y que todos tienen derecho a crecer y desarrollar todas sus capacidades y potencialidades para ser personas productivas en la familia, en la comunidad, en el país y en el mundo [...]

Por otra parte no se tuvo capacidad para conservar en el programa a la mayoría de los tutores que formaron con el apoyo de distintas instituciones académicas, la Secretaría de Educación del GDF, con participación de la Secretaría de Cultura, del Instituto de Ciencia y Tecnología y el Instituto del Deporte, que fueron sustituidos, en muchos de los casos, con personal improvisado y carente del perfil de formación especializada que se requería [...]

Como consecuencia de todas estas limitaciones, no en todos los centros del DIF se tenía capacidad para impartir clases extraescolares que correspondieran a las preferencias que habían escogido los estudiantes o sus padres. Por el contrario, en su gran mayoría los centros del DIF redujeron su oferta a un espectro muy pobre de opciones, que [...] no cumplía con el que se había ofrecido de clases extraescolares a los alumnos y a sus padres” (Ulloa, p. 112).

Otro de los principales programas dirigidos a la infancia es el de Educación Garantizada, el cual tiene como objetivo asegurar un ingreso económico, hasta la edad de 18 años, a aquellos menores que por alguna circunstancia pierdan a la persona que funge como sostén económico de la familia, para que puedan continuar con sus estudios. Este programa representa un importante apoyo dado que se convierte en un soporte económico para los estudiantes; no obstante, como en otros casos, no establece mecanismos de participación social, además de que “las RO no garantizan que los recursos lleguen efectivamente a los niños, pues el apoyo puede ser apropiado por los tutores” (Torres, p. 32). Otra de sus principales debilidades se encuentra en que sólo cubre a los menores de 18 años cuyos padres hayan fallecido desde el año 2007.

Como parte del esfuerzo que el GDF realiza para evitar la deserción de los niños en los niveles de primaria y secundaria, desde el año 2001 se instrumenta el programa de Becas para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social. Si bien dicho programa presenta avances en cuanto a la cobertura, al pasar de 17,800 beneficiarios al final de la anterior administración a 22,785 en la actual, lo que representa un incremento del 27.9% (RO, 2011), sigue teniendo una cobertura muy baja. Además, es un programa con algún tipo de focalización territorial que concede preferencia a los hijos de madres solteras. Esto ocasiona que se trastoque el discurso de atención a la infancia, pues puede parecer que se trata de una acción que busca la equidad para las mujeres solteras que son cabeza de un hogar en lugar de un apoyo para la infancia. Por otro lado, el incremento del número de becas resulta insuficiente para atender la demanda efectiva y potencial de este grupo poblacional.

Los principales programas para la niñez se resumen en el Cuadro V.2.

Cuadro V.2**Principales programas de apoyo a la niñez**

Niños y Niñas Talento	Implantar un sistema de estímulos para los niños entre seis y quince años de edad que cuenten con un promedio superior a nueve.	120,000 niños	237 mdp (22% menos que en 2010)
Potencialidades	Coadyuvar a la incorporación de los niños inscritos en el Niños Talento en instituciones adecuadas para incrementar sus aptitudes; supervisar el desarrollo de las habilidades de los beneficiarios del programa; fomentar la participación activa de los padres o tutores y propiciar la colaboración de distintas instituciones.	280 niños	5 mdp
Desayunos Escolares	Contribuir a prevenir la desnutrición, apoyar a los niños que estudian en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional en el DF, contribuir a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.	116 millones de raciones para 722,666 beneficiarios	477.8 mdp
Educación Garantizada	Fortalecer la economía familiar específicamente para aquellos que perdieron su sostén económico; prevenir que los estudiantes, hasta los 18 años, dejen de estudiar por falta de recursos, y promover y fortalecer la conclusión de los estudios.	2,415 Niños o adolescentes	61.3 mdp (15% menos que en 2010)
Útiles Escolares	Dar cumplimiento a la Ley que establece este derecho en los niveles de preescolar, primaria y secundaria escolarizados, educación especial e indígena.	1,250,000 paquetes	123 mdp
Uniformes Escolares	Apoyar la economía de las familias y permitir la identificación de los alumnos para reforzar su seguridad.	2,500,000 uniformes	345 mdp (1% más que en 2010).

Fuente: RO, 2011.

Como puede observarse, salvo por los programas de Útiles y Uniformes Escolares, el resto incumple particularmente el principio de universalidad. Algunos otros, además, establecen criterios meritocráticos para el otorgamiento de sus beneficios (Niños y Niñas Talento y Potencialidades), y otros más preservan una de las principales barreras

para el acceso a bienes alimenticios (pago), como en el caso de los desayunos escolares.

Estas cuestiones, más otras señaladas por la Evaluación de la Política de Infancia en el DF, llevaron a concluir a Evalúa-DF que, pese a los avances en materia programática y normativa,

“[...] no existe una política de infancia integral y comprensiva que asegure a todas las niñas, niños y adolescentes del DF el cumplimiento de sus derechos en un contexto de equidad y justicia social. Sin esto no será posible asegurar a los habitantes del DF las oportunidades y el florecimiento humano que merecen” (Evalúa-DF).

V.3 Juventud

En 2010 en el DF el número de personas que se ubicaba entre los 15 y los 29 años de edad era de 2,203,472 personas, lo que representa casi el 25% de la población total de la entidad. Los principales factores de riesgo que aquejan a este grupo son: una temprana inserción en el mercado laboral, la falta de fuentes de trabajo adecuadamente remuneradas (PGD, p. 24), una prevalencia de conductas de riesgo que afectan su salud de diversas maneras tales como accidentes de tránsito, transmisión de enfermedades sexuales y embarazos tempranos, adicciones, entre otras.

La acción gubernamental que ha intentado contrarrestar estos factores se ha presentado de muy diversas maneras pero ha prevalecido una óptica de atención de grupos vulnerables más que de cumplimiento de los derechos de las personas; en otras palabras, se ha puesto

“[...] un énfasis importante en la oferta de servicios antes que en la promoción de procesos de participación de las y los jóvenes en la resolución autónoma de sus necesidades y demandas” (Morales Gil *et al.*, p. 25).

Casi todas las líneas de acción del Instituto de la Juventud del DF presentan esta óptica. Además, pese a que existe una abundante oferta de programas dirigidos a los jóvenes, la carencia de diagnósticos imposibilita el diseño de estrategias de acción basadas en sus necesidades y problemáticas.

Un ejemplo de este tipo de acciones se encuentra en el Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo (PAJSR), el cual cuenta con el objetivo de crear alternativas de prevención de la violencia, el delito y las adicciones. Para tal fin, en el año 2010 se destinaron poco más de 35 mdp distribuidos en tres diferentes vertientes: apoyo de transporte; apoyo a tutores sociales (miembros de las zonas de aplicación del programa que cuenten con autoridad moral), y promoción de actividades académicas, culturales, deportivas y de capacitación para el empleo. Asimismo, dentro del PAJSR existe una línea de acción encaminada a otorgar bicicletas de forma anual,³² una acción que podría estar vinculada a una estrategia de corte ambiental o deportivo, pero que no supera la dotación de apoyos ni el carácter asistencial de la medida (Morales Gil *et al.*, pp. 17, 246 y 403).

Uno de los mayores logros por parte del GDF, se encuentra en la atención de las necesidades educativas de este grupo poblacional, lo cual se consiguió con la creación en el año 2001 del IEMS y la UACM. Durante 2009 el IEMS contó con una oferta educativa de 17,850 espacios en el sistema escolarizado y 6,284 en el semiescolarizado (IEMSb). Para cumplir con este cometido dispuso de un presupuesto de 469 mdp (IEMSa). A la fecha cuenta con diecisiete planteles³³ distribuidos en 15 de las 16 demarcaciones políticas del DF. La evolución de la matrícula que el Instituto ha tenido a lo largo de su historia se puede observar en el Cuadro V.3.

Cuadro V.3 Matrícula del IEMS por modalidad y generación

Año	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
-----	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

32 Las RO del programa de entrega de bicicletas presentan bastantes inconsistencias, una de ellas es la falta de un presupuesto para tal fin, además de que establecen una meta de entrega de 600 unidades para 300 jóvenes brigadistas, lo que implicaría entregar dos bicicletas a cada beneficiario. Si bien estos errores podrían atribuirse a errores tipográficos, cabe aclarar que no terminan de esclarecer los objetivos del programa. Véase: RO 2010, p. 206.

33 El plantel del IEMS de la Delegación Venustiano Carranza opera en instalaciones provisionales en espera de que se cumpla el compromiso de campaña del Jefe de Gobierno Lic. Marcelo Ebrard Casaubón de construir cinco nuevos planteles para esta institución, uno de ellos en esta demarcación.

Modalidad/ generación	3,062	5,901	8,002	11,422	13,647	15,192	17,957	19,138	17,317
Modalidad ad semies- cola- rizado							3,193	5,444	6,221
Total	3,062	5,901	8,002	11,422	13,647	15,192	21,150	24,582	25,538

Fuente: Ulloa, Manuel, 2010.

Un programa que también incide en la educación media es el de Bachillerato a Distancia (B@D), el cual busca que todas aquellas personas que por diversas circunstancias no han podido concluir sus estudios en este nivel cuenten con una oportunidad para lograrlo. El programa tiene sus antecedentes en una línea de acción similar para la población migrante mexicana y latinoamericana residente en tres ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica y en una de Canadá (Ulloa, p. 157).

El programa de B@D está basado en un currículo innovador que se caracteriza por la naturaleza interdisciplinaria de sus asignaturas y por el desarrollo sistemático de habilidades diversas por parte del estudiante a lo largo de su trayectoria curricular, que incluye habilidades comunicativas, cognitivas, metacognitivas, metodológicas, matemáticas e informáticas, así como algunas actitudes y valores centrales para la vida ciudadana (2010, p. 157). Entre 2008 y 2010, el número de beneficiarios de este programa ascendió a 7,093; en 2010 fue seis veces mayor que la matrícula inicial en el año 2008 (véase Cuadro V.4).

Cuadro V.4 Aspirantes que ingresaron a cursos propedéuticos y alumnos inscritos por generación en el B@D de la SEDF

Convocatorias del B@D	Aspirantes que ingresaron a cursos propedéuticos	Alumnos inscritos en el B@D	%
2008-1	974	331	33.98

2008-2	2700	746	27.62
2008-3	2015	812	40.29
2008-4	1703	554	32.53
2009-1	1183	459	38.79
2009-2	2535	966	38.10
2009-3	3176	1139	35.86
2010-1	5494	2086	37.96
2010-2	2359	No se cuenta con datos	
Total	22089	7093	32.11

Fuente: Elaboración propia con base en Ulloa, Manuel, 2010.

En conjunto, los sistemas educativos del GDF en el nivel medio superior cubrirían solamente el 6.2% del total de personas que cursan este nivel en el DF (423,849) (SEa), en instituciones tanto públicas como privadas, por lo que aún habría 270,000 personas excluidas de este nivel académico.

Pero las acciones no se han circunscrito a la ampliación de los espacios educativos, también se ha buscado abatir los niveles de deserción escolar debidos a la falta de recursos económicos. Para esto el GDF creó el programa de estímulos Prepa Sí, que otorga a los estudiantes residentes en el DF que cursan el bachillerato en las distintas escuelas públicas de la entidad un beneficio económico diferenciado de acuerdo a sus calificaciones, que suponen relacionadas exclusivamente con su desempeño y esfuerzo.

Es importante resaltar que el actual esquema de otorgamiento diferenciado de becas contraviene el principio de equidad social que estipula la LDS, pues pese a que el objetivo del programa busca “mejorar el desempeño académico de los estudiantes, estableciendo condiciones que permitan una mayor equidad educativa” (RO 2010, p. 317), cabe plantear la pregunta: ¿de qué forma se podría alcanzar dicha equidad

cuando se otorgan menores montos económicos a los alumnos con menores promedios, que podrían ser (y en su mayoría son) los que cuentan con condiciones de vida más precarias?

En el año 2010 esta estrategia se amplió a los beneficiarios que reciban el apoyo en preparatoria y que continúen sus estudios de nivel superior en alguna universidad pública ubicada en el DF, siempre y cuando no perciban algún apoyo similar por parte de otra institución. Este beneficio se entrega únicamente durante el primer año del plan de estudios universitario.

El programa estableció una meta para el año 2011 de 200,000 estudiantes (10 mil menos que en 2009), y se le destinaron 1,230 mdp, administrados por el Fideicomiso de Educación Garantizada. Es necesario mencionar que este programa puede poner en cuestión el enfoque de derechos ante la condicionalidad de los estímulos por la realización de actividades comunitarias obligatorias (Evalúa-DFc).

El programa Prepa Sí, por su propia naturaleza no puede ayudar a incrementar la matrícula en el nivel medio superior, ya que no incide sobre la ampliación de la oferta. Tal como se puede observar en el Cuadro V.5, en 2010,

“[...] de los 426,210 jóvenes que tenían entre 15 y 17 años de edad, 239,010 (56.1%) asistían a la escuela para cursar estudios en educación media superior y superior (lo que significó una disminución de 6.2 puntos porcentuales, respecto al 62.3% de los jóvenes de ese grupo etario, que se encontraban en esa condición en el año 2005)” (Ulloa, p. 143).

Cuadro V.5 Población de 15 a 17 años, según condición de asistencia a la escuela y en particular a la educación media en el DF, en los eventos censales de 2000, 2005 y 2010

Eventos censales	Población 15 a 17 años	Asistencia a la escuela	%	Asistencia EMS	%	No asisten	%	No espec.	%
2000	470,903	343,412	72.9	256891	54.6	214,012	45.4	968	0.2
2005	438,405	334,605	76.3	273,110	62.3	165,295	37.7	2,398	0.5

2010	426,010	332,541	78.1	239,000	56.1	187,000	43.9	1,641	0.4
------	---------	---------	------	---------	------	---------	------	-------	-----

Fuente: Ulloa, 2010.

Por otro lado, el IEMS también cuenta con un sistema de becas exclusivo para sus estudiantes, que abarcó a 46,049 beneficiarios, para lo cual fue necesario un presupuesto de 40 mdp en el año 2010, lo cual representó un incremento sustancial de casi cinco veces si se le compara con las 9 mil becas que se otorgaron en el año 2007.

Cabe apuntar que si bien los programas de becas y estímulos intentan combatir la carencia de ingresos, bajo la hipótesis de que es la principal causa de deserción en las escuelas, el monto solamente asciende a medio salario mínimo en el caso de las becas del IEMS (en tanto que en el caso de Prepa Sí no se alcanza este umbral y está diferenciado por promedios de calificaciones). Además, no se cuenta con un sistema de protección del poder adquisitivo que podría alcanzarse si se aumentaran gradualmente dichos montos de acuerdo con la evolución del índice nacional de precios al consumidor. Si bien es un acierto anclar las transferencias a la evolución del salario mínimo (o una proporción de éste), no puede dejar de subrayarse que el propio salario mínimo se rezaga año con año respecto a la inflación realmente observada.

Por lo que corresponde a la educación superior, hasta el primer semestre del año 2010, la UACM ofreció 10,463 plazas distribuidas en los diversos planes de estudio que posee en los niveles de licenciatura y posgrado. El presupuesto destinado ese año a la institución fue de 755 mdp.

La conformación de la UACM es el primer esfuerzo en la construcción de universidades públicas en el DF después de más de tres décadas. No obstante, de acuerdo con la SE del DF, en la entidad hay 384,594 (SE-DFb) personas cursando el nivel superior tanto en universidades públicas como privadas, por lo que el número de lugares ofertado por la UACM, representa tan sólo un 2.72% del total de estudiantes en este nivel, una contribución aún muy insuficiente respecto de las necesidades en este nivel educativo.

Hasta el año 2005, en el DF había 1,152,269 (SE-DFb, p. 9) personas entre los 20 y 29 años de edad que no cursaban la educación superior, por lo que si comparáramos esta cifra con el número de lugares ofertados por la UACM, se estaría atendiendo a un 0.9% de esta población; sin embargo, no toda la población mencionada es demandante del servicio y carecemos de este dato para realizar el cálculo pertinente.

Finalmente, habría que añadir que existe una polémica abierta y diferentes opiniones de la comunidad en cuanto al modelo pedagógico de la institución, ya que mientras algunos pretenden que se le evalúe conforme a los indicadores de eficiencia vigentes a nivel nacional, otros sostienen que se trata de un modelo innovador que debe ser valorado con otros parámetros y una mirada distinta.

Los principales programas de atención a los jóvenes se resumen en el Cuadro V.6.

Cuadro V.6 Principales programas de apoyo a los jóvenes

Programa	Objetivo	Población beneficiaria	Presupuesto 2011
Bachillerato a Distancia	Asegurar que toda la población de la Ciudad de México que se encuentra en condiciones de cursar el nivel medio superior, cuente con una propuesta novedosa y con un alto nivel académico.	2,500 estudiantes	Las RO no establecen el presupuesto para este programa.
Prepa Sí	Operar un sistema de estímulos económicos para impedir que los jóvenes y demás estudiantes que cursan el bachillerato en instituciones públicas en cualquiera de sus modalidades, ubicadas en la Ciudad de México, tengan que abandonar sus estudios por falta de recursos económicos.	200,000 estudiantes del nivel medio superior y superior	Las RO sólo mencionan el tabulador del apoyo que es: 1) promedio de 6.0 a 7.5, \$500; 2) de 7.6 a 9.0, \$600; 3) de 9.1 a 10, \$700. Con una duración de 10 meses y máximo tres años.

Becas del Sistema Bachillerato	Impulsar y motivar el logro académico de los estudiantes del Sistema de Bachillerato del GDF para alcanzar la condición de alumno regular.	45,246 becas (3% menos que en 2010 cuando se otorgaron 46,409 becas).	40 mdp
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	Promover la integración social de jóvenes de entre 14 y 29 años de edad en situación de riesgo, para prevenir la violencia, el delito y las adicciones, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, así como generar una mejor convivencia familiar y comunitaria.	10 mil jóvenes por mes	37.8 mdp
Jóvenes (en) Impulso.	Impulsar a las y los jóvenes para que se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios, comprometiéndolos a colaborar en beneficio de su ciudad.	Beneficiar al menos 2,800 jóvenes por mes con un total de 28,300 becas anuales, según lo permita la programación presupuestal.	28.8 mdp (12% menos que en el 2010)

Fuente: Mundo, Ángel, 2010.

Si bien es de reconocerse el avance que particularmente en materia de fomento a la educación en el nivel medio superior ha tenido la política hacia los jóvenes del DF, es necesario establecer algunas de sus principales debilidades, entre las que pueden mencionarse la falta de elaboración del programa sectorial de educación, el hecho de entregar becas heterogéneas a los jóvenes en escuelas de educación media superior, en donde los jóvenes con mayores dificultades pueden estar recibiendo montos menores, además de que los estímulos económicos cuentan con un carácter condicionado (Evalúa-DF).

Por último, como se recoge en la Evaluación de la política hacia los jóvenes en el DF, pese a la abundancia de programas, estos

“[...] se realizan en ausencia de conducción estratégica expresa y, por tanto, se observan desarticulados, concentrados en unas cuantas asignaturas y realizando acciones y alcances muy dispares” (Morales Gil *et al.*, p. 313).

V.4 Personas con discapacidad

Un grupo de personas que desde la administración 2000-2006 adquirió el estatus de prioritario para la atención del GDF es el de las personas con discapacidad. De acuerdo con los datos del Censo 2005, en el DF existían 159,754 personas con alguna discapacidad, lo que representaba el 1.8% de la población total. Los datos del Censo 2010 arrojan un total de 385,385 (INEGI) personas, lo que implicaría un incremento de 2.4 veces en la magnitud de este grupo, que parece difícil pueda corresponder a un crecimiento real de la discapacidad y probablemente se explique por un cambio metodológico y de registro.

Desde la administración 1997-2000, se han venido desarrollando diversas acciones para atender a este grupo, entre las que resalta la modificación de la infraestructura urbana para mejorar la movilidad de estas personas; sin embargo, el esfuerzo es aún insuficiente.

También es importante mencionar la atención que desde el año 1998 se les comenzó a prestar en las Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR), construidas en los Centros de Atención Comunitaria del DIF. Las UBR han representado un fuerte apoyo, puesto que proporcionaron atención a 15,754 personas³⁴ durante el año 2010, con un presupuesto para desempeñar sus labores de poco más de 43 mdp. Sin embargo, el proyecto original de contar con al menos una UBR para cada delegación no se ha completado.

Por su parte, el programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, creado en el año 2001, aumentó su cobertura durante la presente administración en un 15%, al pasar de 70,688 beneficiarios en 2006, a 81,337 en 2010, para lo cual le fue asignado un presupuesto de 800 mdp en este último año. La evaluación de este programa, llevada a cabo en el año 2008, estimaba en un 64% su cobertura pues, debido a la falta de un censo actualizado sobre el número de personas con discapacidad, el universo contemplado era de 109,134 personas (Culebro *et al.*, p. 199).

34 Además, se han establecido convenios de colaboración con cuatro Unidades de Rehabilitación. Véase: <http://www.dif.df.gob.mx/dif/apoyo/DAPDUBR.php>

Al igual que con otros programas de transferencias económicas, se puede argumentar que medio salario mínimo, monto de ayuda económica fijado por la ley respectiva para este grupo, resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de una persona. No obstante, otros programas dirigidos a esta población pueden abreviar en la elevación de sus niveles de bienestar; por ejemplo, la expedición de constancias de discapacidad permanente que permiten obtener beneficios fiscales para la apertura de negocios, o bien, los beneficios recibidos como parte del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), además de los programas de gratuidad en el transporte.

Los principales programas del gobierno central para las personas con discapacidad se aprecian en el Cuadro V.7.

Cuadro V.7 Principales programas de apoyo a personas con discapacidad

Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad	Brindar asistencia social a las personas con discapacidad, y de manera prioritaria a personas con discapacidad de escasos recursos económicos.	81,337 personas	800 mdp
Atención a personas con discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación	Brindar atención a personas con discapacidad y a sus familias en la Unidades Básicas de Rehabilitación del DIF-DF.	15,754 servicios	43 mdp
Expedición de constancias a personas con discapacidad permanente	Otorgar a las personas con discapacidad permanente los instrumentos necesarios para una mejor calidad de vida.	9,743 constancias	1.6 mdp

Fuente: Mundo, Ángel, 2010.

El diseño y la operación de los programas dirigidos a este grupo poblacional no han tomado en cuenta las propuestas manifestadas en el diagnóstico denominado *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el DF* (Culebro, p. 6). Además “el programa no cumple con el principio de universalidad, ya que el número de personas beneficiadas depende del monto del presupuesto con el que cuente” (Culebro, p. 102). Asimismo, no existen mecanismos de exigibilidad.

V.5 Igualdad sustantiva de mujeres y hombres.

Las mujeres representan más de la mitad de la población del DF. De acuerdo con el Censo del año 2010, en la entidad vivían 4,617,297. Pese a la importancia numérica que poseen, éste es un grupo poblacional que históricamente se ha encontrado marcado por el estigma de la discriminación, los abusos y la falta de respeto a sus derechos. Al utilizar el modelo de análisis propuesto por Adelantado, se pueden observar los distintos problemas que de manera cotidiana enfrentan las mujeres, por ejemplo:

“Los factores de desigualdad y marginación que afectan a las mujeres se presentan en por lo menos tres de las cuatro esferas que conforman la estructura social (relacional o comunitaria, estatal, familiar y mercantil). En la esfera doméstica comienzan a sentirse los efectos de la discriminación, pues como quedó asentado en el caso de las niñas, la familia puede considerar que la inversión educativa es un gasto innecesario;³⁵ es también en este espacio donde pueden padecer maltrato o violencia verbal o física por parte de sus padres o cónyuges.³⁶ Por otro lado, en la esfera mercantil pueden padecer dificultades para acceder a un trabajo, ser despedidas por encontrarse embarazadas, obtener remuneraciones menores por realizar trabajos similares a los varones, o ser víctimas de acoso sexual. Por último, la esfera estatal, al no reconocer o por lo menos restringir la vigencia de sus derechos en materia de salud reproductiva, de no violencia, etc., es otro factor que puede dar paso a la perpetuación de los niveles de pobreza y desigualdad padecidos por las mujeres” (Mundo 2010, p. 77).

La creación del Instituto de las Mujeres del DF representó una de las primeras acciones encaminadas a intentar abatir estas problemáticas. Adicionalmente se han venido sumando importantes soportes institucionales como la promulgación de la Ley del Instituto de las Mujeres del DF en el año 2002, las Leyes de Igualdad Sustantiva entre

35 Se estima que cerca del 55% de las mujeres mayores de 20 años padecen algún rezago educativo a nivel nacional.

36 Como lo destaca el Diagnóstico Sobre la Condición Social de las Mujeres en el Distrito Federal realizado por la Oficina de Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), una de cada cuatro mujeres de la capital ha vivido violencia laboral o violencia comunitaria, no obstante en el terreno doméstico es donde las cifras se incrementan significativamente ya que el 46.2% de las mujeres de 15 años y más sufren algún tipo de violencia por parte de su pareja, estando en primer lugar la violencia a mujeres separadas o divorciadas, seguidas de las mujeres casadas o unidas y las mujeres solteras.

Hombres y Mujeres del año 2007, y la de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que data del año 2008.

A pesar de todo este entramado institucional, existen problemas difíciles de erradicar. Por ejemplo, no obstante que la denuncia se convierte en una de las principales herramientas en la búsqueda de la erradicación del maltrato y de la violencia hacia las mujeres (Pérez, 2010), de acuerdo con el INEGI la tasa de homicidios en contra de mujeres en el año 2008 fue de 2.5 por cada 100,000 mujeres en la entidad, y entre los años 2003 al 2008 se ha registrado un incremento en esta cifra (INEGI), pese a que son ya varios años a lo largo de los cuales se ha intentado hacer efectivos sus derechos.

Una de las acciones más trascendentes se dio por medio de la modificación al Código Civil del DF, cuando se logró despenalizar la interrupción del embarazo antes de su décimo segunda semana, lo que representó hacer válido el derecho de las mujeres a decidir en torno a su salud reproductiva. Derivado de esta adecuación, en el período comprendido entre abril de 2007 y junio de 2010 se habían practicado 42,640 procedimientos de interrupción, todos ellos, salvo uno, exitosos (SSb).

Otro apoyo significativo ha sido la instrumentación del Programa Atención Integral de Cáncer de Mama (PAICMA), con el cual se busca detectar este padecimiento de forma temprana para permitir un tratamiento oportuno del mismo. Algunas de las fortalezas detectadas en este programa fueron: la detección temprana, la estrategia de atención que permite acercar el servicio a distintas áreas del DF y su integralidad (detección, tratamiento y acompañamiento psicológico); en tanto que entre sus principales debilidades se encontraron: deficiencias en el diseño, falta de procesos informáticos de planeación, inexistencia de procedimientos regulares para verificar la calidad de los equipos y falta de estrategias para realizar mastografías subsecuentes entre las mismas usuarias (Incháustegui, pp. 156 y 157).

Existen otros programas (véase Cuadro V.8) que, tanto por el nivel de cobertura como por el presupuesto destinado, se muestran limitados para atender a este grupo. Entre

ellos se pueden mencionar el de Reinserción Social, cuyos objetivos se concentran en atender a todas aquellas mujeres que hayan sido víctimas de violencia por parte de sus parejas para que puedan recuperar una vida normal. Además, se prestan servicios de bolsa de trabajo, capacitación, guarderías, vivienda, salud, educación, asistencia social, atención a jóvenes, atención jurídica y talleres con perspectiva de género. Este programa también incluyó la entrega de una transferencia monetaria, que se ha transformado en el programa Seguro Contra la Violencia Familiar, de \$1,537 mensuales por un período de un año.

Por otro lado, el programa creado en 2010, denominado Atención Integral para Madres Solteras Residentes en el DF, a cargo del DIF-DF, en teoría buscaba entregar un apoyo que podría proporcionarse en especie o de forma monetaria, equivalente a cuatro días de salario mínimo de forma mensual; sin embargo, no contó con un presupuesto establecido, pese a que estaba pensado para una población beneficiaria de 10,000 mujeres.

Cuadro V.8

Principales programas dirigidos a mujeres

Programa	Objetivo	Población beneficiaria	Presupuesto 2010.
Atención Integral del Cáncer de Mama	Incidir en las tasas de morbilidad y mortalidad por cáncer de mama en la población femenina del Distrito Federal por medio de la detección oportuna mediante la realización de la mastografía de pesquisa, diagnóstico y tratamiento.	50,000 estudios	Las ministraciones para el pago de los estudios se realizarán conforme a lo establecido en los convenios de colaboración con los prestadores de servicios y de acuerdo con la autorización del Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento del Programa.
Reinserción social para mujeres víctimas de violencia familiar	Brindar las condiciones básicas necesarias para impulsar su autonomía y continuar su proceso de atención especializada, hasta alcanzar una vida libre de violencia.	400 mujeres	1 mdp
Atención integral para madres solteras residentes en el DF	Otorgar un apoyo alimentario equivalente a cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y brindar atención integral a las madres solteras de bajos recursos.	10,000 mujeres.	El presupuesto autorizado para la operación de este programa en el ejercicio fiscal 2010 estará en función de la disponibilidad de presupuesto.

Fuente: Mundo, Ángel, 2010.

En materia de equidad de género y reconocimiento de la diversidad también ha habido decisiones como el apoyo que han tenido las personas del mismo sexo para legalizar sus uniones y para facilitar la adopción de menores de 18 años, algo que hasta hace algún tiempo era impensable. En noviembre de 2006 se aprobó la Ley de Sociedades de Convivencia, por medio de la cual, las personas del mismo sexo obtenían el reconocimiento jurídico de sus uniones. No obstante para completar el proceso era necesario modificar un par de artículos del Código Civil del DF; esto sucedió en 2009

con la modificación del artículo 146. Anteriormente, el artículo sólo reconocía al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer, en cambio, en la actualidad se reconoce que el matrimonio “es la unión libre entre dos personas para realizar la comunidad de vida en donde ambos se procuran respeto, igualdad y ayuda mutua”.

Este artículo necesitaba de la adecuación de otro artículo del mismo Código para facultar las adopciones. Con estas reformulaciones, no sólo los cónyuges que tuvieran más de dos años de casados, sino también los concubinos (que acreditaran más de dos años de convivencia ininterrumpida) y las personas físicas solteras mayores de 25 años, tendrían las mismas posibilidades de adoptar.

Estas modificaciones legales fueron sujetas a un juicio de inconstitucionalidad que fue resuelto en agosto de 2010 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La SCJN determinó en el caso del artículo 146 que dado que “el concepto de matrimonio ha evolucionado y superado su concepción tradicional, y que en la actualidad, se reconoce que en él no únicamente cuenta como elemento importante el de la función reproductiva” (SCJN), no existía ningún impedimento legal para validar este tipo de uniones. Por otro lado, en torno al artículo 391, la Corte dictaminó que “la orientación sexual constituye sólo una forma de expresión de la naturaleza humana, más no un elemento que afecte la calidad de vida de una persona y de ahí su calidad de padres” (SCJN).

Adicionalmente a estas acciones específicas en materia de género y diversidad, se cuenta con un presupuesto con perspectiva de género que atraviesa el conjunto de todos los otros programas y acciones del GDF. Dentro de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, el artículo 10 establece la obligatoriedad de incluir una partida presupuestal para todas las unidades que ejerzan algún tipo de gasto público para que incluyan la perspectiva de género. Gracias a esto, con el paso del tiempo,

“[Los] instrumentos metodológicos que guían la elaboración de los presupuestos con la perspectiva de género han ido mejorándose desde que comenzó su implementación haciéndose más suficientes, pertinentes y consistentes, especialmente para aquellas instituciones cuyos beneficiarios son personas [...] [Sin embargo,] la transversalización de la perspectiva de género en el

presupuesto y en los programas públicos se encuentra en desarrollo” (Faúndez *et al.*, p. 140).

Asimismo, los presupuestos con perspectiva de género han evolucionado positivamente, aunque no se encuentran libres de tensiones; entre ellas, el hecho de que el énfasis se encuentra puesto en el marco conceptual en dichos procesos, por lo que, prácticamente, se trata de un presupuesto etiquetado para las mujeres (Faúndez *et al.*).

En resumen, podemos afirmar que el tema de la equidad de género se encuentra incorporado a la agenda gubernamental del DF, y que ha experimentado los avances más sustanciales en el plano normativo, en tanto que es en el plano operativo donde se encuentran las principales ventanas de oportunidad. Por citar un ejemplo, existen recursos insuficientes tanto humanos como financieros en la vertiente de la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

V.6 Pueblos y comunidades indígenas

El Censo 2005 del INEGI reconocía la existencia de 279,210 indígenas en el DF (Navarrete, p. 22), mientras CONAPO consideraba que alcanzaban 420,000. El Censo 2010 solamente ubica a 123,224 personas mayores de tres años que hablan alguna lengua indígena, lo que implicaría una reducción del 44% de este grupo en la entidad en tan sólo cinco años; sin embargo, esto parece deberse a un cambio en la metodología de INEGI. Por otra parte, en el mismo censo, alrededor de 340,000 personas declararon ser indígenas en el DF (criterio de autorreconocimiento), independientemente de que hablen o no una lengua indígena.

Desafortunadamente, la falta de un criterio más sólido para identificar a los indígenas dificulta un mayor acercamiento a este grupo poblacional. Independientemente de esta situación, los indígenas se encuentran ante una paradoja pues si bien es cierto que se les considera preservadores de la cultura de nuestro país, por otro lado, sistemáticamente son discriminados y marginados, por lo que tienen que enfrentar

bajos niveles educativos y pocas oportunidades de acceso a estos servicios, así como falta de oportunidades laborales, principalmente.

Si bien es cierto que los indígenas se encuentran incluidos dentro de la agenda gubernamental, algo perceptible en la presencia de varias líneas de acción asignadas a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), la realidad es que el grupo cuenta con uno de los menores presupuestos destinados a atender sus condiciones de pobreza y desigualdad, con poco más de 120 mdp en el año 2011.

A lo anterior habrá que añadir el hecho de que la mayor parte de los beneficios de los programas de la SEDEREC se limitan a la aprobación de proyectos productivos (que no necesariamente tendrían como beneficiaria a la población indígena), al otorgamiento de subsidios (ayudas), o el financiamiento de actividades como las fiestas tradicionales y patronales (acciones que no tienen objetivos sustantivos en el combate a los factores de riesgo y desigualdad que aquejan a esta población).

El Cuadro V.9 presenta los principales programas dirigidos a la población indígena y asignados a la SEDEREC durante el año 2010.

Cuadro V.9 Principales programas de atención a la población indígena

Programa	Objetivo	Población beneficiaria	Presupuesto 2011
Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas	Apoyar las distintas manifestaciones sociales, culturales, lingüísticas y comunitarias de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como ayudar en la gestión social.	469 ayudas	23 mdp
Recuperación de la Medicina Tradicional y Herbolaria de la Ciudad de México	Recuperar, impulsar y promover la medicina tradicional en la atención primaria de la salud en los pueblos originarios, particularmente a mujeres, niñas, niños y adultos mayores, así como rescatar, conservar y cultivar el recurso herbolario del DF.	57 ayudas	5.2 mdp

Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México	Apoyar a productores rurales del DF a través de proyectos productivos agropecuarios y piscícolas, industrialización, transformación y desarrollo tecnológico.	2,881 ayudas	31.9 mdp
Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes	Proporcionar apoyos y ayudas a los habitantes del DF que han migrado y a sus familiares, así como a los migrantes nacionales o internacionales, en calidad de huéspedes.	441 ayudas	17.3 mdp
Agricultura Sustentable a Pequeña Escala en la Ciudad de México	Otorgar ayudas a personas y grupos de trabajo para fomentar la agricultura sustentable a pequeña escala, así como a personas para la formación, difusión, monitoreo y seguimiento de las actividades relacionadas con el programa para propiciar la participación social.	262 ayudas	18.4 mdp
Cultura Alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial de la Ciudad de México	Ayudar a personas en lo individual y grupos de trabajo para fomentar la cultura alimentaria, artesanal y sus procesos de desarrollo y transformación, así como promover la comercialización de productos alimentarios y artesanales.	43 ayudas	11.9 mdp
Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante	Ayudar a mujeres rurales, indígenas, huéspedes y migrantes mediante el apoyo a proyectos productivos que mejoren su economía familiar, así como a disminuir la brecha de desigualdad que padecen las mujeres de estas comunidades.	87 ayudas	9.45 mdp

Fuente: Mundo, Ángel, 2010.

Los programas para los indígenas presentan incrementos importantes en las metas, aunque no en todos los casos corresponden con el aumento presupuestal pues, por citar algunos ejemplos, el de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas pasó de otorgar apoyo para 47 proyectos y 20 ayudas con un presupuesto de 14 mdp en el año 2010, a una meta de 469 ayudas en el año 2011, destinando para ello

23 mdp. Es decir, mientras que las metas crecieron siete veces, el monto del erario sólo lo hizo en 64%.

Algo similar sucedió con la línea de acción de recuperación de la medicina tradicional, en donde se pasó de 12 proyectos y un presupuesto de 2.7 mdp en el 2010, a 57 ayudas financiadas con 5.2 mdp en el 2011, un diferencial de 4.75 veces en las metas, mientras que el presupuesto sólo fue mayor en un 90%. Más grave aún, el programa de Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes experimentó un retroceso en el presupuesto en un 9% en los mismos años de referencia.

Estos hechos muestran que, pese al número de programas, los problemas de esta comunidad no son atendidos de manera adecuada por el GDF, pues dicho incremento en las líneas de acción puede estar experimentando un decremento en los montos de cada proyecto o ayuda.

V.7 Papel de las delegaciones

La estrategia seguida por las delegaciones en el campo del desarrollo social no ha presentado grandes avances desde el año 2000, cuando fueron electos por vez primera los jefes delegacionales en el DF, quienes adquirieron facultades en materia de desarrollo social. No obstante, los vacíos legales existentes han impedido que las delegaciones cuenten con un marco normativo que permita definir de manera específica cuáles son sus atribuciones o cuál debe ser la articulación a establecer con otros niveles de gobierno.

El GDF transfiere a las administraciones delegacionales una proporción bastante limitada de recursos para los temas de desarrollo social; en el año 2009 el presupuesto asignado a los programas delegacionales que contaron con RO, representó solamente un 7% del total destinado en la entidad a la política de desarrollo social (Evalúa-DFd).

A lo anterior hay que añadir que en las delegaciones se agudiza la falta de diagnósticos de los problemas sociales de la demarcación que permita a los funcionarios detectar las

necesidades que merecen una acción más expedita por parte de este nivel de gobierno, lo que también puede ser un resultado de la insuficiente formación y experiencia en materia de planeación por parte del personal que labora en las delegaciones.

Los problemas de planeación mencionados generaron en el ámbito delegacional la instrumentación de cientos de líneas de acción entre los años 2009 y 2010 (356 y 302 respectivamente, según Evalúa-DFe) cuyo impacto no ha sido el requerido.

Pese a la disminución experimentada en el número de programas, debida en parte a las recomendaciones realizadas por Evalúa-DF, la cifra continúa siendo alta, lo que ocasiona que el exíguo presupuesto sea reorientado a programas que buscan aumentar sus coberturas a la vez que reducen el monto de los beneficios, con lo que difícilmente se podrán mejorar las condiciones de vida de las personas.

En 2007, el principal destino de los recursos de los programas instrumentados por las administraciones delegacionales fue para lo que en su apertura programática denominan grupos vulnerables (52.65%), mientras que el rubro al que se le destinaron menores recursos fue al de apoyo a la generación de ingresos con un 1.06%.

La situación no se modificó en las siguientes gestiones puesto que, desde que las actuales administraciones delegacionales asumieron sus funciones en diciembre de 2009, los programas sociales se han dirigido a grupos vulnerables, varios de ellos definidos en función de la edad, al “igual que en 2007, la mayor parte se destinó a niñez, le siguieron los de juventud, mujeres y discapacitados” (De la Rosa, p. 24). No obstante, la falta de vinculación con los programas del gobierno central no permite generar una sinergia para atacar de forma conjunta los problemas de los grupos vulnerables en la entidad, lo cual fragmenta la acción gubernamental en lugar de alcanzar la transversalidad de los programas.

La ausencia de diagnósticos, las limitaciones en la planeación, la falta de un marco legal más explícito en torno al desarrollo social y los escasos recursos disponibles podrían continuar restringiendo el accionar de las delegaciones si no se lleva a cabo una reorganización generalizada de la administración pública en el DF para delimitar las

atribuciones de los distintos órdenes de gobierno y la creación de un verdadero sistema de desarrollo social en la ciudad. Pero también es necesaria la profesionalización y el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas que permita que los funcionarios cuenten con mayores conocimientos y mejore el diseño de los programas; además, la ciudadanía debe contar con canales para hacer responsables a los funcionarios en caso de ineficacia e ineficiencia en los programas.

Asimismo, en tanto las delegaciones sigan dependiendo de un presupuesto estrecho y su capacidad de planeación sea muy pobre, su contribución al bienestar de las personas seguirá siendo limitada, a pesar de ser la instancia más cercana a la que los ciudadanos pueden recurrir para intentar solucionar sus problemas.

En síntesis, en tanto los gobiernos del DF, tanto el central como delegacionales, sigan enfatizando la perspectiva de transferencias monetarias de baja cobertura y monto a grupos vulnerables y descuiden la provisión de servicios públicos y la dimensión territorial del desarrollo social, sobre todo desde el ámbito de acción delegacional, no se podrá elevar el impacto del conjunto de la política social del GDF.

VI. ESTRUCTURA, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DEL GASTO SOCIAL 2007-2012

VI.1 Especificación del gasto social en el DF

A nivel nacional no se cuenta con una definición explícita de gasto social; en el caso del Distrito Federal dicha definición se encuentra plasmada en el reglamento de la LDS que señala que es:

“El conjunto de recursos de la administración pública del Distrito Federal destinados a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la cohesión e integración social y la asistencia, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles”.

Con base en esta definición es que se ha medido y observado la composición y tendencia del gasto social del GDF. Antes de pasar a su análisis conviene tener presentes algunas peculiaridades.

- El DF cuenta, derivado del tamaño de su economía, con el presupuesto más alto entre las entidades federativas del país; pero, derivado del pacto de coordinación fiscal y de las modificaciones en las metodologías de la medición de los componentes de asignación, esta diferencia ha tendido a reducirse aceleradamente.
- La Ciudad de México ha recibido, a lo largo del ciclo político iniciado en 1997, un tratamiento desfavorable y desventajoso en materia presupuestal que se expresa, fundamentalmente, en la cada vez mayor distancia entre la masa de recursos que se recauda en la ciudad y la que posteriormente regresa vía aportaciones y participaciones. Se han impuesto severos topes a la posibilidad de contratación de deuda (lo que tiene un impacto muy fuerte para la construcción de infraestructura). Además se ha excluido al DF de diversos fondos

sociales federales, particularmente del ramo 33, por la imposición de criterios de pobreza y marginación para la asignación de los mismos que parten del supuesto falso de que están ausentes o son muy pequeños en la ciudad, o niegan recursos para las delegaciones debido a que no constituyen municipios, como es el caso del Fondo para la Infraestructura Social (FAIS). No se trata de un asunto menor, ya que estimaciones de la Secretaría de Finanzas señalan un aproximado de 100 mil millones de pesos para los recursos que por estos motivos la ciudad ha dejado de percibir desde el año 1998.

- Al comparar el monto y la proporción del gasto social del DF con otras entidades debe tenerse en consideración que una diferencia fundamental es que en la Ciudad de México, como ya se mencionó, por razones políticas, no ha sido descentralizada la prestación de los servicios de educación básica que constituye en todas las entidades el principal rubro de gasto.
- Otra diferencia fundamental, es que la Ciudad de México cuenta con un mayor margen de autonomía financiera derivado de que aproximadamente la mitad de su presupuesto se financia con recursos propios, a diferencia de las entidades federativas que, aunque con matices, dependen en gran medida de los recursos federales.
- Finalmente, otra característica y restricción del gasto social de la ciudad es que el techo de endeudamiento se fija en la Cámara de Diputados y no en la ALDF. Por tanto, el gobierno local, por naturaleza carece de facultades en materia de política monetaria y no cuenta con la posibilidad de operar, como sí lo hace el GF, con algún margen de déficit fiscal.

VI.2 El gasto social en el DF como proporción del PIB local

Otro dato fundamental del que debemos partir es que, como lo ha señalado reiteradamente la CEPAL,³⁷ México es un país de alto ingreso *per cápita* promedio en el contexto latinoamericano, pero su gasto social como porcentaje del producto se ubica dentro del grupo de países con gasto medio o inclusive bajo. Si en ingreso *per cápita* México está en el grupo que incluye a Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, en materia de gasto social como porcentaje del PIB estamos con países como Colombia, Panamá e, inclusive, Nicaragua.

Por todo lo anterior, el análisis y comparación del gasto social de México, y particularmente del DF debe partir de reconocer incrementos y decrementos, composición y tendencias, dimensionalidad ya sea en el marco de la OCDE o de la región latinoamericana, además del (in)cumplimiento del artículo 2.1 del Pacto Internacional de los DESCAs que señala:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Dicho principio de utilización del máximo posible de recursos de los que se disponga ha sido objeto de amplios debates y discusiones en el seno de las instituciones internacionales y de los gobiernos, y no en todos los casos hay consenso sobre su significado. Sin embargo, si lo vinculamos con la brecha fiscal, esto es, con lo que debiera ser la recaudación en un país como México para cumplir con las obligaciones constitucionales y para situarse, por el tamaño de su economía, en el contexto de los mejores estándares internacionales, es evidente que el país tiene un rezago muy importante y que su principal problema no es carencia absoluta de recursos, sino la distribución de los mismos.

37 Consultar, por ejemplo, CEPAL, 2010.

Todo lo anterior se traduce en que México tiene una fuerte brecha de bienestar, es decir, una distancia entre la satisfacción de las necesidades y el goce de los derechos respecto de los recursos realmente disponibles. Esta brecha es, en buena medida, el recíproco de la brecha fiscal, que expresa el bajo nivel redistributivo que sigue teniendo en el país el gasto social, y es una de las más graves consecuencias de haber convertido a la política social en parte de la política fiscal en vez de colocar la política fiscal al servicio de la social. Lo anterior significa que aunque el DF cuente, en el contexto de las entidades federativas, con un presupuesto grande en términos absolutos, en términos relativos es pequeño respecto del tamaño del producto interno bruto (PIB) de la entidad.

Cuadro VI.1 Participación del Gasto Total en el PIB del DF 2007-2012
(mdp corrientes)

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011*
PIB	1,884,649.8	2,011,824.2	2,000,930.4	2,397,650.2	2,457,591.5
Gasto Neto Total	105,535.2	124,520.1	127,552.4	1,304,22.5	137,012.5
Participación %	5.60	6.19	6.37	5.44	5.58

Nota: Elaborado con datos PIB INEGI.

*Estimación propia del PIB a partir de su tendencia histórica

Fuente: Dirección de Información y Estadística Evalúa-DF

El presupuesto del GDF respecto del PIB se sitúa alrededor del 5.6%, y se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de la presente administración, pero sin sostener un ritmo similar al mostrado en los años 2008-2009, los mejores del ciclo.

Gráfica VI.1



Nota: Elaborado con datos PIB INEGI. *Estimación propia del PIB a partir de su tendencia histórica
Fuente: Dirección de Estadísticas Evalúa DF

VI.3 Evolución del gasto social en el DF

No obstante estas limitaciones, uno de los rasgos distintivos de los diferentes gobiernos de la ciudad ha sido un incremento significativo y sostenido del gasto social, particularmente entre 2001 y 2008. Recientemente se observa una tendencia hacia el estancamiento, e inclusive una declinación suave, producto en buena medida del impacto que ha tenido en las finanzas públicas la crisis económica iniciada en el 2008 y cuyos efectos presupuestales se hicieron evidentes a partir del 2009.

La actual administración realizó entre 2007 y 2008 uno de los incrementos más importantes al presupuesto y al gasto social de los últimos catorce años con el aumento de ambos en casi 18%, lo cual significó una muy importante expansión del gasto público y social.

DF: Gasto Neto Total; Gasto Programable y Gasto Social Total**Cuadro VI.2****Ejercido****2007-2012 (mdp corrientes)**

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto Neto Total	105.535,2	124.520,1	127.552,4	130.422,5	137.012,5	138.043,0
Gasto Programable	101.135,8	120.433,8	120.732,3	123.530,5	132.934,1	134.145,9
Gasto Social Total	36.250,8	42.552,4	41.006,0	40.615,5	42.073,3	43.512,5

Nota: Se elaboró con Cuentas Públicas del GDF, 2011 y 2012, con decreto de 2011 y 2012 con presupuesto aprobado.

Fuente: presupuesto aprobado. Evalúa-DF.

Sin embargo, lo que parecía una tendencia muy fuerte se interrumpió bruscamente a partir del año 2009, por lo que ni el presupuesto total ni el gasto social lograron recuperar en términos reales el nivel que se alcanzó en ese año, como lo muestra el siguiente cuadro.

DF: Gasto Neto Total; Gasto Programable y**Cuadro VI.3****Gasto Social Total Ejercido****2007-2012 (mdp constantes de 2007)**

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto Neto Total	105.535,2	120.072,2	115.725,8	113.280,5	114.667,6	111.407,9
Gasto Programable	101.135,8	116.131,9	109.538,1	107.294,3	111.254,3	108.262,8

Gasto Social Total	36.250,8	41.032,4	37.203,9	35.277,2	35.211,7	35.116,9
-------------------------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------

Nota: Se elaboró con Cuentas Públicas del GDF, 2011 y 2012, con decreto de presupuesto aprobado.

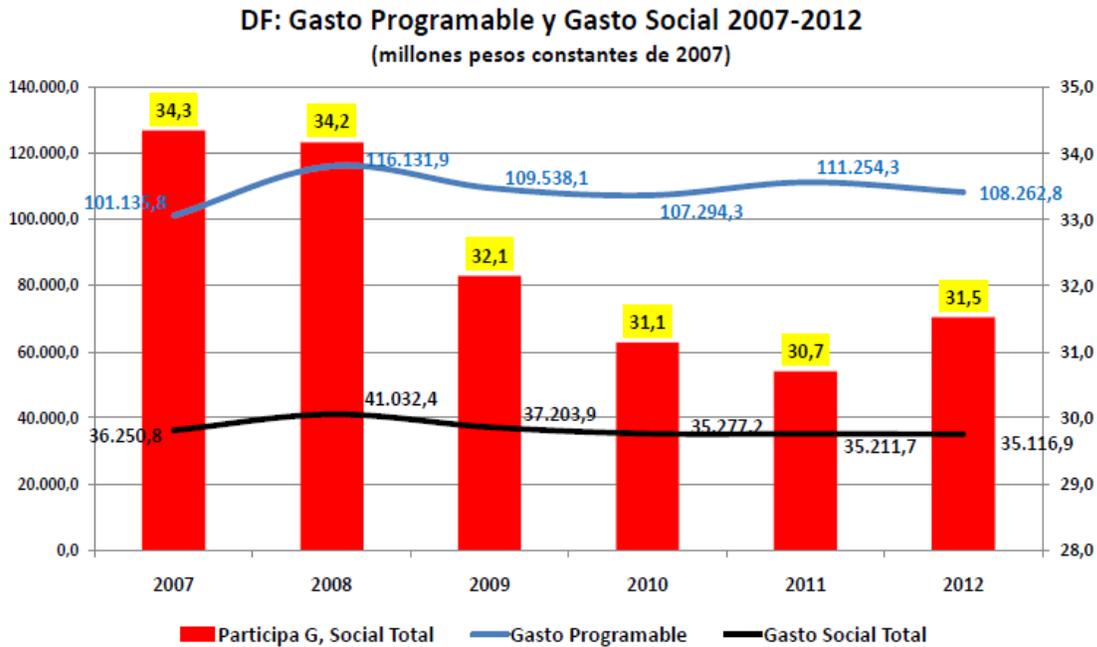
Fuente: Dirección de Información y Estadística Evalúa-DF.

Como puede observarse, en términos reales, el gasto programable del año 2012 es todavía inferior en un 6.7% al gasto del 2009, y en lo referente al gasto social total es inferior en un 14.4% al comparar los mismos años.

Cabe aclarar que, a partir de 2010, un rubro de gasto muy importante que tiene un indudable impacto social ha sido el presupuesto destinado a la construcción de la Línea 12 del Metro, pero no se contempla como parte del gasto social sino sólo la parte correspondiente al subsidio en la prestación del servicio. De introducir el gasto en obra pública éste no podría adjudicarse sólo a los años en que se realiza, sino, en todo caso, a su prorrateo en todo el período de vida útil del mismo, lo que produciría distorsiones muy importantes en la medición y composición del gasto social.

Con este matiz, si se reconoce la importancia de los recursos involucrados en la construcción de la nueva línea del Metro, y se siguen los criterios definidos en el reglamento de la LDSDF y se utilizan los criterios homologables para la comparación del gasto social, es evidente que no se logró mantener la fuerte expansión vivida entre el 2007 y el 2008. En esos años, por ejemplo, se crearon nuevos programas sociales como Prepa Sí y Mejoramiento Barrial. A partir del 2009 se observó una fuerte caída con una todavía muy débil recuperación en los siguientes años, lo cual abre una importante reflexión sobre lo que puede constituirse en una debilidad estructural del gasto social de la ciudad, su comportamiento procíclico, el cual genera una paradoja trágica: cuando más se requiere de la inversión social en el contexto de las crisis, es cuando se cuenta con menos recursos.

Gráfica VI.2



Fuente: Dirección de Estadísticas Evalúa DF.

Como puede observarse en la Gráfica VI.2, el gasto social llegó en 2007 y 2008 a un tope en su participación dentro del presupuesto de la ciudad de 34.3/34.2%; a pesar de que en 2012 se observa una pequeña recuperación con un 31.5%, todavía se encuentra casi tres puntos porcentuales abajo del nivel más alto alcanzado durante la presente administración.

VI.4 Las prioridades en materia de gasto social en el DF

El otro elemento que merece destacarse es la modificación en la composición de los organismos ejecutores del gasto.

Cuadro VI.4

Gasto Social Total Ejercido por nivel de Gobierno 2007-2012**(millones de pesos corrientes)**

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Central	6,857.3	8,899.3	9,199.6	8,688.8	8,542.0	8,843.2
OO PP Descent. y Desconc.	11,540.8	15,125.7	15,224.8	16,579.2	17,592.4	17,978.5
Delegacione s	5,285.4	5,531.2	4,909.4	5,068.6	4,886.7	4,886.7
Subsidios	12,567.2	12,996.2	11,672.3	10,278.9	11,052.2	11,804.1
Total Gasto Social	36,250.8	42,552.4	41,006.0	40,615.5	42,073.3	43,512.5

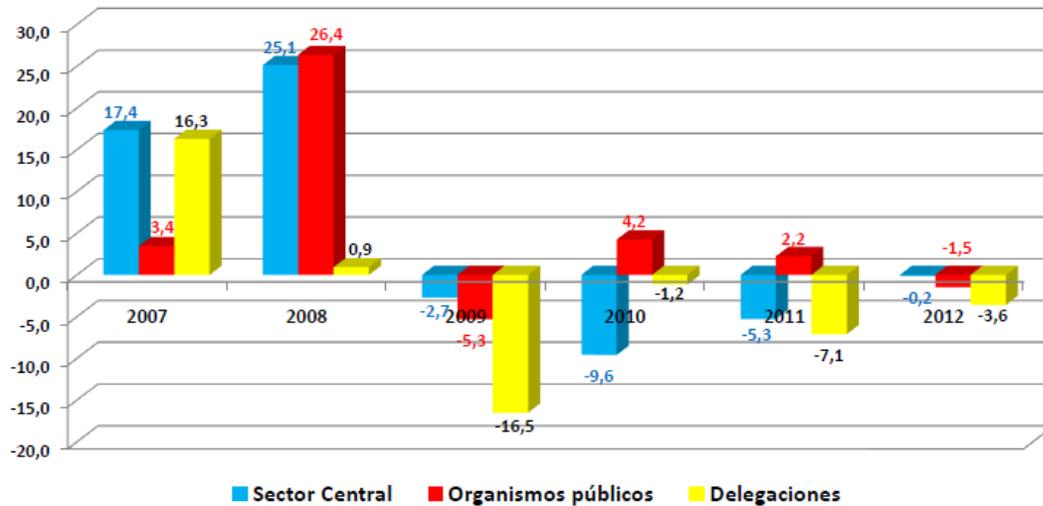
Nota: Se elaboró con Cuentas Públicas del GDF; 2011 y 2012, con decreto de presupuesto aprobado.

Fuente: Dirección de Información y Estadística Evalúa-DF.

En la presente administración se ha manifestado una fuerte tendencia al debilitamiento del sector central y de las delegaciones en el ejercicio del gasto social a favor de los organismos públicos descentralizados y desconcentrados, como se expresa en los siguientes cuadros.

Gráfica VI.3

DF: Tasas de Crecimiento del Gasto Social por Nivel de Gobierno
2007-2012



Fuente: Dirección de Estadísticas Evalúa DF.

Lo anterior significa una modificación del peso de los distintos tipos de agencias gubernamentales en el ejercicio del gasto social.

Cuadro VI.5 Estructura porcentual del Gasto Social Total Ejercido por nivel de Gobierno
2007-2012

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Central	18.9	20.9	22.4	21.4	20,3	20,3
OO PP Desconc. y Descent. (incluye fideicomisos)	31.8	35.5	37.1	40.8	41.8	41.3

Delegaciones	14.6	13.0	12.0	12.5	11.6	11.2
Subsidios	34.7	30.5	28.5	25.3	26.3	27.1
Total gasto social	100	100	100	100	100	100

Nota: Se elaboró con Cuentas Públicas del GDF: 2011 y 2012, con decreto de presupuesto aprobado.

Fuente: Dirección de Información y Estadística Evalúa DF

Así, mientras que el sector central aumenta poco más de un punto porcentual, los organismos públicos descentralizados y desconcentrados lo hacen en casi diez; pero además, representan casi dos veces más que el sector central. Las delegaciones, por su parte, disminuyeron en casi tres puntos porcentuales y medio. No obstante, si excluimos los subsidios (que son más sacrificio de ingresos que recursos devengados de manera líquida) y analizamos solamente el componente de gasto directo, la proporción entre sector central, descentralizado y desconcentrado, y delegaciones, arroja el resultado mostrado en el cuadro VI.6.

Cuadro VI.6 DF: Estructura porcentual del Gasto Social Ejercido sin subsidios por Nivel de Gobierno 2007-2012

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Central	29.0	30.1	31.4	28.6	27.5	27.9
OO PP Desconc. y Descent. (incluye fideicomisos)	48.7	51.2	51.9	54.7	56.7	56.7
Delegaciones	22.3	18.7	16.7	16.7	15.8	15.4

Gasto Social sin subsidios	100	100	100	100	100	100
---------------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Nota: Se elaboró con Cuentas Públicas del GDF: 2011 y 2012, con decreto de presupuesto aprobado.

Fuente: Dirección de Información y Estadística Evalúa-DF.

El cuadro pone de relieve que, en el ejercicio de gasto directo, los organismos públicos descentralizados y desconcentrados ejercen cerca del 57% de los recursos, frente a casi el 28% del sector central. Además, la tendencia es importante; mientras que el sector central cayó un punto y las delegaciones siete, los organismos aumentaron ocho puntos. Lo anterior es relevante en términos del diseño y funcionamiento institucional de la política social. Si bien la mayoría de los organismos públicos descentralizados y desconcentrados se encuentran sectorizados a algún órgano del gobierno central (como el INVI a SEDUVI y el SACM a la SMA), otros organismos como el DIF-DF están directamente sectorizados a la Jefatura de Gobierno, y algunos más han encontrado equilibrios complejos e insuficientes para su integración como en el caso de Servicios de Salud Pública del DF y la Secretaría de Salud. En diversos casos la rectoría de las secretarías sobre los organismos públicos sectorizados es débil, inexistente o muy compleja, lo cual puede tener impacto en la coherencia y consistencia de la gestión de la política social en su conjunto.

**Cuadro VI.7 Gasto Social Ejercido del Gobierno Central 2007-2012
(mdp constantes de 2007)**

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEDUVI	230.2	4773	299.2	201.2	214.3	173.7
SEDECO	194.9	278.3	246.0	194.4	150.8	119.7
SMA	835.9	950.4	814.6	843.0	800.6	783.4
SEDESO	1,284.0	1,665.5	1,623.2	1,226.3	1,229.8	1,239.6
SSA	3,802.2	4,881.8	4,991.0	4,737.3	4,470.9	4,558.3

SE	510.1	328.1	372.6	344.6	282.5	262.2
TOTAL	6,857.3	8,581.4	8,346.6	7,546.8	7,148.9	7,136.9

Nota: Se elaboró con Cuentas Públicas del GDF: 2011 y 2012, con decreto de presupuesto aprobado.

Fuente: Dirección de Información y Estadística Evalúa-DF.

Varios elementos deben subrayarse del cuadro anterior. Destaca el hecho de que, salvo la Secretaría de Salud, al cierre de la administración, todas las dependencias finalizan con presupuestos inferiores a los de 2007 en términos reales. Por otro lado, también es preocupante la evolución del presupuesto de la Secretaría de Salud que, si bien logró un incremento presupuestal importante entre 2007 y 2008-2009, a partir de este último año el crecimiento del presupuesto se estancó e inclusive ha tenido un ligero decremento. Mención aparte merece el hecho de que, en el marco de este estancamiento presupuestal, ha ido disminuyendo el componente de recursos propios y se ha ido incrementando el correspondiente al Seguro Popular.

Cuadro VI.8

Gasto Social Ejercido Organismos Públicos 2007-2012

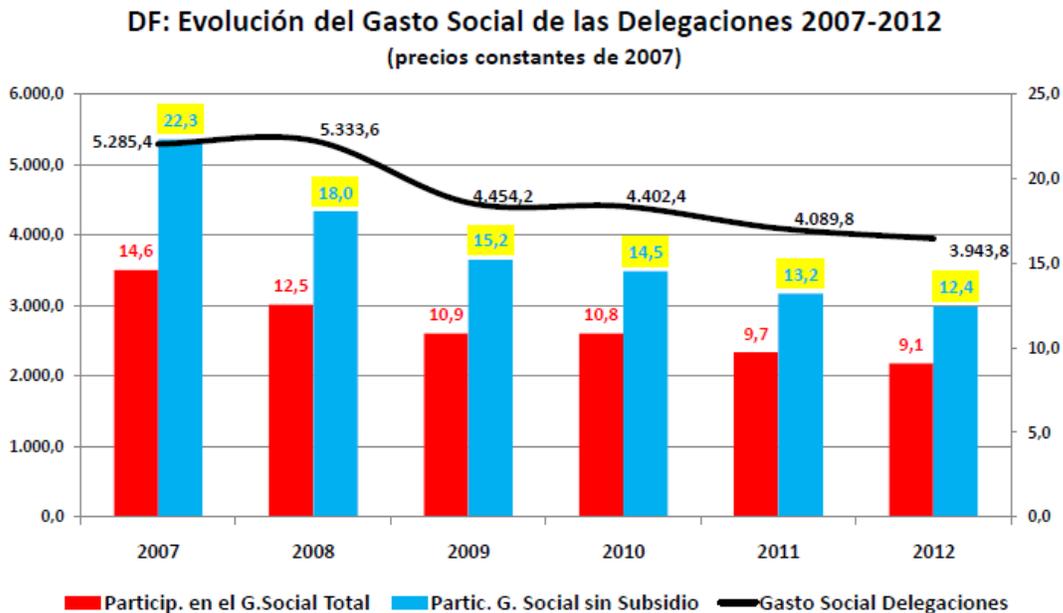
(millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inst. Deporte	11.4	20.1	50.7	66.7	87.2	55.1
INVI	2,280.1	2,409.8	2,204.3	2,612.4	2,635.4	2588.1
Serv. Salud	2,455.5	3,030.3	3,119.4	3,048.7	3,195.8	3319.5
DIF-DF	2,041.5	2,777.3	2,375.9	2,621.8	2,745.6	2724.8
IEMS	502.0	586.3	563.7	634.4	642.1	687.5
INJUVE	67.9	90.1	81.9	87.9	110.0	90.8
PROSOC	174.0	270.2	171.4	198.3	224.3	259.5
INMUJERES	106.7	143.1	133.2	136.8	143.3	106.7
ICYT	104.6	378.7	500.1	527.3	526.1	421.4
FIDEGAR	6.2	1,309.0	1,643.6	1,602.6	1,632.9	1701.5
FONDESO	120.0	153.2	141.3	190.5	194.6	193.0
Evalúa-DF		12.1	18.8	25.5	23.6	21.3
I. Pers. Discapacida d						24.0
IAAM	3,671.0	3,945.5	4,220.4	4,826.2	5,431.5	5477.2
Inst. Infraest. Educ.						134.6
Inst. Prev. Adiciones						124.5
Consejo para la Prev. Discriminaci ón						49.0

Fuente: Dirección de Información y Estadística Evalúa-DF.

El cuadro anterior no sólo ilustra la creciente concentración del gasto en organismos públicos descentralizados y desconcentrados, sino la disparidad entre ellos. Como puede apreciarse, la mayor parte del gasto se encuentra en el IAAM, el INVI, el DIF-DF y el Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). Otro elemento a ser subrayado es que hacia el final de la administración se crearon nuevos organismos destinados a atender de manera específica problemáticas sociales relevantes como la infraestructura educativa, las personas con discapacidad, la prevención y el tratamiento de las adicciones, así como la prevención y la erradicación de la discriminación. Por otro lado, debe mencionarse el análisis de los montos y tendencias de gasto social de las delegaciones. Como puede apreciarse en la gráfica siguiente, existe una tendencia constante a la baja en su participación en el gasto social, dado que ha disminuido en la administración 2006-2012 del 14.6% al 9.1%, lo que representa una reducción en términos constantes de poco más del 25% entre el año 2007 y lo presupuestado en 2012.

Gráfica VI.4



Fuente: Dirección de Estadísticas Evalúa DF.

Sin lugar a dudas, el tema de la articulación y complementación entre las delegaciones, los organismos públicos descentralizados y desconcentrados y las dependencias del gobierno central constituye uno de los mayores pendientes del desarrollo institucional de la política social de la ciudad. Como puede apreciarse, existe una tendencia a que los organismos públicos descentralizados y desconcentrados tengan preeminencia; sólo con el paso del tiempo se podrá valorar si esto constituye o no el mejor modelo de organización institucional y de ejercicio del gasto social para las condiciones y características del DF.

VII. LA POLÍTICA SOCIAL DEL GDF: CUMPLIMIENTO DE PRINCIPIOS, LOGRO DE METAS, FORTALEZAS Y PROBLEMAS ³⁸

VII.1 Universalidad de los programas del GDF

Después de esta revisión cabe señalar que, si bien la orientación universalista de la política social del DF se encuentra claramente asentada en la LDS y en el PDS, las diferencias en el grado de alineamiento y consistencia con ésta revelan las complejidades de materialización de una orientación normativa en una práctica operativa. En especial cuando se inserta en un contexto de restricciones diversas, desde los recursos disponibles hasta la trayectoria y concepción de los funcionarios públicos formación académica, posición ideológica e intereses políticos de los funcionarios en turno. En rigor, puede afirmarse que las políticas y programas que más se acercan a la vocación universalista de la ciudad son la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, el PSMMG, los programas de Útiles y Uniformes Escolares y el subsidio generalizado al Sistema de Transporte Colectivo-Metro.³⁹

Sin embargo, algunos aspectos potencialmente críticos deben ser resaltados. En el caso de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, su orientación universalista se encuentra garantizada por la ley respectiva. A partir de 2008 se amplió significativamente su cobertura potencial al redujese la edad para recibirla a los 68 años. No obstante, hay dos asuntos que aún no han sido resueltos: 1) el de la suficiencia de la pensión, ya que si bien el medio salario mínimo constituye una de las transferencias monetarias individuales más altas del país, se encuentra por debajo del costo de la canasta alimentaria, por lo que si bien es un apoyo relevante no deja de ser insuficiente para adquirir la canasta completa, que debiera ser el umbral mínimo que cubriera dicha transferencia; 2) la portabilidad o no del derecho a la pensión para que su goce no esté sujeto a la residencia en la ciudad, dada la fuerte dinámica de movimiento

38 Parte de las ideas expuestas en esta sección están desarrolladas en el trabajo de Yanes 2011b.

39 Cabe señalar que el subsidio a las tarifas de agua potable forma parte, aunque parcialmente, de este grupo, pero su análisis no lo abordaremos en esta ocasión por las particularidades que implica.

de personas y de construcción de vivienda a escala metropolitana. Esto es, garantizar o por lo menos abrir la discusión para que el derecho no sea reversible, en los hechos, por un cambio de domicilio.

Respecto a la gratuidad en medicamentos y servicios médicos, uno de los temas centrales a resolver es el de la relación y articulación entre este programa y el SP. En el año 2005, se asumió que el SP debía ser sólo un complemento del programa de gratuidad para expandir servicios y cubrir aquellos gastos que no pudiera atender, o servicios de tercer nivel que el programa de gratuidad no pudiera proporcionar. Esto se derivó de que en la descentralización de los servicios de salud los servicios en este nivel no fueron incorporados. No obstante, en años recientes se ha observado una tendencia hacia el mayor peso relativo del SP en la prestación de los servicios en la materia. Por ende, el DF ha ido perdiendo parte de sus capacidades de dirección y rectoría de la política de salud en el DF. Eso implica que para la entidad, por ejemplo, será aún más lenta y compleja la construcción de un sistema de protección del derecho a la salud que cumpla con dos requisitos fundamentales: universalidad en la cobertura e integralidad en la atención de la salud. Es claro, no obstante que, si bien el programa de gratuidad de la ciudad es más amplio y ambicioso, en tanto que no implica el cobro de cuotas o la restricción a ciertos padecimientos, se enfrenta a la limitación real de no poder atender todos los padecimientos (particularmente en el tercer nivel). Por ende, el programa no resuelve plenamente el desafío de contar con un sistema universal de protección y atención de la salud que supere la actual segmentación y las diferencias que padecemos, así como las desigualdades, dualidades y estratificaciones que se reproducen, debido a que la seguridad social formal, el SP y los seguros privados coexisten y se yuxtaponen provocando un acceso diferenciado –y desigual– en el derecho a la protección de la salud.

Por su parte, los programas de Uniformes y Útiles Escolares enfrentan el problema de que el monto de la transferencia para la adquisición de los paquetes escolares es insuficiente. En la práctica, constituye un apoyo para la adquisición más que una garantía de acceso completo a los uniformes y los útiles escolares. Aunque durante la

legislatura 2009-2012 algunos diputados sugirieron que esta prestación se ampliara a los estudiantes del nivel básico en instituciones privadas (alrededor del 15% de la matrícula), parece razonable que se mantenga en el ámbito de la escuela pública, tanto por su alto nivel de cobertura (el 85% restante) como porque apunta al fortalecimiento de la educación pública, no sólo en el costo de la instrucción sino en el conjunto de costos asociados a la educación.

En el caso del subsidio generalizado a la tarifa del Sistema de Transporte Colectivo-Metro (aproximadamente del 65%), si bien no es una medida que haya nacido con el nuevo arreglo político de la ciudad en 1997, en los últimos catorce años se ha continuado de manera sostenida, e inclusive se ha complementado con beneficios adicionales como la exención total del pago para personas mayores de sesenta años y personas con discapacidad permanente. Esto es, se trata de un caso de subsidio universal que combina acciones focalizadas.

El monto fiscal que representa este subsidio es de alrededor de 6 mil millones de pesos, lo que constituye, en términos financieros, la principal medida de política social de la ciudad. Además, representa uno de los subsidios menos regresivos, pues son los sectores de menores ingresos los que utilizan de manera permanente e intensiva este medio de transporte y, por tanto, constituye un apoyo considerable a los presupuestos familiares. Adicionalmente, permite largos desplazamientos a costos muy bajos, abate los tiempos de traslado y, por ende, disminuye la pobreza de tiempo. Entre sus desafíos se encuentra la mejora del servicio en términos de frecuencia y certidumbre de los tiempos de desplazamiento, así como el de la comodidad de los vagones y el reordenamiento del comercio ambulante instalado en la entrada y salida de las estaciones. Sin embargo, un punto que no se ha discutido es cuál es el monto óptimo o razonable del subsidio, ya que la tarifa muestra elementos de lo que podría ser un rezago significativo, superior ya a más del 60 por ciento del costo de operación.

Otro asunto de mayor impacto tiene que ver con la recuperación del Metro como columna vertebral del transporte colectivo público de pasajeros en la ciudad, ya que el mayor número de viajes en la misma se lleva a cabo en el sistema concesionado de

microbuses. Esto se debe a que en la ciudad existe, con matices importantes, un patrón de asentamiento residencial centro-periferia, en donde, tendencialmente, los sectores más pobres tienden a ubicarse en lugares alejados y frecuentemente altos donde la presencia del Metro, en buena medida por razones de factibilidad técnica, es baja. Por ello, la construcción de la Línea 12, la de mayor longitud en el DF, puede representar en el mediano y largo plazos una de las decisiones más importantes en el materia.

El conjunto de programas y medidas reseñado en este apartado, constituye, a pesar de sus insuficiencias y posibles mejoras, el núcleo maduro de una orientación de política universalista o pro universal que no incluye condicionalidades, no establece cuotas de recuperación ni impone condicionalidades a las personas. Sin embargo, otros programas y medidas tienen una perspectiva conceptual y una orientación distinta. Tres ejemplos son útiles al respecto: los Desayunos Escolares, el programa de Estímulos al Bachillerato Prepa Sí y el programa Niños y Niñas Talento. Todos pertenecen al área educativa, pero conviven, en contraste, con los programas previamente mencionados (Útiles y Uniformes Escolares), de orientación universal y de carácter incondicional.

El programa de Desayunos Escolares se financia con recursos provenientes de la federación, por lo cual sus RO establecen criterios de focalización y cuotas de recuperación. Por tanto, sólo se instrumenta el programa en las escuelas públicas ubicadas en las unidades territoriales de muy alto, alto y medio grado de marginación. Además, contiene una cuota de recuperación por desayuno de 50 centavos, aunque exista un mecanismo para solicitar la exención de este pago si se aduce pobreza y bajos recursos. La focalización por escuela pública se agrega a la focalización por ubicación territorial del inmueble, lo que resulta, en la práctica, en una doble focalización y en el curioso fenómeno de que en las escuelas públicas de la ciudad todos los estudiantes pueden recibir útiles y uniformes escolares, pero no todos tienen acceso a los desayunos. No obstante lo contradictorias que resultan las RO del programa con la orientación de la política social del DF en la misma área educativa, hasta ahora no se ha emprendido por parte del gobierno de la ciudad un proceso de

renegociación con la federación para intentar modificar los términos de operación del programa.

En el caso del Programa Universal de Estímulos al Bachillerato Prepa Sí, la situación es más compleja, ya que se financia exclusivamente con recursos del GDF, el cual determina el contenido de las RO. Puede destacarse como fortaleza su carácter universal para todos los estudiantes del nivel medio superior inscritos en planteles públicos ubicados en el DF, pero otros contenidos de las RO introducen una orientación distinta. Primeramente para acceder al estímulo se establece el doble criterio de estar inscrito y residir en el DF, cuando el sistema de bachillerato público es metropolitano y aproximadamente el 30% de los estudiantes de estos planteles en la ciudad no son residentes de la misma y, simultáneamente, hay estudiantes que residen en el DF, pero asisten al bachillerato en la zona conurbada. En segundo lugar, no se le reconoce como una beca, sino como un estímulo que, a su vez, es pagado por diez meses, no por doce, y su monto depende del promedio de calificaciones obtenido. Por último, incorpora como contraprestación la realización de lo que en las reglas de operación se define como “trabajo en comunidad por dos horas a la semana”. Lo anterior implica que el propósito de universalidad se acota por el de residencia, y termina por excluir también a estudiantes residentes en el DF cuyos planteles educativos se encuentran ubicados en la Zona Metropolitana, pero fuera de los límites administrativos del DF. Así mismo, se introducen requisitos de desempeño que podrían considerarse meritocráticos, en donde supuestamente se premia el esfuerzo individual, pero que de hecho establecen una estratificación entre los estudiantes, dado que otorgan una transferencia más alta a los mejores promedios. Esto, aun cuando la propia evaluación interna del programa encontró una correspondencia entre el nivel de calificaciones y el nivel de ingresos de las familias, ya que los estudiantes de mayores calificaciones son también los que, en su mayoría, provienen de familias con mejores ingresos.

Finalmente, la introducción de las llamadas responsabilidades o contraprestaciones (obligatorias), como una especie de pago de los estudiantes a la ciudad por el apoyo recibido, parece contradecir la filosofía de la política social de la entidad en el sentido de

reconocer derechos y no concebir los programas sociales como beneficios o prestaciones que exigen a su vez contraprestaciones. En todo caso, debería asumirse que la obligación de los estudiantes por recibir el estímulo es permanecer en la escuela y estudiar, no desarrollar actividades adicionales o extraordinarias a su condición de estudiantes.

Este sistema de estímulos, además, coexiste con la beca universal que, por ley, el GDF otorga a los estudiantes inscritos en los planteles del IEMS. A diferencia de Prepa Sí, la beca del IEMS es de carácter universal, uniforme en su monto de medio salario mínimo, se paga los doce meses y no está sujeta a condicionalidades externas al proceso educativo, sólo exige la permanencia como alumnos regulares. En consecuencia, en la práctica del GDF, coinciden dos modelos de programa para un mismo sector de la población. A la fecha existe un proceso de controversia abierto por Evalúa-DF⁴⁰ con el propósito de transformar el programa Prepa Sí en un verdadero programa de becas universales, sin condicionalidades y que sea acorde con la beca que ya se otorga a los estudiantes inscritos en los planteles del IEMS.

Finalmente, el programa Niños y Niñas Talento está concebido como un programa de apoyos pedagógicos adicionales para los niños considerados como sobresalientes por obtener calificaciones superiores a nueve. Se ha abierto un debate sobre si una política social de corte universalista debe privilegiar a unos estudiantes sobre otros, si es correcto, desde el punto de vista pedagógico y de la lógica de cohesión social, introducir en el aula la segmentación y estamentalización entre los educandos, si la mejor manera de promover el aprovechamiento es premiando a unos pocos y cultivando su desarrollo; o si, por el contrario, lo adecuado es tener políticas y programas destinados a elevar el nivel general de la educación, atender preferentemente a los estudiantes con mayores dificultades, cultivar los hábitos de cooperación y solidaridad, más que los de competencia, fomentar la conformación de comunidades de aprendizaje más que de trayectorias individuales y más bien asumir que, desde una perspectiva universalista,

40 Se pueden consultar los términos de la controversia en www.evalua.df.gob.mx

todos los niños tienen talentos y la función de las políticas y programas es descubrirlos, cultivarlos y desarrollarlos.

Podrían ofrecerse ejemplos adicionales, como en el caso de vivienda o de desarrollo urbano, pero sirva lo anterior para poner de relieve las dificultades y complejidad que representa diseñar e instrumentar una política que mantenga niveles altos de consistencia con sus propios contenidos normativos.

La problemática de las delegaciones merece una mención especial. Salvo algunas excepciones que pretenden avanzar en una dirección más cercana a la universalidad, como el caso de Iztapalapa, predominan de manera abrumadora en la mayoría de las delegaciones una baja calidad de diseño y muy limitadas coberturas, en donde se aplica una focalización altamente discrecional y con efectos perversos que se traducen en la constitución y administración de grupos y redes clientelares. Este problema se presenta en particular en los programas de bajas coberturas, pues los requisitos y los mecanismos de acceso son muy poco precisos, lo que deja espacio a la discrecionalidad de los instrumentadores.

Como se ha señalado, no obstante que la orientación de la política social del GDF es de corte universalista, por razones presupuestales, principalmente, la mayoría de ellos no lo cumplen, pero sobre todo carecen de una estrategia que les acerque a la misma. El propio Reglamento de la LDSDF señala que, cuando una política o un programa no puede tener desde el inicio el carácter universal, deberá optarse, preferentemente, por la focalización territorial (no la individual o por hogares) y diseñarse una estrategia para, en un determinado plazo, alcanzar la universalidad.

Por desgracia, esta disposición reglamentaria prácticamente no se cumple y en muchos casos, en particular en las delegaciones, es indistinto el uso de la focalización territorial o individual. Por tanto se desconocen las implicaciones en términos de errores de exclusión de una y otra; además, en general, ningún programa en esta condición incluye una estrategia para su universalización o, al menos, el incremento progresivo de su cobertura.

En resumen, si bien el GDF ha construido gradualmente una política social cuyo enfoque recupera en lo fundamental una perspectiva universalista expresada en sus principales programas y medidas, su instrumentación no es lineal ni necesariamente consistente en todos los casos con dicha perspectiva, y con frecuencia pueden encontrarse omisiones, limitaciones, hibridaciones o incluso, contradicciones.

En esta brecha de implementación intervienen esencialmente dos factores: la limitada disposición de recursos y la diversidad de trayectorias y formación de los funcionarios responsables de la política social. En el primer aspecto, el de los recursos, a pesar de que el GDF dispone del mayor margen de autonomía presupuestal entre las entidades federativas del país, el gasto social y el presupuesto de la ciudad siguen siendo bajos con relación al tamaño de la economía de la entidad, a su contribución a la recaudación fiscal del país y a las propias necesidades del desarrollo social. Es por ello que, aun cuando se busca una universalización de los programas, se encuentran limitaciones en el alcance de las prestaciones y los derechos, se observan desigualdades sensibles en la cobertura de los diferentes grupos sociales y territoriales, es insuficiente el monto de las transferencias o es limitado el alcance de los servicios que se prestan. Todo ello pone sobre la mesa la necesidad del diseño de una estrategia de mediano y largo plazo para el financiamiento del gasto social de la ciudad en una perspectiva de sostenibilidad, universalidad y progresividad que supere su actual naturaleza procíclica y de asignación anual de recursos. Esto implica renegociar con la federación y el seno del Poder Legislativo nacional los términos de la participación de la ciudad en el pacto de coordinación fiscal, definir los costos e ingresos requeridos para incorporar la dimensión metropolitana y aumentar la captación de recursos propios en áreas en las que existe un rezago evidente, como en el impuesto predial, la recuperación de plusvalías y, en general, las políticas de suelo y renta urbana.

En el otro aspecto, el peso de las trayectorias personales en la definición de las políticas, hace falta una mayor institucionalización de la política social que acote los procesos de toma de decisiones al marco normativo vigente en el DF, que fortalezca los procesos de planeación sistemática, consolide la lógica del funcionamiento colegiado y

la coordinación interinstitucional e interterritorial en el diseño e instrumentación de políticas y programas, estimule procesos de alineamiento y mayor racionalización de la política y los programas sociales, asuma la participación ciudadana como componente estructural en el diseño, control y evaluación de la política social, fortalezca la evaluación externa y defina mecanismos más expeditos para garantizar el carácter vinculatorio de las recomendaciones, y eleve la formación y profesionalización de los servidores públicos y mejore los recursos materiales con los que se trabaja. Esto es, hay todavía un largo camino que recorrer en el proceso de desarrollo institucional de la política social.

VII.2 Cumplimiento de los otros principios

Con la intención de verificar los diferentes grados de cumplimiento de los doce principios establecidos en la LDS por los programas sociales, se presenta a continuación un análisis que incluye a 14 programas considerados como los más relevantes ya sea por el presupuesto involucrado o bien por la cantidad de beneficiarios. Estos programas se encuentran vinculados a los sectores de la alimentación, educación, salud, vivienda, empleo y cohesión social.

En materia de **igualdad y de equidad de género**, ninguno de los programas analizados muestra algún tipo de discriminación, por el contrario, en general se trata de disminuir las desigualdades, en particular entre hombres y mujeres, al otorgarles prioridad a éstas, como en el caso de las becas para niños en condiciones de vulnerabilidad, en que se prioriza a las madres solteras. Independientemente de estos programas, los esfuerzos más notables se han concentrado en las diversas modificaciones que las leyes del DF han experimentado en los últimos años, las cuales intentan combatir la violencia y la inequidad en contra de las mujeres, en las diversas esferas de la estructura social.

Algo similar sucede cuando analizamos al principio de **equidad social**, en donde los grupos prioritarios se encuentran en posibilidad de acceder en mayor medida a

determinados programas, como por ejemplo, el de Mejoramiento de Vivienda, así como el Apoyo Económico a las Personas con Discapacidad. Al igual que con las mujeres, en el plano normativo se encuentra un importante complemento a este tipo de acciones, gracias, por ejemplo, a la modificación que permite la unión entre personas del mismo sexo, así como la elevación a rango de ley del programa de Atención a Personas con Discapacidad.

Con excepción de los programas de transferencias condicionadas y focalizadas como Niños y Niñas Talento, Potencialidades y Prepa Sí, el resto de los programas cumple con el principio de **justicia distributiva**, al atender a los grupos con mayores desventajas.

Uno de los principios con mayores incumplimientos es el de la **diversidad**, ya que la mayor parte de los apoyos no toman en cuenta el reconocimiento de la condición pluricultural del DF.

Asimismo, la falta de claridad conceptual presente en gran parte de la administración pública del DF, lleva a confundir el principio de la **integralidad**, al considerarla como:

“[...] una suma agregada de programas y no como un conjunto coherente, articulado y complementario de principios, objetivos, metas, estrategias y recursos. Asimismo se observa una insuficiente coordinación de la política social que se expresa en el mínimo funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, órgano establecido por la Ley de Desarrollo Social para coordinar en una perspectiva de integralidad la política y los programas sociales del gobierno central y las delegaciones” (Evalúa-DF).

El principio de **territorialidad** alude a la confluencia de políticas de desarrollo social y desarrollo urbano en un mismo espacio físico. Cuando resulta imposible universalizar, es mediante la focalización territorial que se busca crear una tendencia hacia la universalización del bienestar, otorgando prioridad a las zonas de mayor marginación.

Pese a que, en general, las RO cuentan con apartados dedicados a estipular las modalidades de **exigibilidad** que las líneas de acción establecen para denunciar su falta de cumplimiento, los mecanismos previstos encuentran severas deficiencias en su

instrumentación, ya que en la mayor parte de los casos, la instancia ante la cual se dirige la queja es la misma que negó el apoyo o servicio. Pese a esto, es necesario mencionar que un juzgado con sede en el DF determinó que el GDF se encontraba obligado a incluir a una mujer de la tercera edad en los beneficios de la Pensión para Adultos Mayores, esto después de que el juez considerara que se había colocado a la peticionaria en una situación de vulnerabilidad al haberle negado reiteradamente dicho beneficio.⁴¹

También se aprecia una limitada inclusión de la ciudadanía en las diversas fases de la política social, lo cual vulnera el principio de **participación**. La aportación que pueden realizar los ciudadanos es desaprovechada tanto en las fases del diseño como de implementación de los programas. Así, en el informe de la Evaluación de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social quedó demostrado que en el plano normativo

“[...] no existe una visión unificada en torno a la relevancia de la participación ciudadana ni en la conceptualización y categorización de la misma. [Además,] la política es deficitaria dado que muy difícilmente se cumplen los objetivos de una democracia participativa consolidada y con instrumentos efectivos para darle carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana” (Sánchez-Mejorada, pp. 314 y 330).

Finalmente, en relación con la **efectividad**, las RO de los programas hacen patente la falta de indicadores de seguimiento que resulten eficaces para conocer los resultados y el impacto que las líneas de acción tienen en los beneficiarios. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos han sido evaluados por Evalúa-DF en tanto programas o como parte de la correspondiente política social, por lo que puede afirmarse que los resultados son muy variados: desde programas de alto impacto en salud y alimentación como la Pensión para Adultos Mayores de 68 años hasta los que demuestran poca efectividad debido a su alto grado de focalización como las Becas a Niños y Niñas en

41 Información disponible en: *La silla rota*, abril 3 del 2012.
http://lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=37925&Itemid=86

Condiciones de Vulnerabilidad, insuficiencia de recursos como los relativos a Vivienda y Seguro de Desempleo.

El análisis anterior lleva a concluir que existen mejores grados de cumplimiento en los principios de universalidad (y territorialidad en situaciones subsidiarias), igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva y transparencia, mientras que entre los restantes (diversidad, integralidad, exigibilidad, participación y efectividad) se identifican limitaciones significativas.

A pesar de ello, no cabe duda que las políticas y los programas sociales construidos en la Ciudad de México en los últimos catorce años han contribuido a recuperar en México, y en alguna medida en América Latina, el análisis, debate y formulación de políticas sociales sobre bases nuevas. Asimismo han reubicado como componente fundante de las mismas el enfoque de derechos, la lógica de la universalidad, la idea de progresividad y la necesidad de exigibilidad. Todo ello conforma un cuerpo analítico y un conjunto de herramientas para la política social que permitirá refundarla gradualmente sobre nuevas bases, pero siempre tomando en cuenta la importancia de las mediaciones, las contradicciones que puede implicar, la necesidad de la mejora continua y la innovación permanente en un contexto de evaluación interna y externa sistemática.

Es importante recapitular brevemente, en los siguientes apartados, el nivel de logro alcanzado en relación con las 50 metas establecidas en el PND 2007-2012, las fortalezas de la política social construida en la ciudad en los últimos catorce años, y poner más atención en reconocer, como se ha mencionado, un conjunto de vacíos, debilidades y contradicciones que merecen ser revisados en aras de formular y llevar a cabo una política social mucho más integral y apegada al marco jurídico que la rige.

VII.3 Fortalezas

Independientemente de los distintos niveles de cumplimiento de los principios señalados en la LDS, una de las mayores fortalezas de la política social del GDF es el enfoque de derechos que la ampara. Otra se relaciona con el papel primordial que juega el GDF en torno al financiamiento de los programas sociales para el cumplimiento de los derechos sociales, independientemente de la existencia de aportaciones previas derivadas del vínculo del derechohabiente con el mercado laboral formal, como sucede con la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años o el Apoyo Económico para Personas con Discapacidad.

De igual forma, se encuentra la desfamiliarización del bienestar de las personas, en donde se intenta disminuir la carga familiar para alcanzar un estadio de desarrollo más elevado; prueba de ello son los programas de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos, que representan un desahogo para la economía familiar.

Otro de los principales avances de la reciente política social se encuentra en el plano de la institucionalización. Así, algunos programas han incrementado sus garantías de continuidad en los últimos años dado que han sido elevados a rango de ley, lo que implica que, independientemente de los vaivenes políticos, se presiona al gobierno a destinar recursos para su operación en cada ejercicio presupuestal. No obstante, siempre existirá la posibilidad de experimentar regresiones o modificaciones de enfoque en los alcances en materia social; ejemplo de ello es el caso de Iniciativa de Ley para crear el Sistema de Protección Social en el DF, que se analizará en el siguiente apartado.

Por otra parte, en materia de salud, también resulta importante resaltar el esfuerzo por complementar los enfoques curativos con los preventivos, sobre todo en el caso de la población femenina atendida con programas como el de Atención Integral al Cáncer de Mama o la vacunación para prevenir el Virus del Papiloma Humano, así como la

prevención del cáncer de próstata, que en su conjunto pueden ayudar a reducir sustantivamente la mortalidad por estos padecimientos.

En el área educativa, durante la presente administración, programas como Educación Garantizada se han convertido en el soporte de los estudiantes de escuelas públicas que han perdido su sostén económico. Gracias a ello, todos los estudiantes de los niveles básicos de las escuelas gubernamentales tienen asegurada la oportunidad de continuar con sus estudios, por lo menos, hasta el nivel medio superior, lo que convierte al GDF en soporte de esta población. Además, como un complemento sustancial a los objetivos en materia social fijados por el GDF, desde 1997 se continúa prestando diversos servicios subsidiados indispensables para el bienestar, no sólo de las personas más necesitadas, sino de la población en general, como la dotación de agua potable, drenaje, recolección de basura, así como la operación de servicios de transporte público, cuyo nivel de impacto en el desarrollo de las personas es difícil de cuantificar, pero es posible asegurar que su ausencia o irregular dotación afecta negativamente el bienestar de las personas.

VII.4 Principales problemas

Los problemas detectados se ubican, principalmente, en los siguientes campos: I) los criterios de orientación de la política y programas; II) la planificación y la formulación de políticas; III) la implementación y IV) la evaluación.

VII.4.1 Orientación de la política y los programas

Como se pudo ver al inicio del capítulo, existe un desigual cumplimiento de los principios que orientan la política y los programas; en este apartado se analizarán con mayor detalle. Al respecto Evalúa-DF detectó los siguientes problemas considerados como medulares.

VII.4.1.1 Débil recuperación de principios de la LDSDF en el diseño y la instrumentación de programas

Si se le considera en conjunto, la política social del GDF requiere de un esfuerzo importante para un alineamiento mucho más consistente con los contenidos de la LDSDF, que en particular estipula que aquella debe:

“Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales” (LDSDF, art. 1, frac. I).

Mientras el PDS 2007-2012 agrega: “construir en la Ciudad de México el régimen y el Estado social de derechos”. Es frecuente que programas y medidas de políticas no incluyan con claridad el enfoque de derechos en su diseño, el principio de universalidad, el criterio de progresividad y los mecanismos para la exigibilidad y la participación ciudadana, entre otros, establecidos por la LDS. Además, existe una brecha de instrumentación de las políticas y los programas sociales respecto a los alcances y el sentido del marco jurídico que las rige y su propio diseño.

VII. 4.1.2 Insuficiente claridad conceptual sobre principios y ejes

La administración pública maneja en ocasiones con poca precisión los doce principios de la LDS que deben regir la política social: universalidad, exigibilidad, equidad social y de género, territorialidad, justicia distributiva y participación, entre otros, así como sus ejes. Por tanto, esto influye negativamente en el diseño específico de los programas. Sigue siendo débil la comprensión entre los diseñadores y ejecutores de políticas y programas sociales de la naturaleza e implicaciones de una política social con enfoque de derechos. No obstante los esfuerzos de capacitación y formación realizados, particularmente en el seno de la EAPDF, todavía es fuerte el rezago en la comprensión del sentido de la política social de la ciudad, su singularidad en el contexto nacional y los conceptos que la rigen. Esto se traduce en múltiples criterios para la formulación de programas, dispersión de iniciativas y falta de integralidad de la política social.

Por ejemplo, en las delegaciones, es indistinto el uso de la focalización territorial o individual; no se toman en cuenta las implicaciones en términos de errores de exclusión de una y otra, y prácticamente ningún programa en esta condición (lo cual también aplica al gobierno central) incluye una estrategia para su universalización o al menos el incremento progresivo de su cobertura. Todo queda supeditado a los techos presupuestales, que tampoco incluyen la perspectiva de progresividad y la orientación de la universalidad. Lo anterior se agrava porque los programas de bajas coberturas o de requisitos difusos incurrir en muchos errores de exclusión e inclusión por la falta de rigor suficiente para aplicar los contenidos de las RO. No obstante, el tema de fondo es de naturaleza estructural, en tanto que existe una fuerte correlación inversa entre grado de universalidad y grado de discrecionalidad, pues a mayor focalización mayor discrecionalidad y, por el contrario, con una mayor tendencia a la universalidad existen menos espacios para la discrecionalidad, el favoritismo y el clientelismo.

VII.4.2 Planeación y formulación de políticas

Los problemas detectados en el grupo previo se traducen inevitablemente al ámbito de la planificación como se apunta en las siguientes secciones.

VII.4.2.1 Insuficiente institucionalización y profesionalización de los procesos de planeación

Este rezago es consecuencia de la falta de instalación de los órganos de planeación de desarrollo establecidos por la ley. En materia de planeación, el GDF dio cumplimiento a la publicación en tiempo y forma del PGD y el PDS, este último como un programa transversal, interinstitucional y pluriterritorial. Sin embargo, ha sido más una referencia abstracta sobre los objetivos y el sentido de la política social de la presente administración que un efectivo instrumento rector de la planeación.

Tanto el GDF como las delegaciones han operado sin los órganos de planeación que marca la ley: Consejo de Planeación para el primero y Comités Mixtos de Planeación,

para el segundo. Adicionalmente se ha generado una dinámica en la que la planeación se realiza de facto en torno a la definición del presupuesto. De esta manera, la planeación se encuentra subordinada a la presupuestación y ésta, a su vez, se subordina a las necesidades fiscales y de gasto, con lo que se invierten los términos de la relación y no se establecen presupuestos en función de metas y objetivos, sino estos últimos en función de los recursos disponibles.

Para decirlo coloquialmente, no se presupuestan metas sino que se “metean” presupuestos. Salvo aquellos cuyos recursos están garantizados por mandato de alguna ley, la gran mayoría de los programas, año tras año, se encuentra sometida a la incertidumbre respecto a la propuesta de presupuesto que formule la Secretaría de Finanzas y la decisión final que tome la ALDF, con lo que se debilita la posibilidad de planear y diseñar objetivos a mediano plazo. Lo anterior se ha traducido en que algunos programas incrementen sus presupuestos, mientras otros se estancan o disminuyen, sin que estas decisiones se encuentren sustentadas en evaluaciones concretas.

En un horizonte ideal, el papel de la Secretaría de Finanzas con relación a la política social sería el de realizar el esfuerzo máximo para conseguir los recursos necesarios para gastar en aquello que hayan determinado los órganos de planeación y no, como sucede actualmente, en definir el sentido y alcance del gasto social mediante la notificación de techos presupuestales a los entes públicos. Modificar la actual relación entre planeación y presupuestación para poner ésta al servicio de la planeación, y no a la inversa, como actualmente acontece, constituye uno de los desafíos más relevantes del diseño de la política social en el DF.

En casi todos los casos, las dependencias, entidades y organismos carecen de áreas de planeación y evaluación. Los procesos de planeación se asumen más como un llenado de formatos por parte de las áreas administrativas que como un ejercicio de racionalización, las reglas de operación de los programas adolecen de información de calidad, no siempre dan certeza jurídica sobre los programas y su transparencia debe ser mejorada.

VII.4.2.2 Ausencia de visión metropolitana

Falta definición en la normatividad y las políticas para abordar el desarrollo social en la Zona Metropolitana del Valle de México, caracterizada por flujos masivos de personas entre las entidades y un uso intensivo de infraestructura y servicios sociales, Asimismo, hay una falta de mecanismos claros entre los gobiernos de las diferentes entidades sobre los costos y el financiamiento de todos estos servicios y la ausencia de partidas presupuestales en los fondos metropolitanos para atender la dimensión del desarrollo social con esta perspectiva. Lo anterior constituye uno de los desafíos a mediano y largo plazo más complejos para la política social de la ciudad, bajo el entendido de que una de las características fundamentales del DF es su dimensión metropolitana, principalmente junto con el Estado de México y, en menor grado, con los estados de Hidalgo y Morelos.

Hasta ahora se han puesto en práctica distintas iniciativas en materia de coordinación metropolitana, asociadas con temas como contaminación y calidad del aire, vialidad y transporte (se cuenta por ejemplo con un Reglamento Metropolitano de Tránsito) o en materia de seguridad y procuración de justicia. Sin embargo, los asuntos del desarrollo social han estado prácticamente ausentes de la lógica metropolitana cuando tenemos fenómenos tan relevantes como que el 30% de los servicios médicos que presta el GDF son para personas residentes en el Estado de México, o el significativo número de estudiantes en los niveles medio superior y superior que residen en el Estado de México y que realizan sus estudios en planteles ubicados en el Distrito Federal. Asimismo, existe el fenómeno inverso, de estudiantes, particularmente a nivel medio superior, que residen en el DF pero llevan a cabo sus estudios en planteles ubicados en la entidad vecina.

No parece justificarse la ausencia en el GDF de un área de coordinación metropolitana destinada precisamente a revisar, planear y coordinar todos los asuntos relativos al desarrollo social y su financiamiento. Esta es una de las deficiencias del diseño institucional de la política social en el que tendrá que avanzarse en los próximos años.

VII.4.2.3 Insuficientes recursos materiales y capacitación de recursos humanos

Los recursos materiales con los que se diseña e instrumenta la política y los programas sociales son limitados, no todos los servidores públicos cuentan con la capacitación y los conocimientos suficientes, y en la mayoría de los casos, las instalaciones no son adecuadas. Hay que señalar la necesidad de elevar la profesionalización de los equipos responsables del diseño e instrumentación de la política y los programas sociales.

Es alentador que haya sido publicada finalmente la Ley de Servicio Civil de Carrera de la Administración Centralizada del GDF que debiera incidir en mejorar esta problemática mediante la promoción permanente de los procesos de formación y capacitación, así como por el mayor grado de estabilidad que deberá significar para los servidores públicos. Sin embargo, el diseño y puesta en práctica de actividades permanentes de formación y capacitación en materia de desarrollo social se presenta como una necesidad imperiosa para efectivamente lograr equipos más calificados y cohesionados en una perspectiva de desarrollo institucional de la política social.

En este mismo sentido no pueden dejar de señalarse las pobres condiciones materiales y espaciales en que se desempeñan la mayoría de los servidores públicos avocados a la política social. Es frecuente encontrar déficits importantes en materia de equipo de cómputo, software y vehículos, así como problemas de mobiliario, espacio, accesibilidad, iluminación, mantenimiento y temperatura en las instalaciones, por lo cual no se propician las mejores condiciones para un trabajo productivo y creativo. Además se carece, en la mayoría de los casos, de espacios adecuados para la celebración de reuniones con grupos de vecinos y organizaciones. El importante compromiso y dedicación que muchos servidores públicos demuestran en su trabajo por el desarrollo social de la ciudad necesita ser correspondido tanto en sus condiciones laborales como en las instalaciones y herramientas de trabajo que se les proporcionan. Ello también forma parte de una agenda de profesionalización y desarrollo institucional de la política social.

VII.4.2.4 Ausencia de un Sistema de Desarrollo Social

Hace falta un Sistema de Desarrollo Social de la Ciudad de México en el que se definan competencias, atribuciones y formas de concurrencia entre el gobierno central y las delegaciones, por lo que se presentan frecuentes duplicaciones y vacíos entre los programas sociales del gobierno central y las delegaciones, llegando incluso a ser competitivos más que complementarios. Existe indefinición y confusión sobre el carácter de la política social específica que deben ejecutar las delegaciones.

Lo anterior constituye uno de los vacíos más importantes en el diseño institucional de la política social. La indefinición sobre el papel de las delegaciones en la política social ha llevado no sólo a que se presente la competencia y falta de complementación aludida, sino a que no se integren a fondo la dimensión del territorio y de la calidad de vida territorial como componentes fundamentales del desarrollo social. Las delegaciones son gobiernos territoriales, pero pocas veces se asumen como tales en el diseño de su política social. No incorporan la dimensión territorial del desarrollo, como el espacio y la imagen urbana, las áreas verdes, la infraestructura de banquetas y alumbrado, la recolección de basura, la prestación de servicios sociales de proximidad como centros de día para adultos mayores, estancias infantiles, espacios para jóvenes, infraestructura deportiva, adecuación del espacio urbano para personas con discapacidad, etcétera.

Por el contrario, las delegaciones en su política social tienden, en la mayoría de los casos, a desarrollar iniciativas inspiradas en programas del gobierno central como becas, uniformes, apoyos monetarios, despensas con baja cobertura y de montos muy bajos que tienen, a lo sumo, impactos y resultados muy modestos. En cambio, no se les otorga, en tanto que son gobiernos territoriales, la relevancia y el peso que debieran tener para elevar la calidad, cantidad y densidad de los componentes territoriales del desarrollo y la prestación de servicios sociales de proximidad para los vecinos.

La problemática de falta de coordinación entre las delegaciones y el gobierno central se ha profundizado por el mal funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que es precisamente la instancia de coordinación entre dichos

ámbitos de gobierno. Se ha intentado hacer frente al problema, como hemos visto, mediante la disminución de los recursos y el peso proporcional de las delegaciones en el gasto social, a favor del gobierno central y, en particular, de sus organismos desconcentrados y descentralizados. Pero ello no resuelve el problema de fondo y no permite definir las competencias específicas y concurrentes, así como los mecanismos de colaboración y complementación entre las delegaciones y el gobierno central con la perspectiva de constituir el Sistema de Desarrollo Social del Distrito Federal.

VII.4.2.5 Agrupación de programas más que integralidad de políticas

La política social se ha ido construyendo más como un agrupamiento de programas que como un conjunto coherente con principios, objetivos, metas, estrategias y recursos. Asimismo, se observa una insuficiente coordinación reflejada en el mínimo funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, órgano establecido por la LDSDF, para coordinar desde una perspectiva de integralidad la política del gobierno central y de las delegaciones.

Si bien se han hecho esfuerzos para combatir la dispersión de programas como la decisión de constituir la Red Ángel para incluir en ella los catorce programas del gobierno central con mayor cobertura y presupuesto, resultó ser más un agrupamiento que una verdadera red que integre y complemente.

Existe, además, una tendencia a remplazar políticas con programas puntuales y a confundir programas con acciones específicas, sin articulación, que se traducen en reglas de operación deficientes. En consecuencia, existe una preeminencia de programas o acciones puntuales sobre una perspectiva de políticas y de desarrollo de las instituciones de la política social avocadas a diseñarlas e instrumentarlas. Una de las expresiones de esta carencia de formulación de políticas es la falta de elaboración y publicación de la mayoría de los programas sectoriales, institucionales y delegacionales de desarrollo social, en los cuales dichas políticas debieran plasmarse.

Todo lo anterior sumado a un contexto de falta de consistencia en la planeación entre el diagnóstico –casi siempre inexistente o muy débil–, los criterios de orientación, los

objetivos, las metas y la evaluación, genera resultados limitados o insuficientes de los programas de desarrollo social. Esta debilidad en la planeación se expresa en la enorme variabilidad del número de los denominados programas sociales, que publican cada año sus RO. Como puede observarse en el siguiente cuadro, su número varía sensiblemente año tras año, fundamentalmente por efectos del presupuesto, no de la planeación.

**Cuadro VII.1 CONCENTRADO DE REGLAS DE OPERACIÓN DE
PROGRAMAS SOCIALES Y ACTIVIDADES
INSTITUCIONALES 2008-2011**

	CENTRALES	DELEGACIONALES	TOTALES
2008	62	279	341
2009	84	356	440
2010	85	302	387
2011	72	267	339
TOTALES	303	1204	1507

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Como puede apreciarse, en 2008 hubo 341 programas y actividades institucionales que se convirtieron en 440 en 2009, un incremento de casi 100 programas precisamente en el año en que creció más el presupuesto de la ciudad, para disminuir a 387 en 2010 y 339 en 2011, con lo que se regresó prácticamente al nivel de 2008.

La lógica, por ende, es que cuando existen recursos adicionales, no se consolidan, amplían y profundizan programas y actividades, sino que se crean nuevos que dependen del ciclo presupuestal y, en consecuencia, prácticamente no tienen continuidad. Debe destacarse, sin embargo que este es un problema presente sobre todo a nivel delegacional, en donde las variaciones en el número de programas entre un año y otro son más pronunciadas, aunque el gobierno central no es ajeno a esta falla.

El aumento desproporcionado del número de programas de transferencias monetarias genera dispersión, duplicidad, baja cobertura y efectos marginales, particularmente en las delegaciones, así como multiplicación de las burocracias y del gasto administrativo. Resulta preocupante la proliferación de estos programas diseñados de manera independiente unos de otros, con criterios de asignación y montos muy diferenciados (desde becas de \$100 mensuales en algunas delegaciones hasta un salario mínimo en el seguro de desempleo).

Además, también existen diferencias sustanciales en la forma de entrega de los recursos (efectivo en delegaciones, tarjetas bancarias en el programa Prepa Sí o monederos electrónicos en el de Adultos Mayores). Asimismo, la gran cantidad de programas y actividades institucionales de transferencias monetarias genera costosos procesos administrativos de asignación y verificación de requisitos, lo que da pie a gastos de gestión innecesarios o a una gran debilidad de los procesos de verificación. En sus inicios la red Ángel se propuso crear un mecanismo unificado de transferencia, al menos con los programas más grandes, pero ello finalmente no pudo concretarse y, en consecuencia, en materia de transferencias, todos los programas de la Red siguen operando de la misma manera antes mencionada.

Parece evidente que, en materia de transferencias monetarias, se debe detener el proceso de proliferación de programas y tarjetas y realizar un esfuerzo sostenido para depurar y compactar los procesos, elevar la eficiencia, reducir los costos de administración y definir criterios comunes para las coberturas, medios de pago y monto de las transferencias monetarias.

VII.4.2.6 Atención preponderante a grupos de población

El diseño de la política social y de los principales programas sociales se ha realizado bajo la lógica de grupos de población, ya sea por edad (adultos mayores, jóvenes) o por otras características particulares (mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas), en donde el concepto fundamental ha sido el de equidad para superar las

brechas propias de cada grupo social. Sin embargo, se carece de un enfoque que supere la visión por grupo y construya, en consecuencia, una política integral para abatir la desigualdad social, combatir la pobreza y promover el goce universal de los derechos en la ciudad, concebida como conjunto.

Hasta ahora la política social ha adoptado esta perspectiva enfocada en grupos en lugar de afrontar los grandes agregados de desigualdad social derivados de la distribución del ingreso entre capital y trabajo, propietarios y no propietarios, pobres y no pobres. El enfoque por grupos, a pesar de su importancia, es insuficiente y no deja de generar distorsiones en el diseño, instrumentación y presupuestos. De entrada, el enfoque de grupos deja fuera algunos de ellos, por ejemplo, los varones entre 25 y 68 años, o les otorga pesos y prioridades muy desiguales.

Para ilustrar lo anterior baste constatar la diferencia de presupuestos y acciones públicas destinadas a adultos mayores frente a los destinados a infancia o grupos indígenas. Así, en materia de transferencias monetarias, por ejemplo, los hogares que concentran la mayor parte de las mismas son aquellos en que hay adultos mayores, jóvenes estudiando en un bachillerato público o personas con alguna discapacidad pero, en realidad, estos hogares no constituyen todos los casos o los casos con mayores niveles de pobreza, desigualdad social o segregación socio-territorial.

De este enfoque y estas prioridades ha quedado relativamente al margen, por ejemplo, la infancia y los hogares con niñas y niños pequeños. Como lo reveló la evaluación llevada a cabo por Evalúa-DF, la política de infancia es de muy baja escala y parte de la idea de que los niños son estudiantes, por lo que las iniciativas (becas, uniformes, útiles) están vinculadas al ámbito escolar. Pero deja fuera los hogares con niñas y niños en edades entre cero y cuatro años, que son probablemente los que requieren de mayores apoyos tanto en servicios especializados de proximidad (estancias infantiles) como de transferencias monetarias de apoyo al ingreso familiar.

Constituye un desafío para el diseño de la política social mantener el enfoque de abatimiento de la inequidad por grupo social específico pero en un contexto general de

abatimiento de la desigualdad social en el conjunto de la ciudad. Esto es, avanzar, como ha señalado la CEPAL (2010), en una lógica de política hacia la igualdad compleja en donde se armonicen y complementen los temas de equidad y diversidad con políticas tanto de redistribución (igualdad social) como de reconocimiento (principio de diferencia y diversidad).

VII.4.2.7 Baja expansión y densidad de los servicios sociales

Las limitaciones del proceso de planeación se expresan en la falta de un diseño integral de la política que defina prioridades y objetivos comunes alineados al conjunto de programas y medidas. Por lo general, el proceso de diseño no parte de la política para concretarse en los programas, sino que parte de los programas y busca ajustarse con mayor o menor grado de fortuna a las políticas. Lo anterior se traduce en coberturas y presupuestos de los programas sensiblemente desiguales, así como en una gran disparidad en las prioridades y la reiteración de omisiones a las que nos referiremos más adelante.

Junto con la multiplicación de los programas de transferencias, se aprecia un rezago importante y una expansión insuficiente en la prestación de servicios sociales (educación, salud, cuidados infantiles, centros de día para adultos mayores, deporte, instalaciones culturales, espacios para jóvenes, servicios especializados para personas con discapacidad, entre otros). Además, los recursos destinados a la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad en dicha prestación no han crecido suficientemente. Lo anterior no significa que no se haya hecho absolutamente nada, pero sí que su crecimiento e importancia ha sido menor al de las transferencias.

En materia educativa, por ejemplo, a la par que se construyó un programa de alta cobertura como Prepa Sí, prácticamente se detuvo la expansión del sistema de bachillerato de la ciudad. En la actual administración, se construyeron y pusieron en

operación solamente dos nuevos planteles, por lo que el número actual asciende sólo a 19. Y la nueva preparatoria en Tepito no forma parte del sistema del Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad. Lo mismo puede decirse en el caso de salud pues, aunque se ha llevado a cabo un esfuerzo en la ampliación de infraestructura con la construcción de cinco nuevos hospitales y otros servicios como el banco de sangre o el centro de vigilancia epidemiológica, el presupuesto de la Secretaría de Salud y su organismo público descentralizado, con el monto de recursos más importante de la política social, da muestras de estancamiento.

Otros rezagos importantes en la prestación de servicios son: la bajísima cobertura de estancias infantiles y servicio de cuidado diurno de menores; el nulo crecimiento de las UBR para personas con discapacidad; la falta de espacios (centros de día) para adultos mayores; las deficiencias que se observan en el mantenimiento de muchas instalaciones deportivas, la mayoría de las cuales carece de iluminación y por ende su uso de limita a los horarios diurnos; el pobre estado en que se encuentran la mayoría de las unidades de atención y prevención de la violencia familiar; las carencias con las que operan los programas para personas en situación de calle, por mencionar algunos casos. Por ello resulta positivo que en el último tramo de la administración se haya decidido crear dos instituciones para abordar estas problemáticas: el Instituto para la Infraestructura Educativa del DF y el Instituto para la Prevención y la Atención de las Adicciones.

El tema de una correcta complementación entre programas de apoyo directo al ingreso familiar o individual y la elevación de la cobertura, calidad, densidad y pertinencia en la prestación de servicios sociales es un desafío central para poder construir una política de naturaleza multidimensional para superar la pobreza, abatir la desigualdad y promover la inclusión social.

Lo anterior es particularmente relevante si se quiere superar la actual dualización y fragmentación de los servicios sociales, lo cual implica que las clases medias e incluso los sectores populares, en cuanto sus condiciones económicas se los permiten, tienden a usar menos los servicios públicos y a buscar los privados. Esto produce una

segmentación social en materia de servicios sociales en la cual el mercado es para quienes disponen de más recursos y el Estado para los pobres.

Un ejemplo representativo de esta problemática lo constituye el alcance, pero también las limitaciones, del PSMMG de la Secretaría de Salud. Este programa tiene la enorme virtud de superar muchas de las limitaciones del SP, en particular la restricción en el número de padecimientos cubiertos. Sin embargo, no resuelve el tema de la integralidad de la atención por las limitaciones de infraestructura del gobierno de la ciudad, ya que no tiene capacidad de proporcionar servicios propios del tercer nivel, aunque para algunos padecimientos se utilice como mecanismo complementario el propio SP, que sí los cubre. De esta manera, la integralidad en la atención de los tres niveles sigue siendo un elemento pendiente de la política de salud de la ciudad. Sería posible resolver este problema vía el desarrollo de capacidades institucionales propias, lo cual no es sencillo dados los altos costos involucrados, o vía un sistema de referencia y contrarreferencia a las instancias federales, en donde el DF absorba las cuotas de recuperación y los medicamentos de los pacientes atendidos en dichas instancias para mantener la política de gratuidad en todo el ciclo. Sin embargo, en la medida en que no se supere la creciente distancia entre lo público y lo privado, en la vida cotidiana los servicios públicos tenderán a ser cada vez menos públicos y cada vez más servicios para pobres. Se genera así, además de los procesos de dualización y fragmentación aludidos, uno más grave aún, el de residualización de los servicios públicos.

Por ello mismo, en materia de prestación de servicios el gran desafío del DF es elevar su calidad y pertinencia para los sectores empobrecidos, además de intentar que aspiren a utilizarlo en mayor medida las clases medias, para que sirva como instrumento de igualación, inclusión y cohesión social. A mediano y largo plazo, el propósito debe ser convertir los bienes y servicios públicos en bienes y servicios aspiracionales, como actualmente sucede en buena medida con diversas carreras en algunas de las universidades públicas ubicadas en el DF, y no en servicios acotados y residuales para población empobrecida. Es importante resaltar también que, en el caso del DF, no todo es así; por ejemplo, la calidad de las instalaciones y el cuidado en el

servicio del ILE en las clínicas especializadas de la Secretaría de Salud alcanzan altos niveles.

VII.4.2.8 Coberturas limitadas y dispares por grupos sociales

Existen fuertes desigualdades en las coberturas e impacto de los programas por grupos sociales, desde coberturas amplias en adultos mayores, personas con discapacidad y estudiantes de bachillerato, hasta coberturas muy bajas en infancia, pueblos indígenas, jóvenes no escolarizados, entre otros.

En particular las transferencias monetarias tienen sentido si son universales o al menos tienen una muy amplia cobertura, pero la mayoría de ellas presentan coberturas limitadas. Las deficiencias en la formulación integral de la política social y la preeminencia en el diseño de los programas por grupo social y no por necesidades humanas, fuentes del bienestar o derechos (vivienda, educación, salud, trabajo y alimentación) se ha traducido también en muy fuertes disparidades en los recursos de los programas destinados para cada uno de estos grupos sociales.

A pesar de que se ha señalado la importancia de diseñar la política social con un sentido de ciclo de vida, en la realidad lo que se dispone muestra disparidades muy pronunciadas por edad y peculiaridades del grupo social. Ello se ha traducido en la enorme desproporción que existe entre un programa de alta cobertura y gran calado, como la Pensión para Adultos Mayores o las Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad, que rondan aproximadamente las setenta mil, y la capacidad de atención del DIF-DF para el cuidado de menores, que no rebasa en toda la ciudad los nueve mil infantes. Algo similar sucede con Prepa Sí, con un presupuesto anual superior a mil millones de pesos, junto a pequeñísimas intervenciones para atender otras problemáticas de la juventud como aquellos que no se encuentran escolarizados o en edades distintas a las de quienes se encuentran cursando el bachillerato.

En el marco de estas disparidades en la cobertura y profundidad de las acciones públicas hacia grupos sociales específicos, es de llamar la atención el fuerte rezago que todavía se tiene en la promoción de los derechos y la prestación de servicios adecuados para los miembros de aquellos grupos con mayores problemas de exclusión social y pobreza.

En el caso de los pueblos indígenas, si bien es de destacarse que la actual administración creó una nueva secretaría, la SEDEREC que, entre otras funciones se encarga de la política y los programas para pueblos y comunidades indígenas en la ciudad, a nadie escapa que los presupuestos y las acciones públicas destinadas para ellos siguen siendo de los más modestos y dispersos en el contexto de la política social de la ciudad.

En el caso de personas en situación de calle, se observa una atención de carácter rutinaria, baja inversión en el mantenimiento y renovación de las instalaciones, bajos estímulos al personal que labora en esas áreas, envejecimiento del parque vehicular e, inclusive, sobre todo en el caso de algunas delegaciones, como lo ha documentado la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, prácticas autoritarias y discriminatorias contra esta población. Desde el segundo semestre de 2012 la Secretaría de Desarrollo Social puso en marcha un nuevo esquema de trabajo para las poblaciones en situación de calle con énfasis en la colaboración interinstitucional y la incorporación a los trabajos del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación. Más adelante deberán evaluarse los resultados de este nuevo mecanismo de trabajo.

La desigualdad en las coberturas y acciones públicas para grupos distintos se profundiza también en tanto que existe un grupo social para el cual no se considera que deban diseñarse programas y medidas específicas, es decir, el de los varones en edad productiva o laboral, entre 25 y 68 años. Esto quizás se deba al supuesto de que es un grupo que no padece brechas de desigualdad o inequidad, tanto por su condición de varones como porque, vía la inserción laboral, puede acceder a la satisfacción de sus necesidades mediante el mercado.

De esta manera la disparidad y las omisiones en una política social diseñada fundamentalmente bajo la lógica de grupos sociales no sólo impide acceder a una política integral y equilibrada, sino que profundiza también desigualdades sociales. Esto se debe a que los grupos sociales menos organizados, más empobrecidos, con menor poder de negociación y gestión (infancia, pueblos indígenas, personas en situación de calle), terminan pesando menos en las decisiones públicas, en el diseño de políticas y programas y en la asignación de presupuestos. Lo anterior contraviene uno de los principios de la LDSDF, precisamente el de justicia distributiva, mediante el cual, en una lógica de universalidad, no se debe tratar igual a los desiguales, sino propiciar procesos redistributivos para amortiguar y revertir las inequidades.

VII.4.2.9 Falta de protección y crecimiento sostenido del gasto social

Falta una estrategia a mediano y largo plazo para la protección e incremento sostenido del gasto social, como lo mandata la LDSDF. Esto constituye probablemente una de las debilidades estructurales más importantes de la política social y uno de los desafíos más relevantes a ser encarados en los próximos años.

La LDSDF estipula como principio el de progresividad, y en materia presupuestal señala que se deberá procurar que el monto sea superior en términos reales al del año precedente. Lo anterior se logró durante esta administración entre 2007 y 2009, pero no durante el resto de la administración, lo que indica una preocupante tendencia al estancamiento del gasto social e inclusive a una pequeña disminución del mismo. En la entidad, el gasto social ha tenido un comportamiento procíclico que genera la paradoja de que, en los momentos de crisis, cuando más se requiere, se dispone de menores recursos. Además, la planeación a mediano y largo plazo se vuelve extraordinariamente difícil debido a que el presupuesto es incierto y está sometido a procesos anuales. Por supuesto que lo anterior no constituye un problema sencillo de resolver y está sujeto a variables que van más allá de las competencias del gobierno de la ciudad en su conjunto, pero es un tema que requiere de una hoja de ruta para diseñar una estrategia

que permita garantizar la progresividad en un marco de prioridades de política social, claramente definidas y continuas en el tiempo. Esto es, no se trata sólo de incrementar el gasto social en términos cuantitativos, sino también de elevar la calidad e impacto en una perspectiva de desarrollo institucional de la política social, atención de prioridades, inversiones significativas, montos que representen diferencias y tengan un impacto relevante.

Esto significa, entre otras tareas, que debe realizarse un intenso esfuerzo para modificar la actual relación entre planeación y presupuestación y asignar recursos en función de objetivos de política y no sólo de aplicación de programas. El actual proceso de presupuestación, basado en los requerimientos de los programas operativos anuales, privilegia la lógica de programa sobre la lógica de política, bajo la cual lo importante es incrementar el presupuesto de los programas, independientemente del diseño de la política en su conjunto. El otro elemento que afecta la consistencia del gasto social es la falta de inversiones multianuales. El gasto social no puede constreñirse, particularmente en lo que se refiere a la ampliación de la capacidad de prestación de servicios y la ampliación de la infraestructura, a procesos anuales. Se requiere, en cambio, iniciar un proceso para pensar y aprobar inversiones sociales a mediano y largo plazo.

VII.4.2.10 Insuficientes montos de las transferencias

Los programas de transferencias monetarias directas, como parte de una política de apoyo al ingreso, tienen sentido y producen resultados efectivos en la medida en que cumplan con algunos requisitos básicos. Cinco de ellos son fundamentales: cobertura, monto, modo de pago, libertad de disposición y condición de derecho. Por el contrario, lo que se presenta es una tendencia a incrementar coberturas mediante apoyos, en general declinantes en sus montos (becas cada vez más pequeñas o créditos de menor cuantía), con la consecuente disminución de su capacidad adquisitiva.

Una política seria y consistente en materia de transferencias, no concebida como ayudas o apoyos, o como herramienta para forzar o inducir la acumulación del llamado

capital humano, debe pensarse como la materialización de un derecho al ingreso y a la seguridad económica y material, con transferencias monetarias que alcancen un monto suficiente o cercano a lo deseable en términos de satisfacer la necesidad para la que fueron diseñadas. No obstante, existen serias limitaciones en la suficiencia de las transferencias.

En el caso de Adultos Mayores no deja de ser importante que se haya establecido en la ley un mínimo para la pensión (al menos medio salario mínimo). Pero lo que originalmente era un piso, en la práctica se ha convertido en un techo, por lo que doce años después del inicio de la pensión esta sigue siendo de medio salario mínimo, con lo cual se otorga un apoyo que en el caso de muchas personas mayores es muy importante, pero cuyo monto no es suficiente para adquirir al menos la canasta alimentaria en la ciudad. Lo mismo puede decirse de los estímulos de Prepa Sí, con el agravante de que vincular montos con promedios tiene un efecto regresivo, como la propia evaluación interna del programa reconoce, ya que está ampliamente demostrada la fuerte correlación que existe entre calificaciones y nivel de ingresos de las familias. A pesar de su amplia cobertura, se presenta un problema similar en Útiles y Uniformes Escolares, en donde los recursos entregados para la adquisición de útiles no son suficientes para contar con el paquete completo, y en el caso de los uniformes, estos no son completos (no incluyen zapatos, suéteres y uniforme deportivo).

Sin embargo, uno de los asuntos más preocupantes es que, en lugar de avanzarse en resolver estos problemas, en la práctica se han ido tomando medidas que tienen una naturaleza regresiva, como la tendencia a reducir el monto para ampliar las coberturas. En el caso de los programas delegacionales, es frecuente encontrar que de un año al otro se amplía la cobertura de las transferencias pero se reduce el monto de las mismas, por ejemplo, si en un año había 500 becas de \$400, en el siguiente hay 1,000 de \$200, con lo que se profundiza el problema de la insuficiencia de la transferencia, sin resolverse el tema de la cobertura, que sigue siendo extraordinariamente pequeña y limitada.

Las transferencias no sólo deben ser suficientes, sino que a lo largo del tiempo deben mantener e inclusive incrementar su capacidad adquisitiva. Aun aquellas que tienen algún nivel de protección, dado que están ligadas a los incrementos del salario mínimo nacional tienden a mediano y largo plazo a caer en términos reales junto con él. Por otra parte, lo que predomina es el estancamiento de los montos sin la existencia de mecanismos de actualización del poder de compra, con lo que, si de por sí no cumplen con un criterio de suficiencia, y por ende con el de progresividad, tienden en el mediano y largo plazo a declinar en términos reales. Son muy pocos los programas que en sus RO incluyen un procedimiento de actualización del poder adquisitivo de las transferencias, con lo que se agravan los problemas ya señalados.

VII.4.2.11 Otras debilidades de las transferencias

Respecto al modo de pago de las transferencias, es fundamental la libertad en su disposición. En este sentido, el acceso al dinero en efectivo es fundamental porque permite mayor libertad en la decisión del gasto, ya que no depende de la afiliación del comercio o la institución a determinado medio de pago. Potencialmente, también es un factor que puede dinamizar la economía local de los barrios, en tanto que permite gastar en tiendas, comercios o mercados ambulantes que no se basan en mecanismos bancarios, en bienes y servicios como el arrendamiento de inmuebles, o en transporte, todo lo cual se basa en el uso de efectivo. Incluso es un factor que puede permitir desarrollar mecanismos de ahorro.

La mayoría de los programas grandes cumplen con este requisito, ya que permiten el acceso directo a efectivo, como Prepa Sí o el Apoyo Económico para Personas con Discapacidad. La gran excepción sigue siendo la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, cuyo mecanismo de disposición es un monedero electrónico, un instrumento de cuasi-dinero, que permite su uso exclusivamente en los comercios afiliados. Pasar de un pago en cuasi-dinero a un pago que permita el acceso al efectivo es uno de los pendientes de uno de los más importantes y emblemáticos derechos de la Ciudad de

México. No deja de ser una contradicción que la pensión alimentaria sea universal, sea un derecho exigible, pero la libertad de disposición se encuentre acotada.

Finalmente es estratégico que las transferencias monetarias tengan carácter de derecho exigible y por ende escapen a la lógica del “beneficio”, el “apoyo” o la “ayuda” y a la imposición de contraprestaciones o condicionalidades ajenas a los requisitos derivados de la naturaleza del programa y formen parte de un cuerpo de derechos en donde no quepa el clientelismo político y sea vigente una perspectiva universalista. En esta dimensión, como ya se mencionó, sólo algunos programas de transferencias cumplen con esta orientación: la Pensión de Adultos Mayores, la Beca para Estudiantes del Instituto de Educación Media Superior, los programas de Útiles y Uniformes Escolares y, parcialmente, derivado de las reformas a la ley, el Apoyo Económico para Personas con Discapacidad.

VII.4.2.12 Debilidades en el diseño de Reglas de Operación

En un diagnóstico realizado en 2009 por Evalúa-DF sobre la consistencia de las RO de los programas sociales, publicadas en la GODF, se detectó una serie de deficiencias y, pese a que en los años subsiguientes se han mejorado en alguna medida, persisten los problemas que en su momento fueron señalados. Con relación al marco de planeación del desarrollo social del GDF, el análisis de las RO muestra que éste es débil; se evidenció una fragmentación en dos procesos fundamentales de la planeación de los programas sociales: su cobertura y sus indicadores de evaluación.

En el primer proceso no existe continuidad en la definición de objetivos del programa con su cobertura, por lo que se evidencia un desigual cobijo de los sectores y grupos, y se desdibuja el impacto de los programas en el bienestar social. La inconsistencia en la definición de las coberturas permite que se juegue indistintamente al alza o a la baja con los montos de apoyo y las coberturas, lo cual imposibilita avanzar en la universalización de los programas.

En el segundo proceso no existe relación entre la siguiente cadena lógica: descripción de objetivos generales, concreción en objetivos específicos, asociación de metas, definición de indicadores y vinculación de éstos con los mecanismos de evaluación. El análisis de las 420 RO del GDF del año 2009 evidencia que éstas contienen información insuficiente para definir de forma eficiente, eficaz, equitativa, no discrecional y transparente, tanto la forma general de organización de los programas sociales como la regulación de su operación. Esto dificulta avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

De los once rubros que, según la normatividad, deben contener las RO, se observan deficiencias particularmente importantes en lo referente a procedimientos de queja, mecanismos de exigibilidad, procedimientos de evaluación y diseño de indicadores, formas de participación social y articulación con otros programas sociales. Así, en el 94% de las RO se incluye el procedimiento de queja pero, de este número, el 97% lo hace en forma incompleta. Suelen establecer que puede haber quejas aunque las reducen a su manifestación a través de una forma única, regularmente por escrito y dirigidas a la Contraloría General del DF, a la Contraloría Interna de cada dependencia, o a la Procuraduría Social, lo que evidencia que no la asumen como un asunto de responsabilidad de quienes instrumentan los programas. De ahí que, en la mayoría de los casos, deriven la atención y solución de quejas a otras instancias, cuando a la dependencia o entidad responsable de cada programa le atañen acciones para resolverlas en primera instancia y, de manera integral, cumplir así con la responsabilidad de brindar un servicio eficiente y mejor, así como otorgar una atención de calidad. El apartado de mecanismos de exigibilidad está ausente en un 62% de las RO. Del 38% que lo incorporó, el 83% lo hizo de forma incompleta. Se manifiesta ambigüedad en el uso del concepto de exigibilidad, el cual se confunde con el de queja.

Estos datos indican un precario conocimiento sobre la protección de los derechos, en particular, en torno a la obligación del gobierno de instrumentar mecanismos para garantizarlos, y hacerlos exigibles para la ciudadanía. Asimismo, ponen en evidencia la

gran dificultad de concreción de este concepto en la operación de los programas de ambos niveles de gobierno.

En cuanto a la elaboración de las RO, este rubro no se satisface simplemente copiando de manera mecánica, en un lugar visible, la información sobre requisitos, procedimientos, mecanismos y plazos para obtener los bienes y servicios, además de señalar a los responsables de la operación de los programas. Por el contrario, si se busca garantizar los derechos, debe ser una trama de fondo que amerite pensar los procedimientos desde la particularidad de cada programa, y expresar los pormenores cada etapa, procedimiento, criterio, plazo y responsables.

Respecto a los mecanismos de evaluación y los indicadores, un 69% de las RO incluyó indicadores, pero apenas la mitad de ellas (el 55%) incorporó los mecanismos de evaluación. En el caso del gobierno central las cifras respectivas son 71% y 75%, en tanto que en las RO de las delegaciones se encuentran los menores porcentajes de cumplimiento con 69% y 51% respectivamente. En la mayor parte de las RO se plantearon indicadores relativos al cumplimiento de las metas, pero no los asociados al cumplimiento de los objetivos del programa. Las RO también carecen de indicadores para evaluar la operación durante las fases de instrumentación, así como de aquellos que evalúen el grado de modificación o solución del problema o de indicadores de impacto. Estas ausencias, junto con la escasa presencia de mecanismos de evaluación, son consecuencia directa del ejercicio poco sistemático de planeación con que parecen elaborarse los programas sociales. No se incluye tampoco la opinión de los beneficiarios que, en la normatividad, se establece como un aspecto relevante a considerar.

Hubo dos rubros que casi no se incorporaron, o bien, se desarrollaron muy pobremente en las RO de ambos niveles de gobierno: las formas de participación social y la articulación con otros programas sociales. La participación social aparece poco desarrollada, sólo está presente en un 17% de las RO. Más de dos terceras partes de las mismas del nivel central no mencionaron las formas de participación de la sociedad en el diseño, ejecución, supervisión o evaluación de los programas, cifra que asciende a

más de tres cuartas partes en el caso de las delegaciones. Existe, además, una idea equivocada de lo que es participación social, dado que se niega su capacidad de incidencia y deliberación en los asuntos públicos, o se confunde con la idea de queja o inconformidad, con la asistencia a actos, juntas o comités vecinales.

En lo referente a la articulación con otros programas sociales, el 28% incluyó al menos alguna referencia a la articulación con otros programas. Sin embargo, no precisan cuáles son las instituciones o programas con las que se coordinan ni los mecanismos que emplean. Ello impide saber si en los casos en que existe la articulación se tiene la intención de lograr un mayor impacto y avanzar hacia su universalización o si se busca hacer más eficientes los recursos humanos, materiales y financieros a ellos destinados.

VII.4.2.13 Limitaciones de la planeación en las delegaciones

En general, en la mayoría de las delegaciones se pueden encontrar los siguientes problemas:

- Se incumple con la elaboración y publicación del Programa Delegacional de Desarrollo Social.
- Se carece de diagnóstico en casi todos los programas que realizan las delegaciones, por lo que no se puede tener certeza de la naturaleza ni de la dimensión de los problemas que se pretende solucionar con los programas de desarrollo social que se ejecutan.
- No existen suficientes mecanismos de control de su ejecución ni de evaluación para garantizar la correcta aplicación de los programas sociales y evitar cualquier uso indebido de los mismos.
- Al carecer o ser muy débiles los sistemas de información, no es posible retroalimentar los procesos de planificación ni, en consecuencia, racionalizar los rendimientos de la acción pública.

- La participación ciudadana en la planificación tiende a ser muy limitada, a la vez que la diversidad de formas en que se le entiende contribuye a eludirla o diluirla.
- Se duplican algunos de los programas que realiza el GDF a nivel central dentro de los desarrollados por las delegaciones, pero con menor cobertura e impacto.
- La falta de coordinación genera subutilización de recursos.
- Algunas de estas deficiencias pueden tener consecuencias graves para la población, como en el caso de las mastografías.
- Se realizan modificaciones a las RO en cualquier momento del año, incluidos los últimos meses de ejercicio del gasto, a fin de ajustar el cumplimiento de metas o transferencias de recursos.
- Se elaboran RO sólo para los programas que implican transferencias, de conformidad con el Código Financiero, y no para el conjunto de programas sociales, como lo establece la LDSDF.

Los programas delegacionales actuales tienden a reproducir los ya existentes a nivel central. En el caso de los programas que en el futuro se decida mantener o crear, deberán establecerse enlaces específicos con las dependencias del gobierno central para el intercambio de información y la operación conjunta de estrategias y acciones coordinadas que permitan lograr mayores impactos. Ya se ha señalado que las evaluaciones constatan lo precario, cuando no inexistentes, que son los procesos de planificación en las delegaciones y en algunas dependencias y entidades. Esto redundará en los déficits de articulación e integralidad del desarrollo social. Una de las maneras más eficaces para romper con esa inercia es la evaluación, puesto que llevarla a cabo implica las demás fases del proceso de planificación.

Las distintas disposiciones respecto a programas sociales en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente en sus artículos 97, 102 y 102 bis generan mucha confusión, lo que impide la puesta en práctica de mecanismos eficaces de coordinación y regulación, ya

que se considera que sólo los programas de transferencias deben contar con RO. Por ello, los lineamientos que, en uso de sus atribuciones, haga la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social serán fundamentales para armonizar las prácticas gubernamentales en este tema. Asimismo, es básico que, de acuerdo con los contenidos de los artículos 102 y 102 bis de la citada ley, el Comité de Planeación del Desarrollo, que tiene desde el año 2011 la atribución de aprobar la creación de nuevos programas o la modificación de los existentes (bajo los lineamientos para la elaboración de programas que emita Evalúa-DF), cumpla sus funciones de manera regular y profesional. Esto permitirá un proceso de aprobación de programas bajo una lógica de planeación, como se ha empezado a realizar desde enero de 2012, y que las entidades y dependencias no lo asuman sólo como un proceso administrativo y un trámite burocrático.

VII.4.3 Implementación

No es casualidad que los problemas encontrados en el diseño de programas y medidas de política social se expresen también en el ámbito de la implementación, en donde las discrepancias entre lo que expresan las RO que debe hacerse y lo que efectivamente se hace producen distorsiones y limitan el alcance y resultados del programa. Esto genera incongruencias entre el diseño y la operación.

VII.4.3.1 Insuficiencias de personal y de infraestructura para operar los programas sociales

Las evaluaciones llevadas a cabo por Evalúa-DF dan cuenta de múltiples problemas operativos. Por ejemplo, en el caso del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, se detectó una sobrecarga de trabajo derivada de las actividades de verificación de supervivencia, domicilio y entrega de la tarjeta electrónica.

Además, el personal operativo de los programas sociales no cuenta con procesos de capacitación que permitan hacer más eficientes la operación de los programas, un

asunto en el que la EAPDF tendrá que poner mayor atención para intentar modificar esto.

Es notable, de igual forma, la insuficiencia de condiciones adecuadas en la infraestructura, particularmente en lo que concierne a los programas encargados de atender a las personas con discapacidad y adultos mayores.

VII.4.3.2 Sistemas de información incompletos

La inoportuna publicación de varios de los padrones de beneficiarios, particularmente de las delegaciones, de la que se da cuenta en este documento, se asocia a la inexistencia de sistemas adecuados de información y seguimiento que permitan no sólo verificar e identificar el número de beneficiarios de los programas sino también saber si estos llegan a la población objetivo, así como alimentar las evaluaciones internas.

Tal es el caso del programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años que no contaba con el equipo de cómputo necesario para sistematizar la información que era recabada por el programa. Este problema también se acentúa en las delegaciones.

VII.4.3.3 Inadecuada aplicación de la focalización territorial

Los programas de bajas coberturas o de requisitos difusos incurren en muchos errores de exclusión e inclusión (errores tipo 1 y 2 en materia de focalización) por la falta de rigor suficiente para aplicar los contenidos de las RO, la limitada cobertura frente a la demanda efectiva y potencial y el poco cuidado para garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso. No obstante, el tema de fondo es de naturaleza estructural, ya que existe una correlación inversa entre la universalidad y la discrecionalidad, pues a mayor universalidad, menor discrecionalidad, favoritismo y clientelismo, y viceversa.

VII.4.3.4 Retrasos en el pago de las transferencias

Respecto al modo de pago de las transferencias, es fundamental la certidumbre sobre su disposición oportuna. En el caso de los programas más grandes existe alta certidumbre en la llegada puntual de los recursos, como en el caso de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, pero en otros casos se han reportado atrasos en las ministraciones. No obstante, en los últimos años, en el programa de Adultos Mayores se ha extendido más allá de los seis meses el tiempo de espera de las personas entre su inscripción al programa y la recepción de su primera pensión. En el caso de las delegaciones, la incertidumbre sobre la fecha y regularidad de las transferencias es muy alta, lo que altera de manera crucial la planeación, la toma de decisiones y la seguridad de las personas.

VII.4.3.5 Participación ciudadana limitada

Si bien los déficits en materia de participación ciudadana no son privativos de la fase de operación, sino que arrancan desde el diseño, no deja de ser relevante que sea deficitario aún el nivel de protagonismo de los actores no estatales en la formulación de decisiones públicas operativas. Dicho déficit se expresa en la carencia de instrumentos o de aplicación de los existentes para una participación ciudadana activa, creativa, variada y protagónica en la política social; la tendencia a reconocer a la ciudadanía no como sujetos de derecho sino como personas beneficiarias de la política social; el bajo nivel de funcionamiento, deliberación e influencia efectiva en las decisiones operativas de política social de los distintos instrumentos y espacios para la participación ciudadana; la tendencia a que los espacios de consulta establecidos por la ley sean instalados de manera sólo formal, y que predomine la presencia de funcionarios sobre los miembros de organizaciones civiles, sociales e instituciones académicas; y el funcionamiento real, no regular ni permanente, de aquellos consejos que se han logrado instalar.

Además, en este último caso, la definición de la agenda, así como los ritmos, la intensidad de las actividades, los contenidos y alcances de los acuerdos que se construyen quedan fundamentalmente en manos de los funcionarios y, de manera limitada, surgen de las iniciativas de los representantes sociales y civiles. Ello a pesar de que el DF cuenta con uno de los marcos jurídicos más desarrollados en el país en materia de participación ciudadana. Sin embargo, su grado de cumplimiento, aplicación y desarrollo deja todavía mucho que desear.

En general puede decirse que, salvo excepciones importantes como el programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y, parcialmente, los programas de Coinversión Social y de Financiamiento y Apoyo a la Asistencia Social, predomina todavía un bajo y periférico nivel de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas operativas, al igual que en la definición de políticas y programas. Este es un asunto que es preciso revisar para modificar el actual modelo de gestión de la política social.

VII.4.3.6 Transparencia y rendición de cuentas insuficientes

Las obligaciones en cuanto a transparencia y rendición de cuentas se cumplen en forma limitada. Además, se priorizan los ordenamientos financieros sobre los sustantivos del desarrollo social contenidos en la LDSDF y su reglamento.

Evalúa-DF ha realizado de manera sistemática el análisis de estos aspectos e informado a la ALDF, y ha encontrado, como lo expresa el siguiente cuadro, un bajo nivel de cumplimiento de dicha obligación.

Cuadro VII.2 CONCENTRADO DE PADRONES DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES Y ACTIVIDADES INSTITUCIONALES 2008-2010

	PUBLICADOS EN TIEMPO (31 DE MARZO)	PUBLICADOS FUERA DE TIEMPO	SIN PUBLICAR	TOTAL PROGRAMAS

TOTAL 2008 (PUBLICADOS EN 2009)	111	121	109	341
CENTRALES	37	8	17	62
DELEGACIONALES	74	113	92	279
TOTAL 2009 (PUBLICADOS EN 2010)	74	239	127	440
CENTRALES	50	25	8	83
DELEGACIONALES	24	214	119	357
TOTAL 2010 (PUBLICADOS EN 2011)	134	91	162	387
CENTRALES	43	28	14	85
DELEGACIONALES	91	63	148	302

Fuente: elaboración propia con información de la GODF

En general se han encontrado padrones de derechohabientes y/o beneficiarios de los programas sociales que no incluyen todos los datos requeridos por el reglamento de la Ley de Desarrollo Social, están capturados en formatos distintos y sin una base informática robusta; todo lo cual impide su compatibilidad, comparación y análisis. Llama la atención que el número de padrones publicados en tiempo y forma abarca el 32% en 2009, el 16% en 2010 y el 34% en 2011, mientras que los que nunca fueron publicados son el 32% en 2009, el 29% en 2010 y el 42% en 2011.

La problemática, de nueva cuenta, está concentrada en las delegaciones, ya que el gobierno central publicó en tiempo y forma en 2009 y 2010 el 60% y en 2011 el 50%. La principal deficiencia en el gobierno central es la publicación fuera de tiempo, aunque también se reporta la no publicación de 17 padrones en 2009, ocho en 2010 y 14 en 2011. En las delegaciones el problema es mucho mayor, ya que predomina la publicación fuera de tiempo o la no publicación de los padrones. Respecto a estos

últimos tenemos que en 2009 no se publicó el 32% de los padrones, en 2010 el 29%, y en 2011 el 42%. Todo lo anterior habla de un problema persistente, que no muestra señales de estarse resolviendo.

VII.4.4 Evaluación

Un esfuerzo fundamental en el sentido de avanzar en la evaluación de la política social se concretó en 2008 con la creación de Evalúa-DF, encargado de la evaluación externa en forma exclusiva y de elaborar lineamientos para la evaluación interna. Sin embargo, su trabajo enfrenta algunos problemas relevantes que se expondrán a continuación.

VII.4.4.1 Insuficiente aceptación y cumplimiento parcial de recomendaciones de evaluación externa

A pesar de que la ciudad cuenta con un órgano innovador y con alta independencia para la evaluación externa de la política y los programas sociales con la facultad, única en América Latina, de emitir recomendaciones vinculatorias, y a pesar de que se ha establecido en la ley un procedimiento para dirimir las controversias, existen deficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones por parte de los órganos evaluados. Por otra parte, en el caso de las controversias, pese a la solicitud formal, no ha sido convocada la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social para resolver en definitiva sobre el fondo de éstas.

La experiencia de los primeros cuatro años de funcionamiento de Evalúa-DF nos indica que tienden a cumplirse con mayor facilidad y agilidad las recomendaciones que implican algún nivel de mejora en la operación o la ampliación de las actividades que están en curso, pero que existe mucha resistencia a aceptar y dar cumplimiento a las recomendaciones que implican procesos de reorientación o modificación de fondo del diseño de políticas y programas. Hasta abril del 2012, Evalúa-DF ha emitido 259 recomendaciones, de las cuales 193 fueron aceptadas (total o parcialmente) y 46 fueron rechazadas, con 20 más en proceso de respuesta. De las 46 no aceptadas, 24 están

formalmente en proceso de controversia (Evalúa-DFi). El grado de cumplimiento de las 105 recomendaciones parcial o completamente aceptadas y vencidas a noviembre de 2011 se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro VII.3 Estado del cumplimiento de las recomendaciones 2009 que fueron aceptadas y tipo de dictamen emitido por los integrantes del Comité de Evaluación y Recomendaciones

Dependencia	Cumplidas	Parcialmente Cumplidas	Incumplidas	Total de recomendaciones
IAAM	8	2	2	12
DIF-DF	7	4	1	12
Secretaría de Salud	1	0	11	12
INVI	14	10	1	25
FONDESO	10	0	0	10
Delegación Iztapalapa	4	0	2	6
Delegación Álvaro Obregón	5	1	2	8
Delegación Miguel Hidalgo	7	0	0	7
Delegación Tláhuac	9	0	1	10
SEDESO	2	1	0	3
TOTALES	67	18	20	105

Fuente: Evalúa-DF

En rigor y en términos porcentuales, se dio cumplimiento al 64% de ellas, parcialmente se cumplió el 17% y se incumplió el 19%. Cabe señalar que dos órganos dieron

cumplimiento a la totalidad de las recomendaciones: el Fondo para el Desarrollo Social (FONDESOS) y la Delegación Miguel Hidalgo.

Respecto de las recomendaciones emitidas en 2010-2011, aún se encuentran corriendo los plazos para su cumplimiento, pero en materia de aceptación o rechazo de las mismas tenemos los resultados que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro VII.4 Nivel de aceptación de las recomendaciones emitidas por Evalúa-DF por programa o política y dependencia responsable durante el 2010–2011

DEPENDENCIA /PROGRAMA	Aceptadas	Parcialmente aceptadas	No aceptadas	En proceso de análisis	Total
Delegación Gustavo A. Madero	15	0	0	0	15
Programa de Atención Integral al Cáncer de Mama	8	2	3	0	13
Política Social del DF (dirigidas al JGDF)	-	-	-	10	10
Política de Fomento al Empleo y Protección al Trabajo	10	-	-	0	10
Política de Acceso al Agua Potable	7	7	7	0	21
Política de Infancia en el DF	11	-	7	0	18
Política de Equidad de Género del GDF	7	8	4	0	19
Política hacia la Juventud del DF	17	-	2	0	19

Fuente: Evalúa-DF.

En resumen, en términos porcentuales, se aceptó totalmente el 60%, parcialmente el 14%, no se aceptó el 19% y se encuentra bajo análisis de la Jefatura de Gobierno el 7%. Más complejo es el tema de las 24 controversias interpuestas por Evalúa-DF que abordan asuntos de fondo sobre la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, el programa Prepa Sí, la política de infancia, de juventud y del presupuesto con perspectiva de género.⁴² Frente al procedimiento de la controversia, como ya se señaló, existe una falta de implementación de lo que establece la legislación, por lo que a julio de 2012, la Comisión Interinstitucional no había sido convocada para resolver al respecto.

Cerrar la brecha de implementación en materia de evaluaciones externas y recomendaciones, entre lo que dice la ley y el funcionamiento real, constituye uno de los temas urgentes para la institucionalización de la política social. Por lo que resulta relevante que la ALDF, a través de una propuesta de las Comisiones Unidas de Transparencia a la Gestión y de Desarrollo Social haya tomado cartas en el asunto, y el Pleno haya aprobado el 6 de diciembre de 2011 un punto de acuerdo que señala:

“Se exhorta a las dependencias del Distrito Federal que ejecutan políticas y programas sociales a que den cumplimiento integral a las recomendaciones formuladas por el Consejo de Evaluación del Distrito Federal, respecto de los programas que ejecutan y que han sido evaluados. Asimismo, se exhorta a las entidades a las que el Consejo les ha realizado recomendaciones y no han aceptado a que rindan un informe detallado y pormenorizado que contenga de manera fundada y motivada las razones por las que no han aceptado las recomendaciones formuladas”.

VII.4.4.2 Ausencia o precariedad de la evaluación interna

Pese a que la evaluación interna está ya debidamente incorporada en la legislación del desarrollo social, tanto en las delegaciones como en algunas dependencias del gobierno central, es sumamente precaria, cuando no inexistente, lo que afecta los

42 El contenido completo de las controversias puede consultarse en la página electrónica www.evalua.df.gob.mx

procesos de planificación y redundancia en los déficits de articulación e integralidad del desarrollo social.

En el año 2011 el gobierno central publicó la mitad de las evaluaciones internas a las que estaba obligado, pero las delegaciones sólo publicaron el 10%. De esta manera, la debilidad de la planeación se refuerza con la debilidad de la evaluación y no se desarrollan procesos de aprendizaje y mejora de los programas y las políticas, además del hecho delicado de que se incumple con la normatividad establecida.

No obstante, debe señalarse que, dentro del gobierno central, FIDEGAR, DIF-DF, Secretaría de Salud y SDS han tenido un alto cumplimiento de esta obligación, mientras que entre las delegaciones, Miguel Hidalgo es la que muestra un mejor desempeño en materia de evaluaciones internas.

VII.5 Cumplimiento de metas del PDS

Resulta relevante dar seguimiento a las 50 metas del PDS 2007-2012; sin embargo, aproximadamente en la mitad de ellas la información disponible es insuficiente para valorar su logro. En los casos restantes se puede afirmar que la PS del GDF presenta un grado importante de avance en ocho metas: extensión del seguro de desempleo, consolidación de un sistema de derechos para los alumnos de escuelas públicas de educación básica, también consolidación del sistema de vacunación universal para los menores de cinco años, recuperación y apropiación de espacios públicos, ampliación de la prestación de servicios telefónicos, dotación de 200 lts. de agua por familia, creación del sistema de evaluación externa de la política social, y fortalecimiento del Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO).

En el extremo opuesto, la meta no se alcanzó al menos en siete casos: erradicar el analfabetismo, garantizar la asistencia de todos los niños a la educación primaria y reducir la deserción en secundaria, eliminar la deserción escolar en el nivel medio superior, construir nuevos planteles de la UACM (si bien se creó el campus Cuauhtémoc),

extender el deporte comunitario, incrementar el número de hogares con computadora y acceso a Internet, y reducir en 20% la sobreexplotación de los acuíferos.

Los casos intermedios son demostrativos de la realización de esfuerzos aún insuficientes. Entre ellos ubicamos, por ejemplo, los relativos a reducir la desigualdad y la pobreza, profundizar el liderazgo en desarrollo humano y derechos sociales, incrementar la exigibilidad de los derechos, fortalecer la participación ciudadana y de las organizaciones civiles, desarrollar una educación intercultural y de reconocimiento de las lenguas indígenas, lograr la total atención a la demanda de servicios médicos, disminuir sobrepeso y obesidad, eliminar el rezago en vivienda, reducir la desigualdad entre hombres y mujeres, organizar una administración pública con perspectiva de género, incrementar la atención contra la violencia familiar, abatir el rezago de infraestructura para la infancia y construir un sistema articulado de desarrollo social, entre otros.

Por otro lado, la complementariedad que debería establecerse por medio de la interacción entre las acciones del gobierno central y los gobiernos delegacionales es, como ya se ha señalado, limitada. Esto se debe en parte a la falta de mecanismos normativos que obliguen a ambos niveles de gobierno a actuar de manera conjunta, y al limitado presupuesto que las delegaciones administran en el campo del desarrollo social, por lo que sus resultados muestran pocos avances.

Estas situaciones confirman la necesidad de establecer una mejor coordinación entre los dos niveles de gobierno para lograr una simbiosis que posibilite alcanzar una complementariedad que evite duplicidades y busque sinergias para desarrollar las capacidades de las delegaciones en la prestación de servicios sociales de proximidad, y para, en su condición de gobiernos de base territorial, introducir dicha dimensión del desarrollo social en la calidad de vida espacial y territorial.

Es posible notar esfuerzos en la búsqueda de la complementariedad en los programas que fomentan la educación o contribuyen a la permanencia de los estudiantes en las escuelas, al igual que aquellos dedicados a la atención a la salud, en donde las

delegaciones realizan un aporte, aunque sea mínimo, respecto de lo hecho por el gobierno central. Además, existen metas que requerían la implementación de acciones mínimas y, no obstante, se subestimó su importancia, lo que conllevó el incumplimiento de los objetivos. Tal es el caso de la erradicación del analfabetismo o la mejora de la posición del DF en el medallero de la denominada Olimpiada Nacional, donde prácticamente no hubo avances.

Ante la insuficiente información disponible que permitiera valorar cabalmente los avances en las metas mencionadas, Evalúa-DF solicitó a las distintas dependencias del GDF vinculadas con los objetivos sociales información sobre el grado de cumplimiento de aquellas que tuvieran alguna relación con sus actividades; no obstante, la respuesta gubernamental no fue suficiente para poder compararla con el análisis realizado.

Éste lleva a reconocer que en el PDS se establecieron metas difíciles de cumplir, varias vinculadas con variables que el GDF está muy lejos de controlar, pues resultan especialmente afectadas por la política nacional. Este es el caso de la meta que busca la mejora de la distribución del ingreso, medida conforme al coeficiente de Gini, a la que, además, la crisis económica experimentada a nivel mundial en el año 2008 pudo haber afectado negativamente frente al avance que la PS buscó impulsar. Algo similar se puede plantear en torno a la meta que intenta abatir a la mitad el número de personas en pobreza extrema y el de unidades territoriales catalogadas como de muy alta marginación.

En consecuencia, la valoración presentada sirve para identificar algunas tendencias y puntos de alerta, pero no puede emitirse al respecto un juicio definitivo.

VIII. HACIA LA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GDF 1997-2012 Y SUS PERSPECTIVAS

A la luz de las clasificaciones de los Estados nacionales y los regímenes de bienestar propuestos por distintos autores (los cuales se analizaron en el primer capítulo de este trabajo), intentaremos caracterizar el tipo de PS instrumentada por el GDF, con las salvedades que este ejercicio implica. Se debe considerar de antemano que se dejan fuera otras propuestas analíticas y que este nivel de gobierno enfrenta restricciones no previstas en el caso de los Estados nacionales considerados en la revisión teórica (especialmente en materia de recursos fiscales y capacidad de endeudamiento).

De acuerdo con la tipología de Esping-Andersen, en la PS del DF encontramos elementos cercanos al modelo social-demócrata, pues, al menos en el plano normativo, la PS es universal. Sin embargo, en el plano de la implementación, los limitados recursos restringen el alcance de este principio prácticamente en todos los programas que conforman esta política, por lo que en realidad se acerca también a la concepción de Filgueira sobre el universalismo estratificado o aún al universalismo básico.

Así, las restricciones para la universalización encuentran su origen en la política de recaudación fiscal nacional. Si bien una parte de la PS es financiada por medio de la tributación local (con base principalmente en el impuesto sobre nómina o el impuesto predial), el resto del erario destinado a este rubro corresponde con las transferencias y aportaciones realizadas por el GF, ya que, como bien se sabe, la fijación y recaudación de las tasas impositivas más importantes (impuesto al valor agregado –IVA– o impuesto sustitutivo a la renta –ISR–) son atribución de ese nivel de gobierno. En consecuencia, el GDF no puede programar sus ingresos con relativa certeza y suficiencia y, por consiguiente, su gasto social.

Asimismo, el DF, en función de su gasto social *per cápita*, se ubica en el rango más alto definido por la CEPAL (2010) con más de 400 dólares (aproximadamente 437 dólares por habitante). Si bien el aseguramiento de un ingreso por medio del seguro de

desempleo es otro factor que acerca a la PS del DF a los modelos universalistas y social-demócratas, su bajo nivel de cobertura y el hecho de que deja, en los hechos, a una enorme franja de la población económicamente activa fuera de los beneficios de esta prestación social, no ayuda a fijar a esta PS como abiertamente universalista. Por otra parte, si bien la política social del DF busca establecer un enfoque de garantía de los derechos sociales para los habitantes de la entidad (desde la perspectiva de la desmercantilización y desfamiliarización), también establece medidas características de modelos residuales o emergentes como los casos en los que focaliza y/o condiciona los apoyos (Niños y Niñas Talento o estímulos de Prepa Sí). En general, la PS del DF puede caracterizarse como:

- a) Fundada en un enfoque de derechos que realza las libertades democráticas y fundamenta al desarrollo social en su cumplimiento. Tal y como quedó plasmado en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS):

“La política social ha sido el rasgo distintivo de los gobiernos democráticos electos desde el año 1997 en un proceso virtuoso de acumulación de derechos con recursos y de recursos con derechos [...] a diferencia de las políticas federales, asume que la política social tiene por propósito garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y hacer exigible el goce de los [derechos] establecidos en la Constitución General de la República [...] no es, por ende, una política de oportunidades, sino de derechos” (PDS, p. 5).

Aunque “no siempre se hizo referencia [en el GDF] al enfoque de derechos humanos” (Martínez, p. 15), los esfuerzos paulatinos a lo largo de más de catorce años le han impreso ese sello distintivo a la política social en el DF, a pesar de que aún se presentan deficiencias para poder establecer claramente el sistema que se aspira alcanzar.

- b) Basada en corrientes teóricas cercanas a la socialdemocracia y al constitucionalismo social mexicano, con énfasis en el desarrollo de la ciudadanía y el universalismo, que se traduce en los siguientes principios orientadores:

- El reconocimiento de los límites y contradicciones que constituye la economía de mercado como instrumento central de acceso al bienestar. La concepción de la pobreza como un asunto estructural, ligado a la dinámica del trabajo y a la desigualdad.
 - Un estado garantista y con los deberes propios asignados por la teoría de los derechos humanos.
 - El ejercicio de los derechos sociales y la restitución del tejido social, bajo el marco de derechos ciudadanos, como propósito de la política social.
 - La solidaridad social y la generosidad como valores centrales.
 - Los ciudadanos y las ciudadanas como referentes sociales, sujetos de derechos, no como individuos en un contexto de mercado.
 - Un sistema de prestaciones sociales de carácter público y universal, no focalizado, aunque de densidad y magnitud insuficiente que, en algunos casos, pareciera acercarlo a una modalidad de universalismo básico.
 - Una tendencia a la desfamiliarización, lo que significa disminuir las cargas de responsabilidad a la familia como instrumento proveedor de bienestar y cuidados.
 - La participación como atributo ciudadano y como derecho.
- c) Es una PS con brechas de implementación importantes, instrumentada a través de un complejo proceso de institucionalización basado en una legislación sólida y congruente con el enfoque de derechos, en la cual los diferentes programas presentan diferencias que requieren armonizarse con los criterios centrales de la política social (Martínez, p. 40). Esto es, con déficits en su integralidad y complementariedad.

Ante esta caracterización y reconociendo todos los avances llevados a cabo por las tres administraciones del GDF, pero también la existencia de déficits, uno de los mayores retos se encuentra en consolidar un efectivo cumplimiento de los derechos sociales en la entidad para lograr un nuevo modelo de estado del bienestar o, si se prefiere, un régimen social de derechos.

Una ventana de oportunidad para avanzar en estos temas se encuentra en las delegaciones políticas del DF, en donde las actuales condiciones han limitado considerablemente sus oportunidades de diseñar e implementar líneas de acción que cuenten con resultados más efectivos y que generen un mayor impacto en los beneficiarios. Por lo tanto es indispensable readecuar el marco normativo para que posibilite alcanzar un máximo nivel de cooperación entre las distintas instancias de la Administración Pública del DF, con el fin de volver más efectiva la acción gubernamental en torno al desarrollo social. No hay que perder de vista que las delegaciones representan la primera instancia de acercamiento entre los ciudadanos y sus autoridades. Es preciso tomar esto en cuenta para evitar que los programas delegacionales, ya que tienen un menor nivel de visibilidad que los programas del gobierno central, den pie al surgimiento o perpetuación de relaciones clientelares que vulneren el derecho de las personas. En síntesis, desde 1997, se ha intentado establecer en el DF una política con enfoque de derechos, salvo en las excepciones mencionadas. Por lo tanto, a continuación se señalan los diversos retos que hay que enfrentar para garantizar el goce de los derechos sociales a todas las personas que habitan esta entidad y construir un régimen y un Estado social de derechos en el Distrito Federal:

- a) Definir una política de mediano y largo plazo para garantizar la progresividad del gasto social;
- b) Es necesario crear alternativas que permitan compensar las carencias producidas por lo flexible y precario del mercado de trabajo y la desvalorización del mismo, resultado de los procesos de liberalización de la economía promovidos desde el ámbito internacional y acatados por el GF. Esto ha traído

consigo un incremento de los niveles de desempleo y deterioro salarial de amplios sectores de la población. Además, aquellos que cuentan con algún esquema de seguridad social no tienen las mismas garantías de antaño, como recibir una mejor atención médica (tanto para ellos como para sus familias) o poder asegurar un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades en la etapa productiva, ni mucho menos en la posproductiva.

- c) Se deben reforzar los mecanismos para alcanzar una mayor equidad de género con el propósito de mejorar la situación de las mujeres en el ámbito laboral, ya que en él se siguen reproduciendo desigualdades pese a la mayor inclusión femenil dentro de la fuerza laboral (con todas las limitaciones que se acaban de reseñar). También es necesario lograr esto en el espacio doméstico.
- d) Se hace imprescindible impulsar una mayor inclusión de los jóvenes tanto en el sistema educativo como en el mercado laboral, así como su acceso a la vivienda, lo que permitirá desarrollar sus capacidades y alcanzar una emancipación familiar para adquirir el carácter de ciudadanos plenos, libres y autónomos.
- e) Se torna necesario avanzar hacia la creación de programas que permitan una mayor inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral y en la vida cotidiana, mediante el incremento de la infraestructura destinada a brindar mejores oportunidades de desarrollo físico y mental, así como la prestación de servicios especializados.
- f) Es necesario darle una nueva prioridad y ampliar la integralidad de los diversos programas y líneas de acción (alimentarios, educativos, recreativos, de acceso a la justicia, etcétera) dirigidos a desarrollar las capacidades y los derechos de la niñez en el DF.
- g) Aumentar la escala de la política y los programas destinados a los pueblos y comunidades indígenas de la ciudad.
- h) Resolver las deficiencias en materia de planeación de la política social tanto en el gobierno central como en los gobiernos delegacionales.

- i) Formular una política social que incluya las necesidades de grupos sociales específicos, pero que los trascienda, esto es, la necesidad de una política integral de abatimiento de la desigualdad, superación de la pobreza y promoción de la inclusión social.
- j) Impulsar un desarrollo social extensivo de altas coberturas junto con un desarrollo social intensivo de mayor densidad, suficiencia, calidad y pertinencia en la prestación de servicios sociales y en la operación de los programas de transferencias y apoyo al ingreso.
- k) Elevar cualitativamente la participación social y ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.
- l) Fortalecer la dimensión territorial del desarrollo social y abatir con mayor fuerza las desigualdades socio-espaciales.
- m) Definir una estrategia para incorporar la dimensión metropolitana del desarrollo social.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor, 2006, “Una aproximación al enfoque derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL* no. 88, Santiago de Chile, abril.

Abramovich, Víctor y Christian Courtis, 2002, *Los derechos sociales como derechos exigibles*; Trotta, Madrid.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comp.), 2010, *La medición de derechos en las políticas sociales*; Editores del Puerto, Buenos Aires.

Adelantado, José (coord.), 2000, *Cambios en el Estado del bienestar*; Icaria-Antrazyt-UAB, Barcelona.

Albo, G., 2002, “Neoliberalism, the state and the left: a Canadian perspective”. *Monthly Review*, 54(1), 46-55

Andrenacci, Luciano y Fabián Repetto, 2006, “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”; Mimeo, INDES, Washington DC.

Ávila, Abelardo, 2010, **Satisfacción de las necesidades alimentarias en el DF**; México, www.evalua.df.gob.mx

Banco Mundial, 2001, **Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza**; Mundiprensa.

Banegas González, Israel, 2011, **La ilusión tecnocrática de la política social: Progres-Opportunidades**; El Colegio Mexiquense, Toluca.

Barba, Carlos, 2008, “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición” en Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame, *Política social experiencias internacionales*; Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián, 2004, **La pobreza en México y en el mundo**; Siglo XXI, México.

Boltvinik, Julio, 2004, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza, el Progres/Oportunidades” en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coord.), *La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos*; Siglo XXI, México.

Bustelo, Eduardo, 2004, “¿Retornará 'lo social'?” en Boltvinik Julio y Damián Araceli (coord.), **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**; Siglo XXI, México.

Calva, José Luis, 2007, **Agenda para el desarrollo. Empleo, ingreso y bienestar**; M.A. Porrúa, México.

Canto, Manuel y Pilar Berrios, **Derechos, participación ciudadana y cohesión social en el Distrito Federal**; Evalúa-DF, Mimeo, en prensa.

Castel, Robert, 2010, **El acenso de las incertidumbres**; FCE, Buenos Aires.

-----, 1997, **La metamorfosis de la cuestión social**; Paidós, Buenos Aires.

Cardozo, Myriam, 2006, **La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México**; M. A. Porrúa-Cámara de Diputados, México.

CEPAL, 2010, **La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir**; Santiago de Chile.

Cervantes, Eduardo, s/f, “La política de participación ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. Algunas reflexiones generales” en Revista *Entrelazándonos*; http://www.enlace.df.gob.mx/revista/pdf/desde_soc_civ2_01.pdf

Cinta, Dulce María, *et al.*, 2008, **Evaluación de diseño y operación del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las personas residentes en el DF que carecen de Seguridad Social Laboral**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Cochrane, Allan, 2006, “Enfoques comparativos y política social” en Allan Cochrane, J. Clarke, y Sharon G, **Comparing Welfare States. Britain in International Context (traducción de Andrea D'Anvino)**; Open University/Sage Publications, Londres .

Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 2005, **Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales**; S. XXI, México.

Conde, Carola, *et al.*, 2009, **Evaluación del diseño y operación del Programa de microcréditos para el autoempleo**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coord.), 2000, **Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión**; M. A.Porrúa - UNAM, México.

Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís, 2007, "Pobres con Oportunidades, México 2002-2005" en *Revista de Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, XXV:73; México.

Culebro, Rocío, *et al.*, 2008, **Evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Apoyo a Económico a Personas con Discapacidad**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

De la Rosa, Javier, 2010, **Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal**; México, www.evalua.df.gob.mx

Draibe, Sonia y Manuel Riesco, 2006, **Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea**; CEPAL, Santiago de Chile.

Duhau, Emilio, 2010, **Evaluación de la satisfacción de las necesidades y las desigualdades habitacionales en el Distrito Federal y del impacto de los programas habitacionales del GDF**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

-----, 2009, **Evaluación externa del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Duschatzky, Silvia y Patricia Redondo, 2008, "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas" en Silvia Duschatzky (compiladora) **Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad**; Buenos Aires, Paidós.

Esping-Andersen, Gøsta, 1996, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*; Polity Press. Cambridge, UK.

-----, 2000, **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**; Ariel, Barcelona.

Esping-Andersen, Gøsta y Bruno Palier, 2010, **Los tres grandes retos del Estado del bienestar**; Ariel, Barcelona.

Escobar, Saúl *et al.*, 2010, **Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del GDF**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Evalúa-DF, 2011, **Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Faúndez, Alejandra *et al.*, 2011, **Evaluación de la política de equidad de género del Gobierno del Distrito Federal de México**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Ferniza, Magdalena *et al.* (FOSOVI A.C), 2009, **Evaluación de diseño y operación del Programa de Mejoramiento de Vivienda**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Filgueira, Fernando, 1999, “Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en André Melo Marcus (org.), **Reforma del Estado: A mudança institucional no Brasil**; Editora Massangana, Recife.

Fine, Ben, 2001, **Social Capital versus Social Theory. Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium**; Routledge, Londres.

Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, 2009, **Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty**; The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. A World Bank Policy Research Project.

Fleury, Sonia y Carlos Molina, 2000, **Modelos de protección social**; Inédito, BID, INDES, Washington, DC.

García, Pedro, 2010, **Las instituciones de la política social del DF 1997-2010**; Inédito, México.

Gómez-Hermosillo, Rogelio, 2006, “Prólogo. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” en Ernesto Cohen y Rolando Franco (coord.), **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana**; Flacso-México, México.

González, Arsenio *et al.*, (Programa Universitario de Estudios de la Ciudad PUEC-UNAM) 2010, **Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del GDF**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

González, Arsenio y Manuel Vidrio (Programa Universitario de Estudios de la Ciudad PUEC-UNAM), 2011, **Evaluación del diseño e implementación de la política de transporte público en el Distrito Federal**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Gordon, Sara, 1999, “Pobreza y programas de política social en México” en *Revista de Trabajo Social*, núm. 23; Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, México.

Hanlon, Joseph, Armando Barrientos y David Hulme, 2010, **Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South**; Kumarian Press, Sterling, Vancouver, USA.

Huber, Evelyn, 2004, “Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica” en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coord.), **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**; Siglo XXI, México.

Ibarra, David, 2007, “Derechos humanos y realidades sociales” en José Luis Calva, **Agenda para el gobierno. Derechos y políticas sociales**; Porrúa-Cámara de Diputados, México.

Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad; <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RHDR-2010-RBLAC.pdf>

Instituto Nacional de Salud Pública, 2007, **Encuesta Nacional de Salud 2006, Distrito Federal**; INSP, México.

Incháustegui, Teresa, 2011, **Evaluación de diseño y operación del Programa Integral al Cáncer de Mama en el DF**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Larner, Wendy, (2000) “Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentality”. *Studies in Political Economy*, 63, pp. 5-25.

Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, 2009, consultado el 20 de junio del 2012 en <http://www.educacion.df.gob.mx/oip/images/oip/articulo14/i/LEY%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y.pdf>

López, Oliva, *et. al.*, 2010, **Derecho a la salud, políticas de salud y desigualdades socio-sanitarias en la Ciudad de México**; México, www.evalua.df.gob.mx

Lo Vuolo, Rubén y Laura Goldberg, 2006, *Falsas promesas. Sistemas de previsión social y régimen de acumulación*; CIEPP y Miño y Dávila, Buenos Aires.

Lustig, Nora y Miguel Székely, 1997, **México: evolución económica, pobreza y desigualdad**; BID, Washington DC.

Martínez, David, 2010, “Notas distintivas del paradigma de política social del DF”; UI-León, México, http://investigacion.leon.uia.mx/PDFs/david/Paradigma_Social_del_DF.pdf

Marshall, Thomas, H., 1949, “Ciudadanía y clase social” reproducido en *Revista Española de Investigaciones Sociales* No. 79, 1997; <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=79>

Medina, Adriana, 2005, “El Proyecto Educativo del Gobierno del Distrito Federal” en *Revista de Investigación Educativa*, julio-diciembre del 2005; Universidad Veracruzana, <http://www.uv.mx/cpue/num1/critica/completos/proyecto.htm>

Medrano, Anahely, 2010a, Análisis sobre los principales enfoques de política social contemporánea; www.evalua.df.gob.mx

-----, 2010b, **Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal**; www.evalua.df.gob.mx

Minujin, Alberto, *et al.*, 2009, **Evaluación de las políticas de infancia en México, DF**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Montagut, Teresa, 2008, **Política social**; Ariel, Barcelona.

Morales Gil, Héctor *et al.* (Iniciativas para la Identidad y la Inclusión A.C.), 2010, **Evaluación externa de las políticas hacia los jóvenes**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Moreno, Pedro, 2010, Ponencia magistral “La organización democrática en los inmuebles condominales: El caso del Distrito Federal” en el foro Cambios y propuestas para construir un régimen condominal democrático.

Mundo, Ángel, 2010, **Política Social del GDF 1997-2010**; México, www.evalua.df.gob.mx

-----, 2007, **Programas de asistencia social. Valoración de tres casos de Centros de Desarrollo Comunitario del DIF-DF**, tesis para obtener el grado de Maestro; UAM-X, México.

Navarrete, Federico, 2008, **Los pueblos indígenas de México**; CDI, México.

Norma Oficial Mexicana (NOM-043-SSA2-2005) Servicios Básicos de Salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación, 2006, consultada el 20 de junio del 2012 en <http://www.nutrinfo.com/pagina/info/nom.pdf>

Ocampo, José Antonio, 2008, “Las concepciones de la política social: focalización versus universalización” en Revista *Nueva Sociedad*, mayo-junio 2008.

Ordóñez, Gerardo M. 2002, **La política social y el combate a la pobreza en México**; UNAM, México.

Parás, Pablo y Rafael Pérez Escamilla, 2005, **El rostro de la pobreza: la inseguridad alimentaria en el Distrito Federal**; consultado el 20 de junio del 2012 en http://www.dataopm.net/inseguridad_alimentaria.pdf

Pérez, Israel, “La violencia hacia las mujeres en México, una agenda pendiente”, 2010, noviembre, <http://igualdadgenero.suite101.net/article.cfm/la-violencia-hacia-las-mujeres-en-mexico-una-agenda-pendiente>

Provencio, Enrique y Pablo Yanes, 2006, **La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general**; Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Desarrollo Social, México.

Sánchez-Mejorada, Cristina *et al.*, 2011, **Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del DF**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Sandoval, Georgina *et al.* (Casa y Ciudad, A.C.), 2009, **Evaluación de diseño y operación del Programa de Vivienda en Conjunto**; Evalúa-DF, México, www.evalua.df.gob.mx

Torres, Gerardo, 2010, **Hacia una caracterización de la política social del Gobierno del Distrito Federal**; México, www.evalua.df.gob.mx

Ulloa, Manuel, 2010, **El ejercicio del derecho a la educación en de la población del DF y la satisfacción e insatisfacción de sus necesidades educativas en la educación básica y media superior**; México, www.evalua.df.gob.mx

UNIFEM, s/f, **Diagnóstico sobre la condición social de las mujeres en el Distrito Federal**; México.

Vilas, Carlos, 1997, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)” en Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 144 (enero-marzo 1997); IDES, Argentina.

Yanes, Pablo y Alejandro López (coord.), 2004, “Pobreza, desigualdad y marginación en la Ciudad de México”; SDS, México, http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2003_seminario_pobreza_y_desigualdad.pdf

Yanes, Pablo, 2011, “México’s Targeted and Conditional Transfers: Between Oportunities and Rights”, *Economic and Political Weekly* 21 de Mayo; Mumbai, India.

-----, 2011a “Transferencias focalizadas y condicionadas: entre las oportunidades y los derechos”. *Sin Permiso*, 04/09/2011 <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4388>

-----, 2011b, “La orientación universalista de la política social del Gobierno del Distrito Federal, México: enseñanzas, tensiones y perspectivas”, ponencia presentada en el Seminario internacional pobreza y protección social universal: experiencias latinoamericanas y perspectivas comparadas, CROP-CLACSO-UNAM, 7-9 diciembre, UNAM, Ciudad Universitaria, México.

-----, "Targeting and conditionalities in Mexico: the End of a Cash Transfer Model?" en Ruben Lo Vuolo (editor) **Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America. From Cash Transfers to Rights**; en prensa.

PÁGINAS Y DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS POR ACRÓNIMOS

CTS (Centro de Transporte Sustentable), s/f., documento electrónico disponible en <http://www.ctsmexico.org/node/5>

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), s/f., “Incidencia de pobreza de patrimonio 1992-2008, según representatividad estatal en la ENIGH en cada año de levantamiento”, México, <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

CONEVAL, 2010, “Pobreza por ingresos”, documentos varios consultados el 20 de junio del 2012 en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/evolucion_de_las_dimensiones_pobreza_1990_2010.es.do;jsessionid=ce0f2013cd4a1e38bbca3f4233f68adf513b26d74b628c7a8b809364ac548276.e34QaN4LaxeOa40Pahb0

CONEVAL, 2010a, “Pobreza 2010”, documentos varios consultados el 20 de junio del 2012 en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do;jsessionid=ce0f2013cd4a1e38bbca3f4233f68adf513b26d74b628c7a8b809364ac548276.e34QaN4LaxeOa40Pahb0

Evalúa-DF (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF), <http://www.evalua.df.gob.mx/>

- (a) Anexo estadístico del estudio “Evolución de la pobreza en el DF 2008-2010”, México. Documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (b) “Controversia sobre las recomendaciones no aceptadas por el IAAM al Programa de Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años, residentes en el DF”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (c) “Recomendaciones al Programa de estímulos para el bachillerato Prepa Sí”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (d) “Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (e) “Verificación de Reglas de Operación”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (f) “Recomendaciones a la Política de Infancia”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (g) “Controversia sobre las recomendaciones presentadas al Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí (PREBU) y consideradas por éste como improcedentes”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (h) “Análisis sobre la elaboración de 420 reglas de operación de programas sociales del gobierno central del DF y de las 16 delegaciones”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>

- (i) “Balance de los Consejeros Ciudadanos período 2008-2012”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (j) “Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal delegación, colonia y manzana”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- (k) “Canasta Normativa Alimentaria para el Distrito Federal”, documento disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/>

Gaceta Parlamentaria de la ALDF, 2011, ILPS-DF, Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal, 28 de abril de 2011. Núm. 141-a, Año 02, pp. 682-726

IAAM (Instituto para la Atención al Adulto mayor del DF), 2010, “Resultados de la Encuesta de percepción de los derechohabientes de la pensión alimentaria del DF 2010”, documento disponible en <http://www.adultomayor.df.gob.mx/encuestas/2010.pdf>

IEMS (Instituto de Educación media Superior del DF), www.iems.df.gob.mx

- (a) “Programa Operativo anual 2010”.
- (b) “Cuenta Pública 2009”.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

(a) <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos2/indesttrim.aspx?c=27613&s=est>
Página consultada en noviembre de 2010.

- (b) “Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, Distrito Federal”. INEGI, 2011. <http://www.censo2010.org.mx/>
- (c) “Perspectiva estadística Distrito Federal. INEGI”, México, septiembre de 2011, documento disponible en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-df.pdf>
- (d) <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>
- (e) “Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer”, datos del DF. 25/11/2010. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2010/violencia10.asp?s=inegi&c=2774&ep=47>

LDS (Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal), http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/ley_des_soc_feb_2009.pdf

METRO (Sistema de Transporte Colectivo Metro), página consultada en enero de 2011 <http://www.metro.df.gob.mx/operacion/cifrasoperacion.html>

PCMB (Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2008), <http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/>

PDS (Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012), <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=172>

PGD (Programa General de Desarrollo 2007-2012), <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=214>

RO (Programas sociales 2008, 2009, 2010 y 2011), <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=9>

PROSOC (Procuraduría Social del DF), documento disponible en <http://www.prosoc.df.gob.mx/noticias/pdf/PadronUHbenefi.pdf>

RTP (Red de Transporte de Pasajeros del DF):

- (a) http://www.rtp.gob.mx/serv_expresso.html (página consultada en enero del 2011).
- (b) <http://www.rtp.gob.mx/estadistica.htm> (página consultada en enero del 2011).

SE (Secretaría de Educación del DF) <http://www.educacion.df.gob.mx/> :

- (a) “Numeralia de educación media superior del Distrito Federal”, Secretaría de Educación-DF.
- (b) “Numeralia de educación superior y posgrado del Distrito Federal”. Secretaria de Educación-DF.

SMA (Secretaría del Medio Ambiente):

- (a) http://www.planverde.df.gob.mx/planverde/index.php?option=com_content&view=article&id=297:plan-verde-en11-parrafos&catid=73:miscelanea&Itemid=29
- (b) http://www.transparenciamedioambiente.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=182%3Alinea-12-del-metro&catid=66%3Aobras-viales&Itemid=439

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “Crónicas del Pleno y de las salas. Sesiones del 1 de julio, 3, 5, 10, 9, 12 y 16 de agosto de 2010”, México, http://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Paginas/Cronicas_del_Pleno_y_de_las_Salas.aspx

SS (Secretaría de Salud del DF)

- (a) Secretaría de Salud del DF, 2008, Mortalidad 1990-2008, documento disponible en http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/Publicacion_Mortalidad_1990_2008/Index.html
- (b) Presentación electrónica “Interrupción legal del embarazo: evidencia clínica y experiencia de la Ciudad de México”, 23 de julio del 2010, Secretaría de Salud.

STE (Servicios de Transportes Eléctricos del DF), información disponible en: <http://www.ste.df.gob.mx/servicios/lineas.html>

HEMEROGRAFÍA

La Jornada, 2010, “Violación a los derechos laborales en el DF”; 13 de marzo de 2010.

Damián, Araceli, 2011, “El hambre en México” en *El Financiero*; 7 de noviembre del 2011, consultado el 20 de junio del 2012 en http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=15024&Itemid=146