



EVALÚA

Evaluación estratégica de la Política Social de la Ciudad de México 2018-2020

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
de la Ciudad de México



Araceli Damián González

Directora General



Daniel Murillo Licea

Edith Pacheco Gómez

Francisco Pamplona Rangel

Miguel Calderón Chelius

Myriam Cardozo Brum

Teresa Shamah Levy

**Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación
del Desarrollo Social de la Ciudad de México**



Araceli Damián González

Guillermo Jiménez Melgarejo

Responsables de la evaluación



Daniel Ochoa Rodríguez

Elliot Rommel Guillén Revilla

Laura Guadalupe Muñoz Rojas

Raymundo Martínez Fernández

Ricardo Hernández García

Tenoch Cuamatzin Tecua Alcántara

Equipo de trabajo



Ciudad de México, 15 de agosto de 2020

ÍNDICE

Siglas y acrónimos.....	7
Resumen ejecutivo	9
Capítulo I: Introducción, objetivos, metodología y marco teórico.....	28
I.1. Introducción	28
I.2. Objeto y objetivos.....	29
I.3. Marco teórico y conceptual	30
I.3.1. Evaluación estratégica del diseño	30
I.3.2. Política social y modelos de estados del bienestar.....	36
I.3.3. Universalidad y focalización: la gran discusión latente	39
I.3.4. Enfoque de derechos en políticas públicas.....	42
I.4. Metodología	44
Capítulo II: Antecedentes de la política social en la Ciudad de México, 1997-2018	47
II.1. La construcción de una nueva institucionalidad en materia social, 1997-2000.....	48
II.2. Entre universalidad y focalización: la fundación de la política social en la Ciudad de México, 2000-2006	52
II.3. Mejoras institucionales y retorno a mecanismos de focalización en algunas áreas de la política social, 2006-2012	54
II.4. Asistencialismo y focalización: continuidad y agotamiento de la política social, 2012-2018	57
Capítulo III: La ciudad que recibe el nuevo gobierno: desigualdad, pobreza y principales indicadores sociales, 2012-2018.....	60
Capítulo IV: Análisis de la política social en la Ciudad de México, 2019	69
IV.1. Análisis del marco jurídico e institucional de la política social en la Ciudad de México, 2019.....	69
IV.1.1. Sobre los principios jurídicos del bienestar	74
IV.1.2. El viraje hacia el Sistema de Bienestar	76
IV.1.3. Análisis institucional de la política social en la Ciudad de México.....	78
IV.1.4. La planeación del bienestar social en la Constitución Política de la Ciudad de México	80

IV.2. Alternancia política y Programa de Gobierno 2019-2024	84
IV.3. Análisis global y tendencias generales de la política social en el contexto del cambio de gobierno	93
IV.4. Políticas sociales por derecho, 2018-2019	129
IV.4.1. Educación.....	129
IV.4.2. Alimentación.....	136
IV.4.3. Vivienda.....	141
IV.4.4. Salud	146
IV.4.5. Empleo	153
IV.4.6. Medio ambiente y desarrollo rural	160
IV.4.7. Equidad de género	165
IV.4.8. Cultura y deporte	173
IV.4.9. Asistencia social.....	178
IV.4.10. Identidad indígena.....	184
IV.4.11. Espacio público.....	188
IV.4.12. Reinserción social	191
IV.5. Análisis de las Reglas de Operación de los programas sociales, 2019.....	192
IV.5.1. Diagnóstico y problemas sociales atendidos	194
IV.5.2. Definición y construcción de poblaciones.....	195
IV.5.3. Requisitos y procedimientos de acceso	196
IV.5.4. Formulación y construcción de indicadores	197
Capítulo V: Principales transformaciones de la política social de la Ciudad de México en 2020	199
Capítulo VI: Conclusiones y áreas de oportunidad	213
VI.1. Áreas de oportunidad de la política social de la Ciudad de México.....	213
Bibliografía	226

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Ciudad de México: niñas, niños y adolescentes, adultos y adultos mayores, porcentajes de población según estratos de pobreza, 2018	66
Gráfica 2. Gasto público en la Ciudad de México como porcentaje del PIB	94
Gráfica 3. Evolución de la clasificación funcional del gasto público en la Ciudad de México (2020=100)	95
Gráfica 4. Evolución de la distribución funcional del gasto, como proporción del total del gasto	96
Gráfica 5. Evolución de los distintos componentes del gasto en desarrollo social, 2018-2020 (2020=100)	97
Gráfica 6. Relación entre el gasto programado y gasto ejercido en desarrollo social y desarrollo económico (2020=100)	98
Gráfica 7. Distribución por componente del gasto en desarrollo económico en la Ciudad de México en 2019 (2020=100)	99
Gráfica 8. Presupuesto total por dependencia durante 2020	100
Gráfica 9. Presupuesto en 2018 de programas sociales traspasados en 2019 al nivel federal	101
Gráfica 10. Presupuesto en programas sociales de nueva creación y en programas sociales de continuidad en 2019	104
Gráfica 11. Inversión en programas sociales por derecho al que contribuyen 2018, a precios de 2020	110
Gráfica 12. Inversión en programas sociales por derecho al que contribuyen 2019, a precios de 2020	111
Gráfica 13. Beneficiarios directos de programas de transferencias monetarias y en especie de la Ciudad de México en 2019	113
Gráfica 14. Monto anual unitario por beneficiario individual según programa en 2019	117
Gráfica 15. Gasto anual por beneficiario individual según dependencia en 2019	118
Gráfica 16. Monto unitario anual por persona facilitadora según programa en 2019	120
Gráfica 17. Gasto anual en personas facilitadoras según dependencia en 2019	121
Gráfica 18. Personas facilitadoras de servicio por programa en 2019	123
Gráfica 19. Beneficiarios colectivos por programas en 2019	124
Gráfica 20. Tipos de apoyo de los programas sociales en la Ciudad de México en 2019	125
Gráfica 21. Criterios de selección de la población beneficiaria de los programas sociales en 2019	126
Gráfica 22. Presupuesto ejercido en programas sociales por grupos de edad, 2019	127
Gráfica 23. Cobertura de programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México que entregan beneficios directos a la población	199
Gráfica 24. Gasto en programas sociales por dependencia en 2018 (2020=100)	200
Gráfica 25. Gasto en programas sociales por dependencia en 2019 (2020=100)	201
Gráfica 26. Gasto en programas sociales por dependencia en 2020	201
Gráfica 27. Inversión en programas sociales por derecho al que contribuyen en 2020	203

Gráfica 28. Criterios de selección de la población beneficiaria en 2020	204
Gráfica 29. Presupuesto y número de programas según grupo de edad atendido en 2020	205
Gráfica 30. Presupuesto y número de programas según tipo de programa en 2020	206
Gráfica 31. Número de personas beneficiarias y montos anuales aproximados asignados por beneficiario por parte de los programas sociales de 2020	207
Gráfica 32. Número de personas facilitadoras en los programas sociales de 2020	208
Gráfica 33. Número de personas usuarias de los programas sociales en 2020	208

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tareas y ámbitos de actuación de las administraciones públicas	33
Tabla 2. México y la Ciudad de México: pobreza según estratos del MMIP, 2012 y 2018 (porcentaje de población).....	61
Tabla 3. Ciudad de México: pobreza según estratos del MMIP, 2012 a 2018 (porcentaje y valores absolutos)	62
Tabla 4. Ciudad de México: Incidencia (H, expresado en porcentaje) e intensidad (I) de las carencias en los tres principales componentes de la pobreza según el MMIP (ingreso, tiempo y NBI), 2012-2018	63
Tabla 5. Ciudad de México: Incidencia (H, expresado en porcentaje) e intensidad (I) de las carencias en los componentes de NBI, 2012-2018	64
Tabla 6. Principales cambios en los ordenamientos jurídicos de la Ciudad de México en materia de bienestar	70
Tabla 7. Comparativa de los derechos asociados a la política social en la LDSDF y la CPCM.	78
Tabla 8. Programas sociales que se desglosan en el Programa de Gobierno	92
Tabla 9. Nuevos programas sociales en la Ciudad de México, 2019	105
Tabla 10. Programas sociales que operaron en 2018 y desaparecen en 2019	106
Tabla 11. Número y presupuesto de programas sociales por dependencia en 2018 y en 2019	108
Tabla 12. Coberturas estimadas de programas sociales seleccionados en 2019.....	115
Tabla 13. Coberturas estimadas de programas sociales seleccionados en 2019 (menores a 5%)	116
Tabla 14. Ciudad de México: población viviendo en hogares beneficiados por Mi Beca para Empezar, por deciles de ingreso en 2018	131
Tabla 15. Estimación del impacto en el ingreso per cápita de los hogares beneficiarios*, por deciles de ingreso en la Ciudad de México en 2018	132
Tabla 16: Evolución de los programas relacionados con el derecho a la alimentación durante el periodo 2018-2020	139

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Ciudad de México: (Nuevo) Índice de Desarrollo Social, 2015	67
Figura 2. Ciudad de México, IDC por manzana, 2010	68
Figura 3. Proceso de armonización de la legislación en materia social de la Ciudad de México	71
Figura 4. Esquema institucional y presupuestario de la Política Social en la Ciudad de México, 2020 ...	73
Figura 5: La política social en la CPCM	77
Figura 6: Instrumentos de planeación en la CPCM	81
Figura 7: Estructura del Programa de Gobierno	86

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACC: Áreas Comunitarias destinadas a la Conservación
ACCE: Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica
ADIP: Agencia Digital de Innovación Pública
AGEB: Área Geoestadística Básica
AZP: Autoridad de la Zona Patrimonial Mundial Natural y Cultural de la Humanidad en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta
CADI: Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil
CDC: Centros de Desarrollo Comunitario
CENDIS: Centros de Desarrollo Infantil de las Alcaldías
CNA: Canasta Normativa Alimentaria
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNSE: Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política social
COPLADE: Comité de Planeación del Desarrollo
COPLADET: Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial
CPCM: Constitución Política de la Ciudad de México
DAVM: Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México
DESCA: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DHA: derecho humano a la alimentación
DIF: Desarrollo Integral de la Familia
DOF: Diario Oficial de la Federación
EIC: Encuesta Intercensal
ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (siglas en inglés de *Food and Agriculture Organization*)
FIDEGAR: Fideicomiso de Educación Garantizada
FONDESOC: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México
FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IAPA: Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones
IDS: Índice de Desarrollo Social
IEMS: Instituto de Educación Media Superior
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
INDEPORTE: Instituto del Deporte de la Ciudad de México
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INJUVE: Instituto de la Juventud

INSABI: Instituto de Salud para el Bienestar
INVI: Instituto de Vivienda de la Ciudad de México
ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LDSDF: Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
LGBTTTIQA: Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, *Queer* y Asexual
LP: Línea de pobreza
LPDF: Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal
LSP: Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México
LUNAS: Unidades de Atención a la Violencia Familiar implementado por la Secretaría de las Mujeres
MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PG: Programa de Gobierno
PIB: Producto Interno Bruto
PILARES: Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes
PITDS: Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social
PROSOC: Procuraduría Social
Pymes: Pequeñas y medianas empresas
REC: Reservas Ecológicas Comunitarias
SECOI: Sistema de Servicios Comunitarios Integrados
SECTEI: Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
SEDEMA: Secretaría del Medio Ambiente
SEDEREC: Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
SEDESA: Secretaría de Salud
SEDESO: Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México
SEDU: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México
SEGOB: Secretaría de Gobierno
SEMUJERES: Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México
SEPI: Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes
SESDS: Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social
SIBIS: Sistema de Información para el Bienestar Social
SIBISO: Secretaría de Inclusión y Bienestar Social
SIDESO: Sistema de Información del Desarrollo Social
STyFE: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción y antecedentes

1. La evaluación de política social implementada por el Gobierno de la Ciudad de México entre 2018 y 2020 considera que en 2019 ésta sufrió un doble proceso de recomposición, marcado por el cambio de gobierno y por la nueva dinámica de relaciones entre el Gobierno de la Ciudad y el federal, que cristalizó en la transferencia de emblemáticos programas, que pasaron a aplicarse a escala nacional, como el de becas a estudiantes de bachillerato, la pensión para adultos mayores y las transferencias a personas con discapacidad. Además, las políticas públicas de la capital se encuentran sumidas en un intenso proceso de reconfiguración institucional, determinado por la necesidad de adecuar el marco normativo y legal a lo mandado por la nueva Constitución Política de la Ciudad de México. En ese complejo y dinámico entorno, la presente evaluación estratégica analiza y valora los principales cambios implementados en las políticas públicas del periodo estudiado, al tiempo que formula propuestas y recomendaciones de mejora, aportando conocimiento y evidencia al servicio de la Ciudad de México.
2. Se realiza un análisis desagregado por derecho y sector, que permite una aproximación panorámica de las distintas iniciativas que ha venido implementando el Gobierno de la Ciudad. El trabajo aborda, entre otras, la política educativa, alimentaria, laboral, de salud, de vivienda y de medio ambiente de la Ciudad. Por su carácter estratégico, la evaluación identifica prioridades, tendencias de cambio y continuidades, dinámicas estructurales, así como escenarios y modelos generales de política social. El trabajo reflexiona y dialoga sobre los marcos normativos, conceptuales, legales y políticos que condicionan y prefiguran las políticas públicas de bienestar, desde una mirada amplia y macro-institucional.
3. Se sitúan las coordenadas básicas del debate entre universalidad y focalización en materia de política social y se identifican los principales ejes asociados a los distintos modelos de estados del bienestar. Un elemento central del trabajo es la definición y la problematización del enfoque de derechos, que constituye una herramienta metodológica central para evaluar instrumentos, prácticas y políticas específicas.
4. La evaluación apunta la necesidad de promover la universalidad de las intervenciones en materia de política social y de consolidar el enfoque de derechos como instrumento fundamental para la construcción de un estado de bienestar que reduzca las abismales desigualdades y contrastes de nuestra ciudad.
5. Con base en el recuento de las principales estrategias de política social implementadas entre 1997 y 2018, se reconoce que la política social de la Ciudad de México se ha caracterizado más por sus rasgos de continuidad que por virajes o rupturas radicales, aunque es posible detectar avances y retrocesos en contextos particulares. Desde el advenimiento de la democracia, al menos en términos discursivos y formales, el enfoque de derechos ha sido dominante. No obstante, en función de

cada administración han existido variaciones y diferencias en cuanto a los alcances, implantación o intensidad de su aplicación.

6. En el periodo 2012-2018, la política social sufrió importantes retrocesos, asociados al freno y a la falta de financiamiento de algunos programas y a la prevalencia de estrategias de carácter asistencialista, residual y focalizado. Ello incrementó el riesgo de utilización discrecional de los recursos públicos.
7. La promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017 consolida el reconocimiento de determinados derechos, principios y sistemas de planeación y evaluación que están siendo implantados por la presente administración y que constituyen avances importantes en materia de política social.

La ciudad que recibe el nuevo gobierno: desigualdad, pobreza y principales indicadores sociales, 2012-2018

8. Los datos de pobreza en la Ciudad de México muestran un aumento entre 2012 y 2018 (de 50.7 a 52.5%). Así, más de 4.6 millones de personas se encontraban con algún grado de pobreza en 2018. La pobreza moderada es el estrato de mayor peso en la Ciudad, con 32.3% del total de población de la ciudad, encontrándose en esa situación casi tres millones de habitantes en 2018. El segundo estrato en importancia es el medio, con 25.5% y, en tercer lugar, la pobreza extrema con 19.7%.
9. Destaca que, en 2018, 70.2% de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años vivía en pobreza, mientras que entre los adultos de 18 a 59 la padecía 51.2% y sólo 32.2% de los adultos mayores se encontraba en esta situación.
10. En cuanto a la expresión territorial de las carencias, el nuevo índice de Desarrollo Social, 2015, muestra que Milpa Alta es la Alcaldía con desarrollo más bajo, seguida por Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa y Magdalena Contreras con un IDS bajo. En contraste, Benito Juárez y Miguel Hidalgo son las alcaldías con un IDS alto.

Análisis de la Política Social de la Ciudad de México, 2019

11. A grandes rasgos, los cambios observados en la Política Social entre 2018 y 2019 muestran un claro énfasis hacia la recuperación del enfoque de derechos como eje vertebral de las políticas de bienestar del Gobierno de la Ciudad de México. Se produce también una decidida apuesta por programas sociales de diseño universal o cuasi universal de transferencias monetarias directas a la población, lo que supone un avance significativo en la construcción de un modelo amplio e integrador de bienestar. Una de las principales líneas de ruptura con la administración anterior es la cancelación de programas fuertemente focalizados, con coberturas y alcances limitados y cuyo diseño respondía a lógicas nítidamente asistencialistas.

12. En cuanto a los marcos normativo e institucional, la evaluación encontró el desarrollo de un incipiente camino de armonización legal, derivado del proceso constituyente. La tensión central de este proceso se encuentra en la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México y de los ordenamientos que de ésta emanan (Ley del sistema de Planeación, Ley de Austeridad, Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México, Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos) frente a la pervivencia de otras normas pre-constitucionales todavía en vigor, como la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.
13. Uno de los puntos nucleares a resolver es la integración final de los sistemas de planeación y evaluación con el sistema de bienestar que, de acuerdo con la Constitución Política de la Ciudad de México, concentra la atención relativa a las áreas educativas, de salud, de asistencia social, cuidados, cultura, deporte e infraestructura social. Queda por resolver qué sucederá con los sistemas de alimentación, trabajo, vivienda y movilidad, que de momento no se consideran, por parte de la carta magna, como componentes del sistema de bienestar.
14. Por otra parte, la presente administración (2019-2024) realizó una reestructuración del andamiaje institucional. La Secretaría de Desarrollo Social cambió su denominación a Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO); por su parte, se fusionaron las secretarías de Educación y la de Ciencia, Tecnología e Innovación para conformar la nueva Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTEI); otra área que tuvo cambios importantes es la de los pueblos originarios y comunidades indígenas, donde se constituyó una nueva secretaría, separándose de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), la cual desapareció delegando sus funciones principalmente a la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) y a la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI). Asimismo, es importante mencionar la transformación del Instituto de las Mujeres en la Secretaría de las Mujeres, que expresa la voluntad de la actual administración por dar respuesta a los retos enfrenta la Ciudad en materia de igualdad sustantiva.
15. El único instrumento de planeación vigente y disponible para una primera aproximación global a la política social en 2019 es el Programa de Gobierno (PG) 2019-2024. En lo que respecta a esta materia, el PG desarrolla principalmente el eje 1. Igualdad de derechos, el cual se muestra un tanto dispar en cuanto al desarrollo de las diversas dimensiones del bienestar y grupos vulnerables. Por ejemplo, los apartados sobre poblaciones indígenas residentes y mujeres son notablemente más amplios, frente a otros grupos de atención prioritaria como jóvenes, personas con discapacidad, personas LGTBTTIQA, que apenas contienen algún párrafo, o inclusive no se desarrollan estrategias. Tal es el caso de las personas que residen en instituciones de asistencia social, personas privadas de su libertad, o de minorías religiosas que, si bien se mencionan, no se consideran acciones puntuales para su atención.

Análisis global y tendencias generales de la Política Social en el contexto del cambio de gobierno

16. Antes de la crisis de diciembre 1994 el porcentaje de gasto público de la Ciudad como proporción del PIB era de 9%; desde 1995 se ha mantenido entre 5 y 7% (Secretaría de Administración, 2019).
17. Entre 2018 y 2019 se aprecia un incremento importante en términos reales en el gasto de desarrollo social, al pasar de 99.5 a 109 mil millones de pesos (de 2020), lo que representa casi 10% de crecimiento en tan sólo un año.
18. En 2019, como se ha señalado, se produce la transferencia de programas sociales de la Ciudad de México al nivel federal. Derivado de este proceso, algunos de los recursos liberados se destinan a la implementación de nuevos modelos de atención para adultos mayores y personas en situación de calle, transformaciones que, por los alcances de la presente evaluación, no han sido evaluadas.
19. El actual gobierno ha reestructurado la política social en la Ciudad de México, con base en las siguientes líneas:
 - a. Recuperación y creación de políticas y programas de diseño universal, de amplio alcance y cobertura.
 - b. Eliminación de programas focalizados y asistencialistas, con baja cobertura y presupuesto.
 - c. Dotación de mayor relevancia presupuestaria a programas educativos y dirigidos a la infancia, que conforman el núcleo en términos de prioridades de las políticas públicas en materia de bienestar. Ello es consistente con lo referido acerca de la mayor pobreza que sufre la niñez en la Ciudad de México.
20. Así, se duplicó la asignación presupuestaria y los apoyos para Útiles y Uniformes Escolares, lográndose que la transferencia sea prácticamente suficiente para la adquisición de un paquete de estos, de acuerdo a precios de mercado.
21. Tres de los programas nuevos implementados a partir de 2019 por el Gobierno de la Ciudad contribuyen al derecho a la educación y tienen diseños universales:
 - a. Mejor Escuela, programa de rescate y mantenimiento menor de la infraestructura educativa a través de la participación de la comunidad educativa y de los padres de familia. Es destacable que los resultados del programa han motivado la réplica del mismo al nivel federal.
 - b. PILARES (Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes) que supone la construcción de centros comunitarios y ciberescuelas, en los que se proveen diferentes servicios públicos para la obtención de educación básica y media superior en línea, de capacitación, formación para el empleo, participación social y actividades y talleres culturales o deportivos. Los PILARES, además, se ubican en las 333 colonias más desfavorecidas de la Ciudad de México.
 - c. Mi Beca para Empezar, que se ha convertido en el principal Programa Social en la Ciudad de México y consiste en la entrega de una transferencia universal a todos los niños y niñas inscritas

en los niveles de preescolar, primaria y secundaria pública, así como a los de educación especial. Este programa contrasta con el extinto Niños Talento, que era una estrategia con enfoque meritocrático que apoyaba a infantes con alto rendimiento escolar (Damián, A. et al., 2020). Este proceso de transformación es emblemático de la naturaleza de la reestructuración de la política social que se está llevando a cabo por el actual gobierno, como ha sido analizado en la evaluación específica de la materia.

22. A partir de 2019 se identifica una reducción en el número de programas sociales. Mientras en 2018 había 67 programas registrados (21 de los cuales tenían un presupuesto menor a cinco millones de pesos) en 2020 sólo existían 42 programas, aun cuando el presupuesto total en dedicado al rubro fue mayor. El proceso descrito reduce la dispersión presupuestaria y redundante en una mayor eficiencia del gasto y en la construcción de programas de mayor alcance, con coberturas y apoyos más significativos.
23. Se eliminaron programas con clara duplicidad, debilidad en su apego al enfoque de derechos o escasos resultados. Destaca la eliminación de los de entrega de despensas, estrategia que sólo debería activarse en contextos excepcionales o de emergencia, ya que contribuye a reproducir imaginarios clientelares, así como la cultura de la dádiva, en un entorno marcado por la precariedad y la pobreza.
24. En 2019 los programas asociados al derecho a la educación y a la alimentación representaron poco más de 40% del gasto en programas sociales, lo cual permite conocer las prioridades del gobierno y de su vocación. También aumentó el presupuesto en medio ambiente y desarrollo rural, cuyo gasto se multiplicó prácticamente siete veces entre 2018 y 2019. En empleo, deporte, cultura, vivienda, espacio público o equidad de género el incremento en el gasto en programas, entre 2018 y 2019, fue de más del doble.
25. Otro avance en materia de política social se observa también a partir de 2019, a resultas del diseño e implementación de la siguiente terminología conceptual para definir a los participantes de los programas sociales:
 - a. Beneficiarios/as: Personas que reciben la transferencia monetaria o en especie que otorga un programa o acción social.
 - b. Facilitadores/as de servicio: Personas que reciben una transferencia monetaria, para proporcionar un servicio a la población.
 - c. Usuaris/os: Personas que reciben el servicio final a través de la participación de facilitadores de servicios.

Previo a la modificación de los lineamientos de Reglas de Operación implementada por Evalúa, primaba la confusión y falta de definición de diversas figuras (promotores, facilitadores, coordinadores, etc.) que históricamente han intervenido en la política social de la Ciudad. La cuestión de los facilitadores abre reflexiones importantes para la política social en la Ciudad de México.

26. La participación de facilitadores involucra serios desafíos desde el punto de vista de la estimación y cálculo de dos variables fundamentales: la relacionada con la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la vinculada con los impactos o resultados de las intervenciones. En total, para 2019, se calculó la participación de aproximadamente 11,450 facilitadores, con una erogación de 645 millones de pesos.
27. Otro hallazgo importante es que, como resultado del reforzamiento del enfoque universal, un grupo cada vez más pequeño de programas tiene un presupuesto cada vez mayor. Así, mientras que los programas universales tienen un presupuesto promedio superior a 800 millones de pesos, los focalizados tienen una inversión promedio de sólo 95 millones.

Un problema de los programas focalizados es que la identificación y valoración de los requisitos de acceso de la población beneficiaria suponen importantes costos de operación y administrativos.

28. Se encuentra pendiente la plena armonización jurídica e institucional del marco regulador de la política, los programas y el gasto social, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de la Ciudad de México.

Políticas sociales por derecho

Educación

29. La política social en el ámbito educativo ha sido impulsada con el cambio de gobierno, mediante la conformación de la SECTEI, el fortalecimiento del Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR) y la implementación de programas universales y masivos de educación. Previo a las modificaciones realizadas por la pandemia del Covid 19, el presupuesto destinado a Mi beca para empezar y Mejor Escuela en 2020 era de 4 mil 643 millones de pesos, que representaban poco más de 40% del total de recursos destinados a programas sociales.

La preminencia de diseños universales en la política educativa es otro elemento que se afianza durante el periodo de análisis. Mi beca para empezar, programa insignia de la actual administración, otorga, como se señaló, una transferencia monetaria a los infantes inscritos en escuelas públicas de preescolar, primaria, secundaria y especial; logra llegar al 60 por ciento de las personas en hogares con pobreza de la Ciudad; a su vez, destaca el efecto que produce en los hogares de menores recursos, incrementando sus ingresos hasta en un ocho por ciento.

Además de considerar la relevancia con la que se inserta Mi beca para empezar en la estrategia educativa y en el conjunto de la política social de la Ciudad, es fundamental reconocer las líneas estratégicas que le acompañan:

- a. Sistema de becas Benito Juárez, que, desde el nivel federal, otorga transferencias monetarias a los hogares cubiertos con anterioridad por el programa Prospera (antes Oportunidades y originalmente Progres), además de a los alumnos inscritos en el nivel medio superior y superior;
 - b. Mejoramiento de la infraestructura física de escuelas y planteles, a través del programa Mejor Escuela, con participación social, para mejorar el ambiente en el que se desarrollan los procesos educativos y de aprendizaje, y
 - c. Fortalecimiento de los sistemas de aprendizaje en línea y a distancia, a través de las Ciberescuelas, para abatir el rezago escolar en grupos de población que no han completado el bachillerato o la preparatoria y la educación superior. Este programa se complementa con la Beca PILARES —que otorga una transferencia monetaria por el mismo monto que el programa Beca Benito Juárez— para estudiantes en línea en esos niveles educativos.
30. Se identifican, empero, entre otras, las siguientes áreas de oportunidad en la política social asociadas a la educación:
- a. La insuficiencia de los montos otorgados limita los alcances de programas innovadores y basados en el enfoque de derechos. Será fundamental adecuar los montos tanto en función de las necesidades que cubren como de las capacidades del Gobierno de la Ciudad.
 - b. La reducida cobertura de la educación preescolar y, en general, de la educación inicial, figura como uno de los principales problemas educativos en la Ciudad de México, lo cual tiene un efecto multiplicador y regresivo en el bienestar de las familias y en la equidad de género.

Alimentación

31. En la Ciudad de México:

“únicamente los estratos medio y alto, que representan alrededor de un tercio de la población, realizan un gasto en alimentos superior al costo de la CNA [canasta normativa alimentaria]; dos terceras partes de la población tienen un gasto en alimentos por debajo de ese nivel (...). Sin embargo, a pesar de la gran asimetría observada en el gasto en alimentos entre los diferentes estratos socioeconómicos, esta desigualdad no se traduce en manifestaciones carenciales observables entre la población. Por el contrario, la población en situación de pobreza en la CDMX presenta una prevalencia alta de sobrepeso y obesidad, así como un importante daño metabólico, asociado a un consumo de alimentos relativamente excesivo” (Ávila, 2020).

El enfoque tradicional de los programas de alimentación ha sido focalizado a población en pobreza extrema, vía mecanismos de provisión de alimentos, con una incidencia menor en las condiciones estructurales de la nutrición. Es el rasgo típico de un enfoque asistencialista. El contexto marcado por los altos índices de sobrepeso y obesidad muestra la necesidad de desplazar el énfasis de las intervenciones desde la entrega aislada de alimentos a la población a la conformación de dispositivos regulatorios e

institucionales orientados a la transformación de patrones de consumo inapropiados en términos de salud pública.

Esta perspectiva es coincidente con las evaluaciones recientes hechas por Evalúa, donde se encontró que la prevalencia diferenciada de problemas relacionados con la obesidad y la desnutrición a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida exigen una actualización de las políticas alimentarias:

La población en situación de pobreza enfrenta la doble carga de la mala nutrición: carencia de alimentos, desnutrición, talla baja y adaptación metabólica en las primeras etapas de la vida; riesgo obesogénico, acumulación progresiva de sobrepeso, daño metabólico y enfermedades crónicas en las siguientes etapas. Esta transición epidemiológica de la población en situación de pobreza de la desnutrición a la obesidad escapa a los esquemas simplistas de solución a partir de acciones de asistencia alimentaria (Ávila, 2020).

32. De acuerdo con Ávila (2020), la mayoría de los programas sociales de la Ciudad de México abocados a la alimentación en 2018 tuvieron una lógica nítidamente asistencial; no se reconoce un enfoque de atención a las desigualdades estructurales presentes en el acceso al derecho a la alimentación. En 2019, se eliminan dos programas de entregas de despensas, que implementaban esquemas de focalización a población en pobreza extrema, tenían coberturas muy bajas y arrastraban un carácter clientelar. Sobre el punto, se insiste en que el sistema de comedores públicos, dada la libertad y universalidad de su acceso, es una estrategia más eficiente. Un cambio también fundamental en el diseño de la política alimentaria de la Ciudad entre 2018 y 2019 es la eliminación de condiciones restrictivas de acceso y condicionalidades para la obtención de los beneficios vinculados con el derecho a la alimentación.

33. Para cubrir este derecho se articulan principalmente las estrategias de la SIBISO con el DIF a través de los programas de comedores y de alimentos escolares, que para 2020 tuvieron cambios importantes, como la compactación de los comedores sociales de SIBISO en un solo programa y el inicio del programa de alimentos calientes en escuelas.

Los Comedores Sociales del Gobierno de la Ciudad de México introducen una estrategia de focalización territorial, al ubicar sus sedes, preferentemente, en las zonas más rezagadas de la Ciudad. No obstante, están abiertos al público y no se limita el acceso, como ocurría en todos los programas del ramo eliminados en 2018. Por su parte, el programa de Alimentos escolares tiene una cobertura superior al 50% de niños y niñas matriculados en escuelas públicas de educación básica.

34. A la par de los avances logrados, se identifican, entre otras, las siguientes áreas de oportunidad:

- a. Se requiere una mayor articulación de esfuerzos interinstitucionales para la construcción de una Política Alimentaria integral y coordinada, que responda a diagnósticos, metas, objetivos e indicadores estratégicos claros y compartidos. Para ello, es imprescindible la intervención de la Secretaría de Salud.

- b. Se necesita establecer un balance en la política pública alimentaria entre la fase final de consumo de los alimentos (demanda) y las formas de producción y oferta de estos. Se debe atender todo el ciclo asociado al consumo de alimentos en la sociedad: producción, distribución, oferta, comercialización o comunicación y consumo de alimentos; dimensiones fundamentales para la reducción de la pandemia de obesidad y diabetes en la Ciudad.

Vivienda

- 35. El área de vivienda es una de las que muestra un patrón de mayor continuidad en el contexto del cambio de gobierno. En 2019 permanecieron los mismos programas que operaron en 2018, aunque cabe destacar que tales intervenciones se consolidaron en el periodo 2000-2006 y, desde entonces, el diseño de las mismas ha sido prácticamente idéntico. El cambio más significativo es el incremento presupuestal de 373 millones de pesos en términos reales, lo que supone un aumento de más del 70% de los recursos etiquetados en este sector entre los años de referencia. Más allá del presupuesto, la profundidad de los cambios en los programas sociales de vivienda es menor a la que podemos observar en otros campos, como educación, alimentación o medio ambiente y desarrollo rural. A pesar de lo anterior, una línea de cambio de la nueva administración ha estado en el proyecto de transformación institucional del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), todavía en marcha.
- 36. Si bien los principales cambios en la política de vivienda no se reflejan en los programas sociales, se han puesto en marcha nuevas estrategias, como el Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente, que se cataloga como programa especial y, por tanto, no forma parte del universo de programas sociales. La estrategia otorga incentivos al sector privado y a los desarrolladores para incrementar la producción de vivienda de interés social (vivienda incluyente). Al tratarse de un programa que se encuentra en su primera fase de implementación, para valorar sus resultados será necesario permitir su desarrollo durante algún tiempo. No obstante, constituye, como se anunciaba, la innovación más relevante de la Política de Vivienda en la Ciudad de México en 2019.
- 37. Como áreas de oportunidad de la política de vivienda se identifican, entre otras:
 - a) Aun cuando los programas sociales del Instituto de Vivienda se dirigen exclusivamente a personas que tengan un ingreso inferior a cinco salarios mínimos en general, el número de créditos otorgados es limitado para el universo que se pretende cubrir.
 - b) Hace falta desarrollar una estrategia de acceso a vivienda en renta con opción a compra para sectores de bajos recursos.

Salud

- 38. La reestructuración de la política social en materia de salud en la Ciudad se distingue por el recorte de programas sociales y la reasignación de la inversión en servicios. Así lo expresa el programa de

gobierno, que plantea metas relacionadas con la ampliación de los hospitales, su infraestructura y cobertura, así como su dotación de medicamentos, además de avanzar en la profesionalización y formación del personal médico sanitario.

39. Durante 2019 destacan las iniciativas dirigidas a la prevención en materia de salud, los proyectos de obra pública para la ampliación de las capacidades de infraestructura hospitalaria o las estrategias destinadas a incrementar el número de médicos en la Ciudad. Lo anterior es consistente y pertinente dada la situación de rezago, fragmentación y precariedad estructural del Sistema de Salud a nivel local y nacional, que se aborda y dimensiona en el apartado específico de este trabajo.
40. Además de la ampliación de los servicios hospitalarios, se inició una estrategia de jornadas de salud en las distintas demarcaciones territoriales, en las que se proponen activaciones físicas, mediciones de índices de masa corporal y orientación alimentaria. Sin embargo, y al igual que en la gran mayoría de derechos y sectores, no se cuenta con un documento marco o rector sobre la materia que permita analizar y valorar el diseño de la política de salud de la nueva administración. Se recomienda diseñar instrumentos programáticos rectores de la política social de salud, que permitan proyectar y evaluar metas e indicadores en la materia.

Empleo

41. El proceso de reestructuración de la política laboral de la Ciudad de México comenzó por la eliminación de varios programas que contaban con enfoques asistencialistas y de profunda focalización, lo cual cristalizaba en magras bajas coberturas. En ese sentido, el incremento presupuestal para el programa Fomento, constitución y fortalecimiento de las empresas sociales y solidarias se perfila como una decisión acertada. Dicho programa multiplicó su presupuesto casi tres veces entre 2018 y 2019. De esta forma, las políticas laborales muestran gran continuidad con lo realizado por administraciones previas, aunque se produce un proceso de compactación de programas y estrategias, que apunta a un fortalecimiento de la planeación.
42. Asumiendo la importancia y arraigo que para la política social capitalina tiene el Seguro de desempleo, la evaluación dimensiona y valora las limitaciones del programa en cuanto a cobertura, monto de las transferencias, requisitos de acceso y temporalidad de los apoyos.
43. Es necesario que los tres programas de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo articulen mecanismos de coordinación con el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOC), para mejorar el éxito en los préstamos otorgados con tasas de interés bajas para el emprendimiento, el autoempleo y la constitución de cooperativas y así evitar duplicidades.

Medio ambiente y desarrollo rural

44. La política ambiental se ve transformada institucionalmente a raíz de la extinción de la SEDEREC, luego del cambio de gobierno a finales del 2018, a partir de lo cual se transfirió un grupo diverso de

programas relacionados con el desarrollo agropecuario, la conservación de suelos y el patrimonio cultural a la SEDEMA. Esto permitió realizar un trabajo de compactación de varios programas que contaban con un grado importante de dispersión y fragmentación, proceso que germinó en el diseño y en la implementación en 2019 del programa Altépetl.

Altépetl ha erogado aproximadamente 1,000 millones de pesos anuales desde 2019; se dirige principalmente a ejidatarios, comuneros y posesionarios de la tierra, de los cuales aproximadamente 25,000 se dedican a actividades primarias. Uno de los cambios en el diseño con respecto a los programas de la administración anterior es la incorporación de todas las demarcaciones que tienen suelo de conservación, que supone casi 60% del territorio de la Ciudad y se caracteriza por la presencia de terrenos de cultivo, áreas rurales y zonas naturales protegidas.

45. Además de lo anterior, se identificó el Programa de Medio Ambiente y Acción Climática de la Ciudad de México (2019-2024) que presenta un conjunto de ambiciosas metas multidimensionales en materia de movilidad, reforestación, reciclaje, creación de jardines o gestión sustentable del agua, que apuntan a una transformación urbana estructural y de envergadura en la capital. Otra línea de acción durante 2019 y 2020 es el programa de Sistemas de captación de agua de lluvia, que multiplicó diez veces su presupuesto respecto a un programa análogo que funcionaba en 2018. Con este incremento, se puede beneficiar anualmente a 10,000 hogares.
46. Cabe subrayar que el presupuesto en programas sociales dedicado al rubro de medio ambiente y desarrollo rural se multiplicó entre 2018 y 2019 prácticamente por siete, mostrando uno de los incrementos presupuestales más significativos de todos los acaecidos en el contexto del cambio de gobierno.¹
47. Entre otras, se reconocen las siguientes áreas de oportunidad de la política medioambiental:
 - a. Se requiere la integración de la política ambiental, de vivienda, de desarrollo urbano y de ordenación del territorio en un solo instrumento de planeación, a fin de avanzar en el desarrollo sustentable a largo plazo.
 - b. Dar mayor énfasis al aspecto regulatorio de las políticas medioambientales, generar incentivos fuertes, por el lado de la producción, para la mejora de la sustentabilidad ambiental y económica de la capital.
 - c. Por último, se recomienda ampliar la cobertura del programa de Sistemas de captación de agua de lluvia, principalmente para las zonas con un histórico desabasto.

¹ La STyFE señala en observaciones al presente documento que ha desarrollado un programa de Impulso al empleo verde desde 2019, mediante el Subprograma de Compensación a la Ocupación Temporal.

Equidad de género

48. Una de las principales transformaciones en las políticas de igualdad de género en 2019 es de naturaleza institucional. Se transforma al Instituto de las Mujeres en la Secretaría de las Mujeres, elevando el rango administrativo de la entidad encargada de articular políticas públicas de género en la Ciudad de México. Ello muestra la voluntad política de atender este problema, al incorporar al primer nivel del gabinete a la persona encargada de encabezar el otrora Instituto. En el mismo sentido, entre 2018 y 2019 se incrementó significativamente el presupuesto etiquetado para las políticas de igualdad de género, que se duplicó en términos reales.
49. En cuanto a los programas sociales, en 2019 se conservó el Seguro para el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres en situación de violencia de género, que había funcionado en 2018 bajo la denominación de Seguro contra la Violencia Familiar; se mantuvo también el programa de apoyo a madres solas, que se implementa desde la administración de López Obrador. Por el contrario, se eliminó el programa Inclusión Social para el Empoderamiento, que presentaba rasgos claros de duplicidad con la estrategia Crecimiento Social Sostenido, que es abordada en el apartado de empleo y que también fue cancelada. En contraste, en el actual gobierno, la integración laboral y capacitación de las mujeres se intenta articular por medio de la estrategia PILARES, que ofrece posibilidades de concluir estudios en línea hasta el nivel medio superior y superior, talleres de capacitación y facilidades para el acceso a programas de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo y préstamos de FONDES.
50. El principal eje de las políticas de género en 2019 fue la prevención y la atención al problema de la violencia contra las mujeres. Para ello se creó la Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia, programa que erogó 38 millones de pesos en el año de referencia y consistió en desplegar territorialmente a más de 2,000 facilitadoras de servicios que realizaron diversas tareas comunitarias de participación con enfoque de género, como asambleas, capacitación en derechos, diagnósticos, recorridos, talleres y trabajo de detección de casos de violencia. Entre los problemas de operación de la intervención se encontró que el sistema de incorporación de las mujeres a la red se encontraba muy ligado a estructuras partidarias. Por otro lado, se observó que el monto de los recursos entregados a las facilitadoras fue limitado para las expectativas del diseño del programa y, en particular, para las exigencias de desempeño de estas figuras. En la evaluación externa del programa, López y Riquer (2020) cuestionan su lógica interna; en tanto, consideran que implícitamente se hace recaer sobre las mujeres la responsabilidad de su seguridad y protección, sin atender las causas estructurales de la violencia y sin incidencia alguna en quienes la ejercen.
51. Tanto la Red como el Seguro contra la violencia tuvieron limitadas coberturas, montos bajos y temporalidades acotadas, lo que produce que el impacto esperado de los programas se vea mermado. En 2020 el Seguro contra la Violencia de Género cambió su denominación a Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género e incrementó el monto de los apoyos, aunque se redujo el número de beneficiarias.

52. Destacan dos iniciativas que no operan bajo la figura de programas sociales, pero que son componentes centrales de la estrategia en materia de género del gobierno. En primer lugar, las LUNAS; 27 centros de atención que ofrecen servicios de canalización, asesoría psicológica y acompañamiento jurídico a mujeres víctimas de violencia. En segundo lugar, bajo un modelo de red, se coordina un número aproximado de 156 abogadas defensoras de los derechos de las mujeres que se ubican en todos los ministerios públicos de la Ciudad. Finalmente, en el marco de un complejo contexto, el 25 de noviembre de 2019 el Gobierno de la Ciudad decidió emitir la Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México, de la cual se desprenden 11 acciones, mismas que serán evaluadas por el Evalúa.
53. Con base en las características de los programas en materia de género en la Ciudad de México, vale la pena señalar:
- a. Se detecta un énfasis fuerte de las políticas de género hacia el tratamiento y la atención a casos de violencia (LUNAS, abogadas, Seguro contra la violencia). Lo anterior no debe opacar otras estrategias a desarrollar en el ámbito económico, laboral o de cuidados.
 - b. El modelo de las abogadas es una respuesta audaz e innovadora a un problema estructural: la inexistencia de una fiscalía especializada en delitos de género.²
 - c. La ampliación de la cobertura para la educación inicial y preescolar para niñas y niños y el comienzo de la construcción del sistema integral de cuidados serían palancas fundamentales para impulsar la autonomía de la mujer.

Cultura y deporte

54. El rubro de cultura y deporte es uno de los que obtiene los incrementos presupuestales más importantes. Mientras en 2018 no hubo ningún programa social dedicado a la cultura y se consagraron poco más de 5 millones de pesos al deporte, en 2019 se observa un aumento muy significativo del presupuesto destinado a estos sectores a través de programas sociales. Se alcanzaron 134 millones de pesos en el deporte y 206 millones en cultura.

En 2019 se impulsa Ponte pila deporte comunitario con un presupuesto de 127 millones de pesos; el programa está dirigido a la población en general interesada en hacer deporte. Los otros dos programas deportivos- Estímulos económicos a deportistas destacados representativos de la Ciudad de México para el ejercicio 2019 y Estímulos económicos a las asociaciones deportivas de la Ciudad

² La Fiscalía General de la Ciudad de México cuenta con un área especializada en la atención de delitos de violencia familiar y de género, lo que, aun constituyendo un avance, no puede considerarse como una fiscalía especial orientada a la investigación de este tipo de delitos, como ocurre en otros ámbitos como el electoral y en distintos países a nivel comparado.

de México- materializan la segunda faceta de la política deportiva de la Ciudad, que atiende al deporte de alto rendimiento. Adicionalmente, se han implementado otras estrategias de fomento al deporte popular como las Olimpiadas Comunitarias, que se desarrollaron en 2020.

55. A partir de lo anterior, podemos enunciar que algunas áreas de mejora de la estrategia deportiva en la Ciudad de México podrían pasar por la articulación entre las dos facetas de esta política, esto es, entre los programas dirigidos a deportistas de élite y programas orientados a fomentar el deporte comunitario. La relación entre estos ámbitos podría generar sinergias positivas.
56. En lo que se refiere a Cultura, de acuerdo con el Programa de Gobierno la visión central es convertir a la Ciudad de México en la Capital Cultural de América. En 2019 se impulsaron tres programas sociales en el ámbito cultural: Promotores culturales, Talleres de artes y oficios comunitarios y Colectivos culturales. Los dos primeros proponen un esquema de prestación de servicios culturales, en forma de actividades y talleres comunitarios y establecen mecanismos de focalización territorial. La similitud de ambos programas nos señala un riesgo claro de duplicidad. Sería razonable estudiar la factibilidad de diseñar un único programa de servicios culturales a la población.

El programa de Colectivos Culturales Comunitarios da financiamiento a proyectos culturales de distintas asociaciones y agrupaciones. Cabe señalar además que, en materia de política social, la Secretaría de Cultura lleva a cabo diversas actividades, como los 14 festivales con distintas ofertas de cine, teatro, literatura, danza, entre otras.

57. El modelo de política pública en materia cultural de la Ciudad de México plantea elementos innovadores en su diseño. La clara voluntad de descentralizar la provisión de servicios culturales y de acercarlos a las colonias más rezagadas de la Ciudad presenta una visión moderna e integradora del rol del Estado en la difusión de la cultura. Asimismo, se desarrolla un proceso, todavía incipiente, de institucionalización de centros para la provisión de oferta y servicios públicos culturales, a partir de la consolidación de Centros Comunitarios, Faros y PILARES.
58. A pesar de los elementos innovadores que se observan en la estrategia en materia cultural del Gobierno de la Ciudad de México, se identifican también áreas de oportunidad y problemas:
- a. Las políticas deportivas y culturales tienen un énfasis claro en la incorporación de promotores y facilitadores que presten diversos servicios a la población. Como se ha mencionado en general y aplicado a otros programas, estos esquemas involucran problemas desde el punto de vista de la situación jurídico-laboral de los facilitadores.
 - b. El modelo de política cultural y deportiva implementado presenta obstáculos y dificultades para valorar y evaluar los resultados e impactos sobre la población. La utilización masiva de facilitadores culturales y deportivos que imparten talleres o clases abiertas a la población tiene potencialidad para democratizar el acceso a la cultura, pero no aporta, en general, evidencia sobre la cobertura real de los programas o el acceso efectivo y medible a bienes y servicios.

Asistencia social

59. La evaluación reconoce la necesidad conservar los servicios de asistencia social en contextos de restricciones presupuestarias y de limitación de los alcances de las políticas sociales históricamente existentes en la Ciudad; sin embargo, se identifica que ello se relaciona también con la insuficiencia de instituciones y marcos más amplios de protección social y garantía de derechos.
60. Uno de los hallazgos importantes de la evaluación es la identificación del conjunto de la infraestructura asistencial de la Ciudad que puede ser utilizada como palanca para la construcción de un sistema de cuidados moderno e integrador. En ese sentido, será fundamental transitar desde el paradigma asistencialista hacia un esquema de provisión pública de servicios y de garantía del derecho al cuidado, como mandata la Constitución Política de la Ciudad de México. El Sistema de cuidados deberá integrar y absorber de forma coordinada una parte de las políticas asistenciales, como las relacionadas con el cuidado de personas adultas mayores, infantes y personas con discapacidad, que hoy se implementan bajo distintas modalidades y repertorios.
61. En términos generales, una de las principales novedades entre 2018 y 2019 es el ligero incremento presupuestal que obtienen los programas dirigidos al financiamiento de organizaciones de la sociedad civil, frente a la tendencia dominante de ajuste del gasto en el conjunto de la categoría de asistencia social.
62. En materia de asistencia social, se brinda un heterogéneo y amplio conjunto de servicios y se canalizan a los beneficiarios hacia otras instituciones, o se les provee de atención psicológica, médica o legal, acciones que representan un desafío desde la perspectiva de la medición de su impacto real en el acceso a derechos.

Identidad indígena

63. Una de las principales transformaciones de la política social en materia de identidad indígena en 2019 fue, como en el caso de género, la nueva configuración institucional adoptada. Una parte de las funciones de la extinta SEDEREC pasaron a la recién creada SEPI.
64. Se identificaron que dos de los tres programas en la materia- el Programa de Fortalecimiento y Apoyo a Comunidades Indígenas y el Programa de Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios- tenían riesgo de duplicidad perfecta entre sí, ya que los mecanismos de operación, los apoyos y las poblaciones eran muy similares. Ambos establecían un esquema de transferencias monetarias para el financiamiento de proyectos e iniciativas culturales y comunitarias de los pueblos indígenas y las comunidades originarias.

En 2020, los programas de la SEPI que funcionaron en 2019 fueron cancelados, con el fin de avanzar en un proceso de reconfiguración de políticas que fortalezca las intervenciones y asegure sus impactos. Este proceso, a mediados de 2020, todavía se encontraba en marcha.

Espacio público

65. El grueso de la estrategia en materia de espacio público no se articula a través de programas sociales. Derivado de lo anterior, las valoraciones y conclusiones que podemos extraer sobre el rubro son ampliamente parciales y limitadas. Es importante mencionar que la planeación de obras públicas, la estrategia en materia de movilidad o iniciativas como “Senderos Seguros”, “Sembrando Parques” y “Gimnasios Urbanos” constituyen intervenciones con una relevancia central sobre el espacio público, aunque éstas se analizan en otros apartados de la evaluación. En ese sentido, parece sugerente aproximarse a los efectos territoriales de las distintas políticas públicas del Gobierno de la Ciudad desde una mirada transversal, no sectorial.
66. Sobresale el programa de nueva creación Servidores de la Ciudad, que entre otras actividades organiza las jornadas comunitarias denominadas “Tequios”, de mejoramiento urbano, en las que se realiza la recuperación de zonas abandonadas o deterioradas de la Ciudad. Además, el programa impulsa la celebración de asambleas de participación ciudadana en distintos ámbitos, incluyendo los asociados a la prevención de violencias.
67. Por su parte, Mejoramiento Barrial, creado en 2007, articula mecanismos de apoyo a proyectos vecinales y comunitarios de mantenimiento, conservación y restauración del espacio público. Esta estrategia se ha reconocido a nivel internacional al ser la ciudadanía la que propone y diseña las líneas maestras de los proyectos que son aprobados. A partir del cambio de administración, el programa se concentra en la adecuación del espacio público para la construcción de senderos seguros.

Reinserción social

68. Los programas relacionados con este derecho, reconocido en la Constitución Política de la Ciudad de México, contribuyen a mejorar las condiciones de vida de quienes encuentran serios obstáculos para el acceso efectivo a fuentes de bienestar. Además, la eficacia de estas políticas puede tener un impacto significativo de contribución a la estrategia general de seguridad de la capital.
69. En este ámbito se ubica el programa de Impulso laboral para personas liberadas del Sistema de Justicia, que persigue la inclusión laboral a partir de la creación de una bolsa de empleo. La cobertura del programa es ampliamente limitada, ya que en 2019 apoyó a 200 personas, de un universo de más de 9,200 que son liberadas o preliberadas, aproximadamente, al año.
70. El programa Atención prioritaria a personas egresadas del Sistema de Justicia Penal 2019 apoyó a 1,500 personas mediante la entrega de un kit en especie con artículos de primera necesidad y facilidades para el transporte. Además, este programa canaliza a máximo 100 personas que lo soliciten a albergues de la Ciudad, por un máximo de 30 días y entrega apoyos en especie a 200 personas que no puedan solventar necesidades perentorias de alimentación. La cobertura de los distintos com-

ponentes de este último programa también es considerablemente acotada. Adicionalmente a lo anterior, la Styfe prioriza a las personas egresadas del sistema de justicia en el otorgamiento del seguro de desempleo.

71. Se identifica la necesidad de fortalecer esquemas que promuevan la participación social plena de las personas egresadas de las cárceles de la Ciudad para contrarrestar el énfasis asistencialista y residual de los programas en la materia.

Análisis de las Reglas de Operación de los programas sociales, 2019

72. El análisis de la elaboración de Reglas de Operación de los 55 programas sociales en 2019, a cargo de 31 secretarías y 24 órganos desconcentrados, identifica diversas problemáticas:
73. Algunos programas sufren de cierta ambigüedad en el planteamiento de sus diagnósticos, como por ejemplo Servidores de la Ciudad, Red de Mujeres por la Igualdad o Jóvenes Unen al Barrio.
 - a. En términos de la definición de poblaciones, persisten inconsistencias y ambigüedades en las Reglas de Operación de los programas que utilizan la figura de facilitadores y promotores. Además, estas intervenciones habitualmente registran problemas importantes para estimar el número final de usuarios; algunos programas optan por no hacerlo y otros por calcular cifras de atención a todas luces imprecisas.
 - b. La construcción de poblaciones potencial, objetivo y beneficiaria en ocasiones aparece desvinculada del diagnóstico. Ello se puede relacionar con la vaguedad de algunos diagnósticos o con problemas de consistencia en la construcción del instrumento. Además, en la práctica, las poblaciones objetivo y beneficiarias se delimitan con anterioridad a la construcción de cualquier diagnóstico de política pública, por lo que éste último se refleja como mecanismo de justificación y legitimación de decisiones previamente adoptadas.
 - c. La definición de los apartados referidos a la población beneficiaria, metas físicas y presupuesto presenta avances significativos, lo cual fortalece la planeación, la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización de los recursos públicos.
 - d. Los requisitos de acceso presentan un elevado grado de calidad y consistencia y no se detectan elementos graves relacionados con criterios discriminatorios o arbitrarios. Sin embargo, los programas altamente focalizados incrementan los costos de operación.
 - e. En el ámbito de los indicadores de las Reglas de Operación existen carencias importantes; su construcción comúnmente obedece más a lo que puede demostrar la acción pública que a un ejercicio de reflexión interna sobre las dimensiones y variables que conviene medir para proporcionar insumos valiosos para los procesos decisorios. Además, más que mostrar resultados, lo que se busca es acreditar eficiencia en la operación. Este tipo de indicador domina prácticamente todos los niveles de la matriz y se ubica también en los niveles fin y

propósito. Lo anterior constituye un área de oportunidad importante para la mejora de las Reglas de Operación. Asimismo, es fundamental que se construyan indicadores que valoren resultados sustantivos en materia de igualdad de género, combate a la pobreza, reducción de desigualdades y acceso a derechos sociales.

Principales transformaciones de la Política Social de la Ciudad de México en 2020

74. En 2020 la Política Social de la Ciudad de México apoyó a un universo 17% mayor de personas en comparación con 2018, lo que refleja la voluntad de la nueva administración para diseñar programas con presupuestos, alcances y coberturas más amplias, algunos de ellos con cobertura universal.
75. En términos de los énfasis de la política social actual se sintetizan los siguientes ejes:
 - a. Contribución preferente al derecho a la educación.
 - b. Énfasis prioritario de las políticas sociales hacia la infancia.
 - c. Enfoque universal y de derechos en el diseño de las políticas sociales.
 - d. Preferencia por las transferencias monetarias directas como mecanismo de intervención.

Conclusiones: áreas de oportunidad, observaciones y recomendaciones

76. Una de las principales recomendaciones de la evaluación consiste en continuar el proceso de agrupamiento y compactación de programas con transferencias monetarias, lo que permitirá diseñar e implementar paulatinamente un programa de ingreso básico universal incondicionado.
77. A su vez, la evaluación identificó la necesidad de emprender un doble proceso de armonización legislativa de la política social: primero, abrogando o adecuando leyes en vigor que se refieren a programas que no se encuentran en funcionamiento y, segundo, armonizando la normatividad derivada de la Constitución Política de la Ciudad de México, particularmente la Ley de Inclusión y Bienestar, la Ley del Consejo de Evaluación y la Ley del Sistema de Cuidados.
78. También resulta fundamental contar con el Programa Sectorial en materia de Bienestar y el resto de los programas marco aplicables, por áreas específicas de bienestar y ejes transversales, como el de género, pueblos indígenas o atención a grupos prioritarios, con el fin de fortalecer la planeación, la coordinación, la definición de metas y la integralidad de las políticas sociales. En este mismo sentido, se identificaron áreas de oportunidad para la política social de la Ciudad de México en distintos ámbitos y sectores, así como la necesidad de avanzar hacia la construcción de un sistema articulado de servicios públicos.

79. La evaluación reconoce que se han venido realizando importantes esfuerzos por reducir las duplicidades entre programas del Gobierno de la Ciudad, aunque todavía se identifican algunas intervenciones que pueden unificarse.
80. También es necesario que el Gobierno de la Ciudad avance en la consolidación de instrumentos de protección y blindaje del gasto social, particularmente en contextos de crisis.
81. Además del avance en términos de modelo de política pública, se estima que la universalización de programas es el mejor instrumento para blindar la política social frente al clientelismo y al uso discrecional de los recursos públicos, que han tenido ominosa presencia en la capital. Por tanto, el reforzamiento de este enfoque de política social durante 2019 y 2020 es también una contribución democrática a la vida pública de la Ciudad de México.
82. Es importante destacar que en 2019 y 2020 la mirada asistencialista y residual a los problemas sociales, dominante en la anterior administración, perdió peso en favor de diagnósticos que, en la mayoría de los sectores, gravitan alrededor del problema central de la desigualdad social y de la responsabilidad del estado para proveer y garantizar grandes derechos sociales universales. Esto es una transformación profunda, pero menos evidente de la política social durante el periodo estudiado; empero, su relevancia e implicaciones, en varias dimensiones, es absolutamente decisiva.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

I.1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es evaluar la política social de la Ciudad de México entre 2018 y 2020, dando cuenta de las principales transformaciones identificadas y valorando distintas dimensiones del diseño de las políticas y programas. En 2018 la Ciudad de México vivió un suceso inédito en su historia contemporánea: se produjo una alternancia política, luego de existir hegemonía partidaria ininterrumpida por más de 20 años. A lo anterior se suma otra coyuntura singular e inexplorada: la concurrencia de proyectos políticos a nivel de la Ciudad y federal. Por primera vez en la historia democrática de la Ciudad, el mismo partido político logró la victoria electoral en la Presidencia de la República, en el Congreso de la Unión y también en el Gobierno y en el Congreso local de la Ciudad de México, además de conquistar la mayoría de las alcaldías.

La comprensión de este singular momento político resulta fundamental para analizar y evaluar los cambios en la política social entre 2018 y 2019. A partir de tales cambios, las expectativas ciudadanas de contar con mejores políticas públicas fueron sustancialmente elevadas, lo que involucra desafíos importantes. Lo anterior se suma a los retos que impone, en términos normativos, legales e institucionales, la aplicación de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), que habrá de reestructurar a profundidad el marco general de actuación de la política social en la capital.

Al mismo tiempo, resulta fundamental identificar y caracterizar, en términos sociales, la Ciudad que recibe a finales de 2018 el nuevo gobierno, en la medida en que, al final del sexenio se podrán identificar los cambios en el bienestar, que pueden ser atribuidos a las transformaciones de la política pública. De acuerdo con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) el porcentaje de población de la Ciudad de México que vive en condiciones de pobreza aumentó entre 2012 y 2018 de 50.9% a 51.1%. Del mismo modo, la evolución del coeficiente de Gini, ajustado a Cuentas Nacionales, en ese mismo periodo, muestra un aumento en la desigualdad social, al pasar de 0.674 a 0.680 (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2019). Los datos anteriores muestran cómo la Ciudad de México, a pesar de los avances alcanzados en materia de política social en los últimos 20 años, no es en absoluto ajena a la persistencia de la pobreza y de la desigualdad social, que han operado históricamente como obstáculos materiales al ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos humanos en la capital. De hecho, hoy más que nunca la Ciudad de México es un espacio de concurrencia de abismales desigualdades, en el que los mundos segregados de la riqueza extrema y de la pobreza severa cohabitan y comparten territorio.

La política económica de ajuste estructural instrumentada en México a partir de la segunda parte de la década de los ochenta, caracterizada por la abdicación del Estado de asumir un rol relevante en la economía y en la redistribución de la riqueza, explican en buena medida el aumento en las brechas en la

desigualdad social y en los niveles de la pobreza. Los resultados electorales de julio de 2018 a nivel nacional, a los que se concatenaron los de la Ciudad de México, mostraron en buena medida el agotamiento de este modelo económico y social y abrieron una ventana de oportunidad para un cambio de rumbo a nivel nacional. La presente evaluación pretende dar cuenta de ese cambio en la Ciudad de México, en cuanto a su proyección y alcances en materia social.

I.2. Objeto y objetivos

El objeto de estudio del presente trabajo es la política social del Gobierno de la Ciudad de México entre 2018 y 2020. Desde el punto de vista de la delimitación de alcances, es fundamental señalar que esta evaluación es parte de un proyecto más amplio en el que será evaluada también la política social de las alcaldías en 2020, por lo que el presente trabajo se limita a los programas y estrategias impulsadas desde el Gobierno central.

El objetivo general es analizar y evaluar, desde un enfoque de derechos, el diseño de la política social y sus programas en el inicio de la actual administración, con la finalidad de formular observaciones y recomendaciones de mejora y fortalecimiento. Se persigue así caracterizar los principales componentes de la política social en la Ciudad de México, en términos de presupuesto, diseño, contribución a derechos, coberturas, grupos de atención, instrumentos, metas o enfoques dominantes. A partir de lo anterior, se reconocen fortalezas y áreas de oportunidad, con la finalidad de arribar a la formulación de recomendaciones y observaciones.

Los objetivos específicos de la evaluación son:

1. Identificar las fuentes teórico-conceptuales que fundamentan el enfoque de derechos en las políticas públicas, los distintos modelos de estados del bienestar y las bases de la discusión entre focalización y universalidad.
2. Reconstruir los principales rasgos de política social de la Ciudad de México en el contexto histórico que arranca con el primer gobierno democrático en 1997, hasta la alternancia de 2018.
3. Presentar la evolución de los principales indicadores de desigualdad y pobreza en la Ciudad de México hasta 2018.
4. Analizar el marco legal e institucional de la política social de la Ciudad de México en el entorno de la entrada en vigor de su primera Constitución Política.
5. Describir y valorar los principales énfasis, características y metas establecidas en el Programa de Gobierno 2019-2024 en materia social.

6. Evaluar las tendencias y énfasis generales de la política social en 2019 —a partir de la identificación de derechos y grupos prioritarios de atención, indicadores presupuestales, enfoques y modelos dominantes o instrumentos movilizados— analizando los patrones de continuidad y ruptura con respecto a la administración anterior.
7. Evaluar, en términos de diseño, la contribución a derechos sociales de los distintos programas sociales del Gobierno de la Ciudad, a partir de una clasificación sectorial de los mismos.
8. Revisar la consistencia y la adecuación de las Reglas de Operación de los programas sociales en 2019.
9. Identificar y valorar las principales transformaciones de la política social de la Ciudad de México entre 2019 y 2020.
10. Enumerar un conjunto de áreas de oportunidad de la política social del Gobierno de la Ciudad de México, con una visión prospectiva.
11. Formular observaciones y recomendaciones de fortalecimiento y mejora de la política social de la Ciudad de México, a partir de los análisis realizados y de los problemas detectados.

I.3. Marco teórico y conceptual

I.3.1. Evaluación estratégica del diseño

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (en adelante Evalúa), está facultado por la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en su artículo 42, para realizar evaluaciones externas de políticas y programas de la Administración Pública de la Ciudad de México. Dicho mandato establece que las evaluaciones constituyen:

Procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y, en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reordenación y fortalecimiento (Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 2000).

La presente evaluación se apega a la definición anterior, considerando también el contexto histórico, social, económico, jurídico e institucional en que se desarrolla la política social en la Ciudad. El objeto de estudio en este caso es el diseño de la política social de 2018-2020, para lo cual se revisan las estrategias aplicadas previamente y se realiza un diagnóstico inicial que sintetiza la situación de partida (línea basal). Para su estudio se procede al análisis y valoración de los principales componentes de la política: objetivos, estrategia, presupuesto, programas, poblaciones, mecanismos de seguimiento, decisiones, acciones e, incluso, omisiones.

Para Cardozo, Mundo y Yanes (2012, pág. 63) una evaluación de diseño implica un análisis de consistencia interno (objetivos, estrategias y recursos) y externo (vinculación del programa con el diagnóstico, la normatividad y los planes y programas más amplios).

Conviene ahora hacer una breve distinción entre política y programa. Dentro de la literatura de la planificación en políticas públicas (Ander-Egg, 1997; Ortegón, Pacheco y Prieto 2005; PNUD, 2009; Fernández, 2012) es compartida la separación de las distintas categorías en que se descomponen las intervenciones gubernamentales, que con variaciones menores distingue: planes, políticas, programas, proyectos, actividades y tareas. Una descomposición paulatina que va de lo general hacia unidades cada vez más pequeñas y concretas. Comienza con la definición de principios y elementos axiológicos, áreas y/o sectores prioritarios y líneas generales, hasta llegar al más alto grado de concreción que supone la realización de tareas puntuales que se pueden marcar en el tiempo mediante un diagrama de Gantt.

Sin embargo, las diferencias entre políticas y programas pueden entrañar una composición cualitativa distinta, que no solo responde al tamaño y recursos que cada una dispone. Mientras un programa define con precisión sus objetivos operativos, medios y acciones en un tiempo reducido —en la Ciudad de México los programas solo se pueden plantear con una vigencia anual—, una política constituye un sistema concatenado y sinérgico de los mismos, que requiere del desarrollo de importantes procesos de coordinación y articulación (Cardozo, 2006, pág. 26), además de que su temporalidad es normalmente asociada con la duración de toda una administración, o un conjunto de administraciones con signos políticos similares.

Es también cierto, y válido para el presente documento, que una evaluación de políticas entraña una complejidad mayor, dados los alcances y magnitud de uno y otro tipo de intervención pública:

Es importante resaltar que la evaluación de políticas públicas es mucho más compleja que la de programas públicos, especialmente en el área social, ya que “sus metas son variadas, sus actores numerosos, los instrumentos diversificados, los resultados a menudo decepcionantes” (Kessler et al., 1998, traducción libre). Según Perret (1993), algunos países se refieren a la evaluación en ambos campos (sin hacer diferencias entre ellos en Reino Unido y haciéndolas en EUA); otros sólo mencionan el campo de programas públicos (Canadá, Australia, Alemania); otros más, sólo a las políticas como conjunto de programas (Países Bajos), o bien, a la evaluación de políticas cuando en realidad se hace evaluación de programas (Francia). La situación mexicana se acerca bastante a esta última (Cardozo, 2006, pág. 178).

Pese al reto que ello entraña, el desarrollo de metodologías específicas para el análisis y evaluación de las políticas es incipiente. Por tanto, una evaluación de políticas no cambia de manera sustantiva la metodología de evaluación utilizada para los programas. Al respecto, Cardozo señala que:

Corresponde aclarar que los métodos y técnicas de evaluación que revisaremos son utilizados tanto en la evaluación de políticas como en la de programas públicos, en parte por la dificultad práctica de diferenciarlos en muchos casos concretos, y en parte, como señala

Weiss (1998) porque han resultado adaptables a cualquiera de ellos (Cardozo, 2006, pág. 62).

No obstante, para el caso particular de una evaluación de la formulación de una política, Cardozo, Mundo y Yanes (2012) sostienen que es pertinente caracterizar su modelo, evolución y expectativas, además de un análisis sobre la pertinencia y consistencia interna del conjunto de planes, programas, acciones y omisiones vinculadas a la política en cuestión, incluyendo, además, la descripción de las dependencias participantes y los mecanismos de coordinación interinstitucionales diseñados.

La presente evaluación se considera estratégica debido a que asume una visión global, macro institucional, de carácter prospectivo, que intenta poner bajo análisis las partes que componen al todo, observando su interacción, interpretando sus inercias e identificando su correspondencia con las prioridades establecidas por el gobierno. En esta línea, se realiza una aproximación a la política social vista como un conjunto situado en un momento histórico, y no se concentra sólo en alguno de sus componentes de manera atemporal.

El concepto de estrategia ha tenido distintas aplicaciones, siendo el uso militar uno de los más reconocidos, aunque también se ha extendido a los campos político, administrativo, económico, cultural, educativo, comunicacional, deportivo, etc. Desde el campo de la planeación estratégica, Contreras (2013) sostiene que la estrategia constituye un aspecto muy importante en las decisiones que deben tomar las personas que tienen a cargo la gestión de una organización, en la que hay recursos de todo tipo que deben ser utilizados en forma óptima para cumplir con las políticas y metas trazadas.

Sin embargo, la dimensión estratégica funciona de manera diferente en organizaciones de distinta naturaleza. Joan Subirats (2004, pág. 2), al reflexionar sobre los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas, propone diferenciar las tareas de gobierno y las de gestión. Subirats plantea que los procesos de modernización de la administración pública tienen una tradición asociada con el paradigma de la administración de empresas, que se ha denominado *new public management* (NPM por sus siglas en inglés). Empero, afirma que su distinción se ha vuelto necesaria, fundamentalmente porque las empresas se desenvuelven en entornos competitivos, mientras que las tareas de gobierno funcionan idealmente en esquemas de cooperación e interdependencia.

Como bien sabemos, es precisamente de la constatación de las constantes interdependencias en la gestión pública de dónde surgió toda la literatura que puso de relieve las limitaciones de la teoría de la decisión racional en su aplicación al contexto de las administraciones públicas. Las administraciones públicas trabajan en campos y en sectores que les vienen en muchos casos predeterminados normativamente. No escogen los mejores “nichos” de actividad. Actúan muchas veces de forma contradictoria, ya que sirven a intereses y clientelas también contradictorias. Su labor, lejos del ideal que expresa el concepto de “intereses generales”, se enmarca en un entramado de gran complejidad, lleno de actores, algunos de ellos muy potentes, que manejan intereses contrapuestos (Subirats, 2004).

De esta manera, el autor confiere un lugar propio a los valores del binomio eficacia-eficiencia, por un lado, y los que derivan de los marcos legales-decisionarios, por otro. Llega así a separar las tareas de gestión y de gobierno. Pese a que acepta la complejidad práctica de esta distinción, la separación analítica conduce a distinguir en cada una de las funciones señaladas, ámbitos con mayor contenido operacional o bien con mayor contenido estratégico. Con base en estas categorías se conforma la siguiente matriz que expresa distintas dimensiones de análisis.

TABLA 1: TAREAS Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	Operacional	Estratégico
Gestión	1	2
Gobierno	3	4

Fuente: tomado de Subirats, 2004.

El cuadrante primero corresponde al tipo de análisis centrado en los valores de economía y eficiencia, que podemos asociar de manera general con funciones básicas, internas y operativas; el modelo de NPM se perfila como ideal para su examen. El segundo cuadrante, que produce la gestión de contenido estratégico, concentra su atención en las variables de la eficacia y gestión de cambio; en este marco se vuelve central la adaptación al cambio, anticipación de situaciones no previstas, o atención a desajustes de la gestión.

En un siguiente nivel se encuentran las tareas de gobierno, cuyo espacio de actuación es principalmente de tipo externo. Las tareas de gobierno comienzan en el cuadrante tercero: el gobierno de la operación, que refiere funciones de supervisión, control de los recursos, procedimientos, y prevención de malas prácticas. En el lugar menos explorado, se encuentra el análisis de las tareas de gobierno en el ámbito estratégico, cuadrante cuarto, que determina las prioridades de la organización; en palabras de Subirats sería definido como el campo propio de la *capitanía* —plantando una metáfora con la navegación— donde se determina lo importante y significativo.

Desde otra perspectiva, Wiesner (2000) sostiene que la evaluación de las organizaciones públicas puede darse bajo dos formas: la autoevaluación y la evaluación estratégica. Mientras que la primera sería una función esencial de todos los organismos públicos, la segunda sería caracterizada por atender de manera externa políticas, programas o proyectos estratégicos, definidos así por la cuantía de sus recursos, por la alta competencia económica que experimentan o por ser considerados como prioritarios. En ese sentido, para seleccionar las evaluaciones estratégicas, se sugiere examinar los flujos crecientes de gasto público, o bien donde se observen señales de congestión o fracaso.

Siguiendo el marco analítico de economía institucional de Douglass C. North, Wiesner recomienda incluir en las evaluaciones estratégicas los marcos macro institucionales donde se establecen las reglas, conductas y procedimientos. El autor señala que:

es en esos marcos macro institucionales donde puede haber grandes fallas en la organización económica y en el manejo gerencial. Su evaluación, en muchos casos, es más estratégica que la evaluación de programas, pues son esas “macro” reglas de juego las que determinan la eficacia de los procesos que ocurren en su interior (Wiesner, 2000).

La distinción entre el nivel macro y micro que Wiesner encuentra en el trabajo de North, se agrupa de la siguiente manera:

El nivel "macro", (...) refiere al entorno institucional de mayor jerarquía. En él se ubican las reglas fundamentales sobre, por ejemplo, el marco económico (política fiscal, monetaria y cambiaria), el marco político (Congreso, gobiernos locales, elecciones y votaciones), el marco social (seguridad social, salud, educación, recreación), y el marco legal (derechos de propiedad, sistema judicial, Corte Suprema y otros). El segundo nivel de análisis es el "micro", que corresponde a lo que se podrían llamar las relaciones "horizontales" entre estas organizaciones o entre los agentes que operan dentro de estos sectores y entre ellos (Wiesner, 2000).

Por su parte, Miklos ubica la evaluación estratégica como parte de los estudios prospectivos, identificado como su pregunta central ¿hacia dónde conviene ir?

La prospectiva se sostiene en tres estrategias esenciales: la visión de largo plazo, su cobertura holística y el consensuamiento. Éstas se conjugan armónicamente para ofrecer escenarios alternativos (“¿hacia dónde ir?”), su evaluación estratégica (“¿por dónde conviene ir?”) y su planeación táctica (“¿cómo?”, “¿cuándo?”, “¿con qué?” y “¿con quién?”) (Miklos, 2002).

De aquí podemos inferir que colocar la evaluación estratégica en el campo de la prospectiva supone situarla en el tiempo. Si la planeación estratégica parte de un momento presente que se dirige a un futuro deseado, es decir a un objetivo particular, una evaluación estratégica debe retomar elementos tanto del presente como del pasado, y a partir de ello identificar los escenarios futuros, tanto los que son deseados, como los que son posibles o alternativos. Esto con el fin de continuar, apuntalar o dar un viraje mayor a las tendencias observadas.

En virtud de lo anterior, la presente evaluación será de corte estratégico por incluir diversos componentes y recursos que conforman la política social; por indagar las directrices y prioridades reconocidas e implícitas en el diseño de la política social; también por reconocer en un nivel macro institucional (marco político, marco social y marco legal) el lugar y función que desempeña la política social; por situar el conjunto de la política social en etapas que se suceden y contraponen en el tiempo, ubicando de esta forma posible la identificación de tendencias, tensiones y transformaciones; y finalmente, por integrar en un modelo global a todo el conjunto de elementos constitutivos de la política social.

Si bien la política pública no se reduce a un conjunto de programas, estos constituyen los principales componentes y objetos de estudio de la presente evaluación, con una temporalidad que trasciende administraciones de signo político diverso, reconociendo múltiples actores, e identificando modelos paradigmáticos de intervención pública. Finalmente, se trata de una evaluación de diseño, porque retoma los aspectos formales, diagnósticos normativos, programáticos y presupuestarios, mayoritariamente previos a la implementación, aunque también en algunos casos ha sido posible comparar la programación con el ejercicio.

Siguiendo el razonamiento previo, la evaluación desarrolla los siguientes aspectos:

- a. La dimensión conceptual, que ayuda a observar las perspectivas y modelos de política social en que se enmarca el objeto de estudio.
- b. El marco legal aplicable, principalmente la CPCM y la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSEDF) en tanto su correspondencia con la estructuración general de la política social, como de manera particular con el diseño de los programas, pero también, para el caso de la CPCM como un parteaguas político-jurídico que dará pie a nuevas reglamentaciones (bienestar, planeación y evaluación) y a una configuración jurídica renovada de la política social.
- c. La dimensión programática con base en sus instrumentos de planeación, desde los programas más amplios disponibles (Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024), y la totalidad de programas específicos para el periodo en cuestión (2018-2020), agrupando aquellos que presentan similitudes, duplicidades y complementariedades, así como distinguiendo las continuidades, inercias, rupturas e innovaciones.
- d. El marco político e institucional, que incluye las instituciones responsables del ciclo de la política social, desde la planeación, operación y evaluación de los programas sociales, como de los mecanismos formales de articulación interinstitucional.
- e. La dimensión presupuestal por institución, derecho, grupos de atención y de manera global, identificando así los temas prioritarios en función de la asignación de los recursos.
- f. Por último, los elementos previamente descritos se muestran dentro de una sucesión histórica amplia, que comienza con la reforma política del Distrito Federal, acaecida en los albores del siglo XX y comienzos del siglo XXI, y que finaliza con una comparación que describe el cambio de gobierno reciente.

Queda fuera de este trabajo la evaluación de la dimensión operativa, que comprende los procesos de ejecución y realización de la política social a través de la implementación concreta de programas y acciones, así como el análisis de los resultados, que ciertamente se encuentra, en este momento, fuera de posibilidad práctica y de relevancia analítica. Por otra parte, es necesario reconocer que una evaluación estratégica amplia de la política social bien pudiera incluir su relación con la política económica, fiscal,

ambiental, urbana, de movilidad, entre otras. No obstante, los alcances que logra este documento dan pauta para un diálogo sistémico posterior de la política social.

1.3.2. Política social y modelos de estados del bienestar

De acuerdo con Cardozo, la política social de un Estado puede ser definida como “un 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, 2006). Desde esta mirada, la política social cumple una función medular en lo económico; “reasignar, redistribuir y, en menor medida, contribuir a la estabilización de la economía”, en lo político permite “legitimar la autoridad estatal, fortalecer el control social y mantener la gobernabilidad y en lo social permite evitar conflictos, responder a presiones sociales, o hasta la búsqueda de modificaciones sustanciales de la estructura social” (Barba, 2005). Asimismo, conviene destacar expresamente que los servicios públicos —por ejemplo, salud, educación, asistencia social, entre otros— son parte también de la política social. Dicha aclaración es necesaria porque parece advertirse una tendencia general a asociar la política social únicamente con las transferencias monetarias. Dicha concepción resulta, sin duda, reduccionista e inexacta.

Resulta fundamental reconocer el necesario entrelazamiento de las políticas económicas y las políticas sociales. No es posible concebir un determinado régimen de acumulación sin vincularlo con las políticas públicas en materia de bienestar que éste produce. La forma en la que la política social es construida depende del modelo de desarrollo y del contexto histórico donde se inserte. Por ello, uno de los desafíos centrales de las políticas sociales a nivel subnacional es la sujeción y dependencia que éstas tienen a dinámicas nacionales o inclusive globales, como las relacionadas con las políticas monetarias y fiscales, los regímenes de coordinación fiscal, la evolución de los principales indicadores macroeconómicos o el establecimiento de distintos dispositivos institucionales y legales que limitan radicalmente el margen de maniobra y las alternativas disponibles de los gobiernos de los niveles referidos.

Como señala la literatura especializada, no existe una amplia gama de estudios sobre políticas sociales a nivel subnacional (Medrano Buenrostro & Berrios Navarro, 2013). Empero, se trata de una dimensión clave de análisis, por cuanto permite informar sobre algunas de las principales restricciones financieras, legales, institucionales o políticas de las estrategias en materia social de gobiernos como el de la Ciudad de México.

Esping-Andersen (1993) ha situado la discusión sobre la política social y los estados del bienestar alrededor del binomio mercantilización/desmercantilización de las necesidades humanas y del trabajo.³ En ese sentido, el desarrollo de estados del bienestar a lo largo del mundo se vincula con las presiones

³ Siguiendo a Polanyi plantea que los distintos estados de bienestar permiten liberar en distinto grado el estatus de mercancía que adquiere el trabajo humano en el capitalismo.

sociales para lograr la desmercantilización de las necesidades humanas; los rasgos del modelo dependen, en última instancia, de los arreglos institucionales específicos de los regímenes de acumulación y de la correlación de fuerzas políticas de cada periodo y latitud.

Los modelos de estado de bienestar según Esping-Andersen son:

- a. El corporativo surge de la conformación de asociaciones y corporaciones, particularmente de sectores conservadores que buscaban detener el proceso de individualización y descomposición de los vínculos sociales tradicionales (como la familia) promovidas por el capitalismo. Las fuerzas conservadoras temían que el avance de la democracia y del capitalismo pudiera destruir el sistema de protección social, con ciertos privilegios para los grupos de trabajadores organizados; si bien se avanza en el reconocimiento de ciertos derechos, estos están condicionados a determinadas nociones de costumbre, moralidad o pacto (como el mantenimiento de la familia patriarcal y los derechos asociados a sindicatos o grupos específicos de trabajadores).
- b. En el modelo liberal la intervención pública se presenta siempre como subsidiaria y, en todo caso, complementaria del rol protagónico que se asigna al mercado. Así, la política social desempeñará, por un lado, la función de atender a las personas en situación de extrema pobreza o vulnerabilidad, quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas, ni tampoco pueden participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones frente a otros trabajadores. En segundo lugar, una dimensión central del estado de bienestar liberal es la aceptación, e inclusive promoción, de mecanismos voluntarios de aseguramiento social, mediante mecanismos de mercado, sufragados directamente por quienes recibirán posteriormente los beneficios. De esta forma, la preferencia del liberalismo es por los seguros privados. Las políticas públicas se limitan a un carácter asistencialista y subsidiario. Así:

“el Estado no se hace responsable de la identificación de las necesidades de la población, los beneficios aprobados por la ley son limitados, la población cubierta por los programas de bienestar es minoritaria, predominan los programas selectivos, los niveles de beneficios y servicios son mínimos, el tipo de financiamiento dominante son las cotizaciones privadas y la importancia del sector privado o de las prácticas voluntarias es grande” (Barba, 2005).

- c. El modelo de estado de bienestar socialdemócrata se plantea, en su origen, un horizonte de empoderamiento y cuasi emancipación de los trabajadores, a través de la provisión por parte del Estado de mecanismos, instituciones y derechos de protección social universal, que, en la práctica, reducen el poder de dominación de los patrones. En ese sentido, en algunos países se alcanza un elevado cumplimiento de los derechos sociales, siempre vinculados al estatus del ciudadano como trabajador asalariado. En este esquema el Estado está comprometido con el mantenimiento del pleno empleo. La política social se relaciona con el desarrollo de una política económica de corte keynesiano.

Mientras que a partir de los años treinta y hasta los años setenta en México se desarrolló un Estado de bienestar que aspiraba a configurarse de manera más cercana al modelo socialdemócrata,⁴ a partir de la crisis de la deuda en 1982 las acciones de política social se ciñeron más al modelo residual, no sólo en nuestro país, sino en varios latinoamericanos, lo que continuó durante la globalización y las primeras dos décadas del siglo XXI. Con ello se produjeron severos retrocesos en materia social: los mercados laborales se deterioraron, hubo una reducción de las bases de recaudación fiscal, se produjo una retirada del Estado, mientras que se garantizó la libre movilidad de capitales. El proyecto político neoliberal supuso la consolidación a nivel global de un estado social, en el mejor de los casos, residual, en el que cohabitan los mundos segregados y abismales de la riqueza extrema y la exclusión social.

A finales del siglo XX y comienzos del XXI los programas de transferencias monetarias condicionadas adquirieron un rol protagónico en muchos Estados latinoamericanos. La tónica general desde finales de la década de los ochenta fue la política de ajuste estructural. En ese contexto se toman medidas tales como la eliminación de los subsidios al consumo, la desarticulación de los servicios públicos y la privatización de los sistemas de seguridad social; ésta última política registra sus cimas más radicales en Chile y en México. Estos procesos se explican por varias razones. A finales de los ochenta, los problemas económicos estructurales, la quiebra del modelo sustitutivo y el endeudamiento masivo auspiciaron en América Latina la adopción del dogma neoliberal propugnado por el Consenso de Washington, promoviendo una masiva retirada del Estado, que tuvo como consecuencia el incremento de las desigualdades y la exclusión.

El limitado desarrollo de los Estados de bienestar durante el periodo desarrollista, aunado a la regresión experimentada durante el periodo neoliberal, significó, para América Latina, incorporarse al siglo XXI con un amplio rezago acumulado en materia de políticas sociales. En ese sentido, las transferencias monetarias condicionadas se insertaron de forma natural en un contexto ideológico marcado por el individualismo y por teorías como las del capital humano. Este proceso permitió extender limitadas redes de apoyo en diversas naciones latinoamericanas, aquejadas de indicadores crecientes de pobreza y desigualdad, sin necesidad de ampliar la base fiscal de captación de recursos ni de construir auténticos sistemas de bienestar, aseguramiento y provisión social. Fueron paradigma de dichas estrategias programas como Progreso/Prospera en México y Bolsa Familia en Brasil.

⁴ Lo anterior no desconoce que el desarrollo de la política social y los estados del bienestar en América Latina estuvo marcado por su inserción en modelos económicos dependientes, heterogéneos estructuralmente, algunas de sus características principales son la crónica debilidad de la tasa de inversión y la precaria capacidad fiscal de los estados. Partiendo de lo anterior, en varias latitudes de la región, durante la época de entreguerras, distintos estados asumieron la tarea de conducir el progreso económico y social de la región. Algunos autores han acuñado el término “desarrollismo de bienestar” para referirse a ese largo periodo, de contornos poco definidos, que comienza en la época de entreguerras y cesa definitivamente a partir del auge del modelo neoliberal (Draibe S. y Riesco, 2007).

Ha cobrado fuerza, inclusive dentro de los organismos internacionales, como la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional, la discusión sobre la necesidad de transitar de los modelos de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas hacia esquemas de garantía del ingreso y de políticas de renta básica. Estas últimas iniciativas cuentan con un inmenso potencial desmercantilizador, al proteger y blindar el ingreso de las personas y los hogares de los avatares del mercado laboral, contribuyendo a reequilibrar la balanza a favor de las clases trabajadoras y a desvincular, al mismo tiempo, el reconocimiento de derechos sociales de la condición de asalariados de los ciudadanos. En la Ciudad de México, el reconocimiento al derecho al mínimo vital y la implementación del programa Mi Beca para Empezar suponen alentadores avances en la materia.

I.3.3. Universalidad y focalización: la gran discusión latente

En el nutrido debate sobre política social, subyace la oposición entre universalidad y focalización como un problema aparentemente irresoluble que descansa en la insuficiencia de recursos. Es por ello que se afirma que la preferencia por la focalización frente a la universalidad se explica por la adopción, a nivel internacional, de una política económica basada en el principio de máxima eficiencia en la asignación de recursos, que se aleja del enfoque de derechos (Cardozo, Mundo, & Yanes, 2012).

Recordemos que las políticas focalizadas surgen como producto de las reformas estructurales orientadas al adelgazamiento del Estado, lo cual se tradujo en la reducción generalizada del gasto público. Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, el auge del enfoque de focalización y su uso extendido, casi como un dogma, deja de verse como procedimiento y se convierte en principio en sí mismo.

También otros autores (Brodersohn, 1994) han señalado que, con el aumento de instituciones financieras, y de otras organizaciones de lucha contra la pobreza, en las décadas que precedieron el declive de los Estados de bienestar, se multiplicaron los tipos de intervención, favoreciendo la focalización como instrumento de programación social. No obstante, este modelo fue producto más de las necesidades de la política fiscal y económica ortodoxa que de la reflexión sobre modelos de políticas sociales y Estados del bienestar. El corte economicista de la focalización impregna el conjunto de sus premisas teóricas y se traslada en los programas y estrategias que adoptan este enfoque, el cual se centra sobre todo en la reducción de la pobreza extrema y deja de lado el problema de la desigualdad social.

Vale la pena reconocer las similitudes y diferencias entre focalización y condicionamiento, conceptos que están íntimamente relacionados. Mientras que el primero responde a preguntas del tipo, a quién, dónde y qué clase de ayuda necesita un grupo social determinado; el condicionamiento —aunque también puede tener una connotación similar a la focalización, por ejemplo: condicionar la ayuda a quienes tengan ingresos menores a un umbral determinado— se distingue de la focalización porque supone un compromiso que se establece entre el Estado y la persona beneficiaria, para que ésta cumpla con un determinado comportamiento considerado como deseable (visitas al centro de salud, asistencia o rendimiento escolar, trabajo comunitario, capacitaciones, entre otros). De esta forma, los programas de

tipo focalizado regularmente vienen aparejados con condicionamientos para las personas beneficiarias, por lo que además de demostrar una condición socioeconómica determinada, deben cumplir con otras actividades, a modo de una contraprestación. Esto último es claramente contrario a la perspectiva de derechos, que otorga el beneficio incondicionalmente.

A partir de la focalización y el condicionamiento, se empiezan a dibujar y establecer parámetros alrededor de quiénes merecen acceder a los programas y servicios sociales, ya sea por su buen comportamiento, o por su propia condición de precariedad, frente a quienes, por múltiples criterios siempre cambiantes de acuerdo con el contexto, no son merecedores de la ayuda. Claramente, el ejercicio de los derechos se vuelve un asunto discrecional, que se expresa en los múltiples mecanismos de focalización y condicionamiento, cuya operación, además de incrementar los costos administrativos y de implementación, puede dejar secuelas entre quienes, por su propia condición individual, o familiar, les han dejado en el desamparo. Bajo esa lógica, no es el Estado en quien recae la responsabilidad de garantizar el ejercicio de los derechos, sino en el individuo que no cumple con los requisitos del programa quien por medio de sus decisiones deberá alcanzar, o no, (a través del modo privado: la familia o el mercado) su condición de plena ciudadanía.

En el seno de los programas focalizados también se producen condicionamientos de tipo informal, donde se solicita participar en eventos políticos, o inclusive inducir el voto, para asegurar la continuidad o el acceso a los beneficios. Este tipo de condicionamiento fue explorado por León Cameo (2020) y dentro de sus hallazgos encuentra que las personas beneficiarias de los programas sociales de la Ciudad de México, contrario a lo que comúnmente se cree, perciben el condicionamiento basado en el mérito como algo que no contribuye al bienestar social ni a la disminución de las desigualdades, mientras que las condicionantes (asistir a cursos y talleres) se perciben más como una carga o tarea extra, antes que una inversión que les causará beneficios posteriores. Sin embargo, también se encontró que las personas beneficiarias consideran el condicionamiento basado en la situación social (focalización), es decir por pobreza o incapacidad, como válido.

Desde la focalización, la intervención del Estado se percibe como temporal, se otorga hasta que las personas generen el capital humano suficiente que les permita incorporarse al mercado de trabajo, o bien hasta que puedan satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, sólo se ocupa de grupos específicos, entre los que no se cumplen con determinados parámetros o umbrales de bienestar. Ello permite que los programas de tipo focalizado sean objeto y herramienta de la voluntad política imperante, quedando a merced de los distintos proyectos que suceden en un periodo determinado.

Por el contrario, el enfoque de la universalidad persigue dirigir políticas al conjunto de la población (condición de ciudadanía) y su preocupación central es abatir la desigualdad social. Este esquema se basa en el reconocimiento de derechos sociales incondicionados y en estrategias que buscan modificar estructuralmente la distribución de la riqueza producida por el mercado, y no sólo paliar los efectos socialmente más regresivos de su funcionamiento.

Detrás de los diferentes modelos de política social se encuentra también el problema del tipo de Estado. Para los defensores de la focalización, y en consonancia con el modelo residual, el Estado es un ente subsidiario, cuya actuación sólo se justifica frente a las fallas del mercado, ya que éste debe ser el mecanismo ordenador fundamental del bienestar. En el segundo enfoque, el de universalización, se plantea un Estado garantista de los derechos universales para el conjunto de los ciudadanos (Cardozo, Mundo, & Yanes, 2012).

El problema para la aplicación del modelo de focalización en México, igual que en la mayoría de los países de América Latina, es que la pobreza no es una condición marginal, minoritaria o residual, sino un problema estructural y persistente. Para 2018, conforme a las mediciones de pobreza de Evalúa Ciudad de México, a escala nacional 72% vive en esas condiciones, estando en pobreza extrema 36.8% del total de la población. Por tanto, aplicar políticas y programas focalizados en estos contextos implica una enorme probabilidad de cometer errores muy grandes de exclusión, más allá de los errores de inclusión propios de todo programa focalizado, como ha sido señalado por otros autores (Cardozo, Mundo, & Yanes, 2012). El costo económico y social de los denominados errores de exclusión es siempre más elevado que el costo de universalizar, una vez que se consideran los costos presentes y futuros de no llegar a quienes lo necesitan en términos de educación, salud, esperanza de vida y productividad laboral.

Como se ha destacado en la Evaluación del programa Niñas y Niños Talento:

En síntesis, la focalización y el condicionamiento, presentes en buena parte de las políticas sociales a nivel internacional, ha mostrado amplias limitaciones y contradicciones incluso desde sus propios postulados y premisas teóricas. Esta perspectiva, además, resulta contraria a la visión consagrada en la Constitución de la Ciudad de México y en la Ley de Desarrollo Social. En ese sentido, en México y a nivel internacional se ha ido abriendo paso un nuevo consenso en materia de Políticas Sociales, que ubica los derechos, las necesidades, el abatimiento de las desigualdades y la integración social, como nuevas líneas transversales de diseño de programas e intervenciones, bajo una perspectiva más universal (Damián, A. et al., 2020).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, si se utiliza a la focalización como procedimiento de determinación de la población objetivo y beneficiaria, es importante contar con la mayor cobertura posible, lo cual consiste en determinar con claridad hasta qué punto se puede ampliar la población objetivo y sus criterios de elegibilidad. En todo caso, la perspectiva dominante, en términos teóricos, conceptuales y jurídicos de los programas y acciones del Gobierno de la Ciudad debe ser el enfoque universal de derechos, elementos que serán valorados en el presente documento. Es posible, empero, evaluar también la pertinencia o la calidad de la propia focalización, allí donde se implemente.

Desde el punto de vista teórico, la relación entre universalidad y enfoque de derechos es sólida y se encuentra acreditada por la literatura especializada. Además, universalidad y enfoque de derechos se

encuentran reconocidos en los principales instrumentos jurídicos de la Ciudad de México como principios rectores del diseño y la implementación de políticas públicas; no tiene un estatus similar el principio de focalización, aunque su presencia pueda advertirse, de forma fragmentaria, en diversas disposiciones legales de la capital.

I.3.4. Enfoque de derechos en políticas públicas

El enfoque de derechos representa un marco conceptual que reconoce a los derechos humanos como parte intrínseca del desarrollo, en el que las políticas y los programas de gobierno deben tener como objetivo principal su realización y aplicación. En la Ciudad de México, algunas políticas públicas y diversos ordenamientos legales, particularmente la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y, posteriormente, la CPCM y la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, consideran a este enfoque como rector de la política pública.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), los derechos humanos son definidos como “el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona... son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición... son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (CNDH, 2020).

Por otra parte, la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México plantea que el enfoque de derechos es la

Herramienta metodológica que incorpora los principios y estándares internacionales en el análisis de los problemas, en la formulación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y otros instrumentos de cambio social; apunta a la realización progresiva de todos los derechos humanos y considera los resultados en cuanto a su cumplimiento y las formas en que se efectúa el proceso; su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias (Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2019).

A pesar de su arraigo en la cultura jurídica de la Ciudad de México y en diversos instrumentos de política fundamentales, la valoración de la aplicación efectiva del enfoque de derechos en programas, políticas, estrategias, acciones o instituciones resulta siempre compleja y constituye uno de los principales desafíos de la tarea evaluadora.

Desde el punto de vista del enfoque de los derechos, para su ejercicio efectivo, históricamente han existido condicionalidades o restricciones. Esping-Andersen (1993) menciona que el modelo anglosajón de reconocimiento de derechos se basa en la acreditación de necesidades demostrables y extremas. Se

trata de sistemas que, propiamente, no suponen una ampliación de derechos ni tampoco incorporan este paradigma en su diseño e implementación. Un segundo sistema, que está asociado al modelo corporativo, establece que los derechos de ciudadanía son el correlato de la condición de ser una trabajadora o trabajador; los derechos están vinculados a la participación laboral y a una lógica actuarial de contribuciones, sean individuales o colectivas. El tercer esquema, cuyo correlato es el modelo socialdemócrata o escandinavo, plantea la propuesta más innovadora, al propugnar derechos universales de ciudadanía, que se reconocen y garantizan de forma incondicionada y al conjunto de la población.

En ese sentido, es posible valorar, de acuerdo con Esping-Andersen (1993), la capacidad de desmercantilización de programas, políticas, servicios y sistemas de aseguramiento. Para lograrlo, se requiere medir en qué medida los programas permiten que la ciudadanía acceda a fuentes de bienestar extra-salariales, ajenos al mercado laboral, o al menos puedan satisfacer sus necesidades básicas a través de servicios provistos por el Estado. En ese sentido, es posible dimensionar y valorar los siguientes elementos de los programas sociales, desde el punto de vista del enfoque de derechos:

- a. Los requisitos o limitaciones para ser beneficiarios. Si se exigen requisitos de difícil cumplimiento, que evitan o excluyen la incorporación a los programas de importantes sectores sociales, nos encontramos ante estrategias con bajo potencial de desmercantilización. Sería el caso de programas muy focalizados que se concentran en grupos determinados de población, con problemas y carencias específicas.
- b. La fuerza de los desincentivos inherentes y la duración máxima de los beneficios. A mayor duración y extensión temporal de los beneficios entregados, mayor potencial desmercantilizador y alineación con el enfoque de derechos.
- c. En el caso de transferencias monetarias, resulta fundamental valorar el monto que se entrega. En ese sentido, cuanto más se acerquen los montos de los subsidios al ingreso mínimo o incluso normativo necesario para el logro de niveles dignos de vida, más próximos nos encontraremos a políticas integradoras y apegadas al enfoque de derechos.

Considerando el anterior esquema, durante más de dos décadas (1997-2018) las políticas sociales a nivel local se van visto sometidas a la tensión que genera la cohabitación entre paradigmas y modelos conflictivos o incluso contradictorios. El enfoque de derechos, como discurso, y en menor medida como práctica, tuvo un rol determinante en programas y estrategias del Gobierno de la Ciudad, mientras que en el ámbito federal predominaban lógicas de corte más asistencialista, de incentivos o embebidas de la teoría del capital humano. En ese sentido, existen algunos principios que también pueden ser analizados y evaluados en la práctica, desde el enfoque de derechos:

- a. Progresividad: el principio por el que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán incrementar gradualmente la garantía de los derechos, hasta el máximo de sus posibilidades, especialmente en materia de asignaciones de recursos destinados a su cumplimiento.

- b. Universalidad: principio por el cual los bienes, programas y servicios públicos están destinados a toda la población, independientemente de su condición socioeconómica o de vulnerabilidad.
- c. Redistribución: principio a través del cual los efectos económicos y fiscales de las políticas públicas son progresivos y contribuyen a modificar la estratificación social producida por el mercado.

En ese sentido, se puede considerar que más allá de su arraigo discursivo, teórico y legal en la Ciudad de México, es posible realizar una suerte de operacionalización del concepto “enfoque de derechos”, que sirva, en última instancia, para valorar, medir y evaluar su incorporación en instrumentos y programas concretos, como se realizará en la segunda parte del presente trabajo. Lo anterior constituye una lista de ejemplos no exhaustiva de elementos o dimensiones que se pueden analizar, en casos concretos, desde el marco teórico del enfoque de derechos. Así, combinando la revisión del cumplimiento de algunos principios y teniendo como trasfondo el potencial desmercantilizador de necesidades humanas, podemos evaluar la alineación a derechos de programas y políticas.

I.4. Metodología

En el contexto del cambio que se desarrolla en la Ciudad de México, resulta crucial reflexionar sobre la nueva política social que se requiere para garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales. Por ello, se propone realizar una evaluación estratégica de la política social centrada en el arranque del nuevo Gobierno de la Ciudad, con el propósito de analizar las potencialidades y fallas que ésta tiene, desde el punto de vista del diseño, para contribuir de manera significativa al bienestar social y a la reducción de desigualdades.

La metodología de investigación es mixta, por cuanto combina ejercicios cuantitativos de análisis con instrumentos cualitativos. Se realizó una recopilación y análisis de información secundaria a través de la investigación documental en fuentes teóricas, históricas, jurídicas e institucionales oficiales sobre política social en general y sobre la Ciudad de México en específico. Se revisó literatura existente sobre:

- a. El estado del arte referente al debate entre los modelos de bienestar, el enfoque de derechos y los principios de universalidad y focalización.
- b. El desarrollo histórico de la política social en la Ciudad de México en el periodo 1997-2018.
- c. Marco legal e institucional de la política social aplicable en el contexto de cambio constitucional de la Ciudad de México.

- d. Reglas de Operación de los programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México, 2018, 2019 y 2020.⁵

A partir de las anteriores fuentes de información, se realizan distintos ejercicios de sistematización y análisis cualitativo y cuantitativo, éste último basado en la distribución presupuestal de la política social y en sus coberturas planeadas.

Los criterios de valoración empleados en esta evaluación incluyen principalmente la pertinencia y suficiencia de cada componente, la ausencia de duplicidades, así como su apego a los principios establecidos en la LDSDF. También se utilizan indicadores cuantitativos que permiten operacionalizar la medición de las variables, señalando sus cambios en la forma más objetiva y verificable posible, de manera de saber si existe o no un acercamiento progresivo a los objetivos y metas planeadas (Cardozo, 2006, pág. 65).

Una acotación metodológica y de alcances resulta fundamental. La presente evaluación trata de analizar la política social del Gobierno de la Ciudad de México fundamentalmente a través de sus programas sociales. En ese sentido, existe un sesgo metodológico de origen que es necesario reconocer, ya que no toda la política social se articula a través de programas. Por ello, en aquellos sectores en los que, a pesar de existir acciones y estrategias, no se implementan programas sociales, la presente evaluación tiene capacidades más limitadas para realizar valoraciones y juicios. Sería el caso, por ejemplo, de la política en materia de salud. Asimismo, una de las principales y más efectivas políticas sociales en la Ciudad de México, el subsidio al Metro no es un programa social, por lo que prácticamente no se trata en el presente documento; no obstante, tiene un impacto positivo en el bienestar de quienes hacen uso cotidiano de éste.

Para la realización de la evaluación, se ha desarrollado un trabajo de sistematización de la información disponible de los programas sociales en la Ciudad de México, a través de sus Reglas de Operación.

Por último, es importante señalar que algunas de las conclusiones del documento se fundamentaron en varias dimensiones o indicadores que han sido aplicados de forma sistemática para el análisis y la evaluación de los programas sociales. Algunas de las variables utilizadas son las siguientes:

- a. Índice de fragmentación programática y presupuestal, analizado a través de la determinación del presupuesto promedio de los programas sociales.

⁵ Las Reglas de Operación de los programas sociales de 2020 se estudiaron hasta el 10 de junio de ese año. Debido a ello, cualquier modificación realizada en una fecha posterior no se verá reflejada en los datos ni en el análisis de esta evaluación. Asimismo, las Reglas de Operación de algunos programas (sin importar el año) no estaban disponibles para la consulta por diversas razones (vínculos rotos, referencias circulares, etcétera). En esos casos, se tomaron los datos de las carpetas de COPLADE o, en caso de ser una modificación y no estar disponible, se optó por tomar la última versión disponible.

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

Las anteriores dimensiones y variables se aplican a lo largo del texto, de forma general, para el análisis del conjunto de la política social y en particular para la valoración de programas y políticas sectoriales.

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 1997-2018

A partir de 1997, los ciudadanos del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, tuvieron la oportunidad de elegir a sus gobernantes locales a través de sufragio popular. Ello fue la culminación de un amplio y democrático proceso impulsado por diversas fuerzas sociales, en el que se logró quebrar la resistencia del Gobierno federal a perder el control político de la capital de la república a manos de fuerzas de izquierda. Desde el comienzo de la administración democrática, se constató un giro en términos de política social: se impulsó el diseño y aplicación de políticas y programas en la materia, acompañados del paulatino desarrollo de un marco jurídico complejo y más avanzado, en comparación con los estados del país, o incluso respecto al nivel federal. En mayo de 2000, a fines de la primera administración local (1997-2000), se promulgó la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que no sólo antecedió, sino que influyó en la construcción de la Ley General de Desarrollo Social que todavía hoy rige a todo el país, promulgada en enero de 2004.⁶

Entre 1997 y 2018 —en sintonía con la hegemonía partidista de una única fuerza— la política social de la Ciudad de México se caracterizó más por sus rasgos de continuidad que por virajes o rupturas radicales, aunque es posible detectar algunos retrocesos. Desde el advenimiento de la democracia, al menos en términos discursivos, el enfoque de derechos ha sido dominante. No obstante, en función de cada administración han existido variaciones y diferencias en cuanto a los alcances, intensidad o repertorios de su aplicación. Los programas implementados se sujetaron en una proporción importante, pero no de manera generalizada, a los principios legalmente reconocidos de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integridad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad establecidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. En el periodo señalado, la Ciudad de México fue pionera, y ha seguido siendo, a nivel nacional en el desarrollo de la política social, las instituciones y el marco jurídico de su ordenación. La innovación central de la Ciudad de México en materia de política social consiste en que, desde el comienzo de su historia democrática, sus instituciones y leyes se centran en la garantía de los derechos y consolidan un rol más o menos proactivo y de responsabilidad de la administración.

A pesar de las conquistas sobre el marco legal y el sistema de instituciones, no puede ignorarse la abismal brecha que ha existido entre la norma y su implementación. Se han presentado diversos obstáculos a los gobiernos de la Ciudad en política social. Cabe destacar entre ellos las limitaciones presupuestales,

⁶ El proceso de formación de la política social en el entonces Distrito Federal explica los afanes del Gobierno federal de entonces por tener en el discurso y de modo formalista una política social. La propia iniciativa de ley federal surgió desde las fuerzas sociales que impulsaron la política social en la capital, en parte a través de la discusión en torno a las dos visiones opuestas de la pobreza y su medición. Al final el gobierno federal aceptó con resistencias una ley en la materia, recortando en todo lo posible sus alcances. Véase a este respecto, por ejemplo, Czarnecki (2103), particularmente pp. 184-185.

a pesar de contar con más holgura que otras entidades, o la limitada formación de cuadros técnicos que operen los programas, lo que se ha traducido en ocasiones en la fragmentación de los instrumentos, del presupuesto y de la propia política aplicada.

El análisis que se propone en el presente apartado se aboca al diseño y a los principales planteamientos conceptuales o presupuestales de las políticas; sus alcances no pueden considerar el problema central de los resultados, cuestión que corresponde verificar a través de evaluaciones específicas. Para esta revisión se toman como ejes los propósitos generales manifiestos de las administraciones y cómo se concretan las ideas estratégicas, explícitas o implícitas, en el presupuesto, el diseño institucional y en los programas implementados.

II.1. La construcción de una nueva institucionalidad en materia social, 1997-2000

Una de las transformaciones más significativas adheridas a la conquista democrática fue la formación, todavía incipiente, de una nueva política social para la capital. Hasta 1996, la “política social” en el Distrito Federal se concebía de una manera muy limitada, con un enfoque claramente subsidiario y asistencial. Dicha política era puesta en práctica por la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS). Sus funciones se reducían a actividades de desarrollo cívico y cultural, promoción deportiva, asistencia social a los más pobres, atención a la salud del primer nivel y de complemento a otros programas educativos.

En 1998 se produce el primer proceso de reorganización administrativa de la política social. La hasta entonces SESDS se dividió, dando lugar a otras dos secretarías y a cuatro organismos descentralizados: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), la Secretaría de Salud (SEDESA), el Instituto de Cultura, el Instituto del Deporte, el Instituto de Educación Media Superior (IEMS) y el Instituto de la Mujer (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1998). El propio desglose de las instituciones encargadas de diversos aspectos de la política social y el estatus que se les otorgó (secretarías y organismos descentralizados) resulta por sí mismo elocuente del renovado vigor con el que se quiso dotar a las nuevas estrategias sociales en la capital.

El movimiento más significativo fue la creación de una Secretaría de Desarrollo Social; de esta forma, se dio centralidad y jerarquía a la política del ramo. El ámbito de sus atribuciones fue muy amplio desde el principio: atender la alimentación, promover la equidad, proporcionar servicios sociales comunitarios, entre otros. Como lo revela la estructura orgánica, esta Secretaría dependía del Gobierno del Distrito Federal y no de su homóloga federal. Destacan las amplias atribuciones en materia alimentaria: “establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria” (Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1998).

Como resultado de la todavía incompleta descentralización de los servicios de salud, se decide crear en diciembre de 1997 los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Se trataba de un organismo público descentralizado que permitía operar con relativa autonomía una política en materia médico-sanitaria (Cardozo, Mundo, & Yanes, 2012). Un año más tarde, se da un paso importante con la creación de la Secretaría de Salud, en diciembre de 1998.

La nueva institución de salud ya cuenta con atribuciones de vigilancia, normativas, de coordinación, de rectoría, de coordinación metropolitana, de supervisión delegacional, y sobre el Sistema de Información de Salud del Distrito Federal. Con esto se hacía realidad la intención de diseñar, ejecutar y evaluar una política social en salud de naturaleza diversa a la política federal. Con la creación de esta dependencia se coloca a la salud a la vanguardia de los programas sociales del Distrito Federal (García Cruz, 2010).

En materia de salud existió, entonces, una dualidad administrativa, en la que la Secretaría de Salud se encargaba de los servicios de segundo nivel, y el organismo descentralizado se encargaba de la atención de primer nivel.

Por otro lado, la anterior política de “cultura” tenía antes de 1997 una orientación cívica, con un claro sesgo hacia la obediencia ciudadana. El nuevo Instituto de Cultura, con las atribuciones de un órgano desconcentrado, tenía por finalidad divulgar, promover y conservar la cultura del Distrito Federal; instrumentar políticas culturales y ser la instancia normativa de los programas para la atención a la cultura. El Instituto del Deporte, establecido en agosto de 1999, tenía como función divulgar, promover y preservar el deporte —incluso en las delegaciones. El deporte quedaba establecido como un derecho ciudadano con énfasis en los grupos de menor acceso a éste.

El Instituto de la Mujer fue creado en enero de 2000. Estaría encargado del diseño e implementación de políticas públicas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la mujer; de difundir las convenciones y tratados celebrados por el país y vigilar su cumplimiento; de proponer medidas legislativas para promover la participación de las mujeres en todos los ámbitos; de fomentar una cultura de no violencia; y, en general, impulsar, acciones en materia de salud, educación, empleo, capacitación, cultura y deporte. Para alcanzar dichos objetivos, el instituto tenía la competencia de diseñar programas y políticas que considerase necesarias.

En materia de educación, al no producirse la descentralización de los servicios de educación básica, el Gobierno del Distrito Federal se enfocó al mejoramiento de la infraestructura. En este mismo tema, el Instituto de Educación Media Superior —instaurado en marzo de 2000— adquirió atribuciones para impartir educación y expedir certificados, además de tener funciones propias de una institución educativa a ese nivel. De modo significativo, la primera escuela de educación media se estableció en Iztapalapa. Posteriormente se ampliaría la cobertura a la mayoría de las delegaciones (García Cruz, 2010).

El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México se creó en 1995 para coordinar las funciones de dos fideicomisos de vivienda. En septiembre de 1998, se transformó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) para devenir en un organismo descentralizado al asumir las atribuciones y funciones de los fideicomisos. El INVI atendería a no-derechohabientes de vivienda, muchos de ellos provenientes de organizaciones surgidas del movimiento detonado por el sismo de 1985.

Se transfirió al Gobierno del Distrito Federal la administración del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Con ello se le traspasaron los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) y Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil (CADI). Aquí se reforzó el programa de desayunos escolares, dotándolo de recursos suficientes para operar.

Otra acción trascendental en materia social fue el establecimiento del subsidio al transporte público operado por el gobierno local y la gratuidad para adultos mayores y personas con discapacidad. El subsidio al metro, en términos de presupuesto, es la principal política social hasta la actualidad del Gobierno de la Ciudad de México: una política universal que favorece a los sectores más vulnerables y que resulta determinante en términos del derecho a la movilidad y protección del ingreso.

Otra línea de acción significativa en materia institucional fue la reforma del Consejo para el Desarrollo Social en junio de 1998, que pasó de carecer de funciones importantes a ser organismo de consulta y asesoramiento del gobierno. Entre sus funciones destaca formular propuestas de “políticas y programas de desarrollo social en materia de alimentación, asistencia social, cultura, deporte, educación, salud y atención a los grupos sociales de niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad” (García Cruz, 2010).

El nuevo modelo de política social se plasmó en el documento “Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno”, en particular el apartado “Una ciudad incluyente”. El documento señala el grave deterioro social de la última década, sumado a los rezagos existentes bajo el modelo económico que se implantó desde los ochenta. Se planteó superar la crisis mediante una política social integral y activa, sustentada en una política económica orientada al crecimiento con equidad. Se establecía como objetivo asumir la responsabilidad de garantizar a todos el derecho de acceder a los bienes y servicios públicos esenciales (García Cruz, 2010). En un contexto de hostigamiento financiero por parte del Gobierno federal, se propuso una política orientada a “elevar la calidad de vida de la población; ampliar la cobertura de los servicios sociales; reducir la inequidad social, particularmente las formas de discriminación y exclusión; y construir las condiciones básicas de protección y asistencia social para los grupos más vulnerables de la población” (García Cruz, 2010). Todo ello se plasmaba en las siguientes líneas de acción:

- a. Construcción de ciudadanía social.
- b. Desarrollo de políticas y acciones que condujeran a una mayor equidad e integración social.
- c. Integración y consolidación de un Sistema Local de Asistencia Social.

- d. Desarrollo de programas de prevención, con énfasis en el apoyo familiar, redes sociales y salud mental comunitaria.

A fin de lograr una coordinación de las acciones orientadas a conseguir los objetivos planteados, se creó la Dirección General del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). Este organismo comenzó por definir un primer esquema de servicios sociales requeridos; asimismo, integró un diagnóstico sobre la ubicación y características de la infraestructura social disponible a nivel micro regional. Se utilizarían promotores comunitarios de salud para identificar *in situ* la demanda específica de servicios sociales, a nivel de las comunidades, colonias y barrios, e integrar una red de apoyo comunitario (García, 2010)

La demanda que se esperaba identificar en la SECOI se orientaba a servicios médicos, apoyo psicológico, orientación legal, atención a víctimas de violencia intrafamiliar, reactivación física a adultos mayores, terapia ocupacional, actividades deportivas, círculos de lectura, accesos a bibliotecas, actividades recreativas, opciones de capacitación y espacios para la convivencia familiar y comunitaria, entre otras. Se consideraban tres etapas: detección de necesidades; integración y operación de la red comunitaria de programas y servicios de carácter social; seguimiento y participación ciudadana. Las delegaciones desempeñarían un papel clave en la integración de los servicios. Se tenía que trabajar para ello en el personal técnico existente y romper las inercias del modo burocrático de operar (García Cruz, 2010, págs. 31-32). La estrategia de la SECOI se implementó solamente en las delegaciones de Coyoacán e Iztapalapa (Cardozo, Mundo, & Yanes, 2012).

Por su parte, en las delegaciones empezaron a proliferar programas con características similares a los del Gobierno central, lo cual, hasta la actualidad, ha permanecido como uno de los problemas de planeación y duplicidad más importantes de la política social de la Ciudad de México.

De todo lo anterior, podemos sintetizar algunos rasgos de la estrategia en materia de política social del Gobierno de la Ciudad durante el primer periodo democrático:

- a. Rediseño institucional de la estructura del gobierno, cuya finalidad fue contar con las instituciones que podrían aplicar una política social.
- b. Transitar de una política de asistencia social a una basada en derechos sociales.
- c. Promoción de la equidad y combate la desigualdad mediante de la provisión de bienes y servicios públicos básicos.
- d. Aun con el propósito declarado de “construir las condiciones básicas de protección y asistencia social para los grupos más vulnerables de la población”, la política social no condujo a una focalización de la atención, sino sólo a la detección de las necesidades. Se trataba de “garantizar a todos el derecho de acceder a los bienes y servicios públicos esenciales”, a través de “elevar la calidad de vida de la población” y “ampliar la cobertura de los servicios sociales” (García Cruz, 2010).

La voluntad de implementar una política social en el entonces Distrito Federal tuvo su culminación con la publicación de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal el 23 de mayo de 2000, que recoge y precisa los planteamientos expuestos de política social. De acuerdo con Yanes (2013), a pesar de los modestos logros en términos de resultados que consideran diversos analistas, debido principalmente a la corta duración del primer gobierno electo y a las restricciones presupuestales, queda como principal conquista de la primera administración democrática la instauración institucional y legislativa de la política social, o la construcción de una nueva institucionalidad en materia de política social (Yanes, 2013).

II.2. Entre universalidad y focalización: la fundación de la política social en la Ciudad de México, 2000-2006

La consigna del jefe de gobierno entrante en el año 2000, “primero los pobres”, prefigura la orientación de las políticas públicas durante su mandato. A diferencia de la política social que le precedió, enfocada a una labor de construcción institucional, de reorganización de los servicios y de articulación social, la política social del gobierno de López Obrador se concentró en tratar de atender problemáticas sociales graves. Se implementaron programas universales de amplio aliento, al mismo tiempo que se establecieron mecanismos inéditos de focalización territorial para atender a las colonias y unidades territoriales más rezagadas (García Cruz, 2010).

Desde el inicio de la administración se crearon programas de transferencias, como instrumento de intervención preferido del nuevo gobierno. Los principales fueron Pensión Universal para Adultos Mayores de 70 años o más, Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, Apoyo Económico para Personas con Discapacidad, Apoyo Económico para Madres Solteras (dirigido más bien a niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, para apoyar su permanencia en la escuela) y Desayunos Escolares para niños de escuelas de preescolar y primarias (que provenía del Gobierno federal desde 1997, pero reforzado y con mayor cobertura).

Es fundamental reconocer la naturaleza seminal de varios de los programas y estrategias implementadas durante el periodo de López Obrador. Los anteriormente citados, por ejemplo, han tenido continuidad ininterrumpida hasta la actualidad (incluso algunos de ellos han sido absorbidos por el nivel federal). El caso de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores es particularmente emblemático, ya que se trató de un programa que logró romper con la lógica dominante en materia social basada en la focalización y permitió reconfigurar imaginarios fundamentales asociados a dimensiones normativas de las políticas públicas basados en la universalidad.

En cuanto al diseño institucional, se creó el “Gabinete de Progreso con Justicia”, presidido por la Secretaría de Desarrollo Social. Ahí se diseñaban los programas, políticas y acciones de política social, y par-

participaban las delegaciones (u “Órganos Político-Administrativos”). Especial importancia tenía la coordinación con los comités vecinales en la organización y realización de asambleas para definir los términos y las condiciones de aplicación de los programas de desarrollo social (García Cruz, 2010).

Las propias instituciones se fueron adaptando al nuevo esquema de política social. El DIF adquirió personalidad jurídica y patrimonio propio en septiembre de 2001, sin cambiar sus objetivos y actividades. La principal transformación fue en lo relacionado con el programa de Desayunos Escolares: se rediseñó su adecuación nutricional y se incrementó ampliamente su cobertura. También se reforzaron los apoyos económicos mensuales para hijos de madres solteras matriculados en escuelas públicas, para personas con discapacidad y la atención al maltrato infantil y hacia las mujeres (García Cruz, 2010).

En el ámbito sanitario, destaca el fortalecimiento de la Dirección General de Medicamentos e Insumos para la Salud. Esto se explica por la necesidad de operar el programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, central en la política de salud. No obstante, no se consiguió superar el primer nivel de atención.

Se pueden mencionar otras políticas y acciones relevantes implementadas durante el periodo en materia social:

- a. Se ampliaron las atribuciones del Instituto de la Mujer, entre otras, la promoción de la incorporación de las mujeres a los programas y acciones de la administración pública, y la creación de un sistema de información y estadística, que quedó sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social.
- b. Se creó el Instituto de Asistencia e Integración Social, que daría apoyo a poblaciones vulnerables y en situación de calle.
- c. El Instituto de Cultura se transformó en la Secretaría de Cultura, con algunas funciones ampliadas.
- d. Se creó la Universidad de la Ciudad de México, para atender preferentemente a los sectores de la sociedad con menores oportunidades educativas. En 2005 se le otorgó la autonomía.
- e. Se creó el Consejo de Consulta y Participación Indígena, con participación en el Programa General de Atención a Indígenas.

El principal instrumento de coordinación de la política social fue el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS). Discursivamente se hacía énfasis tanto en la universalidad como en la necesidad de atender de manera prioritaria a las personas en situación de pobreza o de vulnerabilidad. Las líneas de acción del programa fueron: 1) programas sociales, 2) planeación territorial, y 3) participación ciudadana.

Se creó también la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET), como órgano de asesoría y planeación. Se retomaron las 1,352 unidades territoriales existentes (agrupaciones de colonias, pueblos o unidades habitacionales) como unidades de planeación: "...cada unidad territorial se convertiría en una unidad básica de planeación y recibiría los programas sociales que fueran diseñados de acuerdo con las prioridades y circunstancias que presentara la UT, según un diagnóstico elaborado en asamblea por sus habitantes" (García Cruz, 2010). La participación ciudadana significaba en la práctica asambleas y comités de vecinos, con el fin de construir consensos para la determinación de las necesidades que debían ser atendidas de manera prioritaria.

El cambio de estrategia respecto de la administración anterior resulta claro y se refleja en distintas dimensiones:

- a. Fortalecimiento de las estrategias de transferencias monetarias directas.
- b. Incremento de mecanismos de participación ciudadana, asociada a redes de comités vecinales, que desempeñaron un rol central en el aterrizaje territorial de los programas.
- c. Implementación de algunos programas sociales de carácter universal.
- d. Articulación de mecanismos de focalización territorial en colonias y unidades territoriales con rezago.

A partir de lo anterior, es esencial reconocer que la administración de López Obrador trazó en materia social un legado fundamental para los gobiernos venideros, los cuales en general no produjeron innovaciones en términos de política social semejantes a las articuladas en entre 2000 y 2006 y, en buena medida, se adhirieron al camino establecido, aunque crearon algunos programas con enfoques distintos, más centrados en la focalización y el mérito. Uno de los legados fundamentales de esta etapa en materia de programas sociales es el enaltecimiento del principio de universalidad, que cohabita desde entonces con disímiles y heterogéneos mecanismos de focalización.

II.3. Mejoras institucionales y retorno a mecanismos de focalización en algunas áreas de la política social, 2006-2012

El Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2006-2012 expresa la necesidad de transformaciones administrativas y de desarrollo institucional; se prevé fortalecer la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, y en relación con ello, construir el Sistema Integral de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Entre las líneas de acción se pueden destacar: mejorar los mecanismos de vinculación con los consejos consultivos y otros espacios de participación ciudadana, una visión y una política metropolitana, políticas de difusión, transparencia y rendición de cuentas, y conformar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Social.

La política social trató de dar continuidad a varios de los programas del periodo anterior, lo que apunta a una estrategia de administrar y apuntalar lo conseguido por la administración previa, aunque fortaleciéndola. Sin embargo, los contrastes en términos de diseño, coberturas, enfoques o alcances presentes en la política social del periodo 2000-2006 se agudizarán.

Ello se manifiesta en la creación de dos grandes programas educativos focalizados por mérito, Prepa Sí y Niños Talento, los cuales permanecerán hasta 2018. Estos programas suponen un viraje hacia un nuevo tipo de focalización, que ya no es territorial o por vulnerabilidad, sino por mérito. La premisa ideológica de estos planteamientos es la teoría del capital humano y de la elección racional, enfoques que promueven que las políticas públicas se dirigen a modificar comportamientos individuales.

Desde el punto de vista institucional, es importante mencionar la creación de varias secretarías, que posteriormente tendrán un rol central en el diseño y la implementación de la política social de la Ciudad, tales como la Secretaría de Trabajo, de Educación, de Desarrollo Rural, además de la conformación de la Consejería Jurídica y la Contraloría. Se observa, empero, que las secretarías de Desarrollo Social, Salud, Educación y Cultura contaron con estructuras organizacionales precarias. En cambio, el énfasis se traslada a las finanzas, seguridad pública, procuración de justicia y gobierno, como se ve al analizar la estructura organizativa (García Cruz, 2010).

Una de las innovaciones relevantes del periodo es la introducción de un Seguro de Desempleo, aunque muy limitado en cuanto a su cobertura y alcances, cuyas transferencias no alcanzaban el monto del salario mínimo. Por otra parte, a diferencia de lo ocurrido en la administración anterior, en este periodo se aceptó introducir el Seguro Popular federal, lo que mermó el apoyo al sistema local de salud en la medida en que la operación del programa federal requería, además del presupuesto federal, de fondos estatales (Mundo López, 2018).

Las políticas públicas cambiaron de eje de gravitación discursivo: de la necesidad de combatir la pobreza, a la de fortalecer el capital humano. También se ampliaron derechos civiles fundamentales y se regularon las sociedades de convivencia, los matrimonios entre personas del mismo sexo o la despenalización del aborto (García Cruz, 2010). El enfoque de género fue reforzado en algunas estrategias, aunque la perspectiva de ampliación de derechos sociales se congeló.

Por su parte, las delegaciones continuaron la tendencia anterior de crear y operar múltiples programas de bajo presupuesto y mínima cobertura, “emulando a los programas de Gobierno central” (Mundo López, 2018).

Un caso especial fue el del Programa de Mejoramiento Barrial. Este programa “fue reconocido internacionalmente por su esfuerzo para mejorar la infraestructura urbana desde la perspectiva de la atención a las necesidades de los ciudadanos, ya que eran éstos quienes decidían por medio de asambleas vecinales qué proyectos se instrumentarían” (Mundo López, 2018). Sin embargo, los recursos con los que contó fueron limitados.

En un contraste total con los principios de política social sostenidos con anterioridad, el ejecutivo presentó una iniciativa de ley para un Sistema de Protección Social que contradecía el enfoque garantista de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, y reducía el desarrollo social a la protección social. Otra iniciativa de ley presentada sobre la provisión de agua planteaba una modalidad de facto privatizadora (Mundo López, 2018).

En septiembre de 2010 se anunció la creación del Sistema de Protección Social Red Ángel. Es significativa la propia denominación de “protección social”. La idea sería aglutinar los 350 programas que operaban, incluso en delegaciones, así como tener un padrón único de beneficiarios. Los programas destacados fueron: Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad; Programa de Becas Escolares para Niños y Niñas en Condición de Vulnerabilidad Social; Programa de Desayunos Escolares; Programa Educación Garantizada; Programa de Niños Talento; Programa de Estímulos para Bachillerato Prepa Sí; Programa de Uniformes Escolares; Programa de Útiles Escolares; Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social; Programa de Atención Médica y medicamentos gratuitos a domicilio; Programa de Seguro de Desempleo; Vivienda en Conjunto; Mejoramiento de Vivienda; Mastografías. Se consideraba también una tarjeta de descuentos en algunos comercios. Anunciada casi a final de la administración, y con la siempre presente posibilidad de atender a otras agendas por parte del jefe de gobierno, la iniciativa no prosperó.

Durante esa administración se intentó atacar dos problemas que aquejaban la política social de la Ciudad. El primero fue el desequilibrio entre componentes; la prestación de servicios, las transferencias monetarias, los subsidios y la infraestructura social. El segundo desequilibrio que se intentó combatir fue la concentración de gran parte de la política social en los adultos mayores, que dejaba de lado a otros grupos etarios vulnerables, principalmente adolescentes y jóvenes.

Otra línea de medidas tiene que ver con la institucionalización de la evaluación de la política social. El 7 de septiembre de 2007, por decreto del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, se crea el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, como organismo público descentralizado, con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, encargado de realizar entre sus atribuciones fundamentales, la evaluación externa de las políticas y programas sociales, así como los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas y la medición de la pobreza, la desigualdad y los derechos sociales (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007). El Evalúa inicia operaciones en mayo de 2008 fundamentado en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y en su Estatuto Orgánico en el que quedan establecidas definiciones básicas como la naturaleza de los programas sociales, la formulación de lineamientos para la elaboración de Reglas de Operación y para la realización de las evaluaciones internas; la forma de designación de su Dirección General y el proceso de conformación del Comité de Evaluación y Recomendaciones como su órgano colegiado de toma de decisiones sustantivas. La creación del Evalúa significó una contribución importante a los procesos de evaluación y planeación de la política social en la Ciudad de México, de forma pionera a nivel nacional e internacional (Cardozo M. , 2010).

En cuanto a la parte operativa de los programas sociales se fue avanzando en su regulación. En la reforma a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal del 16 de mayo de 2005, ya se preveía que los programas sociales contaran con lineamientos o mecanismos de operación y padrones de beneficiarios. A pesar de ello, es hasta la reforma del 3 de noviembre de 2008 que se establece como norma la publicación de Reglas de Operación y padrones de beneficiarios. A partir de 2010, se estableció la obligación de los programas sociales de contar con la aprobación del Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADE).

Se puede decir que el periodo de Marcelo Ebrard como jefe de gobierno significó la agudización de algunas de las contradicciones que ya arrastraba la política social en la Capital. Una de las principales se manifiesta a través de la incorporación fragmentaria y parcial del principio de universalidad y del enfoque de derechos. Estos últimos se vieron mermados durante el periodo, al crearse importantes programas en el ámbito educativo que establecieron mecanismos de focalización por mérito. La cobertura de algunos programas fundamentales, como el de Adultos Mayores, fue congelada, a pesar de las recomendaciones en sentido contrario de Evalúa. En el ámbito sanitario, al aceptarse el Seguro Popular, se registraron retrocesos. Entre las conquistas del periodo pueden enumerarse la creación de un limitado Seguro de Desempleo, los éxitos cosechados por el Programa Mejoramiento Barrial, la ampliación de derechos civiles, sexuales y reproductivos y la consolidación de un sistema de evaluación institucionalizado de las Políticas de Desarrollo Social, como resultado de la fundación del Evalúa.

II.4. Asistencialismo y focalización: continuidad y agotamiento de la política social, 2012-2018

En contraste con las dos administraciones previas, la inercia caracterizó al Gobierno de Miguel Ángel Mancera en materia de política social. En cuanto a los principales programas en términos presupuestarios, se conservaron programas como Prepa Sí, Pensión para Adultos Mayores, Comedores Públicos, Apoyo a Madres Solas, Niños Talento, Pensión para Personas en situación de discapacidad y Desayunos escolares.

Una de las pocas iniciativas en materia social fue el programa Saludarte, creado en 2013 y operado por la Secretaría de Educación. Dadas las limitaciones de las atribuciones del Gobierno del Distrito Federal en materia educativa, la estrategia se orientó hacia actividades de apoyo a la educación. El programa consistía en promover hábitos alimenticios adecuados, complementado con raciones de alimentos balanceados, activación física y actividades artísticas; operó en escuelas de horario ampliado, en zonas de alta marginación.

El programa social nuevo más importante, Médico en tu Casa, planteó una cobertura de dos millones de hogares visitados, mediante brigadas médicas de 17 universidades, tanto públicas como privadas, integradas por personas médicas, personal de enfermería, personas trabajadoras sociales, personas psicólogas y odontólogas, que recorrerían las colonias del Distrito Federal para ubicar a la gente que no

puede trasladarse a una unidad médica, y proporcionarle los servicios correspondientes que requieran. Para la detección de la demanda potencial se realizó también un censo. Empero, existe escasa evidencia sobre la cobertura real alcanzada y sobre los resultados del programa.

Por su parte, Maestro en tu Casa consistía en otorgar servicios de alfabetización y alfabetización digital, además de acompañamiento educativo de primaria, secundaria y media superior a personas que lo requirieran, en los 16 órganos políticos administrativos de la Ciudad de México por medio del Sistema Solidario de Intercambio de Saberes. Para su implementación, se utilizaban locales ubicados en las diferentes delegaciones que se constituían como centros educativos y en los cuales se impartían las asesorías. La alfabetización digital se ofrecía en los cibercentros ubicados en las estaciones del metro. Resulta importante destacar que las carencias fundamentales del Programa se centraron en la desactualización del diagnóstico en función del problema social que llegó a atender: el rezago educativo (que abarca no sólo a población que no sabe leer, ni escribir; sino a quienes no lograron concluir sus estudios primarios, secundarios, de media superior y a quienes viven en condición de analfabetismo digital); la desactualización de su modelo educativo; el precario sistema de información de las actividades sustantivas que se realizaban; las dificultades con el monitoreo y seguimiento del diseño y la operación; las inconsistencias con el levantamiento de su línea base y de panel, entre otros elementos. No hay detalles tampoco sobre los logros alcanzados en los propios informes de gobierno (Rodríguez del Castillo, 2020).

Entre otros programas sociales específicos de la administración se pueden citar Bebé Seguro CDMX, Cunas CDMX, Detección Oportuna y Atención Integral a Mujeres con Cáncer de Mama. Las características comunes de estos programas es su reducida cobertura y su propuesta de diseño basada en la focalización hacia grupos en situación de vulnerabilidad, con preferencia hacia las mujeres.

Un tema que impactó en las condiciones de vida de muchos ciudadanos fue la política de desarrollo urbano. Se dieron permisos de construcción que violaban los planes de desarrollo, se multiplicaron los desarrollos privados y se llevaron a cabo proyectos en contra de la voluntad vecinal. Además de los múltiples desalojos que se verificaron en la administración, la especulación del suelo urbano encareció de forma exorbitante su precio. La escalada de los precios de la vivienda amenaza con convertirse en un grave problema social en la Ciudad de México, situación que habrá de ser considerada por la actual administración.

Esto dejó a muchas familias y colonos solicitantes de préstamos del INVI sin posibilidad de adquirir suelo, requisito impuesto por la propia institución. También se produjo el aumento del costo del boleto del metro de 3 a 5 pesos, sin mejoras sustantivas en el servicio, lo que contrarrestó los efectos que había tenido el subsidio en las administraciones anteriores. Prácticas taimadas o abiertas de clientelismo y compra del voto fueron reportadas por distintos actores sociales y políticos, particularmente en el contexto electoral del 2018.

En ese sentido, el balance de política social del periodo es, a todas luces, el más insatisfactorio de la historia democrática de la Ciudad. Por ejemplo, la “estrategia” de “seguridad alimentaria” (Sistema

para la Seguridad Alimentaria y Nutricional) no consistió más que en la agrupación o suma de programas alimentarios ya existentes. De esa forma, resulta difícil identificar logros o éxitos claros del periodo. Esto último se ratificó en el apabullante resultado electoral del primero de julio del 2018, que habría de abrir el camino para el primer cambio de partido gobernante en la Ciudad de México durante su breve vida democrática. A pesar de lo anterior, en el haber del periodo puede señalarse la elaboración, discusión y promulgación de la CPCM, que en materia social consolida determinados derechos, principios y sistemas de planeación y evaluación que están siendo desarrollados durante la presente administración en conjunción con el nuevo Congreso Local.

CAPÍTULO III: LA CIUDAD QUE RECIBE EL NUEVO GOBIERNO: DESIGUALDAD, POBREZA Y PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES, 2012-2018

La Ciudad de México está llena de contrastes. Las diferencias se manifiestan en todos los aspectos de la vida y ámbitos en los que se desarrollan los habitantes de la Ciudad: en la escuela, en el lugar que habitamos, donde trabajamos, en los servicios de salud, en el grado de inseguridad y violencia en nuestras colonias, por mencionar algunos. Las personas en condición de pobreza presentan, en términos de la propuesta de T.H. Marshall (1998), un déficit de ciudadanía, al no contar con las condiciones que les permitirían vivir de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.

El análisis que se presenta a continuación se basa en cálculos propios del Evalúa,⁷ que difieren de los del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), y permiten identificar de mejor manera diversas carencias en materia social en la Ciudad.⁸ Para medir la pobreza se utiliza el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), siendo éste el único método multidimensional que identifica la pobreza mediante la integración de tres dimensiones: ingreso, necesidades básicas insatisfechas (NBI) y tiempo. La medición de la pobreza por ingresos establece una Línea de Pobreza (LP) con una metodología innovadora que considera los requerimientos de ingreso por hogar, contemplando las economías de escala, así como el tamaño de éste, y la edad y sexo de sus integrantes. De igual forma, en materia de tiempo, establece requerimientos para el trabajo doméstico y cuidados, trabajo extradoméstico, estudios, descanso y tiempo libre. Por otra parte, en la dimensión de NBI considera los indicadores de vivienda, servicios de la vivienda (agua, drenaje y excusado), bienes durables, educación, salud, seguridad social, disponibilidad de teléfono y adecuación energética.⁹

⁷ El Consejo de Evaluación es un organismo descentralizado de la Secretaría de Inclusión y Bienestar (antes Desarrollo Social), con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. Es el único ente local de Evaluación en el país que tiene la atribución de medir la pobreza, la desigualdad y el avance en los derechos humanos, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. En próximas fechas, se convertirá en un organismo autónomo, como fue planteado en la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada en 2017

⁸ Para conocer los detalles de la metodología, así como los cálculos para el periodo 2012-2018, véase <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad>

⁹ El MMIP fue desarrollado por Julio Boltvinik y adoptado como método oficial de la Ciudad de México durante el periodo 2008-2012 y retomado a partir de 2019. En fechas recientes, el Evalúa ha realizado diversas mejoras, entre las que destacan: a) el ajuste del ingreso de los hogares a Cuentas Nacionales, b) la actualización de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), con la que se mide la pobreza por ingreso y, c) calcular la pobreza a nivel individual, en algunas dimensiones que con anterioridad se calculaban por hogar. Para ver los detalles consultar la Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2019a) Disponible

La metodología y los umbrales del MMIP son sustancialmente distintos a los utilizados por el Coneval, lo que permite conocer mejor las carencias que padece la población en la Ciudad de México¹⁰ y, por tanto, tener bases más sólidas para elaborar políticas públicas tendientes a subsanar las privaciones. Por ejemplo, en abasto de agua, Coneval estableció como norma contar con llave de agua dentro del terreno, no dentro de la vivienda, sin considerar frecuencia de abasto. En consecuencia, para la Ciudad de México sólo identifica con carencia a 1.4% de la población, que corresponde a las personas que sólo disponen de agua mediante pipa o acarreo de río, pozo, llave pública u otra vivienda. En cambio, Evalúa identifica a 23.8% con privación, ya que se incluye también dentro de la población carenciada a los que cuentan con llave dentro del terreno, pero fuera de la vivienda; además se considera la frecuencia en el abasto, presentando privación los que reciben agua cada tercer día o de manera más espaciada.

Por otra parte, Coneval no considera la dimensión de tiempo y, para la identificación de quienes padecen pobreza multidimensional exige tener un ingreso bajo y además presentar privación en al menos una de las dimensiones de carencia social (educación, salud, alimentación, vivienda, servicios de la vivienda y seguridad social). Por su parte, Evalúa utiliza un sistema de ponderadores, correspondiendo a la dimensión de ingreso-tiempo del MMIP 63% y a la de NBI 37% (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2019a). La metodología de Coneval subestima las carencias en el país y en la Ciudad (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2019) razón por la que los resultados en los porcentajes de pobreza de cada organismo son distintos. Así, mientras que Coneval consideró que la pobreza en México, en 2018, afectaba a 42% de la población y en la Ciudad de México a 30.6%, Evalúa identificó a 72.2% y a 52.5%, respectivamente.

TABLA 2. MÉXICO Y LA CIUDAD DE MÉXICO: POBREZA SEGÚN ESTRATOS DEL MMIP, 2012 Y 2018
(PORCENTAJE DE POBLACIÓN)

Estratos de MMIP/ Año	México		Ciudad de México	
	2012	2018	2012	2018
<i>Pobreza Extrema</i>	40.9	36.8	19.7	19.6
<i>Pobreza Moderada</i>	32.0	35.9	31.0	32.9
<i>Pobreza Total</i>	72.9	72.7	50.7	52.5
<i>Sin Pobreza</i>	27.1	27.6	49.3	47.5

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

en <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/f7b/220/5d4f7b220e3a3400651751.pdf>

¹⁰ Para conocer las debilidades del método de Coneval, véase Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, 2019.

En la tabla 2 podemos observar que de 2012 a 2018 la pobreza total en el país se mantuvo prácticamente sin cambios (72.9 y 72.7%, respectivamente), mientras que la pobreza extrema bajó cuatro puntos porcentuales, al pasar de 40.9 a 36.8%; en cambio, en la Ciudad la pobreza extrema¹¹ se mantuvo sin cambios (de 19.7% a 19.6%), mientras que la total aumentó de 50.7 a 52.5%, como resultado del aumento en la pobreza moderada.¹² El crecimiento de la pobreza multidimensional en el periodo respondió a un deterioro, tanto del ingreso, como de las condiciones de la adecuación sanitaria, sobre todo por una reducción en la frecuencia del abasto de agua en la Ciudad.

En la tabla 3 se observa que, aunque en la Ciudad de México se experimentó una baja en la pobreza entre 2012 y 2014, ésta vuelve a escalar a partir de 2016. El único estrato de pobreza que se redujo en el periodo 2012 a 2018 fue el de la muy alta, que pasó de 8.4 a 7.1%; aun así, más de 622 mil personas se encontraban en esa situación en 2018. La pobreza moderada es el estrato de mayor peso en la Ciudad (con 33%), encontrándose en esa situación casi tres millones de capitalinos en 2018.

TABLA 3. CIUDAD DE MÉXICO: POBREZA SEGÚN ESTRATOS DEL MMIP, 2012 A 2018
(PORCENTAJE Y VALORES ABSOLUTOS)

Estratos de MMIP	Porcentaje				Absolutos (miles de personas)			
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018
A. Pobreza muy alta	8.4	5.7	6.1	7.1	0.749	0.499	0.538	0.622
B. Pobreza alta	11.3	10.5	11.7	12.5	1.001	0.927	1.029	1.097
Pobreza extrema (A+B)	19.7	16.2	17.7	19.6	1.750	1.426	1.567	1.719
C. Pobreza moderada	31.0	31.8	32.3	33.0	2.752	2.807	2.846	2.895
Pobreza total (A+ B + C)	50.7	48.0	50.0	52.5	4.502	4.233	4.413	4.614
D. Satisfacción mínima	16.8	17.0	18.6	17.1	1.493	1.490	1.638	1.497
E. Estrato medio	25.5	27.7	24.1	23.4	2.261	2.442	2.124	2.054
F. Estrato alto	7.0	7.4	7.4	7.0	0.619	0.649	0.652	0.616
Sin pobreza (D + E + F)	49.3	52.0	50.0	47.5	4.373	4.581	4.414	4.167
población total	100	100	100	100	8.875	8.814	8.827	8.781

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en las ENIGH, INEGI.

En lo que se refiere a la población sin pobreza, el estrato medio,¹³ es el más representativo, aunque tendió a reducir su volumen, al pasar de 25.5% de la población a 23.4%, este porcentaje representa un poco

¹¹ La pobreza extrema está constituida por los estratos de pobreza muy alta, que satisfacen en promedio menos de la mitad de las normas y el de pobreza alta, cuya población satisface entre 50%, pero menos de 66% de las normas en los indicadores del MMIP.

¹² Quienes se encuentran en pobreza moderada satisfacen 66% y menos de 100% de las normas del MMIP.

¹³ Población que satisface las normas, por arriba de un 10% y menos de 50 por ciento.

más de dos millones de personas. El estrato de satisfacción mínima,¹⁴ segundo en importancia entre la población sin pobreza, creció ligeramente (de 16.8% a 17.1%), mientras que la población del estrato alto¹⁵ se mantuvo sin cambios en términos porcentuales (7%).

Idealmente, la política social debe buscar instrumentos que apoyen sobre todo a la población en pobreza extrema, sin descuidar a quienes se encuentran en pobreza moderada. No obstante, otro de los retos de las políticas públicas es evitar que más población, ubicada en los estratos sin pobreza (satisfacción mínima y estrato medio), sufran retrocesos en su nivel de vida y pasen a formar parte de quienes se encuentran en pobreza, por lo que la política social también debería tener elementos que permitan mantener la calidad de vida de quienes se encuentran en una situación vulnerable, aunque sin pobreza.

Para tener una idea de la composición de las carencias en la Ciudad, se analizan primero los tres principales componentes del MMIP (ingreso, tiempo y Necesidades Básicas Insatisfechas). La tabla 4 contiene información al respecto, tanto en lo que respecta a la incidencia (H), como a la intensidad de la pobreza (I). Mientras que el primer elemento representa el porcentaje (o proporción) de la población en situación de pobreza, la última corresponde a la distancia que existe entre lo logrado por las personas en pobreza en cada dimensión, respecto a las normas, a medida que se acerca a 1, mayor es la profundidad de la carencia.

TABLA 4. CIUDAD DE MÉXICO: INCIDENCIA (H, EXPRESADO EN PORCENTAJE) E INTENSIDAD (I) DE LAS CARENCIAS EN LOS TRES PRINCIPALES COMPONENTES DE LA POBREZA SEGÚN EL MMIP (INGRESO, TIEMPO Y NBI), 2012-2018

Dimensiones	Incidencia (H) en %				Intensidad (I)			
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018
<i>Ingreso-tiempo</i>	42.8	38.7	40.8	45.5	0.356	0.344	0.335	0.350
<i>Ingreso</i>	38.6	34.8	35.3	41.1	0.324	0.326	0.320	0.318
<i>Tiempo</i>	45.2	43.3	51.6	47.6	0.320	0.328	0.338	0.330
<i>NBI</i>	55.2	53.7	55.7	55.3	0.267	0.235	0.245	0.241

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en las ENIGH, INEGI.

Podemos observar que el mayor porcentaje de personas en situación de privación se ubica en el componente de NBI (55.3% en 2018), no obstante, que la intensidad promedio de las carencias en esta dimensión es la más baja, con 0.241. En contraste, el componente de ingreso-tiempo presenta menor porcentaje de pobreza (45.5%), pero mayor intensidad en la carencia (0.350). De los componentes que conforman esta última dimensión, el de tiempo es el de mayor privación, tanto en su porcentaje (47.6% en 2018), como en la intensidad de la carencia (0.330). El ingreso es el de menor porcentaje de personas en

¹⁴ Satisface las normas, pero queda por arriba no más allá de 10 por ciento de éstas.

¹⁵ Población que satisface las normas por arriba de 50% o más.

pobreza (41.1%) y la intensidad en la carencia (0.318) es más elevada que la de NBI, pero más baja que la de tiempo. Con base en el análisis de las tres dimensiones del MMP podemos decir que, ante la extensión de la pobreza de tiempo es necesario atender los temas de cuidado de personas dependientes (menores, discapacitados y adultos mayores) siendo este uno de los grandes retos en la Ciudad, además de que se requieren generar condiciones para que los empleos estén mejor pagados.

Es importante señalar que la carencia en el componente ingreso-tiempo en su conjunto aumentó en el periodo 2012-2018, al pasar de 42.8% a 45.5%, notándose un crecimiento de la pobreza en ambas dimensiones, en el ingreso de 38.6% a 41.1%, mientras la carencia de tiempo pasó de 45.2% a 47.6% (véase tabla 4). Por otra parte, el indicador de NBI terminó en 2018 prácticamente en el mismo nivel que en 2012, por lo que podemos afirmar que el balance del sexenio anterior, en materia de pobreza en la Ciudad fue desfavorable, ya que no sólo se deterioraron los indicadores de ingreso-tiempo, sino que en NBI no hubo cambios significativos.

Si bien el indicador promedio de NBI tiene una intensidad de la pobreza relativamente baja (0.241), como se observa en la tabla 5, algunos de sus componentes tienen elevados grados de carencia, como el de seguridad social, que casi llega a 1 entre la población que presenta privación. La elevada informalidad en la Ciudad ha generado que importantes contingentes no tengan resuelta esta necesidad básica (43.5%) y, por tanto, estén expuestos a riesgos tanto laborales como de la vida (vejez, invalidez, orfandad y viudez), por lo que deben buscarse mecanismos para promover la formalidad en la capital del país.

TABLA 5. CIUDAD DE MÉXICO: INCIDENCIA (H, EXPRESADO EN PORCENTAJE) E INTENSIDAD (I) DE LAS CARENCIAS EN LOS COMPONENTES DE NBI, 2012-2018

Dimensiones	Incidencia (H) en %				Intensidad (I)			
	2012	2014	2016	2018	2012	2014	2016	2018
<i>Vivienda (calidad y espacio)</i>	49.4	47.0	49.8	49.2	0.388	0.367	0.369	0.351
<i>Seguridad social</i>	47.5	42.2	42.9	43.5	0.991	0.986	0.989	0.987
<i>Servicios sanitarios (agua drenaje y excusado)</i>	37.2	32.3	36.8	40.5	0.447	0.417	0.441	0.424
<i>Educación</i>	30.4	28.9	28.9	28.3	0.422	0.448	0.437	0.414
<i>Salud</i>	26.6	23.1	24.4	26.0	0.616	0.627	0.598	0.621
<i>Bienes durables</i>	21.7	15.7	16.4	18.6	0.276	0.223	0.262	0.261
<i>Teléfono fijo o celular</i>	7.5	7.1	3.9	2.8	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>Combustible y electricidad</i>	0.8	0.2	0.7	0.5	0.200	0.200	0.200	0.201

Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en las ENIGH, INEGI.

Otra de las dimensiones que requiere atención, es la de vivienda, ya que 49.2% de la población habita en lugares que presentan algún grado de privación. Es importante señalar que la mayor carencia se pre-

senta en la subdimensión de hacinamiento y, con menor grado, en la de calidad de materiales. Lo anterior, es resultado del desdoblamiento de familias, como ocurre con parejas jóvenes que habitan en casa de los padres, por ejemplo. No obstante, la intensidad de la carencia en vivienda es mucho menor que en seguridad social (0.351).

Por otra parte, la intensidad de la carencia en servicios de salud es relativamente alta (0.620 en 2018), aunque el porcentaje de población sin acceso es menor (26%). En lo que respecta a la educación, es importante mencionar que es de las pocas dimensiones que ha presentado una ligera baja, tanto en la incidencia (pasó de 30.4% en 2012 a 28.3% en 2018), como en la intensidad de la carencia (de 0.422 a 0.414, respectivamente). Finalmente, vale la pena señalar que también será necesario atender de manera prioritaria las carencias en los servicios sanitarios (sobre todo en materia de frecuencia de abasto de agua), ya que 40% de la población se encuentra en pobreza por esta dimensión y, como mencionamos, el porcentaje con privación aumentó entre 2012 y 2018.

Además de considerar las dimensiones sobre las cuales es necesario actuar desde la política social para mejorar las condiciones de vida de la población, es importante identificar los grupos de edad y territorios en los que las carencias son más agudas. Por un lado, tenemos que existe una relación inversa entre pobreza y edad, siendo la infancia el grupo poblacional que más la padece.

En la Gráfica 1, se observa que 70.2% de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años vivía en pobreza, en 2018, mientras que entre los adultos de 18 a 59 la padecía 51.2% y sólo 32.2% de los adultos mayores se encontraba en esta situación. Un comportamiento similar encontramos en los estratos de pobreza extrema y moderada: en ambos casos la pobreza fue mucho más elevada entre los menores de edad, particularmente en lo que se refiere a pobreza extrema, ya que 32.7% de ellos la padece, mientras que en los adultos de hasta 59 años baja a 17.5% y en los mayores de 60 años a 8.9% (véase Gráfica 1).

GRÁFICA 1. CIUDAD DE MÉXICO: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, ADULTOS Y ADULTOS MAYORES, PORCENTAJES DE POBLACIÓN SEGÚN ESTRATOS DE POBREZA, 2018



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en la ENIGH 2018.

En lo que respecta a cómo se manifiestan las carencias territorialmente, en la figura 1 se muestran las alcaldías clasificadas de acuerdo con el valor alcanzado en el Índice de Desarrollo Social (IDS), calculado con base en la Encuesta Intercensal (EIC), 2015, que tiene información representativa a nivel de alcaldía. El índice está construido con información referente sólo a las dimensiones de NBI, ya que no cuenta con suficiente información para construir los indicadores de ingreso y tiempo.

En términos de lo que puede significar una focalización territorial, es importante conocer las zonas con mayor carencia. Así, Milpa Alta es la alcaldía con el IDS muy bajo, seguida por Tláhuac, Xochimilco, Iztapalapa y Magdalena Contreras con un IDS bajo. No obstante, aun cuando Milpa Alta tiene las mayores carencias, es la de menor tamaño de población; en cambio, la alcaldía de Iztapalapa requiere una mayor cantidad de recursos, aun cuando se encuentre en mejor situación relativa a Milpa Alta.

Por otra parte, es evidente que Benito Juárez y Miguel Hidalgo son las alcaldías con un IDS alto, aunque la primera se encuentra en mejor condición que la segunda. Les siguen con un IDS medio-alto las alcaldías de Coyoacán, Azcapotzalco y Cuauhtémoc. Llama la atención la alcaldía central de Venustiano Carranza que ha quedado rezagada frente al primer grupo de alcaldías de mayor IDS.

FIGURA 1. CIUDAD DE MÉXICO: (NUEVO) ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL, 2015

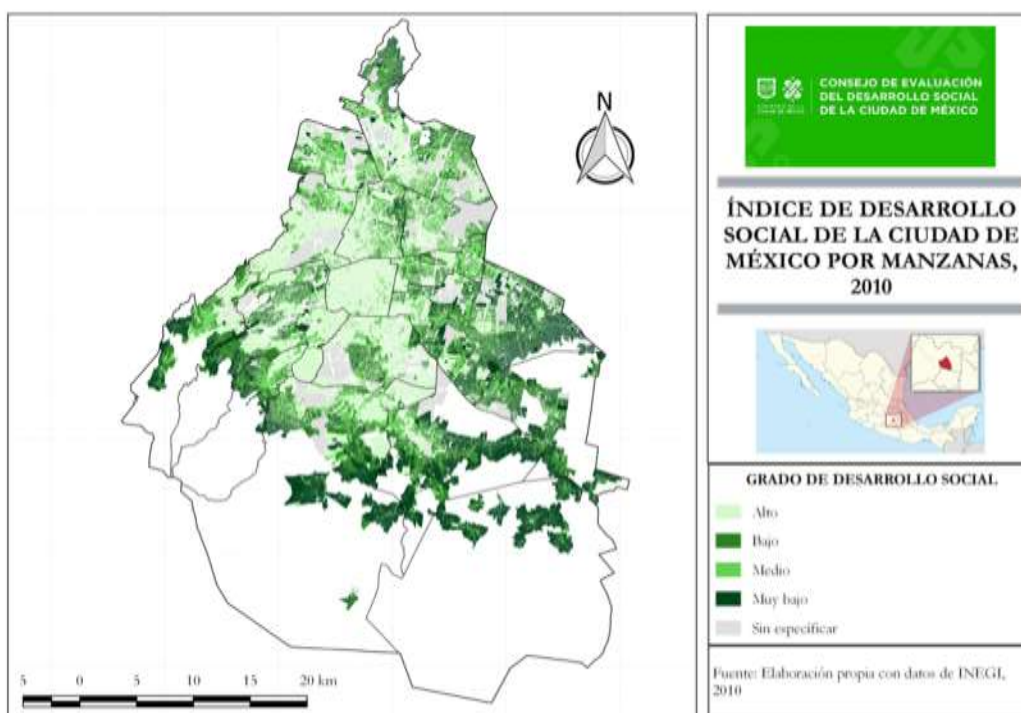


Fuente: Elaborado por Dirección de Información Estadística del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (DIE-EVALÚA), con datos de EIC (2015).

Con un IDS medio bajo se encuentran las alcaldías de Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpam; mientras que en una situación media se encuentran Venustiano Carranza, Cuajimalpa e Iztacalco. Como se observa en la figura 2, al interior de las Alcaldías las condiciones de vida son bastante heterogéneas, contando con zonas de súper lujo y aguda pobreza en una misma demarcación política, por lo que, en materia de política social se requieren utilizar los IDS a nivel de Área Geoestadística Básica (AGEB) o Colonia, sin embargo, esta información sólo está disponible para 2000 y 2010 (para este último año véase figura 2).

Una vez analizados los principales problemas de la Ciudad en materia social, a continuación, examinaremos algunas de las características de la política social en la Ciudad de México y sus principales transformaciones.

FIGURA 2. CIUDAD DE MÉXICO, IDC POR MANZANA, 2010



Fuente: Evalúa Ciudad de México, con base en el Censo 2010.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019

IV.1. Análisis del marco jurídico e institucional de la política social en la Ciudad de México, 2019

El proceso constituyente que alumbró la CPCM en 2017 instauró un nuevo panorama jurídico, político e institucional para la política social de la capital. Su contenido integra un cuerpo de principios, derechos, instituciones, instrumentos y mecanismos cuyos alcances, organización y funciones expresan y consolidan el lugar vanguardista y pionero de la Ciudad en materia de derechos y libertades, que van desde la justicia social y la redistribución de la riqueza, el enfoque de derechos, el respeto y promoción de la diversidad humana, al goce de libertades individuales. Se desarrollan cambios importantes que el gobierno y el legislador en turno tienen la responsabilidad de materializar, y que vale la pena destacar con el ánimo de conocer el nuevo entorno y las transformaciones que habrán de proyectarse en la política social de la Ciudad.

Podemos anticipar que el andamiaje normativo e institucional en materia de desarrollo social, ahora renombrado bienestar, conserva la aspiración de construir un modelo garante de derechos universales. Es así como los distintos ordenamientos se elaboran con base en las funciones y atribuciones que las autoridades poseen, respecto del ejercicio de los derechos que los ciudadanos ejercen (García Cruz, 2010). En ese sentido, el denominado *enfoque de derechos* ha funcionado como guía y marco discursivo de actuación de los poderes públicos, impregnando, al menos, narrativas, imaginarios y también instrumentos normativos. Su cristalización en políticas o programas constituye otro plano de discusión, en el que se han identificado amplias limitaciones y contradicciones a la hora de diseñar e implementar todas las intervenciones bajo estricto apego a este paradigma. No obstante, el enfoque de derechos, a raíz de la entrada en vigor de la CPCM sale claramente reforzado; su concreción debe trasladarse, también, a instituciones, leyes secundarias y programas, proceso en curso no exento de ingentes complejidades.

El antecedente normativo en materia de política social para la Ciudad, previo a la CPCM, es la LDSDF que, como señalamos, fue publicada en el año 2000 y que ha sido modificada y reformada durante casi dos décadas de vigencia, siendo también un hito a nivel nacional y un referente necesario para entender la transformación jurídico-institucional que acontece. Actualmente, la política social responde fundamentalmente a estos dos ordenamientos jurídicos. Sin embargo, también son parte de dicho esquema la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, misma que sustituyó a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente; y la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (LSP), que recientemente fue publicada, en reemplazo de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (LPDF), aunque el mecanismo de aprobación

de los programas sociales de la LPDF se mantienen en operación de manera transitoria.¹⁶ Es fundamental considerar que, como parte de la armonización jurídica derivada del mandato constitucional, se habrá de sustituir la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal por una nueva norma en la materia.¹⁷

Como también hemos mencionado, en cuanto a la evaluación de la política social, la LDSDF y su reglamento facultan al Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, como un organismo sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, para la evaluación de políticas y programa de desarrollo social. Con base en la CPCM, el Evalúa deberá ampliar sus márgenes de atribución para la evaluación de políticas hacia el desarrollo económico, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente, y asumirá un carácter autónomo, para lo cual también será necesario modificar la normatividad correspondiente.

TABLA 6. PRINCIPALES CAMBIOS EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE BIENESTAR

Normatividad previa a la CPCM	Normatividad posterior a la CPCM
• Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal • Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México • Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	• Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México • Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México • Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México • Ley de Participación Ciudadana • Ley de Inclusión y Bienestar* • Ley de Evaluación*
Nota: *En proceso de elaboración.	

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, las modificaciones que plantea la CPCM para lo concerniente a los procesos de planeación, presupuestación, implementación y evaluación de la política social no son únicamente cosméticas, sino que trastocan la formación institucional de la política social mediante la inclusión de nuevos actores, la redistribución de facultades y atribuciones, la construcción de instrumentos y mecanismos para el diseño, operación y evaluación de las políticas, y una tímida redefinición de los ámbitos de competencia entre el Gobierno central y las alcaldías.

¹⁶ Transitorio decimocuarto, (Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, 2019).

¹⁷ En 2020 se espera la discusión y aprobación de la nueva Ley de Inclusión y Bienestar, que sustituirá la LDSDF.

Una breve comparación entre los distintos instrumentos permite observar las características y componentes de la política social que se han mantenido, así como las adecuaciones e innovaciones que, a partir de esta administración, se deben realizar. Como hipótesis podemos plantear que la CPCM y las leyes que a partir de ésta derivan, consolidan los alcances y perspectiva que introdujo la LDSDF, guardando una postura que apunta a la construcción de un gobierno garantista de derechos.

FIGURA 3. PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Normativa Derogada, previa a la Constitución	Normativa derivada de la Constitución en proceso de elaboración	Normativa aprobada, derivada de la Constitución	Normativa vigente en materia social no derivada de la Constitución (se deberá revisar, adecuar o derogar)
❑ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal ❑ Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente de la Ciudad de México	❑ Ley de Inclusión y Bienestar ❑ Ley de Evaluación ❑ Ley de Cuidados ❑ Ley de Educación	❑ Ley del Sistema de Planeación de la Ciudad de México ❑ Ley de Austeridad ❑ Ley de Participación Ciudadana ❑ Ley de Pueblos Originarios	❑ Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal ❑ Ley de Cunas ❑ Ley de Hábitos Saludables ❑ Ley de Educación, de Útiles y ley de Becas del IEMS ❑ Ley de Bebé Seguro ❑ Ley de Salud y Salud mental ❑ Otras

Fuente: elaboración propia.

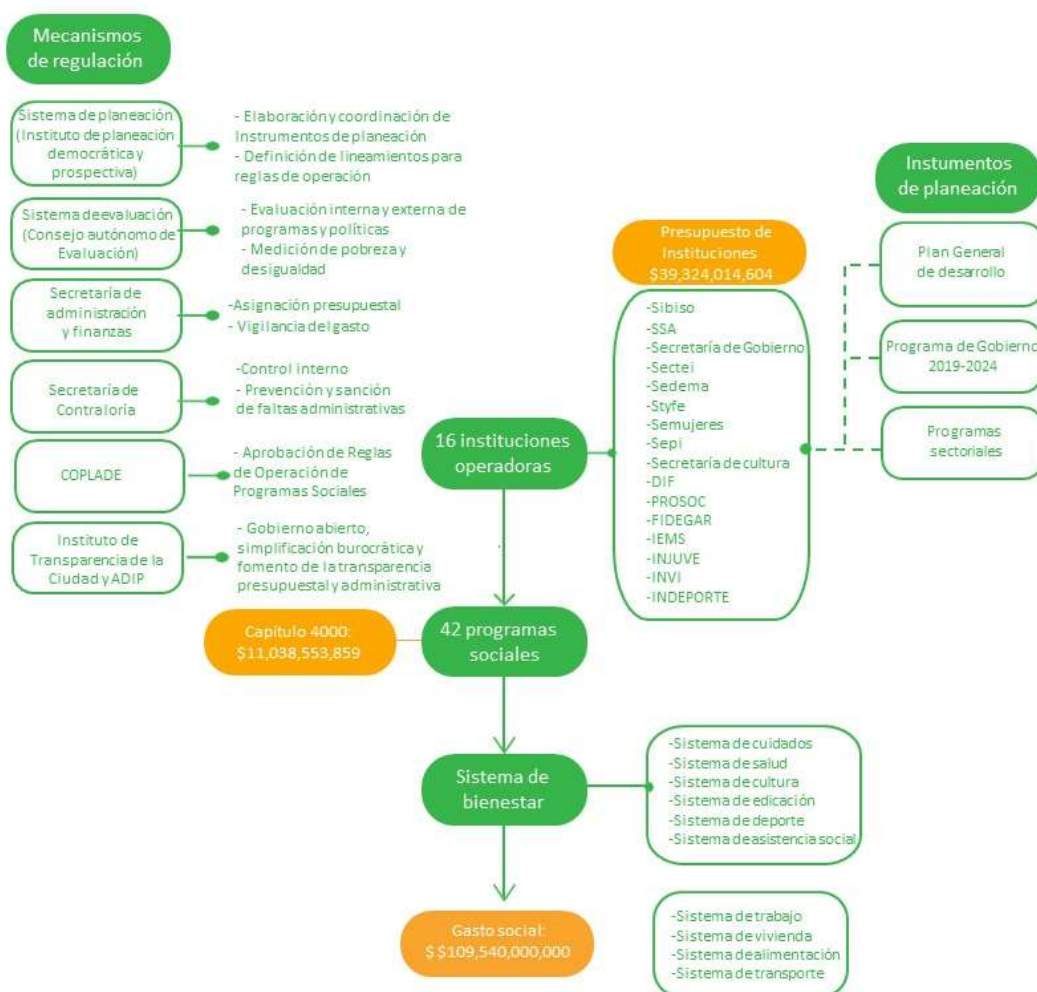
La figura 3 registra el importante proceso de armonización legal, derivado de la promulgación de la CPCM. En 2020 se trata de un proceso, en el ámbito normativo de la política social, todavía en marcha, se podría decir que incluso incipiente, a la luz del número y la relevancia de normas que habrán de expedirse de aquellas que habrán de adecuarse o derogarse.

Por otro lado, la consistencia e integralidad de la política social depende de la existencia de instituciones sólidas, con mecanismos de articulación y decisorios eficaces y plenamente funcionales. Es fundamental también considerar el rol de la suficiencia de recursos materiales y humanos, las prácticas y costumbres del sistema político imperante y los rasgos de los proyectos políticos que se encuentran en un periodo determinado. En ese sentido, la Ciudad ha instituido, como parte de sus normas, mandatos ampliamente ambiciosos y vanguardistas, pero su cabal cumplimiento aún es una aspiración en constante proceso de consecución.

La figura 4 permite una aproximación a la dimensión institucional y presupuestaria de la política social en la Ciudad de México en 2020. En primer lugar, se encuentran en proceso de conformación dos instituciones que tendrán un rol fundamental de regulación, planeación y evaluación de la política social en la capital, como se ha afirmado. Se trata del Instituto de Planeación, el cual elaborará los instrumentos rectores en la materia, incluyendo los lineamientos para elaborar Reglas de Operación, a los que los distintos programas y estrategias en materia social habrán de apegarse. En ese esquema será central la elaboración del Programa Sectorial de Bienestar. En segundo lugar, se constituirá el Consejo de Evaluación mandado por la CPCM, órgano autónomo encargado de la evaluación de las políticas públicas en distintas ramas del quehacer gubernamental. Además, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Contraloría continuarán, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, con su labor de verificación y comprobación del uso adecuado de los recursos públicos en la Ciudad. Es altamente probable que continúe también en funcionamiento un sistema análogo al del COPLADE, para la discusión y aprobación de los programas sociales por parte de distintas secretarías y dependencias del Gobierno de la Ciudad. A los programas habrán de sumarse también las acciones sociales, que desde el 2019 son aprobadas por el Evalúa, pero que en el contexto de la nueva configuración institucional deberán ser sometidas a revisión del COPLADE.

Por otro lado, esa misma figura 4 muestra que en 2020 hay 16 instituciones encargadas, con distintas atribuciones, de implementar la Política Social en la Ciudad de México, operadoras de 42 programas sociales. Por su parte, la CPCM, como veremos, consagra el Sistema de Bienestar, nuevo paradigma de planeación y organización de la política social en la Ciudad. Este sistema se complementa con otros también consagrados en la CPCM, como el de cuidados, salud, educación o cultura.

FIGURA 4. ESQUEMA INSTITUCIONAL Y PRESUPUESTARIO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2020



Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que la CPCM no prevé la conformación de sistemas de trabajo, vivienda o alimentación, que son dimensiones centrales para el bienestar. Por último, es interesante identificar los presupuestos que se muestran en la figura 4. En ese sentido, el total del gasto social en 2020 fue de casi 110 mil millones de pesos, siendo el rubro, por clasificación funcional, más importante. Las dependencias encargadas de articular la política social tuvieron una asignación de más de 39 mil millones de pesos, diferencia que se explica porque una buena parte del gasto social no es ejercido a través de programas ni por las dependencias del ramo identificadas. Más adelante se identificará que el conjunto del gasto etiquetado en capítulo 4000 (es decir, en programas, acciones sociales y otros apoyos de análoga naturaleza) es superior a los 11 mil millones de pesos. A lo largo de los siguientes apartados se desglosan

y detallan las anteriores dimensiones presupuestales e institucionales abordadas, incluyendo mecanismos de comparación entre la nueva administración y la saliente.

IV.1.1. Sobre los principios jurídicos del bienestar

Como parte del análisis normativo, vale la pena reconocer el marco conceptual y axiológico que contrapone la CPCM a la LDSDF, a sabiendas que faltarán elementos dentro de este análisis, como la nueva Ley de Inclusión y Bienestar, en proceso de elaboración al término de la presente evaluación.

En su artículo cuarto, la LDSDF sostiene como principios de la política de Desarrollo Social:

I. Universalidad; II. Igualdad; III Equidad de género; IV. Equidad social; V. Justicia distributiva; VI Diversidad; VII. Integralidad; VIII. Territorialidad; IX. Exigibilidad; X. Participación; XI. Transparencia; XII. Efectividad; y XIII. Protección de datos personales (Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 2000).

Por su parte, la CPCM sostiene en el artículo tercero como parte de sus principios rectores:

El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural [...] (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Asimismo, sobre los principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos, la CPCM señala en su artículo cuarto, fracción A:

4. Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

La fracción B, Principios rectores de los derechos humanos, contenido en el mismo artículo sostiene:

1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos. (...) 4. En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

La fracción C, Igualdad y no discriminación, del mismo artículo señala:

1. La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Finalmente, la CPCM en su Artículo 5, Ciudad Garantista, habla de la responsabilidad de las autoridades por hacer plenamente efectivos los derechos humanos de manera progresiva, así como de su exigibilidad y justiciabilidad.

En estricto sentido, cada uno de los principios reconocidos en la LDSDF fueron retomados con distinto énfasis a lo largo de la CPCM. La universalidad, o diseño universal, la justicia distributiva y la igualdad sustantiva se reiteran constantemente en distintos artículos. Otros principios, como exigibilidad y participación se utilizan en apartados y capítulos específicos; en el caso de la equidad de género, transparencia y protección de datos personales, se identifica cierta transversalidad en su uso.

Ahora bien, al comparar la perspectiva de política social de cada uno de los ordenamientos se encuentra lo siguiente en el artículo 3 de la LDSDF:

[es] La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de 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 cual 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 (Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 2000).

En el caso de la CPCM, no hay una definición precisa de política social, pese a que se incorpora un apartado expreso para tratarla (específicamente, el Artículo 17. Bienestar social y economía distributiva, apartado A. de la Política Social). Sin embargo, en el mismo artículo, fracción III, es posible inferir su significado cuando se señala su propósito, tal como sucede en la definición de la LDSDF:

3. Las políticas sociales y económicas se concebirán de forma integrada y tendrán como propósito el respeto, protección, promoción y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para el bienestar de la población y la prosperidad de la ciudad, de acuerdo a los principios de interdependencia e indivisibilidad (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Un avance significativo es que la CPCM conjunta la política social con la política económica, mencionando, inclusive, que se concebirán de forma integrada. Recordemos también que el título del Artículo

17 es Bienestar social y economía distributiva, a partir de lo cual derivan tres apartados: A. Política social, B. Política económica y C. Consejo Económico, Social y Ambiental.

Asimismo, se observa una síntesis del propósito que persigue la política social, que se enfoca en el cumplimiento de los llamados Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), lo cual reduce los elementos y características enunciados en la LDSDF; en ese sentido, quizá la principal pérdida en la definición de la política social de la CPCM tiene que ver con la eliminación de la referencia a la construcción de ciudadanía, mientras que la novedad es la inclusión de los derechos ambientales que antes se omitían.

IV.1.2. El viraje hacia el Sistema de Bienestar

Otro elemento de primera importancia es la adición del concepto de bienestar, entendido como resultado del cumplimiento de los derechos y como un producto de la política social y económica. El bienestar sustituye al concepto de desarrollo social, que fue nodal en la LDSDF; con ello se transforma el marco conceptual que había servido de base para el diseño de la política social.¹⁸ En cambio, el primer mandato de la CPCM para la política social consiste en la conformación de un sistema de bienestar.

1. Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes [...] (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

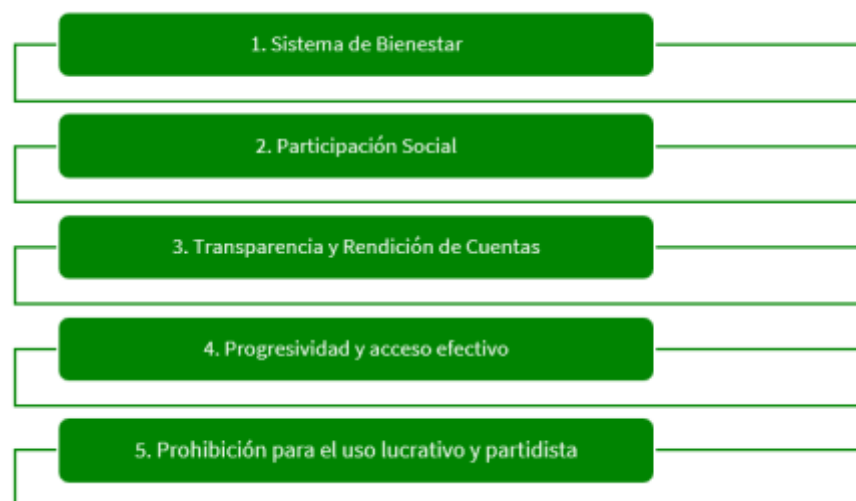
Esta modificación no es simplemente semántica, en el sentido más acotado del término; persigue la incipiente construcción de un determinado régimen social, sin que ello sea un resultado mecánico o determinista. Es indudable que en el fondo de las características y naturaleza de un régimen social se encuentran 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. En ese sentido, y aunque a escala subnacional, la CPCM busca trazar el marco general de configuración de un nuevo régimen social para la Ciudad de México.

En segundo lugar, se estipula en la CPCM que las políticas y programas sociales se abrirán a la participación de sus habitantes. El tercer punto es que los programas de atención especializada, de transferencias monetarias y en especie, serán auditables y contarán con un padrón único. El punto cuarto man-

¹⁸ El actual gobierno incorpora también la noción de inclusión como un instrumento central para el logro del bienestar social. Esta idea de inclusión aparece en la CPCM como uno de los principios en materia de desarrollo social, pero, en la Carta Magna, no cuenta con un desarrollo tan amplio y transversal como el del concepto de bienestar

data el establecimiento de características, prioridades, criterios de progresividad y plazos para los programas de atención especializada y transferencias, a fin de garantizar en el largo plazo el acceso. Finalmente, el quinto punto prohíbe la utilización de políticas y programas sociales con fines lucrativos o de proselitismo político.

FIGURA 5: LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CPCM



Fuente: elaboración propia.

Para la conformación del sistema de bienestar, la CPCM establece como sus mínimos requerimientos: la correspondencia de políticas y programas con los indicadores, metodologías y metas que definan el Instituto de Planeación Democrática y el Consejo de Evaluación en el marco de sus respectivas atribuciones; la ampliación del acceso, mejora y actualización de los servicios públicos y de la infraestructura y equipamiento que permite su otorgamiento y provisión; el desarrollo y operación de los sistemas de educación, salud, asistencia social, cuidados, cultura y deporte; la promoción de sistemas de aseguramiento social de los habitantes de la Ciudad; y los mecanismos para hacer efectivo el derecho al mínimo vital para una vida digna.

Al comparar los sistemas que serán parte del de bienestar (educación, salud, asistencia social, cuidados, cultura y deporte) se observan diferencias frente a lo que planteaba de forma genérica la LDSDF como ámbito de la política social: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social (artículo 1, fracción II).

Al menos formalmente, los derechos de alimentación, vivienda y trabajo se desvinculan de la política social; no obstante, es evidente que son parte de los elementos fundamentales para el logro del bienestar social. Estos son referidos en la CPCM, pero no como parte del sistema de bienestar. En el caso de la infraestructura social, si bien no se enumera como un sistema que deberá articularse con el sistema de bienestar, sí está referido como un elemento del sistema mismo.

TABLA 7. COMPARATIVA DE LOS DERECHOS ASOCIADOS A LA POLÍTICA SOCIAL EN LA LDSDF Y LA CPCM.

LDSDF	CPCM
• Alimentación • Educación • Salud • Infraestructura social • Vivienda • Trabajo	• Educación • Salud • Asistencia social • Cuidados • Cultura • Deporte • Infraestructura social

Fuente: elaboración propia.

La formal desvinculación del sistema de bienestar constitucionalmente diseñado de dimensiones tan relevantes como el trabajo, la vivienda o la alimentación resulta uno de los elementos preocupantes del nuevo marco jurídico. En el caso de trabajo y vivienda, a pesar de que las competencias fundamentales en el primero se encuentran fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, en el nivel federal, son componentes fundamentales sin los cuales no es posible imaginar una imbricación entre política social y política económica, tal y como plantea la propia CPCM. En un contexto de innovación jurídica y avance institucional generalizado para la Ciudad en materia de bienestar, lo anterior refleja problemas y atisbos de tensión y retroceso que habrán de ser solventados por la promulgación de la legislación secundaria.

En términos de avances, se identifica la inclusión del derecho al cuidado, al deporte y a la cultura como dimensiones importantes del bienestar. En particular, el problema de los cuidados, reconocido en la CPCM, será en el siglo XXI uno de los principales nichos del bienestar, máxime en contextos marcados por la transición demográfica y la precariedad de los sistemas públicos de aseguramiento. Para algunos especialistas, los cuidados constituirán un pilar esencial de cualquier sistema de bienestar. Así, romper la inercia de la obligación individual y familiar sobre los cuidados e instaurar el principio de distribución, reparto y responsabilidad pública en esta materia será uno de los grandes retos de la política social en la Ciudad en el futuro próximo, estrategia que produciría una contribución importante a la igualdad de género en la capital.

V.1.3. Análisis institucional de la política social en la Ciudad de México

A nivel institucional, a partir de 2019 la política social experimenta cambios importantes, tanto por la CPCM, como derivadas del propio proyecto de gobierno de la actual administración. Con base en el mandato constitucional (incluido en el artículo 17, fracción A, inciso a), se prepara la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, y la transformación del actual Consejo de Evaluación del Desarrollo Social en el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, ahora como organismo autó-

nomo. Ambas instituciones deberán establecer los mecanismos de articulación adecuados para la elaboración de los indicadores, metodologías y metas de progresividad del sistema de bienestar, en el marco de sus respectivas atribuciones.

A finales de 2019 se publicó la nueva Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, que establece la creación del Instituto. Dicha Ley recupera los mandatos establecidos en la CPCM sobre la política social y el sistema de bienestar, aunque no detalla las formas o mecanismos de comunicación y articulación con el Consejo de Evaluación. Aún se encuentra en diseño y conformación el nuevo marco institucional de actuación de la política social en la Ciudad de México, que habrá de estar determinado, en primer lugar, por la norma que sustituya a la actual Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

En lo que respecta al Consejo de Evaluación, la CPCM le otorga el carácter de autónomo y amplía sus competencias abarcando, como dijimos, el desarrollo económico, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente, además de continuar con la evaluación de la política social. De esta forma, tanto el Instituto de Planeación como el Consejo de Evaluación se erigen como las instituciones responsables, en el ámbito de sus atribuciones, de orientar la política social.

Por otra parte, la presente administración (2019-2024) comenzó realizando una reestructuración del andamiaje institucional que, al mismo tiempo que asume las recientes disposiciones constitucionales, responde también al nuevo proyecto de gobierno. En ese tenor se han creado nuevas secretarías y dependencias, otras se han fusionado o trasladado a distintos órdenes; y en otro grupo se tienen nuevos organismos que se espera puedan aparecer en los próximos años de este gobierno.

De esta manera se transformaron instituciones directamente vinculadas con la política social. Tal es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, que cambió su denominación a Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO); por su parte, en el ámbito de educación y ciencia se fusionaron la Secretaría de Educación y la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, para conformar la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTEI); otra área que tuvo cambios importantes es la relacionada con los pueblos originarios y comunidades indígenas, donde se constituyó una nueva secretaría, separándose de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), la cual desapareció delegando sus funciones a la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) y a la Secretaría de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI).¹⁹ Asimismo, es importante mencionar la transformación del Instituto de las Mujeres en la Secretaría de las Mujeres (SEMUJERES), que expresa el interés de la actual administración por dar respuesta a los retos que tiene la ciudad en esta materia, así como el renovado énfasis que el Gobierno de la Ciudad quiere dar en esas áreas.

Otro elemento distintivo de la nueva estructura institucional del Gobierno de la Ciudad es la aparición de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP), cuyo antecedente es el Laboratorio para la Ciudad

¹⁹ La atención a migrantes que tenía la SEDEREC fue absorbida por la SIBISO.

de México, el cual, en su momento, fue una institución novedosa, pero “careció de una visión a mediano y largo plazo sobre lo que tenía que significar la introducción de herramientas tecnológicas y de innovación a la gestión gubernamental para el beneficio de las personas que habitan la ciudad” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019, pág. 186). En este sentido, cabe señalar que el sistema actual de información en materia de bienestar, Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO), que contiene las Reglas de Operación de los programas sociales, sus modificaciones, padrones de beneficiarios y otra información relevante, será revitalizado para ser una herramienta de gestión interna más eficiente, pero también para servir como herramienta de difusión y acercamiento a la población a través de la plataforma *tubienestar.cdmx.gob.mx*, con lo cual se constituirá el nuevo Sistema de Información para el Bienestar Social (SIBIS).

También se modificaron la Secretaría de Finanzas, por la nueva Secretaría de Administración y Finanzas, y la Contraloría General de la Ciudad de México que se conformó como Secretaría de la Contraloría General. Finalmente, la CPCM ordena la conformación del Consejo Económico Social y Ambiental, que se plantea como un órgano de diálogo social y concertación pública, que ha abierto la puerta a la participación en la discusión del desarrollo, integrando a representaciones de los sectores social, académico, empresarial, gremial y de las alcaldías.

En algunos casos, es claro que la nueva estructura institucional responde a la adopción de los conceptos y discursos relativos al bienestar, aunque más allá de las denominaciones y nomenclaturas, resta ver cómo se transformarán en el mediano plazo los objetivos y estrategias de las distintas instituciones.

Cabe esperar que con las nuevas herramientas tecnológicas y la conformación de los organismos dedicados a la planeación y evaluación se provean mejores insumos para la toma de decisiones y se fortalezca la consistencia de la política social. El horizonte de avanzar en la configuración de políticas públicas basadas en la evidencia, en un marco de rendición de cuentas y transparencia, aparece más cercano a partir de 2019, como resultado de las transformaciones institucionales impulsadas por el nuevo gobierno y por el mandato constitucional.

IV.1.4. La planeación del bienestar social en la Constitución Política de la Ciudad de México

Para García Cruz (2010), la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, así como la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, que normaron la política social previa a la CPCM, establecieron un esquema sectorial para la planeación del desarrollo social, que no se correspondía con el modelo transversal contenido en la LDSDF. La lógica sectorial establece que los procesos de planeación —es decir la elaboración de programas sectoriales y operativos anuales— se realizan de manera independiente por las propias dependencias y órganos desconcentrados, mientras que la transversalidad expresa que la política social se desarrolla como una actividad que compete al conjunto de la administración pública. El nuevo modelo que conjuga la CPCM, la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México y la Ley de Austeridad, de alguna forma mantiene esta tensión.

Es posible que esa tensión entre lo sectorial y lo transversal en materia de política social sea una de las razones que explica la limitada eficacia de mecanismos institucionales de planeación establecidos por la Ley de Desarrollo Social vigente. En ese sentido, espacios como la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social o el Consejo Delegacional, diseñados en la legislación para generar una contribución fundamental a la planeación, la coordinación y transversalización de modelos e instrumentos, se han convocado y reunido en escasas ocasiones y los alcances de sus decisiones y funciones, en la práctica, han sido ampliamente limitadas. Así, en contraste con el abarcador y amplio esquema de planeación del desarrollo social asentado en la Ley de Desarrollo Social vigente, se observa históricamente, y hasta la actualidad, una implementación de dicho sistema ineficaz y disfuncional, al menos en cuanto al rol de los citados espacios decisorios. En ese sentido, el nuevo modelo de planeación, todavía en proceso de configuración, debe absorber las experiencias acumuladas de los errores y limitaciones del sistema previo de planeación del desarrollo social, así como sus avances y logros, por ejemplo, en materia de institucionalización de programas sociales y reglas de operación.

La CPCM mandata la elaboración de los siguientes instrumentos de planeación: el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial y los de cada alcaldía, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México; los programas sectoriales, especiales e institucionales, dentro de estos últimos se encuentra el Programa Sectorial de Inclusión y Bienestar.

FIGURA 6: INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN EN LA CPCM



Fuente: elaborado con base en Quiroga (2018).

El artículo 46 de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México señala que la formulación, actualización o modificación de cada instrumento estará a cargo de las siguientes autoridades:

- a. La persona titular de la Jefatura de Gobierno, a través del Instituto:
 - a.1. El Plan General, y
 - a.2. El Programa General.
- b. La persona titular de la Jefatura de Gobierno:
 - b.1. El Programa de Gobierno de la Ciudad de México, y
 - b.2. Los programas especiales que se desprendan del Programa de Gobierno.
- c. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Local:
 - c.1. Los programas sectoriales;
 - c.2. Los programas especiales, y
 - c.3. Los programas institucionales.
- d. Cada Alcaldía:
 - d.1. El Programa de Gobierno de la demarcación territorial, y
 - d.2. El programa de ordenamiento territorial de la demarcación territorial.

Según el artículo 10, fracción IV de la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, la Jefatura de Gobierno asume siempre un papel rector a través del Instituto de Planeación Democrática y demás instancias competentes, mantiene la facultad de “Dirigir y coordinar la formulación, actualización o modificación del Plan General; el Programa General; el Programa de Gobierno; los programas sectoriales, especiales e institucionales de la Ciudad” (Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, 2019). En el entramado jurídico anterior, la elaboración del programa sectorial de desarrollo social correspondía a la Secretaría de Desarrollo Social, pero su aprobación se sometía al Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADE), órgano presidido por la Jefatura de Gobierno. De acuerdo con la CPCM, se entiende que los programas sectoriales, especiales e institucionales son elaborados por las dependencias y entidades, aunque su aprobación está sujeta en última instancia a la jefatura de gobierno, la cual también tiene la facultad de proponer su actualización, así como participar en su formulación y modificación. En la práctica, la política social es implementada por un conjunto amplio de instituciones que desbordan el ámbito de la actual SIBISO, dependencia que de acuerdo con los nuevos ordenamientos jurídicos será en último término la instancia responsable de presentar a la Jefa de Gobierno el Programa Sectorial de Bienestar.

Durante 2019, 16 dependencias del Gobierno central tuvieron a su cargo la operación de programas sociales. Sin embargo, todavía no se dispone del Programa Sectorial de Bienestar, siendo hasta el momento el Programa de Gobierno el único instrumento rector.

Por otra parte, en lo que se refiere a los programas sociales, la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México (art. 129, párrafo 5) y la LDSDF (art. 3, fracción XXIII y XXIV), establecen como una obligación de las entidades ejecutoras la elaboración de Reglas de Operación, con base en los lineamientos que anualmente define el Consejo de Evaluación. Una vez que se cuenta con Reglas de Operación, el programa es discutido y, en su caso, aprobado por el COPLADE, espacio conformado por las personas titulares de las dependencias de la administración pública de la Ciudad; las personas titulares de los órganos político-administrativos, de conformidad con estipulado en su reglamento; y de los órganos desconcentrados, a solicitud de la jefatura de gobierno.

En este punto, la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México establece que será el Instituto de Planeación el que, a partir de 2020, elabore los lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación; asimismo, que “su creación, aprobación, modificación y operación, deberá estar (sic.) a lo establecido por la legislación en la materia” (Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, 2019). También señala dentro de sus artículos transitorios que el mecanismo actual de discusión y aprobación de los programas se mantendrá vigente. En ese sentido, mientras no se armonice, actualice y desarrolle la nueva Ley de Inclusión y Bienestar, que habrá de reemplazar a la Ley vigente de Desarrollo Social, nos encontraremos en la materia en una ambivalente situación de transición en la que estarán en vigor normas contradictorias. Otro elemento relevante será la necesidad de armonizar el nuevo marco de planeación con la presencia de enfoques, perspectivas e instrumentos transversales en materia de género y atención a grupos prioritarios.

Además de los programas sociales, ha existido en la Ciudad de México una proliferación de acciones sociales —subsidijs, transferencias o estrategias en materia social de bajo impacto y alcance— las cuales carecían de un ordenamiento jurídico que las normase, como ocurre con los programas sociales. Por ello, en 2019, por iniciativa del ejecutivo local, se modificaron diversas disposiciones con el fin de regular las acciones institucionales de desarrollo social, quedando su discusión y aprobación a cargo del Consejo de Evaluación, a través de su Comité de Evaluación y Recomendaciones.

Como síntesis, algunos de los principales elementos a considerar sobre este apartado son los siguientes:

- a. La Ciudad de México históricamente ha contado con un marco pionero y de vanguardia en cuanto a los esquemas reguladores de la política social; destaca la innovadora Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Este instrumento incorporó en su articulado el enfoque de derechos y el principio de universalidad, elementos disruptivos que se trasladaron, de forma parcial y fragmentaria, a algunos programas relevantes de la Ciudad. Evaluar el apego de programas y

estrategias a estos principios y enfoques ha constituido una tarea fundamental del Evalúa Ciudad de México.

- b. La promulgación de la CPCM (2017) y el cambio de gobierno (2018) han sido fuerzas motrices fundamentales de un significativo proceso de reestructuración normativa e institucional en la Ciudad, el cual habrá de cimbrar y afectar, profundamente, a la política social. Es así como nos encontramos en un proceso de transición institucional, en el camino hacia la adecuación de las leyes al nuevo marco constitucional; por ello habrá de ser promulgada la norma que sustituya a la actual Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. La CPCM, más que en el ámbito de los ejes y los principios, supondrá una transformación sin precedentes de la política social en materia de planeación y evaluación, a partir del trabajo de dos nuevas instituciones en la materia, el Instituto de Planeación y el Consejo de Evaluación autónomo.

IV.2. Alternancia política y Programa de Gobierno 2019-2024

Resulta esencial considerar que en diciembre de 2018 se produjo —desde el advenimiento de la democracia en 1997— la primera alternancia política en la Ciudad de México. En materia de política social, la presente administración ha propuesto algunas líneas disruptivas y de impugnación de las estrategias implementadas durante el periodo 2012-2018. Precisamente constituye uno de los principales objetivos del presente trabajo caracterizar dicha transformación y, sobre todo, identificar, reconocer y evaluar los principales ejes rectores, programas y marcos de acción del actual Gobierno de la Ciudad de México en materia social.

Es necesario detenerse someramente en el significado y transcendencia del contexto social y político institucional del 2018. El resultado electoral mostró con elocuencia el amplio desgaste del partido gobernante, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y llevó a la administración a un partido político, Morena, de reciente creación,²⁰ que además conquistó, con amplia mayoría, el legislativo de la capital. La virtual descomposición del partido hegemónico en la Ciudad de México hasta 2018 mostró un claro agotamiento del proyecto político dominante en la capital, también en cuanto a las políticas y programas sociales implementados entre 2012 y 2018. Es fundamental reconocer que una de las señas históricas de identidad de los gobiernos de la Ciudad de México, desde 1997 y particularmente a partir del año 2000, ha sido el alcance y la innovación en materia de política social. Sin embargo, el cambio político de 2018 expresa también los problemas que la administración saliente registró para lograr dotar

²⁰ Cabe destacar que el surgimiento del partido Morena se explica, sobre todo, por la escisión ocurrida en el PRD a raíz de la firma del denominado Pacto por México, en el que los líderes del partido gobernante en el país (2012-2018), el Revolucionario Institucional (PRI), del derechista Acción Nacional (PAN) y del PRD, en el que se comprometen a una agenda política para la aprobación de leyes, contraria a principios defendidos por un ala importante de la izquierda aglutinada en este último partido, como la reforma educativa, la privatización del sector energético, por citar las más relevantes.

de coherencia, amplitud e impactos a su estrategia en materia social, resultados que fueron más reconocibles, para la ciudadanía, durante otros periodos de gobierno. El severo castigo electoral que sufrió en 2018 el partido gobernante expresó, también, censura y rechazo ciudadano a algunos ejes, formas de gestión, diseño e implementación de programas y políticas públicas en materia social.

De lo anterior se deriva que nada de lo acaecido durante el singular y determinante contexto electoral del 2018 puede resultar ajeno a una evaluación estratégica de la política social en la Ciudad de México centrada en el año 2019. Máxime si se considera fundamental la perspectiva de comparación entre administraciones (Sheinbaum/Mancera) que nutre una buena parte del análisis que este trabajo presenta.

Una hipótesis fundamental atraviesa esta evaluación: las características de los principales programas sociales de 2019 serán elementos fundamentales para analizar, comprender y evaluar el conjunto de la política de bienestar del Gobierno de la Ciudad de México durante todo el sexenio 2019-2024. Partimos de la premisa de que las políticas públicas en materia de bienestar implementadas por la administración a partir de 2019 marcarán, en cuanto a ejes, presupuesto, programas, modelos y definiciones estratégicas, el sendero que se desarrollará, con variaciones y matices, al menos hasta 2024. Ello nos anima a reconocer el presente trabajo como un punto de partida, de diagnóstico de política pública, sobre las primeras orientaciones y decisiones en materia social del Gobierno de la Ciudad de México, que sirva para ser consultado y recuperado, posteriormente, a la luz de los rasgos que vayan delineándose durante el avance del sexenio.

Un elemento de análisis central para una primera aproximación a la política social en 2019, y en lo sucesivo, es el Programa de Gobierno (PG) 2019-2024. Este documento parte diagnosticando el crecimiento de la pobreza y la desigualdad en años recientes. Este retroceso social ha sido consecuencia, según señala el Programa, de la implementación, durante la pasada administración, de una política social desarticulada, poco transparente, corporativista y discrecional. Se indica que lo anterior ha incrementado las brechas para el acceso a los diferentes elementos que propician bienestar.²¹

De acuerdo con la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (Art. 43, C), el PG es el instrumento que establece las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Tiene carácter obligatorio para la Administración Pública Local; se sujetará al Plan General y al Programa General y tendrá una vigencia de seis años. Podrá revisarse y, en su caso, modificarse o actualizarse, después de haber transcurrido los tres años de su expedición.

El PG comienza por definir cinco principios orientadores para la planeación y gestión de la Ciudad: Gobierno Abierto, Sustentabilidad, Innovación, Honestidad, e Igualdad, mismos que podríamos considerar como transversales para el conjunto de políticas que el programa comprende.

²¹ Se ha documentado que algunos programas sociales tienen un potencial componente clientelar, por ejemplo, aquellos que tienen como apoyo la entrega de transferencias en especie.

Posteriormente, se retoman diversos tratados internacionales,²² situando a la Ciudad en el contexto de las metas globales de desarrollo. De esta forma, se señala que el PG recupera los compromisos adoptados con miras al desarrollo sostenible, el cambio climático y la construcción de sociedades resilientes. Asimismo, se refiere el contexto nacional en cuanto a la coincidencia de posturas progresistas de los Gobiernos federal y local, cuestión que, como se ha referido previamente, es una novedad desde la reforma política de 1997. Sin embargo, en esta dimensión no se menciona puntualmente la alineación con algún documento rector. Para el contexto local, el PG se asocia con los principales postulados de la CPCM, en términos de reconocimiento de derechos, como de las directrices en materia económica, social y ambiental. Menciona también el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, aunque éste no ha sido publicado, y concluye señalando que la normativa citada servirá de base para la planeación y coordinación de las políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno, como de los sectores público, privado y social.

La lógica que sigue el PG comienza por definir principios transversales, que se aplicarán a todas las políticas y programas que contiene; a la par, organiza la política pública en seis ejes: 1. Igualdad de derechos; 2. Ciudad sustentable; 3. Más y mejor movilidad; 4. Capital cultural de América; 5. Cero Agresión Mayor Seguridad; y 6. Innovación y transparencia. Cada uno de esos ejes se desglosa en subapartados (sub-ejes) que, a su vez, se descomponen en líneas de acción (o estrategias), de las cuales se desprenden acciones puntuales, que podemos en muchos casos considerar como metas.

FIGURA 7: ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE GOBIERNO



Fuente: elaboración propia. Nota: el Anexo 1 muestra cómo se organiza el conjunto de ejes, sub-ejes y las líneas de acción que de cada uno se desprenden.

Igualmente, el PG realiza un diagnóstico sociodemográfico de la Ciudad, que atraviesa los temas: economía y empleo, dinámica poblacional, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes, desarrollo urbano, vivienda, medio ambiente, movilidad, educación, salud y desigualdad.

²² Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Nueva Agenda Urbana.

Algunos elementos o líneas generales diseñadas en el Programa de Gobierno destacan en materia de política social. La primera línea es ampliar los programas y acciones sociales, principalmente los que se centran en garantizar los derechos a grupos de atención prioritaria. La segunda es eliminar programas clientelares que se orientaban a la compra del voto. La última es fortalecer las acciones transversales que erradiquen la discriminación y la violencia (Gobierno de la Ciudad de México, 2019). Hay que reconocer que una de las principales líneas discursivas asumidas por el Gobierno de la Ciudad en materia de política social ha sido la necesidad de erradicar el uso clientelar de los programas y acciones sociales. La literatura especializada ha mostrado la clara correlación entre universalidad (y coberturas amplias) y reducción de los riesgos de clientelismo y discrecionalidad.

Las directrices que establece el PG repercuten directamente en la planeación de la política social, siendo el eje 1, Igualdad de derechos, el que por su naturaleza contiene más elementos a considerar. En este eje se plantea como objetivo fortalecer y ampliar el acceso a los derechos sociales y humanos, y comprende lo relativo a educación, salud, cultura física y deporte, vivienda, y los grupos de atención prioritaria (mujeres, niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas mayores, con discapacidad, LGBTTIQA, en situación de calle, migrantes, víctimas) además de los pueblos y poblaciones indígenas residentes.

Separando las estrategias y metas del eje 1 por derechos y grupos de atención prioritaria, los principales mandatos del PG hacia la política social son los que se mencionan a continuación.

a. Educación

En el ámbito educativo, la Ciudad de México presenta mejores indicadores en comparación con los demás estados de la República: mantiene el promedio de escolaridad más alto y presenta la tasa de analfabetismo más baja. El diagnóstico del PG en educación encuentra dos principales problemáticas, la baja cobertura en la educación inicial y la alta deserción en el nivel medio superior, aunque establece también estrategias para la educación básica y superior. Sobresale la creación del Sistema de Educación Inicial de la Ciudad, que se conformará a través de la gratuidad en los Centros de Atención Infantil del DIF (CAIS) y los Centros de Desarrollo Infantil de las Alcaldías (CENDIs). En el mismo sentido, se buscará quintuplicar la matrícula de atención en la educación inicial pública de la Ciudad. Esta estrategia será un elemento importante del sistema de cuidados de la Ciudad.

Como parte del apoyo a la educación básica, se establece una estrategia dirigida a la reconstrucción, revisión estructural y/o mantenimiento de los planteles educativos. En este punto sobresale el Programa Mejor Escuela, a través del cual se busca entregar recursos a cada plantel, con el propósito de conservar y mejorar sus infraestructuras. También para la educación básica se propone duplicar el apoyo para uniformes y útiles escolares, ampliar paulatinamente la cobertura en la entrega de alimentos escolares a todos los planteles, e incluir alimentos calientes a partir de 2020.

Otra acción por destacar en el mismo ámbito es el Programa extracurricular de actividades culturales, deportivas y científicas en las escuelas. Actualmente el DIF proporciona un servicio similar a través de

la Acción Institucional Aprende y Crea DIFerente en sus 56 centros de desarrollo comunitario. No obstante, el PG plantea que las actividades se lleven a cabo en las escuelas, lo que no ocurre en la actualidad.

En el nivel medio superior, se plantea atender los altos índices de deserción y baja eficiencia terminal, poniendo especial énfasis en las escuelas de las Alcaldías de la periferia de la Ciudad con la construcción de 4 planteles. Además, se mencionan apoyos para la movilidad y el transporte de los estudiantes en la Ciudad de México.

Otra de las principales estrategias del PG en materia educativa es la creación de los PILARES, que buscan la disminución del rezago educativo, y el fomento de la autonomía económica de las mujeres. Las metas de esta estrategia se fijaron en la construcción de 300 PILARES (150 en 2019 y 150 en 2020) equipados para ofrecer distintos servicios educativos, la incorporación de 8,432 promotores educativos, 3,000 promotores culturales, 2,000 promotores deportivos, y la atención de 1,176,000 usuarios. En términos de discurso y alcances, PILARES es una de las grandes estrategias del Gobierno de la Ciudad de México en materia social, como se referirá posteriormente.

b. Salud

El PG identifica la fragmentación en la prestación de los servicios como un problema estructural del sistema de salud que afecta principalmente a la población no derechohabiente. Por tal razón, considera que “la población de responsabilidad directa del sistema de salud, coordinado por la Secretaría de Salud de la Ciudad de México (SEDESA), es de cuatro millones de habitantes, que son aquellos que no tienen seguridad social” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019). Igualmente, se menciona como un problema el déficit ambulatorio y hospitalario en “prácticamente todas las demarcaciones políticas”.

Para enfrentar este reto, se plantea una vinculación directa con el Gobierno federal, con la finalidad de cambiar a un sistema único de atención a la salud universal. A la par, se trabajará en el abasto gratuito de medicamentos.

En cuanto a programas sociales, se menciona la transformación del Programa Médico en Tu Casa, ajustando su orientación a los adultos mayores con limitaciones de movilidad, postrados y/o con enfermedades terminales. También se refieren acciones transversales y programas específicos para los grupos en situación de vulnerabilidad.

El incremento de la cobertura en salud se buscará a través de la ampliación de 66 Centros de Salud en las comunidades de menor acceso, y la construcción de hospitales en las Alcaldías con mayores rezagos. El PG no deja de lado estrategias de participación social y prevención de la salud a través del fomento del propio cuidado, el derecho a la alimentación, actividades físicas y entorno saludable. Por último, se fijan diversas estrategias para la profesionalización del servicio médico, que van de la capacitación y

regularización de las condiciones laborales, a la diversificación de especialistas profesionales de la salud. Algunas metas del PG en materia de salud son menos cuantificables que las establecidas en otros ámbitos.

c. Vivienda

En materia de vivienda, el PG establece el apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de viviendas dañadas por el sismo de 2017; el Programa de vivienda social; y el apoyo a unidades habitacionales. Los programas sociales que aquí se identifican son el pago de rentas para familias que perdieron su vivienda en el sismo de 2017, los programas de Mejoramiento de vivienda y Vivienda en conjunto, de los cuales se establece una meta sexenal de 100 mil acciones. También se habla de duplicar el programa de apoyo a Unidades y Conjuntos Habitacionales, promoviendo la participación de sus residentes. Más adelante, el PG complementa la política de vivienda con una línea de acción específica sobre ordenamiento del desarrollo urbano, que entre otras cosas incluye la promoción de sistemas sustentables (energía solar y captación de agua de lluvia) para viviendas nuevas.

El derecho a la vivienda es uno de los principales retos del PG, en cuanto a la definición de directrices, así como en la gestión transparente de los recursos, debido a que la política de este sector había sido permeada por lógicas clientelares y de mercado (Gobierno de la Ciudad de México, 2019, pág. 104). Por tal motivo, se incluye como estrategia la creación de una plataforma para transparentar el uso de recursos destinados a las personas afectadas por el sismo. Sin embargo, no se observan estrategias para los demás programas. De manera similar, sobre la política de desarrollo urbano se enuncian medidas generales, como la generación de incentivos para mayor inversión privada en vivienda social, respeto a los usos de suelo y disminución de su costo, pero faltan indicadores o acciones específicas.

d. Cultura física y deporte

De acuerdo con la CPCM, el deportivo es uno de los subsistemas que deberá articular el sistema de bienestar. El PG distingue dos grandes ámbitos para su impulso. El primero se observa en la dimensión pública del deporte, en cuanto a su importancia en el nivel comunitario, de salud pública y de reparación del tejido social. Así también se identifica que para desarrollar el deporte de alto rendimiento se requiere, además de infraestructura e insumos adecuados, la formación de recursos humanos.

Las líneas de acción de este derecho son el impulso de un programa masivo de deporte comunitario. Para ello, se prevé el otorgamiento de becas a promotores deportivos, teniendo como meta la activación de al menos un millón de personas; la celebración de encuentros y olimpiadas deportivas comunitarias, entre otras acciones. En cuanto al deporte de alto rendimiento, se refieren apoyos para los atletas representantes de la Ciudad, el fortalecimiento de las escuelas deportivas, y la creación de un fondo público-privado para los atletas de alto rendimiento.

e. Grupos de atención prioritaria

Dentro de los grupos de atención prioritaria, las mujeres son el grupo que tiene un mayor desarrollo dentro del PG y en el que se puede observar una atención que apela a la integralidad. Se insta a la creación de la Secretaría de las Mujeres, así como a la conformación de una red de mujeres que promueva los derechos, programas de la Ciudad, y visibilice la violencia de género. También se menciona la creación de una red de abogadas y el fortalecimiento de los centros de atención y justicia para las mujeres. Después, se señala el vínculo con el programa PILARES y la realización de campañas educativas.

En contraste, para el resto de los grupos de atención prioritaria (niñas, niños, jóvenes, adultos mayores, LGTBTTIQA, personas con discapacidad, migrantes etc.) se presentan muy pocos elementos y estrategias. Se señala, por ejemplo, que los programas dirigidos a niñas, niños y adolescentes se orientarán a la universalidad en zonas territoriales de muy alta y alta marginación, pero no se dice qué programas. De igual forma, se menciona que los programas Prepa Sí, Pensión de adultos mayores y Apoyos a personas con discapacidad, pasarán al control del Gobierno federal, pero no se detallan estrategias de complementariedad, o qué se hará con los recursos que dichos programas liberarán.

Hasta ahora se ha recuperado principalmente el contenido del eje 1, Igualdad de derechos. Los restantes ejes tienen menor injerencia en la política social, pero, aunque sea mínima, vale la pena reconocer su aportación.

El eje 2, Ciudad Sustentable, considera dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento a la economía social y al emprendimiento, de lo cual derivan acciones de apoyo para la conformación de cooperativas y empresas sociales. Dentro de este eje también se refiere la continuación del programa de Seguro de Desempleo.

El eje 3, Movilidad, tiene una composición un tanto distinta, al incluir un plan estratégico dividido en tres ejes: integrar, mejorar y proteger. También llama la atención que en este apartado se describen nuevamente principios orientadores (innovación, sustentabilidad, transparencia, equidad, género).

El eje 4, Capital Cultural de América, argumenta que parte del problema de inequidad en el disfrute y acceso a las expresiones culturales, y de oportunidades para el ejercicio de las artes, está asociado con la distribución territorial de las políticas culturales, fenómeno que se expresa principalmente en las zonas periféricas. Bajo este marco, se plantea que las políticas culturales deberán favorecer la construcción de comunidad, principalmente de los sectores históricamente excluidos, así como a la comunidad de creadores, artistas y promotores que participan en la vida cultural de la Ciudad. En ese sentido, se plantea la continuidad del Programa de Cultura Comunitaria, promoción de la cultura y el arte a través de los PILARES, la conformación de la Red de Casas de Cultura y Centros Culturales, programas de apoyo a la lectura, escritura y cineclubismo, y la creación de nuevos programas culturales.

Los restantes sub-ejes que contiene el apartado versan sobre la memoria y patrimonio cultural, educación y formación artística, festivales y fiestas, pueblos originarios y vinculación cultural e institucional.

En el caso de los pueblos originarios, que se consideran como parte del ámbito de la política social, se enlistan acciones para el rescate de la cultura, lengua, tradiciones, formas de organización, etcétera; la creación de mecanismos de registro desde los instrumentos normativos, que faciliten su identificación poblacional y geográfica; formación de capacidades para su participación en procesos de políticas públicas, entre otros.

También, en este eje se definen nuevos principios orientadores (promoción de la participación ciudadana, descentralización del desarrollo cultural, equidad en el acceso a la cultura, entre otros).

El eje 5, Cero Agresión Mayor Seguridad, y el eje 6, Innovación y Transparencia, no contienen elementos específicos (programas, estrategias, metas) para la planeación de la política social.

A partir de la visión de conjunto, se puede observar un desarrollo dispar a lo largo del PG, en lo relacionado con diversas dimensiones del bienestar. En primer lugar, en cuanto al grado de extensión y precisión contrasta en distintos temas. Para muestra, los apartados sobre poblaciones indígenas residentes y mujeres son notablemente más amplios, frente a otros grupos de atención prioritaria como jóvenes, personas con discapacidad, personas LGBTTTIQA, que apenas contienen algún párrafo, o inclusive no se desarrollan estrategias. Tal es el caso de las personas que residen en instituciones de asistencia social, personas privadas de su libertad, o de minorías religiosas que, si bien se mencionan, no se consideran acciones puntuales para su atención.

Por otra parte, la estructura de los ejes también es disímil. Por ejemplo, algunos sub-ejes, relativos a los derechos de las mujeres, pueblos originarios y poblaciones indígenas residentes, y cultura (1.5, 1.7, y del 4.1 al 4.7), no se desagregan en líneas de acción. Igualmente, los ejes 3 y 4 proponen principios orientadores particulares para su ámbito, lo cual puede entrar en tensión con los principios establecidos de antemano para todo el documento.

Finalmente, es importante señalar que el PG recupera la noción de mínimo vital,

En la Ciudad de México, la posibilidad de acceder, ejercer y disfrutar de nuestros derechos es desigual, por lo que es indispensable que los recursos, espacios, bienes y servicios públicos se ejerzan y provean con un enfoque de justicia e igualdad para todas las personas, independientemente de la demarcación, colonia, barrio o pueblo de la capital donde habitan. El núcleo de esta lucha política por el acceso y usufructo equitativo de los bienes y servicios de la ciudad, es el derecho a un mínimo vital para una vida digna, como lo establece la Constitución Política de la Ciudad de México (Gobierno de la Ciudad de México, 2019, pág. 27).

Sin embargo, a pesar de la importancia y énfasis que se otorga en el párrafo citado, no se generan estrategias para su eventual garantía. El impulso de Mi Beca para Empezar constituye la semilla en ese campo.

A modo de síntesis, la siguiente tabla muestra los programas sociales que derivan o son mencionados en el PG, clasificándolos por tema.

TABLA 8. PROGRAMAS SOCIALES QUE SE DESGLOSAN EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO

Tema	Programas
Educación	• Mejor Escuela • Uniformes y Útiles escolares • Programa extracurricular de actividades artísticas, científicas y deportivas en planteles de educación básica. • PILARES
Salud	• Médico en Tu Casa
Deporte	• Programa masivo de deporte comunitario
Vivienda	• Reconstrucción para viviendas afectadas por el sismo de 2017 • Mejora de vivienda y vivienda en conjunto • Apoyo a Unidades y Conjuntos Habitacionales
Mujeres	• Red de mujeres • PILARES
Jóvenes	• PILARES • Colaboración con el Gobierno federal en los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Jóvenes Escribiendo el Futuro • Programa de atención a jóvenes en colonias de mayor índice delictivo
Personas con discapacidad	• Programas de Empleo, en colaboración con empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil (OSC).
Empleo	• Seguro de desempleo • Formación de cooperativas y pequeñas empresas
Cultura	• Programa de Cultura Comunitaria • PILARES

Fuente: elaboración propia con base en el Programa de Gobierno 2019-2024

En total, se identifican 19 programas sociales a partir de los elementos que cita el PG. La cantidad es baja, si consideramos que a nivel central en 2019 se operaron 55 programas. Lo anterior puede mostrar dos aspectos: por un lado, la necesidad de continuar con una serie de programas heredados de la administración anterior, parte de los cuales han ido desapareciendo o transformándose; por otro, la prioridad que el Gobierno de la Ciudad otorgó a dichos programas dentro de la política social —como veremos, las prioridades en 2020 quedaron más claras. Ahora bien, algunos elementos del PG podrían quedar fuera de la tabla anterior, sea por la propia generalidad del PG, o porque las estrategias contenidas en él no se traducen en programas sociales, como por ejemplo el subsidio al transporte.

IV.3. Análisis global y tendencias generales de la política social en el contexto del cambio de gobierno

Una primera aproximación a la política social en la Ciudad de México entre 2018 y 2020 parte de ubicar el gasto público y social del periodo, analizando la evolución de sus componentes y situándolo en un contexto más amplio.²³ El Reglamento a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en el artículo 3, fracción III, adopta una definición que incluye los grandes rubros que componen el gasto social, definiéndolo como el

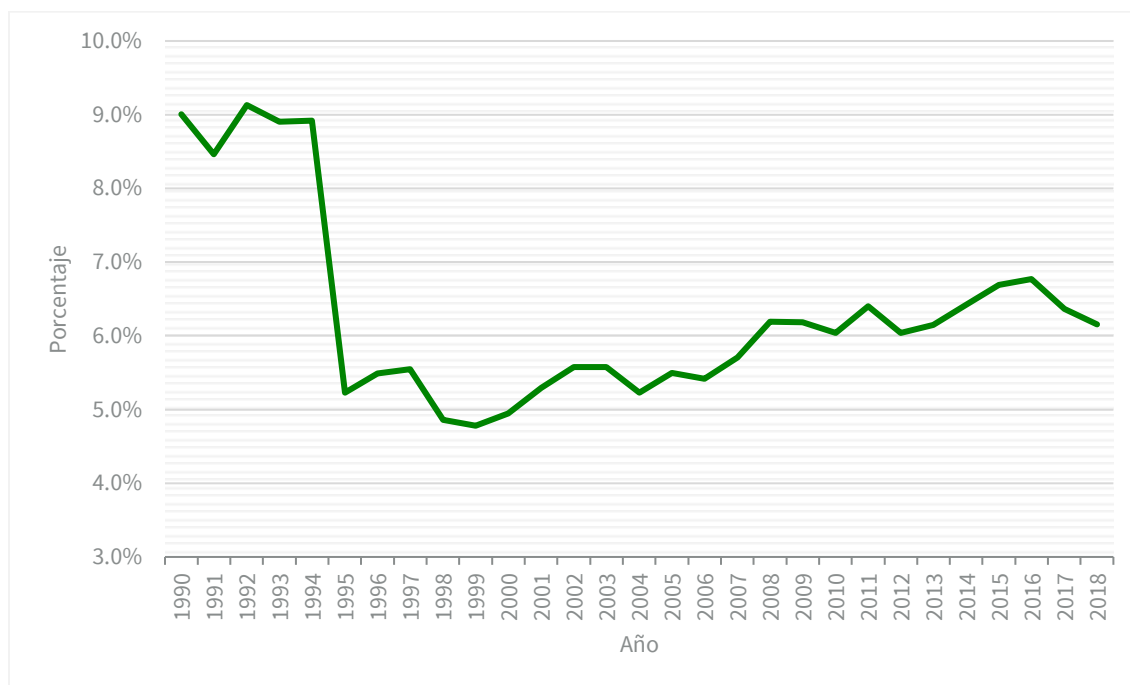
conjunto de recursos de la Administración Pública del Distrito Federal destinados a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la cohesión e integración social y la asistencia, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles (Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 2006).

La Ciudad de México ha recibido históricamente y por diversas razones un trato fiscal desfavorable por parte de las autoridades federales, al menos hasta 2018. Sin embargo, es fundamental destacar que, al contrario que en las demás entidades federativas, casi la mitad de los ingresos de la Ciudad de México proviene de fuentes locales, lo que permite un elevado margen de maniobra (Cardozo, Mundo, & Yanes, 2012). No resulta posible reflexionar sobre el problema de la política social en la Ciudad de México sin considerar la cuestión de la autonomía fiscal, del pacto de coordinación fiscal y del sistema de generación de ingresos públicos.

Un primer examen del presupuesto de la Ciudad de México desde 1990 a 2018 muestra en 1995 un desplome en la proporción del gasto público en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) de la Ciudad, a raíz de la crisis de diciembre 1994. Desde 1995 hasta 2018, el porcentaje de gasto público de la Ciudad como proporción del PIB se ha mantenido estable, entre 5 y 7%, lo que comprueba que no se han podido recuperar los niveles de inversión previos a 1994, cuando el presupuesto público de la Ciudad como proporción del PIB llegó a superar el 9%. No deja de resultar paradójico que la Ciudad de México, antes Distrito Federal, autónomo y democrático desde 1997, no haya podido disfrutar, hasta nuestros días, de las mismas proporciones de gasto público registradas durante el primer quinquenio de los años 90.

²³ A pesar de que el alcance general del apartado IV está acotado al análisis de las políticas de bienestar entre 2018 y 2019, ya que se desarrolla un apartado específico sobre los cambios en 2020, para efectos de la presentación de algunas gráficas y cuadros se tomará el periodo 2018-2020, con el propósito de favorecer la claridad en la explicación. Lo anterior no evita que el grueso del análisis del capítulo, así como su énfasis, se encuentre en lapso 2018-2019.

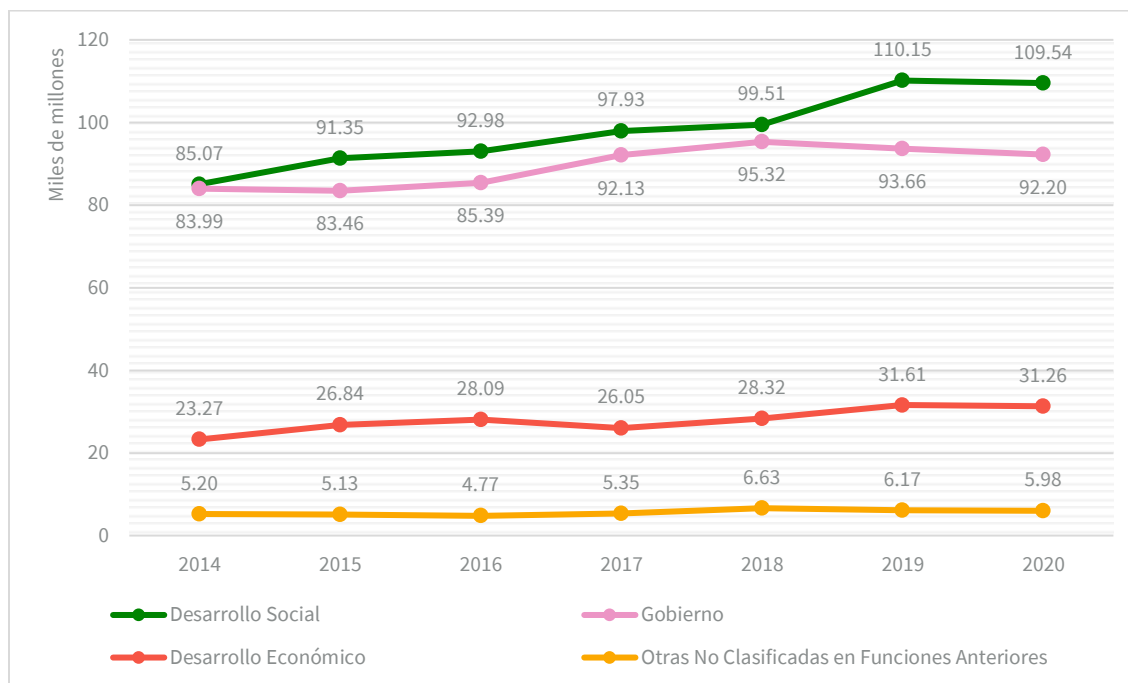
GRÁFICA 2. GASTO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: PIB: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa y Presupuesto: Secretaría de Finanzas. Series históricas. Cuenta Pública. Nota: se utilizó deflactor para presupuesto con base en el índice de precios al consumidor del INEGI

Este indicador resulta elocuente: desde el comienzo de su historia democrática, la Ciudad de México ha tenido que enfrentar restricciones presupuestarias severas, debido a que el Congreso de la Unión, controlado por partidos opuestos a los que gobernaron la Ciudad a partir de 1997, ha tenido la prerrogativa de aprobar el techo de endeudamiento local, situación que no ocurría para el resto de las entidades federativas. Esta situación se modificó mediante la reforma de enero 2016. No obstante, lo anterior limitó los alcances y el impacto de las políticas públicas implementadas. Ante ello, la Ciudad aparece con una situación ambivalente; cuenta con mayor autonomía fiscal, lo cual ha sido un elemento central para impulsar sus políticas sociales, pero ha sufrido una presión producida, hasta 2018, por una cuasi hostilidad financiera por parte del Gobierno federal.

GRÁFICA 3. EVOLUCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO
(2020=100)



Fuente: elaboración propia con base en el presupuesto de egresos, a precios constantes de 2020.

La gráfica 3 muestra que el gasto social siempre ha sido la principal partida programada desde 2014.²⁴ El cambio más relevante que se observa entre 2018 y 2019 es el incremento del presupuesto destinado a desarrollo social, aunque para 2020, en términos reales, se aprecia un ligero decremento.

²⁴ El periodo de comparación inicia en 2014 debido a que antes de ese momento la Ciudad contaba con otra clasificación funcional del gasto, lo que produce problemas de comparabilidad de la información.

GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO, COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DEL GASTO

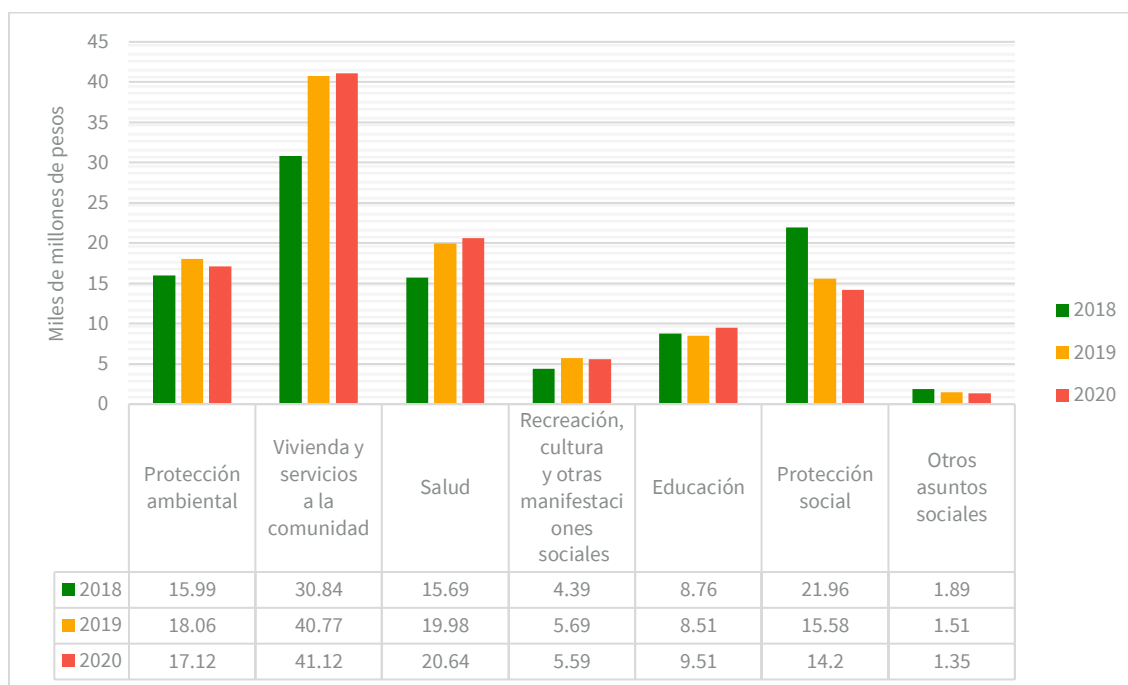


Fuente: elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos 2014-2020

La gráfica 4 muestra la evolución de la clasificación funcional del gasto como porcentaje del total. Como se observa en los gráficos, el principal rubro de gasto en la Ciudad ha sido históricamente el social, que siempre ha superado el 40% del total. Entre 2018 y 2020, la relevancia del gasto social se ve reforzada en más de dos puntos porcentuales. Este indicador muestra con mayor claridad que en el contexto del cambio de gobierno se ha producido una recapitalización de las políticas sociales.

La gráfica 5 muestra un mayor desglose de distintos rubros al interior de la categoría funcional de gasto social. El sentido de las gráficas refleja nuevamente el incremento presupuestal experimentado por el gasto social, a través de sus diversos componentes; no obstante, respecto de 2019 a 2020 se aprecia una ligera disminución, en términos reales, de los rubros Protección Ambiental y Recreación y Cultura. Nótese que sólo dos rubros disminuyeron de manera sostenida en el periodo 2018-2020: Protección Social, que experimenta una caída de prácticamente 8 puntos porcentuales; y Otros Asuntos Sociales, que perdió menos de un punto porcentual de manera acumulada. Lo anterior se relaciona con el traspaso al nivel federal, en 2019, de la Pensión para Adultos Mayores. Los demás rubros incluidos se incrementan como resultado del cambio de gobierno.

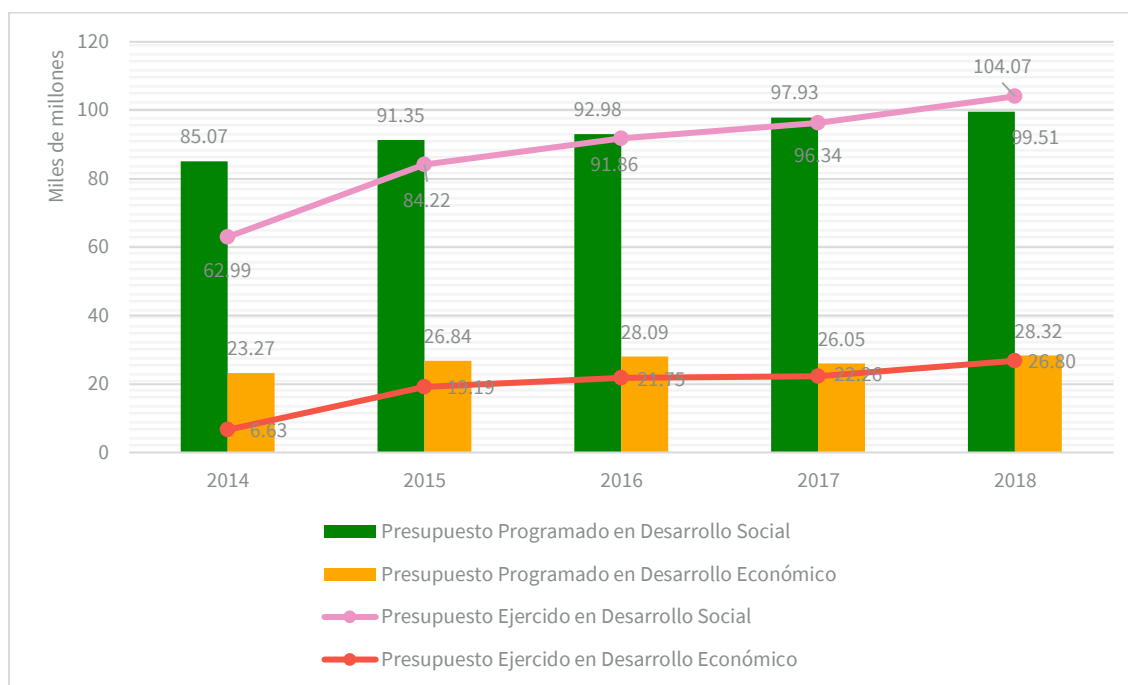
GRÁFICA 5. EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL, 2018-2020
(2020=100)



Fuente: elaboración propia a partir del presupuesto de egresos, a precios constantes de 2020.

Los incrementos más acusados en el gasto social se producen en el rubro de vivienda y servicios a la comunidad y en el de salud. El comportamiento del gasto social en las categorías de vivienda y servicios a la comunidad, en el nivel agregado, no se corresponde necesariamente con la ampliación de programas sociales, sino con mayores inversiones u obras públicas que no necesariamente se etiquetan como programa social. Ello se verifica a través del elemento previamente citado asociado a que, del universo del gasto social, que alcanzó en 2020 aproximadamente 110 mil millones de pesos, solamente un poco más de 11 mil millones se etiqueta como capítulo 4000 (programas o apoyos sociales directos). En ese sentido, considerando las proporciones mencionadas, cualquier incremento relevante acumulado del gasto social lo habitual es que responda esencialmente a variaciones del resto de sus componentes, es decir, a dinámicas exógenas y no necesariamente relacionadas con el presupuesto ejercido a través de programas sociales (capítulo 4000), que es un porcentaje minoritario. En ese sentido, una de las principales limitaciones en los alcances del presente trabajo reside precisamente, como se ha señalado, en que su enfoque está basado en los programas sociales, dejando relativamente a un lado el resto de las inversiones en materia de bienestar.

GRÁFICA 6. RELACIÓN ENTRE EL GASTO PROGRAMADO Y GASTO EJERCIDO EN DESARROLLO SOCIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO (2020=100)

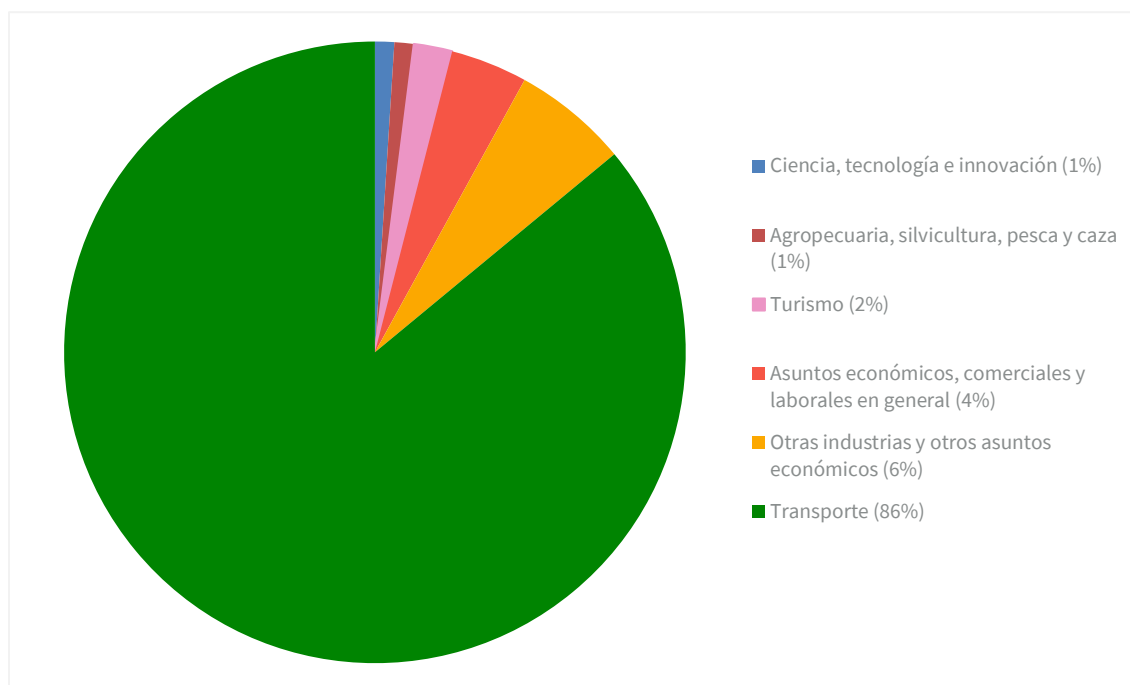


Fuente. elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública 2014-2018, a precios constantes de 2020.

La gráfica 6 muestra las diferencias que sufren las asignaciones de recursos por función del gasto en desarrollo social y económico con relación al presupuesto aprobado. Durante la administración anterior se observó, en ambos casos, una tendencia a ejercer menos recursos de los programados, lo cual abre espacios importantes para el subejercicio. A pesar de que esta brecha se ha ido reduciendo, sería importante considerar mecanismos que aseguren la distribución presupuestal establecida en los instrumentos de planeación, sin menoscabo de la propia flexibilidad financiera que el gobierno debe guardar.²⁵

²⁵ Es fundamental considerar que todos los análisis presupuestarios se realizan sobre el presupuesto programado, ya que la publicación de las cuentas públicas se realiza mucho después de concluir el ejercicio, por lo que para efectos de comparación debe tomarse siempre lo programado, para poder llegar hasta el 2020. La gráfica 6 es la única que muestra una comparación entre lo programado y lo ejercido.

GRÁFICA 7. DISTRIBUCIÓN POR COMPONENTE DEL GASTO EN DESARROLLO ECONÓMICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2019 (2020=100)



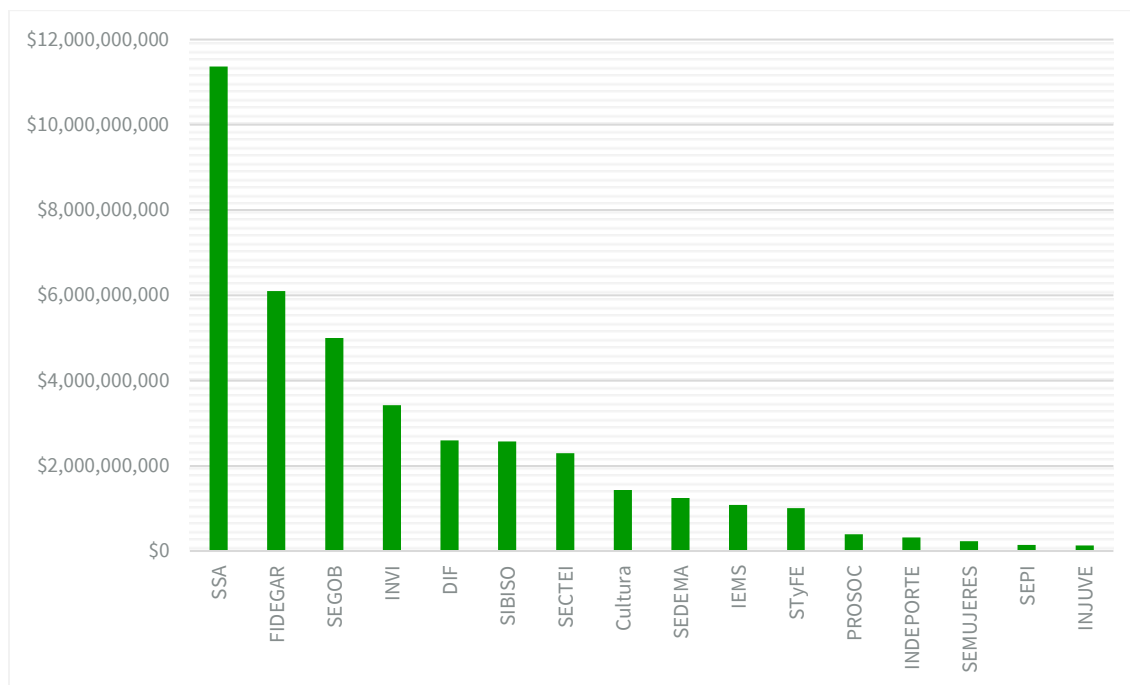
Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos 2019, a precios constantes de 2020

En materia de bienestar, resulta importante identificar las principales acciones de la Ciudad también en el rubro de desarrollo económico. Como se observa en la gráfica 7, las inversiones en transporte acaparan una amplia mayoría del gasto dedicado al desarrollo económico en la Ciudad de México. Cabe señalar que, mientras la definición de gasto social contenida en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal ubica el subsidio al transporte como un componente del gasto social, en el desglose que se presenta anualmente del presupuesto de egresos este elemento aparece como gasto en desarrollo económico. Sería necesario armonizar la normativa al respecto y, dada su relevancia, conservar los subsidios al agua y al transporte como partes del gasto social, ya que tienen un impacto fundamental en el bienestar y el ingreso disponible de los hogares.

Por su parte, la gráfica 8 muestra el presupuesto asignado a algunas de las principales instituciones y secretarías del Gobierno de la Ciudad de México en 2020. Destaca el de la Secretaría de Salud, cuyo gasto prácticamente duplica a la dependencia ubicada en segundo lugar, FIDEGAR. La mayor parte del presupuesto de la Secretaría de Salud se orienta a financiar y a fortalecer los servicios públicos de salud, por lo que, en correspondencia, esta dependencia prácticamente no ejerce recursos a través de programas sociales. En contraste, la mayoría de los recursos de FIDEGAR se erogan en programas sociales, como Mi Beca para Empezar o Mejor Escuela. Como trasfondo de esta aparente discrepancia se ubica el hecho fundamental de que el Gobierno de la Ciudad no cuenta con la rectoría y la administración directa de la educación en la capital, herramientas que sí atesora con relación a los servicios de salud local. Esto

último explica que la mayor parte del gasto en salud se destine a la inversión en infraestructura hospitalaria y al mantenimiento y ampliación de las capacidades del sistema local, como se detallará; mientras que el gasto en educación se aplique a través de programas sociales.

GRÁFICA 8. PRESUPUESTO TOTAL POR DEPENDENCIA DURANTE 2020



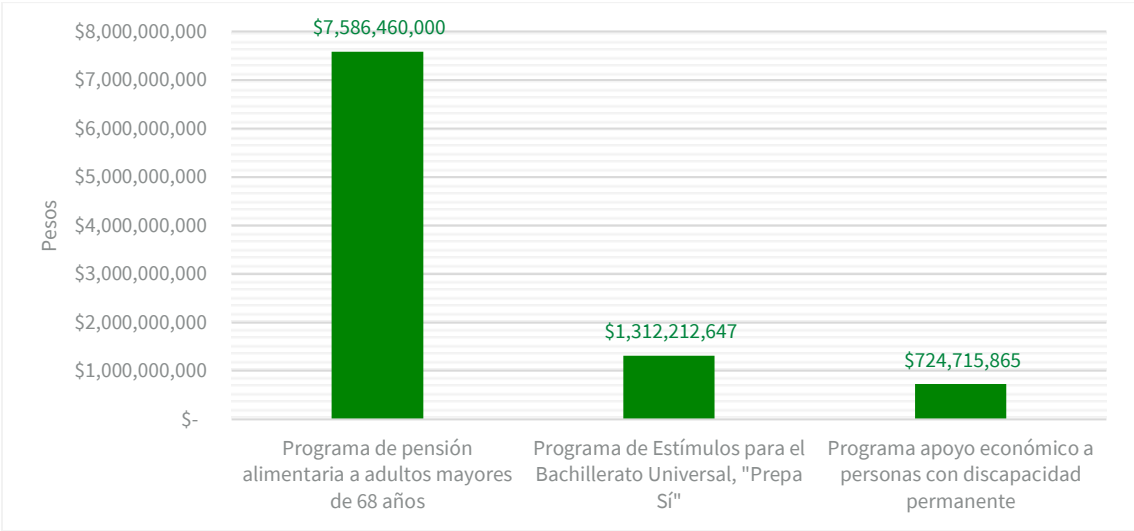
Fuente: elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos 2020.

Por otro lado, uno de los primeros elementos insoslayables del resultado electoral de 2018 es la nueva dinámica de alineación, sintonía y coordinación política e institucional entre el Gobierno de la Ciudad de México y el Gobierno federal. Como ha sido subrayado, uno de los rasgos distintivos de las políticas públicas de desarrollo social en la Ciudad desde 1997 hasta 2018 ha sido su cuasi-antagonismo y oposición, aunque con distintos grados, a las estrategias implementadas en el nivel federal, situación que ha arrojado episodios de tensión y discrepancia, más abierta o soterrada en función de las características de cada periodo. En todo caso, una de las definiciones centrales de la política social en la Ciudad de México, por ejemplo, en cuanto al binomio universalidad/focalización, fue la contraposición o confrontación abierta con los paradigmas del modelo federal, que impulsaba como premisa única, políticas subsidiarias y focalizadas. Este esquema de relaciones entre niveles de gobierno generó perjuicios significativos para la Ciudad, por ejemplo, en materia de coordinación y de asignación presupuestaria; pero también, de forma paradójica, contribuyó a consolidar los asideros de una política de bienestar innovadora, con enfoque de derechos y de mayor amplitud que la diseñada desde el nivel federal, además de arraigar la autonomía político-administrativa de la Ciudad, lo cual constituye un legado estratégico.

El inédito clima de coordinación política entre el Gobierno de la Ciudad de México y la administración federal genera importantes ventajas. Existe una oportunidad histórica, que ya se ha venido desarrollando y materializando, de articular una nueva relación de coordinación institucional de esfuerzos y programas en materia social, que redunde en un efecto multiplicador de la eficiencia del gasto en la Ciudad y fortalezca el impacto de las estrategias articuladas desde ambos niveles de gobierno. Ello ya se ha expresado y concretado en temas centrales como el educativo, la pensión para adultos mayores o la provisión de servicios de salud. Consideramos que este tipo de esquemas de colaboración son esenciales y, desde el punto de vista de la calidad de la política social de la Ciudad de México, sería necesario que se institucionalicen y desarrollen.

La gráfica 9 muestra cómo a partir del traslado al ámbito federal de la Pensión de Adultos Mayores, del Programa de Becas en el Bachillerato y del Programa de apoyo a personas con discapacidad permanente, la Ciudad pudo disponer de un relevante volumen adicional de recursos públicos, equivalente a más de 9,600 millones de pesos anuales en promedio a partir de 2020.²⁶ Estos recursos no se trasladaron en su totalidad, según lo que se observará más adelante, hacia los programas sociales. En ese sentido, se registra una disminución del gasto del Gobierno de la Ciudad en programas sociales, aunque los programas no desaparecieron, puesto que siguen operando a través del Gobierno federal.

GRÁFICA 9. PRESUPUESTO EN 2018 DE PROGRAMAS SOCIALES TRASPASADOS EN 2019 AL NIVEL FEDERAL



Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación de programas sociales de 2018.

²⁶ En 2019, el ahorro presupuestal derivado de las transferencias de programas a nivel federal fue menor, tomando en cuenta que, durante una parte del año, la hacienda pública de la Ciudad aún financió parte de los tres programas referidos en la gráfica 9.

Al considerar lo anterior, el actual gobierno ha diseñado y propuesto una reestructuración relativamente amplia de la política social en la Ciudad de México, con base en tres pilares fundamentales:

- a. Recuperación y creación de políticas y programas de diseño universal, de amplio alcance y cobertura.
- b. Eliminación de programas focalizados y asistencialistas, con baja cobertura y presupuesto.
- c. Prelación presupuestaria de programas educativos y dirigidos a la infancia, que conforman el núcleo, en términos de prioridades, discurso y por su mayor pobreza, de las políticas públicas en materia de bienestar.

Lo anterior se verifica al analizar la puesta en marcha de varias acciones afirmativas y programas sociales a favor de la infancia en 2019. Por ejemplo, se duplicó la asignación presupuestaria y los apoyos para útiles y uniformes escolares, lo cual ha logrado que la actual transferencia, según precios de mercado, sea suficiente para la adquisición de un paquete de útiles y de los respectivos uniformes. Es fundamental reconocer que este incremento en el presupuesto ya había sido recomendado por la evaluación de las políticas de infancia de 2009 realizada por Evalúa (Minujin, 2009). También se mejoró la dotación de alimentos del Programa de Alimentos Escolares (antes Desayunos Escolares), que ahora entrega frutas frescas y alimentos.

Además de lo mencionado, tres de los programas nuevos implementados a partir de 2019 por el Gobierno de la Ciudad de México que contribuyen al derecho a la educación cuentan con sendos diseños universales:

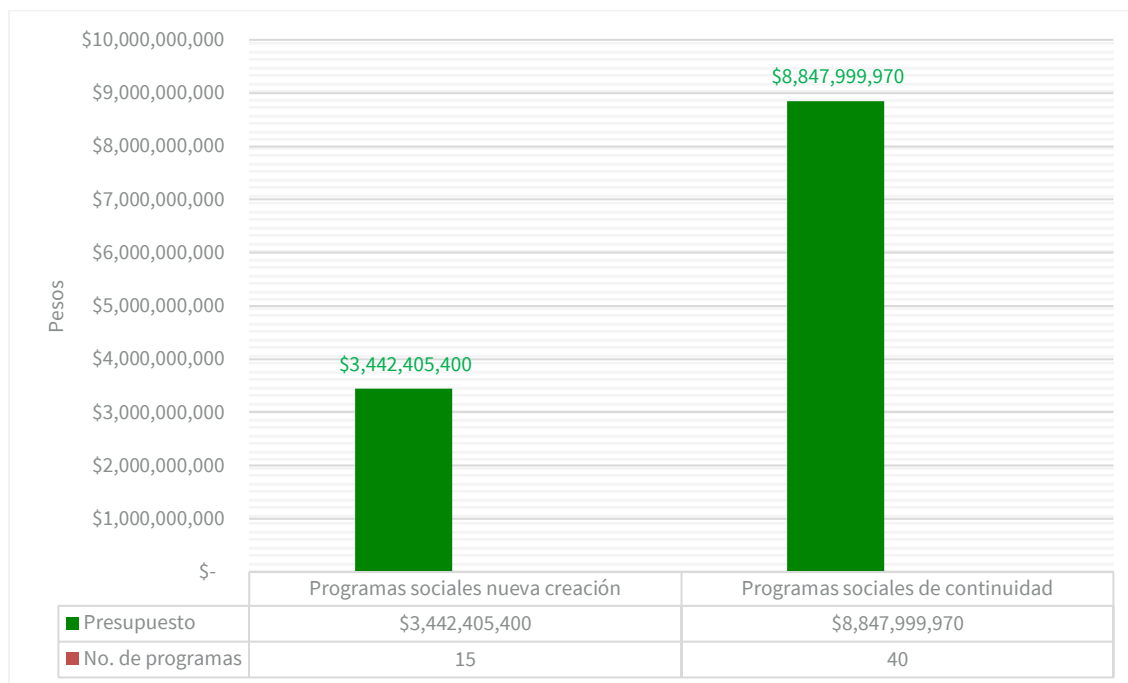
- a. Mejor Escuela, que busca articular un proceso, mediante de la participación de la comunidad educativa y de los padres de familia, de rescate y mantenimiento menor de la infraestructura educativa. El componente participativo ha sido bien recibido entre los padres y madres de familia, además de generar una contribución central al bienestar de los menores en las escuelas públicas (Aramburu, 2020).
- b. PILARES, que supone la creación de centros comunitarios en las diferentes alcaldías de la Ciudad, los cuales están dotados de Ciberescuelas (con equipos de cómputo y acceso gratuito a internet), talleres para la educación de la autonomía económica (preferentemente de las mujeres) y otros talleres para el desarrollo de las habilidades cognitivas, socioemocionales, digitales, y para el cultivo de diferentes manifestaciones artísticas y deportivas. Los PILARES, además, se ubican en las 333 colonias más desfavorecidas de la Ciudad de México, a partir de diversos indicadores, como el grado de desarrollo social, volumen de población joven desempleada o incidencia delictiva. El programa ha tenido una gran acogida y aceptación entre la población usuaria de los centros y plantea elementos innovadores y disruptivos de gran relevancia en su diseño (Arzate, 2020).

- c. Mi Beca para Empezar, que se ha convertido en el principal programa social en la Ciudad de México y consiste en la entrega de una beca universal a todos los niños y niñas inscritas en los niveles de preescolar, primaria y secundaria pública, así como a los de educación especial. Este programa contrasta fuertemente con el extinto Niños Talento, que era un programa con enfoque meritocrático que apoyaba a infantes con alto rendimiento escolar (Damián, A. et al., 2020). Este proceso de transformación es emblemático en la reestructuración de la política social que se está llevando a cabo por el actual gobierno, como ha sido analizado en la evaluación específica de la materia.

La gráfica 10 permite apreciar la dimensión, en términos presupuestarios, de la reestructuración de la política social concretada en 2019. Casi 30% del gasto en programas sociales en 2019 correspondió a nuevos programas sociales, lo que indica las prioridades y énfasis de las nuevas estrategias. Ello significa que la renovación y reestructuración de la política social, a pesar de sus rasgos de continuidad, ha sido una realidad en la Ciudad de México en el periodo estudiado. En contraste con lo anterior, el gráfico indica, por otra parte, la permanencia de una mayoría de programas sociales en 2019 con respecto a 2018, lo que expresa, a pesar de la alternancia política, el arraigo de una buena parte de los programas. Esto se refleja también en el gasto erogado en programas nuevos en contraste con lo etiquetado en programas de continuidad. Ello se explica por la presencia de un cierto patrón de continuidad que, salvo en 2018, ha permanecido en la correlación de fuerzas políticas en la Ciudad de México. Como se mencionó, una buena parte de los programas de la administración de Mancera fueron de continuidad con los de sus predecesores y así sucesivamente.

Un dato que se confirma es que el presupuesto y el tamaño promedio de los programas nuevos es significativamente superior al presupuesto y al tamaño promedio de los programas que se eliminan. El presupuesto promedio de los nuevos programas es de aproximadamente 229 millones de pesos, frente al promedio de 22,7 millones de los que se eliminan. Por tanto, los nuevos programas son diez veces más grandes, en términos de presupuesto, que los cancelados. Lo anterior refleja la voluntad que ha mostrado la nueva administración para diseñar programas con presupuestos, alcances y coberturas más amplias. Significa, también, que varios de los nuevos programas del Gobierno de la Ciudad de México privilegian la implementación de un diseño universal.

GRÁFICA 10. PRESUPUESTO EN PROGRAMAS SOCIALES DE NUEVA CREACIÓN Y EN PROGRAMAS SOCIALES DE CONTINUIDAD EN 2019



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

Otros programas con un diseño universal también han experimentado procesos de reforzamiento, en términos presupuestarios y de diseño. Es el caso del Programa de Comedores Públicos y Comunitarios de la Ciudad de México²⁷ y de Alimentos Escolares. Otras áreas que tienen un efecto positivo en el bienestar, como medio ambiente y desarrollo rural, también han visto un aumento ampliamente significativo de los recursos asignados a sus programas. De hecho, uno de los principales programas sociales del nuevo gobierno es Altépetl, una ambiciosa estrategia cifrada en aproximadamente 1,000 millones de pesos para el rescate, rehabilitación, mantenimiento y reforestación del suelo de conservación de la capital. En cuanto a otros rubros fundamentales en términos de bienestar, como vivienda o empleo, se observa un patrón de mayor continuidad con respecto a lo realizado por administraciones anteriores.

Los nuevos programas del Gobierno de la Ciudad de México en 2019 se abocaron principalmente al sector educativo, cultural, espacio público y medioambiental. Además, se articula un programa especial de

²⁷ Se puede decir que los Comedores de la Ciudad tienen una cobertura semi-universal, en tanto se localizan en lugares específicos, generalmente en zonas con elevada pobreza o en los alrededores de hospitales de la Ciudad de México. Aun así, tienen un carácter universal en tanto quienes acuden a éstos no requieren demostrar la necesidad, por lo que en la práctica se da una auto-focalización.

apoyo a las personas damnificadas durante el sismo de 2017. Resulta ésta una fotografía del énfasis de política pública con el que comienza el nuevo gobierno.

TABLA 9. NUEVOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2019

#	Programa	Dependencia	Presupuesto
1	"Ponte Pila" deporte comunitario	INDEPORTE	\$127,116,000.00
2	Altépetl	SEDEMA	\$1,000,000,000.00
3	Ciberescuelas en PILARES	SECTEI	\$99,535,000.00
4	Coinversión para la igualdad de la Ciudad de México	SEMÚJERES	\$7,000,000.00
5	Colectivos culturales comunitarios Ciudad de México 2019	CULTURA	\$33,929,000.00
6	Educación para la autonomía económica en PILARES	SECTEI	\$56,491,000.00
7	Mejor escuela	FIDEGAR	\$282,500,000.00
8	Mi beca para empezar	FIDEGAR	\$1,470,200,000.00
9	Mi beca para terminar la prepa en PILARES	SECTEI	\$12,039,200.00
10	Programa de fortalecimiento y apoyo a las comunidades indígenas 2019	SEPI	\$7,400,000.00
11	Programa especial 2019 de apoyo a personas que perdieron algún familiar en el sismo del 19 de septiembre del 2017	DIF	\$5,472,000.00
12	Promotores culturales de la Ciudad de México	CULTURA	\$65,680,000.00
13	Red de mujeres por la no violencia de la Ciudad de México	SEMÚJERES	\$38,400,000.00
14	Servidores de la ciudad	SIBISO	\$130,000,000.00
15	Talleres de artes y oficios comunitarios	CULTURA	\$106,643,200.00
	Total		\$3,442,405,400.00

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

La comparación entre los programas que desaparecen (tabla 10) y los nuevos programas de 2019 (tabla 9) aporta elementos de análisis funcionales para los objetivos de nuestra evaluación. El primer dato que se muestra es la amplitud de la reestructuración de política social implementada. Se eliminan un total de 27 programas sociales, los cuales representan prácticamente la mitad de los que se operan el año de referencia. Sin embargo, a pesar del abultado número de programas, el presupuesto total asignado en 2018 a los que desaparecieron en 2019 es de aproximadamente 613,6 millones de pesos. Así, los programas que desaparecieron fueron en promedio de 22,7 millones de pesos; se trataba de programas, en general, de reducido alcance y bajas coberturas. Si se elimina del cálculo dos programas que en 2018 tuvieron más de 100 millones de pesos, el promedio del gasto asignado de los eliminados sería aún inferior.

TABLA 10. PROGRAMAS SOCIALES QUE OPERARON EN 2018 Y DESAPARECEN EN 2019

#	Programa	Dependencia	Presupuesto
1	Programa para el rescate, conservación y preservación de los bienes patrimoniales de la zona patrimonio en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta	AZP	\$17,000,000
2	Proceso integral para el diagnóstico y atención a la sobredotación intelectual (PIDASI) para el ejercicio 2018	DIF	\$2,880,000
3	Fomento para la creación de sociedades cooperativas 2018	DIF	\$1,860,000
4	Cunas CDMX 2018	DIF	\$14,880,000
5	Entregas de despensas (apoyos alimentarios) a población en condiciones de vulnerabilidad 2018	DIF	\$36,921,000
6	Jóvenes en impulso 2018	INJUVE	\$32,130,200
7	Fondos de apoyo para la conservación y restauración de los ecosistemas a través de la participación social (PROFACE) para el ejercicio fiscal 2018	SEDEMA	\$105,868,589
8	Equidad para los pueblos indígenas, originarios y comunidades de distinto origen nacional, 2018	SEDEREC	\$11,254,823
9	Recuperación de la medicina tradicional y herbolaria, 2018	SEDEREC	\$4,588,666
10	Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante, actividad institucional impulso a la mujer huésped y migrante, 2018	SEDEREC	\$4,485,611
11	Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante. actividad institucional mujer indígena y pueblos originarios, 2018	SEDEREC	\$4,485,610
12	Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante. actividad institucional impulso a la mujer rural, 2018 (promoción de la equidad y el desarrollo de las mujeres rurales en la Ciudad de México)	SEDEREC	\$3,399,000
13	Agricultura sustentable a pequeña escala (ASPE) 2018	SEDEREC	\$28,510,817
14	Desarrollo agropecuario y rural, 2018 (impulso a las actividades rurales y agropecuarias en la Ciudad De México)	SEDEREC	\$28,285,149
15	Cultura alimentaria, artesanal, vinculación comercial y fomento de la interculturalidad y ruralidad, 2018	SEDEREC	\$17,426,613
16	Turismo alternativo y patrimonial 2018	SEDEREC	\$2,752,010
17	Aliméntate 2018	SEDESO	\$62,000,000
18	Otorgamiento de ayudas para la prestación de servicios de tratamiento contra el consumo de sustancias psicoactivas a organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y privados en la Ciudad De México (PROSUST)	IAPA	\$2,400,000
19	Crecimiento social sostenido	SEDESO	\$12,360,000
20	Hábitos saludables CDMX	SEDESO	\$10,500,000
21	Inclusión social para el empoderamiento	SEDESO	\$2,000,000
22	Servicios saludarte CDMX, para la continuidad del ciclo escolar 2017-2018	SEDU	\$132,145,906
23	Maestr@ en tu casa	SEDU	\$35,190,200

24	Formación y actualización en educación inicial y preescolar, para las personas que ofrecen atención educativa asistencial, en los centros de atención y cuidado infantil (CACI), en la modalidad públicos y comunitarios de la Ciudad de México	SEDU	\$2,156,800
25	Mi primer trabajo, para el ejercicio fiscal 2018	STyFE	\$30,500,000
26	Apoyo a la capacitación en el trabajo y fomento al empleo a la productividad, para el ejercicio fiscal 2018	STyFE	\$6,645,000
27	Inclusión laboral para personas en condición de integración social (poblaciones callejeras), para el ejercicio fiscal 2018	STyFE	\$1,000,000
	Total		\$613,625,994

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: El programa Niñas y niños talento se transformó en agosto de 2019 en el programa social Mi beca para empezar y la acción social Aprende y crea DIFerente.

En adición a lo anterior, se identifica en 2019 una reducción en el número de programas sociales, cuyo fin es incrementar la eficiencia y reducir la dispersión. En 2018 había 67 programas registrados y el presupuesto total se caracterizaba por mostrar una clara fragmentación: un tercio de los programas (en total 21) no alcanzaba los cinco millones de pesos de presupuesto. Se ha señalado insistentemente por la literatura especializada que uno de los problemas de la política social en la Ciudad de México ha sido la proliferación de múltiples, heterogéneos y diversos programas con baja asignación presupuestal, reducidos alcances y limitados impactos y coberturas. Así, como parte de la decisión política de reducir los márgenes de discrecionalidad y posible uso clientelar de programas, en 2019 el Gobierno de la Ciudad reduce el número de programas y se registran 55 programas, en total 12 menos que en 2018, comenzando un proceso de compactación que ha continuado en 2020.²⁸

Entre los programas que se eliminan y, en su caso, se sustituyen por otros, destacan tres diferentes dirigidos a la equidad de la mujer indígena —con matices, pero prácticamente idénticos— que contaban con presupuestos y Reglas de Operación distintas. Estos programas fueron sustituidos en 2019 por las estrategias desarrolladas por la nueva Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios, que implementó dos programas sociales de apoyo a pueblos, comunidades y organizaciones indígenas. Para 2020, como veremos en el apartado correspondiente, dichos programas se encontraban en proceso de rediseño al momento de terminar esta evaluación.

Otros programas que se eliminan son aquellos que consistían en la entrega de despensas a la población. Consideramos que esta supresión se trata de un enfoque acertado de política pública, ya que la entrega de despensas, salvo en contextos de emergencia o extraordinarios, contribuye a reproducir imaginarios clientelares, así como la cultura de la dádiva, en un contexto marcado por la precariedad y la pobreza. La apuesta por un modelo abierto de comedores públicos es más adecuado y pertinente, en términos

²⁸ En 2019 se eliminaron 27 programas, pero se crearon 15 nuevos, lo que arroja un saldo neto de 55 programas para 2019, frente a los 67 registrados en 2018.

de diseño, que la entrega de despensas, y produce ahorros más significativos para la economía familiar, sin la estigmatización y la reproducción de prácticas culturales regresivas.

Destaca también la fragmentación existente en los programas de la extinta SEDEREC, que contó con hasta 11 programas en 2018, varios de los cuales estuvieron enfocados al sector agrícola. Varias de estas estrategias fueron sustituidas por el Programa Altépetl que, como se dijo, se dotó de 1,000 millones de pesos, algunos de cuyos componentes se destinan a la promoción de la producción agrícola en zonas rurales de la Ciudad de México.

Para efectos de realizar una comparación entre el gasto en programas sociales entre 2018 y 2019, la tabla 11 no considera los tres programas que se llevan a cabo por el Gobierno federal desde mediados de 2019 (Prepa Sí, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad Permanente). Sin considerar estos programas, se puede observar un incremento significativo en el gasto en programas sociales entre los dos años.

TABLA 11. NÚMERO Y PRESUPUESTO DE PROGRAMAS SOCIALES POR DEPENDENCIA EN 2018 Y EN 2019

2018					2019				
#	Dependencia	Número de programas	Presupuesto programado (2020=100)	Presupuesto programado (precios corrientes de 2018)	#	Dependencia	Número de programas	Presupuesto programado (2020=100)	Presupuesto programado (precios corrientes de 2019)
1	AZP	1	\$18,316,706	\$17,000,000	1	CULTURA	3	\$212,931,372	\$206,252,200
2	DIF	14	\$1,636,322,840	\$1,518,694,890	2	DIF	11	\$1,402,298,236	\$1,358,311,334
3	FIDEGAR	1	\$136,008,686	\$126,231,628	3	FIDEGAR	5	\$3,042,108,228	\$2,946,684,220
4	IAPA	1	\$2,585,888	\$2,400,000	4	IEMS	1	\$71,234,463	\$69,000,000
5	IEMS	1	\$74,344,279	\$69,000,000	5	INDEPORTE	3	\$138,459,148	\$134,116,000
6	INDEPORTE	3	\$5,117,903	\$4,750,000	6	INJUVE	1	\$35,572,839	\$34,457,000
7	INJUVE	2	\$59,230,044	\$54,972,260	7	INVI	2	\$650,074,453	\$629,683,098
8	INVI	2	\$405,927,506	\$376,747,188	8	PROSOC	1	\$247,772,045	\$240,000,000
9	PROSOC	1	\$118,519,864	\$110,000,000	9	SECTEI	3	\$173,507,743	\$168,065,200
10	SEDEMA	1	\$114,068,462	\$105,868,589	10	SEDEMA	2	\$1,238,860,224	\$1,200,000,000
11	SEDEREC	11	\$135,243,288	\$125,521,251	11	SEDESA	1	\$37,475,522	\$36,300,000
12	SEDESO	15	\$1,246,142,666	\$1,156,563,028	12	SEGOB	2	\$4,129,534	\$4,000,000
13	SEDU	3	\$182,620,693	\$169,492,906	13	SEMUJERES	3	\$67,073,957	\$64,970,000
14	SEGOB	2	\$2,052,549	\$1,905,000	14	SEPI	3	\$17,860,235	\$17,300,000
15	STyFE	6	\$680,895,375	\$631,948,844	15	SIBISO	8	\$716,370,925	\$693,900,000
Total general		64	\$4,817,396,747	\$4,471,095,584	16	STyFE	3	\$671,776,686	\$650,704,581
					Total general		52	\$8,727,505,610	\$8,453,743,633

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2018 y 2019. Nota: Los programas donde participe más de una dependencia se adjudican a la que tenga mayor responsabilidad directa en la operación del programa. En ese sentido, la Ley establece que la instancia responsable del programa de útiles y uniformes es SIBISO, pero la operación y el financiamiento ha recaído en FIDEGAR, por lo que en la evaluación se asignan a esta dependencia. Es importante referir que no se contabilizó la Pensión alimentaria de adultos mayores en 2019 ya que, a final de ese año, el programa ya se había transferido al nivel federal, pero es importante considerar que este programa fue otorgado por la SIBISO hasta agosto del 2019. En adelante se conservarán para distintos análisis los criterios referidos.

No obstante, ese incremento, de casi 4,000 millones de pesos entre 2018 y 2019 (a precios constantes de 2020) podría haber sido significativamente mayor si el conjunto del ahorro generado por la transferencia de programas, equivalente a más de 9,600 millones de pesos, se hubiera destinado en su totalidad a programas sociales.

Una primera aproximación a los programas sociales en 2019 muestra algunos patrones relevantes de cambio en cuanto a la distribución presupuestaria. Un primer dato es la pérdida de peso presupuestario de la Secretaría de Desarrollo Social, en 2019 ya Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. Ello se explica por el nuevo reparto de programas entre el Gobierno federal y el Gobierno de la Ciudad de México, que ha sido señalado anteriormente; particularmente por el traspaso del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores al nivel federal, el cual fue en 2018 la principal estrategia en materia social del Gobierno de la Ciudad, misma que erogaba más de 7,000 millones de pesos.

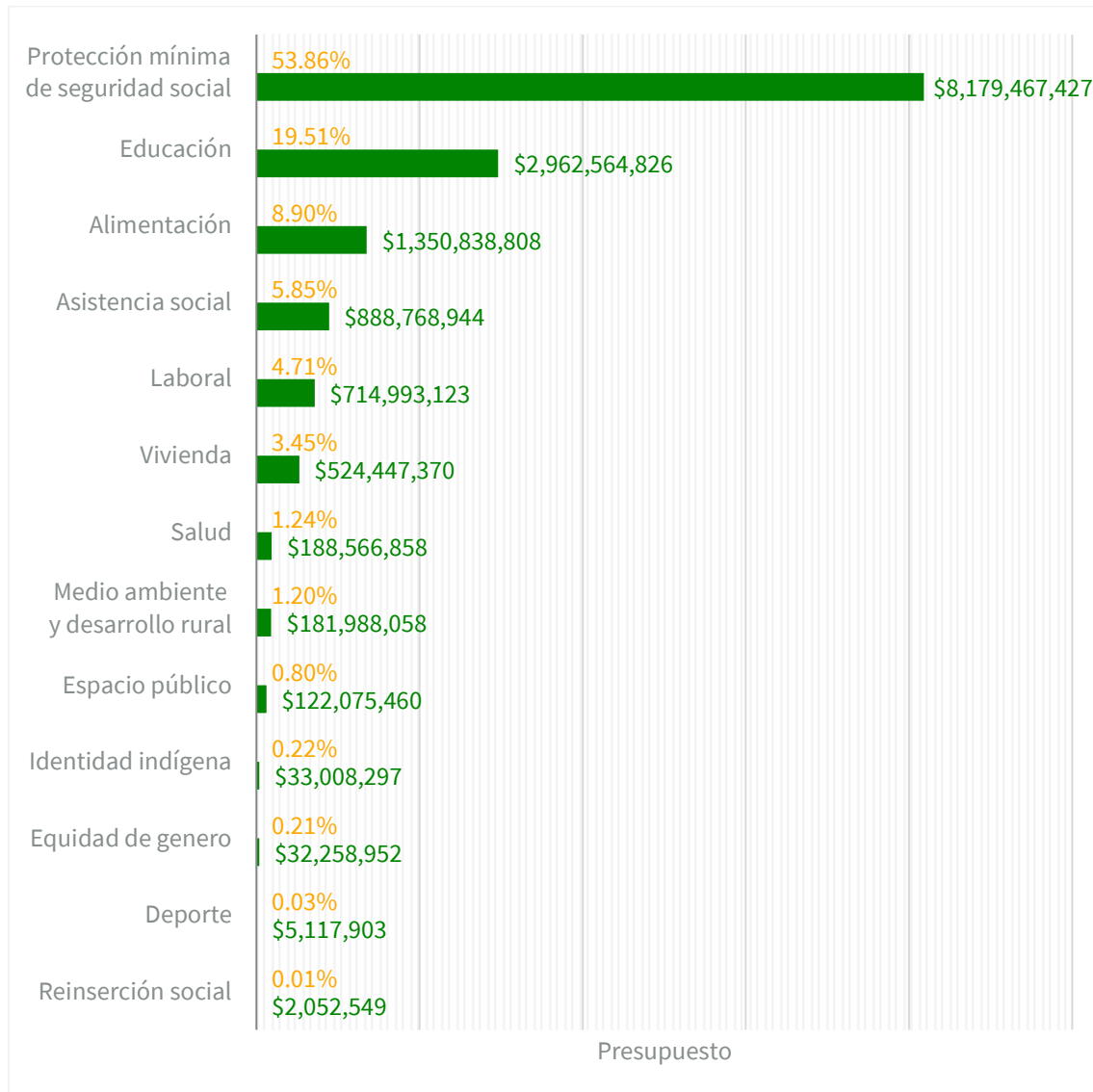
Una parte de los recursos que en 2019 se liberaron como resultado de la absorción de la Pensión Alimentaria para Adultos mayores por parte del Gobierno federal son redirigidos al Fideicomiso de Educación Garantizada (FIDEGAR), que se convierte en la principal instancia ejecutora de programas sociales, situación que se consolidó en 2020. Ello subraya y acredita dos de las características de la nueva política social del Gobierno de la Ciudad de México: su preferencia por el ámbito educativo y por el sector de la infancia, y la utilización prioritaria de mecanismos de transferencias monetarias directas, como las que históricamente ha articulado FIDEGAR.

Por otro lado, el análisis del gasto en programas sociales clasificados por derecho al que contribuyen, más allá de su adscripción administrativa, resulta funcional para identificar las prioridades de política pública y los énfasis de un determinado gobierno. En la gráfica 11 se puede observar el esquema de reparto del gasto en programas sociales según el derecho social atendido.

Las gráficas 11 y 12 reflejan la composición del gasto social por derecho al que contribuyen del Gobierno de la Ciudad de México, considerando las erogaciones producidas en los programas que en 2019 se transfirieron al nivel federal. Es importante señalar que, durante 2019, la Ciudad todavía ejerció una parte de los recursos asociados a programas que entre mayo y septiembre de ese año se trasladan al nivel federal. A pesar de lo anterior, ambos gráficos nos presentan una fotografía elocuente de la transformación experimentada por la política social en la Ciudad en el contexto del cambio de gobierno.

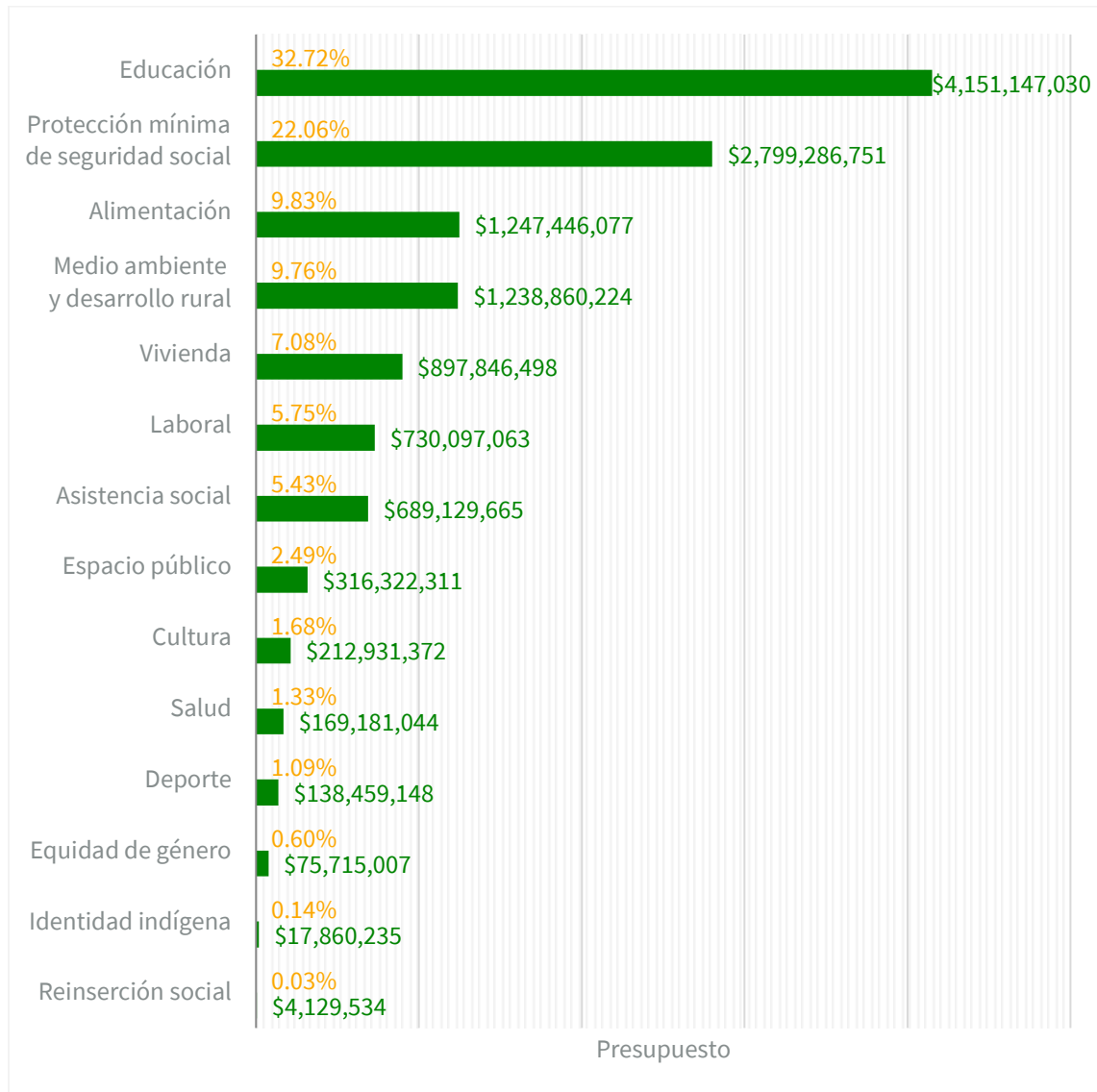
Como se anunciaba previamente, en 2019 el gasto en programas educativos acumula el mayor porcentaje de erogaciones dentro del universo de los programas sociales. Si se descuenta el efecto del gasto que todavía se ejerció en 2019 de la Pensión para Adultos Mayores, el segundo rubro en importancia sería el alimentario. Entre ambos rubros, educación y alimentación, se reparte más de 40% del gasto en programas sociales, lo que advierte sobre las prioridades del gobierno y su vocación. En este caso, se trata de dos de los grandes derechos sociales en los que existe una gran tradición de políticas públicas y programas en la Ciudad de México.

GRÁFICA 11. INVERSIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES POR DERECHO AL QUE CONTRIBUYEN 2018,
A PRECIOS DE 2020



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2018. Nota: Según sus características, los programas se clasifican por el derecho principal al que atienden; de este modo, no necesariamente corresponden al derecho que encabeza la secretaría que los administra. Por ejemplo, existe un programa en materia de empleo, Autonomía Económica en Pilares, que no corresponde a la Secretaría del Trabajo sino a la Secretaría de Educación. Los dos programas que entran en el rubro de Protección mínima de seguridad social son: 1) Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 Años, residentes en la Ciudad de México y 2) De Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente 2018. Por otro lado, los programas contabilizados en el rubro de Educación son: 1) Niños y Niñas Talento; 2) Becas Escolares para Niños y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (más becas, mejor educación) 2018; 3) Educación Garantizada 2018; 4) Proceso Integral para el Diagnóstico y Atención a la Sobredotación Intelectual (PIDASI) para el Ejercicio 2018; 5) Estímulos para el Bachillerato Universal “Prepa Sí”; 6) Becas del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal; 7) Uniformes Escolares Gratuitos; 8) Útiles Escolares Gratuitos; 9) Servicios Saludarte CDMX, para la Continuidad del Ciclo Escolar 2017-2018; 10) Maestr@ en Tú Casa; y, 11) Formación y Actualización en Educación Inicial y Preescolar, para las personas que ofrecen atención educativa asistencial, en los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI), en la modalidad públicos y comunitarios de la Ciudad de México.

GRÁFICA 12. INVERSIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES POR DERECHO AL QUE CONTRIBUYEN 2019,
A PRECIOS DE 2020



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: Los tres programas que entran en el rubro de Protección mínima de seguridad social son: 1) Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 Años, residentes en la Ciudad de México; 2) De Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente 2019; y 3) Programa Especial 2019 de Apoyo a Personas que Perdieron Algún Familiar en el Sismo del 19 de septiembre de 2017. Por otro lado, los programas contabilizados en el rubro de Educación son: 1) Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, "Prepa Sí"; 2) Mi Beca para Empezar; 3) Uniformes Escolares Gratuitos 2019; 4) Útiles Escolares Gratuitos 2019; 5) Mejor Escuela; 6) Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (más becas, mejor educación) 2019; 7) Programa Niñas y Niños Talento 2019; 8) Ciberescuelas en PILARES; 9) Programa Educación Garantizada de la Ciudad de México 2019; 10) Programa de Becas para el Ejercicio Fiscal 2019 y 11) Mi beca para terminar la prepa en PILARES.

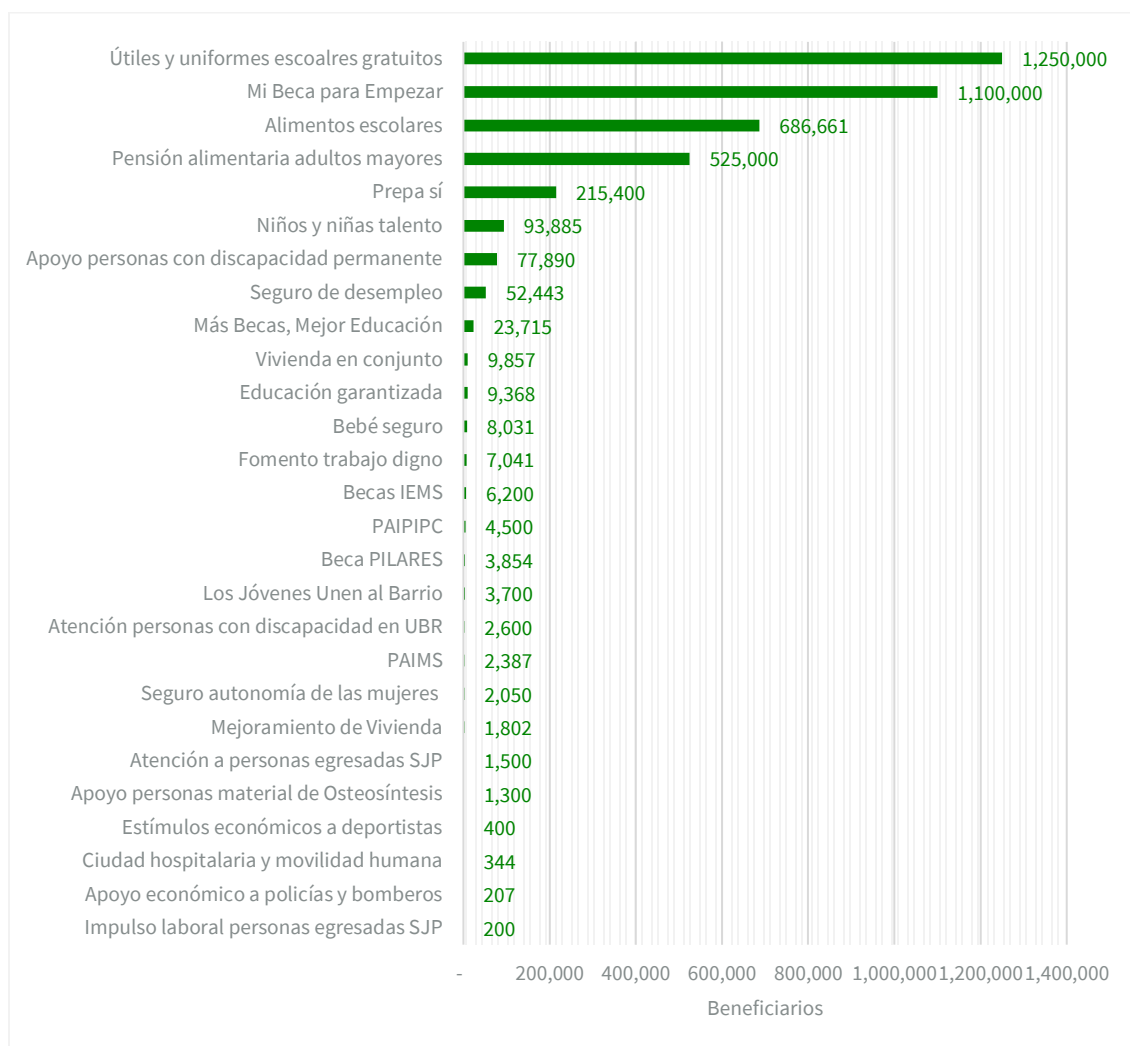
Si se compara con las prioridades de la anterior administración, en 2018 destacó el gasto erogado en el rubro de protección mínima de seguridad social, que contenía la Pensión para Adultos Mayores. En agosto de 2019, como se ha referido, se concretó el traspaso de ese y de otros programas al nivel federal, por lo que esos recursos fueron erogados por la hacienda de la Ciudad exclusivamente hasta ese momento. Por tanto, lo anterior muestra, sobre todo, un indicio de transición en dos dimensiones: la transición de programas del nivel local al nivel federal y la asociada a la primera alternancia política de la historia democrática de la Ciudad de México. Se trata de dos procesos trascendentales que están interrelacionados y se retroalimentan. Al analizar, en el apartado correspondiente, la política social en 2020, identificaremos la consolidación de la estrategia del nuevo gobierno y la terminación de los procesos de transición.

En varios de los rubros no relacionados con el traspaso de programas al nivel federal, se observan, para 2019, incrementos presupuestarios más o menos significativos. Destaca, como se menciona, el sector educativo. También es el caso, por ejemplo, del derecho al medio ambiente y desarrollo rural, cuyo gasto en programas sociales se multiplicó casi siete veces entre 2018 y 2019. Ello expresa de forma nítida otra de las prioridades de política pública de la nueva administración. En empleo, deporte, cultura, vivienda, espacio público o equidad de género, el incremento en el gasto público en programas es notorio; en los dos últimos casos, entre 2018 y 2019, el presupuesto incrementó más del doble. Los rubros que redujeron sus montos en el periodo comparado son: asistencia social, salud, derecho a la identidad, alimentación y protección mínima de seguridad social. Éste último por efecto del traspaso del programa Pensión a adultos mayores al nivel federal. En el caso de salud, la reducción se explica por el traslado del gasto a los servicios públicos hospitalarios —y, consecuentemente, dejar de lado la inversión por la vía del capítulo 4000.²⁹ Cabe destacar otros datos como que la administración en 2018 no contó con programas sociales en el ámbito cultural, sector que erogó más de 200 millones en 2019.

Como se sabe, la cobertura poblacional de los programas sociales se encuentra entre las principales dimensiones que permiten conocer el impacto de las políticas públicas. La gráfica 13 muestra el número de beneficiarios directos por programa social, excluyendo del cálculo —mismo que se presenta más adelante— a los facilitadores de servicios y beneficiarios colectivos, como asociaciones o entidades de la Sociedad Civil. La estimación se realiza a partir de la identificación y filtrado de los programas de transferencias monetarias o en especie. Se excluyen del cómputo de beneficiarios a los programas de comedores y aquellos que otorgan servicios, ya que en estos la estimación de las personas beneficiarias y atendidas presenta desafíos adicionales. Del mismo modo, se excluyó del análisis al programa Altépetl, a cargo de la SEDEMA, porque la naturaleza de sus apoyos dificulta determinar con precisión cuál es el monto destinado a cada beneficiario (véase gráfica 13).

²⁹ Es fundamental reiterar que el conjunto de gráficas de esta parte de la evaluación hace referencia al gasto acumulado en programas sociales, no al conjunto del gasto en capítulo 4000, ni al gasto en servicios públicos, ni al presupuesto de las dependencias del sector social, ni, mucho menos, al gasto social en su conjunto, que fue analizado previamente.

GRÁFICA 13. BENEFICIARIOS DIRECTOS DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y EN ESPECIE DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2019



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: todos los datos de este gráfico hacen referencia a personas.

La gráfica 13 muestra también algunos rasgos significativos de la política social en la Ciudad de México, por ejemplo, la amplia polarización de coberturas: se contó en 2019 con un número reducido de programas (en total cuatro) que beneficiaron directamente a más de medio millón de personas.³⁰ Entre ellos hay que ubicar la Pensión para Adultos Mayores, antes de su traspaso al nivel federal. En el otro extremo de la distribución, la Ciudad dispone de un número elevado de programas de transferencias (aproximadamente 20) con coberturas menores a las 10,000 personas. El gráfico mencionado muestra también

³⁰ En el cómputo se tomó a los programas Útiles escolares y Uniformes escolares como uno mismo; sin embargo, hay que tomar en cuenta que, en 2019, dichos programas eran independientes uno del otro.

que los programas sociales con mayor cobertura y alcance se concentran en el ámbito educativo y en el grupo de edad de la infancia.

En términos de poblaciones atendidas y coberturas, como se verificará en el análisis de 2020 que posteriormente se presenta, a pesar de los relevantes esfuerzos implementados, todavía persisten amplios márgenes de dispersión, lo cual no deja de ser reflejo y expresión de la fragmentación presupuestaria y de programas.

Es necesario tomar en cuenta que varios programas pueden atender a una misma persona, por ejemplo, aquellos destinados al derecho a la educación. Una misma persona puede ser beneficiaria de los programas Mi Beca para Empezar, Uniformes y Útiles Escolares Gratuitos y Alimentos Escolares. Estos programas actúan de forma sinérgica y tienen efectos multiplicadores en la población que atienden. Para la estimación de la población total beneficiaria de este tipo de programas se descontaron los efectos producidos por la entrega de apoyos distintos a los mismos beneficiarios, como en el caso previamente señalado.

De forma general, hemos calculado que los programas analizados atendieron en 2019 a un total aproximado de 1,9 millones de personas (sin considerar a los programas que ascendieron a escala federal). Para 2020, la cifra superó, por primera vez, los dos millones de personas beneficiarias de distintos programas sociales del Gobierno de la Ciudad, lo que muestra el fortalecimiento de los alcances y de la cobertura de las estrategias implementadas.

Las tablas 12 y 13 muestran la cobertura, como porcentaje de la población potencial, que es atendida por algunos programas seleccionados. La selección se hizo a partir de considerar los programas cuyas coberturas podían ser calculadas a partir de la estimación de las poblaciones potenciales. Estas últimas se definen conceptualmente como el grupo poblacional que sufre un problema o necesidad pública. Por ejemplo, la cobertura de Mi Beca para Empezar se calcula tomando como población potencial al conjunto de niños y niñas inscritos en escuelas públicas preescolares, secundarias y básicas, mientras que la cobertura del Seguro de Desempleo se calcula sobre el total de desempleados registrados en la Ciudad de México, de acuerdo con las propias Reglas de Operación del Programa en 2019.

TABLA 12. COBERTURAS ESTIMADAS DE PROGRAMAS SOCIALES SELECCIONADOS EN 2019

Dependencia	Programa	Cobertura Estimada	Unidad de Medida	
FIDEGAR	Uniformes Escolares Gratuitos 2019	100%	Individuo	Cobertura de más del 40%
FIDEGAR	Útiles Escolares Gratuitos 2019	100%	Individuo	
FIDEGAR	Mejor Escuela	88.0%	Inmuebles educativos	
FIDEGAR	Mi Beca para Empezar	88.0%	Individuo	
SIBISO	Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 Años, residentes en la Ciudad de México	78.0%	Individuo	
PROSOC	Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales 2019	75.4%	Hogares	
SIBISO	Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIIPC) 2019	66.6%	Individuo	
FIDEGAR	Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, "Prepa Sí"	55.5%	Individuo	
DIF	Programa Alimentos Escolares 2019	54.9%	Individuo	
INDEPORTE	Estímulos Económicos a las Asociaciones Deportivas de la Ciudad de México, que participan en la Olimpiada, Paralimpiada y Nacional Juvenil, para el Ejercicio 2019	42.3%	Asociaciones deportivas	
SEDEMA	Programa de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia en Viviendas de la Ciudad de México	25.3%	Hogares	Cobertura entre 30 y 6%
STyFE	Seguro de Desempleo	24.7%	Individuo	
SEGOB	Atención Prioritaria a personas egresadas del Sistema de Justicia Penal 2019	16.1%	Individuo	
DIF	Programa apoyo económico a personas con discapacidad permanente	14.8%	Individuo	
IEMS	Programa de Becas para el Ejercicio Fiscal 2019	13.1%	Individuo	
SECTEI	Ciberescuelas en PILARES	10.9%	Individuo	
DIF	Programa Niñas y Niños Talento 2019	10.1%	Individuo	
DIF	Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (más becas, mejor educación) 2019	8.7%	Individuo	
SECTEI	Educación para la autonomía Económica en PILARES	8.2%	Individuo	
DIF	Programa Bebé Seguro	7.8%	Individuo	
STyFE	Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México" (FOCOFESS 2019)	6.6%	Cooperativas	

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: El cálculo se realiza a partir del número de personas establecido en las Reglas de Operación de los programas sociales contrastado con las poblaciones potenciales establecidas en otras fuentes oficiales de información. Se considera que existen programas que atienden al mismo grupo poblacional, como Útiles Escolares, Mi Beca para Empezar y Alimentos Escolares. Los programas donde participe más de una dependencia se adjudican a la que tenga mayor responsabilidad en la operación del programa. En el caso particular de FOCOFESS, a cargo de la STyFE, la población potencial se determinó a partir del dato que muestran sus Reglas de Operación de 2020, ya que las de 2019 no contenían dicha información.

TABLA 13. COBERTURAS ESTIMADAS DE PROGRAMAS SOCIALES SELECCIONADOS EN 2019 (MENORES A 5%)

Dependencia	Programa	Cobertura Estimada	Unidad de Medida	
DIF	Programa Hijas e Hijos de la Ciudad 2019	4.2%	Individuo	Coberturas menores a 5%
DIF	Programa Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente 2019	3.5%	Individuo	
INVI	Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social en el Programa Vivienda en Conjunto del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, ejercicio 2019	3.2%	Individuo	
STyFE	Fomento al Trabajo Digno, para el Ejercicio Fiscal 2019	3.1%	Individuo	
SEMUJERES	Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género	2.4%	Individuo	
SEGOB	Apoyo para el Impulso Laboral de personas egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México 2019	2.2%	Individuo	
INJUVE	Los Jóvenes Unen el Barrio	1.4%	Individuo	
SEDESA	Apoyo para Personas de Escasos Recursos que requieren Material de Osteosíntesis, Órtesis y Prótesis	1.2%	Individuo	
SIBISO	Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) 2019	1.1%	Organización Civil	
SIBISO	Coinversión para la Inclusión y el Bienestar Social (COINBIS) 2019	1.0%	Organización Civil	
DIF	Coinversión para el desarrollo Social de la Ciudad de México 2019	0.9%	Organización Civil	
SEMUJERES	Coinversión para Igualdad de la Ciudad de México	0.9%	Organización Civil	
DIF	Programa Apoyo a Madres Solas Residentes de la Ciudad de México (PAIMS) 2019	0.9%	Individuo	
INVI	Otorgamiento de Ayudas de Beneficio Social en el Programa Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, ejercicio 2019	0.6%	Individuo	
DIF	Programa Educación Garantizada de la Ciudad de México 2019	0.6%	Individuo	
DIF	Programa Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación 2019	0.5%	Individuo	
SECTEI	Mi beca para terminar la prepa en PILARES	0.4%	Individuo	
INDEPORTE	Estímulos Económicos a Deportistas Destacados Representativos de la Ciudad de México, para el Ejercicio 2019	0.2%	Individuo	

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: El cálculo se realiza a partir del número de personas establecido en las Reglas de Operación de los programas sociales. Se considera que existen programas que atienden al mismo grupo poblacional, como Útiles Escolares, Mi Beca para Empezar y Alimentos Escolares.

Por otro lado, el monto unitario anual por beneficiario de los programas sociales es un indicador sintético y básico de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Muestra, a grandes rasgos, la relación entre personas atendidas o beneficiarias por cada peso invertido en los distintos programas. Es fundamental reconocer que es una razón que debe ser leída e interpretada de forma cuidadosa y siempre considerando la naturaleza diversa y heterogénea de las distintas políticas y programas (ver gráfica 14).

GRÁFICA 14. MONTO ANUAL UNITARIO POR BENEFICIARIO INDIVIDUAL SEGÚN PROGRAMA EN 2019

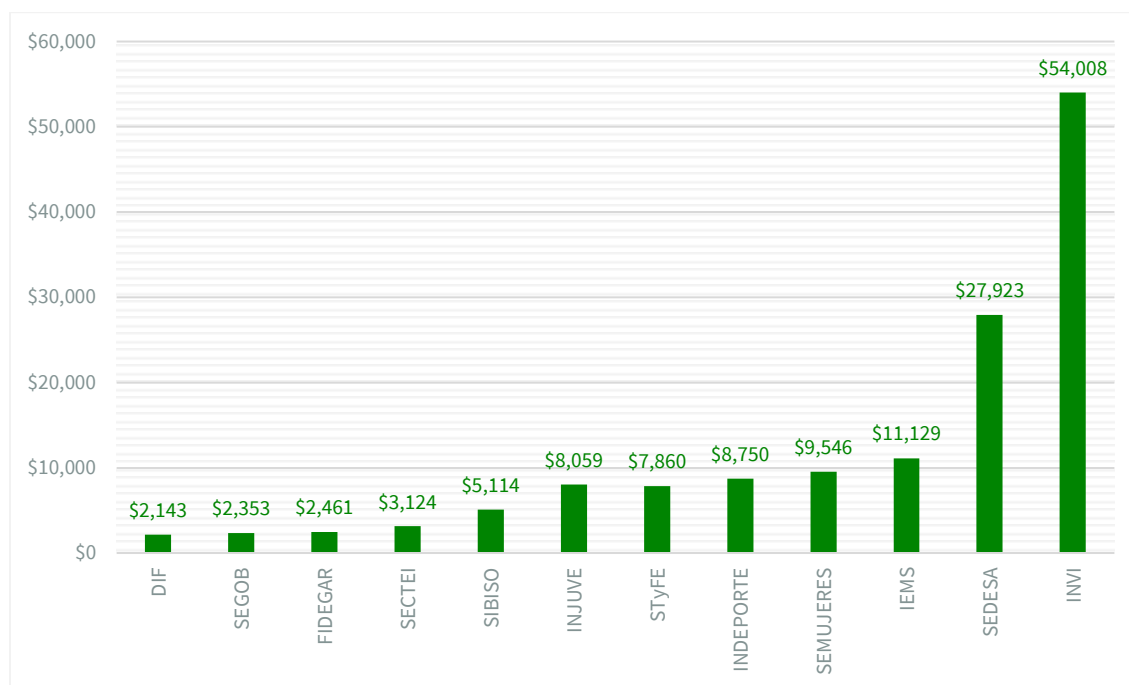


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: todos los datos de este gráfico hacen referencia a personas (beneficiario individual). Algunos programas disponen de montos diferentes para las personas beneficiarias. Para realizar este cálculo, y al tomar en cuenta lo anterior, se dividió el presupuesto total de cada programa entre el número de personas beneficiarias declarado en las Reglas de Operación, lo cual nos da un monto final que permite estudiar y hacer comparaciones entre los programas. Adicionalmente, a los programas Ciudad hospitalaria y movilidad humana, Seguro de desempleo y Los jóvenes unen al barrio, se le resta el monto que se gasta en facilitadores.

En términos de monto unitario anual, los programas son muy diferentes entre sí y el dinero que se invierte varía conforme a la naturaleza del apoyo. El promedio del monto unitario fue de \$10,064 pesos, lo cual confirma la gran variación que existe entre los programas. Por un lado, el programa con el monto unitario más alto estuvo a cargo del INVI, el cual rebasaba casi seis veces el promedio. Por otro lado, el

monto unitario más reducido de programas no llegaba a \$200 pesos. Algunos programas que se concentran en la parte inferior de la gráfica tendían a ser universales y de coberturas más amplias, mientras que los programas en el otro extremo del gráfico tendieron a ser focalizados y de coberturas muy bajas.

GRÁFICA 15. GASTO ANUAL POR BENEFICIARIO INDIVIDUAL SEGÚN DEPENDENCIA EN 2019



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: para realizar este gráfico, se tomó el monto total que gastan las dependencias en sus programas sociales y se dividió entre el número de personas beneficiarias por cada una de ellas.

El análisis del monto por dependencia también devela información relevante (ver gráfica 15). SECTEI, FIDEGAR, SEGOB y DIF son las dependencias que presentan menores montos unitarios en la atención de la población beneficiaria. El indicador para el caso de FIDEGAR muestra también los rasgos de un diseño de programas sociales con coberturas masivas, combinadas en ocasiones con montos limitados o reducidos, como en el caso de Mi Beca para Empezar. Los programas del INVI y de la SEDEMA (al promover, entre otras cosas, la implantación de sistemas de sustentabilidad) cuentan con mecanismos de intervención más onerosos, ya que el objetivo de las estrategias abarca al entorno socioambiental y desborda el apoyo al beneficiario individual.

Consideramos que el indicador del monto unitario por beneficiario es más útil para comparar programas de naturaleza semejante; además, debe ser considerado que cuanto más reducido sea el monto de las transferencias monetarias, menos costosa resultará la política pública, pero no necesariamente resuelve el problema público que pretende atender. Esto muestra la ambivalencia del indicador.

Sin embargo, nos parece relevante incorporar este indicador porque resulta elocuente para reflejar una tensión clásica en materia de programas sociales —que puede ser observada en el cuadro que se presenta— entre cobertura y monto de los apoyos a entregar. En contextos de fuertes restricciones presupuestarias, en ocasiones los gobiernos enfrentan una clara disyuntiva entre incrementar coberturas o aumentar la cuantía de los apoyos, dilema que debe resolverse a partir del análisis concreto y bajo un horizonte estratégico que persiga conciliar ambos propósitos.

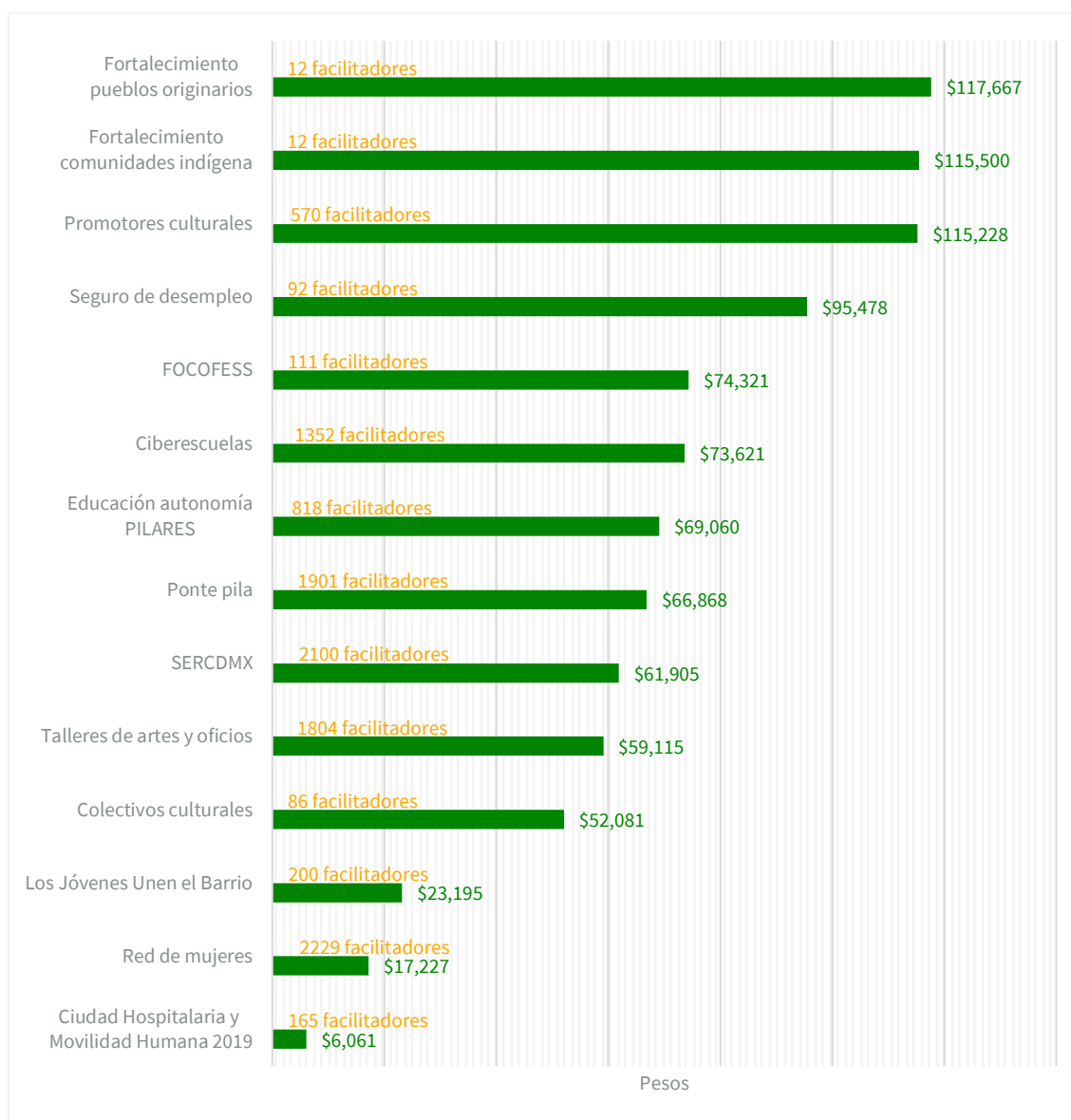
Consideramos que la dialéctica entre cobertura y monto de los apoyos debe resolverse en favor de la primera siempre que nos encontremos ante el mandato y la necesidad de garantizar grandes derechos sociales, económicos y culturales. Ese es el caso de los programas de becas educativas, como Mi Beca para Empezar. En estos, articular una política inclusiva que atienda de forma universal a un conjunto poblacional amplio supone romper el cerco de la focalización, concretar el enfoque de derechos en políticas públicas y sentar las bases y la infraestructura para el ulterior desarrollo y consolidación de las estrategias implementadas. Por el contrario, cuando los programas son, por diseño y naturaleza, focalizados en un grupo específico y delimitado de población, que sufre un problema público determinado y particular, consideramos que la relación entre cobertura y cuantía de los apoyos, en algunos casos, puede resolverse a favor del segundo componente. En estos ejemplos resulta fundamental garantizar la contribución efectiva de los apoyos a la solución de problemas o necesidades concretas y medibles.

Por otro lado, históricamente la política social en la Ciudad de México ha incorporado, a través de diversas figuras, a personas que recibían apoyos o transferencias monetarias a cambio de una determinada contraprestación o labor. El rol de estas figuras siempre fue ambiguo y su consideración, en ocasiones indistinta o confusa (como beneficiarios, promotores u otras denominaciones) oscurecía la valoración de los resultados de algunos programas relevantes. A partir de 2019, Evalúa Ciudad de México ha venido realizando un esfuerzo de coordinación interinstitucional para clarificar la posición y normar el establecimiento de estas figuras. Se comienza a consolidar en 2020 la utilización de las siguientes definiciones:

- a. Beneficiarios/as: personas que reciben la transferencia monetaria o en especie que otorga un programa o acción social.
- b. Facilitadores/as de servicio: personas que reciben una transferencia monetaria para proporcionar un servicio a la población.
- c. Usuarías/os: personas que reciben el servicio a través de la participación de facilitadores de servicios.

Consideramos que la anterior modificación normativa y en las Reglas de Operación de programas sociales contribuye a sentar las bases para identificar el problema de fondo en la incorporación de los facilitadores —otroza promotores y otras figuras análogas— y, cuando menos, contribuye a transparentar y clarificar el diseño y la operación de los programas sociales en la Ciudad de México. Históricamente, había sido, hasta 2019, una realidad que proliferó sin que se movilizara ninguna medida de ordenación o regulación de ésta.

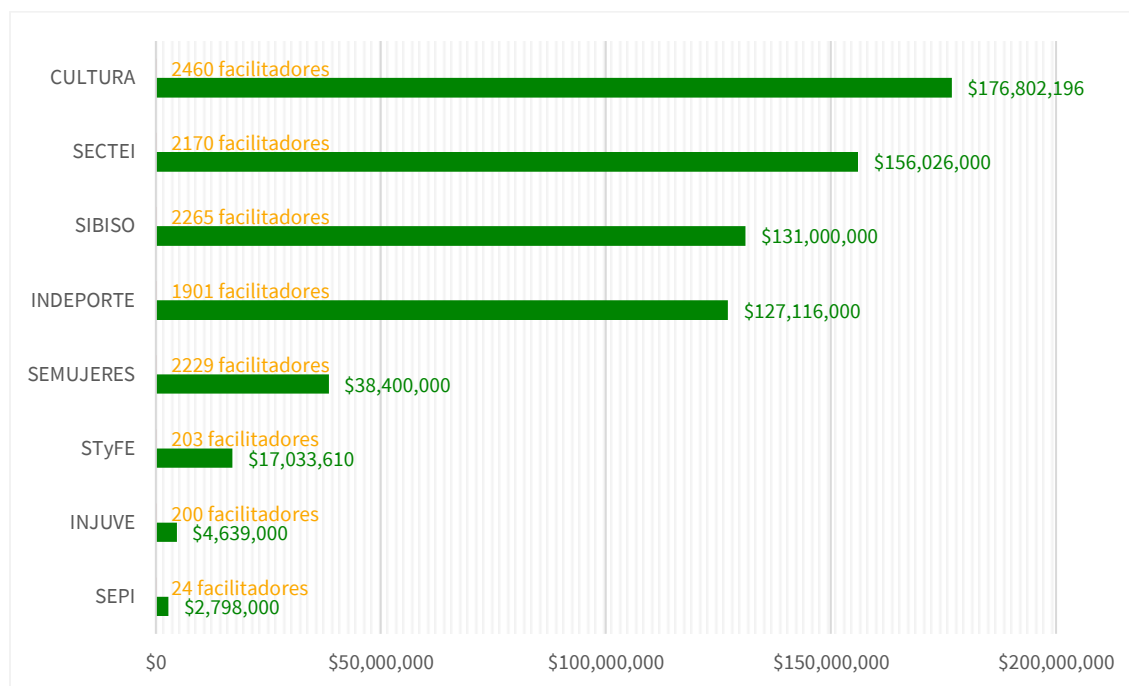
GRÁFICA 16. MONTO UNITARIO ANUAL POR PERSONA FACILITADORA SEGÚN PROGRAMA EN 2019



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: debido a que los programas tienen diferentes tipos de personas facilitadoras, los apoyos son variables. Por esa razón, hemos tomado la parte del presupuesto que se dedica a estas personas y se ha dividido entre el número de ellas. Los especialistas que participaron en el programa de Colectivos culturales se tomaron en cuenta en calidad de facilitadores. En las Reglas de Operación de algunos programas, no se indican las ministraciones totales a los facilitadores, en tales casos, se calcularon 12 meses.

La gráfica 16 ordena los programas sociales según el monto unitario anual por facilitador. Una vez más se puede apreciar la disparidad de los programas: unos llegan a costar más de \$110,000 pesos por facilitador por año, mientras que los tres más bajos no alcanzan \$25,000 pesos, aún con grandes diferencias entre ellos.

GRÁFICA 17. GASTO ANUAL EN PERSONAS FACILITADORAS SEGÚN DEPENDENCIA EN 2019



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019. Nota: para realizar este gráfico, se tomó el monto total que gastan las dependencias en personas facilitadoras y se dividió entre el número de ellas.

Por su parte, la gráfica 17 muestra el gasto en facilitadores de programas sociales de distintas dependencias del Gobierno de la Ciudad de México. El gasto agregado en facilitadores, etiquetado en programas sociales, supera los 645 millones de pesos, siendo la Secretaría de Cultura la dependencia que más gasta en este componente, seguida de la SECTEI y de SIBISO. Si el gasto agregado del Gobierno de la Ciudad en facilitadores de servicios fuese un programa social, éste sería equivalente a más de dos veces el presupuesto otorgado al Programa Mejor Escuela, que asciende a 282 millones de pesos en 2019.

La cuestión de los facilitadores abre varias reflexiones importantes para la política social en la Ciudad de México. Se trata de un esquema de incorporación de personas a los programas sociales mediante el cual se les entrega una transferencia económica a cambio de una contraprestación, que normalmente consiste en la prestación de un determinado servicio a la población. Se trata así de un esquema cuasi-laboral, en el que los facilitadores habitualmente realizan tareas que sustituyen las que podrían desempeñar trabajadores contratados, por ejemplo, a través de honorarios, por el Gobierno de la Ciudad de México. La combinación de severas restricciones presupuestarias con la limitación impuesta de no ampliar el capítulo destinado a la contratación de personal ha producido la respuesta práctica de la proliferación de facilitadores en programas sociales. Por tanto, un primer componente de análisis exige

avanzar hacia la adecuación normativa y jurídica de estas figuras, que deberían transitar hacia esquemas de contratación por honorarios, cuya naturaleza resulta más apropiada de acuerdo con las tareas que realizan.

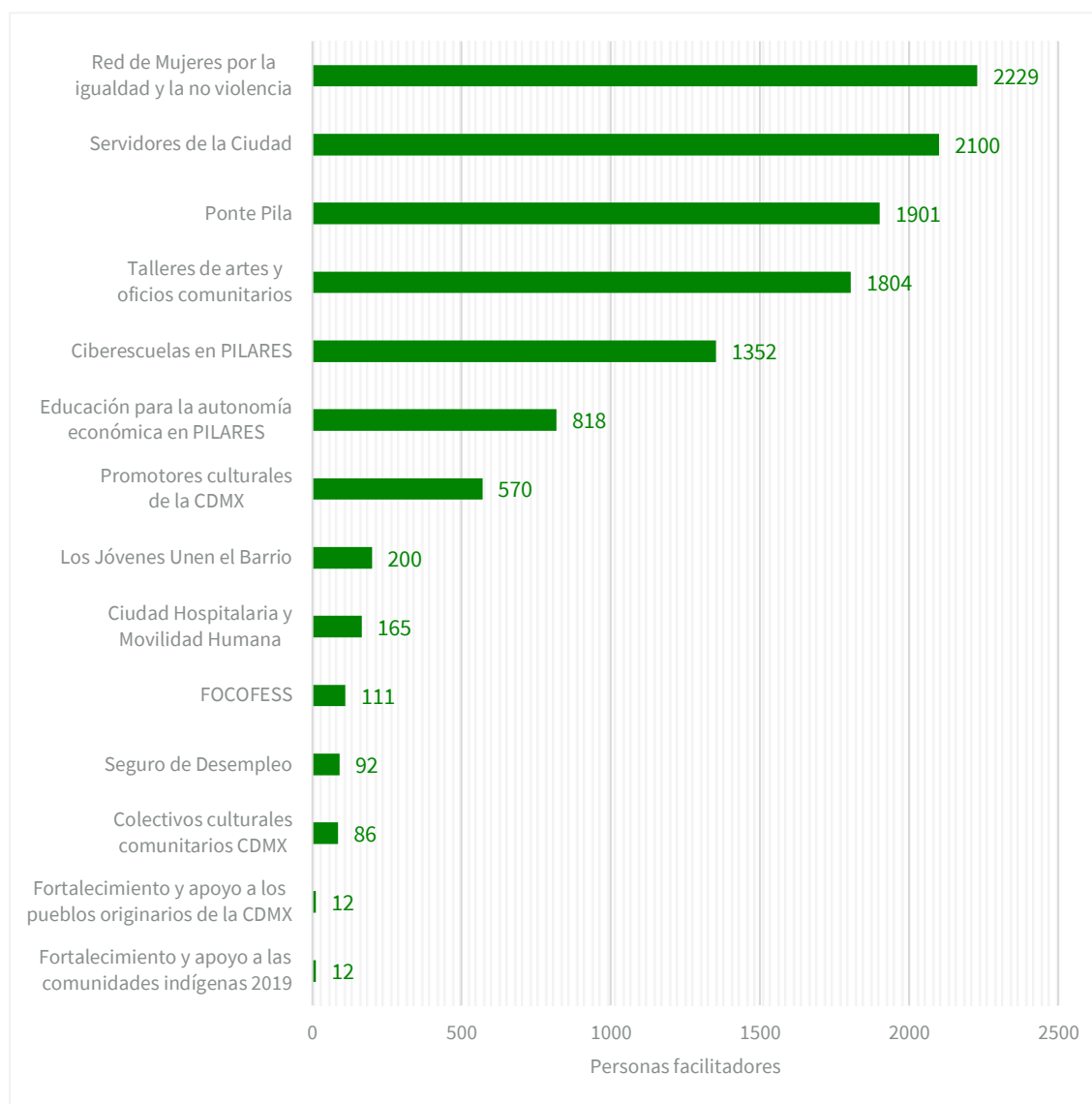
El modelo de programas sociales centrados en facilitadores sitúa a la política social de la Ciudad de México en una encrucijada. Significa transitar desde un paradigma basado en el enfoque de derechos universales y en transferencias o servicios incondicionales a un esquema de entrega de apoyos monetarios a cambio de la realización de tareas o funciones cuasi-laborales. Ello abre de par en par una ventana de oportunidad a la regresión en materia de política social, que es necesario abordar dimensionando el problema y convocando espacios de discusión interinstitucional para proponer escenarios de solución y alternativas, como la que se presenta en el anterior acápite.

La participación de facilitadores involucra serios desafíos desde el punto de vista de la estimación y cálculo de dos variables fundamentales: la relacionada con la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la vinculada con los impactos o resultados de las intervenciones. En primer lugar, en términos técnicos, el gasto en facilitadores sería, por su naturaleza, equivalente a gasto de operación. En general ocurre así con los servicios públicos; no obstante, en algunos de los programas de estas características quedan desdibujados los servicios que se prestan a la población usuaria o final. Una segunda dimensión problemática asociada a la incorporación de los facilitadores, desde el punto de vista de la evaluación o de los indicadores de la política social, son las dificultades inherentes para estimar o valorar con precisión los resultados y el impacto de las intervenciones. Esto se produce por la función de intermediación que realizan los facilitadores, en la cual, en ocasiones, resulta complejo identificar, evaluar e incluso monitorear efectos medibles en el bienestar de la población.

La incorporación masiva de facilitadores en el ámbito cultural o deportivo muestra un nítido énfasis de los programas sociales pertenecientes a estos sectores hacia un determinado modelo de intervención pública del que no existen evidencias claras de sus resultados, logros o impactos. En ese sentido, volcar el grueso de los esfuerzos en materia cultural o deportiva en la participación de facilitadores involucra relevantes interrogantes desde el punto de vista de la eficacia y los alcances de la política social.

La gráfica 18 muestra el número de personas facilitadoras por programa en la Ciudad de México. Hay en total aproximadamente 11,450 facilitadores, para los que se necesitaron 645 millones de pesos en 2019. Ello arroja un monto unitario promedio de gasto por facilitador que equivale aproximadamente a 56 mil pesos, frente al monto unitario por beneficiario directo de programas sociales, que es equivalente a poco más de 10 mil pesos. Por tanto, evidentemente, el gasto unitario en facilitadores es en promedio más de cinco veces superior al gasto en beneficiarios directos. La cuestión de los facilitadores aparece como uno de los grandes asuntos de la actual política social de la Ciudad de México.

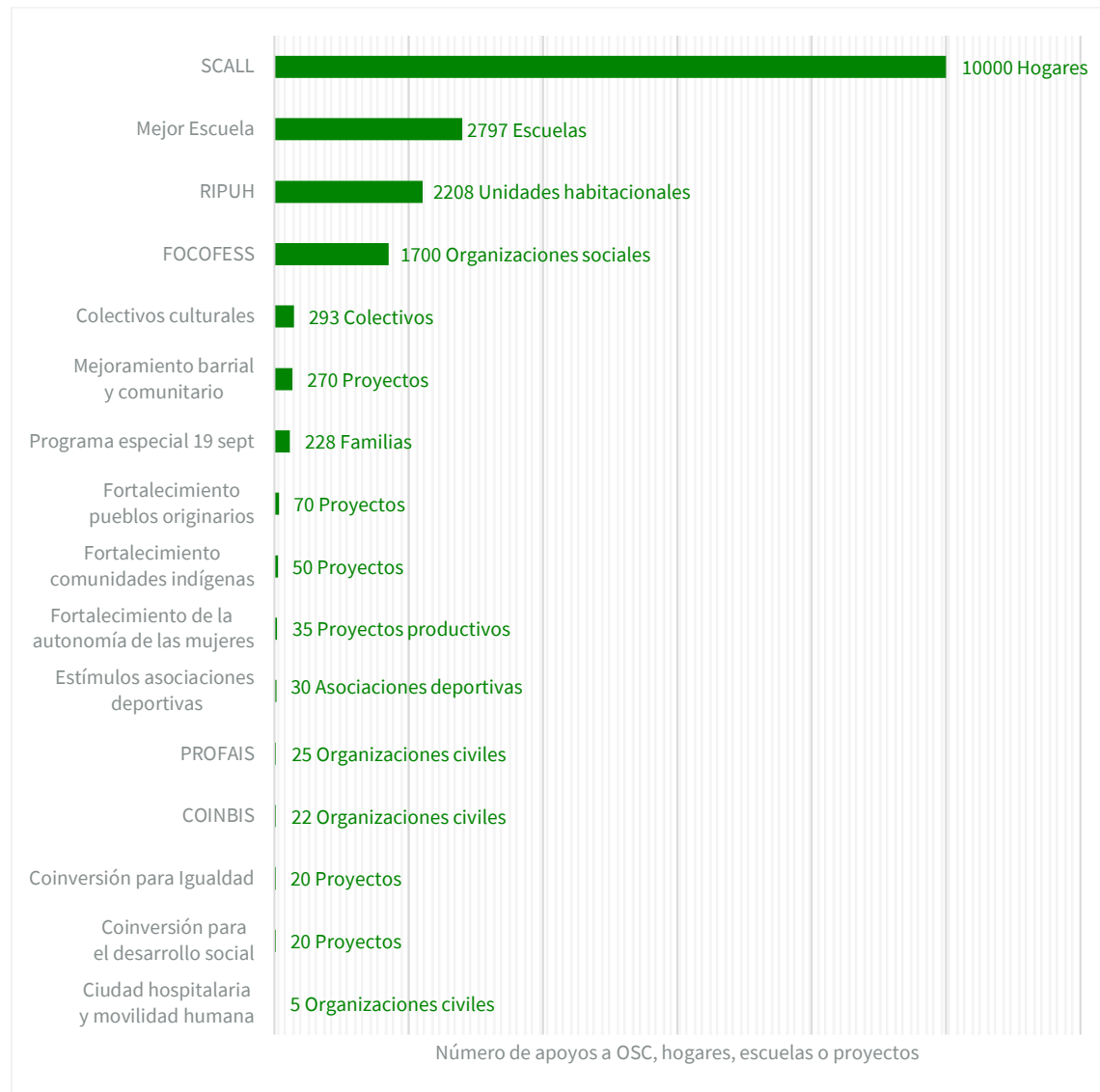
GRÁFICA 18. PERSONAS FACILITADORAS DE SERVICIO POR PROGRAMA EN 2019



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

Resta por analizar un tercer grupo de programas sociales cuyo apoyo es otorgado a beneficiarios que denominamos como “colectivos”; es decir, que las transferencias no son recibidas por un solo individuo, sino por un grupo de personas. La composición y denominación de este grupo puede variar según la problemática detectada o la necesidad atendida por el programa, pero frecuentemente son organizaciones civiles, escuelas, hogares, proyectos, entre otros. La gráfica 19 sintetiza esta información. A pesar de que los beneficiarios son muy heterogéneos en este grupo de programas, los apoyos son casi siempre de la misma naturaleza: transferencias monetarias.

GRÁFICA 19. BENEFICIARIOS COLECTIVOS POR PROGRAMAS EN 2019

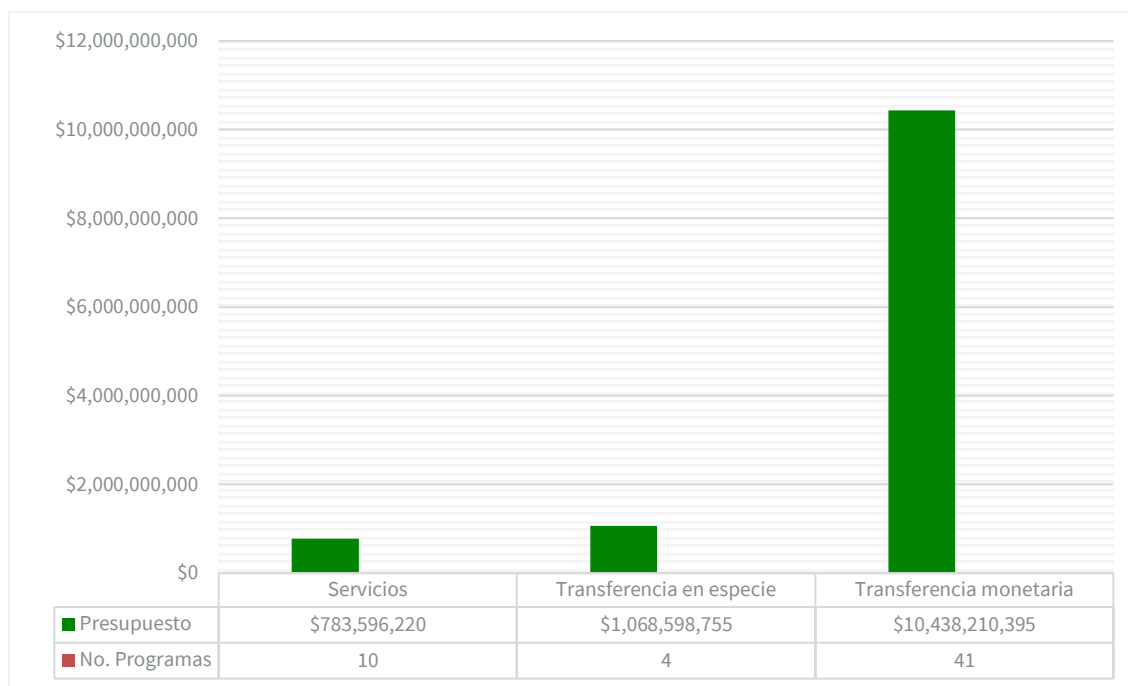


Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2019.

Continuando con otro aspecto relevante de la política social en la Ciudad, se puede identificar el tipo de apoyo otorgado para concretar el beneficio. Para los efectos de la presente evaluación, hemos distinguido tres categorías:

- Transferencias monetarias, como la entrega de dinero o cuasi-dinero a la población.
- Transferencias en especie, como la entrega de productos o bienes a la población.
- Servicios, como la provisión de estos de acuerdo con cierta necesidad.

GRÁFICA 20. TIPOS DE APOYO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2019



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

Como muestra la gráfica 20, la preferencia por las transferencias monetarias se ha convertido en un sello de identidad de las políticas públicas de desarrollo social en la Ciudad. Ello responde al arraigo de determinados antecedentes, como el que muestra el éxito de la Pensión para Adultos Mayores implementada desde el año 2000.

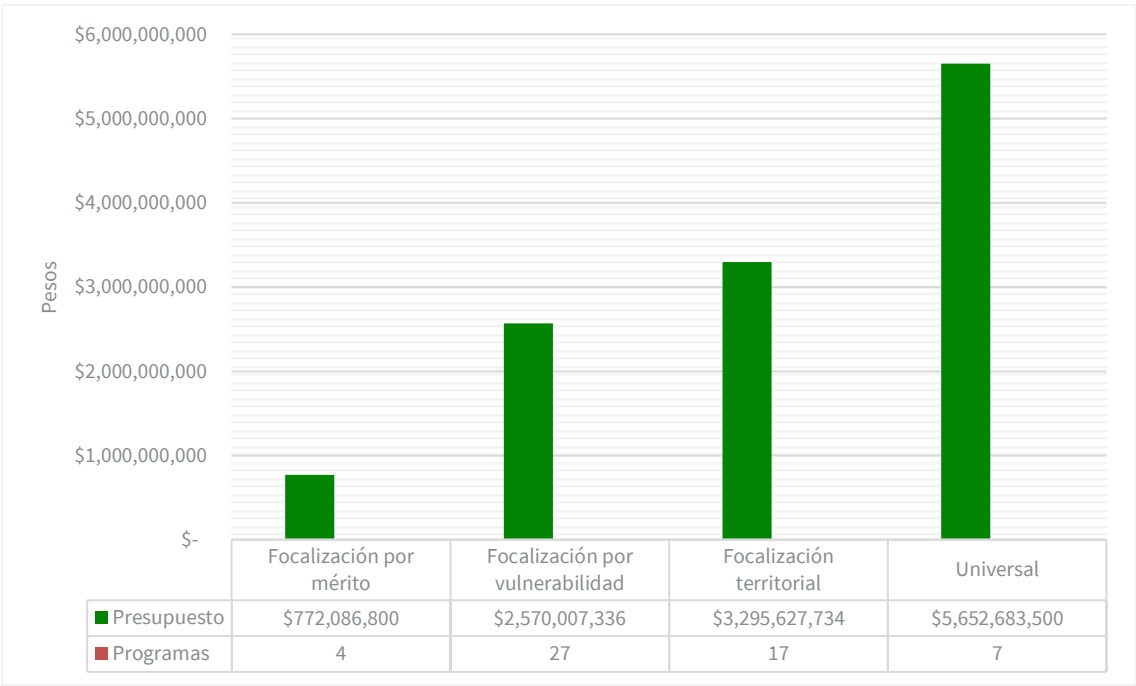
Las ventajas de las transferencias monetarias sobre otro tipo de subsidios sociales son varias:

- Suponen un apoyo directo a la economía familiar, que minimiza la función de intermediarios y facilitadores y, particularmente, cuando son universales o cuasi-universales, obstaculizan cualquier riesgo de uso clientelar de los recursos públicos.
- Las transferencias monetarias directas promueven el principio de libre disposición y aseguran la libre disponibilidad de los recursos entregados. En términos microeconómicos, ello supone una gran ventaja, ya que es el hogar y no el gobierno quien decide cómo gastar o invertir los apoyos de acuerdo con sus necesidades específicas y particulares, las cuales son imposibles de determinar en términos macroeconómicos o agregados, desde el poder político.
- Son mecanismos extra-salariales de garantía del ingreso y de acceso a necesidades básicas, en un contexto marcado por la precarización constante de los mercados laborales.

La actual administración, como se ha señalado, ha reforzado el énfasis en las transferencias monetarias o cuasi-monetarias como mecanismo de intervención de la política social en la Ciudad de México, como se observa en la duplicación en el valor del beneficio del Programa de útiles y uniformes, en la creación de Mi Beca para Empezar.

El análisis de los criterios de selección de la población es otro elemento que permite identificar algunas líneas, estrategias y énfasis relevantes, particularmente en cuanto al enfoque en el diseño y la construcción de políticas públicas. La gráfica 21 resulta elocuente en cuanto al viraje producido en la política social de la Ciudad de México en 2019; el presupuesto dedicado a programas universales es ya claramente mayoritario. En segundo lugar, se ubica el mecanismo de focalización territorial, que es el contemplado en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en caso de que no exista universalidad. El papel de la focalización territorial se ha visto reforzado a raíz del cambio de gobierno; se ha impulsado la Estrategia 333, en la que se pretende atender prioritariamente a las zonas más rezagadas de la Ciudad. Los PILARES se están ubicando en estas zonas, política que se añade a otras que ya contaban con un fuerte carácter territorial, como los comedores.

GRÁFICA 21. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN 2019



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

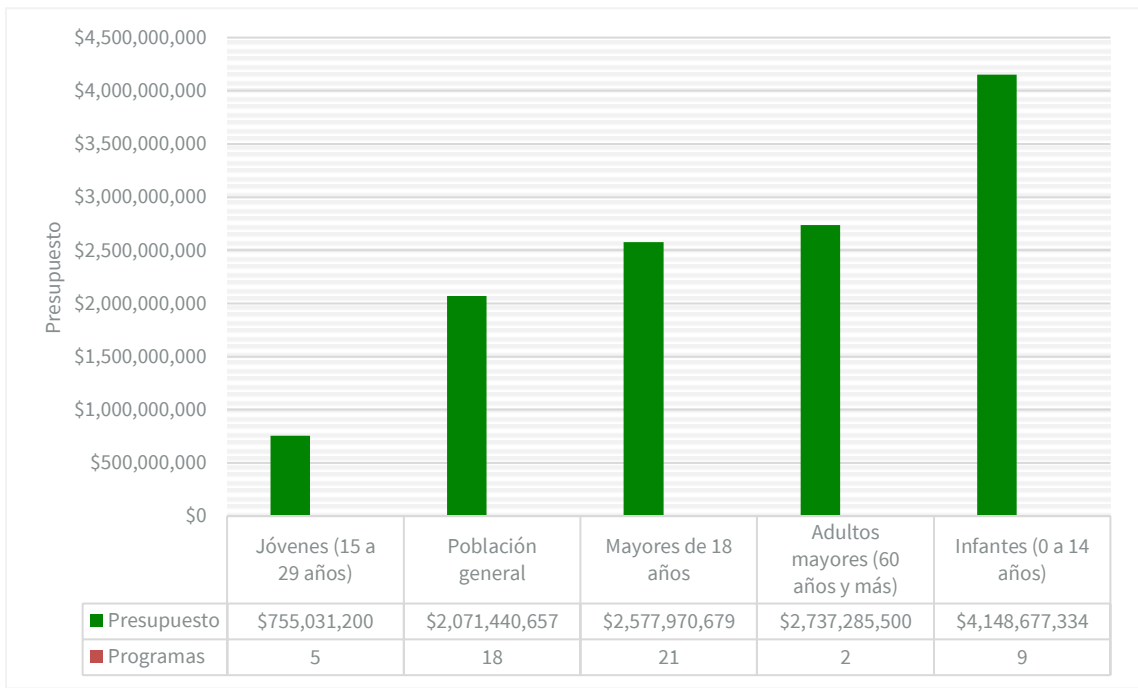
La presencia de la focalización por mérito se explica en 2019 casi exclusivamente por el hecho de que ese año todavía operaron, en sus estertores, Prepa Sí y Niños Talento. El primero pasó al nivel federal y el segundo se universalizó, por lo que el peso presupuestario de la focalización basada en mérito quedó

muy reducido para 2020, limitado al programa de Becas del IEMS, que exige regularidad académica — no reprobar materias— para su otorgamiento y al apoyo a deportistas destacados de la Ciudad.

El renovado énfasis en el diseño universal de los programas es uno de los elementos más innovadores de la política social en la Ciudad de México a partir de 2019. Un grupo cada vez más pequeño de programas acumulan un presupuesto cada vez mayor. Los programas universales tienen un presupuesto promedio superior a 800 millones de pesos; los programas que focalizan por vulnerabilidad tienen un presupuesto promedio de 95 millones. Además de lo anterior, es fundamental recordar que el énfasis combinado en la universalidad y en la focalización por territorio, además de estar presente en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, fue precisamente la fórmula aplicada durante la administración 2000-2006, momento fundacional de la política social en la capital.

Otra dimensión de análisis y evaluación de las políticas públicas es la identificación de los grupos de edad en las que se concentra. La gráfica 22 muestra el presupuesto ejercido en 2019 en programas dirigidos hacia los distintos grupos de edad.

GRÁFICA 22. PRESUPUESTO EJERCIDO EN PROGRAMAS SOCIALES POR GRUPOS DE EDAD, 2019



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

La distribución del gasto en programas por grupos de edad confirma el énfasis en políticas educativas dirigidas a la infancia, lo cual resulta coherente con los datos de pobreza presentados en el capítulo anterior. Se da la paradoja de que uno de los principales y más emblemáticos programas sociales de la

nueva administración, PILARES, está dirigido principalmente a jóvenes, mientras que este grupo de edad es el que cuenta con menos programas específicos orientados a sus necesidades. Sin embargo, ello se puede explicar por al menos dos razones:

- a. Por un lado, aparece el hecho de que uno de los grandes programas a nivel federal tenga como población objetivo a la juventud, a través de Jóvenes Construyendo el Futuro, que otorga becas y capacitación a este sector. Por tanto, en el nuevo marco de coordinación política existente, el Gobierno de la Ciudad ha optado por privilegiar otros grupos poblacionales.
- b. Por otro lado, algunos programas sociales, por ejemplo, del ámbito cultural o deportivo, que en la práctica están enfocados al sector juvenil, formalmente son etiquetados como programas dirigidos a población abierta, ya que todos pueden participar de dinámicas de activación deportiva o de talleres culturales, aunque cabe esperar una mayor presencia juvenil en estos rubros.

En síntesis, algunas de las características globales de la política social de la Ciudad de México en 2019 son las siguientes:

- a. Incremento del énfasis en el diseño universal de programas sociales, con coberturas y alcances más amplios y masivos que los logrados por la anterior administración.
- b. Incremento del gasto social ejercido a través de programas sociales.
- c. Reestructuración de la política social en la Ciudad de México, que modificó el rol de algunas instituciones y transformó programas.
- d. Ampliación y consolidación de varios programas existentes: Comedores Sociales, Alimentos Escolares, Mejoramiento Barrial y otros.
- e. Concreción del proceso de transferencia de grandes programas sociales de la Ciudad de México al nivel federal; Prepa Sí, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores y Programa de apoyo económico a personas con discapacidad permanente.
- f. Reducción significativa de la dispersión programática existente, aunque queda camino por recorrer; en 2019 se eliminaron 27 programas y 15 nuevos fueron creados.
- g. Desarrollo de un marcado énfasis en las políticas educativas dirigidas hacia la infancia, con la presencia y el fortalecimiento de programas universales en este ámbito.
- h. Incorporación masiva de promotores y facilitadores de servicios como figuras destacadas en la implementación de programas sociales, con particular énfasis en los ámbitos cultural y deportivo.
- i. Consolidación en las políticas públicas de la Ciudad de las transferencias monetarias directas como eje fundamental para el mejoramiento del bienestar.

- j. Se observa desarmonización en el marco regulador del gasto social.

IV.4. Políticas sociales por derecho, 2018-2019

Este apartado presenta un balance de los programas sociales que operaron en el bienio de 2018 y 2019, revisando en específico y por materia la dinámica asociada al cambio de gobierno.³¹ Se propone una clasificación sectorial y por derecho a partir de la identificación de varias áreas; educación, alimentación, medio ambiente y desarrollo rural, empleo, vivienda, espacio público, deporte y cultura, salud, asistencia social, equidad de género e identidad indígena. Las dimensiones que se analizan y evalúan, de forma comparativa, en cada apartado son las siguientes:

- a. Contextualización del sector.
- b. Determinación de énfasis, diseño y enfoques de los programas en cada materia.
- c. Consideraciones de tipo presupuestario sobre los programas involucrados.
- d. Identificación de áreas de oportunidad detectadas.

IV.4.1. Educación

La educación es un ámbito medular en la acción de los gobiernos porque configura la condición de posibilidad del progreso social, del avance tecnológico y económico y de la reducción de desigualdades (Kaztman, 2001). Además, es un derecho universal y uno de los principales instrumentos de producción de cohesión e integración social en los estados. El Informe sobre el desarrollo mundial 2018 del Grupo del Banco Mundial (2018) argumenta que la educación es una herramienta imprescindible para poner fin a la pobreza. De forma general, en América Latina y el Caribe es bajo el porcentaje de niños que superan el umbral de competencia mínima escolar. Las razones son varias, pero destacan las condiciones asociadas a la pobreza (carencia en el ingreso de los hogares para seguir estudiando o abandono escolar para comenzar a trabajar) y la falta de recursos públicos destinados al sector educativo por parte de los gobiernos.

Estudios como el de Viniegra-Velázquez (2017) destacan el viraje de los enfoques educativos hacia el reforzamiento en los méritos y competencias profesionales, esquema que favorece el imaginario individualista y competitivo. Según esta visión, el conocimiento es una mercancía que puede atesorarse y transmitirse; mientras que la educación es vista como una inversión, una forma más de capital. Tras estas perspectivas se encuentran las influyentes teorías sobre el capital humano, que han sido centrales para explicar buena parte de la orientación de políticas públicas neoliberales, como las transferencias

³¹ Aunque más adelante otro apartado del trabajo aborda los principales componentes de la política social en 2020, en algunos casos en este acápite ya también se refieren elementos y dinámicas ocurridas en 2020, que por motivos de claridad conviene detallar desde ahora.

condicionadas o las becas sujetas al desempeño académico. El contexto 2018-2019 de la Ciudad se inserta con particular vigor en la discusión sobre modelos de políticas sociales y educativas, en particular en cuanto a la dicotomía universalidad-focalización.³²

En la Ciudad de México la rectoría de la educación continúa siendo una atribución federal exclusiva. Ello significa que el margen de maniobra para implementar políticas educativas es menor que en otros estados y que lo estrictamente relacionado con el sistema educativo, como los contenidos, modelos pedagógicos, calidad del servicio y otras dimensiones dependen únicamente de la Secretaría de Educación Pública federal. Ello no ha sido obstáculo para que, paradójicamente, las políticas educativas se hayan convertido en una de las principales referencias de la nueva administración, como fue mostrado en el apartado anterior.

A nivel federal, el sexenio de Peña Nieto estuvo definido precisamente por la reforma educativa y el conflicto social que se produjo a consecuencia de ésta. La lógica de la política pública bajo el anterior gobierno hizo descansar la responsabilidad de la calidad educativa en los maestros y maestras, en el marco de una serie de medidas que apuntaban más a un disciplinamiento laboral y político de la enorme y sindicalizada masa de docentes que a medidas de transformación estructural. El discurso de la calidad educativa, de fuerte tradición empresarial, se hizo hegemónico. El nuevo Gobierno federal, a partir de 2018, suscribió el compromiso de cancelar la reforma educativa para avanzar en procesos de mejora consensuados con los diferentes actores de la comunidad educativa.

La profundidad de la reestructuración de la política social en este campo se refleja en la desaparición o modificación de programas, como el de Niños y Niñas Talento y Prepa Sí, que establecían criterios meritocráticos para acceder a los beneficios. De esta forma, el primero se universalizó, convirtiéndose en el principal programa social de la nueva administración, Mi Beca para Empezar; mientras que Prepa Sí, además de su traslado al nivel federal (convertido en Beca Benito Juárez), eliminó la distinción de montos de la beca asociada a las calificaciones y también tiene ahora un carácter universal para estudiantes de escuelas públicas en el país. Por otro lado, los servicios extraescolares asociados a Niños y Niñas Talento se continúan ofreciendo, ahora bajo la modalidad de la acción institucional Aprende y Crea Diferente.

Por otra parte, el programa Saludarte, creado en 2013 por la administración de Mancera, proponía una serie de intervenciones en las escuelas en el ámbito educativo, sanitario y deportivo, con el fin de acercar servicios y bienes a los niños inscritos en escuelas públicas, sin embargo, su cobertura fue muy limitada y el programa no tuvo continuidad en 2019.

Ese mismo año, el nuevo gobierno crea PILARES, Mejor Escuela y Mi Beca para empezar, tres de las principales intervenciones en materia social. El objetivo estratégico de PILARES es ofrecer canales y meca-

³² Para más información sobre el problema de la focalización y la universalidad aplicada a políticas educativas, se puede consultar la Evaluación del Programa Niños y Niñas Talento (Damián, A. et al., 2020).

nismos de integración social, a través de servicios educativos, culturales y deportivos, a jóvenes y mujeres, con el horizonte de contribuir a restañar el tejido social y a pacificar la Ciudad. Mejor Escuela es un programa de mantenimiento menor de las escuelas públicas en la Ciudad de México, que se implementa a través de mecanismos de participación ciudadana en los que intervienen los que padres y madres de familia y deciden cómo aplicar el recurso. Mi beca para empezar, que en 2020 tuvo un presupuesto de 4,400 millones de pesos, se convierte en el principal programa social del Gobierno de la Ciudad de México; establece un sistema universal de becas para todos los niños y niñas inscritos en escuelas públicas de la Ciudad, en los niveles preescolar, primaria y secundaria. Por último, en 2019 el monto destinado para Útiles y uniformes escolares se duplicó, lo que, sumado a Mi Beca para Empezar, produce un incremento significativo de la inyección directa que el Gobierno de la Ciudad realiza en la economía de los hogares que cuentan con niños en escuelas públicas de nivel primaria, secundaria, preescolar o en educación especial. Previo a las modificaciones realizadas por la pandemia del Covid-19, el presupuesto destinado a ambos programas en 2020 había alcanzado un total de 5,477 millones de pesos en 2020; lo que representaba la mitad del total de recursos destinados a programas sociales. Este presupuesto apoya directamente la economía de las familias con hijos en escuelas públicas. Por otra parte, el apoyo otorgado a través de estos dos instrumentos permitió contar con la infraestructura necesaria para destinar recursos adicionales a las familias durante los meses más agudos de la pandemia. Cabe destacar que, el programa Mi Beca para Empezar es el primero en su tipo en el país y en América Latina, lo que coloca de nuevo a la Ciudad de México a la vanguardia internacional en materia de política social.

TABLA 14. CIUDAD DE MÉXICO: POBLACIÓN VIVIENDO EN HOGARES BENEFICIADOS POR MI BECA PARA EMPEZAR, POR DECILES DE INGRESO EN 2018

Deciles	Población (Absolutos)			Porcentaje	
	No beneficiaria	Beneficiaria	Total	No beneficiaria	Beneficiaria
I	330,592	553,851	884,443	37%	63%
II	334,971	541,919	876,890	38%	62%
III	273,697	601,665	875,362	31%	69%
IV	404,131	473,191	877,322	46%	54%
V	526,632	357,406	884,038	60%	40%
VI	433,801	438,140	871,941	50%	50%
VII	652,826	224,469	877,295	74%	26%
VIII	706,344	176,373	882,717	80%	20%
IX	755,487	120,516	876,003	86%	14%
X	819,381	55,923	875,304	94%	6%
Total	5,237,862	3,543,453	8,781,315	60%	40%

Fuente: Evalúa CDMX, con base en la ENIGH 2018 de INEGI.

Una de las virtudes del programa es que resulta muy efectivo para llegar a la población con menores recursos, como se constata en la tabla 14. En ésta se muestra la cobertura, por decil de ingreso, de la transferencia de Mi Beca Para Empezar, suponiendo que todas las niñas y niños de primaria y secundaria inscritos en escuelas públicas la hubieran recibido en 2018, de acuerdo con la Encuesta Nacional de

Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Al beneficiar a los estudiantes matriculados en escuelas públicas, se logra un efecto que claramente favorece a los deciles más pobres y a los sectores más vulnerables de la sociedad. De esta forma, con Mi Beca Para Empezar se beneficia más al decil I, el más pobre de la Ciudad, en el que 63% de su población vive en hogares donde se recibe el programa; el porcentaje se reduce conforme avanzan los deciles, pero aun en el decil IV se tiene una cobertura superior al 50%. La posibilidad de que el programa sea tan efectivo se relaciona con el hecho de que los hogares en los deciles más pobres suelen tener un número promedio mayor de menores en edad de estudiar y que asisten a escuelas públicas. De hecho, según la ENIGH 2018, por cada menor en el quintil (20% de la población) más rico, hay siete en los dos primeros quintiles.

El impacto es mayor en la medida en que nos aproximamos a los deciles más pobres, no sólo en términos de cobertura, sino también en relación con el cambio estimado en el ingreso per cápita después de la transferencia, como se refleja en la tabla 15. Así, en el decil más bajo el ingreso por persona aumenta 8.1%, lo cual resulta muy significativo, pero además todavía en los deciles III y IV el impacto estimado está alrededor del 4%, superior al aumento de la inflación en un año. Las tablas 14 y 15 muestran el potencial del programa en términos de cobertura y de ingreso, para lograr una política progresiva y redistributiva, que, además, logre quebrar el principio de focalización (ya sea territorial o por mérito) e incorporar el de universalidad, tal y como mandata la CPCM y la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

TABLA 15. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO EN EL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS*, POR DECILES DE INGRESO EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2018

Deciles	Media Sin transferencia	Media Con transferencia	% de cambio
I	\$1,460	\$1,578	8.1%
II	\$2,179	\$2,304	5.7%
III	\$2,711	\$2,825	4.2%
IV	\$3,219	\$3,337	3.7%
V	\$4,016	\$4,128	2.8%
VI	\$4,993	\$5,106	2.3%
VII	\$6,319	\$6,440	1.9%
VIII	\$8,054	\$8,161	1.3%
XI	\$12,289	\$12,407	1.0%
X	\$31,037	\$31,148	0.4%
Total	\$4,175	\$4,292	2.8%

Fuente: Evalúa CDMX, con base en la ENIGH 2018 de INEGI. Nota: *El ingreso está ajustado a Cuentas Nacionales y no se incluye la renta imputada de la vivienda.

Además de considerar la relevancia con la que se inserta Mi Beca para Empezar en la estrategia educativa y en el conjunto de la política social de la Ciudad, es fundamental reconocer la complementariedad que amalgama el diseño y la implementación de los distintos programas. Existe el objetivo de fortalecer

el sistema de educación pública básica en la Capital, a pesar de que las atribuciones sobre el mismo las retiene el Gobierno federal. Esa contribución se produce a través de tres canales fundamentales:

- a. Sistema de becas desde el nivel preescolar hasta el medio superior y superior, estos últimos implementados desde el Gobierno federal, para evitar la deserción.
- b. Mejoramiento de la infraestructura física de escuelas y planteles, con participación social, para mejorar el ambiente en el que se desarrollan los procesos educativos y de aprendizaje.
- c. Fortalecimiento de los sistemas de aprendizaje en línea y a distancia, a través de las Ciberescuelas, para abatir el rezago escolar en grupos de población que no han completado el bachillerato o la preparatoria.

La lógica de los cambios en la política educativa del Gobierno de la Ciudad está marcada por los siguientes elementos:

- a. Creación de nuevos programas con enfoque universal.
- b. Diseño e implementación de coberturas masivas de atención, configurándose éstas como las más amplias de toda la política social de la Ciudad de México, e inclusive a nivel nacional e internacional.
- c. Atención a grupos poblacionales y de edad antes desprotegidos, como la primera infancia.
- d. Incremento del presupuesto de programas universales existentes (Útiles y Uniformes).
- e. Eliminación de programas focalizados o de aquellos sobre los que no existe evidencia sobre sus hallazgos o resultados.

El programa que más presupuesto ejerció en 2018 fue Estímulos para el bachillerato universal “Prepa Sí” con 47.72% del total de recursos asignados al tema de la educación; mismo que se traspasa al nivel federal. Esto es indicativo del interés por contribuir a la solución del problema de la deserción escolar de la población estudiantil del nivel medio superior, cuestión que sin duda amerita intervención pública. El segundo programa con más presupuesto en 2018 fue Uniformes escolares gratuitos con 14.3% del total. Finalmente, Niñas y Niños Talento tuvo una participación de 12.4% en el presupuesto total. En conjunto, estos tres programas representaron casi tres cuartas partes de todo el presupuesto destinado a temas de educación en el año 2018: 74.5%.

La complementariedad entre las políticas educativas del Gobierno de la Ciudad y el federal, el segundo atendiendo al nivel medio-superior, mientras que el primero apoya a niños y niñas del nivel básico de escuelas públicas es alentadora en cuanto a impactos redistributivos de la política social. Un desafío central será incrementar la cobertura de las transferencias monetarias que reciben niños y niñas de entre 0 y 5 años.

En 2019 se canceló también el programa Maestro en tu Casa, que brindaba acompañamiento en centros educativos seleccionados (fundamentalmente escuelas, casas de cultura y módulos de policía de las unidades territoriales elegibles donde se ofertaban servicios de alfabetización, primaria, secundaria y media superior). En el caso de alfabetización digital se utilizaban los espacios de los cibercentros ubicados en las estaciones del metro porque eran los lugares con accesibilidad a equipos de cómputo. Se considera insuficiente la justificación teórica y empírica de la intervención, por cuanto la responsabilidad del Estado en materia educativa debe estar en proveer servicios públicos de calidad, en instituciones oficiales y no en un acompañamiento individual para la capacitación. Además, el programa, según su propia evaluación interna de 2018, no contó con indicadores para medir resultados, metas o avances. Ello posiblemente se deriva de la propia fragilidad del diseño, en el que resulta complejo identificar con claridad los objetivos estratégicos que subyacen en la intervención.

Para 2019, el presupuesto educativo aumentó cerca de 40% con respecto al año pasado. Una diferencia sustancial con 2018 es la atención prioritaria a la infancia, producto del proceso de absorción por el nivel federal del gran programa de becas para estudiantes de bachillerato. Es fundamental destacar que la cuantía de los apoyos para útiles y uniformes gratuitos estuvo en un rango de entre 360 y 450 pesos en 2018, en función del nivel educativo, para alcanzar montos de entre 720 y 900 pesos en 2019, incremento que continuó hasta llegar en 2020 a los 1,000 pesos por niño y niña en matriculado en escuela pública. De acuerdo con la Procuraduría Federal del Consumidor (2018), en 2018 el monto mínimo para adquirir un paquete de útiles y uniformes completos fue de 900 pesos, por lo que el programa prácticamente consiguió cubrir esa cuantía en 2019 y, aun considerando el efecto inflacionario, alcanzó a superarla para 2020. Se trata sin duda de un aumento inédito e histórico de la capacidad adquisitiva de las transferencias asociadas a la infancia, lo que se suma al mencionado programa Mi Beca para Empezar.

Los programas educativos del 2019 conservan elementos técnicos ya utilizados previamente; por ejemplo, la entrega de transferencias a través de medios electrónicos y de tarjetas. Este esquema, presente en distintos programas referidos a la educación, fue incorporado en el diseño de Mi beca para Empezar. Este programa constituye uno de los esfuerzos más grandes de la administración de la Ciudad de México por brindar un apoyo universal a los niños de escuelas públicas de educación básica. A pesar de ello, el monto unitario por beneficiario es reducido (\$300 pesos mensuales en preescolar, \$330 en secundaria o \$400 en condición especial).

Además de los programas sociales en materia educativa, el Gobierno de la Ciudad de México ha propuesto relevantes medidas de ampliación de la capacidad de los servicios educativos en el nivel superior y medio superior. El 23 de mayo del 2019 se publicó en la Gaceta Oficial la creación del Instituto Rosario Castellanos, como órgano desconcentrado de la SECTEI. En el primer semestre de 2020, el Instituto contaba con una matrícula de 6,714 estudiantes de licenciatura, de los cuales 3,821 eran mujeres y 2,893 hombres. La convocatoria para el ciclo escolar 2020-2022 ofrece 8,000 lugares para sus dos modalidades: presencial y a distancia. La oferta incluye modalidades de docencia a distancia y un catálogo de 13 licenciaturas, tales como psicología, administración, derecho o contabilidad. La institución

cuenta a comienzos de 2020 con cuatro sedes en las Alcaldías de Gustavo A. Madero, Coyoacán, Azcapotzalco y Cuauhtémoc.

En materia de educación media superior, el IEMS inauguró un nuevo plantel en la Alcaldía Gustavo A. Madero: GAM III Elena Poniatowska, en el que se habilitaron 11 aulas y que cuenta con una matrícula de 420 estudiantes. Con este plantel, sumado a los 22 que integran el sistema del IEMS, se atiende a una población total de 26 mil 360 estudiantes: 11 mil 247 de nuevo ingreso (siete mil 950 en la modalidad escolar y tres mil 397 en la modalidad semiescolar) y 15 mil 013 de reinscripción (11,287 en la modalidad escolar y tres mil 726 en la modalidad semiescolar), lo cual representa un incremento de 17% de la matrícula con respecto al ciclo escolar anterior. Se desarrollan trabajos para habilitar cuatro nuevos planteles ubicados en las alcaldías Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tláhuac y Álvaro Obregón.

Es importante mencionar también la red de Centros de Desarrollo Infantil (CADI) gestionados por el DIF, que ofrecen cuidados a niños de entre seis meses y seis años, como máximo. Esta red es fundamental para diseñar y planear estrategias de ampliación de la cobertura de la educación inicial y preescolar en la Ciudad de México, uno de los grandes temas pendientes en materia de política social para la capital. En ese mismo sentido, el DIF dispone también de una importante red de Centros, en los que se proveen distintos servicios y talleres lúdicos, culturales, deportivos y de fomento al empleo. Estos espacios son nucleares, por cuanto representan la capacidad institucional de la Ciudad de México para comenzar a desplegar servicios públicos de distinta índole sobre el territorio, estrategia que resulta central para fortalecer la cohesión social y construir un modelo integrador de bienestar. Además de lo anterior, es importante resaltar que el DIF ofrece un importante catálogo de servicios a la infancia, que van desde la protección a niños y niñas en situación de vulnerabilidad hasta medidas de orientación alimentaria y prevención de la violencia intrafamiliar.

Otras acciones que se identificaron en el ámbito educativo incluyen la iniciativa “Lunes por la Educación”, en la que funcionarios públicos de alto nivel del gobierno realizan intervenciones y conferencias en primarias y secundarias públicas de la Ciudad, con el propósito de contribuir a la difusión de una cultura de paz y convivencia basada en valores cívicos. Asimismo, en colaboración con la UNAM, la SEC-TEI impulsa distintas estrategias de divulgación científica y educación no formal, que incluye la oferta de libros gratuitos y repertorios de formación en distintas disciplinas. Por último, esta misma institución se encarga de articular las políticas de innovación y desarrollo tecnológico de la Ciudad de México, a través de la promoción de distintas iniciativas con impacto urbano, económico y científico.

Por último, algunas áreas de oportunidad de las políticas de educación en la Ciudad de México son las siguientes:

- a. La mayoría de los programas en el sector educativo asumen una estrategia de fortalecimiento del ingreso de las familias y hogares. Consideramos que este elemento es un factor neurálgico del bienestar, pero resulta fundamental incorporar otros a la estrategia, como el fortaleci-

miento de la provisión de servicios educativos extraescolares masivos o mecanismos institucionales para la protección de niños y jóvenes en condición de vulnerabilidad, frente a violencias, adicciones o salud sexual y reproductiva, para el sector juvenil.

- b. Por otra parte, se observa, una insuficiencia de los montos de los apoyos otorgados, por ejemplo, en Mi Beca para Empezar o, inclusive en Mejor Escuela, lo que limita los alcances e impactos de programas con un diseño nítidamente innovador y fundado en el enfoque de derechos.
- c. Todos los programas sociales están vinculados a la condición de estudiantes de los niños y niñas. Ello no permite cubrir a un sector poblacional que sufre pobreza con gran intensidad; el de los niños y niñas de 0 a 2 años, así como a un número importante de los de 3 a 6 años que no están inscritos en preescolar o primaria. La reducida cobertura de la educación preescolar y, en general, de la educación inicial, figura como uno de los principales problemas educativos en la Ciudad de México, lo cual tiene un efecto multiplicador y regresivo en el bienestar de las familias y en la equidad de género. En ese sentido, es importante reconocer que el nuevo Gobierno ha ampliado la matrícula de los Centros de Educación Inicial y, desde el primero de enero de 2019, se eliminaron las cuotas mensuales por estos servicios. Ello representa para las familias un ahorro (Rodríguez del Castillo, 2020).
- d. Existen limitaciones institucionales y estructurales derivadas del hecho de que la Ciudad de México no cuenta con el control administrativo de la educación pública, como ocurre en otros estados. Ello evita que puedan articularse medidas relacionadas con la calidad del servicio educativo, su duración o los modelos pedagógicos y de aprendizaje que podrían ser implementados.

IV.4.2. Alimentación

La FAO (2019) reporta que las tendencias de inseguridad alimentaria y la malnutrición están aumentando a nivel global y que los problemas de sobrepeso y obesidad se convierten en el principal factor de muerte en el mundo. Estos aspectos seguramente se recrudecerán con la nueva pandemia. Ante este panorama, una de las recomendaciones generales a los gobiernos es que ya no es suficiente atender las necesidades de quienes padecen hambre, sino también asegurar el abasto y la provisión de alimentos suficientes y nutritivos (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019, pág. 47). Históricamente, las medidas encaminadas a satisfacer el derecho a la alimentación han tenido un sesgo claramente asistencialista. El derecho humano a la alimentación (DHA), al tiempo que supone una de las principales y más significativas dimensiones del bienestar, paradójicamente es uno de los más difíciles de garantizar:

La complejidad del DHA se ha manifestado durante el presente siglo con la emergencia de una grave *sindemia* global. El concepto *sindemia* sintetiza la actual crisis conjunta de la salud poblacional y del ecosistema planetario como consecuencia de un sistema agroproductivo, y de comercialización y consumo de alimentos, que genera simultáneamente desnutrición, obesidad, daños catastróficos a la salud y un ominoso cambio climático que

pone en riesgo la viabilidad planetaria en un futuro cercano. En este sentido, el funcionamiento cotidiano del actual sistema alimentario, en sus componentes de producción, uso de suelo, uso del agua, distribución, comercialización, publicidad, transporte, embalaje, desperdicio y confinamiento de residuos y desechos, constituye la mayor y más grave violación a este derecho complejo (Ávila, 2020).

Por tanto, la naturaleza compleja, multifacética y multifactorial del derecho a la alimentación es uno de los principales desafíos en su abordaje en términos de políticas públicas. El enfoque tradicional de los programas de alimentación, focalizados a población en pobreza extrema y promoviendo mecanismos sin incidencia en las condiciones estructurales de provisión social de alimentos, ha estado históricamente limitado.

Por otro lado, en la Ciudad de México persisten grandes desigualdades y problemas vinculados con la alimentación:

Si bien no hay datos que indiquen una carencia elevada de acceso a una alimentación suficiente, el alto consumo de alimentos no recomendables, la elevada prevalencia de sobrepeso y obesidad, así como de las enfermedades asociadas al daño metabólico generado por esta condición, sitúa a la CDMX, en estos rubros, en los primeros lugares entre las entidades del país (Ávila, 2020).

Lo anterior supone un importante hallazgo de diagnóstico en términos de políticas públicas, que indica la necesidad de desplazar el énfasis de las intervenciones desde la entrega aislada de alimentos y servicios alimentarios a la población, a la conformación de dispositivos regulatorios e institucionales orientados a la transformación de patrones de consumo inapropiados en términos de salud pública.

En cuanto al problema de la desigualdad alimentaria en la Ciudad:

Mientras el ingreso por adulto equivalente del estrato en pobreza muy alta representa aproximadamente el costo de la Canasta Normativa Alimentaria, el ingreso de la clase alta es 20 veces mayor. El gasto en alimentos de la clase alta es casi tres veces el costo de la canasta normativa, mientras que las familias en pobreza gastan en alimentos la mitad del costo, mismo que representa también la mitad de su ingreso. Únicamente los estratos clase media y clase alta, que representan alrededor de un tercio de la población, realizan un gasto en alimentos superior al costo de la CNA; dos terceras partes de la población tienen un gasto en alimentos por debajo de ese nivel (...). La gran desigualdad en cuanto a los recursos económicos disponibles en los hogares para la compra de alimentos según su estrato socioeconómico, se traduce en importantes déficits nutrimentales respecto a la normatividad de una dieta saludable. Sin embargo, a pesar de la gran asimetría observada en el gasto en alimentos entre los diferentes estratos socioeconómicos esta desigualdad no se traduce en manifestaciones carenciales observables entre la población. Por el contrario, la población en situación de pobreza en la CDMX presenta una prevalencia alta de

sobrepeso y obesidad, así como un importante daño metabólico, asociado a un consumo de alimentos relativamente excesivo (Ávila, 2020).

En ese sentido, la prevalencia diferenciada de problemas relacionados con la obesidad y la desnutrición a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida exigen una actualización de las políticas alimentarias:

La población en situación de pobreza enfrenta la doble carga de la mala nutrición: carencia de alimentos, desnutrición, talla baja y adaptación metabólica en las primeras etapas de la vida; riesgo obesogénico, acumulación progresiva de sobrepeso, daño metabólico y enfermedades crónicas en las siguientes etapas. Esta transición epidemiológica de la población en situación de pobreza de la desnutrición a la obesidad, escapa a los esquemas simplistas de solución a partir de acciones de asistencia alimentaria (Ávila, 2020).

De acuerdo con Ávila (2020), la mayoría de los programas abocados a la alimentación en 2018 tuvieron una lógica nítidamente asistencial; no se reconoce un enfoque de atención a las desigualdades estructurales presentes en el acceso al derecho a la alimentación. En 2019 se eliminan dos programas de entregas de despensas que, además de plantear esquemas de focalización a la pobreza extrema, su cobertura era muy baja, no resolvía el problema que pretendía atender y tenían un carácter clientelar, como Aliméntate 2018 y Entrega de despensas (apoyos alimentarios) a población en condiciones de vulnerabilidad 2018. Por otra parte, el Programa de Agricultura sustentable a pequeña escala, que proponía una intervención en la cadena alimentaria por la vía de la producción y el consumo de proximidad, se sustituyó por Altépetl. De igual forma, ante los problemas detectados por la propia evaluación del programa Bebé Seguro, no aumentó la cobertura (Romero, 2016). El programa otorgaba a madres de niños menores de 12 meses transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a charlas y talleres sobre nutrición. La cobertura era de 8,031 personas, muy baja si la comparamos con las más de 100 mil personas de esa edad que la EIC 2015 identificó. Por otra parte, uno de los problemas del programa Bebé Seguro es la inexistencia del enfoque de derechos en su diseño, al condicionar los apoyos a la asistencia a determinadas conferencias, cuyos impactos en la población beneficiaria son complejos de estimar. De igual forma, no se puede comprobar el impacto positivo de la asistencia de las madres a las charlas en la nutrición de los menores (Romero, 2016).

Precisamente lo anterior es ejemplo de uno de los grandes déficits históricos de los programas dedicados a la alimentación; su preferencia por la focalización extrema hacia grupos de gran vulnerabilidad limita cualquier posibilidad de transformar estructuralmente las condiciones de alimentación y nutrición de la población.

Durante la administración de Mancera se instaló el denominado Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, que en la práctica no movilizó ningún mecanismo de integración de políticas ni configuró ninguna instancia coordinadora, limitándose a abrir un espacio de encuentro, sin posibilidad de acciones prácticas o vinculación entre programas sectoriales.

Ante la ausencia de mecanismos para promover y garantizar el derecho a la alimentación, más allá de un enfoque asistencialista, resulta alentador que uno de los principales cambios realizados en la política social en 2019 fue la eliminación de los programas de despensas (ver tabla 16), mientras que se amplió el presupuesto para los Comedores Sociales y se comenzó a articular el proyecto de dotación de alimentos calientes, cereales con oleaginosas y fruta a las escuelas; la administración anterior únicamente entregaba productos procesados con impactos nutrimentales discutibles. Se produjo, como en el ámbito educativo, una compactación de programas que promovió la consolidación de un diseño universal más acorde con el enfoque de derechos humanos.

TABLA 16: EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DURANTE EL PERIODO 2018-2020

Programas que desaparecieron en 2019	• Aliméntate (operó hasta 2018) • Entrega de despensas (operó hasta 2018) • Agricultura sustentable a pequeña escala (se transformó en uno de los componentes de Altépetl en 2019)
Programas que desaparecieron en 2020	• Programa Bebé Seguro (operó hasta 2019)
Programas que permanecen en 2020	• Programa Alimentos Escolares • Programa Comedores Sociales (se creó en 2020 fusionando los programas Comedores Comunitarios y Comedores Públicos que operaron hasta 2019). • Programa Comedores Populares (en 2019 no operó, pero se reactivó en 2020)

Fuente: elaboración propia con base en los comentarios que realizó SIBISO a esta evaluación.

Los Comedores Sociales del Gobierno de la Ciudad de México siguen un patrón de focalización territorial, al ubicar sus sedes, preferentemente, en las zonas más rezagadas de la Ciudad y, en la actual administración, la implantación de nuevos centros se alinea con la Estrategia 333.³³ No obstante, están abiertos al público y no se limita el acceso, como ocurría en todos los programas del ramo eliminados en 2018. Por su propia naturaleza de servicio abierto, existen problemas para estimar o calcular el número de personas que asisten anualmente a los comedores; no obstante, las raciones alimentarias entregadas se han incrementado.³⁴

³³ Se refiere al proyecto de intervención del Gobierno de la Ciudad de México que busca atender de manera integral y prioritaria a las 333 colonias, pueblos y barrios, con altos índices de violencia y marginación social.

³⁴ Los comedores comunitarios programaron entregar en 2019 aproximadamente 15.9 millones de raciones de alimentos y los públicos 3.5 millones de raciones. Los datos referidos a cobertura y presupuesto se ofrecen en apartados anteriores de este trabajo.

Por su parte, el programa de Alimentos Escolares tiene una cobertura superior al 50% de niños y niñas matriculados en escuelas públicas de educación básica, cifra que ha permanecido relativamente estable entre 2018 y 2020. A pesar de contar con una de las coberturas más altas entre los programas del Gobierno de la Ciudad, se encuentra lejos de la universalidad plena. Ello se explica por avatares de la implementación y por el hecho de que no todas las escuelas solicitan o aceptan el alimento entregado por el Gobierno de la Ciudad (García & Cuevas, 2020).

Una de las líneas innovadoras —aunque embrionarias— en la materia ha sido el fomento por parte de la Secretaría de Educación de proyectos destinados a la producción sustentable de alimentos, inclusive a partir de la creación de un centro de investigación y desarrollo especializado en el tema. Desarrollar y expandir esta línea de trabajo será fundamental para subsanar algunos de los principales problemas identificados en la estrategia alimentaria de la Ciudad de México, dotando paulatinamente dicha política de mayor integralidad y de relativa incidencia en la producción y en el impacto medioambiental de la actividad agroindustrial.

Más allá de la discusión entre focalización y universalidad, uno de los principales cambios operados en el diseño de la política alimentaria de la Ciudad entre 2018 y 2019 es la eliminación de condiciones restrictivas de acceso y condicionalidades para la obtención de los beneficios vinculados a este ramo. Esto dibuja una estrategia más ambiciosa en la materia, aunque no se encuentra exenta de importantes áreas de oportunidad, las principales que han sido detectadas son las siguientes:

- a. Ausencia de articulación de esfuerzos interinstitucionales para la construcción de una Política Alimentaria integral y coordinada, que responda a diagnósticos, metas, objetivos e indicadores estratégicos claros y compartidos.
- b. Alcances e impactos limitados, al concentrarse las distintas intervenciones únicamente en una de las comidas diarias que realizan los beneficiarios (niños y niñas y personas asistentes a los comedores), por lo que, desde el punto de vista del consumo, inclusive individual, de alimentos, los efectos estarán ampliamente cercados.
- c. Énfasis dominante en la fase final de consumo de los alimentos (demanda), lo que omite, salvo las importantes excepciones mencionadas, la intervención pública en materia de producción, oferta, distribución, comercialización o comunicación, las cuales son dimensiones fundamentales desde el punto de vista de la ingesta de alimentos en la sociedad.
- d. Acento en la provisión de alimentos, en escuelas o a través de comedores, que descuida otras dimensiones del bienestar asociadas con la difusión de la epidemia de obesidad o los problemas medioambientales vinculados a la producción industrial de alimentos.
- e. Inexistencia de cualquier vertiente o aspecto regulatorio en materia de política alimentaria, que consideramos, aun respetando atribuciones federales, podrían ser un mecanismo efectivo para amoldar la oferta alimentaria a criterios sociales y a estándares de salud pública.

IV.4.3. Vivienda

La vivienda es una prolongación material de las formas de vida familiar, comunitaria y social; articula y amalgama el espacio público con el privado. La casa es sede de la familia y de la vida cotidiana y, por tanto, materializa códigos de costumbres, estructuras económicas, imaginarios y reglas de orden a nivel individual y social; debe satisfacer necesidades humanas y ofrecer seguridad, considerando la heterogeneidad de las comunidades y la individualidad de cada persona (García Cruz, 2010, pág. 45). En México, durante buena parte del siglo XX, el Estado asumió la rectoría de las políticas de vivienda, generando un modelo institucional de provisión social de este bien; este esquema se debilitó a partir de la década de los noventa, con la consolidación del régimen neoliberal. Las otrora instituciones encargadas de facilitar vivienda a amplios sectores populares y trabajadores se redujeron —en concordancia con el renovado protagonismo del sector financiero a nivel internacional, la retirada del Estado y el debilitamiento de las políticas sociales— a meras instituciones de crédito (INFONAVIT o FOVISSSTE), dejando al sector privado la construcción y promoción.

Es fundamental identificar que la calidad de una vivienda no depende únicamente de los materiales de construcción, sino que deben considerarse dimensiones fundamentales como la provisión de servicios de agua y saneamiento, adecuación energética, equipamiento y servicios urbanos, proximidad o lejanía a fuentes de empleo, a sistemas de salud o recreativos y a espacios públicos de convivencia (Zicardi & González, 2015). Existe consenso entre los especialistas en la materia en que las políticas de vivienda en México, particularmente desde los noventa, no han logrado abatir el rezago; el modelo centrado en créditos, además de resultar insuficiente, excluye a grandes masas poblacionales que no participan del circuito de la economía formal.

La vivienda, además de articular, organizar y producir los espacios fundamentales de la vida individual y familiar, es uno de los elementos más relevantes desde el punto de vista del bienestar social y de la dinámica económica de las ciudades. En las metrópolis contemporáneas buena parte de las rentas del capital se aglomeran alrededor de la vivienda; en el caso de la Ciudad de México, el impuesto predial supone una de las principales fuentes de ingreso fiscal. Las corrientes vinculadas con la especulación inmobiliaria, que tienen su génesis en la financiarización de las economías urbanas, han generado importantes dinámicas de exclusión y segregación. La explosión de los precios de la vivienda se ha convertido en un auténtico problema social. La gentrificación y la expulsión de comunidades y pobladores de colonias y espacios urbanos que comienzan a atraer grandes flujos de capital e inversiones —y por tanto a elevar los precios de los bienes y servicios aledaños a la vivienda y del propio inmueble— se ha convertido en una tendencia global en multitud de ciudades, incluida la Ciudad de México.

Un problema central para la Ciudad de México es la relación entre las políticas de vivienda y el asentamiento territorial de profundas desigualdades. Según algunos estudios, los precios del suelo explican la expansión de la Ciudad de México hacia zonas periféricas, en las que se construye vivienda social en un suelo significativamente más barato, pero donde la provisión de servicios urbanos y la cercanía a las fuentes de empleo son problemas centrales (Salinas Arreortua, 2016). El papel de los desarrolladores

privados es fundamental, por cuanto, como consecuencia de la retirada histórica del Estado, la producción de vivienda ha quedado prácticamente controlada por dichos actores. Esto explica el sesgo mercantil de una buena parte de las políticas de vivienda implementadas en la Ciudad y el país, donde se aprecia incapacidad de modificar condiciones estructurales de la oferta.

Los datos de Evalúa presentados en la sección correspondiente constatan que la carencia en vivienda es uno de los principales problemas sociales de la Ciudad de México. Se trata de un ámbito en el que, a través de diversos mecanismos, el Gobierno de la Ciudad tiene atribuciones importantes, en comparación con otras dimensiones del bienestar, como la laboral o la educativa, donde en nuestro contexto las competencias del nivel federal son hegemónicas. Ello supone considerar una relevante ventana de oportunidad para diseñar e implementar políticas innovadoras, de amplio alcance, con capacidad de modificar condiciones y dinámicas estructurales de la economía y el bienestar en la Ciudad de México. En ese sentido, algunos de los problemas centrales asociados a la vivienda en la Ciudad de México son el hacinamiento, la dotación de servicios de agua o la precariedad de los materiales de algunos componentes de la vivienda, como el piso. En ese aspecto, una política de vivienda basada en la evidencia debería considerar los anteriores problemas públicos identificados, los cuales tienen un impacto central en el bienestar de la población.

A pesar de lo anterior, el área de vivienda es una de las que muestra un patrón de mayor continuidad en las políticas sociales implementadas en el contexto del cambio de gobierno. En 2019 permanecieron los mismos programas que operaron en 2018, aunque cabe destacar que tales programas se consolidaron en el periodo 2000-2006 y, desde entonces, el diseño de las intervenciones fue prácticamente idéntico. El cambio más significativo es el destacado incremento presupuestal que se observa, de 373 millones de pesos en términos reales, lo que supone un aumento de más del 70% de los recursos etiquetados en este sector entre los años de referencia. De esa forma, en esta dimensión del bienestar se produce una combinación poco habitual en el proceso de restructuración de la política social del periodo analizado; continuidad absoluta en el diseño de los programas, acompañada de un significativo incremento presupuestal. Más allá del incremento en el presupuesto, la profundidad de los cambios en la política de vivienda es menor a la que podemos observar en otros campos, como educación, alimentación o medio ambiente y desarrollo rural. A pesar de lo anterior, una línea de cambio de la nueva administración ha estado en el proyecto de transformación institucional del INVI, todavía en marcha.

El arraigo de determinados programas de vivienda, particularmente los del INVI, ha sido profundo en la Ciudad de México. Ello no se explica únicamente por los posibles resultados que estos programas hayan cosechado, sino por la dinámica de relaciones que se han tejido en torno a ellos con organizaciones sociales y vecinales vinculadas a la reivindicación del derecho a la vivienda. La complejidad de implementar determinadas transformaciones en la política de vivienda es elevada, ya que es preciso hilvanar y tejer consensos con grupos organizados y sociedad civil, lo que puede explicar el incentivo para no trastocar significativamente la dinámica previa.

En 2019, continuaron los programas Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales, Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda, el primero de la Procuraduría Social (PROSOC) y los dos últimos del INVI. El programa de Rescate de Unidades Habitacionales tiene una honda tradición en la Ciudad de México y ha operado bajo interesantes mecanismos de participación social; se dirige a conservar y mantener las Unidades Habitacionales con más de 15 años de antigüedad, identificando los posibles efectos sociales contraproducentes que acarrea un ambiente degradado. El monto de apoyo por unidad habitacional es de aproximadamente \$108,000 pesos,³⁵ cifra que no alcanza para cubrir en su totalidad los conceptos que componen un remozamiento integral, mismo que se establece en las Reglas de Operación.

Por otra parte, los programas Vivienda en conjunto y Mejoramiento de vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México tienen por objetivo facilitar la producción, adquisición o mejoramiento de algunos elementos de la vivienda, a través del establecimiento de subsidios o apoyos a quienes han obtenido créditos del INVI previamente otorgados. Por tanto, uno de los déficits más evidentes en el diseño de los programas del INVI es que no están diseñados para generar una atención a población abierta; para beneficiarse de los subsidios se requiere haber sido previamente seleccionado para recibir un crédito.

Los principales ámbitos de innovación de la política de vivienda no se reflejan en los programas sociales, donde la pauta de continuidad ha sido dominante. No obstante, en el contexto del cambio de gobierno ha destacado la puesta en marcha de nuevas estrategias en materia de vivienda, no catalogadas como programa social. Es el caso del Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente, publicado el 4 de noviembre del 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México; clasificado como programa especial, el cual no forma parte del universo de programas sociales.

El citado programa establece, a modo de diagnóstico, lo siguiente:

el Gobierno de la Ciudad reconoce que el modelo de desarrollo urbano generado en los últimos años estuvo basado, exclusivamente, en el impulso del mercado inmobiliario, dejando de lado un modelo integral sustentado en el derecho a la vivienda. Este enfoque fortaleció algunos efectos urbanos no deseados como son la gentrificación, el encarecimiento del suelo y en muchos casos, graves violaciones a las normas de los usos de suelo. Aunado a lo anterior, tal como se establece en el diagnóstico del Programa de Gobierno 2019-2024, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, entidad encargada de promover la vivienda social, estuvo marcado por la corrupción y el uso clientelar de los recursos públicos (Jefatura de Gobierno, 2019).

El diagnóstico del programa parece incorporar una serie de elementos disruptivos con la acción de gobiernos pasados, cuya traducción apuntaría a una reestructuración profunda de la política de vivienda;

³⁵ La cifra se obtuvo a partir de dividir el presupuesto total del programa entre el número de unidades habitacionales que son beneficiadas.

el único rasgo en ese sentido es todavía el mencionado Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente. En su documento normativo se señala al precio y a la localización como dos de las principales variables asociadas a la segregación urbana en la Ciudad de México, las cuales dependen de las dinámicas vinculadas con el mercado inmobiliario.

El principal objetivo del Programa es la generación de incentivos al sector privado y a los desarrolladores para incrementar la producción de vivienda de interés social (vivienda incluyente). Con esos fines se establecen las siguientes acciones:

- a. Delimitación de zonas y corredores prioritarios.
- b. Inversión pública complementaria en acciones de mejoramiento del entorno.
- c. Emisión de beneficios fiscales.
- d. Facilidades administrativas y operación del Programa a través del Portal Electrónico denominado Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente.

A partir de lo anterior, se configuran beneficios administrativos y fiscales para las entidades públicas o privadas interesadas en invertir en los corredores ya delimitados por el Programa. El resultado más relevante de participar en el programa es que 30% de las viviendas que se construyan en este marco serán de interés social o incluyentes, lo que incorpora criterios de asequibilidad para las familias. Además, se diseñan una serie de criterios de elegibilidad de los proyectos, a partir de variables sociales, de sustentabilidad, hidráulicas, de desarrollo urbano, de movilidad, de gestión de riesgo y arquitectónicas.

Como resulta notorio, se trata de un programa que se encuentra en su primera fase de implementación, por lo que para valorar sus resultados será necesario permitir su desarrollo durante algún tiempo. No obstante, constituye, como se anunciaba, la innovación más relevante de la Política de Vivienda en la Ciudad de México en 2019. El programa presenta algunos elementos en su diseño que permiten apuntar a un todavía tímido; pero alentador cambio de paradigma en materia de vivienda, que se manifiesta en varias dimensiones.

En el diagnóstico del programa se observa una renovada atención al problema de la desigualdad en el acceso a la vivienda y a los servicios urbanos y se establecen las coordenadas de un discurso crítico con varios elementos centrales de las políticas de vivienda de administraciones pasadas, como su subordinación a las tendencias del mercado inmobiliario o la corrupción asociada a los programas sociales.

Las medidas implementadas suponen la transición hacia un modelo más abarcador e integrado de política de vivienda, por cuanto se comienza a tratar de modificar o reorientar las condiciones de la oferta, a través de conducir el comportamiento de desarrolladores privados. Será fundamental, en una etapa posterior, valorar la eficacia de los incentivos movilizados.

Por último, uno de los principales ámbitos de intervención de la Política de Vivienda ha estado marcado por el Plan de Reconstrucción que se implementa desde la entrada al gobierno de la nueva administración, como respuesta a los sismos acaecidos en septiembre del 2017. Este programa se encuentra normado por la Ley para la Reconstrucción Integral de la Ciudad de México, que establece que todas las personas damnificadas que hayan perdido su vivienda podrán acceder a los recursos establecidos en los fondos públicos para la reconstrucción. El programa despliega un conjunto de normas y lineamientos para distribuir los recursos destinados a la reconstrucción, que en 2019 fueron aproximadamente 4,000 millones de pesos. Es decir, si fuera un programa social, en 2019 el Fondo para la reconstrucción sería una de las estrategias con mayor presupuesto. Este programa partió de la base de que el censo elaborado por la anterior administración presentaba inconsistencias y no era fiable, por lo que se realizó un nuevo censo para ubicar a las viviendas y la infraestructura dañada. Los recursos se distribuyen de acuerdo con tabuladores y límites máximos por tipo de vivienda y daño registrado. A partir de lo anterior y del censo levantado, se proyectan metas para la rehabilitación de 250 edificios o viviendas multifamiliares y la reconstrucción de 121 de ellas. En cuanto a viviendas unifamiliares, más de 2,800 serán reconstruidas y aproximadamente 9,000 serán rehabilitadas. Frente al modelo de créditos y endeudamiento, el programa apuesta en general por ayudas a fondo perdido, lo cual supone la implementación de un modelo más garantista para la ciudadanía.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, es posible identificar algunas áreas de oportunidad de la Política de Vivienda:

- a. Durante los últimos años las políticas de vivienda en la Ciudad han estado enfocadas principalmente a la demanda, tratando de facilitar el acceso social a viviendas a través de la concesión de créditos. La construcción y provisión directa por parte del gobierno prácticamente ha desaparecido. Ello produce que los programas en la materia cuenten con limitaciones profundas para transformar las condiciones estructurales de acceso a la vivienda en la Ciudad. Los programas de vivienda y la dinámica del mercado inmobiliario han permanecido en mundos ajenos; los primeros se articulan a través de mecanismos de focalización por la vía de la demanda y sus alcances son muy limitados, mientras que el mercado inmobiliario hegemoniza todo lo relacionado con la oferta. El diseño del Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente apunta a atender este problema, aunque los instrumentos que moviliza, si bien son pertinentes, parecen claramente limitados para la envergadura del problema que abordan.
- b. Se recomienda reforzar la atención a los problemas asociados al hacinamiento y a la precariedad de los materiales de algunos componentes de la vivienda, considerando su incidencia en la Ciudad de México y su impacto en el bienestar social.
- c. Los programas sociales del Instituto de Vivienda, en general, adoptan mecanismos de focalización y se dirigen exclusivamente a personas que tengan un ingreso inferior a cinco salarios mínimos, aun así, el número de créditos otorgados es limitado para el universo que pretende cubrir. Adicionalmente, se vislumbra como necesario revisar los mecanismos de designación de

créditos mediados por organizaciones sociales, ya que ello ha generado corrupción. Se puede decir que se observa una presencia débil o inexistente del principio de responsabilidad del Estado y del enfoque universal y de derechos; ya que es todavía dominante en la materia una perspectiva de subsidiariedad y de atención a población vulnerable.

- d. A pesar de que el nuevo Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente incorpora incentivos para el sector privado, ello no configura un nuevo marco regulatorio suficiente para asegurar la provisión de vivienda social en la Ciudad. El mecanismo es insuficiente para que el gobierno pueda jugar un papel regulador del sector de la vivienda social. Existen estrategias que podrían ser exploradas, como la reorganización, en un sentido progresivo, de los impuestos asociados a la vivienda, a fin de que a través de mecanismos redistributivos el gobierno pueda contar con mayores recursos para apoyar la construcción y mejoramiento de la vivienda de los sectores de bajos ingresos.
- e. Es conveniente modificar la preferencia por el fomento por la propiedad de los inmuebles, que desatiende las ventajas de apostar por mecanismos y sistemas asequibles de renta y alquiler, para asegurar el acceso popular a la vivienda.
- f. Se manifiesta una heredada desconexión de los planes de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio, así como de la normatividad de usos del suelo, de las políticas de vivienda, particularmente de los programas sociales, que permanecen ajenos a lo anterior. Una política integral de vivienda contribuiría a poner en un mismo camino de coordinación los anteriores componentes.
- g. La vivienda es uno de los bienes de primera necesidad más relevantes; quizá por eso mismo su mercantilización en la etapa neoliberal ha sido radical. Este proceso ha generado exclusión, desigualdad y segregación urbana. Las políticas de vivienda en la Ciudad de México de la anterior administración se mostraron incapaces de revertir la macrotendencia mercantilizadora de este bien. A pesar de algunas líneas novedosas en ese aspecto, el actual diseño de los programas parece limitado para efectos de recuperar la función social de la vivienda en nuestra sociedad.

IV.4.4. Salud

Uno de los principales retos sociales para México es el de garantizar el derecho universal de acceso a los servicios de salud. El resultado de la reforma neoliberal de los sistemas de seguridad social es la creciente precarización de los sistemas públicos de salud. Incluso, en muchas ocasiones, se culpa al mismo trabajador por su falta de previsión y ahorro, situación que los deja desprotegidos en temas de salud y seguridad social (Colmenares, 2016).

En México, en el ámbito de la salud la clásica dualidad en el acceso a servicios de primera necesidad se ha multiplicado y ensanchado. Existe un sistema de salud con servicios, profesionales, medicamentos

e insumos de gran nivel, inclusive comparado con estándares internacionales, para quien puede pagarlo. Mientras tanto, en la otra cara de la moneda, a lo largo de las últimas décadas los servicios públicos de salud se han descapitalizado y precarizado, expulsando a quienes pueden permitirse transitar hacia el sector privado, aun cuando los servicios puedan ser igualmente de baja calidad. Por ello, como en otros ámbitos, la relación entre servicios públicos y privados de salud es de vasos comunicantes; la posibilidad de expansión de los servicios privados y, por tanto, de su mercantilización, se relaciona con la fragilidad y el desprestigio de los servicios públicos.

El sistema de salud en México se caracteriza por su excesiva fragmentación institucional, situación que perjudica la eficiencia, la cobertura y la calidad de los servicios. La segmentación de la salud pública involucra un esquema de funcionamiento conformado por una variedad de instituciones que no se integran entre sí (IMSS, ISSSTE, PEMEX, ISSFAM, sector privado y, ahora recientemente, INSABI). Existe una heterogeneidad estructural en cuanto a sistemas de financiamiento; nivel de cobertura y prestaciones; régimen laboral de los trabajadores; o técnicas de gestión directiva y de administración. La segmentación genera serios problemas económicos, sociales y sanitarios. Esta situación menoscaba las posibilidades de articular estrategias nacionales de salud pública, evita el desarrollo de prácticas de economías de escala, perjudica la consolidación financiera de cada institución y obstruye la extensión universal del derecho a la salud, todo ello afectando de manera troncal al sistema de salud de la Ciudad.

Un antecedente relevante en materia de política de salud en la Ciudad de México fue el programa de medicamentos y servicios médicos gratuitos, implementado a partir de la administración de López Obrador. Obtuvo, frente al Seguro Popular, algunos logros relevantes en materia de coberturas, tratamientos y servicios incorporados. A partir de 2005 y hasta su desaparición en octubre de 2019 la Ciudad se incorpora al Seguro Popular; durante esos años, el programa de consultas y medicamentos gratuitos perdió relevancia. Este último fue semi-universal, por cuanto el único requisito que exigía para acceder a sus prestaciones era no estar afiliado a ninguna institución de seguridad social.

En 2019, el Gobierno de la Ciudad de México ha venido implementando un programa de expansión de los servicios de salud en distintos ámbitos y dimensiones. La población objetivo de los servicios de salud de la Ciudad son los habitantes que no se encuentran afiliados a la Seguridad Social; aproximadamente 4 millones en 2019. Ese año la Ciudad contaba con 11 hospitales generales: uno de especialidades, 11 pediátricos, un hospital integral comunitario y dos clínicas hospital de especialidades toxicológicas. Entre otros datos relevantes de la infraestructura hospitalaria, en 2019 se contó con 2,426 consultorios y 2,387 camas censables. Se contabilizan también más de 30 mil trabajadores del sector salud capitalino, de los cuales 8,617 son personas médicas y 8,866 son personas enfermeras (Secretaría de Salud, 2019).

El diagnóstico del sistema presentado por la Secretaría de Salud capitalina señala que la Ciudad cuenta con una distribución territorial desigual de la infraestructura hospitalaria, que tiende a concentrarse en las zonas centrales. El principal problema del sistema de salud local es la insuficiencia de la cobertura de los servicios, además de contar con una infraestructura incompleta e insuficiente y baja capacidad resolutive de los servicios hospitalarios, de urgencias y ambulatorios (Secretaría de Salud, 2019).

Entre las metas que se propone la Secretaría de Salud para el sexenio se encuentran la disminución de las inequidades y el mejoramiento del acceso a los servicios de salud, la mejora de las condiciones de salud de la población y el fortalecimiento de la infraestructura a partir del incremento de financiamiento del sistema (Secretaría de Salud, 2019). El incremento presupuestal en el rubro de salud efectivamente se verifica en el presupuesto otorgado a la Secretaría de Salud, que es la institución de sector social de la Ciudad con mayor presupuesto en 2018 y 2020. Algunas de las iniciativas más importantes emprendidas por la Secretaría de Salud en 2019 son, entre otros: a) las jornadas integrales por el Derecho a la Salud, en las que se desarrollaron actividades para promover la salud colectiva, los cuidados y la alimentación saludable; b) atención preferente a colonias rezagadas, en el marco de la estrategia 333, en las que se realizan talleres, jornadas y se acercan servicios de salud; c) programa de prevención de la violencia de género, por medio de los servicios de atención psicológica y médica y difusión de materiales con perspectiva de género; d) programa Salud a tu casa, que en 2019 dejó de funcionar como un programa social, pero se implementa como parte de las actividades institucionales de la Secretaría de Salud (ese año se visitaron más de 416 mil domicilios, donde se identificaron más de 16 mil personas que ameritan atención médica domiciliaria); e) programa de vacunación universal, que en 2019 aplicó a la población aproximadamente 2,4 millones de vacunas, de las cuales 717 mil fueron de influenza.

Asimismo, es importante mencionar que la Secretaría de Salud implementa un programa de formación de personal médico y de enfermería, que en 2019 formó a 715 personas médicas residentes (Secretaría de Salud, 2019). En este ámbito un avance importante ha sido la fundación, por parte del Gobierno de la Ciudad de México, de la Universidad de la Salud, que en 2020 comienza a funcionar, con la proyección de recibir en sus aulas a 500 estudiantes de medicina y a 500 estudiantes de enfermería.

Particularmente relevante es destacar los proyectos de ampliación de infraestructura de salud y capacidades hospitalarias en marcha en la Ciudad:

- Se comenzó a construir en 2019 el Hospital General de Topilejo, en Tlalpan, que sustituye al materno-infantil existente; dispone de una inversión de 600 millones de pesos y tendrá una capacidad de 60 camas. Se proyecta que preste servicios a 100 mil personas que no cuentan con seguridad social que residen en las zonas aledañas y colindantes.
- Se inició la construcción del Hospital General de Cuajimalpa, que tendrá también una capacidad de 60 camas; contará con una inversión de 600 millones de pesos y se prevé que atienda a aproximadamente 70 mil personas de la demarcación.
- Construcción de 8 nuevos centros de salud y ampliación de las capacidades hospitalarias de otros 11; esta última iniciativa contará con una inversión valorada en 100 millones de pesos. En el mismo sentido, se ampliaron horarios y días de atención hasta en 111 centros de salud.

De esta forma, aun cuando se eliminaron casi todos los programas sociales en salud, se desarrollan una serie de estrategias de prevención y ampliación de servicios. Se identifica, por tanto, la eliminación o

reestructuración de varias intervenciones. Los programas que funcionaron en 2018 y que fueron reestructurados en 2019 son Médico en tu casa, Cunas CDMX y Hábitos Saludables.

Médico en tu casa fue una de las estrategias emblemáticas de la anterior administración. Consistía en trasladar servicios de salud de primer nivel a población vulnerable, como personas adultas mayores, mujeres embarazadas y otras personas que no pudieran trasladarse a los centros de salud, con una cobertura estimada en 2018 de aproximadamente 15,000 individuos. Este programa se eliminó a mediados de 2019, pero se siguieron proveyendo los servicios. Ello es coherente con la línea adoptada por el Sector Salud de fortalecer la prestación de servicios médicos de forma directa y a partir del personal contratado y no a través de programas sociales. Algunos de los hallazgos de la evaluación realizada al programa en 2017 muestran que Médico en tu casa no contó con una justificación teórica o empírica de su intervención y que los mecanismos de focalización por vulnerabilidad no estaban adecuadamente delimitados, lo que abría la puerta a la discrecionalidad (Velasco, 2017). Este problema resulta relevante, dada la escasa magnitud de la cobertura, si consideramos que, en 2015, la Encuesta Intercensal reporta un total más de 870 mil adultos mayores de 65 años o más.

Por otro lado, en 2018 el programa de Cunas CDMX entregaba un heterogéneo paquete de bienes y enseres a madres de aproximadamente 9,000 niños y niñas de hasta 2 meses de edad:

Un porta bebé, un tiraleche con contenedor, un folleto de cuidados y necesidades del cuidado infantil, una caja de cartón, una colchoneta, una cobija y edredón para recién nacido, dos mamelucos (0-3 meses), dos pares de calcetines, una pañalera, un juguete educativo, un libro educativo, aspirador nasal, cortaúñas, toalla, esponja de baño, jabón neutro, crema hipoalergénica, peine, vaselina, cojín antirreflujo, termómetro, paquete de toallitas húmedas y paquete de pañales desechables, así como folletos para promover el crecimiento sano o detectar alguna señal de alarma en la niña o niño y podrá ir acompañada de la cartilla de servicios de primera infancia (para las personas derechohabientes que carecen de ella) (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, 2018).

Como se observa, el programa fue clasificado en el área de salud en atención a algunos de los componentes que entrega, pero la heterogeneidad de los entregables complejiza el ejercicio taxonómico. Por su parte, el programa Hábitos Saludables entregaba aproximadamente 150,000 paquetes de salud bucodental a niños inscritos en preescolares y primarias públicas, consistentes en pasta dental, cepillos y un manual de higiene dental. Aun considerando lo económico de los entregables, el programa se encontró lejos de la universalidad y promovía mecanismos de focalización territorial.

El programa Hábitos Saludables y el de Cunas no ampliaron su cobertura en 2019 y 2020, como expresión de la consolidación de otras prioridades de política pública del gobierno entrante. Los tres programas reestructurados en 2019 contaban con un diseño nítidamente asistencial, en buena medida ajeno al enfoque de derechos y al principio de universalidad, al promover la focalización a ultranza. Una de las características que ha señalado la literatura especializada es que los programas asistenciales se caracterizan por prestar atención a categorías de riesgo que no entran en las otras políticas: a los sectores

sociales que no pueden proveerse ingresos por el mercado de trabajo y que, por diferentes razones, a pesar de existir provisión pública de servicios, no pueden acceder a ella.

Los tres programas se dirigían a grupos considerados extremadamente vulnerables, construyendo un diagnóstico y un problema público desvinculado de los grandes derechos sociales y asociado a problemáticas específicas. Otro de los elementos de la política social neoliberal aparece de forma clara en los Programas Hábitos Saludables y Cunas. La premisa fundamental de ambas intervenciones, como en el caso de Niños Talento, es que la política social debe dirigirse a modificar comportamientos individuales que se consideran inadecuados, nocivos o autodestructivos, como no contar con buenos hábitos de higiene personal en la niñez o desatender aspectos básicos en el cuidado de los niños.

Por tanto, el diseño de las intervenciones de la anterior administración no partía de la necesidad de transformar o atender problemas sociales estructurales, sino de la voluntad de incidir en las prácticas individuales de la ciudadanía. Detrás de los anteriores enfoques se dibujan regresivos imaginarios sobre las causas de los problemas sociales y se esconde un grave paternalismo del Estado hacia los más pobres, que necesitarían tutela para completar determinados procesos en favor de sí mismos, como los mencionados. El problema de la desigualdad aparece ausente en las tres intervenciones citadas, particularmente en Hábitos Saludables y en el Programa de Cunas; el objetivo soterrado es tratar de inocular en los beneficiarios una suerte de racionalidad de la que al parecer estarían desprovistos.

Alrededor de la reestructuración de estos programas en el ámbito de la salud, también podemos reafirmar una de las tendencias más importantes de cambio en las políticas sociales en el periodo 2018-2019. Nos referimos a la eliminación de la mayoría de las transferencias en especie y a su sustitución, en algunos casos, por transferencias monetarias. Se considera que se trata de un enfoque acertado de política social, por cuanto las transferencias monetarias permiten la libre disposición de los apoyos y tienen efectos microeconómicos más eficientes en los hogares.

Uno de los problemas teóricos más importantes de la focalización es el denominado error de exclusión. Según los hallazgos de la evaluación realizada en 2016 al programa de Cunas, los mecanismos de focalización aplicados por la intervención mostraron una menor cobertura de la entrega de los paquetes en escuelas con índices de desarrollo social (IDS) bajo o muy bajo, en comparación con otras de IDS alto (Gutiérrez, 2016).

Los problemas en el diseño del programa de Cunas eran significativos, ya que se planteaba que la entrega de estos paquetes a las madres contribuiría a reducir la mortalidad infantil, relación causal que no se puede observar en ningún caso, ni desde un plano teórico, ni mucho menos empírico. Las causas de la mortalidad infantil no tienen relación con las prácticas o costumbres de crianza de los niños, como planteaba la premisa de la intervención.

Por otro lado, el Programa Va Segur@ ofrece servicios médicos en caso de accidente a docentes y niños pertenecientes a escuelas públicas de la Ciudad de México. Por su naturaleza, es un programa universal y de continuidad, ya que lleva en funcionamiento en la Ciudad de México desde 2008. Este programa es

expresión de las graves carencias de seguridad social que existen en la Ciudad de México, en términos de la incapacidad de los sistemas de salud, nacional o local, de absorber la cobertura de la comunidad educativa en caso de accidentes.

Luego de la transformación de Médico en Tu Casa a mitad de 2019, los únicos programas sociales que el Gobierno de la Ciudad implementó en la materia fueron los de entrega de aparatos auditivos y material de Osteosíntesis, Ortesis y Prótesis —sin embargo, el primero de ellos también quedó abrogado durante el curso de ese año. Para 2020 ambos programas también fueron cancelados, por lo que, durante el presente ejercicio, como se mencionará más adelante, el Gobierno de la Ciudad no tendrá programas sociales en materia de salud. Dichos programas establecían también fuertes mecanismos de focalización y su diseño estuvo impregnado de una lógica asistencial. La cobertura agregada de ambas intervenciones era muy limitada, aunque su relevancia para las personas que recibían los apoyos pudiera ser de enorme transcendencia. Es importante mencionar que un grupo relativamente amplio de alcaldías de la Ciudad de México implementan en 2019 y 2020 acciones sociales de entrega de apoyos técnicos, tales como aparatos auditivos, bastones o sillas de ruedas.

El Programa de Gobierno 2019-2024 plantea metas relacionadas con la ampliación de los hospitales, su cobertura y su dotación de medicamentos, además de avanzar en la profesionalización y formación del personal médico sanitario. Adicionalmente, la Secretaría de Salud realiza jornadas de salud en las distintas demarcaciones territoriales, en las que propone activaciones físicas, mediciones de índices de masa corporal y orientación alimentaria, como se ha referido. Sin embargo, no se dispone de algún documento marco o rector sobre la materia que permita analizar y valorar el diseño de la política de salud de la nueva administración.

En el ámbito sanitario, el Gobierno federal ha tomado la iniciativa —a partir de la fundación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)— de llevar al plano nacional el programa de medicamentos y consultas gratuitas a población que no cuenta con servicios de los sistemas de seguridad social. De esta forma, uno de los ejes presentes en el Programa de Gobierno de la Ciudad 2019-2024 es precisamente la voluntad de fortalecer la coordinación con el nivel federal, elemento que se vislumbra neurálgico.

En síntesis, a partir del cambio de administración la Ciudad de México ha comenzado a desplegar un conjunto de inversiones y estrategias para ampliar las capacidades hospitalarias y la infraestructura disponible. Considerando la norma internacional (de la OMS) de 23 médicos por cada 1,000 habitantes, se identifica que el Sistema de Salud estaba muy lejos de cumplirla al inicio de la presente administración: 2.15 médicos por cada 1,000 habitantes en 2019, aunque esta tasa podría ser ligeramente superior si se considera que algunas personas sin seguridad social tienen recursos suficientes para contratar seguros privados de salud. Por tanto, sería necesario multiplicar el número de facultativos del sistema de salud público al menos por 11 veces. En ese sentido, la fundación de la Universidad de la Salud supone una iniciativa pertinente y oportuna, más allá de que habrá que evaluar y monitorear su desempeño y alcances.

En cuanto al número de camas por cada 1,000 habitantes, en 2019 la Ciudad tenía aproximadamente 0.6, nuevamente considerando como universo poblacional los 4 millones de personas que no tienen seguridad social. Esta cifra se encuentra por debajo del promedio nacional y, si se compara con estándares internacionales, resulta grave y preocupante, si se considera que algunos países de la región, como Cuba o Argentina, superan las 5 camas censables de hospital por cada 1,000 habitantes (Banco Mundial, 2015).³⁶

Los anteriores indicadores son elocuentes del estado de precariedad y abandono que sufría el sistema de salud de la Ciudad de México al final de la administración pasada. En ese sentido, los datos muestran que la decidida apuesta del nuevo gobierno de invertir en infraestructura hospitalaria, en insumos y en formación y contratación de personal es consistente y congruente con las principales carencias del sistema de salud de la Ciudad. Pero dadas las dificultades para atender los problemas de salud, las políticas públicas en la materia deben ser evaluadas en un futuro próximo para conocer los alcances de la reestructuración local y de la coordinación con el gobierno federal, más aún en el contexto de las nuevas dificultades y desafíos impuestos por la pandemia provocada por el Covid 19 y los rezagos acumulados en distintas áreas del sector.

A partir de lo expuesto, las principales áreas de oportunidad de la política de salud del Gobierno de la Ciudad de México son las siguientes:

- a. Se debe fortalecer el diseño de metas anuales y sexenales, de ampliación y diversificación de capacidades hospitalarias, personal médico, camas, procedimientos, tratamientos, medicamentos gratuitos y cobertura efectiva de servicios de salud en los tres niveles de atención. La ampliación de la infraestructura hospitalaria, que ya ha comenzado a desarrollarse, debe asentarse sobre una estrategia territorializada que atienda las desigualdades en la provisión de estos servicios que aqueja a distintas zonas de la Ciudad;
- b. Se sugiere elaborar los instrumentos e indicadores que permitan monitorear, medir y proyectar mejoras en la calidad y la amplitud de los servicios médicos asociados al sistema local de salud, identificando lagunas y cuellos de botella;
- c. Como en otros sectores, en materia de salud no se ha publicado un programa sectorial, marco o rector en la materia, cuya función es conjuntar esfuerzos, diagnósticos, metas o indicadores. Contar con un instrumento de estas características será fundamental para articular la planeación y la evaluación de resultados a lo largo del sexenio;

³⁶ Es importante considerar que la comparación que se formula funge únicamente de forma ilustrativa, ya que las escalas y dimensiones de las unidades de la comparación son muy distintas, considerando que la Ciudad de México es una entidad de naturaleza subnacional. Sin embargo, en términos de población, sería equivalente a la de algunos de los países usados para la comparación; la Ciudad cuenta con aproximadamente 9 millones de habitantes, frente a los 11 millones de Cuba.

- d. Se debe continuar con la consolidación de dispositivos y espacios de coordinación interinstitucional formales en materia de salud, entre los tres niveles de gobierno y con participación de la sociedad civil, instituciones de Seguridad Social y especialistas en la materia;
- e. Se recomienda avanzar en la conformación de un sistema unificado e integral de vigilancia epidemiológica para la Ciudad de México, particularmente en cuanto a las enfermedades de origen metabólico o viral, priorizando los grupos de edad más vulnerables, como infantes y personas adultas mayores;
- f. Es necesario continuar fortaleciendo el diseño y la implementación de una estrategia amplia en materia preventiva, por ejemplo, en cuanto a la incidencia creciente de sobrepeso, obesidad, diabetes, hipertensión y otras enfermedades crónico-degenerativas, de carácter masivo en la Ciudad de México y de origen metabólico.

IV.4.5. Empleo

El auge del neoliberalismo y la flexibilización a escala global de las relaciones laborales han incorporado profundos vectores de precarización del salario y de los derechos asociados al trabajo. En el neoliberalismo tardío, contar con un trabajo no es ya el pasaporte a la ciudadanía plena y a la integración social, como muestran distintos indicadores en la materia.

La tendencia, prácticamente global, hacia la tercerización de la economía, que se acentúa en los entornos urbanos, ha sido otro factor de deterioro de la calidad del empleo; se sustituyen trabajos estables y relativamente bien remunerados en el sector manufacturero por empleos precarios y mal pagados en el sector servicios. A lo anterior se suma la radical desregulación de las relaciones laborales, que ha operado a nivel global como una política de consenso en los últimos años, reproduciendo e intensificando las asimétricas relaciones de poder en el entorno laboral, en perjuicio del bienestar de las clases trabajadoras.

Como ocurre con el sector educativo, las principales atribuciones en materia laboral pertenecen al Gobierno federal. Por ejemplo, es el caso de todo lo relacionado con la normativa y la regulación de las relaciones laborales. Las políticas de empleo en México, desde principios de la década de los ochenta, han estado impregnadas de un fuerte carácter neoliberal; se configura la preferencia por políticas activas, dejando de lado las denominadas pasivas o de protección de los trabajadores; se apuesta por fortalecer e incrementar la demanda y la oferta de trabajo y desregular los mecanismos de interacción trabajador/patrón. Este tipo de medidas parte de la premisa de que el trabajo es una mercancía más y que los mercados laborales tienden, como los demás, a la competencia perfecta y al equilibrio, sin intervención del Estado. Estas visiones han sido refutadas tanto en el plano teórico como en el empírico y han permitido la caída del valor real de los salarios, bajo el argumento de los supuestos efectos inflacionarios de incrementar el salario mínimo, siempre augurado por los postulados neoclásicos.

Además, más allá de lo anterior, el empleo depende siempre directamente de dinámicas macroeconómicas que se desenvuelven a escala nacional o inclusive global, como las relacionadas con el crecimiento económico, la tasa de inversión y otras variables importantes. Las políticas de empleo forman parte de la estrategia económica de los Estados y dependen, de forma significativa, de las políticas fiscales y monetarias, ámbito de decisión que también en México recae en el nivel federal.

El proceso de reestructuración de la política laboral de la Ciudad de México se caracteriza por la eliminación de varios programas que funcionaron en 2018 (Mi primer trabajo, Programa Inclusión Laboral para personas en condición de Integración Social, Crecimiento Social Sostenido y Programa de Apoyo a la Capacitación en el Trabajo y Fomento a la Productividad) y por el aumento en el presupuesto de dos de los tres que continuaron en vigor (Seguro de desempleo, Fomento al trabajo digno y Fomento, constitución y fortalecimiento de las empresas sociales y solidarias de la Ciudad de México). Más allá de lo anterior, las políticas laborales muestran un rasgo de gran continuidad con lo realizado por administraciones previas, aunque se produce también un proceso de compactación de programas y estrategias.

Aunque no es tan evidente como en otros casos abordados, la eliminación del programa Mi primer trabajo puede verse como parte del proceso de fortalecimiento de la coordinación entre el nivel federal y estatal de gobierno y la voluntad de evitar duplicidades en el ejercicio de los recursos públicos, ya que el programa era una estrategia muy similar a la que se despliega desde 2019 por parte del gobierno federal a través del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

El programa Crecimiento Social Sostenido apoyaba a 800 personas que viven con VIH, víctimas de violencia familiar o en vulnerabilidad social con diferentes servicios, tales como “capacitación para el empleo, contratación laboral, gestión a servicios de salud, transporte, recreación, orientación y representación legal; servicio de guardería, educación a sus hijas e hijos, entre otros, atendiendo el caso y demanda en específico de cada persona” (Secretaría del Desarrollo Social de la Ciudad de México, 2018). En este programa se observa nuevamente la preferencia de la anterior administración por las estrategias de ultra focalización. Al mismo tiempo, su cancelación y la reestructuración en el ámbito laboral reitera la preferencia del actual gobierno por programas de mayor envergadura, o dirigidos a población abierta, en los que puedan incorporarse grupos vulnerables. Además, consideramos pertinente ubicar el programa Crecimiento Social Sostenido en el ámbito laboral, ya que su énfasis está en el componente de integración laboral de la población objetivo, pero se trataba de una estrategia con un fuerte sesgo asistencialista.

En ese sentido, una de las características asociadas al asistencialismo en política social es precisamente la fragmentación de problemas y sujetos que se identifican y la dispersión que ello acarrea de instrumentos y programas:

los problemas que afectan al conjunto de las clases dominadas son parcializados, abstraídos, analizados, separados, clasificados por categorías que fragmentan a estas clases en sectores de ancianos, menores, accidentados, etc. Las clasificaciones técnicas y profesionales justifican y consolidan esta fragmentación política (Alayón, 1989).

Un ejemplo claro de lo anterior es el diseño del Programa Crecimiento Social Sostenido, que contaba en su diseño con una fuerte fragmentación del sujeto-población objetivo al que iba dirigida la estrategia, lo que deriva también en presupuestos y coberturas ínfimas. Un planteamiento similar puede establecerse con respecto al Programa Inclusión Laboral para Personas en Situación de Calle, que contaba con un millón de pesos y atendió, en 2018, a 63 personas, cuando quienes se encuentran en esta situación se calcula en hasta 6 mil personas. Considerando la magnitud de los problemas sociales en la Ciudad de México, contar con programas de tan reducido alcance, supone un problema serio en términos de planeación de la política social y una contravención abierta al principio de universalidad.

El último de los programas cancelados en 2019, Programa de Apoyo a la Capacitación en el Trabajo y Fomento a la Productividad, planteaba algunas cuestiones interesantes en su diseño, ya que se dirigía a desarrollar programas de capacitación en pequeñas y medianas empresas de la Ciudad, orientados a consolidar el empleo y a expandir sus capacidades productivas. Se trata, sin duda, de un problema económico de relevancia, considerando que el tejido productivo de la Ciudad está caracterizado por las pequeñas y medianas empresas. Como se sabe, estas organizaciones enfrentan problemas serios en términos de profesionalización y consolidación de sus actividades. Sin embargo, a pesar de que el planteamiento contaba con algunos aspectos destacables, resulta sorprendente que la cobertura del programa fuera de 250 pequeñas empresas, que equivale a menos de un 1% del total de empresas con estas características en la Ciudad. Otro problema del diseño del programa es que, al no establecer metas específicas en beneficio de los trabajadores, se podía convertir en un subsidio soterrado a los empresarios, con efectos fiscales y sociales regresivos.

La política laboral en la Ciudad de México desde el cambio de gobierno se sustenta en varios ejes interconectados:

- a) Aumento de la productividad, con reparto justo para los trabajadores;
- b) Cerrar brechas de género;
- c) Mejorar condiciones laborales;
- d) Fortalecimiento del dialogo social tripartito.

En 2019, el presupuesto del sector laboral en la Ciudad se concentró en los Programas Seguro de desempleo; Fomento, constitución y fortalecimiento de las empresas sociales y solidarias; Educación para la autonomía Económica en PILARES y Fomento al trabajo digno. El segundo de ellos tuvo un relevante incremento presupuestal, el cual se multiplicó casi tres veces entre 2018 y 2019.

Es importante destacar la creación en 2019 del programa Educación para la Autonomía Económica en PILARES, como una iniciativa incardinada en el marco de la Estrategia PILARES, destinada a promover canales de integración y participación laboral, principalmente a mujeres jóvenes. Esta medida apuesta

por abrir vías de participación laboral femenina en la sociedad, a través de la capacitación, el aprendizaje en oficios y el emprendimiento, lo que desde el punto de vista de diseño presenta elementos alentadores.

Por su parte, el Seguro de desempleo, creado durante la administración de Ebrard, ha sido una de las innovaciones de política social más significativas en la Ciudad de México. En un contexto en el que las atribuciones sobre el sector laboral corresponden al nivel federal y en el que las políticas pasivas de empleo han sido demonizadas por el pensamiento dominante, la construcción de una red mínima de protección social para los trabajadores, frente al despido y la desocupación, es una propuesta de gran calado. Los seguros de desempleo han operado históricamente como dispositivos fundamentales de seguridad y salvaguarda del ingreso de las clases trabajadoras, particularmente en contextos de crisis macroeconómicas.

Para el segundo trimestre de 2019, la tasa de desempleo en la Ciudad de México se calculó en 5% de la población económicamente activa, lo que representa en términos absolutos 233,292 personas (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2019). Las Reglas de Operación del programa para ese año estipulan que se beneficiará a una población de 57,645 personas, lo cual significa 24.7% de la población desempleada calculada en ese trimestre. Sin embargo, es fundamental señalar que la anterior cifra subestima al conjunto de población subempleada o inclusive desempleada que, por la naturaleza de los datos y de la estructura económica de la Ciudad, no puede ser identificada. Resulta importante destacar que el apoyo de este programa es variable y su monto depende del tiempo que se utiliza: el apoyo máximo corresponde a \$15,411 pesos —en caso de utilizarse durante seis meses—, mientras que el monto mínimo equivale a \$2,568.50 si se utiliza únicamente por un mes.

Partiendo de la importancia del Seguro de Desempleo, en 2019 se identificaron algunos problemas en su diseño, que se reprodujeron en 2020:

- a. El programa no considera a todos los desempleados, sino sólo a los que previamente contaron con un trabajo formal. En una economía que tiene porcentajes cercanos a 50% de informalidad en cuanto a la estructura del empleo, esta disposición excluye, de antemano, a miles de personas que pudieran ser beneficiarias del programa. En ese sentido, consideramos que la naturaleza del desempleo no viene marcada por la participación en el sector formal. Además, se trataría, lógicamente, de personas que pueden sufrir una condición de mayor vulnerabilidad en el mercado laboral que quienes son desempleados, pero previamente tuvieron un trabajo formal. La situación generada por la pandemia COVID-19 ha reforzado la necesidad a nivel internacional y nacional de implementar programas que protejan el ingreso de las personas trabajadoras que participan en la economía informal.
- b. La literatura especializada plantea algunos elementos para valorar o evaluar la amplitud de los programas de aseguramiento, los cuales tienen un alcance limitado en el Seguro de desempleo de la Ciudad de México:

- La cobertura, aun considerando la anterior salvedad, continúa siendo limitada, cercana al 25%, aunque es una de las variables en las que se observa un mejor desempeño del programa.
- El monto de los beneficios es limitado,³⁷ equivalente a \$2,568 pesos para 2019, muy por debajo de los \$4,763 pesos por persona al mes que estima Evalúa como ingreso mínimo para no estar en situación de pobreza. Es fundamental recordar que la anterior línea de pobreza de Evalúa es individual, mientras que el salario constitucional debe ser suficiente para satisfacer las necesidades de la familia. La remuneración está incluso por debajo del salario mínimo a nivel federal, que en 2019 fue de \$3,080.4 pesos. Lo anterior es expresión clara también del problema de restricción presupuestal que ha sido abordado en varias ocasiones a lo largo del presente texto. Aun considerando distintos enfoques sobre la función de un seguro de desempleo, la suficiencia mínima de los apoyos debe ser suficiente para garantizar una existencia digna.
- La temporalidad de los beneficios también se encuentra claramente acotada; pueden recibirlo un máximo de seis meses, cada dos años y por un máximo de dos ocasiones. Ello también limita los alcances y la capacidad del Seguro de desempleo de configurar una red amplia de protección social y transformar las relaciones de poder en el mercado laboral.
- Por último, los requisitos de acceso incluyen a un conjunto muy heterogéneo de grupos vulnerables cuya prelación para otorgar el beneficio resulta problemática. La digitalización de los trámites desarrollada por el programa puede mitigar sólo parcialmente la presencia de múltiples y restrictivos requisitos de acceso y priorización. Los grupos considerados por el programa son los siguientes:

Población en situación de vulnerabilidad con residencia en la Ciudad de México: personas migrantes connacionales repatriadas o retornadas, personas huéspedes que hayan perdido su empleo, personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria, personas preliberadas y liberadas de Centros de Reclusión del Distrito Federal, mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo, personas de comunidades étnicas o indígenas que sufren la pérdida de su empleo, personas productoras y trabajadoras agrícolas, forestales y agropecuarias, residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo a causa de un siniestro, caso fortuito o acontecimiento imprevisto, personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México, personas trabajadoras que por motivo de la reconstrucción de sus viviendas o centros laborales, derivados de los daños ocasionados por el sismo del 19 de septiembre de

³⁷ Este monto está sujeto a lo estipulado por la Ley de Protección y Fomento al Empleo (2008) que establece un monto equivalente a 30 UMAs.

2017, perdieron su empleo en la Ciudad de México; Población en situación de excepción; Población derivada de convenio interinstitucional (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2019).

De los indicadores seleccionados para valorar la amplitud y la calidad del Seguro de desempleo —requisitos de acceso, temporalidad de los apoyos, monto de los apoyos y cobertura—, sin duda el más problemático es el asociado a los requisitos de acceso y a los criterios de prelación que se señalan anteriormente. Estos requisitos tienen una débil consistencia, ya que se exige haber tenido un empleo formal para ser beneficiario de los apoyos, pero este esquema no incluye a importantes masas de trabajadores del sector informal, precisamente quienes tendrían mayor necesidad de contar con redes institucionales de protección social. Además, la inclusión de criterios de prelación para grupos vulnerables tan heterogéneos plantea problemas de congruencia y desvirtúa la lógica de su diseño.

A partir de los citados criterios de prelación, el Seguro de desempleo se impregna de nítidos rasgos de asistencialismo, al enumerar una serie de grupos de excepción, extremadamente vulnerables, que serían atendidos a través del programa. Además, resulta administrativamente compleja la comprobación de tan disímiles y heterogéneos requisitos de acceso. Ello se manifiesta incluso en el gasto que la Secretaría debe instrumentar en facilitadores y verificadores del cumplimiento administrativo de requisitos por parte de los beneficiarios de la intervención, tanto *ex ante* como posterior a la entrega de los apoyos. El enfoque universal de derechos se ve claramente debilitado por los anteriores elementos del diseño del programa.

Por último, es fundamental destacar que cuantos menores sean las coberturas y los montos de apoyo, así como su temporalidad, más limitada será la capacidad del Seguro de desempleo de la Ciudad para producir una de las ventajas más significativas involucradas en el diseño de estos programas. Nos referimos a la capacidad de los seguros de desempleo de actuar como estabilizadores de las economías, particularmente en contextos de crisis, protegiendo el ingreso de las familias, el consumo, la demanda agregada y, por tanto, también el empleo y el bienestar social.

El programa Fomento al trabajo digno es otro de los que tienen continuidad entre la administración saliente y la entrante. Esta intervención ofrece capacitación, recursos y asesoría para el autoempleo para personas desempleadas o sub-ocupadas. El programa cuenta con varios componentes, entre los que se encuentran capacitaciones para el trabajo, fomento del autoempleo y apoyo para emprender proyectos de movilidad laboral. Los distintos componentes de este programa son pertinentes y su diseño es consistente con las necesidades, objetivos y poblaciones involucradas; no obstante, tiene un alcance de aproximadamente 7,000 personas. Esta estrategia tuvo el mismo presupuesto entre 2018 y 2019, lo que significó un ligero decremento presupuestal en términos reales.

Por último, el programa de Fomento, constitución y fortalecimiento de las empresas sociales y solidarias de la Ciudad de México obtuvo el único incremento presupuestal del sector laboral en el periodo 2018-2019. Su presupuesto pasó de 43 millones de pesos a 133 millones, en el periodo de referencia. La

CPCM establece la obligación de las autoridades de impulsar las cooperativas y otras formas de economía social. El programa establece líneas de acción encaminadas a consolidar el funcionamiento de 400 cooperativas y a promover la creación de 1,300.

Sería fundamental que los tres programas de la Secretaría de Trabajo articularan mecanismos de coordinación con el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO) ya que este organismo entrega préstamos con tasas de interés baja para el emprendimiento, el auto-empleo y la constitución de cooperativas. Con el propósito de asegurar sinergias y evitar duplicidades, ambas entidades, Secretaría de Trabajo y FONDESO, deben establecer formas de coordinación e intercambio de lineamientos, padrones, estrategias, información y otras.³⁸

Más allá de los programas sociales, existen otras áreas de intervención relevantes del Gobierno de la Ciudad de México en materia laboral. En ese sentido, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo desarrolla un esquema de inspecciones laborales, acompañado de asesorías para la denuncia de condiciones que vulneran derechos. En esa misma lógica, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo persigue atender y subsanar el incumplimiento de la normativa laboral en la Ciudad, así como prevenir y resolver conflictos laborales. Otras estrategias que se desarrollan están enfocadas a proveer servicios de capacitación en centros especializados y la celebración de ferias de empleo para la vinculación laboral.

Algunas áreas de oportunidad y características de los programas laborales del Gobierno de la Ciudad de México son los siguientes:

- a. Se identifica una relativa desintegración de esfuerzos que deberían estar coordinados, en materia de empleo. Ello desde el punto de vista del diseño de los programas; no contamos con información para conocer si en la práctica se establecen mecanismos de coordinación. Se deben articular las políticas de los siguientes ámbitos:
 - Programas de la Secretaría de Trabajo.
 - Programas de financiamiento y microcréditos para el emprendimiento, pequeñas empresas y cooperativas.
 - Programas de la Secretaría de Economía, destinados al fortalecimiento del tejido productivo de la Ciudad de México en temas de adecuación energética de las empresas, emprendimiento y capacitación.

³⁸ Si los mecanismos de coordinación existen y en la práctica se realizan, se recomienda que se formalicen e institucionalicen en los distintos instrumentos implementados por la Secretaría y por FONDESO.

- b. Se debería contar con un programa sectorial de economía y empleo en la Ciudad de México, que identifique e integre las distintas acciones y las oriente en un sentido multiplicador y sinérgico.
- c. La baja cobertura y la preferencia por distintos mecanismos de focalización plantea problemas en el diseño de varios programas analizados, como ha sido referido, por ejemplo, para el caso del Seguro de desempleo.
- d. En general, los programas del sector, aun considerando lo anteriormente señalado y las particularidades del Seguro de desempleo, cuentan con elementos innovadores y de calidad en sus diseños, en términos de los problemas identificados y las intervenciones que se movilizan. Partiendo de ello, uno de los problemas centrales sería la necesidad de fortalecer la dotación presupuestaria de las políticas en la materia, como se ha comenzado a hacer en el contexto del cambio de gobierno, al menos en lo relativo al Seguro de desempleo y al Programa de apoyo a cooperativas.

IV.4.6. Medio ambiente y desarrollo rural

La urbanización es un proceso social de gran complejidad que modifica y degrada el medio ambiente, conforme aumenta la demanda de recursos materiales y energéticos (Unikel, 1968). Particularmente, la Ciudad de México vivió una acelerada migración durante la mitad del siglo pasado gracias a la naciente industria que se había asentado. Este proceso provocó no sólo un crecimiento desproporcionado de la población, sino otros efectos de orden espacial como la expansión de la mancha urbana. En esa circunstancia de rápido crecimiento, la falta de planeación tuvo consecuencias ambientales considerables.

En la Ciudad de México, el tema de la vivienda está fuertemente vinculado a la cuestión ambiental y su consecuente degradación. Un ejemplo claro son los asentamientos irregulares que han degradado en buena parte las áreas de conservación de la Ciudad, tales como el Ajusco, la sierra de Santa Catarina o, más recientemente, las zonas poniente y sur de Cuajimalpa. El desarrollo inmobiliario también ha tenido consecuencias funestas. Las empresas inmobiliarias tienden a buscar terrenos asequibles para construir sus proyectos, y las áreas contiguas a la Ciudad son muy proclives a ser ocupadas por este tipo de dinámicas. Ante la presión ejercida, el espacio cambia su uso y vocación, lo cual implica una recurrente expansión urbana. Algunos lugares de Tlalpan, Xochimilco o Tláhuac (sobre todo aquellos que están más próximos a la Ciudad consolidada) son ahora parte de esta dinámica.

La tenencia de la tierra es un tema que afecta de forma directa a la cuestión medioambiental. En 1992, tuvo lugar en México la reforma al Artículo 27 Constitucional, lo cual, entre otros efectos, abrió la posibilidad de vender y dividir legalmente las tierras que tenían el régimen de propiedad social (comunal y ejidal). Gran parte de la Ciudad de México estaba rodeada de tierra cuya propiedad se encontraba en dicho régimen. Comúnmente, estas tierras estaban destinadas a realizar actividades primarias y eran fundamentalmente rurales. Su transformación a tierra con vocación urbana era compleja, lo que inhibió el ritmo de expansión hacia esas zonas, no obstante, tal reforma permitió —e incentivó— su conversión

a suelo urbano, así como otros procesos de desarrollo inmobiliario, lo anterior con severas repercusiones en el medio ambiente de la Ciudad.

Distintos estudios sobre la Ciudad señalan que las condiciones del entorno urbano deben propiciar un ambiente favorable de trabajo, de seguridad y ambiental (Lezama & Domínguez, 2006). Por tales razones los gobiernos se han preocupado por incluir en sus agendas el cuidado del medio ambiente, en forma de planes de política pública encaminados a conservar y ampliar áreas de conservación y servicios ambientales.

En la actualidad existen claras e irrefutables evidencias científicas de la severa crisis climática y ambiental por la que atraviesa el planeta. Esta situación amenaza con comprometer la supervivencia y la reproducción de la especie humana. Un conjunto de investigaciones empíricas ha mostrado que diversas afectaciones a la salud están directamente relacionadas con la contaminación ambiental. En el mundo, se estima que hasta 24% de las enfermedades pueden atribuirse a factores ambientales. En México, la situación es muy grave y, según estimaciones del Instituto Nacional de Salud Pública, más de 20 mil muertes al año están vinculadas a la contaminación del aire (Hurtado, 2015). Por tanto, la mejora en las condiciones ambientales no sólo tendría un impacto en el bienestar y en la salud de la población, sino que también generaría ahorro público en servicios médicos a diferentes instituciones de salud y seguridad social del Estado.

Uno de los problemas centrales del Valle de México en materia medioambiental es la paulatina pérdida de zonas boscosas y de conservación, como producto de la expansión de la mancha urbana. Este problema ha sido el que con mayor insistencia ha tratado de abordar la política medioambiental en la Ciudad de México, en la administración anterior y en la actual. Se puede decir que el diagnóstico es compartido, aunque se implementaron instrumentos distintos de política pública para atender la situación. Además, es fundamental considerar que las cuestiones medioambientales se insertan de forma transversal en otros programas del Gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, en las estrategias destinadas a fortalecer la adecuación energética de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) o las metas de reducción de emisiones del transporte público, de la Secretaría de Desarrollo Económico y de la Secretaría de Movilidad, respectivamente.

Otro de los problemas ambientales más importantes de la Ciudad es el relacionado con el agotamiento de las fuentes superficiales de agua y la sobreexplotación de los mantos acuíferos subterráneos, lo que produce hundimientos, grietas y situaciones de riesgo para los habitantes de la capital. En adición a lo anterior, podríamos enunciar otros problemas medioambientales, como los relacionados con el reciclaje de los residuos sólidos en la Ciudad de México. Por supuesto, el mayor impacto en la calidad del aire lo acumulan los millones de desplazamientos diarios de vehículos privados y automóviles. No obstante, la constancia en los problemas de contaminación del aire durante las semanas de aislamiento por la pandemia reciente mostró el efecto nocivo de la refinería de Tula sobre el aire de la Ciudad, aspecto que tendrá que ser abordado por el gobierno local y federal a fin de mejorar la calidad del aire.

Como se refirió, el diagnóstico en materia medioambiental es compartido entre la administración saliente y la entrante, al menos en cuanto a la centralidad del problema del deterioro y reducción de las zonas de conservación. En 2018 hubo dos programas destinados a proteger el suelo de conservación de la Ciudad de México y un programa de captación de agua de lluvia. En 2019 se establecieron dos programas en materia medioambiental; uno destinado al mantenimiento y expansión del suelo de conservación y de las zonas agrícolas de la Ciudad y otro orientado también a la captación de agua de lluvia. El presupuesto dedicado al rubro de medio ambiente y desarrollo rural se multiplicó entre 2018 y 2019 prácticamente por siete, lo que muestra el incremento presupuestal más significativo de todos los acaecidos en el contexto del cambio de gobierno.

Lo anterior muestra el nuevo énfasis del Gobierno de la Ciudad de México en las políticas medioambientales. El protagonista absoluto de la nueva estrategia medioambiental en la Ciudad es un programa de nueva creación, *Altépetl*, que ha erogado aproximadamente 1,000 millones de pesos anuales desde 2019. Uno de los cambios en el diseño con respecto a los programas de la administración anterior es la incorporación de todas las demarcaciones que tienen suelo de conservación, que supone casi 60% del territorio de la Ciudad y se caracteriza por terrenos de cultivo, áreas rurales y zonas naturales protegidas. El programa se dirige principalmente a ejidatarios, comuneros y poseionarios de la tierra, de los cuales aproximadamente 25,000 se dedican a actividades primarias.

El programa tiene tres componentes:

- a. *“Cuauhtlan”*: Conservación, protección y restauración de las zonas forestales del Suelo de Conservación, de las Áreas Comunitarias de Conservación Ecológica (ACCE), de las Reservas Ecológicas Comunitarias (REC) y de las Áreas Comunitarias destinadas a la Conservación (ACC), así como su vigilancia y monitoreo.
- b. *“Centli”*: Fomento a la producción agroecológica e innovación tecnológica, asociativa y comercial para núcleos agrarios y pequeños propietarios que conforman el Suelo de Conservación de la Ciudad de México.
- c. *“Nelhuayotl”*: Conservación, protección y restauración de bienes patrimoniales culturales tangibles e intangibles de la Zona Patrimonio Mundial, Natural y Cultural de la Humanidad en Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, y su área de influencia

Al tiempo que se promueve la conservación del medio ambiente, el programa también ofrece alternativas de empleo y participación productiva a las comunidades rurales ubicadas sobre el suelo de conservación. En 2019, el Programa de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia en viviendas de la Ciudad de México es similar al de Agua a tu Casa del 2018; sin embargo, el presupuesto se multiplicó por diez. La estrategia busca instalar sistemas de cosecha de agua de lluvia en las viviendas ubicadas en las zonas más tensionadas de la Ciudad. A pesar del incremento presupuestal, para 2019 se programó beneficiar sólo a 10,000 hogares.

A mediados de 2019 se presentó el programa de Medio Ambiente y Cambio Climático para la Ciudad de México (2019-2024), que ha sido reconocido internacionalmente. Este programa parte de un diagnóstico que ubica algunos de los principales problemas ambientales reconocidos por la comunidad científica en la Ciudad de México. Entre otros, se menciona el crecimiento de la mancha urbana en las zonas de conservación; la sobre-explotación de los acuíferos y el hundimiento de la Ciudad; la desaceleración de los procesos de mejora de la calidad del aire; las desigualdades territoriales en materia de áreas verdes (existen alcaldías con 10 metros cuadrados de áreas verdes por habitante, mientras que otras tienen menos de un metro cuadrado per cápita); el problema de la basura y los desechos sólidos de algunas actividades como la construcción. Todo ello se agudiza en un entorno en el que los fenómenos medioambientales se extreman y complejizan, derivado del calentamiento global y del cambio climático. (Secretaría de Medio Ambiente, 2019).

El citado programa tiene siete ejes o líneas de intervención (Secretaría de Medio Ambiente, 2019):

1. Revegetación, campo y ciudad. Este programa incluye la reforestación de 15 millones de árboles en la Ciudad, la detención del crecimiento de la mancha urbana y la recuperación de tierras de cultivo abandonadas. Se busca también recuperar las chinampas y fomentar cadenas productivas de agricultura sustentable y de proximidad. Un importante componente de esta estrategia es la iniciativa “Sembrando Parques”, que busca recuperar 16 espacios públicos en la Ciudad de México como áreas verdes. Se proyecta invertir más de 1,300 millones de pesos, beneficiar a 6,3 millones de personas y reforestar 1,199 hectáreas, con más de 175,000 árboles, arbustos y plantas. Esta acción es particularmente relevante por su doble dimensión medioambiental y urbana, que sirve para reconfigurar los procesos colectivos de uso y apropiación del territorio y del espacio público en favor de la comunidad.
2. Rescate de ríos y cuerpos de agua. Incluye un total de siete intervenciones y la rehabilitación integral del Canal Nacional.
3. Manejo sustentable del agua. Este componente persigue dotar de agua potable a todas las viviendas de la Ciudad, a pesar de proponer cerrar hasta 50 pozos del oriente de la Ciudad para disminuir la sobre-explotación del manto acuífero. Para esta estrategia se proyecta una inversión de 30 mil millones de pesos y se desarrollan programas de control de fugas, sectorización de la Ciudad, provisión de suministros adicionales (Cutzamala, Lerma y otros) y la sustitución de agua potable para riego por agua tratada. En el horizonte se ubica la necesidad de atender la situación hidráulica del oriente y del surponiente de la Ciudad.
4. Cero basura. Con una inversión proyectada de aproximadamente dos mil millones de pesos, se proponen distintas metas en materia de incremento del reciclaje, producción de composta y combustibles alternativos, rellenos sanitarios e investigación en nuevas tecnologías. En 2019, se desarrollan las obras de construcción de una nueva planta de reciclaje en Azcapotzalco, donde se procesarán 400 toneladas diarias de desperdicio, lo que disminuirá el volumen de basura que se vierte en los rellenos sanitarios.

5. Movilidad integrada y sustentable. Incluye las distintas acciones encabezadas por la Secretaría de Movilidad, que se detallan en el siguiente apartado.
6. Calidad del aire. Esta iniciativa persigue reducir 30% las emisiones contaminantes. En este rubro, se refieren las acciones destinadas a incrementar la calidad y la sustentabilidad del transporte público de la Ciudad de México. Se estima una inversión aproximada de 100 mil millones de pesos y 2,7 millones de personas beneficiadas diariamente; se busca fortalecer el transporte público y reducir los traslados motorizados individuales. Entre otras acciones se propone la habilitación de 100 kilómetros exclusivos de corredores para el transporte público; cuatro líneas del sistema Cablebús para 2024; expansión del sistema de transporte masivo de Constitución 1917- Santa Marta; expansión del metrobús en seis líneas para 2024; expansión de la Línea 12 de metro hasta observatorio y adquisición de 30 nuevos trenes para el metro; mejora del tren ligero, entre otras acciones. Se desarrolla también una inversión en la infraestructura de las ciclovías en la Ciudad de México, con la meta de alcanzar 3% de los viajes en 2024. Para ello se establecerán 600 kilómetros de infraestructura ciclista, 16 bici-estacionamientos masivos y 10,000 bicicletas en ecobici en 2024. En el mismo sentido, se prevé contar con 100% del transporte público con doce años o menos en 2024. Para tales fines se propone incrementar la red de trolebuses y el número de unidades; 800 unidades nuevas de RTP con trampa de partículas en 2024; renovación y mantenimiento del transporte concesionado; 1,000 trampas de partículas para autobuses existentes de RTP y Metro; y, por último, una línea de Metrobús de cero o bajas emisiones en 2024.
7. Ciudad Solar. El Gobierno de la Ciudad de México proyecta una inversión de dos mil millones de pesos en calentadores solares, paneles fotovoltaicos, biogás y otras formas de energía renovable.

En ese sentido, el Programa de Medio Ambiente y Cambio Climático movilizará, hasta 2024, aproximadamente 145 mil millones de pesos. Lo anterior, sumado a la capitalización del Programa Altépetl, muestra la centralidad que la estrategia medioambiental ha logrado en el mapa de prioridades del Gobierno de la Ciudad desde el cambio de administración en 2018. Se trata, sin duda, como se ha mencionado, de una de las áreas en las que se observa un patrón de mayor innovación y ruptura con el pasado reciente. Las metas, la inversión y la estimación de alcances proyectados en los programas medioambientales apuntan a transformaciones decisivas y estructurales en la Ciudad de México a medio y largo plazo, mismas que, de concretarse, tendrán un impacto central en el bienestar de la población, las desigualdades sociales y el modelo de desarrollo urbano que ha prevalecido en épocas anteriores.

Por último, la Secretaría del Medio Ambiente ha comenzado a diseñar una incipiente estrategia de atención a los asentamientos humanos irregulares, orientada por distintos ejes como la reubicación, la contención o la gestión de los riesgos asociados. Este programa se empezará a implementar en 2020 y busca atender el serio problema del incremento de los asentamientos irregulares en suelo de conservación. No contamos con elementos todavía para valorar su diseño.

A partir de lo anterior, se identifican algunas áreas de oportunidad de la política medioambiental de la Ciudad de México:

- a. Se vislumbra la necesidad de que se desarrolle una política integral que coordine el trabajo de distintas secretarías y entidades en favor de objetivos y metas comunes y medibles. De esta forma, se deberán integrar las políticas ambientales, de vivienda, de desarrollo urbano y de ordenación del territorio en un solo instrumento de planeación, a fin de avanzar en el desarrollo sustentable a largo plazo.
- b. Fortalecer espacios interinstitucionales efectivos de coordinación que en la práctica se convoquen y funcionen, de las distintas autoridades en materia ambiental en el Valle de México (nivel federal, Estado de México, Ciudad de México, etcétera).
- c. Dar mayor énfasis al aspecto regulatorio de las políticas medioambientales, más allá de la decisión de eliminar las bolsas de plástico de un solo uso de la Ciudad. En este campo, podría desarrollarse una estrategia que busque generar incentivos fuertes, por el lado de la producción y del consumo, para la mejora de la sustentabilidad económica de la capital. En ese sentido, la utilización innovadora del sistema fiscal local abre importantes ventanas de oportunidad. También pueden analizarse las oportunidades disponibles para reforzar la obligatoriedad y efectividad de los estudios de impacto ambiental y urbano de cada desarrollo inmobiliario o comercial de la Ciudad de México.
- d. Por último, se recomienda ampliar la cobertura de algunos programas, como el de captación de agua de lluvia. Fortalecer esta estrategia no sólo en las zonas con carencia de agua, sino como un dispositivo de primera necesidad en la Ciudad para todos los hogares produciría efectos relevantes en el problema hídrico de la capital. El consumo de agua de lluvia en zonas que cuentan con abasto del líquido, inclusive diario, ayudaría significativamente a mejorar y destensionar la disponibilidad del sistema global y así apoyar a hogares que sufren problemas de abasto de agua. Si bien, en este terreno el presupuesto se ha multiplicado con respecto a lo realizado por la administración anterior (lo cual constituye un indicador alentador), se debe explorar la posibilidad de ampliar la cobertura.

IV.4.7. Equidad de género

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de 2016, casi 44% de las mujeres mexicanas ha sufrido violencia de género y, desafortunadamente, el índice en la Ciudad es superior, alcanzando 53% entre aquellas que son mayores de 15 años. En el marco de las entidades federativas, la Ciudad se encuentra en segundo lugar en incidencia de violencia contra las mujeres, sólo por detrás del Estado de México. Sobre los tipos de violencia, la violencia emocional es la que registra la mayor prevalencia en la Ciudad de México (49.4); en segundo lugar, la que registra las

mayores cifras es la violencia económica-patrimonial (23.5), después la violencia física (19.1) y la violencia sexual (7.8) En la Ciudad, a diferencia de lo reportada en otros ciclos de vida –después de los 15 años– durante la infancia la forma de violencia que registró mayor prevalencia fue la física (36.7%), seguida por la emocional (19.9%) y la sexual (11%). Esto es, más de una tercera parte de las mujeres adultas se socializaron en su infancia con violencia física (López & Riquer, 2020).

Según algunas autoras, la violencia feminicida en México dejó de concentrarse en el norte del país para extenderse hacia el sur y, también pasó del ámbito del hogar al espacio público. La Ciudad de México sería ejemplo de dicha tendencia. Por otro lado, los datos muestran que la escuela, la familia, el transporte o el entorno comunitario son espacios inseguros para niñas y adolescentes, en los que en muchas ocasiones se ejerce violencia contra ellas (López & Riquer, 2020).

A lo anterior se pueden sumar otros problemas como la brecha salarial o la discriminación laboral por razones de género, prácticas que están lejos de haber sido erradicadas. Lo mismo cabría decir de la distribución y el reparto social del trabajo de cuidados, que recae mayoritariamente en mujeres, lo que erige obstáculos añadidos para el ejercicio de derechos, la participación laboral y la autonomía económica. Por tanto, la desigualdad de género es un problema estructural y multidimensional.

A partir de la anterior realidad, en la Ciudad de México se ha ido configurando una legítima y masiva demanda ciudadana de políticas públicas con enfoque de género, que tengan capacidad de transformar la realidad de violencia y discriminación que sufren las mujeres. Ello se expresa en la viveza y capacidad de movilización de las agrupaciones y colectivos de la sociedad civil que monitorean y exigen al gobierno avanzar en estrategias eficaces en la materia.

Una de las principales transformaciones en las políticas de igualdad de género en 2019 es de naturaleza institucional. Se transforma al Instituto de las Mujeres en la Secretaría de las Mujeres, elevando el rango administrativo de la entidad encargada de articular políticas públicas de género en la Ciudad de México. Ello muestra la voluntad política de atender este problema, al incorporar al primer nivel del gabinete a la persona encargada de encabezar el otrora Instituto.

En cuanto a los programas sociales, en 2019 se conservó el Seguro para el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres en situación de violencia de género, que había funcionado en 2018 bajo la denominación de Seguro contra la Violencia Familiar; se mantuvo también el programa de apoyo a madres solas, que se implementa desde la administración de López Obrador. Por el contrario, se eliminó el programa Inclusión Social para el Empoderamiento, que presentaba rasgos claros de duplicidad con la estrategia Crecimiento Social Sostenido, que fue abordada en el apartado de empleo y que también fue cancelada. Los dos programas eliminados estaban embebidos de una lógica claramente asistencial. En contraste, en el actual gobierno, la integración laboral y capacitación de las mujeres se articula a la estrategia PILARES, que ofrece, además de las posibilidades de concluir estudios en línea hasta el nivel medio superior, una serie de talleres para mujeres de capacitación y facilidades para el acceso a programas de la Secretaría de Trabajo y préstamos de FONDES.

El Seguro para el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres en situación de violencia de género, que modificó su nombre en 2020, establece una transferencia económica para mujeres en riesgo feminicida, situación que es valorada por la Secretaría de las Mujeres. Ofreció, en 2019, 1,500 pesos mensuales, asesoría jurídica y psicológica y un seguro de vida a aproximadamente 2,050 mujeres víctimas de violencia. El apoyo se otorga por un periodo máximo de seis meses —o máximo nueve en caso de que se trate de situaciones especiales y se cuente con suficiencia presupuestal. En 2020 el monto del apoyo creció hasta 3,690 pesos, pero se redujo la cobertura a 875 beneficiarias. Una de las cuestiones involucradas en el diseño del programa es que la selección de beneficiarias se realiza mediante un filtro previo, ya que se prioriza a aquellas que se encuentren inscritas en la Red de Información contra la Violencia de la Ciudad de México y cuenten con cédula de registro. Además, de entre las mujeres registradas, se realiza un análisis para valorar el riesgo de feminicidio asociado a cada caso, para posteriormente proceder a la entrega de los apoyos.

Se identifica así un doble mecanismo de focalización en el diseño de la intervención; estar inscrita en la Red de Información y estar en riesgo feminicida. El segundo criterio es consistente con la necesidad de priorizar los casos más urgentes, en un contexto tan complejo y crítico como el de la Ciudad de México. El primer requisito, sin embargo, aunque sirve como instrumento para articular y organizar la operación del programa, de acuerdo con los registros administrativos en poder de la Ciudad de México, puede reducir significativamente el universo de posibles beneficiarias, algunas de las cuales podrían estar en riesgo de sufrir situaciones de extrema vulnerabilidad y no estar registradas en el sistema mencionado. Además, esta doble focalización se relaciona también de forma evidente con las claras restricciones presupuestales que enfrenta el programa. Aunado a lo anterior, la limitada cobertura y los reducidos montos de las transferencias —a pesar de que se incrementó la cuantía en 2020— acompañadas de temporalidades acotadas, produce que el impacto esperado del programa se vea lógicamente mermado.

El anterior problema, en términos de la restricción en montos, temporalidad de la transferencia y requisitos de acceso se ensancha si se considera la premisa latente fundamental en el diseño del Seguro. El programa debería ir dirigido a mujeres que sufren violencia al interior del hogar,³⁹ o en el entorno familiar, comunitario o laboral y los apoyos tendrían que servir, por la propia naturaleza del programa, para contribuir a romper la situación de sujeción y dependencia económica que muchas veces ata a las mujeres con sus agresores. En esa lógica, el monto de los beneficios y su temporalidad proyectan efectos limitados para de una intervención de estas características. Sin embargo, si las transferencias monetarias asociadas a este programa tienen objetivos más acotados o específicos, debería plantearse de forma explícita en las Reglas de Operación, con la finalidad de valorar la capacidad adquisitiva del monto entregado con relación al propósito planteado en el diseño de la intervención.

³⁹ Según la Secretaría de las Mujeres, el programa “Apoyo a mujeres en situación de violencia de género” está dirigido a mujeres en situación de violencia de género y contempla las modalidades familiar, escolar, docente, comunitaria, laboral, institucional, política y digital.

Es importante considerar que, a diferencia de muchos de los programas sociales de continuidad analizados en la presente evaluación, el Seguro contra la Violencia de Género tuvo el mismo presupuesto entre 2018 y 2019, lo que implica que, en términos reales (a precios constantes de 2020), sufriera una reducción aproximada de un millón de pesos. Sin embargo, se trata de una política pública que se ha aplicado favorablemente a nivel internacional. Ello sugiere que ampliar el presupuesto destinado a una estrategia de estas características sería una decisión acertada. Según la CEPAL, al abordar el problema de la violencia contra las mujeres es fundamental considerar lo siguiente:

en los procesos legales en curso es preciso garantizar el acceso a la justicia no solo mediante la provisión de patrocinio jurídico gratuito, sino también de políticas sociales activas que sostengan a las mujeres durante el proceso judicial. Se necesitan programas nacionales de subsidios económicos, preferencias para vivienda, capacitación e inserción laboral y servicios de cuidado para las personas dependientes del hogar. La autonomía económica de las mujeres contribuye a generar las condiciones materiales necesarias para que sea posible superar las situaciones de violencia (Alméras & Calderón, 2012).

Se considera que, desde el punto de vista del diseño, el Seguro contra la Violencia de Género tiene potencialidad para contribuir de forma decisiva a la autonomía económica de las mujeres en situación de violencia. Para acercarse a ese objetivo resultaría necesario considerar un incremento presupuestal del programa, que se traduzca en un fortalecimiento de las dimensiones antes enumeradas (montos, temporalidad y requisitos de acceso).

Otra de las cuestiones involucradas en el diseño del Seguro es precisamente la dificultad de la definición y valoración de “riesgo feminicida”.⁴⁰ Este riesgo, en realidad, puede estar en relación o no con la condición de sujeción económica de las mujeres al agresor, que dependerá de cada caso, pero que, por consistencia, debería ser la principal premisa o condición para el otorgamiento de un programa como el que se analiza. El riesgo feminicida puede estar relacionado con la violencia que se ejerce contra las mujeres por parte de personas de las que aquellas no tienen sujeción económica; en esos casos, otros instrumentos de política pública, relacionadas con la seguridad, podrían ser más efectivos que las transferencias monetarias del Seguro. La mayoría de las anteriores cuestiones no aparecen delimitadas de forma clara en las Reglas de Operación del programa.

⁴⁰ Las instancias canalizadoras que atienden a las mujeres en situación de violencia de género, cuentan con sus propios procedimientos para la identificación de riesgo; en el caso particular de las Unidades Territoriales de Atención LUNAS, quienes aportan aproximadamente el 95% de las candidatas, éste se inicia cuando las mujeres acuden de forma presencial, se les aplica el Formato de atención inicial y en los casos que se detecta violencia de género se aplican los formatos autorizados y denominados: a) Cédula de Valoración de Riesgo y b) tamizaje para la identificación de riesgo feminicida, los datos son registrados a través de la Cédula de Registro Único (CRU) en la Red de Información de Violencia contra las Mujeres de la Ciudad de México, dicha plataforma recolecta, procesa y clasifica la información determinando así el nivel de riesgo en el que se encuentra la mujer. La plataforma que tiene su fundamento en el artículo 16 fracción II de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

El principal eje de las políticas de género en 2019 fue la prevención y la atención al problema de la violencia contra las mujeres. Para ello se creó la Red de Mujeres por la Igualdad, programa que erogó 38 millones de pesos en el año de referencia y consistió en desplegar territorialmente más de 2,000 facilitadoras de servicios que realizaron diversas tareas comunitarias de participación con enfoque de género, como asambleas, capacitación en derechos, diagnósticos, recorridos, talleres y trabajo de detección de casos de violencia. La Red de Mujeres buscaba difundir la cultura de los derechos entre las mujeres, a través del trabajo territorial, y realizar intervenciones en el espacio público a través de la coordinación interinstitucional, además de canalizar a las mujeres en riesgo hacia las instituciones responsables de su protección. No obstante, la construcción de la red enfrentó diversas dificultades por lo que dejó de operar en 2020. La evaluación realizada a la Red analiza los problemas operativos que se presentaron. La puesta en marcha del mecanismo que sustituiría a la Red no pudo iniciar debido a la contingencia derivada de la pandemia del Covid 19 (López & Riquer, 2020).

Entre los problemas en la operación de la Red, se encontraba el sistema de incorporación de las mujeres, muy ligado a estructuras partidarias. Pero, por otro lado, se observó que el monto de los recursos entregados a las facilitadoras fue muy limitado para las expectativas del diseño del programa y, en particular, para las exigencias de desempeño de estas figuras. López y Riquer (2020) cuestionan el mecanismo, en tanto consideran que implícitamente se hace recaer nuevamente sobre las mujeres la carga de la responsabilidad de su seguridad y protección, sin atender las causas estructurales de la violencia y sin incidencia alguna en quienes la ejercen.

El programa de Coinversión para la Igualdad, que antes se ubicaba en la Secretaría de Desarrollo Social, otorga subsidios a organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de proyectos relacionados con la promoción de la igualdad de género. Los ejes del programa fueron el acceso de mujeres y niñas al derecho a una vida libre de violencia y la promoción de la autonomía física, política y económica de las mujeres.

Entre 2018 y 2019 se incrementó significativamente el presupuesto etiquetado para las políticas de igualdad de género, que prácticamente se duplicó en términos reales. Se trata de una necesidad en términos de responder a la creciente inquietud y demandas ciudadanas en la materia.

Además de los programas sociales, destacan dos nuevas estrategias en materia de género impulsadas por el Gobierno de la Ciudad de México:

- a. Consolidación y fortalecimiento de las LUNAS.⁴¹ La recién creada Secretaría de las Mujeres asume nuevas atribuciones y se amplía su estructura al incorporar el Refugio y Casa de Emergencia, así como las llamadas Unidades de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar (antes UNAVIS) que pertenecían a la Secretaría de Desarrollo Social. Con las unidades de atención que pertenecían al InmujeresDF y las UNAVIS de la entonces Secretaría de Desarrollo Social,

⁴¹ De acuerdo con la estrategia de SEMUJERES, las LUNAS son Unidades de Atención a la Violencia Familiar, espacios que atienden y ofrecen servicios integrales a víctimas de violencia machista.

la Secretaría de la Mujeres de la Ciudad de México crea el sistema de Atención y Prevención de la violencia de género, integrado por las 27 Unidades Territoriales de Atención (LUNAS); las cuales se encuentran en las diferentes Alcaldías de la Ciudad de México. Estos espacios ofrecen servicios de atención inicial, asesoría psicológica y acompañamiento jurídico a mujeres víctimas de violencia.

El Modelo de Atención Integral establece cómo debe desarrollarse la atención inicial, psicológica y jurídica por parte del personal adscrito a las LUNAS a nivel interno, ello en apego al “Modelo Único de Atención para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal” publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 25 de noviembre de 2015 y señalado en el artículo 33 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

El protocolo de atención inicial tiene como objetivo principal la identificación del nivel de riesgo en que se encuentran las mujeres en situación de violencia de género que asisten a las LUNAS.

Otra acción de fortalecimiento es la rehabilitación y readecuación de las 27 LUNAS, para lo cual se elaboró un diagnóstico de las condiciones en las que se encontraba cada una.

- b. Tanto el Modelo de Atención Integral, como el proceso de rehabilitación y readecuación de las LUNAS permiten dignificar los espacios en que son atendidas las mujeres que acuden a solicitar los servicios de la Secretaría de las Mujeres y mejorar los niveles de atención presencial en forma profesional, confidencial, accesible y de confort, dando cumplimiento a la acción de emergencia 3 de la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres.
- c. Un número aproximado de 156 abogadas defensoras de los derechos de las mujeres se ubican en todos los ministerios públicos de la Ciudad de México, con el objetivo de acompañar el proceso de denuncia por violencia de género y garantizar en todo momento el respeto a los derechos de las mujeres denunciantes. Tan sólo de marzo a diciembre de 2019, las abogadas dieron acompañamiento a 53.5% de las mujeres que denunciaron el delito de violación sexual ante la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

La política de incorporar abogadas defensoras de los derechos de las mujeres a los ministerios públicos es innovadora y plantea elementos remarcables en su diseño, por cuanto permite promover el establecimiento de la perspectiva de género en un espacio central para la detección de casos y el acceso a la justicia. La estrategia de las abogadas apunta a modificar de forma estructural determinados modelos de atención que históricamente han revictimizado o inhibido denuncias por violencia machista. Además, supone una forma audaz de comenzar a utilizar transversalmente el enfoque de género en un espacio tan relevante e históricamente hosco como los ministerios públicos.

Su diseño busca modificar estructuras de incentivos perversos ampliamente introyectados entre determinados servidores públicos adscritos a los ministerios públicos, a partir del monitoreo externo de su

quehacer por parte de las abogadas. Se contribuye así a transformar prácticas e imaginarios asociados a la violencia de género entre dichos funcionarios, de los cuales depende, en último término, el acceso de las mujeres a la justicia.

Existe la necesidad de consolidar la estrategia de las abogadas en los ministerios públicos y garantizar su participación efectiva en los procesos legales asociados a las denuncias por violencia de género. Una de las limitaciones del modelo es que las abogadas no tienen suficiente capacidad técnica ni humana (por ejemplo, una sola abogada puede estar en horarios de 8 y hasta 12 horas, sin contar con apoyo) para dar seguimiento a los casos y a los procesos, de los que pierden el rastro una vez que la denuncia es formulada. Sería importante, además de establecer mecanismos que permitan una intervención relevante de las abogadas en el proceso de la primera denuncia, diseñar modelos de acompañamiento legal integrales hasta el final de los procesos judiciales, que promuevan el acceso efectivo de las mujeres a la justicia.

Es importante considerar que una parte del éxito de la estrategia de género del Gobierno de la Ciudad se sujeta a los logros que se puedan alcanzar en materia de pacificación y reducción de la inseguridad. La situación de crisis en la materia ha provocado que el énfasis de las políticas de género se establezca en aspectos relacionados con la atención a casos de violencia y el acceso de las mujeres a la justicia.

En 2019 se instaló el Consejo de Gabinete para el Seguimiento de las Políticas de Igualdad en el Gobierno de la Ciudad de México presidido por la Jefa de Gobierno y con la SEMUJERES como Secretaría Técnica. En el anterior órgano, se aprobó el Mecanismo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género y sus 5 instrumentos:

1. Consejo de Gabinete para el Seguimiento de las Políticas de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Gobierno de la Ciudad de México.
2. Programa Institucional de Capacitación.
3. Sistema de Indicadores de Género.
4. Monitoreo de la Incorporación de la Perspectiva de Género en la Administración Pública de la Ciudad de México.
5. Líneas temáticas (autonomía económica de las mujeres, salud y bienestar integral de niñas y mujeres, cultura y educación en el centro del desarrollo de niñas y mujeres, etcétera) que desde noviembre de 2019 guían el proceso de elaboración del Programa General de Igualdad.

Finalmente, en el marco de un contexto complejo de creciente inconformidad por la violencia persistente y sistemática, el 25 de noviembre de 2019 el Gobierno de la Ciudad decidió emitir la Declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres en la Ciudad de México (DAVM), de la cual se desprenden 11 acciones:

1. Presentar la iniciativa de ley para la creación del Registro Público de Agresores Sexuales.

2. Exhortar al Congreso de la Ciudad de México para la aprobación de la iniciativa de la llamada “Ley Olimpia” que sanciona el acoso y la violencia digital, así como la iniciativa de ley por la que se crea el Banco de ADN para uso forense, para la persecución de delitos sexuales.
3. Fortalecimiento de las Unidades Territoriales de Atención y Prevención de la Violencia de Género.
4. Enviar la propuesta para incorporar en la iniciativa de Ley de la Fiscalía la obligación de certificar a ministerios públicos, asesores jurídicos y peritos en la atención de mujeres víctimas de violencia.
5. Incrementar el número de senderos seguros del Programa “Camina Libre, Camina Segura”, con el objetivo de erradicar la incidencia delictiva, mejorar las condiciones de seguridad de las mujeres y fomentar el disfrute del espacio público.
6. Fortalecer las acciones del Programa “Viajemos Seguras y Protegidas” en el transporte público y por plataformas.
7. Mejorar los espacios físicos de atención a mujeres en la procuración de justicia para una atención más rápida, cálida y digna.
8. Establecer una estrategia de formación integral de cuerpos policiales con perspectiva de género y de derechos humanos.
9. Conformación de una auditoría social de procesos en materia de procuración de justicia.
10. Creación de la Unidad Especializada de Género en la Secretaría de Seguridad Ciudadana para la atención integral y oportuna de delitos cometidos en contra de las mujeres.
11. Generar campañas masivas para visibilizar y sensibilizar a la sociedad respecto del problema de la violencia hacia las mujeres.

El Consejo de Evaluación será el responsable de la evaluación de la DAVM a fin de determinar si este mecanismo es suficiente para coadyuvar a la eliminación de este problema que atraviesa todas las clases sociales. No obstante, basados en las características de los programas encaminados al tema de género en la Ciudad de México, vale la pena señalar:

- a. Se detecta un énfasis fuerte de las políticas de género hacia el tratamiento y la atención a casos de violencia (LUNAS, abogadas, Seguro contra la violencia). Este planteamiento es acertado y consistente, considerando la emergencia de género que sufre la Ciudad. Sin embargo, lo anterior no debe opacar otras estrategias a desarrollar en el ámbito económico, laboral o de cuidados.

- b. El modelo de las abogadas es una respuesta audaz e innovadora a un problema estructural: la inexistencia de una fiscalía especializada en delitos de género. Este último esquema ha sido exitoso y supone un importante impulso al derecho de las mujeres a la justicia. No obstante, requiere un reforzamiento jurídico y mayor disponibilidad de recursos materiales y humanos a fin de lograr los ambiciosos objetivos que se persiguen (véase López y Riquer, 2020).
- c. Aunque se han desarrollado algunos instrumentos de cooperación y coordinación interinstitucional relevantes (como el Consejo de Gabinete para el Seguimiento de las Políticas de Igualdad o el acuerdo articulado entre la Secretaría de las Mujeres y la Fiscalía), existe un amplio camino por recorrer en este ámbito. La Secretaría de las Mujeres podría asumir un rol de ventanilla única de proximidad, en coordinación con las alcaldías, para acercar distintos programas sociales del Gobierno de la Ciudad a las mujeres, como PILARES, microcréditos para el emprendimiento, apoyos para la creación de cooperativas y otros.
- d. Algunas de las principales políticas que podrían fortalecer la autonomía y la participación social de las mujeres no son consideradas, al menos entre las principales líneas de acción, como parte de la estrategia delineada desde la Secretaría de las Mujeres. Por ejemplo, la ampliación de la cobertura de plazas de preescolar para infantes o el comienzo de la construcción de un sistema integral de cuidados serían palancas fundamentales para impulsar la emancipación de la mujer.

IV.4.8. Cultura y deporte

Los derechos culturales se encuentran reconocidos por diversos instrumentos internacionales y nacionales y por la CPCM. En cuanto su significado, nos encontramos ante un campo vastísimo:

La transversalidad del concepto de cultura hace también que disponga de un extenso campo semántico en el que se engloban las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016).

Precisamente por la vastedad de su dimensión y la dificultad de su concreción, hay autores que han señalado que los culturales han sido históricamente derechos descuidados. La traducción de los derechos culturales involucra el derecho a participar en la vida cultural y a acceder a bienes y servicios de esta índole. El derecho a la cultura no se puede desvincular tampoco del derecho a la educación, vehículo a través del cual se transmiten saberes, prácticas, costumbres y tradiciones de las comunidades y los pueblos, de generación en generación. Los principios mínimos de los derechos humanos (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, e idoneidad) son perfectamente aplicables al ámbito cultural.

En contextos de fragmentación de lazos comunitarios y debilitamiento de valores e identidades colectivas, se ubica al deporte y a la cultura como herramientas privilegiadas en la lucha contra la exclusión social (Cuevas, 2020). El trasfondo del planteamiento, como en el caso del Programa PILARES, parte de que proveer servicios culturales y abrir canales de participación deportiva contribuye a mitigar desigualdades, a restañar el tejido social y a recuperar a la juventud vinculada a prácticas antisociales y a la delincuencia. Es complejo evaluar la fortaleza de los programas ante tareas tan ingentes y entornos de segregación social marcados por tan abismales desigualdades.

Bajo la anterior hipótesis, el rubro de cultura y deporte es uno de los que obtiene los incrementos presupuestales más importantes. En 2018 no hubo ningún programa social dedicado a la cultura y se consagraron poco más de 5 millones de pesos a programas asociados al derecho al deporte. En 2019 se observa un aumento muy significativo del presupuesto destinado a cada uno de estos sectores, el deporte alcanzó los 134 millones de pesos y cultura llegó a 206 millones. En conjunto, ambos sumaron 340 millones de pesos.

La política deportiva en la Ciudad de México, al menos la que se expresa a través de programas sociales, cuenta con dos facetas claramente diferenciadas. La primera busca promover el deporte masivo, comunitario y popular, llevando actividades deportivas de libre acceso, de forma preferente, a las zonas más rezagadas de la Ciudad. La segunda faceta busca promover y fomentar la práctica del deporte profesional y de élite, a través del establecimiento de estímulos y subsidios a asociaciones deportivas y a deportistas destacados. Las dos dimensiones de la política pública permanecen, desde el punto de vista del diseño, en un relativo aislamiento, lo que supone uno de los problemas centrales que identificamos.

En 2019, se impulsa Ponte Pila Deporte Comunitario, con un presupuesto de 127 millones de pesos. El programa está dirigido a la población en general interesada en hacer deporte. Según el primer informe de la jefa de gobierno, este programa alcanzó una participación en el año de referencia de 3,5 millones de personas, lo cual significa 369% más de lo que se proyectaba en las Reglas de Operación, que contemplaban facilitar el ejercicio al deporte a 746,800 personas. En este sentido, el programa parece tener un alcance significativo conforme a los objetivos y diseño planteado; los datos muestran una amplia aceptación social de las intervenciones. El programa opera a través de la incorporación de aproximadamente 2,000 promotores deportivos, quienes se despliegan a lo largo y ancho de la Ciudad para promover distintas dinámicas y activaciones físicas. La política se vincula con la Estrategia 333, por lo que, aunque de acceso completamente libre, abierto y gratuito a la ciudadanía, implementa mecanismos de focalización territorial.

El programa Ponte Pila nuclea una estrategia deportiva basada en la promoción del deporte a través de eventos multitudinarios. Un ejemplo particular es el Ciclotón de la Ciudad de México que se realiza los últimos domingos de cada mes. Esta actividad se acompaña de otras acciones como clases de zumba y yoga. Otro evento particular ha sido la denominada Olimpiada Comunitaria en la que personas no profesionales compiten en diferentes disciplinas.

Por otro lado, particularmente relevante resulta la estrategia de gimnasios urbanos, por su doble dimensión de incidencia sobre la actividad física y sobre la configuración del espacio público. Aquí hay una clara muestra de una política pública que atraviesa transversalmente varios derechos. Este tipo de gimnasios se instalan en espacios “residuales” de la Ciudad (como lugares abajo de los puentes), pero también en parques y camellones; al tiempo que se rescatan espacios abandonados y potencialmente peligrosos, se busca desmercantilizarlos y ponerlos al servicio de la comunidad facilitando la práctica del deporte al aire libre.

Los otros dos programas deportivos, Estímulos económicos a deportistas destacados representativos de la Ciudad de México para el ejercicio 2019 y Estímulos económicos a las asociaciones deportivas de la Ciudad de México, materializan la segunda faceta de la política deportiva de la Ciudad de México. Este esquema establece un conjunto de transferencias, subsidios y apoyos a deportistas profesionales o semiprofesionales, individuales o colectivos, con la lógica de fomentar la consolidación del deporte profesional en la Ciudad de México, motivando y recompensando a los deportistas para que continúen alcanzando logros a nivel nacional e internacional. Es importante considerar que, en general, el deporte es un sector siempre necesitado de diversos apoyos gubernamentales para su desarrollo; las mejores experiencias y prácticas internacionales en la materia así lo acreditan.

A partir de lo anterior, podemos identificar algunas áreas de mejora de la política deportiva en la Ciudad de México:

- a. Desarticulación entre las dos facetas de la política deportiva de la Ciudad de México, esto es, entre programas dirigidos a deportistas de élite y programas dirigidos a fomentar el deporte entre la ciudadanía. Sería fundamental crear sinergias entre ambas políticas, de forma que el despliegue de actividades deportivas masivas entre las colonias más rezagadas de la Ciudad sirva para nutrir las filas del deporte profesional. Se podría articular en ese sentido una estrategia de detección, diagnóstico y canalización de jóvenes hacia la práctica del deporte profesional, lo que incrementaría las posibilidades de que la política pública implementada sirviera como mecanismo de integración social.
- b. En el caso de los apoyos a profesionales del deporte, se generan varios riesgos interrelacionados:
 - El establecimiento de subsidios económicos homogéneos o cuasi homogéneos dirigidos a disciplinas abiertamente heterogéneas, que cuentan con diferencias significativas de necesidades, puede producir ineficiencia en el uso de los recursos. Por ejemplo, en algunos casos, se pueden articular transferencias monetarias cuando la necesidad de la disciplina sería contar con espacios adecuados para la práctica del deporte. También puede ocurrir que la brecha entre el monto del apoyo y las necesidades de los beneficiarios sea más grande que en otros programas.

- En algunos casos se pueden generar efectos regresivos en la aplicación del gasto, como ocurre con la mayoría de los programas focalizados con base en mérito o aprovechamiento. Se desarrolla así el riesgo de que los apoyos se conviertan, únicamente, en predictores positivos de tendencias ya consolidadas, y que, por tanto, la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos se vea mermada. Ocurriría cuando los subsidios están más orientados a premiar el logro que a incentivar el deporte profesional, como ocurre con algunos de los componentes de los programas diseñados.

En lo que se refiere a Cultura, la idea central del nuevo gobierno es convertir a la Ciudad de México en la Capital Cultural de América. En 2019 se impulsaron tres programas sociales en el ámbito cultural, Promotores Culturales, Talleres de Artes y Oficios Comunitarios y Colectivos Culturales. Los dos primeros proponen un esquema de prestación de servicios culturales en forma de actividades y talleres comunitarios y establecen esquemas de focalización territorial. La similitud de ambos programas nos señala un riesgo de duplicidad perfecta o, cuando menos, imperfecta, considerando los servicios que presta el programa, las poblaciones atendidas y otros elementos de su diseño. Ambos cuentan con un componente para ofrecer dinámicas, clases y talleres culturales en los PILARES. Sería razonable estudiar la posibilidad de diseñar un único programa de servicios culturales a la población, lo que reduciría costos de operación e incrementaría la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por último, el programa de Colectivos Culturales Comunitarios diseña un esquema de financiamiento de proyectos culturales de distintas asociaciones y colectivos, a partir de diversos ejes establecidos en las Reglas de Operación. Cabe señalar que, en materia de política social, la Secretaría de Cultura lleva a cabo un conjunto de actividades, como los 14 festivales con distintos atractivos: cine, teatro, literatura, danza, entre otros.

Tradicionalmente, las políticas culturales han orbitado entre el mecenazgo de iniciativas privadas y las estrategias encaminadas a la protección del patrimonio. Además, en ocasiones los derechos culturales se han conceptualizado como obligaciones negativas para el Estado, en términos de permitir y no interferir en la producción creativa, artística o intelectual. Un problema añadido en la evaluación de políticas culturales es que, con mayor frecuencia que en otros casos, los programas involucran objetivos implícitos difíciles de medir, como el fomento de la identidad o la protección de la diversidad cultural (Olmos, Rubio, & Contini, 2015).

El modelo de política pública en materia cultural de la Ciudad de México plantea elementos innovadores en su diseño. La clara voluntad de descentralizar la provisión de servicios culturales y de acercarlos a las colonias más rezagadas de la Ciudad propone una visión moderna e integradora del rol del Estado en la difusión de la cultura. Además, lo anterior parte de un diagnóstico, como en otras dimensiones, fundado en el problema de la desigualdad en el acceso a bienes y derechos. En ese sentido, el despliegue de proyectos, actividades, clases y talleres en las zonas con índices de desarrollo social más bajo apunta a quebrar el imaginario de que la cultura pertenece a la élite ilustrada y a permitir la apropiación cultural por parte de todos, democratizando el acceso. Se considera que lo anterior impregna de un nuevo enfoque de derechos el quehacer cultural del Gobierno de la Ciudad de México, apuntalando determinadas fortalezas de diseño cuyos derroteros ulteriores habrán de ser valorados. Los anteriores

avances se suman a un proceso, todavía incipiente, de institucionalización de centros para la provisión de oferta y servicios públicos culturales, a partir de la consolidación de Centros Comunitarios, Faros y PILARES. Además, se ha identificado el impulso a estrategias de difusión de la lectura a través de bibliotecas públicas e itinerantes y la descentralización de festivales populares de música y danza en las distintas colonias de la Ciudad, particularmente en las 333 priorizadas.

Por otro lado, la Secretaría de Cultura impulsa un programa especial destinado a salvaguardar el patrimonio inmaterial de la Ciudad de México, tales como cosmovisiones, prácticas de comunalidad, artes populares, culturas alimentarias, tecnologías tradicionales, pedagogías comunitarias y protección de los derechos colectivos. Además de lo anterior, se han propuesto avances en materia de digitalización de servicios culturales y de accesibilidad a museos, tales como la Noche de los Museos, en las que se extiende el horario de apertura y se permite la entrada gratuita durante un día al mes.

A pesar de los elementos innovadores que se observan en la estrategia en materia cultural del Gobierno de la Ciudad de México, se identifican también áreas de oportunidad y problemas:

- a. Las políticas deportivas y culturales tienen un énfasis claro en la incorporación de promotores y facilitadores que presten diversos servicios a la población. Como se ha mencionado en general y aplicado a otros programas, estos esquemas involucran problemas desde el punto de vista de la situación jurídica-laboral de los facilitadores.
- b. A partir de lo anterior, se observa una relativa indefinición de los servicios culturales que se ofrecen, ya que en el planteamiento de los programas no se detalla con claridad en qué consisten o cómo la población puede acceder a los mismos. Esto resulta un problema, por cuanto para poder valorar la oferta y los mecanismos de acceso sería necesario contar con información más precisa de sus distintas ubicaciones, horarios y detalles.
- c. El modelo de política cultural y deportiva implementado presenta obstáculos y dificultades para valorar y evaluar los resultados e impactos sobre la población. La utilización masiva de facilitadores culturales y deportivos que realizan talleres o clases abiertas a la población tiene potencialidad para democratizar el acceso a la cultura, pero no aporta, en general, evidencia sobre la cobertura real de los programas o el acceso efectivo y medible a bienes y servicios. Pueden ser modelos que se concretan en intervenciones innovadoras, pero relativamente aisladas y puntuales y que, por tanto, no consolidan el acceso a los derechos culturales, ni resulta posible dar seguimiento a los usuarios de los servicios.
- d. El diseño de la política cultural y deportiva se encuentra, en general, ajeno a la relevante dimensión económica y de empleo de ambos sectores, particularmente del cultural. Sería importante que la política cultural tuviese canales de comunicación y de coordinación con las estrategias en materia económica, fiscal y de empleo. El Gobierno de la Ciudad de México puede ser proac-

tivo, en el ámbito de sus atribuciones, en la construcción de un sector cultural robusto, con capacidad de innovación y de creación de empleo, por ejemplo, a través del emprendimiento, el autoempleo y el cooperativismo.

- e. Relacionado con los puntos anteriores, se reconocen las limitaciones del modelo de programas sociales culturales y deportivos para abrir avenidas de integración social para los sectores más vulnerables de la sociedad. Han sido exitosos en otras latitudes esquemas que, en determinados casos, promueven la profesionalización y la dedicación plena al deporte y a la cultura de niños y jóvenes en situación de exclusión social. Este objetivo se observa de manera transparente en la dimensión económica y educativa de los PILARES, pero no tanto en su vertiente cultural. La política cultural de la Ciudad podría ser también política de empleo y de desarrollo económico.
- f. Por último, como ha ocurrido históricamente con otros servicios públicos, como el de salud, la característica de la oferta de servicios culturales asociados a programas sociales produce una dualidad entre quienes pueden pagar por acceder a la oferta cultural privada y quienes participan o son usuarios de la pública. En ese sentido, la política cultural en la Ciudad de México tiene limitaciones para modificar o condicionar, de forma estructural, las condiciones de la producción, la oferta y la demanda de cultura en la Ciudad. Se alcanzan a lograr intervenciones relevantes, pero que permanecen aisladas de los circuitos culturales mercantiles y hegemónicos. Plantear y diseñar mecanismos de regulación e incentivos en materia cultural contribuiría a reducir las implicaciones de este déficit.

IV.4.9. Asistencia social

Según la literatura especializada, puede entenderse por asistencia social:

[T]oda acción dirigida a la población que en diversos momentos de la historia ha sido marginada y/o excluida de las condiciones materiales necesarias para su reproducción. La asistencia social trata del conjunto de disposiciones legales y acciones llevadas a cabo por las instancias gubernamentales en un plano federal, estatal y municipal, dirigidas a atender las necesidades básicas, pero también urgentes, de individuos y grupos de individuos que no están en condiciones de satisfacerlas por ellos mismos. Ander-Egg concibe la asistencia social como el ‘conjunto de servicios prestados a aquella parte de la población que tiene problemas que no puede resolver por sí misma [...]’ (Blázquez, 2017).

Las distintas definiciones sobre asistencia social hacen énfasis en que es un tipo de política dirigida hacia quienes, por alguna causa, se encuentran desamparados o en situación de gran vulnerabilidad. Además, la asistencia social tiene un carácter meramente paliativo; no tiene capacidad ni de prevenir ni de conjurar las causas de los problemas sociales. Históricamente, ha formado parte del núcleo de las políticas sociales en distintos periodos y ha sido articulada desde el estado, la iglesia o instituciones de sociedad civil.

Como se deriva de la anterior definición, una política social que grave alrededor de la asistencia social prefigura siempre una estrategia social limitada, focalizada y subsidiaria. Esto no significa que no sea importante que existan políticas de asistencia social, pero la concentración de un estado en estas estrategias indicaría claramente un modelo residual de política social. Este modelo preconiza la necesidad de atender a los excluidos y a los vulnerables, en contraposición al enfoque universal de derechos que promueve el diseño de estrategias abarcadoras, redistributivas de la riqueza y universales; dirigidas a toda la población, independientemente de su condición. Además, de alguna manera, el desarrollo de sistemas de asistencia social responde siempre a los vacíos generados por fragilidad o ausencia de sistemas universales de seguridad social y aseguramiento para toda la ciudadanía.

A lo largo del presente documento, en varios apartados, se han vertido reflexiones sobre el diseño y la implementación de políticas sociales asistencialistas. En ese sentido, puede conceptualizarse que, en realidad, el asistencialismo es un enfoque transversal de política pública en materia social, que se puede encontrar presente en el diseño y la implementación de diversas instituciones. Por ello, los programas que hemos categorizado como asistencia social pueden ser heterogéneos entre sí, pero se considera que sostienen una perspectiva marcadamente orientada a atender poblaciones en situación de gran vulnerabilidad.

Se ha identificado, en diferentes rubros, como equidad de género y empleo, que existía una preferencia en el gobierno anterior por programas de asistencia social, muchos de los cuales han sido eliminados o reestructurados, en atención al nuevo enfoque universalista que presidió el arribo de la nueva administración. En términos financieros el anterior hallazgo se confirma; los programas clasificados de asistencia social obtuvieron un presupuesto de aproximadamente 200 millones menos en términos reales, es decir, una reducción de más de 20% entre 2018 y 2019. Ello confirma la renovada vocación universalista de las políticas públicas de bienestar en la Ciudad de México, donde se reducen significativamente los recursos destinados a la asistencia social. El anterior dato sería mayor si se consideraran un conjunto de programas, que han sido referidos en los apartados correspondientes, que, sin estar ubicados en el sector de la asistencia social, tenían un fuerte sesgo asistencialista, como hemos señalado. La reducción de los recursos destinados a asistencia social también se explica por la absorción por parte del nivel federal de la Pensión para personas con discapacidad permanente, que en 2018 fue el principal programa del rubro y que en 2019 todavía conserva esta posición, cuando se terminó de concretar el traspaso.

La caridad y la asistencia social han sido ofrecidas históricamente por organizaciones privadas u organizaciones religiosas sin ánimo de lucro. Ese origen histórico de las políticas de asistencia social continúa impregnando su diseño, lo que explica que buena parte del presupuesto del rubro se destine a financiar a organizaciones de la sociedad civil que implementan proyectos en la materia. Se trata de programas de continuidad —Coinversión para el Desarrollo Social y Financiamiento para la Asistencia y la Integración Social. La principal novedad entre 2018 y 2019 es el ligero incremento presupuestal que obtienen los programas dirigidos al financiamiento de organizaciones de la sociedad civil, frente a la tendencia dominante de ajuste del gasto en el conjunto de la categoría de asistencia social.

Otro cambio importante en 2019, contrario a la tendencia dominante en el Gobierno de la Ciudad, fue la conversión en tres intervenciones de lo que en 2018 fueron dos programas de financiamiento de proyectos de asistencia social. Los recursos que antes estaban concentrados en la Secretaría de Desarrollo Social, en el programa de Coinversión para el Desarrollo Social, se dividen ahora en dos programas, uno del DIF, denominado de forma idéntica y otro de la SIBISO, denominado Coinversión para la inclusión y el bienestar. Así, en 2019 el Gobierno de la Ciudad contó con tres programas de coinversión; uno del DIF, uno de SIBISO y uno de la Secretaría de las Mujeres; los dos primeros han sido categorizados como asistencia social, en atención al énfasis dominante de los proyectos que se apoyan. La nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en 2019, es un referente que deberá abonar a la definición del papel que tendrán las organizaciones sociales con el Gobierno de la Ciudad. Sobre este punto, a nivel federal la tendencia es reducir el papel de las organizaciones sociales en la operación de las políticas; empero, la Ciudad mantiene programas para el trabajo conjunto.

En 2019 se canceló el programa Jóvenes en Impulso, que proponía un heterogéneo y ambiguo esquema de apoyo a personas jóvenes y que contaba con rasgos de duplicidad con el Programa Jóvenes en Desarrollo, ambos operados por el INJUVE. Esta política se sustituye por distintas acciones encaminadas específicamente a jóvenes, como se mencionará posteriormente y por otras que podrán ser aprovechadas preferentemente por éstos, como la ampliación de programas de cultura, deporte, estudio en línea y capacitación para el empleo.

Se mantiene en 2019 el Programa Jóvenes Unen al Barrio, cuyo antecedente directo es Jóvenes en Desarrollo. Este programa se ubica en el rubro de asistencia social debido a que su enfoque subraya la condición de vulnerabilidad de los jóvenes como requisito de acceso a los beneficios y no se identifica que contribuya claramente a alguno de los demás derechos utilizados para clasificar los programas en la presente evaluación.

El programa anterior tiene problemas serios en su diseño; los objetivos específicos son excesivamente heterogéneos y ambiguos. La intervención incluye medidas de canalización de jóvenes a otras instituciones, un subsidio para el uso del transporte público o el ofrecimiento de capacitación y acceso a actividades deportivas. Se identifica una frágil justificación en las Reglas de Operación (que debiesen fortalecerse) sobre la implementación de cinco capacitaciones al mes para los beneficiarios del programa Jóvenes Unen al Barrio, aunque sí es relevante la difusión entre los beneficiarios de los servicios de atención emocional que ofrece LOCATEL. No queda claro cómo la heterogeneidad de los cursos sobre cultura de paz y derechos humanos contribuye a la integración social o a la participación económica de la juventud en condiciones de vulnerabilidad. Por otro lado, se observa una amplia vaguedad en torno a los beneficios, servicios y entregables que se ofrecen a los jóvenes. Mediante este esquema, se corre el riesgo de que el programa se constituya en una intervención meramente paliativa, y para evitarlo tendría que vincularse con otras estrategias, buscando atender las causas estructurales de la exclusión. En ese sentido, se recomienda trabajar en el fortalecimiento de las Reglas de Operación para clarificar y precisar diagnósticos, metas o indicadores.

Entre los programas de continuidad entre 2018 y 2019 se identifica el de Hijas e Hijos de la Ciudad, que se dedicó también a la financiación de organizaciones consagradas a atender a niños y niñas en situación de calle. Una situación similar se puede referir con el programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación, del DIF, que ofrece servicios médicos y distintas terapias asociadas a padecimientos físicos. Tuvieron también continuidad en el periodo referido, con asignaciones presupuestales similares, los programas de atención a poblaciones en situación de calle y el de Ciudad Hospitalaria, dirigido a ofrecer servicios y atención urgente a personas migrantes.

Dada la naturaleza de estos programas, es decir, brindar asistencia social a los más vulnerables, no tiene sentido realizar un análisis identificando su grado de universalidad. Sin embargo, se puede señalar que la cobertura de la mayoría de ellos es limitada, inclusive considerando el reducido ámbito de aplicación en el que operan.

Asimismo, es fundamental señalar que la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social gestiona una relevante red de centros y de albergues para personas en situación de calle, además de instrumentar distintas medidas emergentes orientadas a la atención de grupos vulnerables o situaciones contingentes. Consideramos que resulta fundamental desplegar la dimensión institucional de la asistencia social, por ejemplo, a través del fortalecimiento de los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS), mismos que habrán de formar parte de la construcción y la implementación de un nuevo sistema de cuidados en la Ciudad de México. En 2019 habían 11 Centros de Asistencia e Integración Social y 2020 se contaba con un total de 10, en los que se valoran, canalizan y ofrece atención, cuidados y albergue a personas en situación de calle y vulnerabilidad.⁴² Es fundamental considerar iniciativas territorializadas para la expansión de estos centros en zonas estratégicamente seleccionadas para lograr ampliar la capacidad y la cobertura de atención, máxime en contextos de crisis económica y social. En el mismo sentido, la SIBISO cuenta también con una red de 275 Centros Integrales para el Desarrollo de las Personas Mayores (CASSA), en los que se prestan servicios de recreación, cultura, educación o salud a los ancianos de la Ciudad.

Es importante mencionar también que el DIF de la Ciudad de México tiene un amplio catálogo de servicios de asistencia social para grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se destacan: atención al maltrato infantil, apoyo para el procedimiento de adopción de niñas y niños, abastecimiento emergente de agua potable, asistencia alimentaria en Centros Asistenciales, atención y asistencia a casos de maltrato de adultos mayores, atención reeducativa a hombres que ejercen violencia, línea contra la trata de personas y atención y apoyos diversos a personas con discapacidad permanente.

Por tanto, en materia de asistencia social es fundamental la coordinación y cooperación entre las dos instituciones que detentan la rectoría sobre la materia, el DIF y la SIBISO, con el fin de transitar desde el

⁴² Según refiere la SIBISO en observaciones al presente documento, “no se reducen los espacios, sino que se rediseña el modelo de atención y con ello, se hacen las distinciones pertinentes entre residencias permanentes para personas en abandono social y albergue transitorio para personas en situación de calle (antes se consideraba todo en un mismo grupo, ahora hay 3 tipos de espacios de atención diferenciados)”.

enfoque de la asistencia social hacia el paradigma del derecho al cuidado. Se identifican un conjunto amplio de centros e instituciones que pueden fungir como semilla del diseño y la construcción de un sistema de cuidados para la Ciudad de México, algunas de las cuales son las siguientes:

- a. Centros de Desarrollo Infantil (CADIS) para niños y niñas, gestionados por el DIF.
- b. Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS) para personas en situación de calle, gestionados por SIBISO.
- c. Centro de Aprendizaje, Socialización y Saberes (CASSA) para adultos mayores, gestionados por SIBISO.
- d. Unidades Básicas de Rehabilitación para personas con discapacidad permanente, gestionadas por el DIF.
- e. Red de Centros DIF para la provisión de servicios culturales, recreativos y educativos, gestionados por SIBISO.
- f. Centros de atención contra las adicciones normados por la Secretaría de Salud y el Instituto para la Prevención y la Atención de las Adicciones en la Ciudad de México.

A lo anterior se agrega la infraestructura disponible en los PILARES, gestionados por la SECTEI. En ese sentido, se puede observar que la Ciudad cuenta con las capacidades y la infraestructura inicial básica para poder emprender el desarrollo del Sistema de Cuidados previsto en la CPCM. Para tales fines se requiere, en primer lugar, expandir la capacidad de atención y la cobertura de las citadas instituciones, promoviendo también la diversificación de la oferta de actividades y servicios. En segundo lugar, existe un amplio camino por recorrer en materia de planeación, coordinación y articulación, con el propósito de lograr la creación de un sistema unificado y multidimensional de cuidados en la Ciudad que parta de las instituciones actualmente en funcionamiento. En este sentido, se precisa analizar la necesidad y la factibilidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación efectivos entre instituciones para la configuración de un mando unificado y una planeación prospectiva y estratégica en materia de cuidados, a partir de la capacidad institucional y de servicios instalada.

En síntesis, más allá del ajuste presupuestario, la continuidad en el diseño y tipologías de programas de asistencia social ha sido la pauta entre 2018 y 2019. El modelo centrado en apoyar a organizaciones de la sociedad civil que a su vez implementan proyectos en materia de asistencia social tiene ventajas y también limitaciones. Entre las ventajas teóricas de estos esquemas se encuentra el efecto multiplicador del gasto público, en la medida en que se comparten esfuerzos entre el sector público y el sector privado para la atención de determinados grupos de población. Otro elemento positivo de estos mecanismos es que abren espacios de participación social en el diseño y la implementación de las políticas públicas y tejen alianzas con organizaciones de la sociedad civil que, articuladas de forma transparente y abierta, pueden generar derramas importantes para la Ciudad.

Algunas áreas de oportunidad identificadas en la política de asistencia social son las siguientes:

- a. A pesar del ajuste presupuestario, se observa plena continuidad entre los programas implementados en 2018 y los establecidos en 2019. Es fundamental avanzar en la construcción del sistema de cuidados que mandata la CPCM, el cual estaría destinado a integrar y a absorber una parte de las políticas asistenciales, como las relacionadas con el cuidado de personas adultas mayores, niños y de personas con discapacidad, que hoy se implementan bajo diversas modalidades y repertorios.
- b. Otra área de oportunidad de la política de asistencia social en la Ciudad es la relativa vaguedad e imprecisión de los servicios que se ofertan. Se multiplican, en el diseño de los programas, esquemas relacionados con la canalización de los beneficiarios hacia otras instituciones o con la provisión de atención psicológica, médica o legal, sin que se detalle con claridad ni los entregables de las intervenciones ni los efectos a mediano o largo plazo que se tratarían de conseguir.
- c. Se observó para 2019 riesgo de duplicidad entre los diversos programas de Coinversión de la Ciudad de México, situación que comenzó a subsanarse en 2020, como veremos. No obstante, se podría avanzar en la configuración interinstitucional de un gran programa de coinversión con distintos componentes, en lugar de la dispersión que persiste en la actualidad, donde al menos el DIF, la Secretaría de las Mujeres y SIBISO cuentan con esquemas muy similares de intervención. La comunicación y la interlocución entre las distintas instancias encargadas de ejecutar programas de coinversión resultan fundamentales.
- d. El modelo de coinversión involucra riesgos importantes que deben ser considerados por la administración pública de la Ciudad de México. En prácticamente todos los programas sociales que entregan recursos a organizaciones de la sociedad civil existen obstáculos estructurales para estimar y calcular la población usuaria/beneficiaria final de los proyectos implementados. Es fundamental que las dependencias que diseñan y aplican programas de esta naturaleza configuren mecanismos efectivos para identificar el volumen final de población atendida o beneficiada por cada asociación u organización participante. Ello no sólo resulta fundamental desde el punto de vista de la rendición de cuentas, sino que constituye un elemento estratégico para poder realizar la tarea evaluadora y de impactos de estas políticas.
- e. Otro de los riesgos asociados al modelo de financiamiento de organizaciones para la provisión de servicios de asistencia social es el debilitamiento del principio de responsabilidad del Estado sobre la política social. Se trata de esquemas que pueden involucrar una suerte de privatización de funciones públicas, que deben ser desarrolladas por el Estado. Ello produce además la limitación del gobierno de su capacidad de controlar, supervisar y asegurar la calidad y la consistencia de los servicios que se prestan.
- f. Una faceta positiva de los programas de Coinversión es el posible efecto multiplicador del gasto, al aunar inversión pública y privada, y los canales de participación social que se abren. Estas

últimas dimensiones deben tratar de ser consideradas y reforzadas en las distintas estrategias, por ejemplo, garantizando el máximo posible de inversión por parte de las organizaciones privadas beneficiarias de los apoyos.

IV.4.10. Identidad indígena

En América Latina y en nuestro país se han desarrollado históricas luchas sociales por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, al tiempo que se incorpora a la agenda pública la reivindicación de sus instituciones y la protección de la propiedad de sus tierras (Stavenhagen, 2002). La CPCM es una cristalización de las anteriores luchas colectivas de los pueblos indígenas por su reconocimiento y redistribución. La Carta Magna de la Capital reconoce un conjunto amplio, multidisciplinario e integral de derechos para los pueblos indígenas, lo que ubica a la Ciudad a la vanguardia internacional en la materia. Entre otros, se reconoce el derecho a la autodeterminación, a la preservación de las instituciones y lenguas y a ser consultados sobre las medidas legislativas, políticas o administrativas que les afecten.

En la Ciudad de México los sujetos de derechos de pueblos indígenas, reconocidos por la Constitución son los siguientes:

- a. Pueblos y barrios originarios, definidos como unidades territoriales, sociales, económicas y culturales con libre determinación, que conservan y reproducen total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sus sistemas normativos, tradiciones, territorialidad, cosmovisión y cosmogonía; descienden de poblaciones indígenas asentadas antes de la colonia, situándose en el Valle de México.
- b. Tratándose de comunidades indígenas residentes, éstas son unidades sociales, económicas y culturales, que en forma comunitaria conservan y reproducen total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sus sistemas normativos, tradiciones, cosmovisión y cosmogonía, que mantienen vínculos con los pueblos indígenas de los que son parte y quienes les reconocen la pertenencia. Aunque a ambos sujetos de derechos se les reconocen los derechos de los pueblos indígenas, representan grupos distintos, en sus características de organización, representación y situaciones sociales, económicas y culturales, no obstante que comparten rezagos culturales comunes (Martínez Ruiz, 2020).

Una de las principales transformaciones de la política social en materia de identidad indígena en 2019 fue, como en el caso de género, la nueva configuración institucional adoptada. La jefa de gobierno electa convirtió la antigua Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad de las Comunidades en la nueva Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Esta nueva organización administrativa revela la voluntad del nuevo gobierno de dotar de vigor y empuje a la agenda indígena en la Ciudad de México y de asegurarse una interlocución permanente con los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas. Además, debe servir para comenzar a dar cumplimiento al amplio volumen de mandatos en materia de derechos de las comunidades indígenas establecidos por la CPCM.

En 2018, la extinta SEDEREC fue una de las instancias ejecutoras de programas sociales que contó con mayor porcentaje de fragmentación presupuestaria y dispersión programática. Contó ese año con un total de 11 programas, con un presupuesto de poco más de 135 millones de pesos a precios de 2020, por lo que, en promedio los programas de la Secretaría tuvieron aproximadamente 12 millones de pesos. Se identificó en 2018 que tres programas dedicados a la equidad de la mujer indígena contaban con presupuestos similares y Reglas de Operación prácticamente idénticas, pero que operaban de forma diferenciada. Además, se impulsaban varios programas relacionados con el fomento de las actividades agrícolas en zonas rurales, estrategias que ahora se articulan como parte de la política medioambiental de la Ciudad. Otra de las estrategias implementadas en 2018 por la extinta SEDEREC, y eliminada por el gobierno entrante, era un programa de recuperación de la medicina tradicional, que establecía esquemas de subsidios y estímulos para quienes preserven y difundan prácticas medicinales originarias, que apoyó únicamente a 112 personas.

En 2019, a pesar de la nueva configuración administrativa-institucional y de la decisión de cancelar la gran mayoría de los programas de la extinta SEDEREC, los tres programas que implementó la nueva SEPI, aunque formalmente nuevos, retomaron varios elementos del diseño de intervenciones anteriores. Las nuevas estrategias implementadas en 2019 fueron:

- a. Programa de Fortalecimiento y Apoyo a Comunidades Indígenas.
- b. Programa de Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios.
- c. Programa para el Fortalecimiento de la Autonomía y Empoderamiento Económico de las Mujeres de Comunidades y Pueblos Indígenas de la Ciudad de México.

En los dos primeros se observó una duplicidad perfecta de intervenciones, ya que los mecanismos de operación, los apoyos y las poblaciones son prácticamente idénticos. Ambos establecían un esquema de transferencias monetarias para el financiamiento de proyectos e iniciativas culturales y comunitarias de las comunidades indígenas y pueblos originarios. Se apoyaban un total de 120 proyectos de las comunidades, incorporando 24 facilitadores. Cabe señalar que la diferencia entre pueblos originarios y comunidades indígenas que se mencionó anteriormente no justifica, en términos de planeación, la fragmentación programática de los esfuerzos encaminados a garantizar los derechos de este grupo poblacional. Es decir, al analizar la experiencia de los programas de la SEPI 2019, sería más consistente integrar en una sola intervención (que puede tener varios componentes) los programas mencionados, que por lo demás cuentan con objetivos, poblaciones y mecanismos de intervención muy similares. Se identifica también que el tercero de los programas de la SEPI, el destinado al empoderamiento de las mujeres, tendría duplicidad imperfecta con los dos anteriormente citados, ya que también implementa un esquema de financiamiento de 35 proyectos, en este caso productivos y encabezados por mujeres. También se implementó una acción institucional denominada “Red de Apoyo Mutuo de Mujeres Indígenas en la Ciudad de México, para Prevenir y Erradicar la Violencia y la Discriminación” que buscaba construir una red de mujeres indígenas, similar en su lógica y diseño a la Red de Mujeres que operó en 2019. En

ese sentido, también se observan indicios de duplicidad imperfecta entre las últimas dos intervenciones citadas.

El Gobierno de la Ciudad y, particularmente, la SEPI han impulsado acciones en ámbitos como la interculturalidad, educación indígena, educación superior intercultural, promoción y preservación de las lenguas indígenas, rescate de la medicina tradicional indígena, impulso de las artesanías, promoción de derechos indígenas -en particular de las mujeres indígenas y la debida consulta indígena previa, libre e informada-, construcción de un marco institucional y esquema de planeación para la construcción de una política integral y transversal, entre otros, que no son considerados al momento de hacer valoraciones y conclusiones generales.

Además de lo anterior, la SEPI ha comenzado a articular esfuerzos interinstitucionales destinados a promover la incorporación de la población indígena a diversos procesos de planeación e implementación de las políticas públicas en la Ciudad. Para tales fines se instaló la Comisión Interinstitucional de Pueblos Indígenas de la Ciudad de México, órgano de deliberación y de decisión colectiva, de distintas instancias de la Ciudad, para sumar esfuerzos en la materia.

Por último, la SEPI ha implementado acciones de visibilización y promoción de la cultura originaria e indígena de la Ciudad de México, a través, por ejemplo, de la celebración de las denominadas Muestras Lingüísticas de la Ciudad de México, actividades orientadas a divulgar y dar a conocer la riqueza lingüística y cultural de la capital; destaca también la realización de diversos eventos culturales y de exposición artesanal como Mitotl, celebración de las identidades indígenas, La Feria de la Muñeca Otomí Ar Lele, la VI Fiesta de las culturas indígenas pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México 2019, siendo esta última un esfuerzo conjunto con SECULT. En el caso de la promoción de las lenguas indígenas, la SEPI contempló en su acción social, Promotores para el desarrollo de pueblos y comunidades, un componente específico para maestras y maestros en lenguas indígenas habladas en la Ciudad de México, integrándose a las actividades en PILARES como trabajo colaborativo.

Lo anterior se suma a diversas iniciativas desarrolladas por la Secretaría de Cultura y por la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación en las que se busca recuperar y revalorizar el conocimiento, los saberes y las prácticas culturales tradicionales y originarias de la Ciudad de México, como parte de la agenda transversal en materia de promoción y garantía de los derechos indígenas encabezada por la SEPI.

Se identifican las siguientes áreas de oportunidad en los programas sociales dedicados a la protección de la identidad indígena:

- a. Riesgo de duplicidad entre dos de los programas, como ha sido señalado anteriormente.
- b. Uno de los problemas más serios del diseño de las intervenciones es que no estimó la población usuaria atendida finalmente por cada programa, por lo que se desconoce el impacto real de los recursos etiquetados en estas estrategias. Aunque se apoyan proyectos y facilitadores, no se

estimó la atención, los servicios o los bienes que se ofrecieron a la población final ni tampoco la cobertura de las intervenciones.⁴³

- c. A pesar de lo anterior, puede suponerse que, dada la naturaleza y los alcances de los programas sociales, el impacto o los efectos, desde la perspectiva del diseño, en el conjunto de la población indígena fue claramente limitado.
- d. Los instrumentos básicos de la planeación, como las Reglas de Operación, presentaron inconsistencias importantes, como la referida a la no estimación de la población usuaria, falta de concreción de los proyectos a realizar, ausencia de criterios de selección de beneficiarios o indicadores inconsistentes. Por ejemplo, en los programas a) Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios de la Ciudad de México y b) Fortalecimiento y Apoyo a las Comunidades Indígenas, se establece un subcomité que selecciona los proyectos a apoyar, pero las Reglas de Operación no especifican con base en qué criterios se produce esa evaluación y posterior decisión. Esto resultaría fundamental en términos de transparencia y equidad en el uso de recursos públicos; todos los interesados en acceder a los apoyos de programas sociales tienen el derecho a conocer *ex ante* sobre los criterios y parámetros a partir de los cuales se valorarán las candidaturas.
- e. El reducido número de proyectos a apoyar, aunado a la fragilidad o inexistencia de criterios de selección, multiplica el riesgo de utilización discrecional de los recursos públicos.
- f. Los anteriores puntos son consecuencia de carencias importantes en el diagnóstico, presente en programas sociales, de los grandes problemas sociales que aquejan a los pueblos indígenas y, por tanto, de la inexistencia de programas y estrategias que concentren los esfuerzos en dichos rubros. Los programas analizados parecen abordar distintas dimensiones del bienestar de los pueblos indígenas de forma desarticulada, como la asesoría jurídica o la inclusión económica, a través de instrumentos idénticos; el fomento de proyectos grupales y asociativos.⁴⁴

En 2020, los programas de la SEPI que operaron en 2019 fueron cancelados, con el fin de avanzar en un proceso de reconfiguración de políticas que fortalezca las intervenciones y asegure sus impactos. Este proceso, a mediados de 2020, todavía se encontraba en marcha. En este marco, no se puede dejar de

⁴³ Se reconoce la posible complejidad de estimar usuarios y beneficiarios finales en algunos de los proyectos que impulsan los programas mencionados, considerando, además, un contexto jurídico de reconocimiento de derechos colectivos. Sin embargo, resulta fundamental para los entes operadores de la política social hacer un esfuerzo por generar información, evidencia y registros estadísticos sobre todas las intervenciones públicas, independientemente de su naturaleza para conocer sus alcances, resultados, coberturas e impactos en la población objetivo.

⁴⁴ La SEPI señala, en observaciones al presente documento, que un mejor diagnóstico de las condiciones de vida de la población indígena puede encontrarse en la Glosa del Primer Informe de Gobierno. Sin embargo, es importante mencionar que este apartado se refiere fundamentalmente a lo plasmado en programas sociales, lo que se corresponde con la metodología asumida por la evaluación.

mentar la publicación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México, elemento rector que orientará la naturaleza y composición final de la política en comento.

IV.4.11. Espacio público

Desde 1997 en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, se han promovido políticas públicas de desarrollo urbano y conservación del espacio público. La CPCM reconoce —como uno de sus derechos pioneros y de última generación— el derecho a la Ciudad. Este concepto fue ideado por Henri Lefebvre en 1967 como el derecho de todos los habitantes de construir, decidir y crear la ciudad. En la actualidad, asistimos a un auténtico resurgimiento del vigor y la fuerza del derecho a la ciudad, reforzado por la creciente expresión socio-espacial de abismales desigualdades, en un contexto de degradación urbana y ambiental y de incidencia de fenómenos a nivel global como el de la gentrificación o la creciente tendencia a la urbanización en la vasta mayoría de los países. Este derecho además se encuentra marcado por la reivindicación histórica de movimientos sociales y urbanos de participar en los procesos decisivos estratégicos sobre la Ciudad, arrebatando espacios de decisión al mercado (Molano, 2016). En la Ciudad de México, los contrastes urbanos y las diferentes formas de vivir y disfrutar de la Ciudad están lejos de haberse apaciguado.

Gran parte de los problemas estructurales que azotan a una ciudad se ven reflejados en su espacio. La capital no es ajena a esta cuestión. Históricamente, los procesos sociales, económicos y políticos inciden de uno u otro modo en la estructura física de las ciudades, cuyos espacios se moldean con el tiempo a fuerza de prácticas cotidianas. De esta forma, por ejemplo, la desigualdad económica se ve reflejada en procesos de exclusión o segregación socio-espacial (Schteingart, 2001). Asimismo, los rápidos procesos de urbanización y migración ocurridos en la Ciudad han provocado crecientes problemas que actualmente configuran un panorama lleno de disparidades y carencias que la población vive todos los días.

Frente a la circunstancia por la que pasan muchas ciudades de Latinoamérica —incluida la Ciudad de México—, diferentes organismos internacionales y académicos han planteado la necesidad de reivindicar las funciones del espacio público (Duhau & Giglia, 2004). Éste se ha entendido como un elemento cuyas virtudes trascienden a lo social y lo económico; es decir, las cualidades o defectos del espacio llegan a tener efectos en la población que lo habita y las actividades que ésta realiza. El modo de vida está inherentemente anclado al ámbito donde se desenvuelve. Por esta razón, hay algunas propuestas de política social que se concentran en la necesidad de tener espacios públicos de calidad: rescate de parques y jardines, movilidad universal, atención prioritaria al peatón, senderos seguros, etcétera.

El postulado teórico sobre el derecho a la Ciudad plantea que el urbanismo moderno ha enajenado la experiencia colectiva y holística de vivir en Ciudad, al convertirla en un agregado de funciones separadas (habitar, producir, consumir). Como trasfondo del planteamiento, ahora plasmado en términos genéricos en la CPCM, subyacen descarnados conflictos sociales por la apropiación del espacio y de las

plusvalías y rentas que éste produce. Uno de los teóricos más destacados de la geografía urbana, David Harvey, ha mostrado cómo el capital transforma y acondiciona el espacio, creando centros de acumulación y espacios de desinversión, los cuales se traducen en entornos de fuerte segregación. Es lo que denomina producción capitalista del espacio (Harvey, 2005).

La anterior reivindicación histórica de incorporar a los habitantes a procesos de decisión sobre el espacio urbano explica en buena medida la consolidación, en la Ciudad de México, del Programa Mejoramiento Barrial, que incorpora mecanismos de participación social en su diseño e implementación.

Es fundamental destacar que el grueso de la estrategia del Gobierno de la Ciudad de México en materia de espacio público no se articula a través de programas sociales. Ésta se implementa desde la secretaría de obras, a través de intervenciones directas o contratos con particulares. Derivado de lo anterior, las valoraciones y conclusiones que podemos extraer sobre el rubro son ampliamente parciales y limitadas a lo que nos señalan los aspectos centrales del diseño de los programas sociales.

El único programa de nueva creación en el sector es Servidores de la Ciudad. Uno de los principales componentes de esta última estrategia es la organización de jornadas comunitarias, denominadas “Tequios” de mejoramiento urbano. Durante estas jornadas, se realiza la recuperación de zonas degradadas de la Ciudad, por medio de la aplicación de pintura, limpieza, pavimentación, restauración del equipamiento urbano y otras acciones. No obstante, el programa impulsa otras actividades, entre las que se pueden destacar la difusión de las políticas del Gobierno de la Ciudad y la celebración de asambleas de participación ciudadana en distintos ámbitos, incluyendo los asociados a la prevención de violencias.

Mejoramiento Barrial es un programa creado en 2007 y que cuenta, como se ha señalado, con gran tradición en la Ciudad; articula mecanismos de apoyo a proyectos vecinales y comunitarios de mantenimiento, conservación y restauración del espacio público. Esta estrategia, que se ha reconocido a nivel internacional, ha sido caracterizada como ejemplo de política social urbana, por cuanto amalgama intervenciones con impacto en el bienestar, a través de la participación social, con una fuerte dimensión espacial y sobre el territorio. Es la ciudadanía la que propone y diseña las líneas maestras de los proyectos que son aprobados. Los logros del Programa se explican en buena medida por la trascendencia histórica del movimiento urbano en la Ciudad de México, cuyas organizaciones han sido capaces de diseñar e implementar proyectos técnicamente soportados y viables. Las obras realizadas por el programa comprenden tanto la construcción de espacios cerrados, como bibliotecas, centros comunitarios o casas de cultura, como la adecuación de espacios públicos o áreas verdes.

El presupuesto erogado en programas sociales dirigidos a garantizar el derecho al espacio público se multiplicó por más de dos veces en términos reales, entre 2018 y 2019, pasando de 122 millones de pesos a 316 millones. Los programas sociales en este ámbito incorporan dos mecanismos distintos de participación ciudadana; Mejoramiento Barrial, a través de proyectos vecinales y comunitarios armados por asociaciones y colectivos de ciudadanos y Servidores de la Ciudad, a través de la incorporación de facilitadores y promotores que realizan diversas intervenciones en el espacio público. Un desafío relacionado con el Programa de Servidores es la necesidad de estimar, medir y cuantificar el impacto de las

distintas acciones de mejoramiento urbano realizadas, asegurando su congruencia y coordinación con la estrategia general del gobierno en la materia. Es necesario que las distintas acciones emprendidas — Mejoramiento Urbano, Servidores de la Ciudad, obras de las Secretarías responsables— se desarrollen de forma coordinada para generar sinergias y efectos multiplicadores. Un área de oportunidad de los programas sociales relacionados con el espacio público es la necesidad de sumar esfuerzos y distribuir atribuciones con las alcaldías, que tienen una responsabilidad primordial en la atención a esta cuestión.

Tanto en el ámbito de la vivienda como en el de la ordenación del espacio público, la Ciudad de México se encuentra a la expectativa de la próxima fundación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, mandatado por la CPCM. Este organismo tendrá la atribución de diseñar el Plan General de Desarrollo de la Ciudad a largo plazo y de elaborar el Plan General de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, mismo que configurará los mecanismos rectores y reguladores del uso del suelo y de la vivienda en la Capital.

Una de las innovaciones más relevantes implementadas por la actual administración en materia de vivienda y espacio público ha sido la iniciativa de promover asambleas y consultas vecinales sobre los grandes proyectos de construcción que se pretendan desarrollar en la Ciudad de México. Todas las construcciones mayores a 100 mil metros cuadrados, de centros comerciales, espectáculos o similares, así como la fusión de predios mayores a 10 mil metros cuadrados, serán consultadas con la ciudadanía residente en las zonas colindantes. Se trata, sin duda, de una iniciativa que permite concretar y articular el tránsito hacia un modelo de urbanismo más social, en el que además de los impactos urbanos y ambientales de los proyectos de construcción, se reconozca su dimensión social.

Al mismo tiempo, este esquema de asambleas y consultas abre importantes vías para la participación ciudadana en asuntos decisorios de primer nivel y relevancia, renovando los mecanismos de legitimación del poder político. Se trata, sin duda, de una demanda profundamente larvada en el seno de la sociedad capitalina, que ha visto, a lo largo de los años y particularmente durante la anterior administración, la proliferación de megaproyectos y construcciones con un impacto negativo sobre el bienestar y la calidad de vida de los habitantes. Supone también una forma audaz de acotar el poder económico y político —así como el riesgo latente de colusión con la administración— de los actores dedicados a la especulación inmobiliaria y a la extracción plusvalías asociadas a la explotación del territorio urbano. Será fundamental, en el futuro, evaluar los alcances y los resultados de esta novedosa propuesta del Gobierno de la Ciudad de México.

En cualquier caso, es fundamental considerar que hay un conjunto amplio de estrategias e intervenciones del Gobierno de la Ciudad que inciden en el espacio público y que han sido referidos en otros apartados. Es el caso, por ejemplo, del Programa Sembrando Parques; de la estrategia de Senderos Seguros; de la iniciativa de Gimnasios Urbanos; de la Estrategia 333 y, en general, del conjunto de las obras públicas del Gobierno de la Ciudad, cuya revisión y análisis pormenorizado desborda las capacidades de la presente evaluación. En ese sentido, desde el punto de vista analítico, parece más sugerente aproxi-

marse desde una mirada transversal, no sectorial, a los efectos sobre el territorio de las políticas públicas diseñadas e implementadas por el Gobierno de la Ciudad de México. Para tales fines, se requeriría contar con un trabajo específico sobre la materia.

IV.4.12. Reinserción social

El derecho a la reinserción social está reconocido por la CPCM y por diversos tratados internacionales. La Carta Magna de la Capital (en el artículo 11, fracción L), dispone lo siguiente:

Las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su reinserción social y familiar. El derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

El derecho a la reinserción social se erige como uno de los pilares de cualquier sistema penitenciario democrático y, en teoría, las prisiones deben estar orientadas al cumplimiento de dicho principio, y no únicamente al castigo o al reproche social. Los programas sociales orientados a la reinserción social en la Ciudad de México se enmarcan en el denominado modelo terciario de reinserción, que busca promover la integración de quienes han cometido delitos y prevenir la reincidencia (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019).

En este ámbito se identifican dos programas y dos acciones sociales. El Programa de Impulso laboral para personas liberadas del sistema de justicia persigue fomentar la contratación de estos ciudadanos, a partir de la creación de una bolsa de empleo que ponga en interrelación a las empresas con los beneficiarios del programa. La cobertura del programa es ampliamente limitada, ya que en 2019 apoyó a 200 personas, de un universo de más de 9,200 que son liberadas o pre-liberadas, aproximadamente, al año. Por su parte, el Programa Atención prioritaria a personas egresadas del Sistema de Justicia Penal 2019 apoyó a 1,500 personas mediante la entrega de un *kit* en especie con artículos de primera necesidad y facilidades para el transporte. Además, este programa, canaliza a máximo 100 personas que lo soliciten a albergues de la Ciudad, por un máximo de 30 días y apoyos en especie a 200 personas que no puedan solventar necesidades perentorias de alimentación. La cobertura de los distintos componentes de este último programa también está considerablemente acotada.

El primer programa sostiene un enfoque de integración social por la vía laboral, aunque su incidencia en el derecho a la reinserción social en la Ciudad será escasa. Se recomienda planear esquemas para incrementar progresivamente la cobertura de este programa. Por otra parte, sus acciones deberían dirigirse también, además de al empleo, a la integración social por la vía de la educación y la capacitación de las personas exreclusas, en oficios y profesiones.

El segundo programa, Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal, propone un modelo claramente asistencialista y de atención emergente y/o urgente que, aunque puede contribuir al bienestar de algunas personas en situación de extrema vulnerabilidad, tiene limitaciones para fortalecer las condiciones de reinserción y participación social y económica de las personas exreclusas. Además, se identifica una clara duplicidad entre ambos programas, que podrían agruparse en una única intervención con diversos componentes.

La Secretaría de Gobierno desarrolla tres acciones sociales que pueden contribuir al derecho a la reinserción social. La primera, denominada Sí al Desarme, Sí a la Paz, canjea armas de fuego por dinero, con el propósito de contribuir a la pacificación de la Ciudad y a la reducción de las actividades delictivas. La segunda estrategia propone un esquema de capacitación a personas privadas de su libertad en centros penitenciarios en diversos oficios. La última de ellas ofrece remuneración a personas privadas de libertad por realizar distintos trabajos comunitarios en materia de alumbrado, reforestación y talleres para la paz.

Es fundamental destacar que la Ciudad de México dispone de un Instituto para la Reinserción Social, dependiente de la Secretaría de Gobierno, dedicado a proveer servicios, capacitación y apoyo a las personas egresadas de las cárceles de la Ciudad. Esta institución realiza distintas tareas de canalización de personas exreclusas, con el propósito de favorecer su acceso a programas sociales, a cursos de formación y educación, servicios médicos, terapias psicosociales o de asesoría laboral.

Los mecanismos de intervención en materia de reinserción social deben dirigirse a proveer canales de participación social, económica y comunitaria a los reclusos. Es preferible reforzar las estrategias que se encaminen en esta senda y acotar la perspectiva asistencialista o residual de otras intervenciones. Este tipo de programas contribuyen a un derecho fundamental en la Ciudad de México, el cual encuentra serios obstáculos para su ejercicio. Además, la eficacia de estas políticas puede tener un impacto significativo en la contribución a la estrategia general de seguridad de la capital.

IV.5. Análisis de las Reglas de Operación de los programas sociales, 2019

2019 fue un año de transición, reestructuración y transformación de la política social en la capital. En la Ciudad de México se ha logrado un elevado grado de institucionalización de los programas sociales; las leyes aplicables estipulan que todos tienen que contar con Reglas de Operación. Estos documentos constituyen el auténtico cuerpo normativo e instrumento de planeación de los programas y sirven tanto para fiscalizar y transparentar el uso de los recursos públicos, como para organizar la implementación de las distintas estrategias. El análisis de las Reglas de Operación sirve para identificar fortalezas y debilidades de los principales instrumentos de planeación asociados a los programas sociales; el fortalecimiento de su calidad es un componente relevante para favorecer un diseño más consistente y apegado a derechos.

En este apartado se presenta un análisis de la elaboración de Reglas de Operación de programas sociales en 2019 a cargo de secretarías y órganos desconcentrados. Se considera el texto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Se trata de los programas sociales que fueron aprobados por el Comité de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, considerando las cancelaciones que se fueron sucediendo sobre el listado inicial. Al considerar lo anterior, se registran 55 programas sociales, 31 a cargo de secretarías y 24 de órganos desconcentrados.

En general, las Reglas de Operación de los programas analizados se ajustan a la estructura establecida en los Lineamientos para la elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales 2019 (en adelante Lineamientos). Ello supone un logro en materia de cumplimiento de la normativa y adecuación de los instrumentos de planeación. Los lineamientos están diseñados con el objetivo de cubrir los aspectos esenciales que deben ser incorporados en todas las Reglas de Operación, tanto desde el punto de vista formal, como sustantivo y de contenidos.

Una cuestión importante es que las Reglas de Operación no trasladan de forma adecuada determinadas disposiciones establecidas en el marco legal. Por ejemplo, debe avanzarse hacia un sistema de planeación, ya estipulado en la Ley, basado en metas y derechos, mientras que en muchas ocasiones las Reglas de Operación calculan coberturas y montos en función del presupuesto. En realidad, la asignación presupuestal debe ser derivada de la planeación y la identificación de carencias, necesidades humanas y metas de acceso a derechos sociales.

No obstante, es fundamental subrayar que las Reglas de Operación de los programas sociales son solamente instrumentos normativos y de planeación al servicio de la política pública. Por tanto, no existen problemas estructurales de diseño de política pública que puedan solventarse subsanando elementos presentes en las Reglas de Operación. Empero, al contrario, sí puede ocurrir, al identificarse programas que cuentan con un diseño idóneo y de calidad, pero que su operación y funcionamiento se ve comprometido por déficits o carencias de los instrumentos de planeación. Por tanto, se trata de dos niveles de análisis interrelacionados, pero distintos. La revisión sobre el diseño conceptual, de énfasis o modelos de política pública, así como presupuestal, se realizó en los apartados anteriores. Ninguno de los problemas u observaciones señalados en dichos apartados puede solucionarse únicamente ajustando aspectos en las Reglas de Operación de los programas. Por ello, es importante distinguir entre niveles de análisis; las Reglas únicamente son instrumentos, cuya construcción tiene implicaciones importantes, pero la dimensión de análisis de diseño de los programas y políticas públicas es nítidamente más abarcadora y ambiciosa.

Para el análisis de las Reglas de Operación se han seleccionado cuatro ejes, los cuales se identifican como los más relevantes desde el punto de vista de la planeación. No se incluyen las metas porque este componente está sujeto a la disponibilidad presupuestaria de cada programa y, a su vez, el análisis de las variaciones presupuestarias fue realizado en apartados anteriores. Los ejes y dimensiones de análisis para la evaluación de las Reglas de Operación son:

- a. Diagnóstico y problemas sociales atendidos.

- b. Definición y construcción de poblaciones.
- c. Requisitos y procedimientos de acceso.
- d. Formulación y construcción de indicadores.

Se trata de los componentes más relevantes de las Reglas de Operación, en términos de planeación y diseño de los programas sociales. Además, son elementos estratégicos, cuya definición tiene un efecto de arrastre sobre el conjunto del documento. Por ejemplo, un diagnóstico frágil conduce a una incorrecta delimitación de poblaciones, lo que se relaciona con requisitos de acceso restrictivos o inadecuados e indicadores de evaluación y monitoreo poco relevantes o desarticulados de la lógica del programa. En ese sentido se realiza el análisis de las Reglas de Operación de los programas sociales en 2019.

IV.5.1. Diagnóstico y problemas sociales atendidos

En los Lineamientos se estipulan los apartados y contenidos a desarrollar sobre la definición del problema atendido y los componentes que deben incorporarse en el diagnóstico; formular el problema que se atiende y su magnitud, así como identificar sus causas y efectos; su justificación como problema público; los derechos vulnerados; la línea base; e identificar otros programas similares. También se subraya la necesidad de, si existen datos disponibles, desagregar la incidencia del problema por sexo, edad y demarcación territorial.

La extensión y profundidad con que se completan estos puntos en las Reglas de Operación de los programas comentados es variable y en ocasiones se presentan marcados contrastes. Pero en cuanto a la idoneidad con que son tratados, difiere si se trata del problema social o del diagnóstico, entendido este último desde un punto de vista más amplio. En la mayoría de las Reglas de Operación de los programas sociales del Gobierno de la Ciudad se enuncia el problema social de forma clara y precisa, y se permite la comprensión de la necesidad social que da origen al programa y el perfil del grupo poblacional a atender. Solamente en algunos programas el problema social queda ambiguo, como en Servidores de la Ciudad, Red de Mujeres por la Igualdad o Jóvenes Unen al Barrio. Los programas con un cariz asistencialista, como Jóvenes Unen al Barrio, habitualmente registran dificultades para plantear definiciones de problemas públicos consistentes. Por su parte, las intervenciones que basan su acción en la incorporación de promotores encuentran normalmente serios desafíos para poder identificar con precisión los problemas sociales que se atenderán y, a veces, también los entregables que se generan. Ello es un problema más vinculado con la propia naturaleza y diseño de los programas que con el instrumento de las Reglas de Operación, pero, en último término, se refleja en éste.

La construcción de un buen diagnóstico de política pública es un trabajo altamente técnico y especializado, repleto de complejidad. No siempre todas las dependencias disponen de los recursos humanos y materiales necesarios para plasmar un diagnóstico congruente, fundado y sólido de los distintos programas que se ejecutan. Ello se refleja en el hecho de que una buena parte de las Reglas de Operación

analizadas cuenta con problemas e inexactitudes para realizar un diagnóstico adecuado sobre el problema definido que fundamente la elección de la población objetivo y justifique el esquema de intervención por el que se opta. Resulta común que las Reglas incluyan temáticas muy amplias o vagas, con información estadística genérica o desactualizada, que se relaciona de algún modo, a veces sólo de forma tangencial, con el objetivo del programa, pero sin vinculación clara con la problemática concreta que se plantea. La desarticulación resultante suele tener como consecuencia que el diagnóstico trate de poblaciones potenciales muy extensas, y con ello que la misma población objetivo estimada resulte también en muchos casos demasiado amplia, lo que se suele traducir en coberturas, estimadas por las propias Reglas de Operación, claramente pequeñas.

Otro de los déficits identificados en algunos diagnósticos es la dificultad para distinguir entre causas y consecuencias de los problemas públicos que se redactan, así como el respaldo en cifras de tales datos. Por ejemplo, el programa Alimentos Escolares identifica que existen muchos niños en la Ciudad de México con inseguridad alimentaria. No obstante, lo anterior no se respalda con una delimitación del concepto, ni con una fundamentación en las cifras.

IV.5.2. Definición y construcción de poblaciones

Se identifica un grupo de programas en los que por las características de su diseño las poblaciones potenciales, objetivo y beneficiaria se encuentran delimitadas con plena consistencia. Es el caso de los programas educativos, en los que se utiliza la matrícula de niños inscritos en escuelas públicas. Nuevamente, en términos de las poblaciones objetivo se detectan inconsistencias en las Reglas de Operación de los programas que utilizan la figura de facilitadores y promotores. A pesar de los esfuerzos realizados por Evalúa en la materia, un problema relativamente común en este tipo de programas es la permanente confusión entre los facilitadores y los usuarios finales de las políticas, lo que se refleja en el debilitamiento de apartados clave como el de poblaciones y el de requisitos de acceso. Además, estas intervenciones habitualmente registran problemas importantes para estimar el número final de usuarios; algunos programas optan por no hacerlo y otros por calcular cifras de atención a todas luces infladas.

Otro de los problemas relacionados con la estimación de poblaciones es la limitada utilización de datos estadísticos para su construcción. En algunas ocasiones es justificable, por cuanto no existen determinados datos sobre las poblaciones que atenderán. Para contribuir a solucionar este problema, Evalúa ha levantado una encuesta en 2019 que proveerá información valiosa a las distintas dependencias. Sin embargo, en otros casos existe información sobre las poblaciones que se calculan, pero esta no se presenta o se hace de forma inconsistente o desactualizada. Otro problema se relaciona con el citado impreciso o directamente con la inexistencia de fuentes de información utilizadas para construir poblaciones, particularmente la potencial.

En cuanto a la población beneficiaria o usuaria final, excepto en el caso de los programas que incorporan facilitadores y casos particulares, se reconoce que prácticamente todas las Reglas de Operación cuantifican con precisión esta variable. Ello facilita que, en general, también aparezcan calculadas de

forma idónea las metas físicas a implementar por el programa y el presupuesto, relacionado con los anteriores elementos. Es fundamental reconocer que el grado de logro alcanzado en la concreción de estos componentes (población beneficiaria, metas físicas y presupuesto) es un avance significativo para la Ciudad de México en materia de planeación, rendición de cuentas y fiscalización del uso de los recursos públicos. Esa información facilita también la tarea de ejercicios de evaluación como el presente.

Sin embargo, un problema de las definiciones de las poblaciones beneficiarias en las Reglas de Operación es que se subordina a la variable presupuestal. En términos de planeación, ello constituye un grave déficit de los mecanismos de planeación en la Ciudad de México, por cuanto la planeación basada en metas y derechos debe condicionar el presupuesto, y no a la inversa. Se observa que en programas con un claro enfoque de derechos y de tendencia universal, las poblaciones objetivo son consistentes y constituyen un subconjunto de la potencial, como recomienda la literatura especializada. En programas donde se refuerza la focalización y la atención especializada, la delimitación de poblaciones objetivo se vincula con la idoneidad del diseño y su calidad resulta más variable.

Un elemento que se identifica es que la construcción de poblaciones potencial, objetivo y beneficiaria en ocasiones aparece desvinculada del diagnóstico previamente plasmado en las Reglas de Operación. Ello se puede relacionar con la vaguedad de algunos diagnósticos o con problemas de congruencia en la construcción del instrumento. Además, en la práctica, las poblaciones objetivo y beneficiarias se delimitan con anterioridad a la construcción de cualquier diagnóstico de política pública, por lo que éste último se refleja como mecanismo de justificación y legitimación de decisiones previamente adoptadas.

IV.5.3. Requisitos y procedimientos de acceso

Desde un plano teórico o conceptual, los requisitos y procedimientos de acceso deberían ser un reflejo automático y coherente de lo establecido en la población objetivo. Por ello, uno de los elementos centrales para valorar la calidad de las Reglas de Operación es el análisis de la congruencia entre requisitos de acceso y construcción de población objetivo. Se trata además de un ámbito particularmente delicado y relevante desde el punto de vista de la población, por cuanto determina los modelos de atención y los trámites a realizar por los ciudadanos aspirantes para recibir los beneficios de los distintos programas.

La revisión de los requisitos y procedimientos de acceso establecidos en las Reglas de Operación de los programas sociales de la Ciudad de México permite identificar si se están estableciendo obstáculos adicionales a los beneficiarios para obtener los apoyos o si lo establecido en el diseño de la población objetivo se conservará en la fase de operación del programa. En términos generales, los programas de la Ciudad de México presentan un elevado grado de calidad y consistencia en sus requisitos de acceso y no se detectan elementos graves relacionados con criterios discriminatorios o arbitrarios.

Un problema de los programas condicionados o focalizados por vulnerabilidad es que la identificación y valoración de los requisitos de acceso de la población beneficiaria tienen importantes costos de operación y administración sobre las dependencias, que deben verificar determinadas condiciones socio-económicas en ocasiones de difícil observación. En algunos casos, como en el del INJUVE, las dependencias implementan cuestionarios para determinar el grado de vulnerabilidad de los posibles beneficiarios y apoyar a quienes cuenten con mayor rezago. Además del incremento del gasto operativo, ello involucra riesgos de discrecionalidad en el otorgamiento de los beneficios, y la posibilidad de que se materialice el denominado error de exclusión, ya que se desconoce la calidad del instrumento que se aplica y la muestra seleccionada para su implementación. En otros casos, la comprobación de los requisitos de vulnerabilidad se realiza de forma mucho más sencilla y operativa, como en los programas del INVI, que incorporan a personas que acrediten un ingreso menor a cinco salarios mínimos. No obstante, es difícil la verificación de la información dada la naturaleza de la población atendida, con fuerte presencia del sector informal, además de la intermediación de las organizaciones sociales.

Por último, existe margen para realizar un esfuerzo de simplificación y digitalización de trámites y procesos de acceso a los programas sociales. En ocasiones, se redactan procesos complejos, escasamente accesibles y amigables para la ciudadanía, en los que se tienen que realizar varias etapas y plazos para completar las solicitudes.

IV.5.4. Formulación y construcción de indicadores

La construcción de indicadores es otro de los componentes de las Reglas de Operación que tienen mayor complejidad. Existen carencias importantes en los indicadores que se diseñan y presentan en las Reglas de Operación, y su construcción habitualmente responde más a lo que se intenta mostrar de la acción pública que a un ejercicio de reflexión interna sobre las dimensiones y variables que conviene medir para contar con insumos valiosos para los procesos decisorios. Asimismo, más que mostrar resultados, lo que se busca es acreditar eficiencia en la operación.

Existe una clara preferencia por presentar indicadores de gestión o de eficacia, que miden lo programado en contraste con lo ejercido. Estos indicadores normalmente están adecuadamente contruidos y responden a los fines para los que fueron creados. Estos indicadores dominan prácticamente todos los niveles de la matriz y se ubican también en los niveles fin y propósito. Por ello, habitualmente no se construyen indicadores de resultados o de impactos y se sustituyen por parámetros de eficacia y gestión.

En otros casos, cuando se trata de construir indicadores a nivel fin o resultados, que muestren efectos, logros, avances o impacto sobre los problemas detectados y las poblaciones atendidas, también se presentan errores de consistencia relevantes. Un problema estructural del modelo del marco lógico para la construcción de indicadores es que resulta prácticamente imposible medir impactos en la población de relevancia, en términos de acceso a derechos o a dimensiones del bienestar, a partir de la valoración de una única intervención pública. Esta brecha, entre lo que se debe medir (resultados, impactos) y la

capacidad real de un programa aislado de contribuir a derechos sociales se refleja de forma nítida en la precariedad de los indicadores de resultados contruidos por la mayoría de las dependencias.

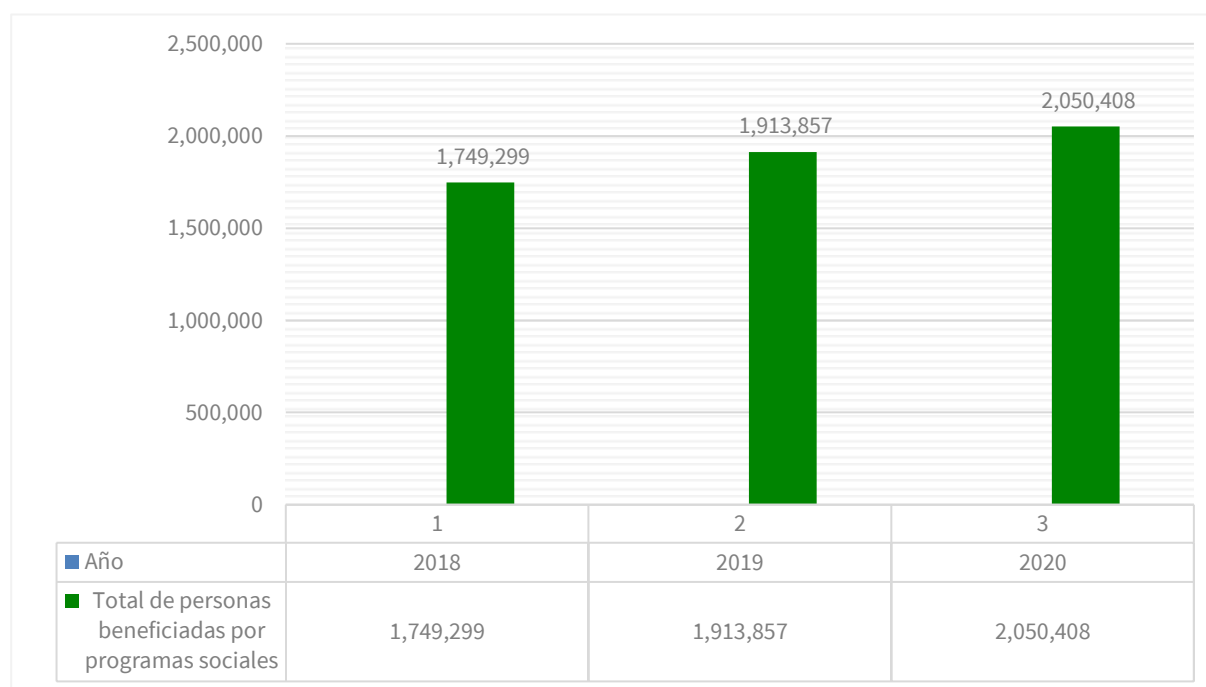
Recomendamos encaminar la construcción de indicadores a nivel fin o resultados hacia la determinación de variables medibles de forma más o menos sencilla, pero con capacidad de reflejar efectos sustantivos del programa. Por ejemplo, pueden formularse indicadores relacionados con la satisfacción de los usuarios, para cuya recolección de información se deben diseñar instrumentos metodológicamente consistentes. Otra alternativa es establecer indicadores de cobertura, a partir de la identificación de las poblaciones objetivo y potencial. Este cálculo permitiría proyectar incrementos progresivos de la cobertura de los apoyos. Por último, en algunos casos es factible diseñar indicadores que midan la contribución de las transferencias al ingreso y al gasto de los hogares, lo que reflejaría la eficacia de los programas para fortalecer la economía familiar.

Otros problemas identificados en las Reglas de Operación es la incorporación estandarizada y formal, vacía de contenido, de algunos textos o párrafos en varios apartados. Por ejemplo, en su momento se consideró un avance significativo en materia de institucionalización del enfoque de derechos que las Reglas de Operación tuvieran que contener mecanismos de exigibilidad hacia las autoridades. La idea era que las dependencias tuvieran que diseñar esquemas de atención ágil y oportuna a la ciudadanía y que existieran canales institucionales para formular peticiones, quejas y reclamos vinculados a programas y derechos sociales. Sin embargo, se ha desarrollado la práctica de únicamente referir el derecho a exigir los beneficios de los programas de modo formal, acompañado de teléfonos o referencias generales de algunas instituciones, como LOCATEL o la PROSOC.

CAPÍTULO V: PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 2020

En 2020 la política social de la Ciudad de México generó apoyos para un universo mayor de personas, en comparación con 2019. Mientras que en 2019 se benefició de forma directa a aproximadamente 1,9 millones de personas, en 2020 se rebasaron los 2 millones personas, lo que significa un incremento de cobertura de más del 7% en tan solo un año. Si se compara con 2018, el incremento de la cobertura de la política social de la Ciudad es de aproximadamente 17%. Ello reafirma y esclarece, a la luz de los cálculos realizados por Evalúa, la amplitud de los avances en materia de política social logrados en muy poco tiempo.

GRÁFICA 23. COBERTURA DE PROGRAMAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE ENTREGAN BENEFICIOS DIRECTOS A LA POBLACIÓN⁴⁵



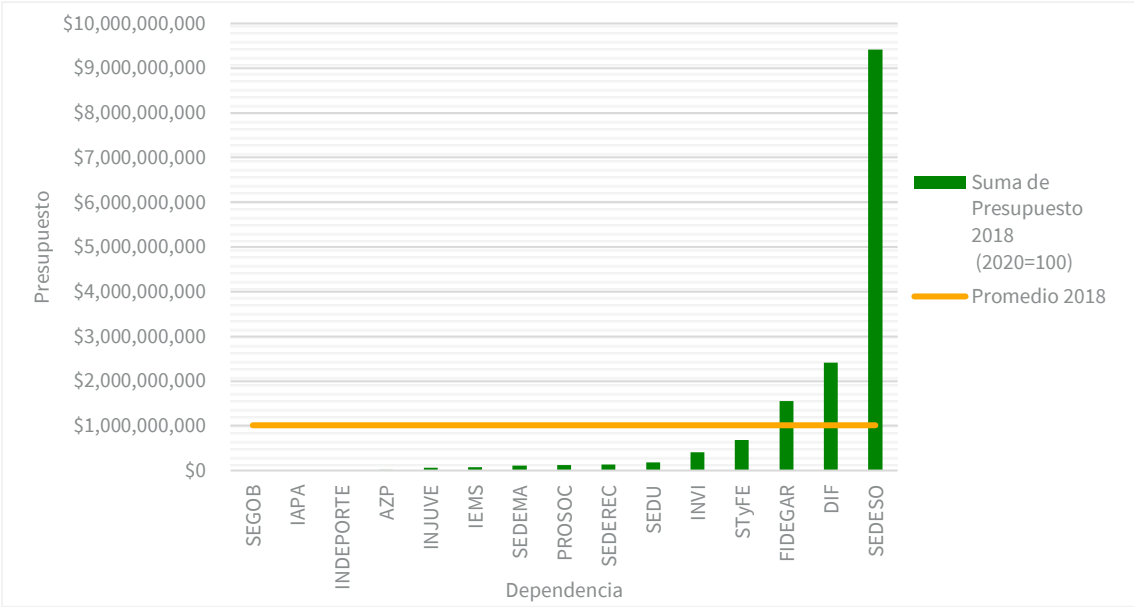
Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación de programas sociales

Durante 2020, la política social de la Ciudad de México continuó su proceso de reestructuración y transformación. En algunos sectores aún se desarrolla un vívido proceso de análisis y diagnóstico para la

⁴⁵ Para poder realizar la comparación entre los tres años, no se consideran los programas que en 2019 fueron transferidos al nivel federal.

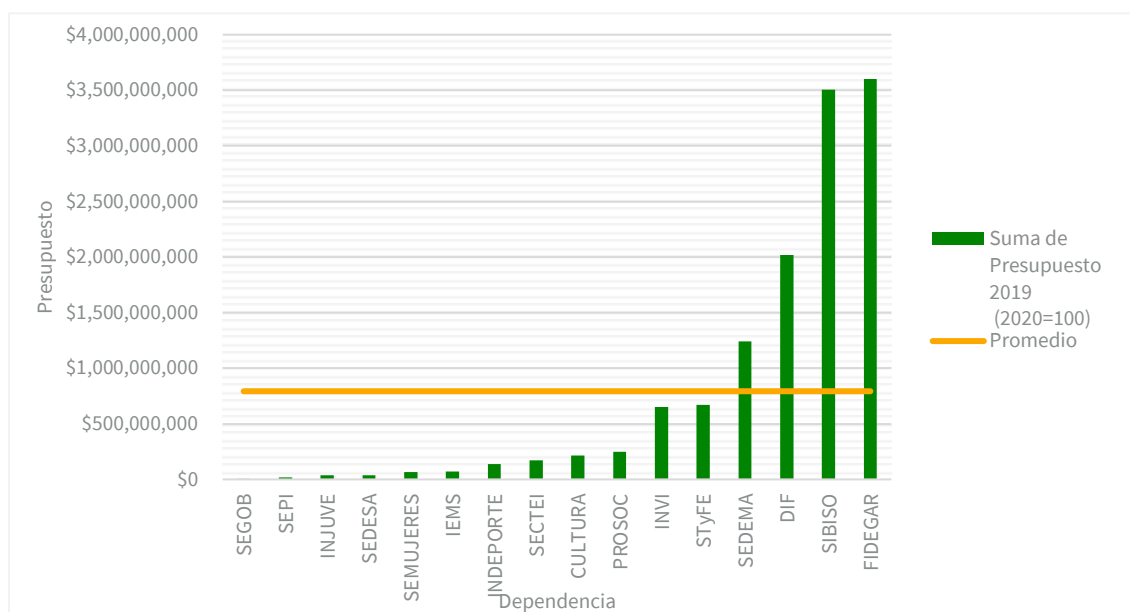
construcción de políticas públicas, como en el caso de la vivienda, pueblos indígenas y mujeres; mientras que, en otros, como en el educativo o el alimentario, la tónica es la consolidación de las transformaciones incorporadas a partir del cambio de gobierno. Una primera transformación de tipo institucional se aprecia también de forma elocuente: en 2020 el protagonismo en materia de implementación de programas sociales corresponde a FIDEGAR, como muestra la serie de gráficas que se presentan a continuación.

GRÁFICA 24. GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES POR DEPENDENCIA EN 2018 (2020=100)



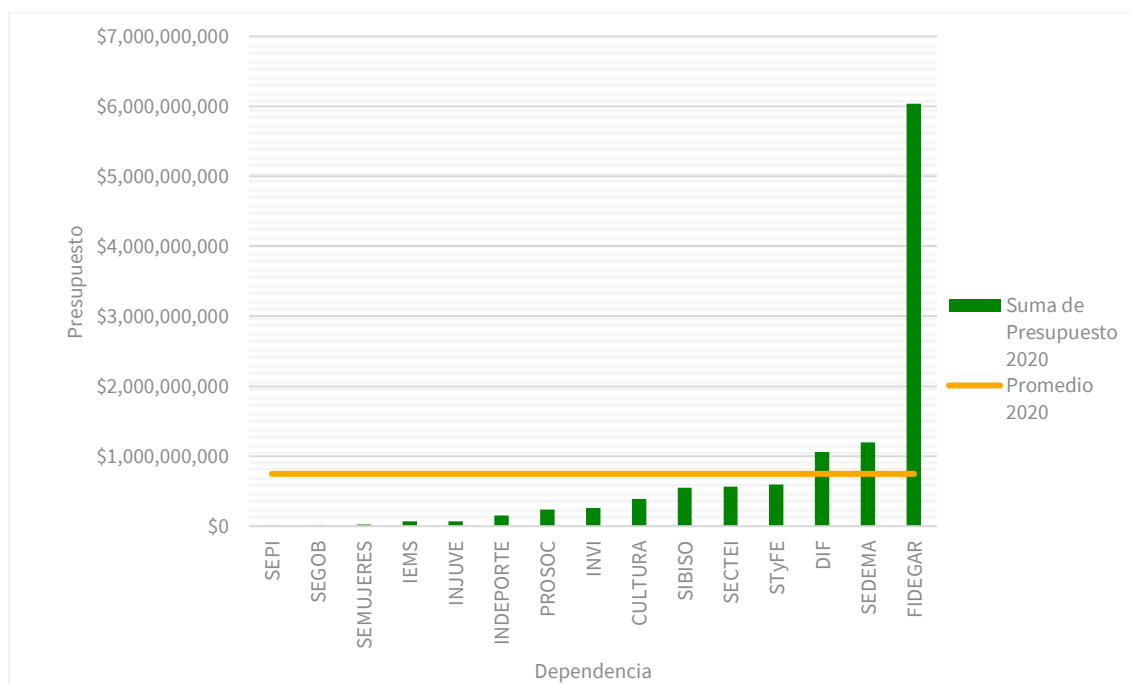
Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2018.

GRÁFICA 25. GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES POR DEPENDENCIA EN 2019 (2020=100)



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

GRÁFICA 26. GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES POR DEPENDENCIA EN 2020



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

En la anterior serie de gráficos se observan tres momentos clave de la política social en la Ciudad de México. Primero, el cierre de la administración de Mancera, marcado por el presupuesto destinado a la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores. El segundo momento, en 2019, se encuentra atravesado por la doble dinámica de transición, en términos del cambio de gobierno y de transferencia al nivel federal de relevantes programas. En el lapso de 2019 se delinean, como mencionamos, los rasgos que conformarán el núcleo de la nueva política social en la Ciudad; su preferencia por el sector infantil y educativo y por las transferencias monetarias de apoyo directo a las familias. En 2020 se observa la plena consolidación de las anteriores tendencias, marcadas por el cierre definitivo de los dos procesos de transición señalados anteriormente. El correlato del nuevo rol protagónico de FIDEGAR es la pérdida de peso de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, cabeza de sector en materia de bienestar, que pasa de ser la principal instancia ejecutora de programas sociales en 2018 al sexto lugar en 2020.

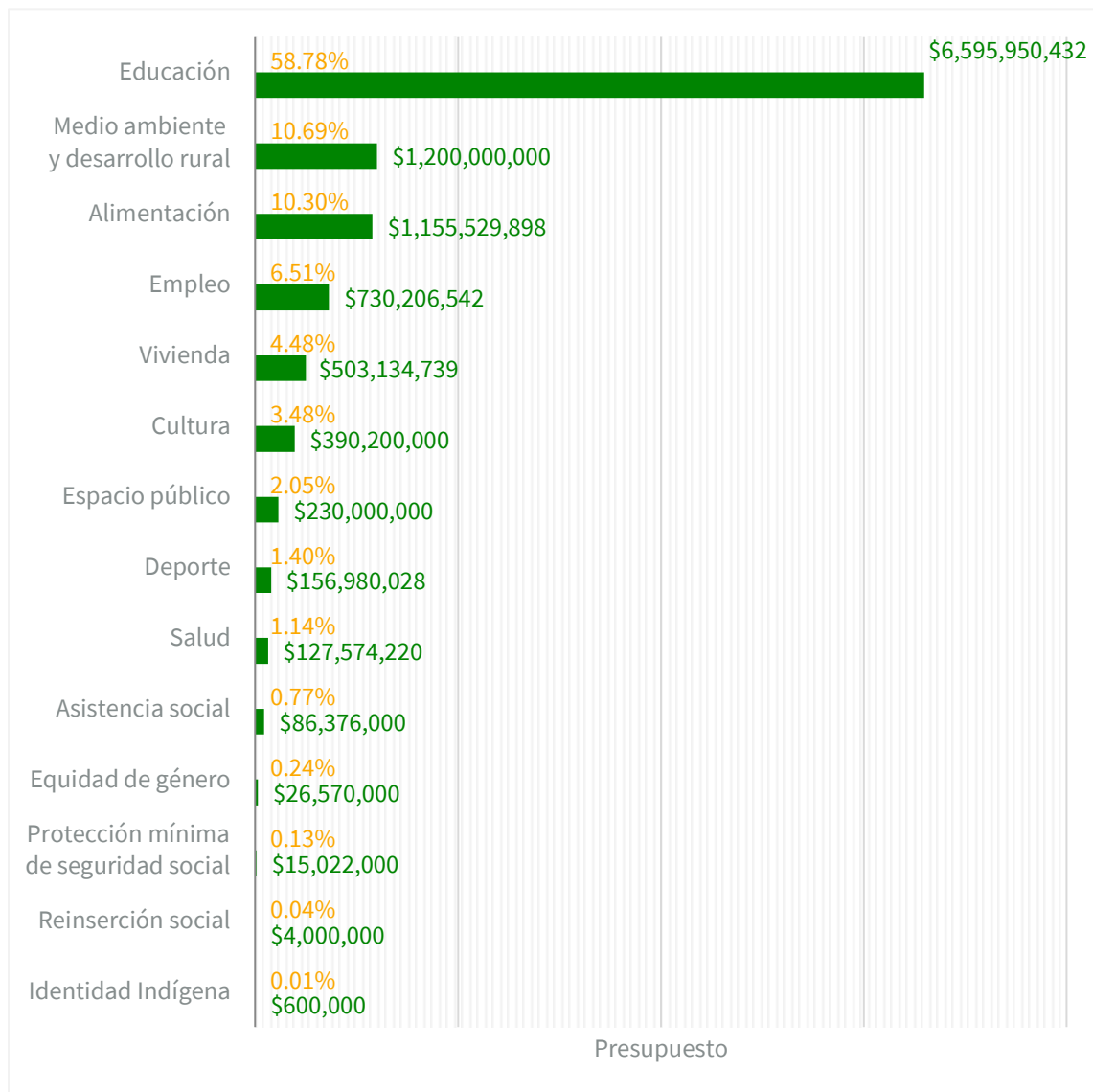
En términos de las principales corrientes de fondo de la política social en la Ciudad de México, en 2020 se consolidó y amplió la apuesta emprendida a partir del cambio de gobierno. Se observa de esta forma al analizar las siguientes dimensiones:

- a. Contribución preferente al derecho a la educación.
- b. Énfasis prioritario de las políticas sociales hacia la infancia.
- c. Enfoque universal y de derechos en el diseño de las políticas sociales.
- d. Preferencia por las transferencias monetarias directas como mecanismo de intervención.

Lo anterior se constata en la siguiente serie de gráficos, expresando, en algunos casos, la profundización de los ejes estratégicos implementados desde 2019.

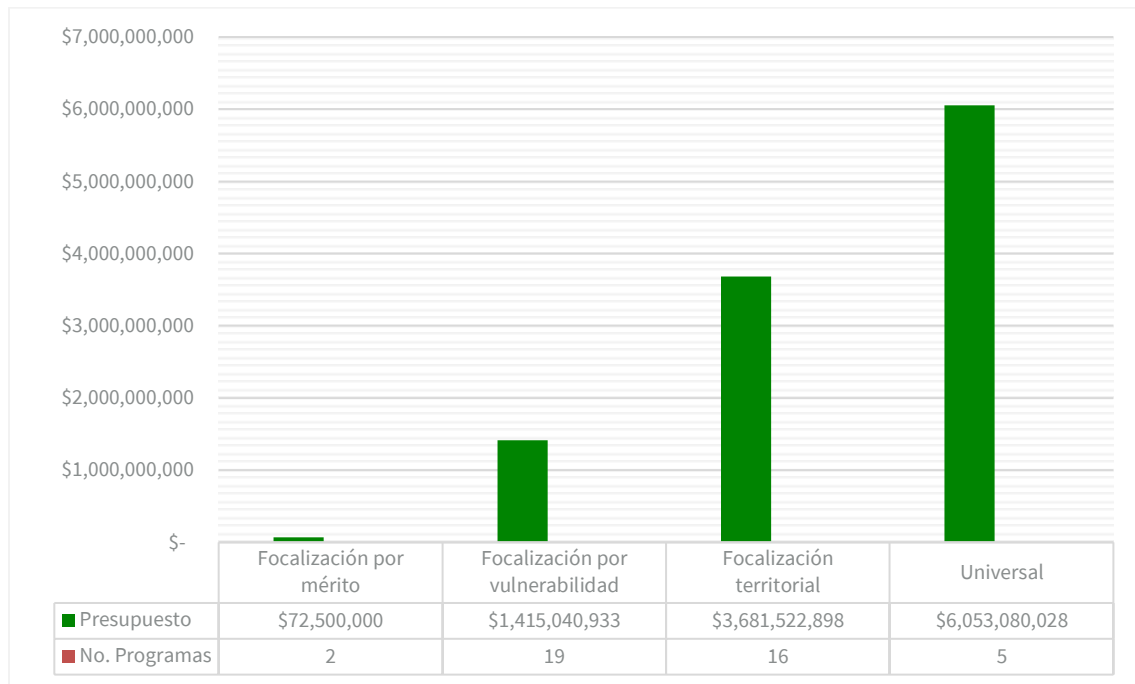
Con la consolidación de Mi Beca para Empezar, se amplía significativamente en 2020 la preferencia por la educación del Gobierno de la Ciudad de México como estrategia social. También sale reforzado, en términos de presupuesto, el rubro de medio ambiente y desarrollo rural.

GRÁFICA 27. INVERSIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES POR DERECHO AL QUE CONTRIBUYEN EN 2020



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2020. Nota: según sus características, los programas se clasifican por el derecho principal al que atienden; de este modo, no corresponden necesariamente al derecho que encabeza la secretaría que los administra.

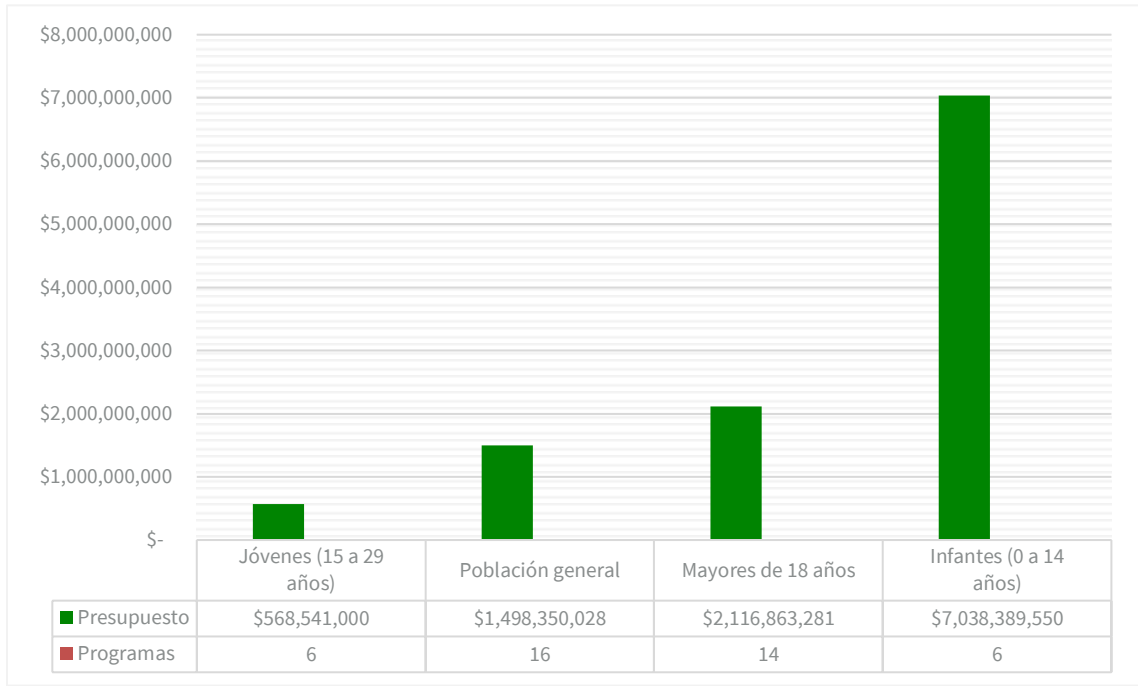
GRÁFICA 28. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA EN 2020



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

En este ámbito también se descubre un refuerzo de la preferencia por el modelo universal, cuyo gasto etiquetado rebasará los 6,000 millones de pesos. La focalización por razones territoriales también se consolida y prácticamente desaparecen los programas que reconocen el mérito individual, relegándose estos prácticamente sólo al ámbito deportivo.

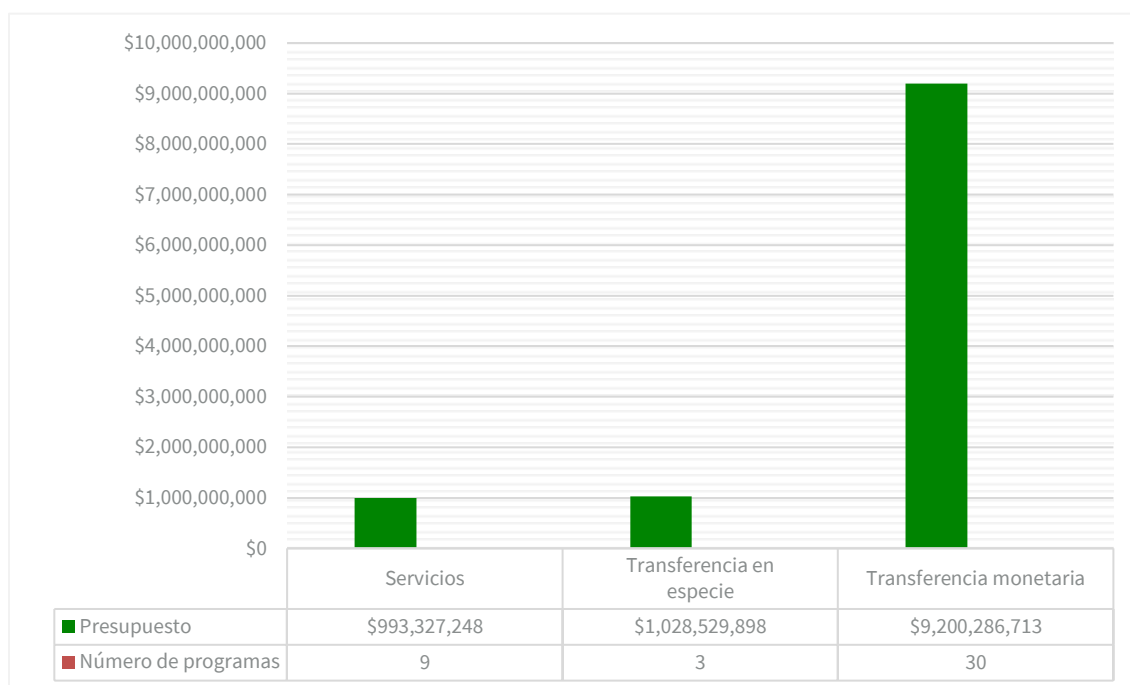
GRÁFICA 29. PRESUPUESTO Y NÚMERO DE PROGRAMAS SEGÚN GRUPO DE EDAD ATENDIDO EN 2020



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

Cabe plantear un escenario similar para el énfasis del Gobierno de la Ciudad en la infancia como grupo de edad, que ensancha su distancia con el segundo sector más atendido. Es importante señalar que las coberturas de los programas dirigidos a la niñez se centran fundamentalmente en los niños en su condición de estudiantes, lo que, particularmente para la primera infancia, genera que existan importantes grupos de población sin ser atendidos. Desaparecen del gráfico los adultos mayores, como resultado de la transferencia de la pensión alimentaria para adultos mayores hacia el Gobierno federal. Por su parte, la gráfica 30 muestra la preferencia del Gobierno de la Ciudad de México por los programas de transferencias directas de apoyo (ya sea en especie o monetarias) a la economía familiar.

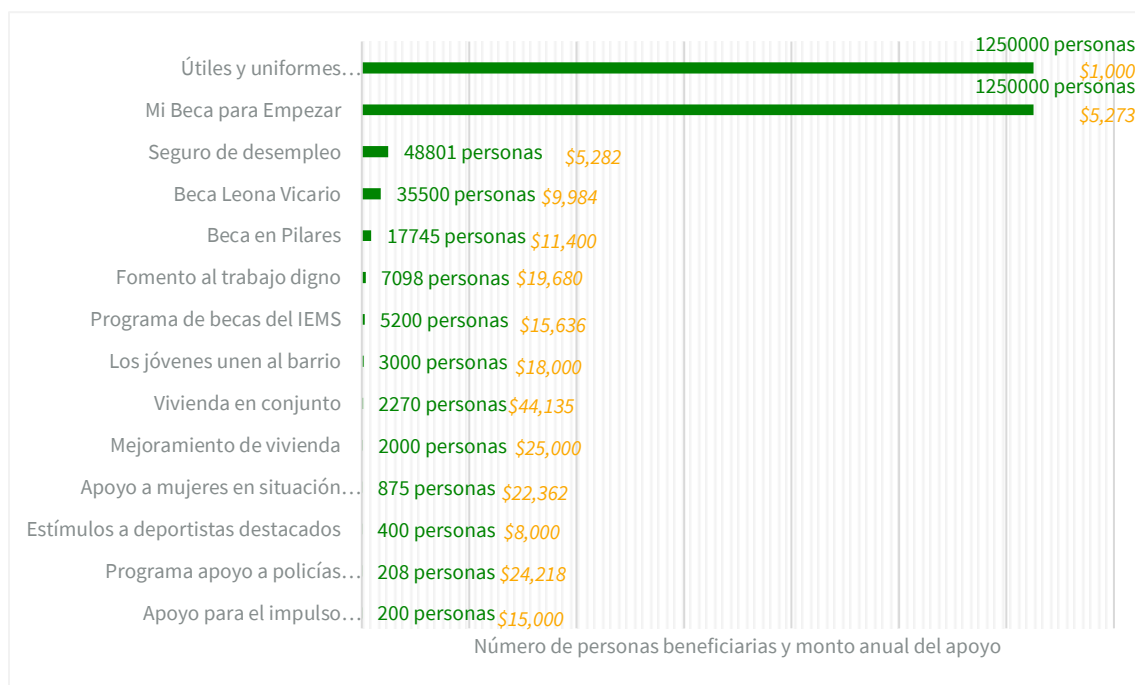
GRÁFICA 30. PRESUPUESTO Y NÚMERO DE PROGRAMAS SEGÚN TIPO DE PROGRAMA EN 2020



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

La gráfica 31 presenta el monto entregado a cada beneficiario individual con la cobertura poblacional de cada programa en 2020. Sin embargo, es importante considerar que, en algunos casos, un mismo hogar puede ser apoyado con montos superiores. Por ejemplo, en función del número de hijos matriculados en educación básica, las transferencias anuales al hogar que reflejan el gráfico se podrían multiplicar varias veces. Lo anterior muestra la relevancia de los distintos programas de transferencias monetarias que se están desarrollando para fortalecer el ingreso familiar.

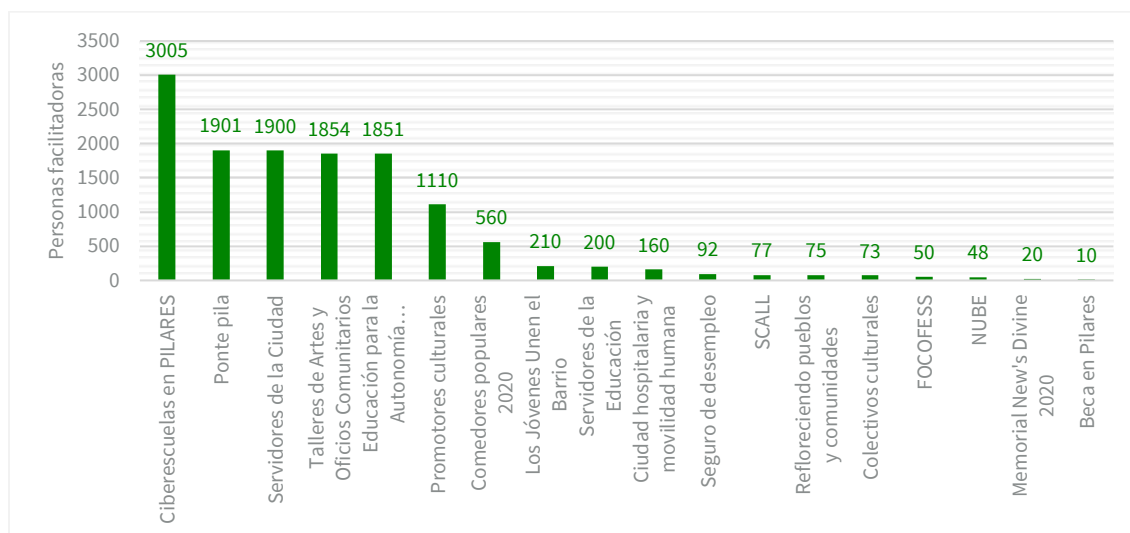
GRÁFICA 31. NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIARIAS Y MONTOS ANUALES APROXIMADOS ASIGNADOS POR BENEFICIARIO POR PARTE DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE 2020



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2020. Nota: En el programa de Estímulos a deportistas, se tomó un promedio de los tres tipos de apoyo, pero se contempló el total de personas beneficiarias del programa. En Apoyo a mujeres en situación de violencia de género, se tomó el monto de \$3,727 pesos por seis meses. En el programa Vivienda en conjunto, se tomó el componente de sistemas de sustentabilidad tanto para el número de personas beneficiarias como para el monto. En el programa de Becas IEMS se tomó el monto de \$1,302.2 y se multiplicó por 12 meses. En Fomento al trabajo digno se contempló al total de las personas beneficiarias, pero se tomó en cuenta el monto de “SCOTML” que consistía en \$6,560 por 3 meses. En Beca en PILARES se tomó el total de la población beneficiada y se hizo un promedio de los dos tipos de apoyos que contempla el programa: \$800 pesos por 12 meses (\$9,600 en total) y \$1200 por 11 meses (\$13,200 en total). En Seguro de desempleo se tomó el apoyo de \$2,641.15 por 2 meses. En Mi beca para empezar y útiles y uniformes escolares gratuitos, se hizo un cálculo especial para no duplicar el monto que se destinó.

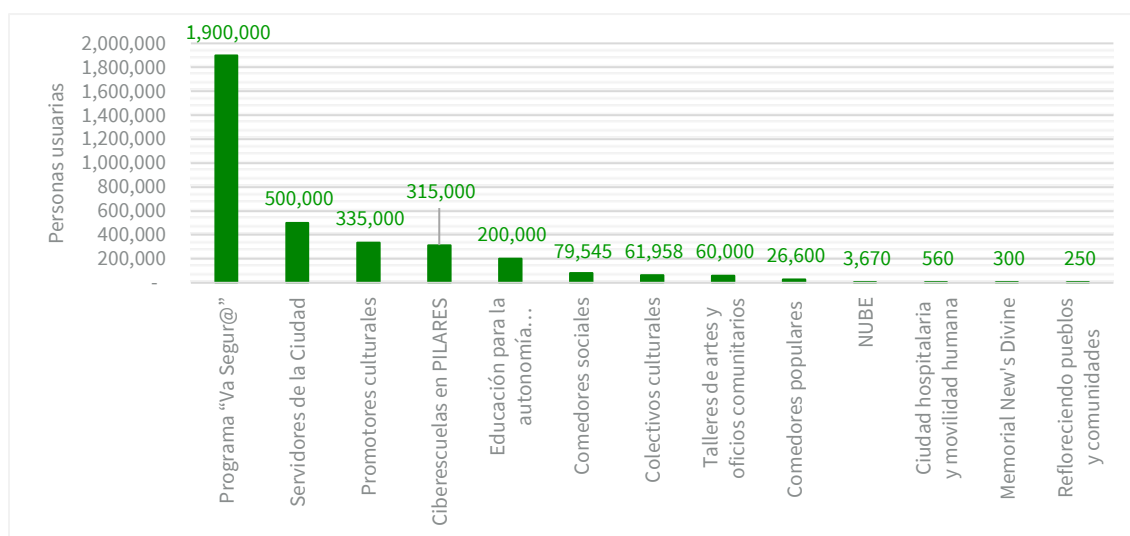
La gráfica 32 muestra el número de personas facilitadoras que participan en distintos programas sociales en 2020. Son en total aproximadamente 13,000 facilitadores de distintas disciplinas, lo que supone un crecimiento cercano a 1,500 con respecto al 2019.

GRÁFICA 32. NÚMERO DE PERSONAS FACILITADORAS EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DE 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación de programas sociales del 2020

GRÁFICA 33. NÚMERO DE PERSONAS USUARIAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN 2020



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de programas sociales del 2020. Nota: la cobertura del programa Comedores sociales se cuantifica en sus Reglas de Operación como número de raciones y no como número de personas beneficiadas. A pesar de ello, para efecto de la gráfica construimos una cobertura hipotética: tomamos el número anual de raciones y lo dividimos sobre 264 días de año, para que nos permita saber a cuántas personas se podrían beneficiar por el apoyo bajo el supuesto, ficticio, de que una misma persona acudiese a comer todos los días que abre el comedor (en promedio 22 al mes).

Por último, la gráfica 33 muestra el número aproximado de personas usuarias de programas sociales. Se trata de personas que no reciben una transferencia directa o en especie pero que, de forma indirecta,

participan o se benefician de las distintas intervenciones (asistencia a clases, talleres, asesorías, canalizaciones, mejoras en el espacio público). En algunos casos, la identificación de los impactos en determinada población usuaria es compleja y difusa, como en el caso de algunas actividades realizadas por los servidores de la Ciudad. En otros casos, los usuarios reciben bienes tangibles y medibles, como en los comedores, ejemplo fronterizo entre una transferencia en especie y un servicio público.

Los anteriores gráficos muestran tendencias significativas y de largo aliento de la política social en 2020. Sin embargo, el proceso de reestructuración de programas y estrategias está lejos de haber concluido. En 2020 se acometieron relevantes transformaciones de la política y los programas sociales que resulta imperativo enumerar.

En 2020 se continuó desarrollando el proceso de compactación de programas y se redujo, por tanto, la dispersión presupuestal de la política social, inclusive con mayor intensidad que en el periodo 2018-2019. En 2020 se registraron únicamente 42 programas, 10 menos que en 2019 —si no se cuentan los programas que ascendieron a escala federal ese año. Ello se explica por dos razones: la cancelación de programas que funcionaron en 2019 y no continuaron en el siguiente ejercicio y el agrupamiento de distintos programas en una sola intervención.

La Secretaría de Inclusión y Bienestar fue uno de los entes más dinámicos en el ejercicio de agrupamiento de programas sociales. Se creó el de Comedores Sociales, que conjuntó el de Comedores Comunitarios con el de Comedores Públicos. En los programas de asistencia social de la dependencia, se desarrolló un relevante proceso de compactación; se creó el Programa Fondo para la Inclusión y el Bienestar Social, que amalgama distintas intervenciones de cofinanciamiento y apoyo a asociaciones que prestan diversos servicios a grupos vulnerables y a personas en situación de calle.

El DIF realizó un ejercicio similar con la creación del Programa de Becas Leona Vicario, que conjunta tres intervenciones que anteriormente operaba la dependencia: Educación Garantizada, Becas para niños vulnerables y Apoyo a madres solas. Los dos primeros tenían un grado de duplicidad significativo, al establecer poblaciones objetivo y mecanismos de intervención nítidamente similares. El caso del Apoyo a madres solteras es distinto; se plantea una modificación en el diseño de la intervención, trasladando el énfasis al apoyo a los niños y niñas, pero conservando el mecanismo de subsidio a los hogares monoparentales encabezados por mujeres. Ello resulta consistente con el enfoque dominante —dirigido a la infancia— del Gobierno de la Ciudad de México.

Las anteriores decisiones son consistentes en términos de planeación de la política social y se identifican como avances relevantes para la Ciudad. Sin embargo, como se refiere en las recomendaciones, existe margen para extender el proceso. Se detecta, además, que la estrategia de compactación de programas se produce siempre al interior de las Secretarías y Órganos y no adopta un cariz interinstitucional, espacio donde hay margen de maniobra en este ámbito. Inclusive subsisten en 2020 claras duplicidades entre programas de las mismas dependencias, como se observa en el caso del INVI, de la Secre-

taría de Cultura y del INJUVE. Estas tres dependencias tienen, cada una de ellas, al menos dos programas que podrían implementarse como una única intervención con componentes, en su caso, diferenciados.

Otra de las tendencias importantes en 2020 se relaciona con la cancelación o reestructuración de algunos programas en los que se detectaron problemas de diseño u operación. Ello forma parte del proceso de experimentación que está en la base de cualquier impulso reformista y transformador de las políticas públicas. Además de los programas que se transfirieron al nivel federal en 2019, en 2020 se cerraron:

- a. Programas que habían sido creados por la administración anterior, que continuaron algunos meses en 2019, como el de Niñas y Niños Talento y Bebé Seguro. El primero se universalizó; la cobertura del segundo no se amplió. Estas medidas responden a nuevo modelo de política social en materia de infancia, que promueve un enfoque universal de derechos y evita esquemas asistencialistas o basados en el mérito.
- b. Programas de nueva creación en 2019, pero que, por dificultades en su operación, no continuaron para 2020. En este apartado destacan dos casos: el Programa Red de Mujeres y los tres programas sociales de la SEPI.

Como mencionamos, en el programa de Red de Mujeres, que fue creación de la nueva administración, se identificaron problemas de diseño por lo que se decidió su cancelación. También nos hemos referido a los problemas de los programas de la SEPI, en los que también se detectaron importantes deficiencias en su diseño, entre otros, duplicidad perfecta entre dos de las intervenciones, ausencia de cuantificación de poblaciones y usuarios y vaguedad en la justificación de los entregables. En ambos sectores, equidad de género y pueblos indígenas, todavía se desarrolla un proceso de reestructuración de políticas y programas, que debe conducir a fortalecer la planeación de nuevas estrategias en la materia que sustituyan a las que fueron eliminadas. En el caso de los programas de la SEPI, a mediados de 2020 comenzó la operación de una nueva estrategia destinada a facilitar servicios de traducción para personas indígenas en la Ciudad, promoviendo su acceso, en condiciones de igualdad, a determinados servicios públicos como la justicia o la salud. En el caso de la Secretaría de las Mujeres, en 2020 se modificó el nombre del Seguro para el Fortalecimiento de la Autonomía de las Mujeres en Situación de Violencia de Género, que pasa a llamarse Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género; el cambio más importante, como se mencionó, fue el incremento en los montos entregados y la reducción de la cobertura. Otro cambio relevante fue la incorporación de mujeres en situación de violencia a los esquemas de priorización del Seguro de desempleo.

La asignación presupuestaria dedicada a programas sociales entre 2019 y 2020 volvió a crecer poco más de 2,494 millones a precios constantes de 2020, sin considerar los programas que en 2019 fueron traspasados al nivel federal. Cabe destacar que una importante proporción del presupuesto liberado por el traspaso de programas sociales al nivel federal se reinvertió en programas sociales; aun así, en términos reales el presupuesto en programas sociales en la Ciudad de México crece sostenidamente entre 2018 y 2020.

Otros programas eliminados en 2020 y que funcionaron en 2019 fueron aquellos que articularon entrega de aparatos auditivos y otras ayudas funcionales a personas con diversos problemas de discapacidad, implementados por la Secretaría de Salud. La cobertura de ambos programas era muy reducida y se identificó que varias alcaldías implementan acciones sociales idénticas o similares. En ese sentido, a partir del 2020, la Secretaría de Salud queda sin programas sociales. Como se refirió, ello se relaciona con la propia naturaleza de los servicios de salud, que se prestan directamente por personal contratado por el Gobierno de la Ciudad y no a través de programas sociales. También es coherente con la estrategia del gobierno de tratar de fortalecer el sistema de salud, a partir de inversiones en personal, infraestructura, capacidad hospitalaria y abasto de medicinas. Sin embargo, se requiere una evaluación específica del ramo para poder valorar el alcance y la calidad del diseño de las nuevas intervenciones en el sector salud.

En 2020 el Instituto de la Juventud implementa dos nuevos programas sociales, los cuales no operaron en 2019, pero tienen antecedentes. El primero, denominado Memorial News Divine 2020 ofrece capacitación, talleres y cursos a 300 jóvenes, para formarlos en materia de prevención de adicciones y delitos, cultura de la paz, derechos humanos o salud emocional. La segunda intervención, denominada Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional, propone entre sus objetivos lo siguiente:

Generar herramientas psicológicas, emocionales, adaptativas y preventivas a la población joven que reside en la Ciudad de México y que necesitan de un apoyo emocional en diferentes problemáticas de su entorno social, desde problemas en sus círculos sociales hasta el acercamiento a ámbitos violentos o altamente amenazantes, a través de la promoción de actividades terapéuticas; lo que a su vez contribuirá a la reducción de situaciones de vulnerabilidad y con ello fomentar una cultura del cuidado de la salud mental y la prevención; a partir de la difusión de información, la orientación y la atención de las conductas de riesgo que experimentan los jóvenes de la Ciudad de México (Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, 2020)

Los dos nuevos programas del INJUVE en 2020, junto al Programa Jóvenes Unen al Barrio, presentan, como referimos en apartados anteriores, problemas de diseño, además de tener claros rasgos de asistencialismo, estar muy focalizados y establecer condicionalidades para contar con el derecho a obtener los beneficios. Lo anterior contrasta con el enfoque dominante de políticas públicas del nuevo Gobierno de la Ciudad, que como hemos señalado ha recuperado la senda de la perspectiva de derechos y la universalización en el diseño de programas.

Por último, resulta preocupante en estos programas el énfasis en la psicologización e individualización de los problemas sociales de la juventud, así como el tratamiento de tipo paliativo y asistencial que se ofrece. Resulta necesario reforzar los mecanismos para que los servicios relacionados con terapias psicológicas y de salud mental sean asumidos por el sector de la salud en la Ciudad.

Cabe mencionar que los tres programas del INJUVE son prácticamente idénticos, por lo que sufren de duplicidad perfecta; lo anterior debido a que atienden a los mismos grupos de población bajo enfoques

muy similares y ofreciendo bienes y servicios iguales o sólo ligeramente distintos. Se debería revisar a fondo su diseño, considerando lo anteriormente mencionado y, en todo caso, configurar una única intervención pública en la materia.

Dos de las innovaciones más relevantes de la política social en 2020 estuvieron orientadas al sector educativo y a la infancia. En primer lugar, Mi Beca para Empezar incrementó su cobertura al nivel preescolar de escuelas públicas de la Ciudad, reforzando su alcance, carácter innovador como política pionera a nivel internacional. Sin embargo, la cobertura de la educación en el nivel preescolar es limitada y no se tiene algún programa de apoyo a niños de entre 0 y 6 años no matriculados en este nivel educativo. En segundo término, el DIF comenzó a articular, de forma paulatina, la dotación de alimentos en escuelas públicas, a partir del establecimiento de nuevas redes logísticas y de la instalación de cocinas en los centros educativos.

A modo de síntesis, se puede afirmar que en 2020 se consolidaron los principales ejes y corrientes de fondo de los cambios estructurales y de enfoque de la política social iniciados a raíz del cambio de gobierno. Se mostró además que, a pesar de trazar algunas líneas firmes e innovadoras, todavía la Ciudad se encuentra lejos de haber completado el proceso de reestructuración y reconfiguración de la política social.

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD

La evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020 mostró, en el contexto de la alternancia política, la articulación de un dinámico y profundo proceso de reestructuración de las Políticas Públicas de Bienestar. Este proceso estuvo marcado por la recuperación del enfoque de derechos y del modelo universal de políticas sociales, que había distinguido históricamente a la Ciudad de México como pionera a nivel internacional. Es fundamental destacar que, además del avance en términos de modelo de política pública, la universalización de programas es el mejor instrumento para blindar la política social frente al clientelismo y al uso discrecional de los recursos públicos, que han tenido ominosa presencia en la capital. Por tanto, el reforzamiento de este enfoque de política social es también una contribución democrática a la vida pública de la Ciudad de México. La cobertura de los programas sociales, en cuanto a beneficios directos a la población, creció aproximadamente 17% entre 2018 y 2020, según nuestras propias estimaciones.

El cambio de gobierno también sirvió para ubicar a la infancia y al sector educativo como los espacios privilegiados de intervención, en términos de innovación, presupuesto y énfasis discursivo, lo cual es consistente con lo que muestran los datos sobre pobreza y desigualdad de la Ciudad. Se logró avanzar también de forma significativa en el fortalecimiento de la planeación de la política social y en la reducción de sus índices de dispersión programática y presupuestaria. La mirada asistencialista a los problemas sociales, dominante en la anterior administración, perdió peso en favor de diagnósticos que gravitan alrededor de las abismales desigualdades sociales y de la responsabilidad del Estado de garantizar derechos. Los anteriores elementos suponen no sólo cambios operativos, retóricos o de diseño, sino que anuncian un nuevo tiempo, de oportunidades e innovación, para la política social en la Capital.

Se puede concluir que la Ciudad de México camina hacia la construcción de un todavía incipiente estado del bienestar. Resulta fundamental enaltecer la experiencia y la relevancia de implementar una evaluación de carácter diagnóstica y estratégica en contextos de cambio de gobierno, ya que este ejercicio permite presentar evidencia y reflexiones a modo de línea basal de política pública, con una perspectiva contextual, histórica y comprehensiva que, además de para fines de evaluación, tiene utilidades importantes para los procesos de planeación prospectiva. Consideramos que este ejercicio puede ser replicado en contextos semejantes y que sienta un precedente significativo en materia de evaluación para la Ciudad de México.

A continuación, presentamos áreas de oportunidad para la mejora, algunas de ellas serán observaciones, permitiendo a los entes encargados de los programas adecuarlas libremente.

VI.1. Áreas de oportunidad de la política social de la Ciudad de México

I. Posibilidades de reducción en la fragmentación programática y dispersión presupuestaria

Entre 2018 y 2020 el Gobierno de la Ciudad de México inició un inédito proceso de agrupamiento de programas y de reducción de la dispersión presupuestaria de las intervenciones. En 2020 se registran 42 programas, frente a los 67 de 2018. Esto redundó en una mayor eficiencia del gasto y en la construcción de programas de mayor alcance, con coberturas y apoyos más significativos. Sin embargo, se identificó que la compactación de programas se desarrolló sólo al interior de cada ente o Secretaría, por lo que es necesario realizar un esfuerzo interinstitucional para lograr una mayor compactación.

Por otro lado, el DIF y, particularmente SIBISO, han realizado esfuerzos de envergadura en la materia. Es necesario extender este impulso a otros sectores y dependencias del Gobierno, como se especificará en el apartado de recomendaciones.

Por otra parte, continúan en funcionamiento programas cuyas coberturas y presupuesto son muy limitados, por lo que los impactos esperados en la población también son nítidamente acotados. El ejercicio de agrupamiento de programas debe servir, antes que para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, para organizar una planeación sectorial basada en derechos y en metas de acceso social a dimensiones de bienestar. En ese sentido, se propone avanzar en la unificación de las distintas transferencias monetarias existentes en la Ciudad, como se detallará.

II. Sectores y áreas en la que se debe ampliar la política social en la Ciudad de México

Al mismo tiempo que se identifican áreas de vanguardia e innovación en materia de política social, como la educativa, la cultural o la medioambiental, no obstante, es necesario comenzar a configurar el Sistema de Cuidados de la Ciudad de México, consagrado por la CPCM y que apunta a constituir uno de los principales pilares de los estados del bienestar en el Siglo XXI. La Ciudad de México habrá de aprobar una Ley de Cuidados, con la cual tendrá la oportunidad de ubicarse nuevamente como pionera a nivel internacional en materia social.

Asimismo, el problema de la violencia de género ha sido un tema central desde muchos ángulos, espacio en el cual la recién creada Secretaría de las Mujeres está articulando esfuerzos. Existe una constante presión de la opinión pública y de la sociedad civil organizada por ofrecer resultados que se traduzcan en un acceso efectivo de las mujeres a sus derechos. Es fundamental que la Secretaría lidere la construcción de una legislación marco en materia de igualdad de género, para reducir las brechas de desigualdad en el ámbito laboral en la Ciudad.

Por otro lado, fueron problemas en la anterior administración la prevalencia de intereses privados sobre las políticas de vivienda y la utilización corporativa de los programas sociales en el sector. Hasta el momento los programas sociales orientados a este derecho no han presentado cambios sustantivos. Sin embargo, el proceso de renovación del Instituto de Vivienda (INVI) ya ha sido emprendido y habrá de ser monitoreado y valorado para identificar y dimensionar sus alcances. El diseño del Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente plantea un proyecto alentador e innovador en la materia, que habrá de ser reforzado por otras iniciativas.

También se perfila como un área de oportunidad importante la atención, a través de programas sociales, de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. En el marco de un renovado marco jurídico e institucional, la apuesta por el reconocimiento de la Ciudad como un espacio pluricultural, donde los pueblos puedan reconocer su propia representación política, vislumbra un nuevo horizonte que se perfila como pionero a nivel internacional.

En el mismo sentido, el sector salud también es un espacio en el que resulta complejo desde la perspectiva del presente trabajo medir los alcances de las nuevas estrategias implementadas por el Gobierno de la Ciudad. Debe articularse un programa sectorial en materia de salud, que, partiendo de la coordinación con el nivel federal, produzca avances importantes en materia de cobertura, calidad e impacto de los servicios.

De la misma forma, la implementación pionera de Mi Beca para Empezar debe ser el comienzo de una estrategia orientada a hacer efectivo el Mínimo Vital en la Ciudad de México, reconocido constitucionalmente, lo cual puede articularse a través de una planeación inclusive a largo plazo. El anterior programa puede ser seminal para construir la infraestructura básica para comenzar a extender la cobertura y el monto de los apoyos en la Ciudad, con el propósito de constituir un ingreso básico universal, siguiendo las tendencias más innovadoras en la materia. Ello se debe articular a través de una compactación y agrupamiento más drástico aún de los programas de transferencias monetarias en la Ciudad.

Asimismo, se abre espacio para la mejora sustantiva de los procesos de planeación, operación, monitoreo y evaluación de los programas y acciones sociales, a través de la digitalización y sistematización de procesos, como trámites de incorporación, comunicación interinstitucional, seguimiento de metas e indicadores, ejercicio presupuestal y padrones de beneficiarios. Para dar cumplimiento con lo anterior, la recién creada Agencia Digital de Innovación Pública se perfila como una instancia que será de mucha utilidad y tendrá un gran campo de intervención, particularmente si se refuerzan los espacios de coordinación interinstitucional.

III. Buscar mecanismos para mejorar la capacidad de la política social para reducir la pobreza y las desigualdades estructurales en la Ciudad de México

A partir del cambio de gobierno, se reconoce el vigor de la recuperación del enfoque de derechos en la política social de la Ciudad de México. En ese sentido, distintos programas y políticas, como se ha referido, contribuyen al acceso a determinados derechos sociales, como al de la educación, el ingreso, la cultura, el deporte y la alimentación. Sin embargo, dadas las limitaciones presupuestarias y otro tipo de restricciones, se aprecian limitaciones estructurales en el diseño de las políticas públicas de bienestar para producir efectos significativos sobre los índices de desigualdad y pobreza de la Ciudad de México.

Ello se relaciona también con la existencia de dinámicas macroeconómicas, políticas y sociales que se desenvuelven a nivel nacional e inclusive global. Es decir, es necesario plantear una reflexión central

pendiente y determinar el alcance de las capacidades de un gobierno de rango subnacional para transformar estructuralmente las condiciones de vida de la población.

Aun considerando lo anterior, una carencia central para lograr un mayor alcance de los distintos programas y políticas públicas en materia de bienestar es que tienden a configurar espacios claramente segmentados de intervención, sin capacidad de promover corrientes de fondo en términos sociales y económicos. Ello profundiza la dualidad presente entre quienes acceden a fuentes de bienestar a través del mercado, porque pueden pagarlo y quienes se ven relegados a recibir los beneficios del sector público. Por ejemplo, las políticas sociales de vivienda permanecen, salvo las excepciones comentadas, ajenas a los circuitos mercantiles dominantes que condicionan el acceso masivo de la población a este bien de primera necesidad. O las políticas sociales de alimentación, que no alcanzan a influir en los patrones de nutrición dominantes de la Ciudad. En términos conceptuales, a pesar de los avances registrados, las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad tienen reducida capacidad regulatoria, de incentivos y, aún en menor medida, de redistribución de la riqueza y del ingreso.

En términos reales, el mercado sigue siendo el principal dispositivo regulador y ordenador de la vida social y económica y la capacidad de las políticas sociales para corregir sus desajustes y efectos regresivos se encuentra cercada. Un modelo distinto de políticas de bienestar —como el que se traza por la nueva administración, en el que la responsabilidad del estado sobre las condiciones materiales de vida de la población sea reconocida y en el que se promueven modelos universales e integradores de atención— debe identificar las anteriores limitaciones con el propósito de explorar soluciones y fortalecer el alcance macrosocial de las distintas intervenciones.

IV. Ampliar los mecanismos institucionales de coordinación al interior del gobierno y entre niveles de administración.

En la mayoría de las dimensiones del bienestar, es fundamental contar con la acción coordinada de distintas Secretarías y órganos de gobierno. Este ejercicio se termina produciendo frecuentemente como resultado de la propia dinámica de cooperación que se desarrolla al interior del gobierno. Sin embargo, sería relevante institucionalizar espacios de intercambio y coordinación entre Secretarías y órganos del Gobierno de la Ciudad, con poder decisorio y con participación de especialistas, para buscar esquemas de retroalimentación e implementación sinérgica de programas y políticas. Esto en la actualidad no se formaliza y, cuando la coordinación interinstitucional se produce, es más el resultado de la búsqueda de soluciones emergentes que el producto de un modelo de planeación articulado con la política social.

Una de las principales transformaciones entre 2019 y 2020 de la política social en la Ciudad de México ha sido el traspaso al nivel federal de algunos de los programas sociales más emblemáticos de la capital. Ello ha sido fruto del nuevo clima de coordinación y cooperación política que se desarrolla entre las administraciones federal y local. Sin embargo, no se observan mecanismos institucionales permanentes de cooperación entre los anteriores niveles de gobierno en materia social, como sí ocurre, por ejemplo, en el sector de la seguridad. Es importante que, para efectos de blindar los avances en este campo,

se diseñen, en coordinación con el nivel federal, espacios e instituciones de encuentro capaces de articular una planeación conjunta y sinérgica de los distintos programas y políticas sociales. Ello dependerá no sólo de la voluntad del Gobierno de la Ciudad, sino particularmente de la apertura del gobierno federal para consolidar formal y jurídicamente dinámicas de cooperación que ya se han desarrollado con notable éxito.

Algo similar cabe decir de los espacios de coordinación en materia de política social entre el Gobierno de la Ciudad de México y las Alcaldías. Aunque también en este campo se han desarrollado avances significativos, existe, como en el anterior ejemplo, una coordinación más profusa y permanente en el área de seguridad, que no se ha trasladado con el mismo impulso a otros sectores como el social. Los órganos encargados de la coordinación de esfuerzos entre Alcaldías y Gobierno Central en materia de programas y políticas sociales, como el Cabildo, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social o el Coplade, han tenido efectos limitados en el establecimiento de una cooperación efectiva en el ámbito de la política social. Esta experiencia debe ser recogida por el proceso de armonización legislativa e institucional que se desarrolla a la luz de la nueva CPCM.

V. Elaborar el Programa Sectorial en materia de bienestar

Esta cuestión está relacionada con la necesidad de avanzar en la armonización legislativa e institucional de la Ciudad de México, a raíz de la promulgación de la nueva CPCM. No obstante, las dependencias cabezas de sector pueden avanzar en la elaboración de programas sectoriales o rectores de distintas dimensiones del bienestar. Es importante contar con programas sectoriales en materia de bienestar, ya que suponen instrumentos fundamentales para diseñar y evaluar metas en materia social de largo alcance.

Debe diseñarse un programa sectorial en materia de bienestar que agrupe y coordine metas, indicadores y estrategias al menos en materia de vivienda, educación, salud, cuidados y otros. Este programa deberá contar con un diagnóstico integral de la situación social en la Ciudad de México, a partir del cual se definirán los niveles de acceso a los derechos sociales que habrán de garantizarse durante el sexenio, de acuerdo con estándares normativos y medibles.

Una observación recurrente de la presente evaluación en distintos sectores ha sido la inexistencia de programas rectores o marco que establecieran metas compartidas, indicadores comunes y formas de vinculación entre distintas estrategias. Ésta constituye una de las principales áreas de mejora en materia de políticas de bienestar en la Ciudad de México, que además está presente en varios sectores analizados. No existe, por ejemplo, un programa de vivienda, o un programa sectorial de bienestar o una estrategia marco en materia de igualdad de género, por sólo establecer algunos ejemplos. El desarrollo de este tipo de instrumentos favorecería la integralidad de las políticas sociales, abriría canales de discusión interinstitucional y permitiría un claro fortalecimiento de la agenda social del Gobierno de la Ciudad de México, en términos de diseño, planeación, implementación y evaluación.

VI. Eliminar la persistencia de duplicidades entre programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México

Desde 2019, el Gobierno de la Ciudad de México ha emprendido un proceso inédito de agrupamiento de programas y eliminación de duplicidades, que ha cosechado logros significativos para el diseño de la política social. Sin embargo, resta camino por recorrer. La inexistencia de uno o varios programas sectoriales en materia de bienestar y la limitación de los mecanismos de coordinación institucionales entre dependencias y órganos de gobierno impulsa la permanencia de duplicidades. Esto explica también que una buena parte de las duplicidades se produzca entre programas de las mismas dependencias. En 2020 se detecta, como se refirió en los apartados correspondientes, al menos las siguientes duplicidades en el accionar del Gobierno de la Ciudad de México:

- a. Programa de Comedores Populares del DIF y Programa de Comedores Sociales, de SIBISO.
- b. Programas de Promotores Culturales y Talleristas de Artes y Oficios de la Secretaría de Cultura.
- c. Programas Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto del INVI.
- d. Programas Jóvenes Unen al Barrio, Memorial News Divine y Núcleos Urbanos de Apoyo Emocional del INJUVE.
- e. Programas de atención prioritaria a personas egresadas del sistema de justicia penal y Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México, de la Secretaría de Gobierno.

En cada caso deben analizarse las necesidades vinculadas con la operación de los programas, mismas que podrían justificar la necesidad de que permanezcan como intervenciones distintas. Sin embargo, desde el punto de vista del diseño, que es el único que puede adoptar la presente evaluación, la duplicidad entre los anteriores programas es clara.

VII. Restricciones presupuestarias en la financiación de la política social

En el capítulo cuarto del presente documento se mostró que en la Ciudad el gasto público real, como porcentaje del PIB, ha permanecido en niveles magros y en estado de estancamiento. Esta situación ha devenido en una restricción presupuestaria para los programas sociales y aquellas otras acciones que se orientan al ámbito del bienestar social, y en general para el quehacer público. La captación de ingresos en la Ciudad de México depende fundamentalmente de las fuentes propias y del pacto de coordinación fiscal con la Federación, además de su evidente sujeción al ciclo económico. Estos elementos sobrepasan los alcances de la presente evaluación, en tanto que sus condiciones dependerán de las dinámicas macroeconómicas y de acuerdos políticos y legislativos que se logren en la materia por parte de los distintos actores involucrados.

Sin embargo, existe margen para fortalecer las fuentes de ingreso fiscal de la Ciudad de México y favorecer así la capitalización de la política social. Hay oportunidad de robustecer la progresividad del sis-

tema fiscal local y de configurar nuevos impuestos, por ejemplo, sobre las plusvalías del suelo o de carácter medioambiental, para fortalecer el financiamiento de los distintos programas. Como sabemos, la Ciudad de México está repleta de contrastes sociales y de riqueza; el sistema fiscal debería ser consistente con esa realidad. Además de lo anterior, se pueden explorar esquemas de etiquetado directo de determinados ingresos, que una vez recaudados vayan dirigidos al fortalecimiento de programas y políticas en específico.

VIII. Establecer mecanismos legales e institucionales efectivos de blindaje del gasto social

En la Ciudad de México no existen instrumentos legales o institucionales que, de forma efectiva, garanticen niveles óptimos y normativos de gasto social. El primer problema que se detecta es previo, ya que las distintas normas en materia de presupuesto se encuentran desalineadas; por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal establece como gasto social un conjunto de erogaciones, esquema que no es considerado por la clasificación funcional del gasto que anualmente presenta la Secretaría de Finanzas en el Presupuesto de Egresos.

Partiendo de la necesidad previa de armonizar lo anterior, es fundamental establecer adecuaciones legales para que se establezca la obligación de que el gasto social sea progresivo, que no pierda valor en términos reales y que se busquen mecanismos para su ampliación, particularmente en contextos de crisis sociales y económicas. Esto conseguiría promover la función contracíclica del gasto público y garantizar redes de protección social frente los procesos cíclicos del mercado.

IX. Superar la limitación de que las metas y la ampliación en el acceso a los derechos sociales queden subordinados a la planeación financiera

Uno de los principios básicos de la planeación en materia de política social es que la asignación presupuestaria de programas y políticas debe estar subordinada a la persecución de determinadas metas, lo cual parte de los diagnósticos realizados y del nivel normativo de acceso a derechos sociales que se pretenda promover entre la población. Sin embargo, en la práctica, normalmente los objetivos y las metas de los programas sociales se subordinan a la capacidad presupuestaria y no a la inversa. Ello se expresa de forma elocuente en la mayoría de las definiciones de poblaciones beneficiarias en Reglas de Operación, donde se afirma sistemáticamente que se atiende a un determinado volumen de población por motivos presupuestales. Un gobierno progresista y de avanzada debe articular, promover y configurar un nuevo modelo de planeación, basado en derechos y en el acceso a fuentes del bienestar y, posteriormente, determinar los recursos que precisa para aplicar efectivamente tal programa. En este campo se pueden establecer formas de blindaje legal e institucional que contribuyan a transformar una perspectiva ampliamente interiorizada en el sector público y en los propios funcionarios.

X. Revalorar el alcance en el bienestar de programas con focalización extrema y coberturas reducidas

Durante la administración anterior, la focalización extrema y la presencia de coberturas reducidas fue la tónica dominante. Una buena parte de los programas de la Ciudad de México se caracterizaba por tener coberturas claramente limitadas. El actual gobierno ha comenzado a atender dicha problemática de manera sistemática, eficaz y progresiva: por un lado, se han eliminado algunos de los programas que tenían coberturas más pequeñas; por otro, se ha compactado el número de programas al reestructurar sus componentes, vincular estrategias o fusionar poblaciones. Lo anterior, como se ha enfatizado, ha permitido construir programas más sólidos desde el punto de vista del diseño y con mayor alcance en sus coberturas y poblaciones atendidas.

Así, es menester reconocer que en el campo de la universalidad y de la cobertura de los programas, el Gobierno de la Ciudad ha promovido relevantes avances para 2019 y 2020. Sin embargo, existe margen para continuar el camino emprendido y proyectar estrategias para incrementar la cobertura, particularmente en determinados programas y sectores que se han quedado rezagados respecto de las iniciativas adoptadas, por ejemplo, en el ámbito educativo. Es así como las coberturas de los programas sociales en 2019 y 2020, como se ha mostrado, se caracterizan por su polarización y gran dispersión; cohabitan programas cuasi universales con coberturas cercanas al 100% de la población potencial con varias intervenciones con coberturas menores al 5%.

Prácticamente ninguno de los programas que tienen coberturas reducidas plantea de forma explícita una estrategia para incrementar el alcance de sus intervenciones y planear el aumento de la población atendida. Ello se relaciona también con algunos problemas previamente mencionados, como la escasez de mecanismos de coordinación interinstitucional, de dispositivos legales que así lo mandaten o la inexistencia de un programa sectorial de bienestar que pudiera trazar metas y lineamientos en materia de cobertura.

XI. Revisar el limitado monto de las transferencias

Como se ha señalado en varios casos, el monto de las transferencias es un elemento fundamental para promover políticas desmercantilizadoras de necesidades humanas y de fuentes de provisión de bienestar. Sin embargo, uno de los principales elementos que afecta la capacidad de las transferencias para alcanzar objetivos de largo alcance e impactos relevantes en la población es la precariedad de su monto.

Resulta notorio que todos los gobiernos enfrentan restricciones presupuestarias y que los recursos públicos, como cualquier otro, serán siempre escasos. Así, más que un mandato o recomendación de incremento generalizado del valor de las transferencias, lo que se propone es el establecimiento de mecanismos legales e institucionales para garantizar su poder adquisitivo, a partir del establecimiento de una línea basal. Esto permitiría articular procesos de aumento paulatino de la capacidad adquisitiva de las transferencias y garantizar la progresividad en su otorgamiento para el futuro.

XII. Corregir desequilibrios entre coberturas y montos de las transferencias

La limitación presupuestaria implica disyuntivas que deben resolverse a favor del enfoque de derechos y de la consistencia de las distintas intervenciones. Se ha referido a lo largo del texto el problema clásico de la tensión entre cobertura y monto de las transferencias, en contextos de restricciones presupuestarias. En ese sentido, un problema decisorio básico estriba en determinar qué variable debe ser sacrificada en caso de que no se cuenten con recursos suficientes para alcanzar montos significativos y coberturas amplias.

No existe una receta o fórmula estandarizada aplicable para orientar las decisiones sobre la relación entre cobertura y monto de los apoyos y las necesidades pueden variar dependiendo del caso. Sin embargo, a partir de la observación de los distintos programas, consideramos fundamental perseguir un equilibrio entre la cobertura de los apoyos y la capacidad adquisitiva de los mismos, en función del propósito para el que fueron creados. El monto óptimo o normativo de las transferencias puede compararse con lo logrado por el salario mínimo o con el costo de la canasta normativa. Se debe considerar, cuál es la brecha del ingreso promedio de la población potencial frente a tal nivel óptimo o normativo con la contribución que tiene el programa para alcanzarlo. Idealmente, la meta sería otorgar el equivalente a dicho monto. En lo que respecta a las coberturas, la dificultad estriba en determinar el nivel de bienestar al que se quiere llegar, para que, a partir de ello, se identifique a la población potencial y objetivo.

Considerando lo anterior, se pueden establecer algunos lineamientos generales para los procesos decisorios asociados a la relación óptima entre monto y cobertura. En el caso de que nos encontremos ante programas sociales que busquen garantizar alguno de los grandes derechos, los cuales, por definición debe ejercer toda la población, debe privilegiarse la cobertura de las intervenciones, aún a costa de sacrificar, en algunos casos, el monto de los apoyos. En programas especiales, focalizados o encaminados a grupos muy delimitados de población, que buscan contribuir a la solución de situaciones graves de vulnerabilidad, debe favorecerse el monto de los apoyos para garantizar efectos y resultados concretos entre la población beneficiaria.

XIII. Además de consolidar los programas de transferencias monetarias, ampliar servicios para el bienestar social

Como se mostró en el apartado correspondiente, las transferencias monetarias son el mecanismo preferido del Gobierno de la Ciudad de México para instrumentar programas y políticas. Este mecanismo involucra ventajas, que han sido ampliamente referidas por la literatura y en la presente evaluación, pero también limitaciones. Las transferencias monetarias son en general preferibles a las transferencias en especie, ya que las primeras permiten la libre disponibilidad de los recursos, pero, además, son los hogares los que conocen con mayor precisión y certeza sus necesidades, lo que incrementa el efecto multiplicador de los apoyos y la eficiencia del gasto.

Sin embargo, es fundamental considerar que uno de los pilares para el desarrollo de cualquier estado del bienestar es la construcción de servicios públicos de calidad. La consolidación de sistemas de servicios de salud, cuidados, cultura, deporte, asistencia social, asesoría y orientación laboral, entre otros, son palancas estratégicas para la provisión de fuentes de bienestar para la población.

XIV. Revalorar la incorporación masiva de facilitadores y promotores

A lo largo del texto se ha planteado una reflexión crítica alrededor de la cuestión de los facilitadores y promotores de servicios incorporados en programas sociales, a quienes se otorga una transferencia monetaria a cambio de prestar un servicio a la población. En ese sentido, se trata de personas que, en la práctica, tienen una relación de naturaleza cuasi-laboral con el Gobierno de la Ciudad de México, pero sin prestaciones de ningún tipo. También se configuran estos programas como una línea de política social de transferencias condicionadas, la cual carece de un enfoque de derechos. En 2019 fueron más de 11,450 y en 2020 la cifra superó los 13,000. La incorporación de facilitadores supone una respuesta a la restricción presupuestaria general y en particular a la que establece la prohibición tajante de incrementar el empleo público y la contratación de trabajadores al servicio de la Ciudad.

Es importante que el Gobierno de la Ciudad de México establezca medidas encaminadas a regularizar de forma progresiva el rol y la participación de los facilitadores y promotores, incorporándolos paulatinamente a diversos esquemas de contratación laboral. Lo anterior no debería soslayar otros problemas de diseño vinculados a la utilización de facilitadores y promotores, como el hecho de que en estos casos hay riesgo de que el impacto sobre la población usuaria se diluya, máxime considerando que en ocasiones ésta ni siquiera se estima en los documentos normativos de los programas. Al permanecer estas intervenciones en un terreno fronterizo entre el servicio y el programa social de transferencias, la consistencia del diseño se ve claramente afectada.

XV. Fortalecer los diagnósticos, ampliar la utilización de evidencia y datos para la planeación y mejorar el diseño de las Reglas de Operación

Hemos identificado la falta de diagnósticos de política pública y en específico la debilidad de éstos en los programas sociales. La carencia de programas sectoriales se relaciona con la ausencia de tales diagnósticos sobre los problemas sociales de la Ciudad. Muchas intervenciones son parte de determinadas inercias y no el resultado de la formulación de diagnósticos que ubiquen necesidades, carencias y problemas en la población a atender.

Relacionado con lo anterior, se identifica una utilización limitada por parte de las dependencias de datos y evidencia para articular los procesos de planeación y de diseño de las políticas públicas. Los diagnósticos sobre las carencias sociales y la pobreza, publicados por Evalúa permitirán fortalecer los documentos de análisis para fundamentar las políticas públicas, a través del diagnóstico y establecimiento de metas más precisas. Es preocupante el que prácticamente en ningún caso la información sobre pobreza, desigualdad, problemas sociales y carencias se utilice para proyectar metas de resultado e impacto en la población. Aun en los casos en los que los diagnósticos recuperan la información referida

rara vez se relacionan con mediciones normativas del nivel de bienestar que debería alcanzar la ciudadanía, de acuerdo con los umbrales definidos.

Una situación similar ocurre al considerar la escasa utilización de las propias evaluaciones internas o externas. En pocos casos la formulación de poblaciones, metas, objetivos o indicadores responde a la aplicación de los resultados de evaluaciones realizadas por el órgano evaluador de la Ciudad de México, lo que plantea un problema importante en términos de eficacia de la tarea evaluadora y de consistencia de la planeación.

Atender estos señalamientos fortalecerá la elaboración de Reglas de Operación de programas sociales, las cuales son un instrumento central de la planeación de las políticas sociales, cuya calidad puede afectar a componentes importantes del diseño y también a la propia operación de las políticas. Se requiere, a partir del diagnóstico presentado, avanzar en el fortalecimiento de distintos elementos de las Reglas de Operación, en particular aquellos que presentan más carencias: diagnósticos, metas vinculadas a derechos e indicadores. Estos últimos son elementos importantes para articular y operar algunas de las mejoras que se proponen en la presente evaluación.

XVI. Establecer mecanismos efectivos para la capacitación y formación de servidores públicos

Como se ha descrito, la política social ha venido conformando un complejo entramado jurídico institucional para su operación, que además de solicitar procesos e instrumentos específicos para la planeación y evaluación, como son las Reglas de Operación, evaluaciones internas, mecanismos de participación, entre otros, se encuentra atravesado por distintos enfoques, desde los derechos humanos a la perspectiva de género, la participación ciudadana, la transparencia o la rendición de cuentas. Lo anterior ha avanzado sin un proceso proporcional y correlativo de profesionalización de los servidores públicos, que encuentran obstáculos importantes a la hora de operar algunos procesos neurálgicos asociados al diseño y a la implementación de las políticas públicas de bienestar. Para muestra, se observa la propia heterogeneidad en la calidad de la elaboración de Reglas de Operación de los programas sociales o inclusive de las evaluaciones internas.

La falta de un servicio profesional de carrera, que tantas veces se ha citado, no deja de ser un elemento que influye en la conformación de un aparato burocrático poco eficiente. En ese contexto se redobra la necesidad de contar con programas integrales de capacitación para servidores públicos, en distintos niveles de la administración, en materia de enfoque de derechos, planeación, políticas públicas, enfoque de género, entre otros.

XVII. Mejorar los mecanismos institucionales de exigibilidad de derechos

Desde el punto de vista del enfoque de derechos, una condición fundamental de su efectiva aplicación es la garantía de que los derechos son exigibles y no una prerrogativa que otorga el gobernante en turno. Ello supone un instrumento fundamental para incidir en las prácticas indebidas asociadas al clientelismo, el corporativismo y la concepción patrimonial del poder político, como llegó a ser la norma previamente.

En la Ciudad se han logrado avances significativos, a partir de la consolidación de normas, procedimientos e instancias en materia de exigibilidad. Las Reglas de Operación de los programas sociales cuentan con un apartado específico que establece los requerimientos mínimos de exigibilidad que todo programa debe cumplir. No obstante, el desarrollo de este apartado en cada uno de los programas es muy débil, pues simplemente se traslada el contenido de los lineamientos, sin adecuaciones puntuales y, por ende, sin posibilidad práctica alguna. Lo mismo sucede con los mecanismos de participación, que por lo regular se confunden con las etapas de implementación de los programas, pero en ningún momento se plantea la intervención formal y sustantiva de la ciudadanía.

Para lograr avances en materia de exigibilidad se debe configurar un entramado institucional en el que pueden tener roles protagónicos instituciones como la Procuraduría Social o la Comisión de Derechos Humanos para la promoción del cumplimiento de los derechos sociales. Además, se requiere la consolidación de espacios de interlocución directa entre las instituciones y la ciudadanía, en cada una de las etapas de la política social, cuestión que no ha pasado, en el mejor de los casos, de la formalidad normativa.

Históricamente se ha tratado de asegurar el cumplimiento de los derechos a través de la elevación de los programas sociales a leyes. Esta práctica ha resultado en la multiplicación de normas que con el paso del tiempo pierden vigencia y engrosan la espesa normatividad en materia social sin mayores efectos. Ahora bien, sobre el mismo punto, se ha mencionado que para algunas instancias esta práctica puede otorgar estabilidad e institucionalidad a los programas, permitiendo construir aprendizajes y profesionalizar a los servidores encargados de su ejecución (García Cruz, 2010). Sin embargo, las leyes no deben recoger programas, sino principios y derechos, estableciendo mecanismos efectivos de garantía de su exigencia.

XVIII. Armonizar el marco legal e institucional

La Ciudad de México se encuentra en un inmenso proceso de transición y armonización jurídica, producto de la promulgación de la nueva CPCM. Como se ha referido, el momento presente da pie a la coexistencia de referentes jurídicos de distinta raíz que, si bien pueden expresar cierta continuidad en la perspectiva de la política social, no son compatibles en los mecanismos, instituciones y atribuciones que establecen.

Relacionado con el apartado anterior, es fundamental que se realice una revisión jurídica de la normativa en materia social, ya que existen varias leyes en vigor que consagran programas que no se encuentran en operación. Como hemos afirmado, es fundamental que no todos los programas se conviertan en leyes, únicamente, en todo caso, aquellos que por su naturaleza y envergadura convenga blindar y proteger; el resto de las estrategias deben formar parte de cuerpos legales más amplios, que materialicen derechos y mandatos al poder ejecutivo.

La CPCM marcó un hito fundamental que no ha terminado de asentar en el nuevo paradigma normativo. De esta manera, el proceso de transición ha arrojado nuevos ordenamientos, como la Ley de Austeridad,

Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México o la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, que ya fueron publicadas. No obstante, algunos mandatos de dichas leyes no se han concretado, como el establecimiento del Instituto de Planeación, que tiene a su cargo instrumentos muy relevantes para la estructuración de la política social. En un paso previo se encuentra la conformación del consejo autónomo de evaluación, cuya ley tampoco ha sido publicada, al igual que la Ley de Inclusión y Bienestar, misma que deberá sustituir la actual Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, la cual continúa siendo un instrumento rector. En el mismo estatus se encuentra la Ley de Cuidados que mandata la CPCM.

De igual manera, la normatividad relativa a la clasificación del gasto presenta inconsistencias que deben solventarse para tener claridad sobre el total de recursos que se destinan al gasto social. En el mismo sentido, homologar la definición de los programas presupuestarios y los programas sociales es una necesidad imperiosa, que hoy impide conocer a cuánto asciende la inversión real en programas sociales, principalmente en cuanto a los gastos de operación.

Otro punto medular concierne a la separación de los derechos a la alimentación, trabajo y vivienda como parte del sistema de bienestar establecido en la CPCM. La ausencia de estos sistemas expone un gran vacío constitucional que deberá ser subsanado, ya sea mediante leyes reglamentarias, o inclusive, mediante reformas constitucionales.

XIX. Reducir las brechas entre legislación e implementación

En consonancia con la transición jurídica e institucional, se encuentran las brechas de implementación. El enfoque de derechos y la perspectiva de género se han consolidado en la cultura jurídica de la Ciudad de México. Sin embargo, existe todavía una amplia brecha entre lo dispuesto en la normativa y las políticas públicas que en la práctica se implementan. El enfoque de derechos tiene una presencia importante en muchos programas y políticas, particularmente a partir del cambio de gobierno. Sin embargo, persisten intervenciones de corte asistencialista y focalizado en las que tal modelo de difumina. Por su parte, existe margen para avanzar en una transversalización efectiva de la perspectiva de género en políticas públicas en la Ciudad de México, que sea capaz de condicionar y adecuar el conjunto de la política social a la promoción de los derechos de las mujeres. Cabe plantear algo similar con respecto a la normativa sobre participación social en materia de políticas de bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Alayón, N. (1989). *Asistencia y asistencialismo : ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?* Buenos Aires: Humanitas.
- Alméras, D., & Calderón, C. (2012). *Si no se cuenta, no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. s.l.: CEPAL.
- Ander-Egg, E. (1997). *Introducción a la Planificación*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Aramburu, V. (2020). *Evaluación de diseño y operación del Programa Mejor Escuela 2019*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
- Arzate, J. (2020). *Evaluación de Diseño y Operación del Programa PILARES 2019*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
- Ávila, A. (2020). *El derecho a la alimentación en la Ciudad de México: evaluación de los cambios en la política y programas alimentarios de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
- Banco Mundial. (2015). *Camas hospitalarias (por cada 1.000 personas)*. Obtenido de sitio web del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.BEDS.ZS?view=chart>
- Barba, C. (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. San José: FLACSO.
- Blázquez, E. (2017). La asistencia social en México. Una mirada desde el SNDIF. *Ánfora*, 189-212.
- Brodersohn, V. (1994). *Focalización de Programas de Superación de la Pobreza*. C.I.D.E.S.
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *Historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Cameo, L. (2020). *Política Social y Democracia: Cultura política, clientelismo y condicionamiento de programas sociales en la Ciudad de México. Reporte de resultados*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M. (2010). *Sistematización de la experiencia de evaluación de Evalúa en 2008*. DF: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal,
http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/transparencia/2010/met_inf_fin.pdf.
- Cardozo, M., Mundo, A., & Yanes, P. (2012). *Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y programas sociales aplicados por el GDF (1997-2012)*. DF: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal,
https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/anali_poli_programas97_13final.pdf.
- CNDH. (2020). *¿Qué son los derechos humanos?*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Colmenares, E. (2016). El neoliberalismo y las políticas públicas en seguridad social. *RIDE Revista Iberoamericana Para La Investigación Y El Desarrollo Educativo*, 505 - 528.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (noviembre de 2016). *Los derechos humanos culturales*. Obtenido de sitio web de la CNDH:
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Cartilla-DH_Culturales.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (agosto de 2019). *Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Un modelo de reinserción social*. Obtenido de sitio web de la CNDH: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/modelo-reinsercion-social.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2020). *¿Qué son los derechos humanos?* Obtenido de sitio web de la CNDH: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (Agosto de 2019). *Medición de la pobreza en la Ciudad de México*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ec/2c2/5d52ec2c25120396624625.pdf>

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (Agosto de 2019a). *Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza*. Obtenido de sitio web del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México:
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d4/f7b/220/5d4f7b220e3a3400651751.pdf>

Constitución Política de la Ciudad de México. (2017). Obtenido de sitio web de la Consejería Jurídica y Servicios Legales:
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_3.pdf

Contreras Sierra, E. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *Pensamiento y Gestión*(35), 151-180.

Cuevas, I. (01 de abril de 2020). La política deportiva y el valor público del deporte. *Encrucijada: Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 25-43. Recuperado el 2020, de Revistas UNAM: DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2020.34.70175>

Czarnecki, L. (2013). El CONEVAL. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México. *Barataria. Revista Castellano-Manchega De Ciencias Sociales*, 177-190.

Damián, A. et al. (2020). *Programa Niños y Niñas Talento. Evaluación externa 2019*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México,
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacion-nnt.pdf>.

Draibe, S., & Riesco, M. (2007). Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making? En Riesco, M. (ed.), *Latin America. Social Policy in a Development Context* (págs. 21-113). Londres: Palgrave Macmillan.

Duhau, E., & Giglia, A. (2004). Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México. *Papeles de Población*, 167-194.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO. Obtenido de <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

Fernández Arroyo, N., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC Y UNICEF.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (29 de diciembre de 1998). Obtenido de CEJUR/Gaceta: <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx/gaceta-oficial>

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (21 de septiembre de 2007). Obtenido de CEJUR/Gaceta: <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/gaceta>

García Cruz, P. (2010). *Las Instituciones de la Política Social del Distrito Federal 1997-2010*. Distrito Federal: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

García, C., & Cuevas, L. (2020). *Acompañamiento al Gobierno de la Ciudad de México en el Programa de Alimentos Escolares y Vigilancia Nutricional*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Programa de Gobierno 2019 - 2024*. Gobierno de la Ciudad de México.

Grupo Banco Mundial. (2018). *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Obtenido de sitio web del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes: http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/docs-interes/2019/Informe-sobre-el_Desarrollo-Mundial-2018.pdf

Gutiérrez, C. (2016). *Evaluación Externa del Programa de Cunas*. Distrito Federal: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Obtenido de <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2016/evaluacionextcunasresumenejecutivo2017-portada.pdf>

Harvey, D. (2005). *El “nuevo” imperialismo : acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

Hurtado, M. (Febrero de 2015). *La Salud Ambiental en México. Situación Actual y Perspectivas Futuras*. Obtenido de sitio web del INEGI: <https://www.inegi.org.mx/eventos/2015/Poblacion/doc/p-MagaliHurtado.pdf>

Instituto de la Juventud de la Ciudad de México. (25 de febrero de 2020). *Reglas de Operación del programa social Núcleos Urbanos de Bienestar Emocional (NUBE) 2020*. Obtenido de sitio web del INJUVE: https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Programas/Nucleos_urbanos_de_bienestar_emocional_2020.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (14 de agosto de 2019). *Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Cifras durante el segundo trimestre de 2019*. Obtenido de sitio web del INEGI: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_08.pdf

Jefatura de Gobierno. (4 de noviembre de 2019). *Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024*. Obtenido de sitio web de la Consejería Jurídica y Servicios Legales: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/db1a4ca380c70b12a03db75e86995b62.pdf

Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 171-189.

Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de recursos de la Ciudad de México. (31 de diciembre de 2018). Obtenido de sitio web de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial:

http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_AUST_TRANS_REMU__CDMX_31_12_2018.pdf

Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México. (20 de diciembre de 2019). Obtenido de sitio web de la Consejería Jurídica: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DERECHOS_DE_PUEBLOS_Y_BARRIOS_ORIGINARIOS_Y_COMUNIDADES_INDIGENAS_RESIDENTES%20EN%20LA%20%20CDMX.pdf

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. (23 de mayo de 2000). Obtenido de sitio web de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_DES_SOCIAL_22_08_2019.pdf

Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal. (8 de octubre de 2008). Obtenido de sitio web de la PAOT: http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_PROTECCION_FOMENTO_EMPLEO_DF_13_11_2015.pdf

Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. (20 de diciembre de 2019). Obtenido de sitio web de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DEL_SISTEMA_DE_PLANEACION_DEL_DESARROLLO_DE_LA_CDMX.pdf

Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2 de diciembre de 2019). Obtenido de sitio web de la Consejería Jurídica y Servicios Legales: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DEL_SISTEMA_INTEGRAL_DE_DERECHOS_HUMANO_CDMX.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. (29 de diciembre de 1998). Obtenido de sitio web del Instituto Electoral de la Ciudad de México: <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LOAPDF.pdf>

Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. (13 de marzo de 2020). Obtenido de sitio web de Consejería Jurídica y de Servicios Legales: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_%20ORG_DEL_INST_DE_PLANEACION_DEMOCRATICA%20_Y_PROSPECTIVA_DE_LA_CDMX.pdf

- Lezama, J. L., & Domínguez, J. (2006). Medio ambiente y sustentabilidad urbana. *Papeles de Población*(12), 153-176.
- López, M., & Riquer, F. (2020). *Evaluación de diseño y operación del programa Red de mujeres para la igualdad y la no violencia en la Ciudad de México 2019*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México,
<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/Informe%20final%20Red%20de%20mujeres%2025-05.pdf>.
- Marshall, T., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Madrid : Alianza.
- Martínez Ruiz, I. (2020). *Observaciones sobre la Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México por parte de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes*. Ciudad de México: Anexo del oficio número: CDMX/CEDS/DG/496/2020.
- Medrano Buenrostro, A., & Berrios Navarro, P. (2013). *Política social en ámbito subnacional en México: análisis del diseño de programas de apoyo económico para mujeres en tres entidades*. Buenos Aires: CLACSO.
- Miklos, T. (2002). Planeación prospectiva y estratégica, Ponencia presentada en el V Encuentro de Estudios Prospectivos. Guadalajara: V Encuentro de Estudios Prospectivos.
- Minujin, A. (2009). *Evaluación de las políticas de infancia en México*. Distrito Federal: Consejo de Evaluación del Distrito Federal,
http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/inf_fin_Inf.pdf.
- Molano, F. (2016). EL derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, 3-19.
- Mundo López, Á. (2018). Veinte años de política social en la Ciudad de México. Entre el deslinde, la incongruencia y la compactación. *An@lítica, UAM- Unidad Lerma*.
- Olmos, A., Rubio, M., & Contini, P. (2015). Las políticas culturales y el concepto de cultura: etnografía de un evento festivo intercultural. *Revista de Antropología Experimental*, 581-597.

Ortegón, E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Manuales, N. 42.

PNUD. (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Obtenido de sitio web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo:
https://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774

Polanyi, K. (2017). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Procuraduría Federal del Consumidor. (30 de julio de 2018). *sitio web de la PROFECO*. Obtenido de Presenta Profeco comparativo de precios de útiles rumbo al Regreso a Clases:
<https://www.gob.mx/profeco/prensa/presenta-profeco-comparativo-de-precios-de-utiles-rumbo-al-regreso-a-clases?idiom=es#:~:text=En%20total%2C%20en%20%C3%BAtiles%20y,2%2C659.70%20pesos%2C%20en%20los%20ni%C3%B1os.>

Quiroga García, G. (18 de noviembre de 2018). *Constitución Política de la Ciudad de México. Una mirada hacia los nuevos instrumentos*. Obtenido de Sitio web de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial:
http://www.paot.org.mx/micrositios/Ciudad/RV__archivos/28/mesa_3/1_Urb_Gabriela.pdf

Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. (1 de noviembre de 2006). Obtenido de Gaceta Oficial del Distrito Federal:
<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r138101.htm>

Rodríguez del Castillo, M. A. (2020). *Observaciones sobre Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020 por parte de Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (Dirección General de Planeación y Evaluación Estratégica)*. Ciudad de México: Anexo del oficio número: SECTEI/129/2020.

Romero, A. (2016). *Evaluación Externa de Diseño del Programa Bebé Seguro, 2016*. DF: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal,
<https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded->

files/files/Atribuciones/programassociales/Eexternas/2016/bebe-seguro-resumen-ejecutivo-abril-2017-con-portada.pdf.

Salinas Arreortua, L. (2016). Política de vivienda social y gestión metropolitana en la expansión de la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Cuadernos Geográficos*, 55(2).

Schteingart, M. (2001). La división social del espacio en las ciudades. *Perfiles Latinoamericanos*, 13-31.

Secretaría de Medio Ambiente. (2019). *Programa de medio ambiente y cambio climático para la Ciudad de México (2019-2024)*. Ciudad de México: Documento inédito.

Secretaría de Salud. (2019). *Primer informe de labores de la Secretaría de Salud*. Ciudad de México: Documento inédito.

Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. (18 de enero de 2019). *Reglas de Operación del programa social Seguro de Desempleo*. Obtenido de sitio web del Sistema de Información del Desarrollo Social:
http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2019/secretarias/styfe/25secretariadeltrabajo_segurodedesempleo.pdf

Secretaría del Desarrollo Social de la Ciudad de México. (31 de enero de 2018). Obtenido de sitio web del Sistema de Información del Desarrollo Social:
<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/secretarias/sds/RO%20Crecimiento%20018.pdf>

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. (31 de enero de 2018). *Reglas de Operación del programa social Cunas CDMX 2018*. Obtenido de sitio web del Sistema de Información del Desarrollo Social: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/org_desc/dif/5.pdf

Stavenhagen, R. (2002). Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 4(7).

Subirats, J. (2004). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid.

Unikel, L. (1968). El proceso de urbanización en México: Distribución y crecimiento de la población urbana. *Demografía y economía*, 139-182.

Velasco, E. (2017). *Evaluación externa de diseño del programa Médico en Tu Casa*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Viniegra-Velázquez, L. (2017). Education in our time: competency or aptitude? The case for medicine. Part I. *Bol Med Hosp Infant Mex.*, 74.

Wiesner, E. (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos* (Vol. Serie Gestión Pública). Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, CEPAL.

Yanes, P. (2013). Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones. *Nueva Sociedad, NUSO* N° 243.

Zicardi, A., & González, A. (2015). *Habitabilidad y política de vivienda*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.