

# **Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal DIF-DF**

INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS  
Y DEMOCRACIA, A.C.

Rocío **Culebro**  
Ana Lorena **Delgadillo**  
Yereli **Rolander**



# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO ECONÓMICO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL

## INTRODUCCIÓN

En el marco de la Evaluación Externa 001/2008, promovida por el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, se presenta la Evaluación del Programa de Apoyo Económico para Personas con Discapacidad del Distrito Federal, la cual tiene por objeto analizar el grado de congruencia entre el diseño del programa y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecida en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, así como la eficacia operativa del mismo en relación con la vigencia de los derechos humanos.

La presente evaluación se realizó de acuerdo con los *Términos de referencia para la evaluación de diseño y operación 01-2008 del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad*, a partir de investigación de campo y de gabinete, apoyada en información del programa, bases de datos existentes y bibliografía sobre el tema.

Durante los meses de análisis e investigación se desarrollaron diversas actividades para lograr el objetivo de la evaluación, entre las que destacan:

- Solicitud de información al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, misma que se requirió por escrito.
- Reuniones periódicas de retroalimentación con personal de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad del DIF-D.F, con el propósito de aclarar dudas sobre la información solicitada y las visitas que se realizaron a las instalaciones a fin observar y analizar su funcionamiento.
- Se elaboraron cuestionarios para las entrevistas con funcionarios que integran la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad del DIF-D.F.
- Se sistematizó la información de las entrevistas realizadas en el periodo que se reporta.
- Se visitaron los módulos de las regiones norte, centro, poniente, sur y oriente.

- Se realizaron observaciones a la base de datos que contiene la información del Programa y el área de informática de la dependencia.
- Se visitó el archivo de la Dirección Ejecutiva para conocer la situación de los 83,000 expedientes del Programa Económico de Apoyo a Personas con Discapacidad.
- Se solicitó información, misma que se ha requerido por escrito, pero que no fue entregada en su totalidad.
- Se analizó la documentación proporcionada por la Dirección Ejecutiva.
- Se analizó bibliografía complementaria sobre el tema, como investigaciones y diversos estudios.

La evaluación que se presenta está integrada por un resumen ejecutivo y cuatro capítulos. En el primero se reseña el marco teórico conceptual empleado en la evaluación, considerando los conceptos relacionados con la discapacidad y los derechos humanos, se prevé el análisis del marco normativo para las personas con discapacidad y se presentan datos estadísticos sobre este sector en el Distrito Federal, a fin de tener un marco general sobre el tema. El capítulo segundo, describe la metodología y fuentes de información empleada en la evaluación, el capítulo tercero presenta la evaluación del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad del Distrito Federal de acuerdo con los Términos de Referencia para la evaluación del diseño y la operación 01-2008, se consideran los antecedentes, la identificación y relevancia del problema atendido, y determinación de la población objetivo, así como la congruencia de la reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social, recursos, la consistencia de la operación, la congruencia de las actividades, la sustentación y retroalimentación de los procesos, y la metas. Finalmente, en el capítulo cuarto se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, con el propósito de aportar consideraciones para la mejor operación y eficacia del Programa evaluado.

Cabe señalar que la evaluación se realizó a partir del análisis del cumplimiento de los compromisos del Estado mexicano en concordancia con los derechos humanos previstos en un sinnúmero de instrumentos internacionales en la materia firmados y ratificados por el Estado mexicano, mismos que el Gobierno del Distrito Federal está obligado a cumplir en los términos del artículo 133 constitucional. Además la evaluación del Programa de Apoyo

a Personas con Discapacidad intenta abonar en la vigencia y ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo en los derechos sociales y económicos.

## RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad se encuentra bajo la responsabilidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), desde el año 2005 no hay ampliación en la meta física de los beneficiarios (as) por no contar con presupuesto actualizado para la demanda de dicho Programa. El padrón de beneficiarios se mantuvo con un número de 70,688 personas hasta el 17 de diciembre del 2008, en el que se incorporaron 3,535 nuevos demandantes, sumando un total de 74,223 beneficiarios, con una inversión de 64 millones 687 mil 70 pesos. Con base en el registro en la base de datos del DIF, actualmente se encuentran aproximadamente 15 mil personas en la lista para lograr ser beneficiarios del programa.

El apoyo económico mensual actualmente es de \$757.50, cantidad que se mantiene desde el año de 2007, lo que hace necesario actualizar el monto considerando los aumentos al salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y para el presente año, podría convertirse en una medida adicional para sortear la grave crisis económica que afectará de manera especial a los sectores con menos posibilidades de desarrollo, como es el caso que nos ocupa.

Por primera vez se evalúa el diseño y la operación de este Programa que inició en el año 2001 con base en la Ley para Personas con Discapacidad para el Distrito Federal<sup>1</sup>. Dicho Programa, inició con una demanda de 40,333 personas con discapacidad y una inversión social de \$290, 397,600.

La evaluación, es parte de los compromisos del Gobierno del Distrito Federal para conocer el desempeño, alcance e impacto que tiene los programas sociales y, al mismo tiempo, corregir y/o fortalecer las líneas de trabajo para la inserción de las personas con menos posibilidades de desarrollo y crecimiento personal; es necesario entender que la política

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º de julio de 1999.

social es uno de los instrumentos que los gobiernos tienen para terminar con los ciclos de pobreza y acumular experiencia que redunden en que todos y todas las personas que viven en la ciudad de México se reconozcan en una plena ciudadanía.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2000, en el Distrito Federal, el 1.9% del total de la población tenía algún tipo de discapacidad física o mental, es decir, 159,754 personas. Ocho años después, si bien el padrón de beneficiario creció cerca del 50%, todavía queda por atender a una parte importante de las personas que tienen discapacidad.

No se conocen nuevos antecedentes sobre censos dirigidos a la población con alguna discapacidad, sin embargo no pasa inadvertido el esfuerzo del DIF-DF y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que en el año 2005, elaboraron el estudio *“El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal”*, el cual es una guía para desarrollar políticas públicas para el pleno acceso a la educación de todos los niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal. Asimismo, este último diagnóstico fue relevante para determinar los niveles de marginación, que dieron como resultado la localización de 70,582 personas con discapacidad que necesitaban apoyos diversos, actualizando a partir de ese momento la base de datos del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad.

Dicho diagnóstico aportó criterios y propuestas para disminuir los índices y severidad de discapacidad, dando una alta prioridad a la prevención; ampliar la cobertura y mejorar la calidad y eficiencia de los servicios de salud preventivos de la discapacidad; detectar y diagnosticar niños con discapacidad al nacimiento; garantizar que todas las familias con un hijo con discapacidad reciba un diagnóstico adecuado, completo y claro; canalización inmediata de todos los niños con discapacidad hacia programas de intervención temprana; asegurar que los niños y jóvenes con discapacidad cuenten con servicios de rehabilitación accesibles y de calidad; asegurar educación especializada; promover un cambio cultural que lleve a la sociedad a la inclusión de las personas con discapacidad como parte esencial de los derechos humanos, entre otras.

Falta incorporar de manera transversal en las instancias encargadas de la atención a la población con alguna discapacidad los objetivos propuestos por dicho estudio, con el fin de tener una política de atención que se sustente en propósitos medibles y cuantificables en sus avances, pero fundamentalmente, ataque de manera frontal los vestigios de los enfoques asistencialistas que persisten en algunas instancias del DIF- DF y que son la cara opuesta a una política integral de desarrollo social con perspectiva de derechos humanos.

El Programa de Apoyo Económico para Personas con Discapacidad que por sus características se vuelve singular en el país y exportable a otros gobiernos locales, requiere de permanente actualización, por ello es indispensable poner atención en el rediseño con el objeto de mantener sus metas de mayor eficacia y eficiencia.

La evaluación que se presenta tomó en cuenta la documentación e información proporcionada por la misma institución, se realizaron entrevistas con los cinco coordinadores regionales y promotores ubicados en los Módulos de Atención, al igual que con los servidores públicos en cargados del programa y una muestra aleatoria de las personas beneficiarias.

La evaluación aporta observaciones y recomendaciones dirigida a los ámbitos administrativo, organizacional, de evaluación y seguimiento. En el caso de las recomendaciones se proponen plazos escalonados para su cumplimiento, así como propuestas para su instrumentación, todos ello en aras de hacer efectivo la operatividad del Programa.

En las observaciones se señalan la ausencia de estadísticas actualizadas sobre personas con discapacidad en el Distrito Federal, por lo que resulta forzoso un estudio que permita determinar el número real de quienes se encuentran en dicha situación y establecer un presupuesto apropiado. También, se propone modificar los criterios para la reelaboración de los componentes para el diseño de políticas públicas que atiendan a este sector.

En este sentido, la Ley de Desarrollo Social establece la universalidad de los programas sociales, instaurando un eje novedoso de la política pública del desarrollo social de la

Ciudad de México. Lamentablemente, no es congruente con el objetivo principal del Programa que se evalúa, por lo que se propone efectuar lo necesario para convertirlo en un programa de alcance universal, es decir, que su accesibilidad sea en beneficio de todas las personas con discapacidad, además de que tendría como consecuencia la ampliación de otros derechos.

La evaluación efectuada deja ver la importancia de mantener el apoyo económico pues representa un factor importante para las personas con discapacidad, ya sea para adquirir un medicamento o cubrir algún servicio, pero se necesita revestirlo de un programa con enfoque integral que fortalezca sus capacidades y habilidades para una vida autónoma. La necesidad de rediseñar el Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad en el Distrito Federal, las Reglas de Operación y el Manual para cumplir con oportunidad y desde una perspectiva integral de los derechos humanos aseguraría que las personas que viven con discapacidad sean atendidas debidamente por otros sectores, como salud y educación, así como incorporarlos al mundo del trabajo y finalmente, elevar su calidad de vida.

En el ámbito de salud, se requiere de un estudio multidisciplinario e integral que permita establecer los criterios para determinar y clasificar los diagnósticos y los tipos de discapacidades, que tenga como resultado un catálogo sobre discapacidad. Paralelamente, se debe capacitar al personal para que esté en condiciones de utilizar dicho catálogo y dar una amplia difusión en el sector salud, como el encargado de otorgar los certificados médicos que avalan la discapacidad permanente.

También se recomienda hacer un análisis de los servicios de rehabilitación y atención médica así como el uso de otros servicios que ya están en operación, con el fin de mejorar su calidad y determinar cuántas personas que acuden a estos servicios cuentan al mismo tiempo, con el apoyo económico. De igual forma estudiar la viabilidad de que se incorpore como un requisito que en un periodo de dos años las personas renueven su certificado médico que determina el tipo de discapacidad permanente, aún cuando está sea evidente.

Es relevante hacer un diagnóstico sobre los requerimientos materiales y de infraestructura para la efectiva ejecución y operatividad del Programa, así como la adecuación

arquitectónica de la mayoría de los módulos para la accesibilidad a personas con discapacidad.

El *Programa* debe mejorar la comunicación con la población con discapacidad, se propone elaborar material informativo en formatos accesibles y especializados para personas con discapacidad auditiva y visual, con el propósito de comunicar directamente a los beneficiarios y contribuir a su autonomía.

En este orden de ideas, la profesionalización del personal adscrito al *Programa* resulta fundamental para mejorar los servicios y comprender a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos; para ello será necesario un programa de formación que contemple varias etapas y estrategias de formación que incluya las siguientes nociones y aspectos prácticos: fundamentos legales, sociales y políticos de los derechos humanos, discapacidad y política social, discriminación y diversidad, atención en crisis, manejo del lenguaje de señas, por mencionar algunas.

El GDF debe establecer un procedimiento que permita a las personas con discapacidad contar con un recurso efectivo para la interposición de quejas, en el que se señalen tiempos de resolución, se informe de los resultados y se hagan públicas las sanciones por parte de las instancias competentes. Es una forma más de reconocer a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos.

También es vital rediseñar la base de datos, para contar con información actualizada, suficiente, sistematizada y organizada por etapas. El sistema informático debe contemplar la alimentación de la información desde la fuente directa (coordinaciones de los módulos), de tal manera que se logre integrar la lista de espera con datos directos e inmediatos. Los módulos deben contar con equipamiento informático a fin de evitar el registro manual y la pérdida de datos personales de los requirentes del programa.

Por otra parte, los solicitantes o beneficiarios podrían ser informados sobre el estado que guardan sus trámites o el lugar que ocupan en la lista de espera. Este puede ser un mecanismo que evite que las personas tengan que pasar periodos de hasta cuatro años para ser incorporados al padrón de beneficiarios. La aplicación de tales medidas

administrativas, desburocrataría los procedimientos del programa, tales como remisión de los beneficiarios o nuevos solicitantes a las oficinas centrales.

Una de las principales recomendaciones que se desprende de la evaluación es mejorar la operatividad del Programa, un ejemplo de ello son las sustituciones de las y los beneficiarios, en la actualidad no se dan de forma inmediata. Esto ayudará a un manejo efectivo de los recursos destinados y el apoyo llegará sin demora a quien lo necesita.

Así mismo, de la evaluación se desglosa que el programa debe contar con mecanismos para rendir cuentas ante los mismos beneficiarios y la ciudadanía en general, a través de auditorías internas y externas de manera periódica, publicitando los resultados de las mismas, al igual que las medidas que se implementan para subsanarlas y los resultados obtenidos.

A la fecha de elaboración de esta evaluación y de acuerdo a la información proporcionada por el área de base de datos, se tiene un registro histórico de aproximadamente 70,700 solicitudes, cabe destacar que esta cifra incluye tanto el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, como el correspondiente a las Becas Escolares para Niños y Niñas. De esta cifra es relevante saber con precisión cuantas personas con discapacidad están registradas en la lista de espera y desde que fecha, así como el número de veces que han solicitado su incorporación.

Del mismo modo se determina que las personas que solicitan incorporarse al Programa deben contar con información sobre los procedimientos y tiempos establecidos para ser aceptados.

De las visitas realizadas a oficinas centrales y a módulos de atención se recomienda realizar un análisis de las condiciones físicas de los espacios de trabajo y cuenten con los requerimientos materiales necesarios para una de atención adecuada al público.

Con base en el criterio de otorgamiento universal del beneficio económico para personas con discapacidad se debe mantener de por vida dicho apoyo y, adicionalmente, incorporarlos al Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. En el entendido

de que las personas mayores que tienen alguna discapacidad, requieren de una atención cualificada, específica y mantener un piso mínimo de vida digna.

Las personas con discapacidad son sujetos de derechos, y es de notar que en el Distrito Federal hay avances, incluso se han establecido medidas innovadoras en la protección de las personas, pero que al mismo tiempo representan nuevos retos. Las modificaciones propuestas al Programa deben entenderse como un conjunto de medidas que fortalecen la administración y operación, por el contrario, buscan fundamentalmente desburocratizar la atención y dar mayor autonomía a los beneficiarios del padrón, al mismo tiempo, transparentar el uso de los recursos públicos en beneficio de las personas con discapacidad.

## **1. Marco teórico conceptual empleado en la evaluación**

### **1.1 Marco teórico Conceptual**

A continuación se puntea el grupo central de conceptos y teorías que se consideraron para formular y desarrollar la evaluación del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad. Esto se refiere a las ideas básicas que formaron la base para determinar la investigación dentro de un conjunto de conocimientos, los cuales permitieron orientar los pasos de forma adecuada en la investigación.

#### **1.1.1 El concepto de discapacidad basado en los derechos humanos**

##### **A. Evolución del concepto de discapacidad**

Para hacer referencia a la población con discapacidad se han usado términos como el de “impedidos”, “inválidos”, “minusválidos” o “incapacitados”, vocablos que suelen reflejar actitudes sociales y culturales. Tales expresiones no son las más adecuadas para referirse a este grupo en situación de vulnerabilidad, ya que son calificativos que, aunque pudieran parecer neutrales, presentan por lo menos tres sesgos: contienen un significado negativo, que no corresponde a las facultades y capacidades subsistentes en las personas con discapacidad; denotan perpetuidad sin conceder espacio a la rehabilitación, además de ser identificaciones que sustituyen a la persona por su circunstancia.<sup>2</sup> Lo anterior ha dado lugar a la pesquisa de denominaciones menos peyorativas y estigmatizadoras que contribuyan al desarrollo conceptual a partir de nuevas perspectivas y formas de abordar la materia.

La discapacidad se ha caracterizado por la mudanza terminológica en la asignación de nombres, etiquetas y designaciones referidas tanto a las personas como al proceso de atención de las mismas. *Es un campo complejo por la heterogeneidad de conceptos, sujetos implicados, objetivos, criterios y estrategias de intervención.*<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Casado, Demetrio. citado en INEGI. *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*. INEGI, México, 2004, p. 13.

<sup>3</sup> Ibáñez López, Pilar. *Las discapacidades*. Ed. Dykinson, Madrid, 2002, p.123.

Confirmando lo expuesto, se presenta una lista de expresiones empleadas en diferentes épocas, muchas de éstas ya en desuso. Algunos de los siguientes términos despectivos comenzaron a aplicarse en el siglo XVIII y XIX para designar a las personas con discapacidades mentales:

- a) En relación con los vocablos para referir a personas con limitaciones psíquicas se encuentran: oligofrénico, débil mental, disminuido, retardado en el desarrollo, deficiente intelectual, subnormal, deficiente mental, retrasado mental, discapacitado y minusválido. Actualmente la denominación más adecuada es personas con discapacidad psíquica.
- b) En lo que respecta a personas con limitaciones físicas y/o sensoriales: lisiados, tullidos, impedidos, paralíticos, inválidos, desvalidos, mutilados, disminuidos, incapacitados, discapacitados, minusválidos, deficientes, ciegos, sordos y otras. Hoy se les llama personas con discapacidad añadiéndose la especificación que proceda: física o sensorial. A su vez, ésta última puede ser visual o auditiva.
- c) Sobre el proceso de atención, éste se entiende como parte de la prevención, reeducación, readaptación, rehabilitación, habilitación terapéutica, correctiva, recuperación, reinserción, orientación, intervención educativa o psicopedagógica.<sup>4</sup>

La mayoría de las referidas acepciones se consideran obsoletas debido a que en cada ámbito profesional que se ocupa de la discapacidad (educación, sanidad, servicios sociocomunitarios, etc.) se han generado concepciones propias, lenguajes y terminologías, generando *dificultades de entendimiento*.<sup>5</sup>

Dentro del desarrollo conceptual de la discapacidad, se ha intentado conjuntar los modelos médico y social para establecer una definición única que contemple ambas visiones.

El modelo médico se desarrolla bajo un enfoque biológico en el que la discapacidad es considerada como un problema de la persona, causado directamente por una enfermedad, trauma o estado de salud que requiere de cuidados médicos prestados por profesionales, en forma de tratamiento individual. Esta perspectiva de análisis ha sido censurada, entre

---

<sup>4</sup> Ibáñez López, Pilar. *Op.Cit.* pp. 123-124.

<sup>5</sup> *Idem.* p. 124.

otras cosas, por considerarse que asume una postura de inferioridad biológica o fisiológica de las personas con discapacidad, enfocándose solamente en devolver la normalidad a las personas con deficiencias, además de afirmar que los valores e interpretaciones médicas han contribuido históricamente a la construcción social de la dependencia.

En cuanto al modelo social, se considera la discapacidad como un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el ambiente social. Bajo este enfoque, la discapacidad es concebida como una idea socialmente construida que surge del fracaso del entorno social para ajustarse a las necesidades y las aspiraciones de los ciudadanos con carencias, más que de la incapacidad de las personas con discapacidad para adaptarse a las exigencias establecidas por la sociedad. Una de las vertientes del enfoque social concibe la discapacidad como una forma de opresión social, que se manifiesta en los entornos arquitectónicos, la idealización de la inteligencia y de la competencia social, así como en la carencia de lecturas en braille y en la incapacidad del público en general para usar el lenguaje de signos. Este enfoque exige la responsabilidad colectiva para hacer las modificaciones ambientales necesarias que posibiliten y permitan alcanzar la participación plena de las personas con discapacidad en todas las áreas de la vida social.<sup>6</sup>

En razón de lo anterior, se han realizado diversos esfuerzos para lograr integrar ambas visiones bajo un enfoque biosicosocial, y uno de los esfuerzos más importantes se encuentra al interior de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de la *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)*, publicada en 1980, con la intención de facilitar la adopción de criterios comunes de trabajo y progresivamente simplificar la proliferación de denominaciones y mejorar la comunicación entre profesionales de diferentes disciplinas, permitiendo una aproximación conceptual nueva que incorpora tres niveles diferentes: deficiencia, discapacidad y minusvalía.

En este orden de ideas, la *deficiencia* hace referencia a las anomalías de la estructura corporal, de la apariencia y de la función de un órgano o sistema, cualquiera que sea su causa. Las deficiencias representan trastornos en el nivel del órgano (dimensión orgánica

---

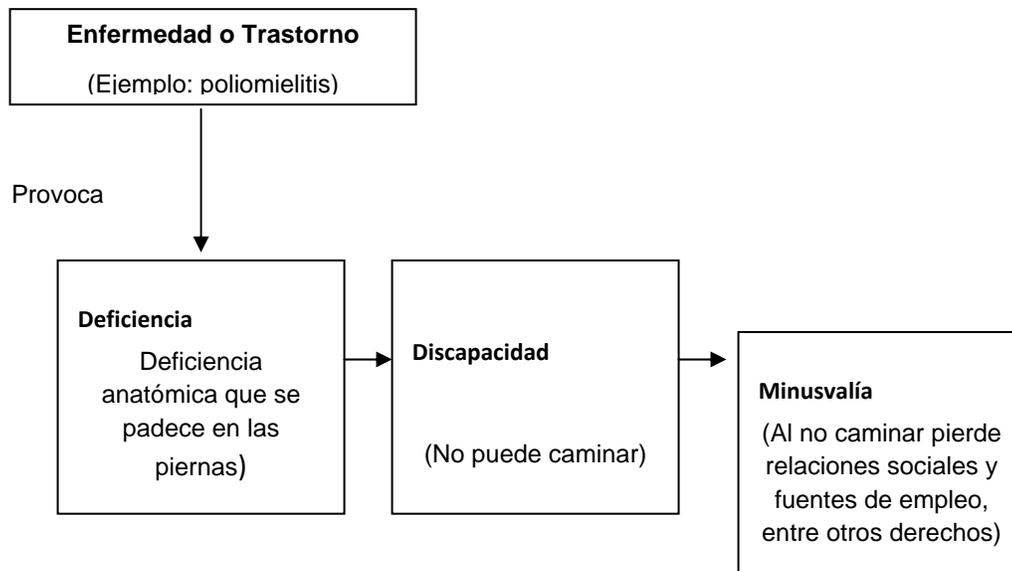
<sup>6</sup> INEGI. *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*. INEGI, México, 2004, p.13.

o corporal). La CIDDM las ha definido como *toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica*. Se identifican, en términos de pérdida de miembros o de sentidos, disfunciones o limitación de funciones. Algunos ejemplos de deficiencia son: ceguera, sordera, mudez, amputación de un miembro y retraso mental.

La *discapacidad*, por su parte, refleja las consecuencias de la deficiencia a partir del rendimiento funcional y de la actividad del individuo; las discapacidades representan, por tanto, trastornos en el nivel de la persona (dimensión individual). Dentro de la práctica de la salud una discapacidad es *toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad para realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano*. Las discapacidades reflejan trastornos a nivel de la persona tales como dificultades de visión, del habla y de la audición, entre otros. La discapacidad se define también como la exteriorización funcional de las deficiencias o limitaciones físicas o mentales que, al relacionarse con el contexto social, producen minusvalías; estas últimas manifiestan el desfase entre las capacidades y potencialidades de la persona con discapacidad, y las demandas del medio.

Finalmente, la *minusvalía* hace referencia a las desventajas que experimenta el individuo como consecuencia de las deficiencias y discapacidades. Así pues, las minusvalías reflejan dificultades en la interacción y adaptación del individuo al entorno (dimensión social). Conforme a la experiencia de la salud, *una minusvalía es una situación de desventaja para un individuo determinado, como consecuencia de una deficiencia o discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo, factores sociales y culturales)*.

Con las definiciones estipuladas en la CIDDM se pueden establecer tres formas de consecuencias de la enfermedad, a saber:



Así, se concluye que la diferencia entre las tres nociones es mínima y se encuentran relacionadas entre sí, reconociendo que la discapacidad es un problema médico o clínico, pero sobre todo social.

En una acepción jurídica se define como "persona" al sujeto de derechos y obligaciones; filosóficamente, se le fija no sólo por sus especiales características existenciales, sino también, y principalmente, por su transportación en el mundo de los valores éticos, como un ser con dignidad y con fines propios que debe realizar por su decisión. Desde la sociología es el individuo quien desempeña un papel social en la vida en comunidad, de acuerdo con la cultura que lo ha condicionado para ello; el hombre es persona en tanto que se relaciona con los demás como agente social y como sujeto de derechos civiles y políticos dentro de un grupo social determinado.

Para efectos de la presente investigación, se hará referencia a "personas con discapacidad", para evitar el uso de términos denigrantes u ofensivos, además de apearse al concepto reconocido y adoptado por el Relator Especial de la Subcomisión de Discriminaciones y Protección de las Minorías, Leandro Despouy, ya que incluye elementos clínicos y socioculturales:

*"Toda persona que padezca una alteración funcional, permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social*

*implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educación, laboral y para el disfrute efectivo de sus derechos”.*<sup>7</sup>

Tal y como se ha ido mencionando, desde su publicación como una versión de prueba en 1980, la CIDDM fue empleada para diferentes fines entre los que cabe destacar sus aplicaciones como:

- Herramienta estadística: en la recolección y registro de datos (ej. En encuestas y estudios de población o en sistemas de manejo de información);
- Herramienta de investigación: para medir resultados, calidad de vida o factores ambientales;
- Herramienta clínica: en la valoración de necesidades, para homogeneizar tratamientos con condiciones específicas de salud, en la valoración vocacional, en la rehabilitación y en la evaluación de resultados;
- Herramienta educativa: para diseño del “currículum”, para aumentar la toma de conciencia de la sociedad y para poner en marcha actividades sociales;
- Herramienta de política social: en la planificación de sistemas de seguridad social, sistemas de compensación, y para diseñar e implementar políticas

Podemos decir que, en líneas generales, el objetivo de las aplicaciones fundamentales de las clasificaciones es servir como plataforma de transformación de conceptos, diseño de políticas, cambios legislativos y visión de la persona, lo que les atribuye un enorme valor como elementos transformadores. En el caso concreto de la CIDDM, a través de sus aplicaciones se produjo toda una transformación conceptual que propició una serie de cambios en las políticas de protección social, legislativas y en la propia visión de las posibilidades de las personas de integrarse en el mundo escolar, laboral y de relación social.

La principal crítica que se hizo a la CIDDM fue relacionada con el modelo en que se sustentaba. Dicho modelo, aun cuando permitía distinguir entre deficiencia, discapacidad y

---

<sup>7</sup> García Sánchez, América. *Las personas con discapacidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en los organismos de cooperación*. FCPyS, UNAM, México, 2001, p. 7

minusvalía, no informaba suficientemente sobre la relación existente entre dichos conceptos. Así, se echaba de menos la presencia de una formulación que:

I) fuese menos lineal y que incorporara una interacción más clara entre los distintos elementos;

II) no sugiriera de manera tan directa una causalidad;

III) fuese más compleja, de forma que en ella se incorporasen de manera más activa otros elementos que, como los factores contextuales, se había visto que eran relevantes para las discapacidades.

La segunda crítica que se planteó hacía referencia al “abordaje negativo” que aportaba al estudio y clasificación del estado de salud de la persona. Así, por ejemplo, en la mayoría de las ocasiones resultaba más interesante saber qué habilidades estaban conservadas en la persona, que el describir de manera detallada aquellos aspectos que se habían perdido o estaban limitados.

Con objeto de subsanar las deficiencias apuntadas, en 1993 la Organización Mundial de la Salud (OMS) puso en marcha el proceso de revisión de la CIDDM para generar lo que provisionalmente se denominó la CIDDM-2. Los principios esenciales sobre los que se fundamentó el proceso estaban dirigidos a que con la nueva clasificación fuese posible:

- Aplicar el modelo bio-psico-social de discapacidad.
- Introducir en el modelo teórico el concepto de Universalidad de la Discapacidad.
- Crear un instrumento que enfatizase los elementos positivos de la persona y no los aspectos estigmatizantes.
- Establecer un lenguaje común, aplicable trans-culturalmente, que permitiera describir de manera fiable y replicable los estados funcionales inherentes a las “condiciones de salud” de las personas;

## ***Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)***

Con el desarrollo de la CIF, definida intrínsecamente como una clasificación de salud y de aspectos “relacionados con la salud”, los ámbitos de aplicación se amplían a otros sectores como las compañías de seguros, la seguridad social, el sistema laboral, la educación, la economía, la política social, el desarrollo legislativo y las modificaciones ambientales. Esta clasificación ha sido además aceptada como una de las clasificaciones sociales de las Naciones Unidas e incorpora *las Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. Como tal, la CIF nos brinda un instrumento apropiado para efectuar los mandatos internacionales sobre los derechos humanos, así como las legislaciones nacionales. La CIF ofrece además un marco de referencia conceptual para la información que es aplicable a la atención médica personal, incluyendo la prevención, la promoción de la salud y la mejora de la participación, eliminando o mitigando los obstáculos sociales y promoviendo el desarrollo de soportes sociales y elementos facilitadores. También es relevante para el estudio de los sistemas de atención a la salud, tanto para la formulación como para la evaluación de políticas.

A partir de los datos de los estudios de campo del borrador Beta-2, y con base en las aportaciones de los centros colaboradores y del Comité de Expertos de Medida y Clasificación de la OMS, se elaboró un nuevo borrador de la CIDDM-2 (Borrador prefinal de la CIDDM-2). Este borrador se presentó en la Reunión Internacional de Revisión realizada en Madrid en noviembre de 2000. Las modificaciones introducidas por los expertos participantes en la Reunión de Madrid, permitieron elaborar el Borrador Final de la CIDDM-2 (Diciembre de 2000), que fue presentado al Comité Ejecutivo de la OMS en Enero de 2001. Todo este proceso culminó con la presentación de la Clasificación a la Quincuagésimo cuarta Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2001, la cual aprobó la nueva clasificación con el título *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*, en la resolución WHW54.21 del 22 de mayo de 2001.

## Objetivo y finalidad

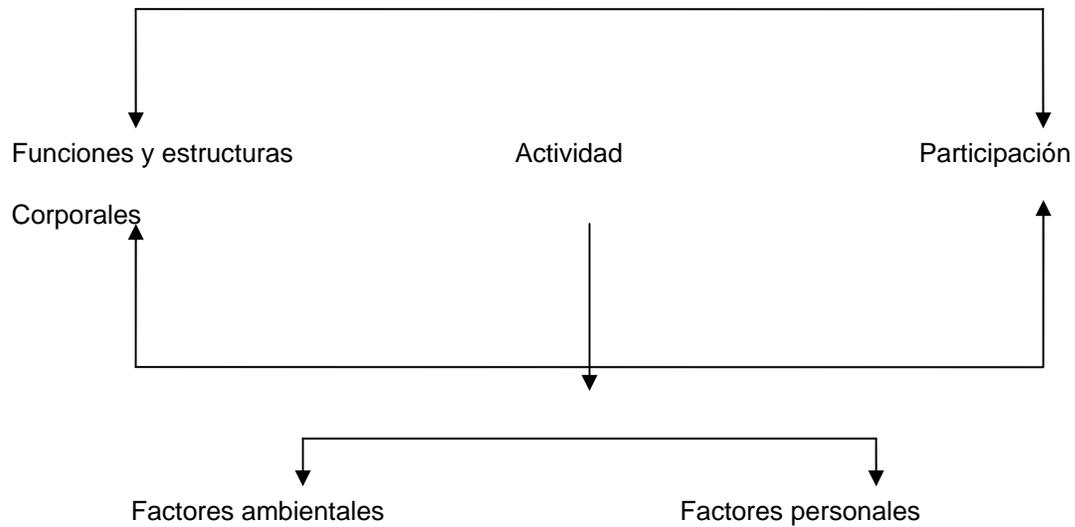
En el propio título de la nueva clasificación encontramos una declaración de intenciones. Ya no se enuncian tres niveles de consecuencias de la enfermedad, sino que se aborda desde el *funcionamiento* (como término genérico para designar todas las funciones y estructuras corporales, la capacidad de desarrollar actividades y la posibilidad de participación social del ser humano), *discapacidad* (de igual manera, como término genérico que recoge las deficiencias en las funciones y estructuras corporales, las limitaciones en la capacidad de llevar a cabo actividades y las restricciones en la participación social del ser humano) y *salud* (como el elemento clave que relaciona a los dos anteriores). En sus primeras líneas, la CIF enuncia su objetivo principal: «*proporcionar un lenguaje unificado y estandarizado que sirva como punto de referencia para la descripción de la salud y los estados relacionados con la salud*».

## El nuevo esquema

Al esquema causal y lineal de la CIDDM de 1980, la CIF responde con un esquema de múltiples interacciones entre sus dimensiones y áreas. Aunque, según se declara en el texto de esta clasificación, la CIF «*no establece un “proceso” del funcionamiento y la discapacidad*», si no que se intenta aclarar dichas interacciones mediante el siguiente esquema:<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Organización Mundial de la Salud. *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. IMSERSO. Madrid, 2001.



De este nuevo esquema clarificador de las interacciones entre las dimensiones y áreas, se pueden hacer las siguientes lecturas:

Los estados de salud tienen consecuencias en todos los componentes del funcionamiento (corporal, actividad y participación). A su vez, estos componentes tienen directa repercusión sobre los estados de salud, en tanto que condicionan la posible aparición de nuevas alteraciones (trastornos o enfermedades). Los componentes del funcionamiento se relacionan, por pares, todos entre sí (cuerpo y actividad; cuerpo y participación; actividad y participación) y en ambos sentidos. Los componentes del funcionamiento (todos y cada uno de ellos) se ven influidos por los factores contextuales, tanto ambientales como personales. Al mismo tiempo, los factores contextuales pueden ser determinados por las circunstancias que acontezcan con los tres componentes del funcionamiento.

### La nueva estructura

Antes de entrar de lleno en los conceptos y terminología empleados en la CIF, recogemos a continuación de forma gráfica, la estructura de esta nueva clasificación:

- Funcionamiento y discapacidad.
- Factores contextuales.

La primera parte (Funcionamiento y Discapacidad), a su vez, se subdivide en dos componentes:

a. Funciones y estructuras corporales. Con dos constructos (como conjunto de calificadores):

I. Cambios en las funciones corporales (fisiológico), con sus distintos niveles de dominios y categorías.

II. Cambios en las estructuras corporales (anatómico), con sus distintos niveles de dominios y categorías.

b. Actividades y participación. Con dos constructos:

I. Capacidad, como la ejecución de tareas en un entorno uniforme, con sus distintos niveles de dominios y categorías.

II. Desempeño/realización<sup>9</sup> como la ejecución de tareas en el entorno real, con sus distintos niveles de dominios y categorías.

La segunda parte (Factores contextuales) también cuenta con dos componentes:

a. Factores ambientales, entendidos como la influencia externa sobre el funcionamiento y la discapacidad, cuyo constructo es el efecto facilitador o barrera de las características del mundo físico, social y actitudinal, que tiene distintos ámbitos de dominios y categorías.

b. Factores personales, entendidos como la influencia interna sobre el funcionamiento y la discapacidad, cuyo constructo es el impacto de los atributos de la persona. En esta versión de la CIF no se ha desarrollado una escala de niveles para este componente.

Para tratar de proporcionar una visión de conjunto de los conceptos que contiene esta estructura, a continuación se presenta una tabla explicativa de los conceptos que entran en juego en esta nueva clasificación, que puede servir para hacer una composición global.

---

<sup>9</sup>En el original en inglés de la CIF, el término empleado es «performance». La utilización de un término doble (desempeño/realización) se debe a las dificultades de encuadrar toda la extensión conceptual que supone el término original en inglés, así como su distinta aplicación en los países de habla hispana. De ahí que se necesite la aplicación de este doble término en castellano.

**Tabla 1**  
**Visión de conjunto de la CIF**

	<i>Parte 1: Funcionamiento y Discapacidad</i>		<i>Parte 2: Factores Contextuales</i>	
<b>Componentes</b>	<b>Funciones y Estructuras Corporales</b>	<b>Actividades y Participación</b>	<b>Factores Ambientales</b>	<b>Factores Personales</b>
<b>Dominios</b>	Funciones Corporales Estructuras Corporales	Áreas vitales (tareas, acciones)	Influencias externas sobre el funcionamiento y la discapacidad	Influencias internas sobre el funcionamiento y la discapacidad
<b>Constructos</b>	Cambios en las funciones corporales (fisiológicos)  Cambios en las Estructuras del cuerpo (anatómicos)	Capacidad Realización de tareas en un entorno uniforme  Desempeño/realización Realización de tareas en el entorno real	El efecto facilitador o de barrera de las características del mundo físico, social y actitudinal	El efecto de los atributos de la persona
<b>Aspectos positivos</b>	Integridad funcional y estructural	Actividades Participación	Facilitadores	no aplicable
	Funcionamiento			
<b>Aspectos negativos</b>	Deficiencia	Limitación en la Actividad Restricción en la Participación	Barreras/obstáculos	no aplicable
	Discapacidad			

## Los nuevos conceptos y la terminología

Es importante analizar la definición de los componentes de la CIF, no sin antes destacar que en cada una de las definiciones de la CIDDM se comenzaba con la frase «dentro de la experiencia de la salud», mientras que en la CIF, como marco genérico, se define «en el contexto de la salud». La salud puede presentarse de forma negativa o positiva (el individuo padece, o no, una enfermedad o trastorno), pero está claro que, a efectos prácticos, la CIF es fundamentalmente útil para la valoración y descripción de «estados de salud» y, por lo tanto, de la forma negativa de salud.

El término más novedoso en esta nueva clasificación es el de *funcionamiento*. Este concepto es aplicado en la CIF como «*un término global que hace referencia a todas las funciones corporales, actividades y participación*». Es, por tanto, el término genérico para las condiciones de salud positivas (o, quizá, cabría mejor decir «no negativas»).

La segunda novedad la encontramos en la utilización de un término ya empleado en la anterior clasificación: la discapacidad. En la CIF, la **discapacidad** «*engloba las deficiencias, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación*» y, así, deja de emplearse como una parte de las consecuencias de la enfermedad y se eleva a término «paraguas» para todas las condiciones de salud negativas.

Así describen T.B. Üstün y colaboradores el proceso por el que se llega a adoptar el uso de «discapacidad» como término globalizador de los factores negativos del funcionamiento humano. *«Si bien “discapacidad” (disability) es un término utilizado universalmente, tanto en el lenguaje cotidiano como en la literatura profesional y científica, resulta ambiguo. El término podría referirse a una anormalidad funcional o estructural en el ámbito corporal (por ejemplo, un problema en el metabolismo de las proteínas o la pérdida de una pierna); un problema de actuación o comportamiento en el ámbito de la persona (ser incapaz de vestirse o de conducir un coche); o, incluso, en el ámbito social al estar socialmente en desventaja a causa de los problemas funcionales en el ámbito corporal o personal (perder el trabajo o que sea negado el permiso de conducir). Para evitar la confusión entre estas tres nociones, muy diferentes entre sí, la CIDDM de 1980 utilizó los términos “deficiencia” (impairment), “discapacidad” (disability) y “minusvalía” (handicap) distinguiendo estas tres dimensiones con el término paraguas “disablement” (que no tiene paridad en castellano, pero podríamos traducir como discapacitación o discapacitamiento) cubriendo a las tres.*

*En el proceso de revisión, se decidió que la CIF no debía ser una clasificación de los problemas funcionales que las personas pueden experimentar, sino una clasificación universal del funcionamiento humano en sí mismo, tanto positivo como negativo. Por esta causa, y por la importancia de expresar la clasificación en un lenguaje neutral y flexible, los tres ámbitos fueron renombrados “estructuras y funciones corporales” (por deficiencias), “actividad” (por discapacidad) y “participación” (por minusvalía). Puesto que el término “disablement” resultó difícil de traducir (como sucedía en castellano) y ahora “discapacidad” estaba liberada de su asociación con el ámbito personal de los problemas funcionales, se decidió volver a “discapacidad” como término comprensivo de los tres ámbitos de dificultad funcional. El término “disablement” se mantuvo como un término acordado para nombrar el proceso interactivo por el cual los ámbitos de la discapacidad suceden (lo que podríamos denominar en castellano discapacitación o discapacitamiento)».*

Podemos decir que, para la codificación con la nueva clasificación, nos encontramos que:

- Se trata de una clasificación más compleja que requiere, por parte del codificador, un mayor trabajo. Los propios redactores de la CIF «recomiendan» que los posibles usuarios (codificadores) reciban entrenamiento. También recomiendan que esta clasificación se utilice de forma conjunta con la CIE-10 (clasificación de enfermedades de uso casi exclusivo por personal sanitario).
- La codificación de las escalas (o componentes) de las funciones y estructuras corporales resulta relativamente sencilla y práctica. No sucede lo mismo con las escalas de actividades y participación y de factores contextuales, donde no se dan unas normas estandarizadas de aplicación, quedando a criterio del codificador elegir entre una serie de posibles usos de los constructos y calificadores en su aplicación. Por lo tanto, encontramos, de nuevo, que la información «clínica» sí tendrá una fácil aplicabilidad, mientras que no sucede lo mismo con la social (ambiental, educativa, etc.), que deberá esperar a futuros trabajos de campo para ir delimitando su forma de uso con vistas a poder compartir y comparar, de forma adecuada, la información que suministra.

### **Los diferentes tipos de discapacidad**

Otro problema en torno a la discapacidad es la falta de información, ya que equivocadamente se considera a las personas con discapacidad como un grupo homogéneo, con necesidades y comportamientos comunes, lo cual impide que se eliminen eficazmente las barreras físicas y sociales.

Es importante resaltar que los tipos de discapacidad existentes presentan notables diferencias entre sí, por lo que su estudio y clasificación resulta demasiado amplio y complejo. Por lo tanto, para brindar un panorama general, se hará referencia a la clasificación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), tomando en cuenta los tipos de discapacidad que tienen un índice de frecuencia elevado.

## Discapacidad física

La discapacidad física presenta un alto grado de diversidad, provocando que su estudio sea difícil y confuso dadas las diversas formas de definirla, de clasificarla y de las causas que la originan. Una concepción general se refiere, en primer lugar, a la que se le puede conocer como discapacidad física, neuromotora, locomotora o motriz. Ésta se refiere a una limitación o falta de control de los movimientos, de funcionalidad y de sensibilidad, que impide realizar las actividades de la vida diaria de manera independiente; generalmente, esta discapacidad se manifiesta en las extremidades, sin embargo, también se puede expresar en todo el cuerpo acompañada de alteraciones sensoriales, lo que obliga al uso de aparatos que permiten recuperar parte de la función perdida o disminuida.<sup>10</sup>

Dentro de la discapacidad física, sin que exista afectación cerebral, se pueden mencionar:

- *Las secuelas de poliomielitis.* Enfermedad vírica que afecta a las neuronas anteriores de la médula espinal y el tronco encefálico, causando parálisis de los músculos. El virus de la polio no tiene patrón fijo de ataque, en algunos casos puede provocar una parálisis muscular ya sea parcial o completa.
  
- *Lesión medular.* Consiste en una conmoción, compresión o sección de la médula espinal, lo cual produce una pérdida de la función neurológica por debajo del lugar donde se produjo la lesión traumática. Este tipo de lesión es la más dramática y una de las más frecuentes, por ello, el conocimiento de las consecuencias físicas y neurológicas de la lesión, su tratamiento y las medidas encaminadas hacia la recuperación están muy avanzadas en la actualidad. Aunque dada la naturaleza del tejido dañado, este tipo de lesión suele ser irreversible.

La tipología de la lesión medular comprende los siguientes grupos:

- ◆ Paraplejía: parálisis total o parcial de las extremidades inferiores. Puede deberse a una herida o una enfermedad que afecta la médula espinal. Por

---

<sup>10</sup> INEGI. *Op. cit.* p.79.

debajo de la lesión se produce parálisis locomotora y pérdida de sensibilidad, con la posibilidad de quedar afectadas las funciones del intestino y la vejiga.

- ◆ **Tetraplejía:** es la parálisis de las cuatro extremidades causada por lesión traumática o enfermedad de las conexiones nerviosas de la médula espinal a la altura del cuello. Consecuentemente, una persona tetrapléjica es aquella que debido a una lesión al nivel de las vértebras cervicales enfrenta una parálisis en las cuatro extremidades y en ocasiones presenta una capacidad respiratoria reducida.

Lamentablemente, estas personas tienen una dependencia total o casi total y necesitan de la asistencia de alguien que los atienda permanentemente. El número de personas con lesión medular va en aumento, debido a lesiones traumáticas con motivo de accidentes de tránsito, laborales, deportivos, así como a caídas o heridas; afectando tanto a niños, jóvenes y adultos.<sup>11</sup>

- **Amputación.** Se refiere a la separación o eliminación quirúrgica de un miembro del cuerpo, realizado como último recurso para preservar la salud e inclusive la vida del individuo por existir algún daño o enfermedad de la que no haya esperanzas de recuperación.<sup>12</sup>

Los motivos por los cuales se puede amputar un miembro del cuerpo son diversos, van desde un accidente laboral, de tránsito o deportivo, así como por enfermedades vasculares, cáncer, infecciones y malformaciones congénitas, entre otras; mismas que es posible agrupar en tres categorías: traumáticas, congénitas y secuelas asociadas a una enfermedad.

---

<sup>11</sup> Castro Flores, María Amparo. *Incorporación de las personas con discapacidad y sus derechos humanos*. UNAM, México, 2003, p.15

<sup>12</sup> *Idem*, p.17

Existe otro tipo de discapacidad física en la que hay afectación cerebral, por ejemplo, la lesión cerebral, que consiste en una lesión orgánica de la actividad cerebral con destrucción irreversible de células nerviosas o de las vías de comunicación.

Las lesiones cerebrales más comunes en nuestros días y que provocan una discapacidad física significativa, son las siguientes:

*Trombosis*: bloqueo de una arteria o vena por un coágulo de sangre o trombo formado en el mismo vaso (a diferencia de la embolia, en la que el bloqueo se debe a un coágulo formado en otra parte del sistema circulatorio). La trombosis en una arteria del cerebro, o una arteria del cuello que tenga conexión con el cerebro, puede provocar apoplejía (hemorragia cerebral que provoca hemiplejía, es decir, parálisis de un lado del cuerpo).

*Hemorragia cerebral*: se produce debido a la rotura de un vaso sanguíneo en el cerebro, generalmente a causa de una arteria debilitada por la arterioesclerosis. Una hemorragia puede provocar afasia (pérdida o limitación del uso del lenguaje; el individuo es incapaz de escribir, hablar, comprender el lenguaje hablado o escrito, de comunicarse por gestos) esto si tiene lugar en el centro cerebral del lenguaje, y hemiplejía si afecta las vías motoras.<sup>13</sup>

### **Discapacidad mental**

El concepto de discapacidad mental ha sufrido muchos cambios a través del tiempo. Durante el siglo XIX se asoció con nociones como locura o idiotismo; estas concepciones han quedado atrás a partir de que, en el año 1818, E. D. Esquirol planteó por primera vez una definición del retraso mental en la que "se caracteriza por ser un déficit intelectual constatable, de origen orgánico que no es curable. Se trataría de un estado de agenesia intelectual, en que la inteligencia nunca ha llegado a desarrollarse, a diferencia de la demencia que constituiría una alteración irreversible".<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> INEGI, *Op.cit.* p. 111

La anterior definición ha sido objeto de amplios debates y sufrido algunas modificaciones; por ejemplo, se ha diferenciado el retraso mental de la demencia y de otras patologías.

En resumen, la discapacidad mental se caracteriza por una disminución de las funciones mentales superiores (inteligencia, lenguaje, aprendizaje, entre las más substanciales) así como las funciones motoras (caminar).

De acuerdo con la OMS, los desórdenes de tipo mental tienen gran impacto en los individuos, las familias y las comunidades. Quienes sufren y manifiestan los síntomas derivados de los desórdenes también padecen al no poder participar en actividades como el trabajo y la recreación, entre otros, que en su mayoría son consecuencia de prácticas discriminatorias. En otras ocasiones, se preocupan por no poder cumplir con sus responsabilidades hacia la familia y amigos, y se sienten angustiados por considerarse como una carga para otros.

Este tipo de discapacidad abarca una serie de enfermedades y trastornos, dentro de los que se encuentran:

*Retraso mental: Es a partir de 1959 cuando la Asociación Americana sobre Personas con Deficiencia Mental (AAMD, hoy AAMR), marcó un cambio de paradigma en la concepción del retraso mental, y proporcionó una definición que es más aceptada y está vigente en los medios científicos y profesionales. Según ésta, el retraso mental está caracterizado por un rendimiento intelectual significativamente inferior a la media, que generalmente coexiste junto a limitaciones en dos o más de las siguientes áreas de habilidades adaptativas: comunicación, autocuidado, vivienda, habilidades de socialización, utilización de la comunicación, autodirección, salud y seguridad, estudios, tiempo libre y trabajo.<sup>15</sup>*

Entre los principales factores de riesgo asociados a esta discapacidad se encuentran las irregularidades genéticas (alteración en los cromosomas), desnutrición de la madre o del niño, infecciones durante el embarazo (sífilis de la madre, rubéola), asfixia en el

---

<sup>15</sup> Ibáñez López, Pilar. *Op. cit.* p. 154.

nacimiento, trastornos metabólicos (hipotiroidismo, fenilketonuria), daños mecánicos al nacer (uso de fórceps), exposición a rayos X o plomo, fiebres muy altas (meningitis o encefalitis), incompatibilidad del factor RH sanguíneo entre la madre y el bebé, dietas excesivas, alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.<sup>16</sup>

- *Síndrome de Down*: En 1866, Longdon Down facilitó la primera descripción del aspecto físico y del nivel mental de aquellos niños para los que utilizó la definición de *Mongolian Type of Idiocy*. La persona Down presenta un daño en el sistema nervioso central (cerebro y cerebelo), el cual se manifiesta por un retardo significativo tanto en la maduración como en el desarrollo de estas personas, incluso algunas presentan la inestabilidad psicomotriz.

El Síndrome de Down se origina por una alteración en el par de cromosomas número 21, donde aparece un cromosoma adicional, de aquí que el nombre correcto de esta discapacidad sea el de Trisonomía 21. Esto ocurre en el momento en que el óvulo es fecundado; los seres humanos normalmente tenemos 46 cromosomas divididos en 23 pares, las personas con Down tienen 47 cromosomas, por ello presentan una serie de características físicas y mentales específicas. Estas personas se encuentran propensas a contraer una serie de enfermedades, a esto obedece que gran parte de ellas no sobrepasen la infancia. Presentan una mortalidad seis veces más elevada que el resto, debido a malformaciones del corazón. Actualmente las personas Down reciben desde su nacimiento rehabilitación adecuada y pueden llegar a integrarse a una vida social productiva.

- *Parálisis Cerebral*: Se define como un conjunto de trastornos caracterizados por disfunciones en los nervios y músculos, debido a daños en la zona del cerebro que controla y coordina la acción muscular.

---

<sup>16</sup> INEGI, *Op. cit.* p. 111

## Discapacidad sensorial

Hablar de la discapacidad sensorial es referirse a las personas que presentan una alteración del funcionamiento en el área del cerebro que controla los sentidos, como la vista, el oído o el habla. Al respecto, resulta interesante mencionar los tipos de discapacidad ligadas:

- *Discapacidades sensoriales visuales: cegueras y deficiencias visuales.* Las anomalías orgánicas o anatómicas del ojo y/o de la vía óptica determinarán defectos de la función visual, lo que se conoce como deficiencia visual y, en grado extremo, la ausencia de función visual, es decir, ceguera.
  - ◆ Ceguera: es la privación de la sensación visual o del sentido de la vista. Oftalmológicamente se considera la ceguera como ausencia de visión, incluida la falta de percepción de luz que se denomina Amaurosis.
  - ◆ Ambliopía: oscurecimiento de la visión por sensibilidad imperfecta de la retina y sin lesión orgánica del ojo.
  - ◆ Estrabismo: desviación de uno de los ojos de su dirección normal, de tal forma que los ejes visuales no pueden dirigirse simultáneamente a un mismo punto.

En algunos casos y gracias a una intervención quirúrgica o un buen tratamiento, así como la ayuda de lentes de armazón o de contacto, es posible que, si el daño no es tan severo, la persona recupere la visión.

- *Discapacidades sensoriales auditivas.* La discapacidad auditiva se refiere a la falta o reducción de la habilidad para oír claramente, debido a un problema en algún lugar del mecanismo auditivo. La pérdida de la audición puede variar desde la más superficial hasta la más profunda, a la cual, comúnmente, se le llama sordera.

- ◆ Sordera total: El que nace sordo y, por lo tanto, es totalmente incapaz de oír aún a través de los aparatos más sofisticados.
- ◆ Hipo acústico o sordera parcial: El sujeto está en condiciones de captar por medio del oído, el lenguaje y alguna otra impresión acústica, eventualmente con la ayuda de aparatos auditivos adaptados a los oídos.

El momento en que inicia la pérdida auditiva puede deberse a varias causas, que pueden dividirse en: congénitas (en los casos en los que se trata de una enfermedad padecida por la madre durante el embarazo, ya sean hereditarias) y adquiridas (cuando se presentan a consecuencia de una enfermedad como la meningitis, encefalitis, sarampión o trastornos de la nutrición, así como traumatismos de cráneo).

En cuanto a la localización de la lesión (oído externo, medio e interno), el grado de pérdida auditiva será mayor o menor:

- ◆ Sordera conductiva o de transmisión: El alcance de la audición es reducido. Las personas que la padecen perciben débilmente los sonidos y las palabras; la percepción del sonido no está alterada en lo esencial, pero algo interfiere con el paso del sonido al oído interno, que obedece a obstrucciones en el oído externo o en el oído medio. Esta deficiencia puede ser tratada de forma médica. La pérdida auditiva ocasionada por la alteración en la conducción del sonido es de tipo cuantitativo, ya que afecta el grado de audición pero no la calidad de la misma.
- ◆ Sordera neurosensorial o de percepción: Existe una lesión o un defecto de desarrollo en el oído interno, que es el auténtico orgánico auditivo, o en las vías de acceso al cerebro. El efecto depende del tipo y la gravedad de la edad en que se presenta y del tratamiento que se sigue. Una persona que nace sorda y por lo tanto nunca ha escuchado, estará más incapacitada que una que se queda sorda después de aprender a hablar y leer.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Castro Flores, María Amparo. *Op. cit.* p. 23.

- *Discapacidades sensoriales en la comunicación y el lenguaje.* Un trastorno de lenguaje es un impedimento de la habilidad para comprender o utilizar las palabras en unión verbal y no verbal. Algunas características de los trastornos del lenguaje incluyen el uso inapropiado de las palabras y sus significados, la inhabilidad de expresar ideas, modelos gramaticales impropios, un vocabulario reducido y la inhabilidad de seguir instrucciones. Una manifestación de alguna de éstas, o su combinación, puede ocurrir en las personas que han sido afectadas por otros tipos de discapacidades, como son: de aprendizaje, atrasos en el desarrollo del lenguaje, trastornos musculares y problemas de audición, entre otros. La mayoría de los trastornos del habla y del lenguaje tienen el potencial de aislar a la persona de su entorno social y educacional.<sup>18</sup>

Cuando está lesionado el centro motor del lenguaje, generalmente se mantiene intacta la capacidad de pensar, pero los impulsos para los movimientos lingüísticos significativos no son transportados.

Los centros cerebrales deben funcionar perfectamente para poder conducir los impulsos del habla a todos los componentes del aparato lingüístico, éste funciona de tal manera que lo pensado se reproduce con significado. Esta discapacidad también se puede adquirir por una lesión en el área donde se encuentran los canales del lenguaje.

En lo que respecta a la educación y el trabajo de las personas con discapacidad, cabe aclarar que en el caso de no existir discapacidades sensoriales ni psíquicas reciben enseñanza de régimen ordinario, o bien, si están afectados sensorial o psíquicamente reciben educación conforme a esas discapacidades, como por ejemplo, las personas ciegas deben aprender el método Braille<sup>19</sup> y la técnica Hoover<sup>20</sup>. Las personas sordas o con problemas de comunicación pueden utilizar otro tipo de lenguaje como es el uso de señas.

---

<sup>18</sup> INEGI. *Op. cit.* p.141.

<sup>19</sup> Método de lectura que representa el alfabeto en relieve a través del código lector-escritura, con la combinación de puntos.

<sup>20</sup> Consiste en el uso adecuado de un bastón de características especiales, que les permitan desplazarse en forma autónoma y segura.

La educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es el proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. De igual forma, la educación especial para las personas con discapacidad debe ser impartida a la población acorde a sus propias condiciones, de manera adecuada y con equidad social, para lograr la autonomía personal y adaptación social de ese grupo vulnerable.

La integración laboral de las personas con discapacidad es el resultado de un proceso en el que intervienen diversos factores, algunos inherentes a la persona misma y otros son del entorno que soporta dicho proceso.

### **Principales causas de la discapacidad**

Entre las causas más frecuentes que originan la condición de discapacidad se encuentran: las enfermedades congénitas transmisibles o infecto-contagiosas; desnutrición; abuso de sustancias (alcohol, droga, etc.); conflictos armados; problemas sociales (como la violencia intrafamiliar y la delincuencia), entre otras.

#### ***Discapacidad congénita***

Las causas congénitas o de nacimiento, son aquellas consideradas como existentes en el momento del nacimiento, o preexistentes antes de que ocurra éste. Se pueden presentar en varios niveles en la vida del individuo:

- *Causas patógenas.* En el curso de la vida intrauterina: estas causas pueden ser infecciosas, parasitarias, tóxicas, debidas a una incompatibilidad sanguínea o incluso a las malas condiciones de la madre durante el embarazo. También enfermedades como la sífilis o la rubéola y posiblemente otras como la toxopiasmósis que, al presentarse en el curso de los primeros meses de embarazo, provocan a menudo malformaciones. El alcoholismo u otras intoxicaciones derivadas de hábitos o enfermedades de la madre pueden afectar al feto.
  
- *Causas con relación al parto.* Los traumas obstétricos pueden ocasionar encefalopatías infantiles y pueden, además, ser el origen de retraso mental, incluso

fuera de la existencia de todo síndrome neurológico, sobre todo en los casos de anoxia neonatal y de hemorragias ínter craneanas, o rotura de vasos sanguíneos y de traumas craneanos. Estas deficiencias se pueden padecer por el mal uso de instrumentos quirúrgicos, como los fórceps, nacimientos cuando aún no están maduros todos los tejidos y órganos del producto.<sup>21</sup>

- *Causas que proceden del medio neonatal.* Además de los mecanismos hereditarios o congénitos, las afecciones cerebro espinales en la primera infancia ocasionan graves situaciones discapacitantes.
- También existen los trastornos de nutrición que sufre el niño en los primeros años de vida, traumatismos de cráneo, conmociones, contracturas, caídas, accidentes o situaciones de riesgo (como la violencia intrafamiliar, o por algún tipo de actividad o juego que represente peligro).

### ***Discapacidad Adquirida***

Hoy en día, es alto el número de personas que adquieren la discapacidad por algún acontecimiento traumático en su vida. Son varias las causas, dentro de las que se encuentran:

- *Por enfermedad.* Es difícil establecer un concepto de enfermedad, si pensamos que salud es el perfecto estado físico y mental del individuo, por eso la definen como una alteración del estado fisiológico normal y saludable de alguna parte del organismo, provocando un desequilibrio en el individuo que limita sus actividades.

Las causas más conocidas que provocan discapacidad en los individuos son las enfermedades crónicas degenerativas, que son difíciles de curar y de larga duración; muchas de las cuales ocupan porcentajes altos de mortalidad, como: la diabetes, el glaucoma, cáncer; otros ejemplos de enfermedades pueden ser: las cardiovasculares, reumatismo, tuberculosis, parálisis cerebral, lesiones cardíacas, arteriosclerosis

---

<sup>21</sup> Castro Flores, María Amparo. *Op. cit.* p.36.

múltiple, hipertensión arterial, artritis, hernias, asma, etc. Algunas de ellas, además de provocar discapacidad, son mortales si no se tratan a tiempo.

- *Accidentes.* Cada vez es mayor el número de personas afectadas como consecuencia de accidentes de trabajo, deportivos o automovilísticos, además de los que se originan en el hogar. Puede presentarse en cualquier momento de la vida, como consecuencia del ritmo acelerado, especialmente en las grandes ciudades. Su nulo o mal manejo durante el proceso agudo puede incrementar las secuelas discapacitantes (amputaciones, lesiones de la médula espinal o lesión cerebral).
- *Negligencia médica.* La atención del enfermo implica para el médico asumir la obligación personal y profesional de buscar el bien del mismo. Este compromiso especial es reconocido, por el enfermo y la sociedad, como parte de un contrato entre el médico y el paciente.

Al decir los procedimientos diagnósticos y terapéuticos, es necesario asegurarse, hasta donde la información y la experiencia lo permitan, de que el posible efecto secundario sea menor para el enfermo, comparado con el beneficio que se pretende.

Sin embargo, en el área de la atención directa al público se han detectado casos en donde la falta de profesionalismo, aunado a la falta de equipo médico indispensable, ha provocado la discapacidad de personas que van en busca de solucionar sus problemas de salud.

### **1.1.2 Definiendo la Discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos**

En los dos últimos decenios se ha producido un extraordinario cambio de perspectiva, pues ya no es la caridad, sino los derechos humanos, el criterio que se aplica al analizar la discapacidad. En lo esencial, la perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos equivale a considerar sujetos y no objetos a las personas con discapacidad. Ello supone dejar de ver a estas personas como problemas, y considerarlas poseedoras de derechos. Lo más importante es que significa situar los problemas fuera de la persona con discapacidad y abordar la manera en que, en los diversos procesos económicos y sociales,

se tiene en cuenta o no, según sea el caso, la diferencia implícita en la discapacidad. De ahí que el debate sobre los derechos de las personas con discapacidad, tenga que ver con la cuestión del lugar que ocupa la diferencia en la sociedad. El debate sobre los derechos de las personas con discapacidad no tiene que ver tanto con el disfrute de derechos específicos, como con garantizar a las personas con discapacidad el disfrute efectivo y en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos sin discriminación.

El proceso de garantizar que las personas con discapacidad disfruten de sus derechos humanos avanza con lentitud y de manera irregular. Pero está en marcha en todos los sistemas económicos y sociales. En los últimos veinte años, el cambio hacia una perspectiva basada en los derechos humanos ha contado con el respaldo autorizado a nivel de las Naciones Unidas. El mejor ejemplo de ello son las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* de las Naciones Unidas, aprobadas por la Asamblea General en su resolución 48/96, del 20 de diciembre de 1993. El Relator Especial de las Naciones Unidas, Bengt Lindqvist, que recibió su mandato de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, se encarga de vigilar la aplicación de esas Normas. Las Normas, y especialmente la labor que desempeña el Relator Especial, siguen aportando una vital contribución al proceso de aumento de la sensibilización acerca de los derechos humanos de las personas con discapacidad, y de estímulo al cambio positivo en todo el mundo.

Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas ofrecen grandes posibilidades en este campo, pero en general hasta la fecha se los ha utilizado poco para promover los derechos de las personas con discapacidad.

Para comprender la naturaleza y el significado de la adopción de una perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos, es preciso tener una percepción clara de los valores que sustentan el ejercicio de los derechos humanos. Esos valores forman la base sobre la que se apoya un complejo sistema de libertades fundamentales, respaldadas y promovidas por la legislación internacional sobre derechos humanos.

Los derechos humanos permiten ver a la persona con discapacidad como un sujeto en lugar de como un objeto. Suponen darle acceso al beneficio pleno de las libertades

fundamentales que la mayoría de las personas dan por sentadas, y hacerlo de forma respetuosa y sensible a su diferencia. Esto significa dejar a un lado la costumbre de visualizar a la persona con discapacidad como una carga, una molestia o un problema.

### **La persona con discapacidad como sujeto de derechos humanos**

Los valores básicos de la misión de derechos humanos constituyen los cimientos de un sistema de libertades fundamentales que protege contra el abuso de poder, y crea un espacio para el desarrollo del espíritu humano. Cuatro valores: la dignidad, la autonomía, la igualdad y la solidaridad, revisten particular importancia, tanto en términos generales, como en el contexto de la discapacidad.

#### a) La dignidad humana

Es la norma básica de los derechos humanos. Todas y cada una de las personas tienen un valor inestimable y nadie es insignificante. Las personas han de ser valoradas no sólo porque son útiles desde el punto de vista económico u otro, sino por su valor intrínseco. El reconocimiento del valor de la dignidad humana nos recuerda que las personas con discapacidad tienen un lugar y derechos en la sociedad.

La dignidad, como valor, ha sido un factor crucial en el paso a una perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos. Debido a su relativa invisibilidad, las personas con discapacidad a menudo han sido tratadas como objetos a los que había que proteger o compadecer. El cambio más importante se produjo cuando esas mismas personas se vieron a sí mismas, y fueron vistas por otros, como sujetos y no como objetos.

Durante muchos años la discapacidad se visualizó desde la perspectiva médica o desde el conocido modelo médico de la discapacidad, el cual se centra en los rasgos médicos de las personas, tales como sus discapacidades particulares, situando el problema de la discapacidad en la persona, asociando así el problema a la persona y considerando a ésta un objeto de la intervención clínica.

El modelo de derechos humanos se centra en la dignidad intrínseca del ser humano y después, pero sólo en caso necesario, en las características médicas o físicas de la persona.

Sitúa al individuo en el centro de todas las decisiones que le afectan y, lo que es aún más importante, sitúa el problema principal fuera de la persona, en la sociedad. En este modelo, el problema de la discapacidad se deriva de la falta de sensibilidad del Estado y la sociedad civil hacia la diferencia que representa esa discapacidad. Por ello se señala que el Estado tiene la responsabilidad de hacer frente a los obstáculos creados socialmente, a fin de garantizar el pleno respeto de la dignidad y la igualdad de derechos de todas las personas. Desde la perspectiva del modelo de derechos humanos, se plantea construir sociedades que sean auténticamente integradoras, sociedades que valoren la diferencia y respeten la dignidad y la igualdad de todos los seres humanos, independientemente de sus diferencias.

#### *b) Autonomía*

El valor de la autonomía se fundamenta en el supuesto previo de una capacidad de acción y de comportamiento autodirigidos. Entraña la apertura de un espacio libre o sin restricciones para la acción voluntaria, basada en la conciencia y las elecciones vitales libremente adoptadas por la persona, preservando al mismo tiempo una libertad comparable a los demás. En el contexto de la discapacidad, esta imagen ideal plantea dos grandes problemas: uno de ellos es que la sociedad parece excesivamente inclinada en muchos casos a asociar la discapacidad, especialmente la intelectual, a la falta de capacidad para la libertad moral; esta suposición a menudo se basa en un mero prejuicio. La perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos entraña un planteamiento mucho más sutil, que no se inclina excesivamente por detectar la incompetencia, y que hace el mismo hincapié en la necesidad de una protección efectiva de los derechos y los intereses de las personas que son declaradas legalmente incompetentes. El otro problema es que la sociedad a menudo no se toma en serio la autonomía de las personas con discapacidad que disfrutan de capacidad legal completa. Sus elecciones vitales no se consideran tan merecedoras de apoyo social como las de los no discapacitados. Las bajas expectativas han llevado a desatender las condiciones

materiales que las personas con discapacidad necesitan para tener control sobre sus vidas y vivir como desean.

c) *La igualdad y el derecho a la no discriminación*

La igualdad humana, un valor fundamental en el ejercicio de los derechos humanos. Su premisa fundamental es que todas las personas poseen no sólo un valor intrínseco inestimable, sino que también son intrínsecamente iguales en lo que se refiere a su valor, con independencia de sus diferencias. Así, las distinciones entre personas basadas en factores que son arbitrarios desde el punto de vista moral (raza, género, edad, discapacidad), deben tratarse como si no tuvieran fundamento racional y por tanto deben considerarse no válidas. En cuanto a una definición de igualdad, el derecho internacional se ha centrado especialmente en cuatro áreas de importancia: los métodos estructurales para prohibir la discriminación o proteger la igualdad; el asunto de si la intención discriminatoria es un elemento necesario de la discriminación; la fijación de un límite entre distinciones justificadas e injustificadas; y la coherencia entre las medidas especiales de protección y la no discriminación.<sup>22</sup>

El derecho a la no discriminación, es un derecho que se caracteriza por su amplitud, no se agota en sí mismo, sino que, por el contrario, solo cobra sentido en su relación con el resto de los derechos. El dato más importante del derecho a la no discriminación es que es un derecho de acceso a otros derechos, es decir un *meta- derecho*, que se coloca por encima de los derechos y que su función principal es garantizar que todas las personas, sin ningún tipo de distinción, puedan ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones.

El derecho a la no discriminación, a través de las figura de cláusulas de las discriminación, se han previsto en un sin número de instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos tanto de la Organización de las Naciones Unidas, como de organismos

---

<sup>22</sup> Bayefsky, Anne F.. *The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law*, publicado en Human Rights Law Journal, Vol. 11, Nº 1-2, 1990, pp. 1-34.

regionales. Otro elemento de la naturaleza del derecho a la no discriminación es la estrecha relación que existe con los denominados grupos en situación de desventaja o vulnerables, pues al prohibir que se establezcan distinciones en el ejercicio de los derechos con base a motivos tales como, la raza, la edad, la etnia, la discapacidad, la orientación sexual, etcétera, el derecho a la no discriminación ejerce una especial protección a los grupos mayormente vulnerables, como las personas con discapacidad. Este rasgo ha determinado que el derecho a no discriminar tenga una gran presencia en casi todos los ámbitos de los derechos humanos.

#### d) *La solidaridad*

El valor de la solidaridad se basa en el reconocimiento de que existen lazos y obligaciones mutuos entre las personas por el hecho de ser miembros de la misma comunidad política. La libertad no existe en el vacío debe ser tangible, lo que a menudo significa reforzar el sistema de libertades fundamentales mediante apoyos sociales y económicos sustantivos. Existe mucha retórica acerca de la indivisibilidad, la interdependencia y la relación entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro. Las relaciones entre ambos conjuntos de derechos son reales y profundas, pero se hacen tangibles en el contexto de la discapacidad, dado que la eliminación de barreras gracias a los derechos civiles y la legislación contra la discriminación es claramente insuficiente. Las personas con discapacidad en ocasiones, aunque no siempre, requieren un apoyo añadido.

Un aspecto en el que hay que insistir una y otra vez es que el propósito fundamental de la solidaridad debe ser dar a todas las personas la posibilidad de participar en todos los procesos generales de la sociedad. Debe juzgarse valiosa en la medida en que libera a las personas.

Con demasiada frecuencia, los sistemas de protección social han servido para atrapar a las personas con discapacidad. Aunque tienen mucho que ganar de la tendencia moderna a asegurar que los sistemas de asistencia social contribuyan a una sociedad activa, las personas con discapacidad tienen derecho al apoyo social con independencia de la utilidad de su posible contribución a la sociedad.

### **1.1.3 De los valores a los derechos de las personas con discapacidad**

Todos los derechos se encuentran relacionados entre sí. Los denominadores comunes son los ya mencionados valores de la dignidad, la autonomía, la igualdad y la solidaridad. A partir de estos valores básicos, es posible conceptualizar el sistema de libertades fundamentales que los derechos humanos promueven y apoyan, un sistema lo bastante flexible como para incorporar a la mayoría de los sistemas socioeconómicos, y lo suficiente sólido como para apoyarlos.

Los instrumentos internacionales relacionados con la discapacidad han pasado, gradual e inexorablemente, desde las esferas de la asistencia social y la medicina, hasta la de los derechos humanos. Han reflejado y contribuido a orientar el cambio hacia la perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos.

Para efecto de este capítulo, sólo mencionaremos el manejo conceptual que dan algunos instrumentos internacionales, emitidos por diferentes organismos, en materia de discapacidad, para desarrollar a detalle su labor en los capítulos subsecuentes.

#### **Organización de Naciones Unidas (ONU)**

Desde hace mucho tiempo, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha trabajado en favor de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. La preocupación por el derecho al bienestar está presente en su marco regulatorio, basándose, en todo momento, en los derechos humanos, las libertades fundamentales y la igualdad.

A partir de los años cincuenta, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social aprobaron varias resoluciones relativas fundamentalmente a la prevención y la rehabilitación. Los textos, cuyo interés actual es principalmente histórico, han sido recogidos en una valiosa colección en la obra pionera *Disabled Persons and International Organizations*, de Maria Rita Saulle (Roma, 1982).

El Consejo Económico y Social parece haber sido particularmente activo. En 1950 aprobó una importante resolución sobre la Rehabilitación Social de los disminuidos físicos. Cabe mencionar, en particular, dos resoluciones aprobadas en los años setenta, porque son los primeros síntomas del paso de un criterio de *atención*, a uno basado en los derechos. En 1971, la Asamblea General aprobó una resolución titulada “Declaración de los Derechos del Retrasado Mental”.<sup>23</sup> En 1975, la Asamblea General aprobó otra resolución histórica titulada Declaración de los Derechos de los Impedidos.<sup>24</sup>

Los años ochenta marcaron el paso irreversible del modelo de atención al modelo de derechos. El año 1981 fue proclamado Año Internacional de los Impedidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el lema *Participación e Igualdad Plenas*. El decenio comprendido entre 1983 y 1992 fue proclamado Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos. La Asamblea General aprobó en 1982 una histórica resolución titulada Programa de Acción Mundial para los Impedidos.<sup>25</sup>

El Programa de Acción Mundial pedía que se realizara una vigilancia periódica en los ámbitos nacional, regional e internacional. El primer examen internacional importante se celebró en 1987, y el segundo en 1992<sup>26</sup>, en el cual no hubo grandes progresos. El examen de 1987 realizado en Estocolmo en la Reunión Mundial de Expertos encargados de examinar la ejecución del Programa Mundial de Acción para los Impedidos recomendó, que se elaborase una convención sobre los derechos humanos de las personas con discapacidades. El gobierno italiano propuso una convención durante el cuadragésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General en 1987. Para 1989, el gobierno de Suecia formuló que se elaborase una convención durante el cuadragésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, sin resultado alguno. Este fue el antecedente de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Son varios los documentos emanados de los diferentes órganos de la ONU que abordan los derechos de las personas con discapacidad, resaltando para efectos del presente apartado solamente a tres:

---

<sup>23</sup> Resolución 2856 (XXVI) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1971.

<sup>24</sup> Resolución 3447 (XXX) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1975.

<sup>25</sup> Resolución 37/52 de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1982.

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, el Informe del Secretario General sobre la aplicación del Programa de Acción y el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos, documento de las Naciones Unidas A/ 47/415, de 11 de diciembre de 1992.

La *Declaración de los Derechos de los Impedidos* adoptada por la Asamblea General de la ONU, en 1975, define en su artículo 1° que: *Impedido es toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades mentales.*

En las *Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad* (1993), se especifica la *discapacidad* como una *deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental.* Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio. Y *minusvalía* como *la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con los demás.*

El empleo de esas dos palabras, "discapacidad" y "minusvalía", debe considerarse teniendo en cuenta la historia moderna de la discapacidad, ya que durante el decenio de 1970, los representantes de organizaciones de personas con discapacidad, y profesionales en la esfera de la discapacidad, se opusieron firmemente a la terminología que se utilizaba.

Actualmente, la *Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad* en su artículo 1 párrafo 2, señala: *Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*

### **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)**

Desde 1980, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha recopilado información sobre la educación especial.

En 1994, la UNESCO organizó una Conferencia Mundial sobre la Educación Especial en Salamanca, España, en la que estuvieron representados más de 90 países. En ella se

aprobó la Declaración y Marco de Acción de Salamanca, que se inspira en los preceptos del artículo 6 de las Normas Uniformes, estableciendo que: *“Los Estados deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados, y deben velar por que la educación de las personas con discapacidad constituya una parte integrante del sistema de enseñanza”*. La Declaración insta a los gobiernos a adoptar la educación integrada con carácter de ley o política. El marco de acción, por su parte, define las *necesidades educativas especiales* como aquellas necesidades que se derivan de discapacidades o dificultades de aprendizaje; el principio rector es que las escuelas deberían acoger a todos los niños, con una pedagogía centrada en el niño.

La UNESCO ha venido prestando especial atención a una educación que incluya a las personas con discapacidad, como estrategia para alcanzar el objetivo de educación para todos.

### **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social, y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos.

En lo que respecta a la discapacidad, la OIT se basa en los principios de igualdad de oportunidades, igualdad de trato y no discriminación. Estos principios han sido proclamados en:

- El Convenio 159 de la OIT (1983), relativo a la Rehabilitación Profesional y el Empleo (Personas con Discapacidad) y la Recomendación 168, donde ambos instrumentos utilizan el mismo concepto de “persona invalida”, como toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo, queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.
- La Recomendación 99 sobre Rehabilitación Profesional de las Personas con Discapacidad (1955) estipula que el “invalido” es toda persona cuyas posibilidades de

obtener y conservar empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental.

Los conceptos empleados dentro de estos instrumentos son en función del empleo y se aclaró que la reproducción de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM) de la OMS dentro de los mismos podía dar lugar a una dificultad de interpretación.

Hasta este punto, se concluye que la ONU y sus organismos especializados continúan su esfuerzo de asistencia a los Estados Miembros para la consecución de la igualdad de oportunidades para todos, incluidas las personas con discapacidad, en la vida y en el desarrollo social.

### **Organización de Estados Americanos (OEA)**

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó el 7 de junio de 1999 la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,<sup>27</sup> significando un gran avance regional.

Con esta Convención, los Estados reafirmaron que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que el resto de la sociedad.

La Convención define la discapacidad como una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social (artículo 1).<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Palacios Ortega, Ana Elena. *Discriminación hacia las personas con discapacidad: Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. CNDH, MÉXICO, 2002, <http://www.cndh.org.mx/Principal/document/campanas/Discriminacion.pdf>, p.3

<sup>28</sup> OEA, *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, OEA, Guatemala, 1999.

Este instrumento busca eliminar la discriminación de la que suelen ser objeto las personas con discapacidad y lograr el efectivo goce de sus derechos.

### **Principales violaciones a los derechos de las personas con discapacidad**

Una persona con discapacidad se enfrenta diariamente a limitaciones y barreras que les impone la incomprensión, discriminación, rechazo y la falta de solidaridad, provocando que la diferencia que representa su condición se perciba como motivo de exclusión.

Entre las violaciones más comunes a los derechos de las personas con discapacidad se encuentran:

- El derecho a no ser sometido a torturas y tratos inhumanos o degradantes, al ser internados en instituciones para atender su discapacidad. Quienes padecen discapacidades mentales, discapacidades físicas múltiples o profundas son particularmente vulnerables.
- La mayoría de las personas dan por sentada la capacidad de trasladarse sin trabas; sin embargo, los servicios ordinarios de transporte, la arquitectura y las comunicaciones son inaccesibles.
- No disfrutar de plena libertad de asociación. La incapacidad legal sigue existiendo en relación con la participación en procesos judiciales y en la prestación de testimonio.
- Es frecuente que las personas con discapacidad apenas tengan voz en el proceso democrático. Incluso, cuando se hacen oír, no necesariamente se les escucha. La falta de participación en el debate político puede dar lugar a que se formulen políticas sin la intervención activa de los grupos que con más probabilidad se verán afectados por su resultado; puede llevar a su aislamiento respecto de los procesos democráticos y al escepticismo acerca de la posibilidad de que se les haga justicia en aplicación de la ley.
- El derecho a presentarse a las elecciones y a votar a menudo se les niega explícitamente a algunas personas con discapacidad. Aún cuando el derecho al voto esté protegido por la ley, en la práctica un sin número de factores pueden

anularlo; entre ellos figuran la falta de colegios electorales accesibles, de material (por ejemplo, en Braille) y de transporte especial a las casillas electorales.

- La exclusión de los niños con discapacidad del sistema educativo ordinario, y de los beneficios de la formación y la orientación profesional.
- El casi nulo papel que desempeñan en el mercado laboral libre. Las perspectivas de empleo para las personas con discapacidad en todo el mundo aún siguen siendo penosas, lo que refleja, en cierta medida, un nivel innecesariamente bajo de desempeño académico y probablemente, una falta de voluntad de garantizar que los mercados laborales respondan debida y positivamente a la diferencia que supone la discapacidad.<sup>29</sup>

En general, la forma en que la sociedad se refiere a las personas con discapacidad refleja una imagen negativa, en donde no se reflexiona sobre el hecho de que la discapacidad es sólo una de las múltiples características que posee una persona, porque al considerarse sólo ese aspecto, se nulifica la posibilidad de percibirla como otro ser, del que podemos aprender y convivir, además de no respetar su dignidad y derechos.

El principio de igualdad es y será por siempre la piedra angular de los Derechos Humanos, por radicar su importancia en garantizar derechos y limitar privilegios; así como favorecer el desarrollo, la creación de una sociedad más justa y equitativa, y significar una condición necesaria para la convivencia humana dentro de un sistema de justicia.

Como se puede observar, en los últimos años se ha producido un progreso destacable desde los instrumentos internacionales de derechos humanos como principal fuerza motriz para el cambio en la esfera de la discapacidad. El respaldo sin reservas de una perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos, ha servido para presionar de forma natural al sistema de derechos humanos para que responda de forma positiva y apropiada.

---

<sup>29</sup> Anna Bruce, *et al. Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*, ONU, Nueva York y Ginebra, 2002, Consultado el 27-diciembre-2004, 17:00, <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/disability.pdf>. pp. 18-20.

## 1.2 Análisis del marco normativo para personas con discapacidad

### 1.2.1 Ámbito internacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece por un lado la igualdad de todas las personas y por otro la prohibición de discriminación por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>30</sup> Por su parte el artículo 39 establece que las políticas públicas deberán crearse y ejecutarse en beneficio de la población.

En el marco internacional, “es a partir de los años cincuenta que la Organización de las Naciones Unidas empieza a abordar temas relativos a la prevención y la rehabilitación de las personas con discapacidad, transformando su discurso basado en criterios de “atención” a uno basado en criterios de “derechos”. En esta lógica, se aprueba en 1971 la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental y en 1975 la Declaración de los Derechos de los Impedidos.

Los años ochenta marcaron el camino irreversible del modelo de “atención” al modelo de “derechos”, con la proclamación en 1981 del Año Internacional de los Impedidos, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo el lema “*Participación e igualdad plena*”.

Sin embargo, en los dos últimos decenios se ha producido un extraordinario cambio de perspectiva, ya que los instrumentos internacionales ya no hacen referencia sólo a la asistencia social hacia este sector, sino al reconocimiento y ejercicio de sus derechos. En lo esencial, la perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos supone la erradicación paulatina de aquella vieja visión de caridad y reconoce que dichas personas son poseedoras de derechos y libertades.

---

<sup>30</sup> Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma el derecho de todas las personas, sin distinción alguna, al matrimonio, a la propiedad, a la igualdad en el acceso a los servicios públicos, a la seguridad social y al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Los tratados internacionales de derechos humanos, la *Declaración de los derechos del retrasado mental* y la *Declaración de los derechos de los Impedidos* dan sentido concreto a los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En la *Declaración sobre progreso social y desarrollo*<sup>31</sup>, se proclama la necesidad de proteger los derechos de las personas física y mentalmente menos favorecidas y de asegurar su bienestar y rehabilitación. Asimismo, se garantiza a todos el derecho a trabajar y la oportunidad de hacer un trabajo tanto útil como productivo.

Si bien no existe un tratado que establezca como tal el derecho a la no discriminación, son múltiples los instrumentos internacionales que se han generado alrededor del tema. Para muchos, el derecho a la no discriminación es la puerta de entrada para garantizar todos los demás derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales). Con la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado mexicano tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos ahí establecidos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>32</sup>. La misma disposición se encuentra contemplada en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969.

<sup>32</sup> El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: "1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

<sup>33</sup> Entró en vigor en México el 23 de junio de 1981. El Artículo 1 señala: "1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano."

Sin embargo, existe una diferencia en cuanto a la obligación que los estados asumen respecto a los derechos económicos, sociales y culturales en relación con los derechos Civiles y Políticos, ya que tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos señalan que éstos primeros son derechos que deberán ir garantizando los Estados, de manera *progresiva*, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados<sup>34</sup>.

La batalla en el ámbito jurídico internacional, por comprometer cada vez mas a los Estados miembros de las Naciones Unidas, dio entrada el pasado 3 de mayo de 2008 a la *Convención sobre las personas con discapacidad*, misma que obliga los Estados a armonizar su legislación en los ámbitos federal y estatal, a los principios y previsiones legales de la Convención. En ese sentido, la entrada en vigor de dicha Convención implica una homogenización en términos legislativos y de políticas públicas, que permita, entre otros, la *capacitación* y la *potencialización* de las personas con discapacidad, así como la creación de programas de atención en salud, trabajo, educación especializada, cultura y deporte.

De lo anterior podríamos derivar, que para las personas con discapacidad, al igual que para el resto de las personas, los derechos *civiles y políticos* son exigibles de manera inmediata al Estado, cuando en cambio los derechos denominados *económicos sociales y culturales*, deberán ser cumplidos de forma programática por los Estados, tomando en cuenta sus capacidades.

---

34 La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala en el apartado "Derechos económicos, sociales y culturales", Artículo 26. Desarrollo Progresivo: " Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados". Por su parte, el artículo 2 del PIDESC señala: Artículo 2: "1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Estos derechos serían entre otros: derecho al trabajo; condiciones equitativas de trabajo; nivel adecuado de vida, alimentación, vestido, vivienda; salud física y mental; educación; cultura; progreso científico, entre otros.

Por todo lo anterior, la aplicación de las prerrogativas de derecho internacional de los derechos humanos en nuestra ciudad, cabe preguntarse si estos derechos se estarían garantizando a las personas con discapacidad, a través de un programa de ayuda económica en su beneficio. Es pertinente valora si este tipo de ayuda económica sería la puerta de entrada para que puedan hacerse efectivos en gran parte, los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de las personas con discapacidad. El criterio que aquí se tome, definirá si el programa deberá ser *universal* (como el de las personas adultas mayores) o si deberá ser *programático*, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del gobierno del Distrito Federal. El punto será discutido más adelante, pero nos interesa desde este momento, dejar abierta la discusión.

### 1.2.2 Ámbito del Distrito Federal

#### I) La Ley para Personas con Discapacidad para el Distrito Federal.

La *Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal*<sup>35</sup> señala la necesidad de normar las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para la integración social de las personas con discapacidad. Para ello, en los apartados relacionados con la legislación, se han establecido conceptos y atribuciones como los siguientes:

En su artículo 2, la ley define a una persona con discapacidad como “todo ser humano que presenta temporal o permanentemente una disminución en sus facultades físicas, intelectuales, o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal”. Esta definición no cuenta con la perspectiva de los derechos humanos.

Por otro lado, al señalar las atribuciones del Jefe de Gobierno en su artículo 5, obliga a diseñar políticas que garanticen la igualdad de derechos de las personas con discapacidad; a planear y ejecutar un *Sistema de Identificación de las Personas con Discapacidad*, el cual consistirá en la creación de un padrón destinado a la planeación, diseño y aplicación de políticas para identificar, registrar y atender los distintos tipos de

---

<sup>35</sup> El reglamento de la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de noviembre de 2006. Aún cuando la ley se promulgó el 21 de diciembre de 1995.

discapacidades. Además, prevé la obligación estatal de planear, ejecutar y difundir el *Programa de Desarrollo e Integración para las personas con discapacidad del Distrito Federal*. De igual manera, establece la obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de constituir el *Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad*. De lo anteriormente señalado, en la actualidad se cuenta con el *Consejo Promotor para la Integración de las personas con discapacidad del Distrito Federal*. En este sentido sería beneficioso desarrollar el *Programa de Desarrollo e Integración para las personas con discapacidad del Distrito Federal*, como la misma ley lo indica. Lo anterior no explicita las obligaciones del Estado.

En cuanto al Reglamento es importante decir que, éste no contempla lineamientos o criterios a seguir para su puesta en marcha. El Reglamento sí establece las reglas del funcionamiento del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. El Consejo fue instalado en 2001 y de acuerdo al mismo Reglamento cada delegación deberá conformar uno similar.

## **II) Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal<sup>36</sup>.**

Establece como obligación de las autoridades locales del Distrito Federal, garantizar que toda persona goce, sin discriminación de los derechos y libertades establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados en los que México sea parte; eliminar los obstáculos que limiten en la práctica, el ejercicio del derecho humano a la no discriminación, e impiden el pleno desarrollo de las personas con discapacidad, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del Distrito Federal. En relación con el marco normativo que rige en materia de discriminación, la ley señala que se deben considerar las normas de derechos humanos como criterios orientadores de las políticas, programas y acciones, a efecto de hacerlos más eficaces.

Define como *grupos en situación de discriminación*, entre otros, las personas que viven con discapacidad y problemas de salud mental. El concepto de discapacidad lo determina

---

<sup>36</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de Distrito Federal el 19 de julio de 2006.

como “todo ser humano que presenta temporal o permanentemente una disminución en sus facultades físicas, intelectuales, o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal”; mientras entiende por discriminación “toda distinción, basada en la discapacidad, que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas”.

Por otro lado, considera como medidas positivas “las acciones que, con el objetivo de establecer la igualdad de oportunidades y de trato de forma efectiva y real, permitan compensar, corregir o redistribuir aquellas situaciones o cargas que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales discriminatorios”.

Instaura, entre otras, como obligaciones de los entes públicos:

- Vincular el diseño de las acciones de sus programas operativos anuales y sus presupuestos, según sea el caso, para el cumplimiento del objeto de la Ley;
- Tomar en cuenta las necesidades y experiencias de las personas o grupos en situación de discriminación en todos los programas destinados a erradicar la pobreza, promover espacios para su participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas correspondientes;
- Fomentar la formación y capacitación de los servidores públicos del Distrito Federal en materia del derecho a la no discriminación.
- Promover un entorno urbano que permita el libre acceso y desplazamiento de las personas con discapacidad;
- Procurar la accesibilidad a los medios de transporte público de uso general, para las personas con discapacidad;
- Promover que todos los espacios e inmuebles públicos que presten servicios a la comunidad en el Distrito Federal, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para el acceso, libre desplazamiento y uso, priorizando las necesidades de personas con discapacidad;
- En materia de educación, en el ámbito de su competencia, promover el acceso de las personas al aprendizaje, enseñanza permanente sobre la base del respeto de los derechos humanos, la diversidad, la tolerancia, no practicar la discriminación de

ningún tipo, así como procurar y garantizar su acceso y permanencia en las actividades educativas regulares en todos los niveles;

- Crear programas permanentes de capacitación para el empleo, fomentar la integración laboral, así como crear espacios de recreación adecuados, y contar con tratamientos y medicamentos adecuados.

### **III) Ley de Desarrollo Social**

En ella se señala que sus disposiciones tienen por objeto que la administración pública cumpla con la responsabilidad social del Estado, y asuma las obligaciones constitucionales en la materia para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales; disminuir la desigualdad en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales; integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social, impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones, grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público, revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad e implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.

En cuanto a la exigibilidad de los derechos sociales, establece la obligación de avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen plenamente la exigibilidad.

Con respecto a los principios de la política de desarrollo social, la Ley de Desarrollo Social, establece los siguientes:

- **UNIVERSALIDAD:** La política de desarrollo social está destinada a todos los habitantes de la ciudad y tiene como propósito el acceso de todas las personas al

ejercicio de sus derechos sociales, así como al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida.

- **IGUALDAD:** Constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales;
- **EQUIDAD DE GÉNERO:** La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo;
- **EQUIDAD SOCIAL:** Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra;
- **JUSTICIA DISTRIBUTIVA:** Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social;
- **EXIGIBILIDAD:** Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente;

Reafirmando el concepto de *Universalidad*, la ley en mención establece en su artículo 8, que toda persona tiene derecho a beneficiarse de las políticas y programas de desarrollo social, siempre que cumpla con la normativa aplicable. Sin embargo, de manera limitativa, establece más adelante que “cuando por razones presupuestales, un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico”.

En lo que se refiere a las atribuciones que corresponden a las delegaciones políticas, contempla realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de desarrollo

social. En lo referente a la *Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social*, se establece la obligación de evaluar el proceso de planeación y de ejecución de los programas y subprogramas, así como el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de los programas de manera conjunta con los responsables de la ejecución;

- Requiere que los programas cumplan, por lo menos, con los siguientes lineamientos y mecanismos de operación:
- La entidad o dependencia responsable del programa.
- Los objetivos y alcances
- Sus metas físicas
- Su programación presupuestal
- Los requisitos y procedimientos de acceso
- El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana
- Los mecanismos de evaluación y los indicadores
- Las formas de participación social
- La articulación con otros programas sociales

Asimismo, se establece que cada uno de los programas deberá tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios, y que serán auditables en términos de la legislación vigente por los órganos facultados para ello. La información general sobre el número de participantes o beneficiarios, el monto de los recursos asignados, su distribución por sexo y grupos de edad y su distribución por unidades territoriales serán de conocimiento público.

#### **IV) Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal**

Este ordenamiento jurídico establece que los derechos sociales universales son aquellos que se dirigen a satisfacer las necesidades básicas de las personas como la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo. Para garantizar el cumplimiento de tales derechos, la administración pública del Distrito Federal formulará, divulgará y aplicará mecanismos de exigibilidad e instrumentos de accesibilidad a los programas, para la ciudadanía.

El principio de igualdad y no discriminación regirá como eje rector de la política pública en todas las acciones, medidas y estrategias de la Administración Pública del Distrito Federal, en materia de desarrollo social. Agregando que su incumplimiento será atendido y sancionado en el marco de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

También se indica que en la planeación, ejecución y evaluación de los programas deberán incorporarse las medidas contempladas en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

El Reglamento crea la obligación de incluir en el *Programa de Desarrollo Social*, entre otros, lo siguiente:

- Estrategias para lograr la universalidad de los derechos de desarrollo social, e indicadores de medición de avance de su cumplimiento;
- Instrumentos y mecanismos para la construcción de indicadores para la medición de la desigualdad y la exclusión social;
- Mecanismos de articulación y complementación entre programas para el logro de la integralidad de la política social;
- Definición de criterios de prioridad para los programas que requieran de una estrategia de territorialización;
- Mecanismos específicos para la exigibilidad de acceso y cumplimiento de los programas;
- Mecanismos, procedimiento, tiempos de participación de la ciudadanía en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales;
- Medidas concretas para el cumplimiento de la *Ley de Austeridad para el Gobierno del Distrito Federal*, indicadores de costo-beneficio de los programas, la optimización de tiempos de atención, límites para la autoridad en los tiempos de respuesta y establecimiento de mecanismos de evaluación de la vocación de servicio y la calidad de atención a la ciudadanía;
- Medidas concretas para el cumplimiento de la *Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal*, e

- Instrumentos, mecanismos e indicadores para la construcción del *Índice Global del Cumplimiento* de los derechos humanos integrales y del desarrollo social en el Distrito Federal.

En otro apartado el Reglamento establece el deber de la Secretaría de tener disponible, en lenguaje accesible y apropiado para las personas con discapacidad, el Programa general así como los programas de educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo, y de atención prioritaria, destinados de manera específica a dicha población. Estas versiones deberán ser disponibles en el Sistema, en un plazo que no exceda los 60 días hábiles después de su aprobación. Por otro lado, prevé la obligación de diseñar, dentro del primer año a partir de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tome posesión de su cargo, los indicadores necesarios para medir la desigualdad social y construir un índice de cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal.

Se establece una situación de excepción al principio de *universalidad*, por razones presupuestales; siendo que en ese caso, se aplicará en sus primeras fases el *método de focalización territorial* consistente en el otorgamiento de los beneficios del programa a todos los habitantes que reúnan los requisitos en los ámbitos socio-espaciales seleccionados, y excepcionalmente se podrá realizar la focalización por personas o por hogares, debiéndose justificar en todos los casos la aplicación de dicho criterio.

Derivado de lo anterior, cada año la Secretaría deberá publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Sistema, la relación y clasificación de las unidades territoriales conforme a su grado de desarrollo socio-económico.

Los criterios y lineamientos que establezca el Gobierno del Distrito Federal para definir, identificar y medir las condiciones de desarrollo social de la población según su delimitación territorial, son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social del Distrito Federal.

Para su definición, deberá utilizar, al menos, la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como el Sistema de Información Estadística, Geográfica y Económica del Distrito Federal.

Para definir el grado de desarrollo socio-económico de las unidades territoriales, deberán construirse índices que incluyan, al menos, los siguientes campos:

- Ingreso del hogar y porcentaje con respecto al ingreso por hogar promedio en el Distrito Federal;
- Grado de escolaridad;
- Empleo formal y trabajo informal;
- Seguridad social formal y/o instrumentos de protección social y cobertura;
- Propiedad y características de la vivienda;
- Brechas de desigualdad de género;
- Brechas de desigualdad por razones étnicas;
- Brechas de desigualdad por condición de discapacidad;
- Tasas de violencia familiar;
- Densidad de delitos violentos;
- Densidad de población privada de su libertad;
- Densidad de faltas administrativas;
- Problemática de adicciones;
- Disponibilidad de áreas verdes;
- Disponibilidad de infraestructura cultural;
- Disponibilidad de espacios deportivos y recreativos;
- Otros que se estime convenientes.

Por otro lado, se contempla la posibilidad de que una misma familia, o cualquier de sus miembros, puedan ser sujetos de apoyos en dos o más programas sociales, siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso que establezca cada programa.

En el caso de que las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social, deberán establecer anualmente los lineamientos y mecanismos de operación en los que se incluirán, al menos:

- La dependencia o entidad responsable del programa;

- Los objetivos y alcances;
- Sus metas físicas;
- Su programación presupuestal;
- Los requisitos y procedimientos de acceso;
- Los procedimientos de instrumentación;
- El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana;
- Los mecanismos de exigibilidad;
- Los mecanismos de evaluación y los indicadores;
- Las formas de participación social;
- La articulación con otros programas sociales.

Los programas sociales que impliquen la transferencia de recursos financieros o materiales a personas físicas o morales deberán integrar un padrón de beneficiarios por cada uno de los programas, el cual será incorporado en el Sistema. La información de todos los programas sociales será pública, con respecto al número de beneficiarios, su distribución por sexo y grupo de edad, los recursos asignados y su distribución por unidades territoriales. Esta información se actualizará anualmente y estará disponible a través del Sistema.

El padrón de beneficiarios, salvo características específicas del programa o casos excepcionales, contendrá los siguientes datos personales:

- Nombre completo;
- Lugar y fecha de nacimiento;
- Sexo;
- Edad;
- Pertenencia étnica;
- Grado máximo de estudios;
- Tiempo de residencia en el Distrito Federal;
- Domicilio;
- Ocupación;
- Datos de los padres o tutores, en su caso, y
- Clave Única de Registro de Población.

## **V) Reglamento del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad**

Se establece que el *Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad* es un órgano de consulta presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuyo objeto es proponer acciones específicas de concertación, coordinación, planeación, promoción de los trabajos necesarios para garantizar condiciones que favorezcan la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad, así como intervenir en la evaluación de programas destinados a personas con discapacidad en materia de orientación, prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades. El Consejo distribuye su trabajo en comisiones y ocho grupos de trabajo, además de los ya mencionados 16 consejos delegaciones, que hasta el 9 de de julio de 2007 se estableció su instalación.<sup>37</sup>

La práctica ha demostrado las dificultades que tiene el reunir a todos los integrantes del Consejo Promotor, es decir a la mayoría de las sesiones los titulares no asisten y son representados por servidores públicos, que no cuentan con la autoridad para la toma de decisiones, por lo que la propuesta del diseño e implementación de políticas públicas se vuelve complicada. Aún cuando las propuestas que emanen de este Consejo están sujetas a la voluntad y presupuesto de las autoridades, es de suma importancia que se de seguimiento puntual a los acuerdos de dicho Consejo.

## **VI) Reglamento de la Ley de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal**

Con el propósito de establecer las responsabilidades de cada ente público se emitió en el 2006, a más de diez años de aprobada la Ley de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal su Reglamento, el cual regula las atribuciones de la administración pública, el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, el sistema de registro de las personas con discapacidad, la

---

<sup>37</sup> Acta XXXIV sesión ordinaria, 9 de julio de 2007, del Consejo Promotor para la Integración al desarrollo de las Personas con Discapacidad, Acuerdo SO/XVII/21/03

promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad, los descuentos, los estímulos fiscales y las recompensas, facilidades arquitectónicas y el desarrollo urbano, preferencias para el libre desplazamiento y transporte, así como las sanciones. Parte de estas atribuciones recaen en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

En su artículo 10 se señalan las facultades del DIF-DF:

I. Planear, organizar, integrar, dirigir y controlar de acuerdo a las normas y lineamientos establecidos, los programas de desarrollo e inclusión de las Personas con Discapacidad;

II. Promover mecanismos de concertación y de coordinación en materia de asistencia social que permitan vincular esfuerzos, evitar duplicidades y canalizar adecuada e integralmente los apoyos a la población con discapacidad;

III. Promover, instrumentar y ejecutar mecanismos para fortalecer la oferta de servicios, así como el establecimiento y desarrollo de programas interinstitucionales integrales de asistencia social en beneficio de las personas con discapacidad;

IV. Impulsar y fomentar el desarrollo de las capacidades de las personas con discapacidad, de sus familias y de la comunidad para que contribuyan a hacer frente por sí mismos a sus condiciones de adversidad;

V. Establecer el servicio de información sobre la Asistencia Social a personas con discapacidad en el Distrito Federal que incorpore datos relevantes sobre las instituciones públicas y privadas, dedicadas a la asistencia de este sector de la población;

VI. Impulsar la creación de fondos mixtos, programas de trabajos comunitarios, campañas de concientización ciudadana; la adecuación de la infraestructura y de los servicios, entre otras acciones que den mayor eficiencia y fomenten la generación de mayores recursos en apoyo de la población con discapacidad y sus familias;

VII. Proponer y promover modificaciones a leyes, reglamentos y procedimientos, y emitir recomendaciones de interés general para mejorar la organización y prestación de los servicios asistenciales, así como para garantizar los derechos y consideración social de las personas con discapacidad;

VIII. Elaborar e impulsar políticas, programas y acciones específicos para la ampliación de cobertura de servicios y la atención e integración social y familiar de la población con discapacidad de escasos recursos, que oriente la canalización de los recursos y esfuerzos en materia de asistencia social;

IX. Realizar y apoyar estudios e investigaciones y promover el intercambio de experiencias en materia de asistencia social para personas con discapacidad que permitan la determinación de sujetos, grupos, áreas geográficas y servicios de carácter prioritario, y

X. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables en la materia.

El Reglamento, en comento, en el artículo 11, prevé que para el desarrollo de sus facultades el DIF-DF realizara las siguientes acciones:

- I. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de las personas con discapacidad;
- II. Vigilar que los menores con discapacidad sean admitidos y permanezcan recibiendo los servicios que otorgan los Centros de Atención y Desarrollo Infantil y los Centros de Atención Infantil Comunitaria;
- III. Promover en los Centros de Desarrollo Infantil y Centros de Atención Infantil Comunitaria, Estancias Infantiles y Guarderías del sector público y privado, la atención integral de los menores con discapacidad;
- IV. Formular, promover y ejecutar programas de capacitación dirigidos al personal asignado a la atención de los menores con discapacidad, con la finalidad de mejorar su aceptación y atención;
- V. Brindar los apoyos en materia de diagnóstico, servicios terapéuticos y rehabilitatorios a los centros educativos regulares públicos y privados como estancias, centros de desarrollo infantil y escuelas de educación básica, cuando éstos lo soliciten, así como informar a los familiares sobre los lugares y servicios especializados a los que podrán recurrir;
- VI. Capacitar y sensibilizar al personal asignado y a la comunidad escolar en la calidad de la atención de menores con discapacidad;
- VII. Asesorar, orientar y atender psicológicamente a la familia, propiciando la aceptación, respeto e integración de los menores con discapacidad;
- VIII. Promover la enseñanza, el manejo y la difusión de los lenguajes de Señas y Sistema Braille a través de los Programas de Capacitación del personal operativo del DIF-DF y otras áreas del Gobierno encargadas de atender a personas con discapacidad auditiva y visual;
- IX. Llevar a cabo acciones en materia de rehabilitación de personas con discapacidad, en centros no hospitalarios y vigilar la observancia, por parte de organizaciones públicas y privadas, de las normas oficiales mexicanas en materia de asistencia social y en su caso generar las recomendaciones que al efecto correspondan, y
- X. Operar Unidades Básicas de Rehabilitación Comunitarias para personas con discapacidad de escasos recursos, las cuales atenderán las necesidades de rehabilitación prioritarias de este sector de la población. En estas Unidades se establecerán prioridades de acuerdo con el diagnóstico y pronóstico, atendiendo a la vulnerabilidad del usuario y a la trascendencia de los efectos en caso de no recibir la atención.

## VII) Programa General de Desarrollo 2007- 2012

Para efectos de esta investigación, es esencial lo que se establece en el *Eje 2* del Programa, que se refiere a la Equidad, en donde de manera clara y contundente se señala que el Estado es responsable de promover la equidad; dado que la marginación y la desigualdad limitan severamente las posibilidades de desarrollo de un amplio número de personas. La pobreza, la discriminación y la iniquidad reducen las opciones de vida y amenazan la capacidad de elección y la libertad. Además, son un impedimento para la prosperidad de las ciudades y naciones, porque reducen las oportunidades de contribuir al crecimiento y bienestar social.

Por otro lado, se encuentra que es prioridad del gobierno combatir las causas que originan la pobreza y la exclusión, dotar a los grupos excluidos de las herramientas necesarias, para que tengan la capacidad de hacer frente a las condiciones adversas del entorno; asumir el compromiso inquebrantable con la lucha contra la desigualdad, la discriminación y la pobreza.

En el apartado de *Perspectiva*, establece que es obligación del gobierno promover una ciudad democrática, que reconozca y garantice el goce de los derechos para todos y todas. Una ciudad donde prevalezca una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social, que habrá de erradicar la discriminación.

En cuanto al apartado de *Diagnóstico*, en concreto al referirse a la desigualdad y desarrollo social, establece que en el Distrito Federal aproximadamente 2% de los habitantes de la ciudad tiene algún tipo de discapacidad física o mental. “Entre las personas con capacidades diferentes, la infancia debe tener un trato especial, fundamentalmente para asegurar la permanencia en el sistema de educación y disminuir los índices de inasistencia. Las condiciones de accesibilidad de la infraestructura urbana y los espacios públicos hacen que estemos lejos de ser una ciudad sin obstáculos, favorecedora del desarrollo de las habilidades humanas y la creación de condiciones de equidad, donde se limitan las posibilidades de apropiación del entorno inmediato y la ciudad en general por parte de todas y todos los habitantes de la Ciudad de México”.

Entre las estrategias señaladas por el gobierno del Distrito Federal para combatir la iniquidad social, están las siguientes:

- Todas las acciones y programas de gobierno se deben regir por el principio de la equidad.
- Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado. Esta perspectiva se llevará a la realidad mediante una lógica donde los programas sociales serán instrumentos para hacer realizables los derechos de los ciudadanos y éstos tendrán los medios necesarios para exigirlos.
- Para producir una dinámica de mejora continua de los programas sociales y del uso de los recursos destinados a la política social, se construirá un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática.
- Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a personas con capacidades diferentes.

Dentro de sus objetivos, el Programa establece en el caso que nos ocupa, lo siguiente:

- Erradicar la violencia y discriminación de que son objeto las mujeres y consolidar el pleno goce de sus derechos.
- Instituir la perspectiva de género como criterio fundamental, permanente, en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- Transformar la ciudad en un lugar favorable para el crecimiento y desarrollo de todos los niños, niñas y jóvenes, que brinde confort a los adultos mayores y que sea amable con la población con capacidades diferentes.
- Ampliar las políticas y programas de atención para las personas con discapacidad, para garantizarles el goce de sus derechos sociales y de su derecho a la ciudad.

## VIII) Programa de Desarrollo Social 2007 a 2012<sup>38</sup>

Este Programa pretende lograr un adecuado nivel de calidad de vida para el conjunto de la sociedad a fin de disminuir las profundas desigualdades económicas, sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad. Para el Gobierno del Distrito Federal, invertir en la gente y ampliar sus posibilidades de desarrollo es una obligación. Es prioridad combatir las principales causas que originan la pobreza y la exclusión, dotando a los grupos excluidos de las herramientas necesarias para que adquieran las capacidades necesarias que les permitan superar las adversas condiciones económicas y sociales. Sienta de manera clara que la pobreza, la discriminación y la iniquidad reducen las opciones de vida y amenazan la capacidad de elección y la libertad.

En la planeación de la política social del Distrito Federal se establece como uno de los ejes transversales el de Equidad de Género e Igualdad Sustantiva y No Discriminación y como uno de los programas específicos para implementar, el de discapacidad.

La política social deberá tener como propósito esencial el cumplimiento de derechos reconocidos en la legislación nacional, los tratados internacionales y las normas locales<sup>39</sup> en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales.

El esquema teórico del presente programa señala entre otros objetivos: disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, impulsar una política de desarrollo social con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad

---

<sup>38</sup> Realizado por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal en diciembre de 2007.

<sup>39</sup> En el Distrito Federal están vigentes 33 leyes aprobadas por la ALDF que hacen referencia al ejercicio de los derechos básicos de todas y todos los ciudadanos: a la educación, a la vivienda, a la salud, a la alimentación, al desarrollo urbano incluyente, al medio ambiente sano, a la no discriminación, a la vida libre de violencia, a los derechos de las mujeres, a los derechos de las y los jóvenes, a los derechos de las y los niños, los derechos de las personas con discapacidad, los derechos de las personas adultas mayores, así como los derechos específicos, a formar una sociedad de convivencia, a becas para estudiantes de educación media superior, a la pensión ciudadana para las personas adultas mayores, a los útiles escolares para estudiantes de escuelas públicas, a los libros de texto gratuitos para alumnos y alumnas de secundarias públicas, a la interrupción legal del embarazo y al pago por la prestación de servicios ambientales, al fomento a las actividades de las organizaciones civiles y a la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.

social del Estado y a la ampliación del campo de lo público; revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad, fomentar la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales, implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra; fomentar la reconstrucción del tejido social urbano con base en, entre otras cosas, en la superación de toda forma de discriminación; establecer los mecanismos para que el Gobierno cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo social y avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad de los derechos sociales en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

En cuanto a la participación de la ciudadanía, prevé que el gobierno fomente la participación de los y las ciudadanas en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo social, y su contribución a las innovaciones en este campo.

Uno de los supuestos principales de este programa radica en abatir la desigualdad y la iniquidad.

Entre los compromisos para combatir la discriminación contra las personas discapacitadas, se encuentra garantizar el goce del derecho a una vivienda digna, adecuada y pertinente a sus condiciones económicas, físicas y culturales.

Dentro de los objetivos generales y específicos relacionados con el tema de la discapacidad, se encuentran:

- Construir y ejecutar el *Programa para la prevención y erradicación de la discriminación*, como un instrumento clave para garantizar que a ninguna persona o grupo social les sean negados o menoscabados sus derechos por razones de género, edad, apariencia física, preferencia sexual, situación de salud, actividad laboral, lugar de residencia, origen nacional, religión, preferencia política o cualesquiera otras. El afianzamiento de una cultura

de la equidad corre paralela al ejercicio del derecho a la no discriminación para todas y todos.

- Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros, las personas con discapacidad.

Los ejes rectores del Programa hacen hincapié en la articulación de las políticas, la transversalidad, la integralidad, la territorialidad, la progresividad<sup>40</sup> y la evaluación permanente (para lo cual se instaura el Consejo Evaluador de Desarrollo Social).

Para el cumplimiento de los objetivos, será indispensable la concordancia con las disposiciones de la Ley de Desarrollo Social, en cuanto a lograr incrementos reales anuales en el gasto social, y con base en los resultados de la evaluación interna y externa, mejorar la calidad, eficacia y eficiencia del gasto. La primacía del desarrollo social, como premisa vertebral, encuentra en el incremento permanente y progresivo del gasto social real una de sus principales concreciones.

También el Programa establece la necesidad de garantizar a las personas con discapacidad, el goce de sus derechos integrales y su posibilidad de uso y disfrute de la ciudad, de avanzar en la accesibilidad plena de la infraestructura urbana, edificios y servicios públicos, establecimientos mercantiles, calles y banquetas, y transporte público.

En relación con el tema del desarrollo institucional, el Programa prevé el mejoramiento de los procedimientos de planeación de la política social, garantizando información sistemática y actualizada, debidamente desagregada -al menos, por edad, sexo, ámbitos territoriales y pertenencia étnica- y procesada desde una perspectiva integral y transversal;

La evaluación del éxito de la política social se hará con relación al avance en contra de la desigualdad, la marginación y la pobreza, a la mejora de las condiciones de equidad para

---

<sup>40</sup> Advierte que: los ambiciosos objetivos de política social sólo pueden lograrse de manera progresiva, sostenida y acumulativa. Por ello la estrategia de progresividad es fundamental desde una perspectiva de planeación de largo plazo. Lo fundamental será lograr año con año avances reales que de manera creciente nos acerquen al cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.

las personas con discapacidad, al abatimiento de la discriminación y a la mejora de la cohesión social, así como al goce y ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.<sup>41</sup>

El Programa también establece como un fin, el reducir las brechas de desigualdad en el goce de los derechos para las personas con discapacidad, y garantizar su plena accesibilidad a la infraestructura urbana, servicios públicos y establecimientos mercantiles, *así como tender hacia la universalización del apoyo económico para las personas con discapacidad. De igual manera, visibilizar la discriminación como un asunto público de derechos humanos, reducir las prácticas discriminatorias en el Distrito Federal y mejorar la percepción sobre los valores de la diferencia, la tolerancia y la no discriminación.*

### **1.3 Datos estadísticos sobre las personas con discapacidad en el Distrito Federal**

#### **1.3.1 Estimaciones mundiales**

Las personas con discapacidad siguen formando parte de los grupos más marginados en todas las sociedades. Si bien puede decirse que el régimen internacional vigente de derechos humanos ha transformado la vida de muchos en todas partes del mundo, también es cierto que las personas con discapacidad no han percibido los mismos beneficios que el resto de la población.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha realizado algunas estimaciones sobre el número de personas con discapacidad en el mundo y sus principales regiones. La información proporcionada por los diversos países sobre dicho tema y su desagregación es extensa, cuantiosa y heterogénea, no obstante la ONU logró, a partir de elementos básicos, elaborar las siguientes evaluaciones:

---

<sup>41</sup> Las metas de impacto que se establecen definirán en qué medida hemos avanzado hacia la ciudad incluyente, igualitaria, equitativa y participativa con la que se compromete el Gobierno de la Ciudad de México.

- Alrededor del 10% de la población mundial, o sea 650 millones de personas, vive con una discapacidad. Constituyen la mayor minoría del mundo. Esta cifra sigue aumentando debido al crecimiento de la población, y al proceso de envejecimiento, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- En los países donde la esperanza de vida es superior a los 70 años, en promedio alrededor de 8 años o el 11.5% de la vida de un individuo transcurre con discapacidades.
- El 80 % de las personas con discapacidad viven en países en desarrollo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las tasas de discapacidades son notablemente más altas entre los grupos con menores logros educacionales. El promedio es de 19%, en comparación con 11% entre los que tienen más educación.
- En la mayoría de los países de la OCDE, se informa que las mujeres tienen una incidencia más alta de discapacidades que los hombres.
- El Banco Mundial estima que el 20% de los más pobres del mundo tienen alguna discapacidad, y tienden a ser considerados dentro de sus propias comunidades como las personas en situación más vulnerable.
- Se reconoce que las mujeres con discapacidad experimentan múltiples desventajas, siendo doblemente objeto de exclusión, uno por su género y otro por su discapacidad.
- Las mujeres y las niñas con discapacidad son particularmente vulnerables al abuso. Según una encuesta realizada en Orissa (India), prácticamente todas las mujeres y las niñas con discapacidad eran objeto de maltrato físico en el hogar, el 25% de las mujeres con discapacidades intelectuales fueron violadas y el 6% de las mujeres con discapacidad han sido esterilizadas por la fuerza.
- Según el UNICEF, el 30% de los niños de la calle tienen discapacidad.
- La mortalidad correspondiente a las niñas y niños con discapacidad puede alcanzar hasta un 80% en los países en los que la mortalidad de menores de cinco años en su totalidad ha disminuido por debajo del 20%, según el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, añadiendo que en algunos casos parecería que se está “*eliminando*” a esos niños.

- Los estudios comparativos sobre la legislación en materia de discapacidad indican que sólo 45 países cuentan con leyes contra la discriminación y otro tipo de leyes específicas a ese respecto.<sup>42</sup>

El cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales respecto a la generación y producción de información sobre población con discapacidad, ha originado que la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en coordinación con las Oficinas Nacionales de Estadística, y los productores de información sobre personas con discapacidad, integren la segunda versión del DISTAT,<sup>43</sup> en donde se publica la siguiente información:

<b>Porcentaje de personas con discapacidad en países seleccionados<sup>44</sup></b>		
Países	Años	Porcentajes
Alemania	1992	8.4
Australia	1993	18.0
Brasil	1991	0.9
Canadá	1991	15.5
Chile	1992	2.2
China	1987	5.0
Colombia	1993	1.8
España	1986	15.0
Estados Unidos	1994	15.0
India	1981	0.2

<sup>42</sup> [www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=34&pid=639](http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=34&pid=639), visitada el 29 de noviembre de 2008

<sup>43</sup> En la publicación denominada *Compendio de Datos Estadísticos sobre los Impedidos*, que estuvo a cargo de la Organización de las Naciones Unidas y que contiene información de 1975 a 1987 con la participación de 95 países aproximadamente, se generó información sobre discapacidad que se agrupó en una base de datos llamada DISTAT.

<sup>44</sup> INEGI. *XII CGPV 2000. Base de datos*. ONU. <http://unstats.un.org/unsd/disability/default.asp> (21 de abril de 2003).

Italia	1994	5.0
Japón	1987	2.7
Kenya	1989	0.7
Marruecos	1982	1.1
México	2000	1.8
Perú	1993	1.3
Reino Unido	1991	12.2
Sudáfrica	1980	0.5
Turquía	1985	1.4
Uruguay	1992	16.0

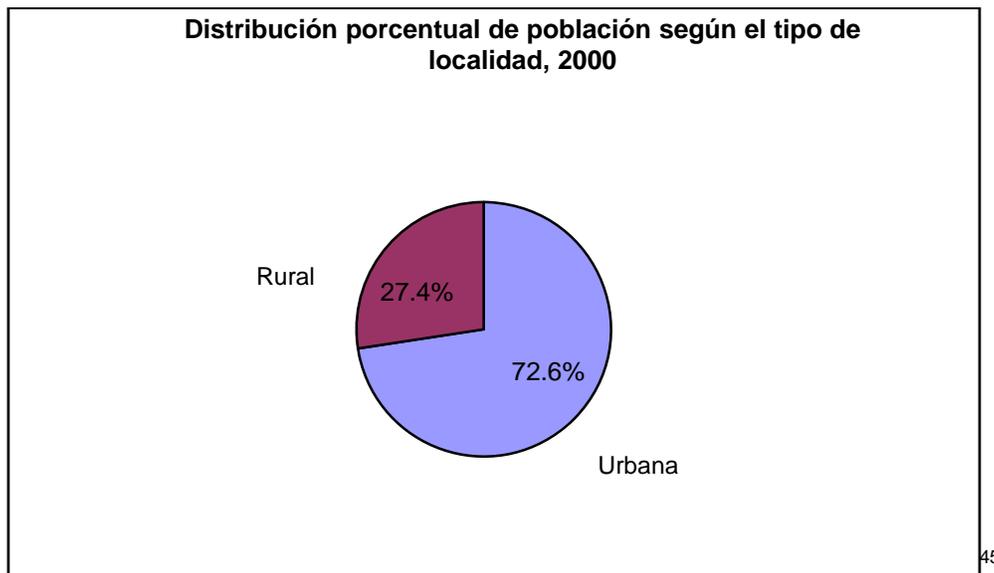
A pesar de los esfuerzos realizados por los distintos países y organismos internacionales, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (NUSD, por sus siglas en inglés) advierte que la información generada por los diversos países en relación al tema es amplia y diversa, provocando que los datos tengan una variación significativa, debido a aspectos conceptuales y de medición. Alcanzar una real comparación entre los países, requiere desarrollar clasificaciones y conceptos que puedan ser adoptados de manera uniforme.

### 1.3.2 Estimaciones en México

Los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, revelaron que a nivel nacional:

- ◆ Había un millón 795 mil personas con discapacidad, lo cual representó 1.8% de la población total.
- ◆ Hay mayor porcentaje de hombres con discapacidad (52.6%) que mujeres (47.4%).
- ◆ Los estados con mayor concentración porcentual de personas con discapacidad son: el Estado de México (10.5%), Distrito Federal (8.9%), Jalisco (7.7%) y Veracruz (7.6%).
- ◆ Los estados con menor porcentaje de población con discapacidad son: Baja California (0.4%), Tlaxcala, Quintana Roo y Colima (0.7% cada uno).
- ◆ Estudios realizados por la Organización Panamericana de la Salud (1992) señalan que la prevalencia de la discapacidad puede ser más alta en zonas

rurales que en las zonas urbanas. Para México, de acuerdo con los resultados censales, la prevalencia de discapacidad fue ligeramente mayor en las localidades rurales (2.7%) que en las urbanas (2.2%); no obstante, el peso demográfico de la población en estos dos ámbitos influyó en la distribución de las personas con discapacidad por tipo de localidad, ubicándose 72.6% de las personas con esta condición en las localidades urbanas y 27.4% en las rurales.



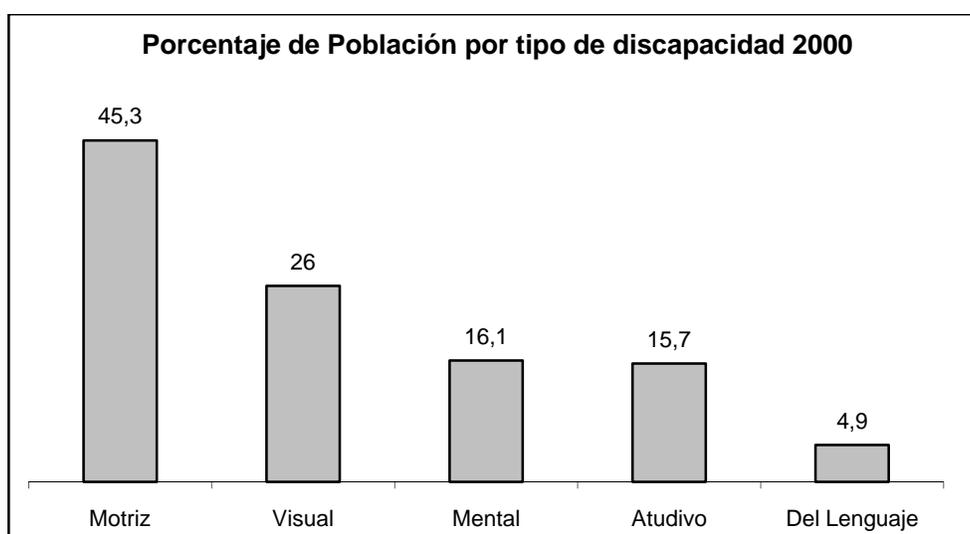
Además de establecer una aproximación sobre el número de personas con discapacidad y sobre su ubicación, también es importante conocer los tipos de discapacidad y sus impactos. El XII Censo General de Población y Vivienda 2000, consideró cinco tipos de discapacidad: motriz, visual, mental, auditiva y del lenguaje, agrupando el resto de los tipos en una categoría denominada otro tipo de discapacidad.

En lo que respecta a la clasificación del tipo de discapacidad, cabe señalar los siguientes datos:

---

<sup>45</sup> INEGI. XII CGPV 2000. Tabulados básicos.

- ◆ De acuerdo con el INEGI, el tipo de discapacidad más frecuente, en ese entonces, era la motriz (45.3%),
- ◆ El porcentaje de personas que presentaban alguna discapacidad de tipo visual era de 26%, en relación con el total de personas con discapacidad.
- ◆ El 16.1% del total de personas con discapacidad presentaban discapacidad mental.
- ◆ 16 de cada 100 personas con discapacidad tenían discapacidad auditiva.
- ◆ 5 de cada 100 personas con discapacidad, se caracterizaron por tener alguna discapacidad del lenguaje.<sup>46</sup>



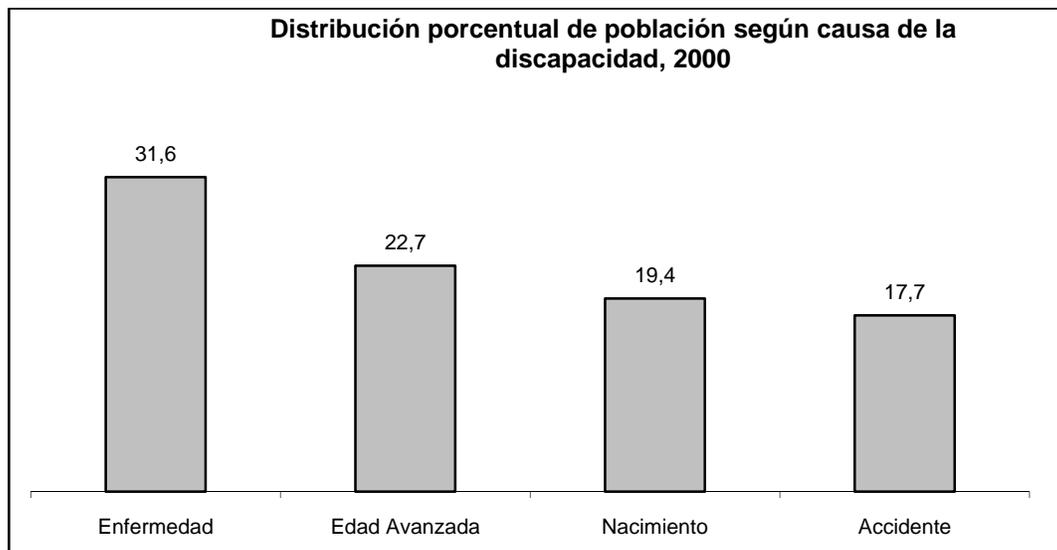
Con relación a las causas de la discapacidad, el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 de México, reveló lo siguiente:

- ◆ 32 de cada 100 personas con discapacidad señalaron como causante alguna enfermedad.
- ◆ La edad avanzada fue la segunda causa en el país (22.7%) de discapacidad, como resultado de las degeneraciones físicas que conlleva el ciclo de vida.

---

<sup>46</sup> La suma de los tipos de discapacidad puede ser mayor a cien debido a la población con más de una discapacidad, Ver: INEGI. XII CGPV 2000. Base de datos.

- ◆ 1 de cada cinco personas con discapacidad la adquirió de nacimiento.
- ◆ 17.7% de las discapacidades observadas entre la población con discapacidad, tuvieron su origen en algún accidente.<sup>47</sup>



NOTA: No se graficó a las personas que no especificaron la causa de su discapacidad (6.7%), ni a las de por otra causa (1.9%).

Otra forma de analizar la frecuencia e importancia de la discapacidad es conociendo el lugar que ocupa en los distintos grupos de edad. Al respecto, el INEGI observó que mientras las discapacidades motriz, auditiva y visual tenían mayor presencia entre la población de 60 años y más, entre los niños de 0 a 14 años y los jóvenes de 15 a 29 años, las discapacidades más frecuentes eran las de tipo mental y del lenguaje.

Respecto a los lugares de residencia de las personas con discapacidad, en el 2000, 72.6% de la población con discapacidad habitaba en comunidades urbanas, mientras el 27.4% vivía en comunidades rurales.

Según la Organización Panamericana de la Salud, los estilos de vida, así como las oportunidades de acceso a programas preventivos, de rehabilitación e integración social, pueden influir en la presencia de discapacidades en los ámbitos rural y urbano. En las

<sup>47</sup> Opus. Cit.

localidades urbanas (47.6%) la prevalencia de la discapacidad motriz fue superior que en las rurales (39.3%). No obstante cabe considerar que en el ámbito rural, este tipo de discapacidad puede exigir un mayor esfuerzo para enfrentar la cotidianidad y sobrevivir. Por ejemplo, cuando la discapacidad no es tan grave como para dificultar la movilidad parcial de las personas, las condiciones socio-económicas que enfrenta esta población pueden llegar a representar un obstáculo para realizar desde las actividades más sencillas, como desplazarse dentro de su propio hogar o realizar tareas básicas, hasta otras más complejas como trasladarse a realizar trámites o labores fuera del hogar (INEGI, 2003).

La discapacidad de tipo visual ocupó el segundo lugar, en el orden de frecuencia por tipo de discapacidad. La proporción de personas con esta discapacidad fue mayor en las comunidades rurales (30.6%) que en las urbanas (24.3%). Un número importante de este tipo de discapacidades está relacionado con enfermedades no transmisibles, como la diabetes que, sin atención adecuada, puede provocar daños mayores a la visión. Las localidades urbanas concentraron un porcentaje ligeramente mayor de discapacidades de tipo mental (16.6%) en comparación con las localidades rurales (15%). La atención a personas con discapacidad mental requiere de una compleja estructura de especialistas, de centros especializados de atención, medicamentos y servicios a los que es más difícil acceder en el ámbito rural. Finalmente, las discapacidades auditivas y del lenguaje fueron más frecuentes en el ámbito rural que en el urbano.

La información más reciente con que se cuenta en México sobre la población con discapacidad es la arrojada por el XII Censo General de Población y Vivienda del 2000, ya que en el *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, no se incluyó lo referente a recabar información sobre discapacidad. Resulta una limitante no contar con información más reciente de la distribución, crecimiento y características de este sector, para poder diseñar una política pública acorde a las necesidades reales y básicas de este sector de la población.

### 1.3.3 Causas de la discapacidad

Las causas que dan origen a una discapacidad son muy diversas, se relacionan con los aspectos de orden biológico y sociocultural; siendo que en ellas el medio físico y social desempeña un papel preponderante. Las causas identificadas como relevantes son muy numerosas, de las cuales podemos citar: factores genéticos, enfermedades agudas o crónicas, violencia, sedentarismo, tabaquismo, educación incompleta, creencias culturales, falta de accesibilidad a servicios de salud, complicaciones perinatales, traumatismos – intencionales o no–, adicciones al alcohol y a las drogas, problemas nutricionales, estrés y características del entorno físico, entre otros<sup>48</sup>. El origen de una discapacidad también está relacionado con las condiciones socioeconómicas y con las medidas que emprende el Estado en favor del bienestar de su población.

Algunos estudios han tratado de reconocer los factores que originan el aumento del fenómeno de la discapacidad en las regiones. La organización Panamericana de Salud en un estudio realizado en el año 1992 identificó en las regiones desarrolladas factores como accidentes automovilísticos, contaminación, longevidad, etcétera. En las menos desarrolladas se encuentran factores como la pobreza, malnutrición, inadecuado acceso a servicios de educación, la falta de higiene, trastornos originados por el alcoholismo, la drogadicción, las situaciones de conflicto y violencia, las enfermedades endémicas y epidémicas.

Aunque es reconocida la existencia de un gran número de factores asociados a la discapacidad, fue necesario para el Censo de 2000 realizar una clasificación que facilitara la recopilación de la información; así fueron seleccionadas cuatro causas básicas: nacimiento, enfermedad, accidente y edad avanzada, agrupando el resto en una categoría denominada “*otra causa*”. Cabe señalar que, cuando las personas reportaron tener discapacidades múltiples, sólo se consideró la causa de la discapacidad principal.

Las discapacidades causadas por una enfermedad son las relacionadas con una alteración de la salud, aunque ya esté superada, o con las secuelas de la misma. De acuerdo con los

---

<sup>48</sup> Marco conceptual del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. México, Aguascalientes, 2001.

resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, 32 de cada 100 personas con esta característica señalaron como causante alguna enfermedad. En las personas mayores se incrementa como resultado las degeneraciones físicas que conlleva el ciclo de vida. Así la edad avanzada fue la segunda causa en el país (22.7%).

Las discapacidades que comienzan desde el nacimiento, son aquellas de origen hereditario, las que se producen durante el embarazo y las adquiridas en el momento del nacimiento; los resultados censales señalaron que en el 2000, una de cada cinco personas con discapacidad la adquirió de esta forma. La vulnerabilidad física de los seres humanos, se hace presente ante el riesgo de enfrentar situaciones fortuitas como accidentes, o bien al ser objetos de agresiones violentas; la información censal reportó que 17.7% de las discapacidades observadas entre la población con discapacidad, tuvieron su origen en algún accidente.

#### **1.3.4 Estadísticas en materia de acceso al derecho al trabajo**

Las personas con discapacidad realizan diversas actividades sociales, culturales y económicas que inciden en su desarrollo. No obstante, dentro del abanico de oportunidades que brinda la sociedad, el trabajo es concebido como un recurso estratégico que les permitirá mejorar su nivel de vida. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la libertad que tiene todo mexicano a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando esta actividad sea lícita. Aunado a esta garantía individual, en el año 2001 entraron en vigor diversas reformas constitucionales a fin de prohibir cualquier forma de discriminación por razones de carácter étnico, de género, capacidades diferentes y condición social. Estas y otras disposiciones legales prohíben la discriminación hacia cualquier persona, trabajadora o aspirante a algún empleo, en razón de su discapacidad.

El XII Censo General de Población y Vivienda 2000 captó información sobre las características laborales de la población; a partir de ella es posible conocer también las características laborales de la población con discapacidad. La población económicamente activa (PEA) se integra por las personas de 12 años y más, vinculadas a algún tipo de actividad económica, o bien en búsqueda de trabajo; un indicador que permite cuantificar a

la PEA es la tasa de participación económica, que representa la proporción de la población económicamente activa entre el total de población en edad de trabajar. El censo reportó que la tasa de participación económica de la población total fue de 49.3%, mientras para las personas con discapacidad alcanzó solamente 25%; es decir, únicamente una cuarta parte de la población con discapacidad en edad de trabajar o buscar empleo se encontraba en ese supuesto.

Los resultados mostraron un incremento constante de la tasa de participación de este grupo de personas conforme aumenta la edad; la mayor proporción de personas con discapacidad económicamente activas se alcanzó en el grupo de 40 a 49 años.<sup>49</sup>

### **1.3.5 La Población Económicamente Activa con discapacidad y características de género.**

Al analizar la información por sexo entre la población con discapacidad, se observó la tradicional diferencia en la participación económica donde los hombres (36.4%) tienen una proporción de participación más alta que las mujeres (12.6%). La diferencia en la participación económica de hombres y mujeres ha sido objeto de diversos análisis, los cuales resaltan la fuerte influencia de los roles sociales atribuidos a cada sexo, entre los que se encuentran la demanda social ejercida hacia los varones que los obliga a fungir como proveedores, mientras que las mujeres son consideradas como las encargadas de las tareas domésticas.

Los roles sociales atribuidos a hombres y mujeres también se reflejan en la población con discapacidad que realiza actividades consideradas como no económicas. Tomando en consideración el sexo, tenemos que el 63 de cada 100 hombres con discapacidad de 12 años y más, no se dedicaban a ninguna actividad económica, mientras que en el caso de las mujeres, el 87% se encontraba en esta situación.

---

<sup>49</sup> INEGI. *XII CGPV 2000. Base de datos.*

En el caso de las mujeres con discapacidad, la discriminación que enfrentan es doble: una debida a la discapacidad y la otra debida al sexo. Así las mujeres con discapacidad tienen desde su nacimiento que vivir la exclusión y marginación desde el núcleo familiar.

### **1.3.6 Oportunidades de empleo por entidad federativa**

De acuerdo con el INEGI, las oportunidades de empleo por entidad federativa para las personas con discapacidad, en el año 2000, arrojaron los siguientes datos:

- Los Estados que ofrecían mayores oportunidades a las personas con discapacidad para incorporarse a las diversas actividades económicas fueron los estados de Quintana Roo (35.2%) y de Campeche (30.9%);
- En los Estados de México, Chiapas, Yucatán, Colima, Oaxaca y Tabasco, la tasa de participación económica de las personas con discapacidad fluctuó entre el 27 y el 29.9%.
- Los datos censales mostraron que en más de la mitad de las entidades que conforman la República Mexicana, la proporción de población con discapacidad económicamente activa se ubicó entre 23% y 26.9%; asimismo, las menores tasas de participación económica se registraron en las entidades del norte del país.<sup>50</sup>
- En el año 2000 la población no económicamente activa con discapacidad representó el 74%.
- De cada 100 personas con discapacidad que declararon no ser económicamente activas, 5 eran estudiantes, 11 jubilados o pensionados, 11 se encontraban incapacitados permanentemente para trabajar, 25 se dedicaban a los quehaceres del hogar y 49 manifestaron dedicarse a otro tipo de actividades no económicas.<sup>51</sup>
- Del total de hombres con discapacidad que declararon encontrarse no económicamente activos, 17.9% estaban jubilados o pensionados, 15.5% se encontraban incapacitados para trabajar, 5.9% eran estudiantes, 1.7% se

---

<sup>50</sup> Cabe mencionar que estas diferencias pueden estar relacionadas con las diversas proporciones de población con discapacidad que habitan en cada entidad federativa.

<sup>51</sup>INEGI, *Las Personas con discapacidad en México: Una visión censal. México 2004.*

dedicaban a los quehaceres del hogar y 59% manifestaron dedicarse a otro tipo de actividad no económica.

- De las mujeres con discapacidad no económicamente activas, el 4.8% señalaron estar jubiladas o pensionadas, el 8.1% estar incapacitadas para trabajar, el 3.9% ser estudiantes, el 40.3% dedicarse a otro tipo de actividad no económica, y el 42.8% realizaban quehaceres del hogar, este tipo de actividades fueron realizadas principalmente por las mujeres.

### **1.3.7 Población ocupada**

El XII Censo General de Población y Vivienda 2000, definió como población ocupada a las personas de 12 años y más que realizan alguna actividad económica, al menos una hora en la semana de referencia, a cambio de algún tipo de pago en dinero o especie. De acuerdo con esta definición, el censo registró que en el año 2000, 98.7% de la población con discapacidad económicamente activa se encontraba ocupada.

La población ocupada fue clasificada según el tipo de trabajo, empleo, puesto u oficio que realizó en su trabajo principal de la siguiente manera:

- 23 de cada 100 personas con discapacidad ocupadas eran trabajadores agropecuarios,
- 17 de cada 100 artesanos u obreros,
- 13 de cada 100 comerciantes y dependientes,
- 7 de cada 100 se registraron como trabajadores en servicios personales y el resto se clasificaron en diversas ocupaciones.

Es importante tener presente que el desempeño de una ocupación se relaciona en este grupo de población, también con las habilidades que tiene la persona según su tipo de discapacidad. La relación que existe entre la población ocupada y los medios de producción dan lugar a su clasificación como empleados u obreros, jornaleros o peones, patronos, trabajadores por su cuenta y trabajadores sin pago. De acuerdo con la información obtenida por el censo, 60.6% de la población total ocupada se declaró como

empleado u obrero, mientras que entre la población ocupada con discapacidad, este valor se redujo a 43.7 por ciento.

Por otra parte, mientras que en la población total 27.9% de la población ocupada declaró trabajar por su cuenta, entre las personas con discapacidad este porcentaje se elevó a 33.3%; los datos reflejan que al no encontrar oportunidades en el sector formal, las personas con discapacidad emprenden actividades por sus propios medios. Otro dato que resalta es el de los trabajadores sin pago, cuyo porcentaje fue mayor entre las personas con discapacidad (6.4%) en relación con la población total (4%). Llama la atención que el porcentaje de personas ocupadas, ubicadas como patronos, fue igual en la población ocupada total y en la población ocupada con discapacidad (2.5%). Los resultados censales revelaron que, el sector que concentró a la mayor proporción de personas ocupadas con discapacidad fue precisamente el de los servicios y el comercio (48.5%), seguido por el de la industria (24.5%) y el de la explotación primaria de los recursos naturales (23.8%).

Los resultados mostraron que 27 de cada 100 personas ocupadas con discapacidad cubrieron una jornada menor a 34 horas de trabajo, 39 tuvieron jornadas laborales completas, es decir entre 35 y 48 horas, mientras que otras 30 trabajaron más de 48 horas. El ingreso por trabajo es la percepción en dinero que la persona ocupada declaró recibir por su actividad laboral, se incluyen sueldos, comisiones, propinas y cualquier percepción devengada por el desempeño de una actividad económica.

Los ingresos se ordenaron tomando en cuenta el salario mínimo que en el año 2000 equivalía a 1,054 pesos mensuales. De acuerdo con la información obtenida por el censo, mientras que 8.3% de la población total ocupada no percibía ningún ingreso, entre la población con discapacidad este porcentaje ascendió a 13.9%. En el mismo periodo, 28 de cada cien personas con discapacidad ocupadas percibieron entre uno y dos salarios mínimos que representaron de 1,054 a 2,108 pesos mensuales. De acuerdo con los resultados, la población total asalariada representó 68.4%, mientras que entre la población con discapacidad 53.6%

### **1.3.8. Datos estadísticos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal**

Dado que las cifras con las que se contaban eran del Censo del año 2000, el DIF-DF se dio a la tarea de levantar un censo sobre la población con discapacidad en el Distrito Federal, para lo cual elaboró el diagnóstico *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, publicado en el año 2006.

“La solidez y consistencia del número de personas con discapacidad que viven en las unidades territoriales establecidas como prioritarias eran altamente cuestionadas en los niveles de toma de decisiones del Gobierno del Distrito Federal, por lo que a solicitud expresa de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, se iniciaron acciones necesarias para la identificación de las personas que presentan algún tipo de discapacidad”. El DIF determinó utilizar la técnica censal para la ubicación de las personas con discapacidad, y a la vez aplicar una encuesta para conocer sus características y condiciones de vida, con el propósito de contar con información básica que se convirtiera en un insumo para la planeación de una atención integral a este sector de la población.

Sin duda este esfuerzo conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) constituyó un acercamiento mayor con la realidad. Hay que recordar que el Programa de Apoyo Económico para Personas con Discapacidad empezó a operar en el año 2001.

Este estudio fue realizado a partir del año 2003, cuando se aplicó la encuesta en todas las delegaciones, cuyos resultados fueron avalados por un grupo de expertos. Se obtuvo información sobre el tipo y origen de la discapacidad, las necesidades manifestadas, las condiciones del acceso a los servicios de salud y rehabilitación, trabajo, educación, familia e integración, características de la vivienda y patrimonio familiar de las personas con discapacidad, entre otros datos.

Era evidente que el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad después de cinco años de operar, requería de información más realista que permitiera ubicar la propia capacidad del Programa.

El levantamiento de la información en campo abarcó las unidades territoriales prioritarias: muy alta, alta y media marginación; el trabajo en campo comprendió tres etapas, cada una cubriendo las unidades territoriales de un solo nivel de marginación: la estructura operativa para el levantamiento de la información fue conformada por personal de las diferentes unidades administrativas del DIF-DF, Estas personas fueron comisionadas temporalmente para realizar el trabajo de campo y capacitadas específicamente para el desempeño de los recorridos casa por casa y la aplicación del cuestionario, y la información generada en la encuesta fue validada, generando una base de datos para la información de las personas con discapacidad y otra parte para la información referente a las viviendas.

A partir de la información recabada en campo, se cuenta con la referencia para la localización de 70,582 personas con discapacidad y sus datos, contenida en las siguientes bases de datos:

<i>Nivel de Personas marginación</i>	<i>Personas</i>	<i>Variables</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Variables</i>
<b>Muy Alto</b>	25,642	28	24,527	64
<b>Alto</b>	21,766	65	20,979	80
<b>Medio</b>	30,174	67	5,969	44

El estudio proporcionó una serie de propuestas que más adelante serán retomadas - dado que continúa siendo totalmente válido- .

Es de indicar que la cifra que se obtuvo en este estudio, discrepa de la proporcionada por el Censo del año 2000, ya que la aplicación de la encuesta estuvo circunscripta a las zonas consideradas como de muy alto, alto y medio nivel de marginación. Pues la política social tiene como objetivo orientar sus programas sociales en las zonas de mayor pobreza. Estos parámetros no significa en las zonas consideradas de menor marginación no existan personas con discapacidad, las cuales las sitúa como una población con mayor acceso a servicios médicos y de acceso a mayores oportunidades de trabajo, educación y capacitación.

El estudio que realizó el DIF-DF, también se basó en los datos que arrojó el Censo de Población y Vivienda del año 2000, indicando que en el Distrito Federal el 1.9% del total de la población tienen algún tipo de discapacidad física o mental, es decir 159 mil 754 personas; en tanto que en el ámbito nacional el porcentaje de las personas que tienen alguna alteración funcional permanente o prolongada representa, al igual que en la entidad, poco menos del dos por ciento.

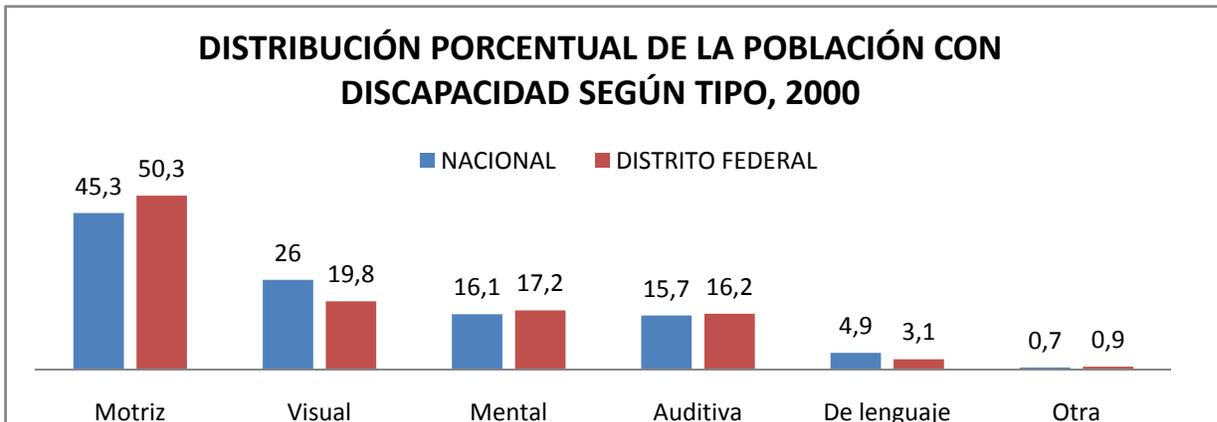
Del total de población con discapacidad, en la entidad se identifica un mayor número de mujeres que de hombres con esta característica, al presentar una diferencia de 2.4 puntos porcentuales sobre el valor correspondiente a los varones (48.8 por ciento). En el ámbito nacional la relación se invierte, es decir, los hombres tienen el mayor porcentaje con 52.6, mientras que las mujeres registran 47.4%, al comparar ambos valores la diferencia es de 5.2 puntos porcentuales.

Por grupo de edad, el mayor porcentaje de población con algún tipo de discapacidad se concentra en el grupo de 65 a 69 años, en ambos sexos. Al comparar los porcentajes de hombres con los de mujeres, en los quinquenios comprendidos de 0 a 59 años de edad, se tiene un mayor número de casos en el sexo masculino. A partir de los 60 años de edad, esta relación se invierte.

En el Distrito Federal, la delegación Cuauhtémoc presenta el mayor porcentaje de personas con discapacidad, con 2.3 del total de sus habitantes, junto con siete demarcaciones más superan el dato correspondiente al ámbito nacional. En las otras ocho demarcaciones el porcentaje de esta población va de 1.8 a 1.2 por ciento; entre éstas, Milpa Alta tiene el menor dato de personas con alguna discapacidad.

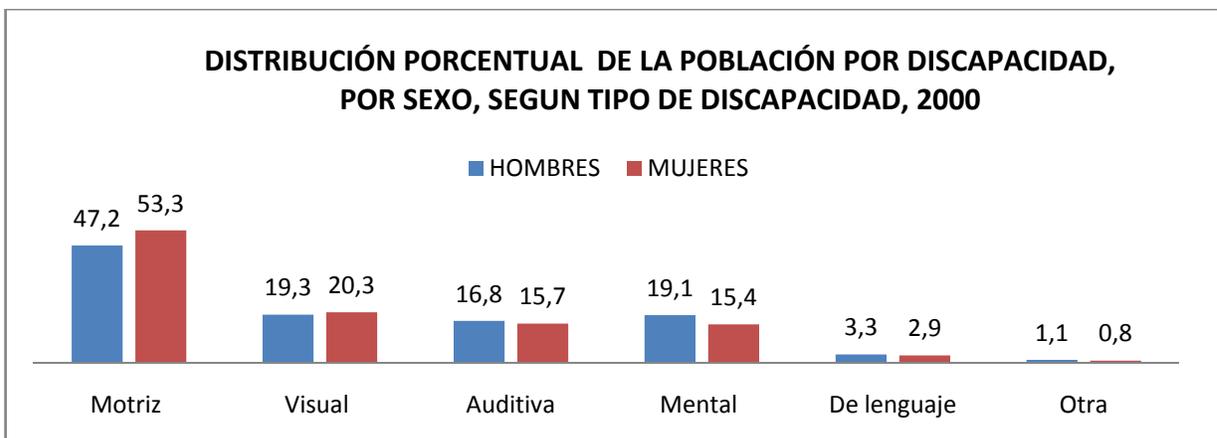
Por tipo de discapacidad, la que se presenta con mayor frecuencia, tanto en el país como en el Distrito Federal es la motriz con 45.3 y 50.3%, respectivamente; le sigue la visual (con 26 y 19.8%), la mental (con 16.1 y 17.2%), la auditiva (15.7 y 16.2%) y los problemas

de lenguaje (4.9 y 3.1%) u otro tipo de discapacidad (0.7 y 0.9 por ciento).



INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000<sup>62</sup>. Hay personas que tienen más de una discapacidad, por lo tanto la suma de los porcentajes puede ser mayor a 100.

De acuerdo con el tipo de discapacidad de la población por sexo, del total de mujeres, más de la mitad tiene problemas de movimiento de alguno de sus miembros o todo su cuerpo; otra quinta parte se identifica con deficiencias visuales y el resto de ellas su condición es ocasionada por la pérdida auditiva, mental, de lenguaje u otra, en forma parcial o total. La distribución porcentual en los hombres con alguna discapacidad es semejante, la mayoría (47.2%) tiene deficiencias motrices, con porcentaje similar se encuentran los identificados con discapacidad visual (19.3) y mental (19.1); y el resto se cataloga en auditiva, de lenguaje u otro tipo.

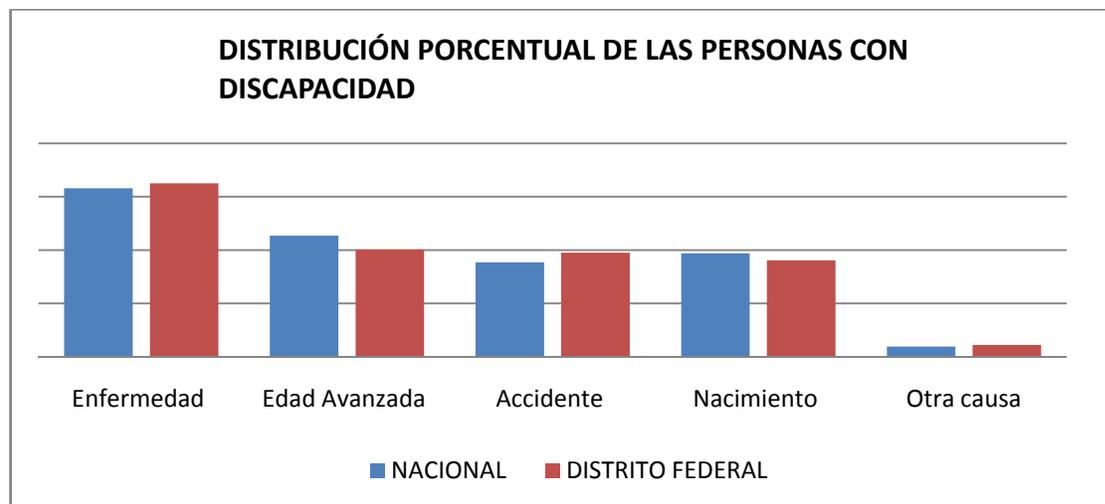


INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000<sup>53</sup>. Hay personas que tienen más de una discapacidad, por lo tanto la suma de los porcentajes puede ser mayor a 100.

Por sexo, en discapacidades auditivas, de lenguaje, mentales u otro tipo, los hombres presentan el mayor número de casos. Por otra parte, las mujeres tienen mayor porcentaje que los hombres en aquellas discapacidades consideradas como motrices o visuales.

### 1.3.9 Causas de la discapacidad

Las principales causas de discapacidad se deben a factores de riesgo asociados a enfermedades y a la edad avanzada de la población, a nivel nacional los porcentajes son 31.6 y 22.7, respectivamente. En el Distrito Federal los valores porcentuales son similares, con 32.5 y 20.9; le siguen aquellas deficiencias originadas por accidente o desde su nacimiento, con 17.7 y 19.4% en el país, mientras que en la entidad los porcentajes son 19.5 y 18.8, respectivamente.



### **1.3.10 La invisibilidad de las personas con discapacidad: análisis e interpretación de las estadísticas ante la realidad.**

De acuerdo con cifras de la Organización Mundial de la Salud, el 10 por ciento de la población mundial, más de 600 millones de personas, viven con alguna discapacidad física, mental o sensorial. El 80 por ciento de ellas habitan en los países en desarrollo, hecho que agrava sus condiciones de vida situándolas en un ámbito de exclusión, marginación y discriminación que afecta integralmente sus derechos humanos. Se calcula que en México la población con discapacidad representa un poco más del dos por ciento de la población, esto es atribuible a que no se reporta de manera real el número de personas que habitan en los hogares mexicanos, debido a los prejuicios y estereotipos que colocan a las personas con discapacidad en la invisibilidad por parte de sus familias y del gobierno.

Este sector de la población ha vivido en la invisibilidad por años, históricamente se les ha compadecido, ignorado y denigrado, llegando a experimentar la reclusión y el abandono en instituciones o en los propios hogares como una manera de ocultar su existencia ante el resto de la sociedad. En el ámbito de la discapacidad, la discriminación es particularmente compleja y exhibe diferentes rostros muchas veces tan sutiles que pudieran pasar desapercibidos para la mayoría de la población, pero que de igual manera representan diversas formas de barreras físicas y de restricción de oportunidades. La discriminación de las personas con discapacidad se traduce como toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Ya sea de manera deliberada, desde un trato adverso u hostil hasta la negación de servicios, o de una forma indirecta y sistemática, los actos y actitudes discriminatorias contra las personas que viven con discapacidad lesionan severamente las estructuras de una sociedad que aspira a adoptar la democracia como forma de vida. Las diversas formas

de discriminación hacia las personas con discapacidad limitan el pleno ejercicio de sus derechos y les impide integrarse de manera completa al desarrollo y a los beneficios derivados de éste.

## **2. Metodología y Fuentes de información utilizada**

### **2.1 Metodología**

#### **OBJETIVOS**

##### **Objetivo general:**

Analizar el grado de congruencia entre el diseño y operación del Programa de Apoyo Económico de Personas con Discapacidad y principios de la política de Desarrollo Social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, a fin de conocer en qué medida es consistente, eficaz y eficiente.

- **Objetivos específicos:**
- Analizar los antecedentes y desarrollo del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad para identificar los problemas atendidos y la población objetivo;
- Estudiar la consistencia interna entre los objetivos, estrategias, las Reglas de Operación del Programa y la política de desarrollo social y establecer si son suficientes los productos y componentes.
- Examinar los recursos humanos y materiales con que cuenta el Programa para el logro de sus objetivos y metas.
- Analizar la operación, el diseño y el logro de los resultados esperados.

#### **TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La evaluación, se llevó a cabo de la siguiente manera:

*Documental.* Toda vez que las fuentes de información a partir de las cuales se llevó a

cabo su elaboración fueron únicamente de carácter documental.

*Descriptivo.* El análisis de la información documental estuvo orientado a describir el marco jurídico del cual se desprenden las obligaciones de respeto y garantía del Estado mexicano respecto de los derechos de las personas con discapacidad. A la luz de este análisis se valoraron: a) los principios orientadores que en el ámbito internacional se han promovido para alcanzar el pleno respeto, goce y ejercicio de los derechos de este sector y b) la legislación federal y local en la materia.

Se analizó y evaluó el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad tomando en cuenta su diseño y operación, observando una serie de documentos como manuales; reportes de programas operativos; organigramas; informes mensuales de dispersión; informe programático presupuestal enero- septiembre 2008; el Catalogo General de Puestos; el padrón de Personas con Discapacidad D.F; estructura de los campos de la base de datos; indicadores de seguimiento del programa; el catalogo de unidades territoriales 2002-2004; diversa normatividad, bibliografía así como otros documentos. Todo ello permitió realizar un estudio y evaluación del Programa en comento.

Finalmente, con base en lo anterior, se elaboraron las conclusiones, observaciones y recomendaciones.

## **2.2 Fuentes de Información**

### **Investigación documental**

La investigación documental se enfocó a recopilar, revisar y analizar:

- Instrumentos internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- Instrumentos relativos a los principios orientadores que en los ámbitos internacional y nacional se han promovido para avanzar en el pleno respeto, goce y ejercicio del derecho de las personas con discapacidad;
- El marco normativo federal y local para la protección de los derechos de las personas con discapacidad;
- Investigaciones sobre la los derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales y sobre los derechos de las personas con discapacidad;
- Estadísticas respecto de la situación de las personas con discapacidad,

especialmente aquellas que señalan datos sobre la situación económica;

- Documentos relativos al diseño del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad;
- Documentos sobre la operación del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad como manuales de operación, catálogos de puestos, informes, base de datos, padrón, entre otros,
- Los Programas Operativos Anuales y documentos relacionados con el avance programático presupuestal;
- Instrumentos utilizados para el seguimiento del Programa;
- Bibliografía relacionada con los derechos de las personas con discapacidad, derechos económicos, sociales y culturales, no discriminación, entre otros.

### **3. Evaluación del Programa Apoyo Económico a Personas con Discapacidad.**

#### **3.1 Evaluación del diseño**

##### **3.1.1 Antecedentes**

#### **I. Tomando en consideración las Reglas de Operación (RO) y/o la información del programa referido, describir en qué consiste y cuál es su objetivo.<sup>54</sup>**

De acuerdo a las Reglas de Operación, el programa consiste en brindar apoyo económico a personas con discapacidad del Distrito Federal.

Su objetivo es:

- Contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad de escasos recursos económicos;
- Prevenir el confinamiento y/o abandono de niñas y niños y jóvenes con discapacidad;
- Brindar asistencia social a este sector de la sociedad.

---

<sup>54</sup> En los términos de referencia se numera como 1.1, en temas de evaluación del diseño.

El programa busca equilibrar las desigualdades entre los que más tienen y los que no cuentan ni siquiera con la oportunidad de acceder a los mínimos niveles de bienestar social.<sup>55</sup>

## **II. ¿Cuáles son las dependencias involucradas en el programa? (haga un organigrama de la unidad responsable del programa)<sup>56</sup>**

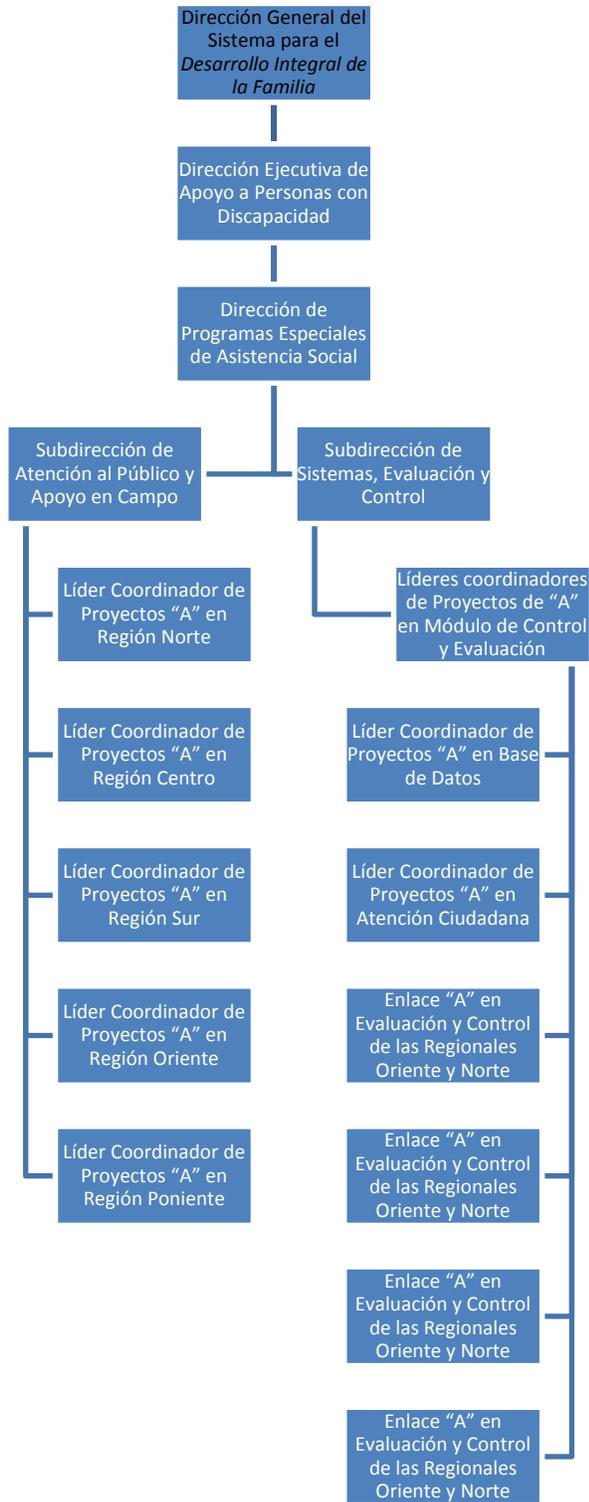
El Gobierno del Distrito Federal:

- La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad
  - Integrado por instituciones del Gobierno del Distrito Federal, asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y organizaciones sociales que operan programas o acciones en pro de las personas con discapacidad, así como representantes de las 16 delegaciones políticas del Gobierno del Distrito Federal.
  - El Consejo divide su trabajo en ocho grupos, a saber: Accesibilidad y Transporte; Deporte y Recreación; Desarrollo Social; Educación y Cultura; Investigación y Desarrollo Tecnológico; Legislación y Derechos Humanos; Rehabilitación Laboral, Capacitación y Empleo, y Salud y Rehabilitación.
- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal  
La Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, tiene entre sus programas el de Apoyo a Personas con Discapacidad. Su estructura es la siguiente:

---

<sup>55</sup> *El Reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, Coedición: Gobierno del Distrito Federal/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

<sup>56</sup> En los términos de referencia se numera como 1.2, en temas de evaluación del diseño.



## **a) Estructura de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad**

La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, fue incorporada en la estructura orgánica el 30 de noviembre del año 2007. Dicha estructura tiene como base el Catálogo General de Puestos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, que data de octubre de 1998.

Del análisis de ambos documentos, mismos que rigen en la actualidad, se desprende una serie de inconsistencias e irregularidades:

1. *El Catálogo General de Puestos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF*, incluye lo relacionado con:
  - Mandos medios, superiores y homólogos;
  - Apoyo a mandos medios y superiores;
  - Puestos operativos y Rama médica y paramédica.

Por lo tanto, la institución no cuenta con un Catálogo de Cargos y Puestos actualizado, funcional y apegado a las necesidades reales de dicha institución. El Catálogo General incluye la Cedula de Identificación del Puesto –basándose en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal- el puesto y el profesiograma. De igual forma la ficha contiene las características de conocimientos, aptitudes y las responsabilidades.

2. Este Catálogo General que funge como base para el diseño de la Estructura Orgánica de la Dirección Ejecutiva, no permite identificar todos los puestos, excepto la Dirección de Educación, Prevención, Rehabilitación y Enlace con Gobierno de la cual se desprenden dos Subdirecciones: de Programas de Educación y Rehabilitación; Prevención y Enlace de Gobierno, y la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, con dos subdirecciones: Atención al Público y Apoyo en Campo y la de Sistemas, Evaluación y Control. Se ejemplifica de la siguiente forma:

La Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social;

- La Subdirección de Atención al Público y Apoyo en Campo;

- Líderes coordinadores de proyectos “A” (Un coordinador por cada zona)
  - Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control;
    - Líder coordinador de proyectos “A” en Módulo de Control y Evaluación;
    - Líder coordinador de proyectos “A” en Atención Ciudadana;
    - Líder coordinador de proyectos “A” en Base de Datos;
    - Enlace “A” en Evaluación y control de las regiones oriente, norte, sur, poniente y centro
    - Enlace “A” en Sistemas uno por región: oriente, norte, sur, poniente y centro.
3. El Catálogo General no permite ubicar a que áreas están asignados los puestos, con excepción de la Contraloría Interna. De igual forma, no se identifica cuales están asignados a la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad.
  4. La Estructura Orgánica de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad que nos fue proporcionada, incluye el organigrama, el número de personal de base/eventual y honorarios que integran las cinco coordinaciones: Zona Norte; Zona Centro; Zona Poniente; Zona Sur; y Zona Oriente. Estas zonas están bajo la responsabilidad de un coordinador, respectivamente, contando con un total de 105 personas empleadas. (**Ver anexo 1**).
  5. La Dirección Ejecutiva tiene las siguientes funciones:

De conformidad con las atribuciones que se establecen en el Estatuto Orgánico del Sistema:

Artículo 19. A la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con discapacidad, le corresponde la atención de los siguientes asuntos:

- I. Planear, organizar, integrar, dirigir y controlar de acuerdo a las normas y lineamientos establecidos, los programas de desarrollo e inclusión de las Personas con Discapacidad, y los que se establezcan para dar cumplimiento a la atención de sujetos de asistencia social;
- II. Establecer de acuerdo a los lineamientos y directrices emitidas por el Director General y, en apego a la normatividad aplicable, las políticas del Organismo en materia de atención a población con discapacidad;

- III. Promover mecanismos de concertación y de coordinación en materia de asistencia social que permitan vincular esfuerzos, evitar duplicidades y canalizar adecuada e integralmente los apoyos a la población con discapacidad;
- IV. Promover, instrumentar y ejecutar mecanismos para fortalecer la oferta de servicios, así como el establecimiento y desarrollo de programas interinstitucionales integrales, de asistencia social en beneficio de las personas con discapacidad de escasos recursos;
- V. Impulsar y fomentar el desarrollo de las capacidades de las personas con discapacidad, de sus familias y de la comunidad para que contribuyan a hacer frente por sí mismos a sus condiciones de adversidad;
- VI. Establecer el servicio de información sobre la Asistencia Social de personas con discapacidad en el Distrito Federal que incorpore datos relevantes sobre las instituciones públicas y privadas, dedicadas a la Asistencia de este sector de la población;
- VII. Impulsar políticas de cooperación con organizaciones sociales, apoyar y fomentar las acciones de las instituciones de asistencia privada y promover el establecimiento de instrumentos que permitan apoyar, coordinar y estimular la participación de los particulares en beneficio de las personas con discapacidad de escasos recursos;
- VIII. Impulsar y promover el reconocimiento, ejercicio y defensa de los derechos de las personas con discapacidad y establecer centros de información y denuncias de abuso y violación a tales derechos;
- IX. Impulsar la creación de fondos mixtos, programas de trabajo comunitarios, campañas de concienciación ciudadana, la adecuación de la infraestructura y de los servicios, entre otras acciones que den mayor eficiencia y fomentan la generación de mayores recursos en apoyo de la población con discapacidad y sus familias;
- X. Proponer y promover modificaciones a leyes, reglamentos y procedimientos, y emitir recomendaciones de interés general para mejorar la organización y prestación de los servicios asistenciales, así como para garantizar los derechos y consideración social de las personas con discapacidad;
- XI. Participar en la coordinación de acciones que realicen los diferentes sectores, en beneficio de la población afectada por casos de desastre;
- XII. Elaborar e impulsar políticas, programas y acciones específicos para la ampliación de cobertura de servicios y la atención e integración social y familiar de la población con discapacidad de escasos recursos, que oriente la canalización de los recursos y esfuerzos en materia de asistencia social;
- XIII. Realizar y apoyar estudios e investigaciones y promover el intercambio de experiencias en materia de asistencia social para personas con discapacidad, que permitan la determinación de sujetos, grupos, áreas geográficas y servicios de carácter prioritario;
- XIV. Realizar y promover acciones de apoyo educativo y acceso a la cultura para la integración social y capacitación para el trabajo de las personas con discapacidad;

- XV. Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental, social y cultura de los menores con discapacidad;
- XVI. Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de personas con discapacidad, en estado de abandono o en riesgo de situación de calle;
- XVII. Llevar a cabo acciones en materia de rehabilitación de personas con discapacidad, en centro no hospitalarios;
- XVIII. Asistir legalmente a las personas con discapacidad ante la autoridad judicial para hacer valer sus derechos; y
- XIX. Las demás que le confieran la Dirección General y las disposiciones legales vigentes.

6. Cabe señalar que la falta de actualización del Catálogo de Cargos y Puestos acorde al personal y sus funciones, no permite tener claridad sustantiva sobre la diferencia entre el *Cargo* -nivel jerárquico- y el *Puesto* –especificidad de las funciones-. Ello se refleja en el hecho de que no existen puestos que se desprendan de las subdirecciones, lo que se identifica son las categorías del personal. Esta situación no permite realizar un trabajo en equipo, toda vez que solo reciben órdenes del Director de Área (**Ver anexo 2**).
7. Con base en la información obtenida podemos decir que existe incongruencia entre el número de trabajadores que se encuentran clasificados como: de confianza, base, provisional, eventual, personal de honorarios becarios, y personal de honorarios ordinarios; con su perfil, funciones y responsabilidades. El Organigrama de la Dirección de Programa se encuentra incompleto. (**Ver anexo 1 y anexo 3**).
8. De acuerdo a la Plantilla de la Dirección de Apoyo a Personas con Discapacidad, se cuenta con 167 trabajadores.
9. No fue posible obtener un organigrama que tuviera los nombres completos de todos los cargos, por lo que la construcción del organigrama que se presenta se tuvo que integrar con los diversos organigramas que nos fueron entregados, los que se localizaron en la página de Internet y el Manual Administrativo del DIF.<sup>57</sup> Por

---

<sup>57</sup> Publicado en la Gaceta Oficial el 2 de mayo del 2008.

ejemplo, en la documentación entregada por el personal del programa, aparecen 4 Enlaces “A” y en el Manual del DIF vienen referidos como *Enlace “A” en Evaluación y control de las regiones oriente y norte*; y *Enlace “A” en Evaluación y control de las regionales sur, poniente y centro*.

10. La página electrónica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF DF, donde se contiene el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, no tiene disponible un organigrama completo: el vínculo de Transparencia de la página electrónica del DIF -con base en el artículo 14 fracción II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información proporciona un link al organigrama del DIF. Sin embargo, solamente se provee datos hasta el nivel de subdirección.
  
11. Por otra parte, tanto en las entrevistas como en la revisión de la documentación que se realizó, pudimos comprobar que existen en el organigrama el puesto de *Subdirector de Atención al Público y Apoyo en Campo* y el de *Subdirector de Sistemas, Evaluación y Control*. Esos puestos efectivamente están contemplados en el organigrama, sin embargo no se nos proporcionó información sobre el lugar de trabajo de las personas que ocupan dicho puesto. Es decir que dichos subdirectores no desarrollan sus labores –en la Dirección Ejecutiva. A través de las diversas entrevistas que se realizaron con el personal se desprende que son los líderes quienes realizan las labores que están asignadas a las dos subdirecciones, lo que supone una carga extra de trabajo para el resto del personal, además de una falta de control y dirección en la operatividad del Programa.

**III. ¿Se encuentra alineado el programa con los objetivos de la política de desarrollo social estipulados en la Ley de Desarrollo Social y en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012? En caso positivo ¿Con cuáles de dichos objetivos?<sup>58</sup>**

Sí, el programa se encuentra alineado con la Ley de Desarrollo Social en el sentido de que es un programa creado para disminuir la desigualdad en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de riqueza, bienes y servicios entre los individuos.

Sin embargo, cabe señalar los puntos en los que las Reglas de Operación 2008 no están alineadas a la Política de Desarrollo Social de la Ley de Desarrollo Social y el Programa<sup>59</sup> (Ver Anexo 4).

**a) En cuanto a la Universalidad**

Parecería que existe una contradicción en la propia ley, ya que señala que sus disposiciones tienen por objeto que la administración pública cumpla con la responsabilidad social del Estado y asuma las obligaciones constitucionales en la materia para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales; aunado a lo anterior, establece la universalidad como uno de los principios de la política de desarrollo social, señalando al respecto que la política de desarrollo social está destinada a todos los habitantes de la ciudad y tiene como propósito el acceso de todas y todos al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes.

Reafirmando lo relativo a la *Universalidad* la Ley de Desarrollo Social, establece en su artículo 8, que toda persona tiene derecho a beneficiarse de las políticas y programas de desarrollo social, siempre que cumpla con la normativa aplicable. Sin embargo, de manera limitativa, establece por otro lado que cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena *universalidad* se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que el programa se aplicará a todos

---

<sup>58</sup> En los términos de referencia se encuentra numerado como 1.3, en la evaluación del diseño.

<sup>59</sup> Los Programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, 2008 (Reglas de Operación). Secretaría de Desarrollo Social, junio 2008. Pág. 241 a 249.

los habitantes de dicho territorio que reúnan las características de éste programa específico.

En cuanto al Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, éste establece, al igual que la ley, que los derechos sociales universales son aquellos que se dirigen a satisfacer las necesidades básicas de las personas como educación, salud, vivienda, alimentación y trabajo. Sin embargo, la ley que reglamenta establece como excepción a la *universalidad*, por razones presupuestales. En ese caso, contempla que se aplicará en sus primeras fases el método de focalización territorial consistente en el otorgamiento de los beneficios del programa a todos los habitantes que reúnan los requisitos en los ámbitos socio-espaciales seleccionados, y excepcionalmente se podrá realizar la focalización por personas o por hogares, debiéndose justificar en todos los casos la aplicación de dicho criterio.

El Programa de Desarrollo Social, también se pronuncia por la *universalidad de los derechos sociales*, al establecer que entre los objetivos de la política social del Distrito Federal, se encuentra el que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales.

El Programa de Desarrollo Social 2007 retoma en gran parte el contenido de la Ley de Desarrollo Social al establecer que “en su artículo 3º establece con toda precisión los objetivos y alcances de la política social en la Ciudad de México:

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

Establece además la *universalidad* como uno de los principios de la política de desarrollo social y al respecto señala que la política de desarrollo social está destinada a todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida

para el conjunto de los habitantes; y posteriormente señala “...*que se tenderá a la universalización del apoyo económico para las personas con discapacidad...*”.

En este sentido, atendiendo a la primera parte de esta ley, el programa no cumple con el principio de universalidad, ya que el número de personas beneficiadas dependerá del monto del presupuesto con el que se cuente. Esto rompe con el principio de la *universalidad*. Por otra parte, de acuerdo a la propia ley y al reglamento, se establece que se podrá exceptuar el principio de universalidad, cuando por razones presupuestales no se pueda lograr en sus primeras fases, para lo cual se optará por la focalización territorial, de tal manera que se aplique para todos los habitantes que en dicho territorio reúnan las características. No encontramos información que sustente de manera clara y objetiva que a la fecha se está otorgando a todas las personas que habitan en determinada unidad territorial, ya que incluso no se cuenta con estadísticas actualizadas.

Las entrevistas efectuadas y el análisis del programa no nos permitieron determinar por qué se aplicó el programa en varias unidades territoriales sólo a una parte de la población con discapacidad, y no a la totalidad que habita en dicho espacio territorial, es decir, no se siguieron los lineamientos establecidos en la ley. La explicación que se da, es que además de aplicar el criterio de focalización por unidades territoriales, se otorga primordialmente a quienes se ubican en las unidades clasificadas como de marginación muy alta, alta y mediana. Sin embargo, como ya se mencionó, a falta de estadísticas actualizadas sobre el número total de personas con discapacidad que habitan por unidad territorial, con la clasificación por grado de marginación, no se puede concluir que se está cumpliendo con ambos presupuestos: focalización territorial y grado de marginación.

Por otra parte, el Programa de Desarrollo Social señala que para dar cumplimiento a los objetivos del programa, se deberá lograr *incrementos reales anuales*, en el gasto social, y con base en los resultados de la evaluación interna y externa mejorar la calidad, eficacia y eficiencia del gasto. La primacía del desarrollo social, como premisa vertebral, encuentra en el incremento permanente y progresivo del gasto social real una de sus principales concreciones.

De acuerdo a las entrevistas realizadas y a la documentación obtenida, se observa el incremento que ha realizado el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, a partir del 2001, año en que inició el Programa, hasta el año 2008:

Año	Número de Beneficiarios
2001	40,333
2002	56,055
2003	63,630
2004	68,203
2005	70,688
2006	70,688
2007	70,688
2008	70,688
2008 (a partir de diciembre 2008)	3,535. Se incrementaron en el mes de diciembre. Para su anuncio y entrega se llevó a cabo un acto público con el Jefe de Gobierno y el Director General del DIF.
2008	<b>Total 74,223</b>

Sin embargo, con base en el Censo de Población y Vivienda del año 2000, en el Distrito Federal, en ese año el 1.9% del total de la población contaba con algún tipo de discapacidad física o mental, sumando 159 mil 754 personas, y el Programa inició en el 2001 apoyando la cantidad de 40,333 personas con discapacidad.

Con base en la evolución observada, podemos decir que la política social del gobierno del Distrito Federal ha dado pasos para poder atender a un mayor número de beneficiarios, aún cuando durante casi cuatro años mantuvo un padrón de 70,688 personas con discapacidad. No obstante, uno de los problemas persistente es que se requiere mayor claridad sobre el concepto de *discapacidad* para aplicar una política social adecuada y apegada a las necesidades reales de este sector de la población.

#### **b) En cuanto a la exigibilidad.**

Uno de los supuestos para que se considere existente un derecho, es que se cuente con los mecanismos efectivos y eficaces para ser exigible. En el ámbito internacional, múltiples autores han señalado que “*un derecho sólo se considera universal si es exigible*”, lo cual implica contar con los mecanismos adecuados que permitan reclamar la aplicación de los

derechos y obtener una respuesta conforme a derecho. En este aspecto, la ley señala que es derecho de los habitantes, que a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas, y de la disposición presupuestal con que se cuente.

La Ley de Desarrollo Social indica como uno de sus objetivos, avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad de los derechos sociales en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal. También la asume como uno de los principios de la Política Social del Distrito Federal, al señalar que constituye un derecho de los habitantes, poder exigir progresivamente los derechos sociales, tomando como base las diferentes políticas y programas así como de los presupuestos con los que se cuente.

El reglamento de la Ley de Desarrollo Social por su parte señala que los programas destinados al desarrollo social (artículo 50) deberán establecer la exigibilidad como uno de los lineamientos a seguir.

El programa requiere un avance en la construcción de instrumentos y procedimientos efectivos para la plena exigibilidad de los derechos.

Las Reglas de Operación del Programa no establecen mecanismos claros para que las personas puedan exigir el apoyo. Al menos en el derecho local, no existen medios para que las personas que no cuentan con el apoyo lo puedan hacer exigible, esta situación limita el carácter de “*derecho*” del apoyo económico de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.

### **c) Participación Social**

La Ley de Desarrollo Social señala como uno de sus objetivos, impulsar la política de desarrollo social con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales. Establece también la participación social como uno de los principios de la política de desarrollo social, al señalar que es derecho de las personas, comunidades y

organizaciones, participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el marco de los órganos y procedimientos establecidos para ello.

Por su parte el reglamento revela que las organizaciones civiles, vecinales y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales, entre otras, podrán participar en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, por lo menos, de la siguiente forma: en los procesos de consulta pública para la formulación del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de Desarrollo Social y delegacionales en la materia, así como los demás previstos en la Ley de Planeación del Distrito Federal; y por medio de su participación dentro de los Consejos y en las asambleas vecinales.

El Programa de Desarrollo Social señala que la política de desarrollo social se debe impulsar con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales y se deberá fomentar las más diversas formas de participación. Dentro de los principios se constituye la participación como el derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello; además la línea programática número 4, se refiere a la participación ciudadana.<sup>60</sup>

Empero, al examinar las Reglas de Operación 2008, es importante indicar como única forma de participación social, el que las asociaciones, comités vecinales y personas en general proporcionen información acerca de los beneficiarios, principalmente en cuanto a reportes de fallecimiento y cambios de domicilio fuera del Distrito Federal. Lo cual es limitativo para la participación real de la ciudadanía. El programa es omiso en establecer una forma de participación con la ciudadanía organizada más amplia como lo instituye la normatividad aquí expuesta, ya que no se involucra a la sociedad civil para la elaboración del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, en su operatividad o para su seguimiento o supervisión.

---

<sup>60</sup> Ampliación cuantitativa y cualitativa de la participación ciudadana en todos los asuntos públicos; Fortalecimiento de los diversos espacios e instrumentos territoriales y temáticos de representación y participación ciudadana; Ampliación de las capacidades deliberativas y las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los diversos consejos asesores y consultivos; Extensión y profundización del reconocimiento de que el fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles es un asunto de interés público y para ello ampliar de manera sustantiva los fondos y prerrogativas destinadas a las organizaciones de la sociedad civil;

#### **d) Transparencia**

El Programa de Apoyo Económico para Personas con Discapacidad no se encuentra actualizado en la página internet correspondiente al DIF-DF. Pero, si se localizó un documento escaneado que contiene las Reglas de Operación del Programa del año 2003, pero no las publicadas en el año 2008.

En la página del Sistema de Información del Desarrollo Social del Distrito Federal (SIDESO), se encontraron publicadas las mismas reglas de operación, las cuales se presentan como programa.<sup>61</sup>

En la página del SIDESO se tiene acceso al padrón de beneficiarios del Programa con fecha al mes de marzo de 2007, por lo tanto no se encuentra actualizado el padrón. En este sentido hay una falla en el mismo SIDESO al no cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.<sup>62</sup>

En la página electrónica del DIF sí se encuentra el padrón de los beneficiarios, por delegación, nombre, sexo, edad, unidad territorial y el monto. Los datos anteriores están actualizados al 2 de diciembre de 2008. De tal forma que el DIF cumple con lo estipulado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, sobre ofrecer públicamente estos datos, que son de suma importancia para la transparencia.

Por otra parte, tanto la Ley como el Reglamento señalan<sup>63</sup>-éste en su artículo 46- que la Secretaría de Desarrollo Social, en consulta con la Comisión y el Consejo, diseñará los indicadores para medir la desigualdad social y construir un índice de cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal. También indica que los indicadores y la metodología utilizada para su elaboración se harán del conocimiento público a través del Sistema, debiendo actualizarse cuando menos cada dos años. Este aspecto, no se ve reflejado en el programa ni en la página de transparencia o en la del Sistema. El índice de

---

<sup>61</sup> <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=50>

<sup>62</sup> La página fue visitada nuevamente el 1 de marzo de 2009.

<sup>63</sup> Artículo 10 de la Ley de Desarrollo social y 46 del reglamento.

cumplimiento en la transparencia es fundamental, para que la ciudadanía conozca el avance que tiene el Distrito Federal en materia de discapacidad.

#### **e) Difusión**

En cuanto al tema de la difusión, el Reglamento se refiere en su artículo 43 que la Secretaría (de Desarrollo Social) deberá tener disponible en lenguaje accesible y apropiado para las personas con discapacidad el programa; los programas de: educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo, así como de atención prioritaria destinados a este sector de la población. Asimismo, indica que dicha información deberá estar disponible en el Sistema en un plazo que no exceda 60 días hábiles después de su aprobación.

El Programa para Personas con Discapacidad no señala mecanismo alguno para su difusión, de tal manera que sea acorde con el artículo arriba indicado, mas aún no existe tal publicación en la página de Internet del Sistema.

Por otra parte, al llevar a cabo una revisión del material de difusión con que cuenta el Programa, nos percatamos que no se toma en cuenta para su elaboración, los diferentes tipos de discapacidades con el fin de que pueda ser accesible a todas las persona.

#### **f) La clasificación de las unidades territoriales**

En la página de Internet del Sistema de información del Desarrollo Social<sup>64</sup> encontramos que existe una publicación de indicadores (COPLADE 2003), pero esa clasificación data del 2003. En este sentido, no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 48 del Reglamento, el cual establece que cada año la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Sistema, la relación y clasificación de las unidades territoriales conforme a su grado de desarrollo socio-económico.

Dicho artículo establece además, la obligación para las entidades y dependencias que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, aplicar de manera

---

<sup>64</sup> <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=11>

obligatoria los criterios y lineamientos que constituya el Gobierno del Distrito Federal para identificar y medir las condiciones de desarrollo social que presenta la población según su delimitación. En este sentido, y de acuerdo a la información con la que se cuenta hasta el momento, se continúa haciendo uso de los indicadores establecidos desde 2003.

Esto implica que los criterios de identificación de las unidades territoriales que se aplican para el otorgamiento de las becas de discapacidad se encuentran desactualizados, lo cual impacta en los criterios que se utilizan para la selección de beneficiarios.

#### **g) Diagnósticos actualizados**

Si bien tanto en la ley como en el reglamento, se constituye la obligación para la secretaría como para las delegaciones y el sistema, realizar y mantener actualizado el diagnóstico y evaluación de los problemas relativos al Desarrollo Social,<sup>65</sup> además de que el reglamento señala que el Sistema de Información del Desarrollo Social deberá incluir diagnósticos sobre la problemática social del Distrito Federal, esta información no se refleja en el Programa con discapacidad, ya que no establece como tal la obligación de elaborar y mantener actualizado el diagnóstico sobre discapacidad.

#### **h) Mecanismos de evaluación e indicadores**

En el mismo sentido que lo señalado con relación al diagnóstico, tanto la Ley de Desarrollo Social como su Reglamento implantan la obligación para la Secretaría de Desarrollo Social y para las delegaciones, de realizar y mantener actualizado la evaluación<sup>66</sup> de los problemas relativos al desarrollo social. Por su parte, el artículo 50 del Reglamento indica que dentro de los lineamientos y mecanismos de operación para los programas llevados a cabo por las dependencias y entidades de la Administración Pública del DF, debe contarse con mecanismos de evaluación e indicadores.

Al analizar las Reglas de Operación del Programa de Discapacidad, encontramos que dentro del apartado sobre mecanismos de evaluación e indicadores, se señala que la

---

<sup>65</sup> Artículos 10 y 11 de la Ley de Desarrollo Social.

<sup>66</sup> Artículos 10 y 11 de la Ley de Desarrollo Social y artículo 37 del reglamento.

supervisión de los becarios inscritos en el padrón, se llevará mediante operativos de campo. Los operativos son sólo para actualizar algunos datos relacionados con el programa, consistiendo en visitas a los beneficiarios para solicitar determinados documentos; verificación de sobrevivencia; visitas determinadas por la Contraloría Interna. Las Reglas de Operación indican que los operativos de campo deben especificar: Definición del objetivo; determinación de la técnica a utilizar; diseño de la muestra; elaboración de los instrumentos de captación y control de la información a recabar en campo; procedimiento para la aplicación de los instrumentos; capacitación a la estructura operativa; análisis de los resultados y presentación de los mismos. Pero, en la práctica todos los apartados anteriores no se aplican con rigurosidad. Del análisis que se realizó en la revisión de los distintos reportes de los operativos de campo, quedó demostrado que no hay homogeneidad en los criterios para el levantamiento de la información. Por lo que se deduce que el programa no cuenta con mecanismos de evaluación y seguimiento para la integralidad de las acciones que se realizan.

**IV. ¿En qué año se originó el Programa? ¿Cuál ha sido su trayectoria desde su creación a la fecha? (Describir los cambios identificando, en qué aspectos se dan: cobertura, componentes, presupuesto, requisitos de asignación, registro, indicadores. <sup>67</sup>**

#### **Inicio del Programa**

De acuerdo al documento “*Memoria Histórica 2000 a 2006*” del Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia del Distrito Federal, “el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2000-2006” se orientó a establecer como práctica política, un Estado de Bienestar dirigido a un amplio sector de la población que se encontraba en situación de pobreza y vulnerabilidad, para garantizarles los elementos mínimos de bienestar a través de un conjunto de acciones de gobierno articuladas y ordenadas. Su población objetivo fue aquella que se encontraba en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y residía en unidades territoriales en situación de marginación. El marco territorial lo constituyeron 1,352

---

<sup>67</sup> En los Términos de Referencia, corresponde al numeral 1.4, de temas de evaluación de diseño.

Unidades Territoriales inscritas en las 16 demarcaciones políticas. El programa inició en marzo de 2001.

### **Trayectoria**

Derivado de lo anterior, surge el Programa Integrado Territorial (PIT) con el objetivo de llevar hasta las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones y recursos que de manera directa beneficiaran a los ciudadanos del Distrito Federal, especialmente a los habitantes de zonas de media, alta y muy alta marginación; ámbitos en los que radica el mayor porcentaje de población que no tiene la oportunidad de acceder a los servicios básicos, lo que les impide llevar una vida de calidad.

El fundamento del PIT tenía como principio básico la universalidad de los derechos sociales; es decir, el derecho de todos a la educación, a la vivienda, a la alimentación, a la salud, en resumen, a una vida digna.

Dentro del Programa Integrado Territorial, tres subprogramas quedaron a cargo del DIF-DF: *Apoyo Económico a Personas con Discapacidad*, siendo responsable de su ejecución la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad; *Becas Escolares para Niños y Niñas en Condición de Pobreza y Vulnerabilidad Social*, a cargo de la Dirección de Atención a la Niñez y *Desayunos Escolares*, mediante la Dirección de Asistencia Alimentaria.

La coordinación se estableció de manera interinstitucional con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Participación Ciudadana y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

## Operación

### Primera etapa

El perfil socioeconómico de la población del Distrito Federal fue definido por la Coordinación de Planeación para el Desarrollo Territorial, instancia que elaboró el catálogo de población e índice de marginación por unidad territorial, determinando cinco niveles de marginación en 1,352 unidades territoriales en que se dividió el Distrito Federal: *Nivel de marginación muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo*. La planeación y programación presupuestal de los apoyos se distribuyeron otorgando prioridad a las unidades territoriales con más alto índice de marginación. La meta del programa fue la de proporcionar mensualmente una beca de \$600.00 a 40,000 personas con discapacidad permanente de escasos recursos, provenientes de zonas de media, alta y muy alta marginación. La entrega del apoyo económico se realizó por medio de una tarjeta bancaria de débito.

Para la operación y el cumplimiento de la meta, durante 2001 se desarrolló el siguiente esquema de operación:<sup>68</sup>

#### A la Secretaría de Desarrollo Social le correspondió:

- Realizar la captura de cédulas de registro.
- Integrar la base de datos de los beneficiarios, clasificándolos por delegación, orden alfabético, menores o mayores de edad.
- Entregar la base de datos al banco BANAMEX;
- Recibir del banco BANAMEX las tarjetas que serían entregadas a los beneficiarios.
- Remitir las tarjetas a la Dirección General de Protección Ciudadana para su entrega directa a los beneficiarios.
- Ordenar al DIF-DF la dispersión de los recursos de acuerdo a los expedientes ya integrados.
- Realizar la entrega de expedientes de beneficiarios al DIF-DF.

---

<sup>68</sup> En la segunda sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno del DIF DF, se autorizó (el 9 de agosto de 2001), las reglas para la operación y seguimiento del programa de becas en apoyo económico a personas con discapacidad y el procedimiento relativo para llevar a cabo las acciones e instrumentar el citado programa.

A la Dirección General de Protección Ciudadana le correspondió:

- Realizar verificación en campo de censos de persona con discapacidad, para establecer posibles beneficiarios.
- Registrar solicitudes de beneficiarios en formato único.
- Realizar visita a beneficiarios aceptados para concertar la entrega de tarjetas en módulo de la Dirección General de Protección Ciudadana.
- Integrar expedientes de los beneficiarios.
- Realizar la entrega de tarjetas directamente a los beneficiarios o en su caso, a los padres, tutores o responsables.
- Formalizar los contratos bancarios con los beneficiarios.
- Recabar la firma en las cartas –compromiso de los beneficiarios o en su caso padres, tutores o responsables-.
- Entregar expedientes a la Secretaría de Desarrollo Social del DF.
- Recabar, en su caso, la documentación necesaria para completar la integración del expediente.
- Coordinar acciones con los comités vecinales y las comisiones de la Asamblea Legislativa, para unificar y dar seguimiento a la aplicación del programa.
- Fomentar y evaluar la participación vecinal, en relación con la aplicación del programa.

Al DIF-DF le correspondió:

- Realizar la clasificación de los diversos tipos de discapacidad.
- Capacitar a promotores vecinales de la Dirección General de Protección Ciudadana, respecto de los criterios de elegibilidad para la captación de los posibles beneficiarios.
- Elaborar cartas –compromiso para la firma de los beneficiarios, padres, tutores o responsables-.
- Recibir los expedientes de los beneficiarios y verificar la información que integran los mismos.
- Realizar la apertura de cuentas.
- Realizar la evaluación de programa.
- Dar seguimiento al programa.

- Realizar la dispersión mensual y la cancelación de becas cuando así procediera.
- Informar a la Secretaría de Desarrollo Social del DF el seguimiento y evaluación del programa.

Para el cumplimiento de las responsabilidades del DIF-DF, se realizó una reestructuración del trabajo de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, resultando una propuesta de organización logística, enfatizando en la necesidad de contar con personal que realizara el trabajo de campo. Para ello, se realizó un primer esfuerzo de regionalización para el trabajo de campo, incluyendo la instalación de *Módulos de Atención* a los beneficiarios del programa, así como para atender la demanda de personas con discapacidad que solicitaban integrarse al programa.

Primera regionalización:

Zona	Delegaciones	
Sur	Tláhuac	Milpa Alta
	Tlalpan	Xochimilco
Centro	Iztacalco	Benito Juárez
	Coyoacán	
Poniente	Cuajimalpa	Magdalena Contreras
	Álvaro Obregón	Miguel Hidalgo
Norte	Azcapotzalco	Gustavo A. Madero
	Cuauhtémoc	Venustiano Carranza
Oriente	Iztapalapa	

#### *Operación del programa en campo*

Para ésta operación, se planteó la designación de un coordinador por zona, un responsable por delegación y brigadas de 20 personas (con este personal se pensaba operar los programas de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad y Escolares para Niñas y Niños en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad Social).

Problemas para la instrumentación de ese esquema de operación:

- No se contó con estructura operativa específica para el seguimiento del Programa.
- El personal del DIF-DF participante en los operativos venía realizando funciones de otra índole. Por lo que se detectaron problemas para el cumplimiento debido a las cargas de trabajo.
- Escaso personal con perfil requerido.
- Necesidades de capacitación.
- Resistencia por parte del personal a la nueva modalidad de trabajo.

Los operativos de campo en 2001 cubrieron las siguientes actividades:

- Convocatoria a dos actos masivos para la entrega de tarjetas bancarias.
- Firma de la carta compromiso como beneficiario del programa.
- Verificación de expediente.

## **Segunda etapa:**

### **Reestructuración del Programa**

Hacia finales del 2001, la operación del programa pasó a ser responsabilidad del DIF-DF, con la aprobación de las *Reglas para la Operación y Seguimiento de los Programas de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad y Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Pobreza y Vulnerabilidad Social*, con el fin de consolidar los subprogramas del Programa Integrado Territorial, operados por el DIF-DF, correspondientes a la entrega de becas en Apoyo Económico para Personas con Discapacidad y Escolares para Niñas y Niños en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad Social.

Se estableció la creación de una Coordinación de Trabajo en Campo, responsabilidad que recayó en la Dirección de Salud y Enfermedad del DIF-DF, con la participación de la Dirección de Apoyo Alimentario y la Dirección de Atención al Desarrollo Infantil con las funciones de:

- Realizar visitas domiciliarias a beneficiarios.
- Recibir las solicitudes de ciudadanos para incorporarlos en la lista de espera de beneficiarios.

- Revisar y actualizar los expedientes de beneficiarios.
- Realizar la entrega de tarjetas bancarias y formalizar los contratos correspondientes a nuevos beneficiarios.
- Notificar por escrito las incidencias detectadas en campo y a través de los módulos delegacionales, para su corrección.
- Participar en las acciones a realizar conjuntamente con los Comités, Comisiones y Asambleas Vecinales.
- Elaborar los informes del trabajo operativo.

Consolidación de los Módulos determinando las siguientes actividades:

- ✓ Registro de solicitantes
- ✓ Integración de expedientes de los solicitantes
- ✓ Elaboración de incidencias de los beneficiarios
- ✓ Actualización de expedientes de beneficiarios
- ✓ Realización de visitas domiciliarias para la verificación de datos y seguimientos.

### **Modificación del Programa en 2002**

Los módulos pasaron a ser coordinados por la Subdirección de Centros de Desarrollo, además de participar en la realización del Diagnóstico de la Población con Discapacidad. Ante la gran afluencia de beneficiarios y falta de procedimientos para la debida atención se detectaron los siguientes problemas:

- Beneficiarios no atendidos por el banco.
- Tarjetas canceladas por error.
- Tarjetas solicitas y no entregadas por el banco.
- Tarjetas que no corresponde al contrato del banco.
- Tarjetas sin depósito.
- Fallecimiento de beneficiarios.
- Tarjetas duplicadas.
- Tarjetas robadas o extraviadas.
- Solicitudes de cambio de representante.

Para la solución de estos problemas se elaboraron varios instrumentos tales como:

- ✓ Información Básica para el Trabajo de Campo de los programas de becas del DIF-DF
- ✓ Manual de Atención de Incidencias e Irregularidades
- ✓ Procedimiento para el establecimiento y funcionamiento de módulos de información de los programas de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad y Becas Escolares. Beneficiario y No Beneficiario.
- ✓ Formatos de Control.

### **Tercera etapa**

#### **Institucionalización del programa**

A partir de julio de 2003, se determinó que la Dirección del Centro de Atención para Invidentes y Discapacitados se abocara a la formación de una estructura operativa específica para los programas, así como a sistematizar los procedimientos operativos del programa.

Se elaboró el *Catálogo de los Tipos de Discapacidad* como documento de consulta para el personal operativo responsable de la validación de las solicitudes presentadas.

A partir del 2004 se realizó un seguimiento a la entrega del apoyo económico a personas con discapacidad beneficiarias del programa, siendo una actividad permanente para la verificación, corrección o actualización de la información proporcionada por los beneficiarios. Esto permitió:

- La resolución de incidencias bancarias. Asesoría a los beneficiarios en el reporte de extravío, robo o destrucción de tarjeta bancaria, así como la obtención de copia del contrato bancario y cambio de representante. Actualización del cambio de número de cuenta bancaria por extravío o vencimiento de tarjeta y rechazos en transferencia electrónica de los recursos.
  - La resolución de incidencias administrativas. Actualización de domicilios de los beneficiarios, cambios de representante o atención al mal uso de los recursos.
  - La verificación de solvencia de los beneficiarios.
- Lo anterior se llevó a cabo a través de los operativos de campo.

En el 2004 se consolidaron los Módulos de Atención del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, al designar al personal responsable de su funcionamiento. Para que el personal de los Módulos de Atención pudiera desempeñar adecuadamente sus responsabilidades, se estableció un mecanismo de información mensual, que consiste en la emisión de un boletín con el listado de los beneficiarios que se encuentran con algún tipo de incidencia. En caso de situaciones extraordinarias, reciben un boletín emitido por la Dirección, con la información y las acciones a seguir para su atención. Asimismo, semanalmente reportan las incidencias que se presentan en los Módulos de Atención. Este año se apoyó en la entrega de actas de nacimiento extemporáneas por parte del Registro Civil.

En el 2005 se trató de profundizar en los mecanismos de control y validación de la información generada en campo, así como en la definición de los mecanismos para la realización de operativos de seguimiento masivos.

Se amplió el servicio bancario utilizando el sistema la *Mesa de Soporte Pagomático* que consiste en un canal de comunicación electrónica que permitía dar seguimiento a los trámites de apertura, cancelaciones y personalización de las cuentas bancarias de los beneficiarios.

Este año se apoyó también con la entrega de actas de nacimiento extemporáneas por parte del registro civil y se aplicó la encuesta “*Sondeo sobre el uso del Metro*” para el “*Proyecto de tarjeta inteligente*”.

Con base en la información recabada se obtuvo la siguiente información, básica para el análisis del programa.

**Reporte anual por cobertura (número de beneficiarios; cantidad otorgada; monto e inversión)**

Año	Número de beneficiarios	Cantidad económica otorgada	Inversión
2001	40333	\$600.00	\$241,999.800

<b>2002</b>	56055	\$636.00	\$359,271,656
<b>2003</b>	63630	\$668.00	\$487,321.857
<b>2004</b>	68203	\$688.00	\$549,035,008
<b>2005</b>	70688	\$709.00	\$590,842,314
<b>2006</b>	70688	\$730.00	\$619,226,880
<b>2007</b>	70688	\$757.50	\$642,553,920
<b>2008<sup>69</sup></b>	70688	\$757.50	\$642,553,920 <sup>70</sup>

Como se puede observar, el número de beneficiarios tuvo un aumento entre los años del 2001 al 2005, estacándose por cuatro años en la cantidad de 70,688 personas con acceso al apoyo económico. Otro dato importante, es que del año 2001 al 2006 el monto de la cantidad otorgada fue modificado, sin embargo para los años 2007 y 2008 la cantidad se estableció en 757.50 pesos, es decir que no hubo un aumentó, por lo tanto no se tomo en cuenta ni siquiera el incremento al salario mínimo establecido para el Distrito Federal. Esta situación debe ser analizada por las autoridades, de tal manera que se establezca como parte de la política pública que los apoyos económicos deben contemplar el porcentaje que se aumenta al salario mínimo año con año, por lo menos.

Atención del programa por niveles de marginación por año<sup>71</sup>:

<b>Nivel de marginación</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Muy alto</b>	7,629	8,969	24,491	27,749	28,960	26,561
<b>Alto</b>	13,590	17,621	13,436	16,466	18,092	16,398
<b>Medio</b>	12,561	17,484	17,265	15,678	15,359	18,990
<b>Bajo</b>	4405	8,002	4,419	5,023	5,017	4,577
<b>Muy bajo</b>	2148	3,979	4,019	3,287	3,260	4,162
<b>Total</b>	40,333	56,055	63,630	68,203	70,688	70,688

Cobertura por grado de marginación al 2006<sup>72</sup>

<sup>69</sup> El 17 de Diciembre de 2008 hubo un aumento en el presupuesto. Se amplió el número de beneficiarios a 74,223.

<sup>70</sup> A esta cantidad habría que sumar la correspondiente a la ampliación realizada el 17 de diciembre de 2008.

<sup>71</sup> Memoria de actividades 2000-2006. Cabe señalar que no se presentan desglosadas las cifras correspondientes a 2007 y 2008 porque no nos fueron proporcionadas.

<sup>72</sup> Memoria de actividades 2000-2006

**Beneficiarios en el 2006 y porcentaje sobre el total de población con discapacidad de 0 a 69 años por nivel de marginación.**

<b>Nivel de marginación</b>	<b>Población con discapacidad</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>% de cobertura</b>
<b>Muy alto</b>	29,705	28,995	97.50
<b>Alto</b>	23,889	18,097	75.80
<b>Medio</b>	26,388	15,359	58.20
<b>Bajo</b>	12,576	5,017	39.90
<b>Muy bajo</b>	16,576	3,260	19.70
<b>Total</b>	109,134	70,688	

**Componentes, requisitos de asignación, registro, indicadores<sup>73</sup>**

Con el objetivo de identificar y ubicar el número de personas que presentan algún tipo de discapacidad permanente e incluir en el Programa de Apoyo Económico a quienes aún no contaban con ese beneficio, el DIF-DF como ya se mencionó, produjo un diagnóstico (periodo del 2002 al 2004) de la población con discapacidad en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación.

El DIF-DF determinó utilizar la técnica censal para la ubicación de las personas con discapacidad, y a la vez aplicar una encuesta para conocer sus características y condiciones de vida, con el propósito de contar con información básica que se convirtiera en un insumo para la planeación de una atención integral a este sector de la población.

Los criterios generales que orientaron la realización del diagnóstico de las personas con discapacidad del Distrito Federal son los siguientes:

- El levantamiento de la información en campo abarcó las unidades territoriales prioritarias: muy alta, alta y media marginación.
- El trabajo en campo comprendió tres etapas, cada una cubriendo las unidades territoriales de un solo nivel de marginación.
- La estructura operativa para el levantamiento de la información fue conformada por personal de las diferentes unidades administrativas del DIF-DF. Estas personas

---

<sup>73</sup> Información tomada del documento El reto de la inclusión ya mencionado.

fueron comisionadas temporalmente para realizar el trabajo de campo y capacitadas específicamente para el desempeño de los recorridos casa por casa y la aplicación del cuestionario.

- La información generada en la encuesta fue validada, generando una base de datos para la información de las personas con discapacidad y otra para la información referente a las viviendas.

### **Primera etapa: Nivel de marginación muy alto**

El levantamiento en campo inició en septiembre de 2002, abarcando las 246 unidades territoriales de muy alto nivel de marginación, visitándose 415,327 viviendas habitadas. Para marzo de 2003, se concluyó la evaluación con respecto a este nivel de marginación, localizándose a 25,642 personas con discapacidad permanente. En el 2003, se logró entregar apoyo económico al 100% de las personas con discapacidad permanente identificadas en las zonas más pobres de la Ciudad de México.

### **Segunda etapa: Nivel de marginación alto**

El recorrido en las 234 unidades territoriales de alto nivel de marginación implicó visitar 378,586 viviendas habitadas, a partir de abril de 2003, finalizando en octubre de ese mismo año. En este nivel de marginalidad fueron localizadas 21,766 personas con discapacidad permanente.

### **Documentación requerida.**

En un inicio, según se señala en el documento *“El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal”*, para la realización del censo y la ubicación de las personas con discapacidad, se solicitaba la presentación de un diagnóstico médico o un documento expedido por alguna institución de salud o médico particular que señalara la discapacidad permanente.

### **Tercera Etapa: Nivel de marginación medio**

Cubrir las 387 unidades territoriales de mediana marginación implicó visitar 616,141 viviendas habitadas de mayo a octubre de 2004, ubicándose a 30,174 personas con discapacidad permanente.

Se realizó un cambio en la estrategia de la aplicación de la encuesta, haciendo una muestra representativa de la población con discapacidad, recabando información del 100% de las personas localizadas con sus datos generales, para ser ubicables en el momento que se registrara un incremento en el número de beneficiarios del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad.

Se efectuaron 6,626 entrevistas, con base en un método estadístico descrito en la memoria mencionada.

### **V. ¿Se reflejan estos cambios en las Reglas de Operación? Hacer un cuadro comparativo.**<sup>74</sup>

Es necesario homologar conceptos, como cobertura, componentes y presupuesto en el Manual del DIF 2003 con las Reglas de operación 2008, de tal forma que sea claro en ambos documentos el objetivo del Programa, y evitar confusiones.

Para mayor claridad se compara el Manual Específico de Operación 2003 y las Reglas de Operación 2008:

<b>Concepto</b>	<b>Manual DIF 2003</b>	<b>Reglas de operación 2008</b>
<b>Cobertura</b>	No señala	70,688 personas
<b>Componentes</b>	Ayuda económica	Ayuda económica
<b>Presupuesto</b>	No señala	\$642,553,920.00

---

<sup>74</sup> En los Términos de Referencia, corresponde al 1.5, de temas de evaluación del diseño.

## **Sobre los indicadores**

En cuanto a las Reglas de Operación y el Manual es urgente que se establezcan indicadores, que permitan una mejor operatividad.

El documento aportado por el DIF denominado “*El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*”, señala que del 2001 al 2003 se llevó a cabo un censo, casa por casa, a unidades territoriales de muy alto, alto y nivel medio de marginación. Se podría considerar que uno de los indicadores del programa es la cobertura del 100% de personas con discapacidad permanente en niveles de marginación alto, muy alto y medio. Este indicador se tiene cubierto hasta el 2006, en el que de acuerdo al documento *Memoria de actividades 2000 a 2006*, se reporta el siguiente avance.

<b>Beneficiarios al año 2006 y porcentaje sobre el total de población con discapacidad de 0 a 69 años por nivel de marginación</b>			
<b>Nivel de marginación</b>	<b>Población con discapacidad</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>% de cobertura</b>
<b>Muy alto</b>	29,705	28,995	97.50
<b>Alto</b>	23,889	18,097	75.80
<b>Medio</b>	26,388	15,359	58.20
<b>Bajo</b>	12,576	5,017	39.90
<b>Muy bajo</b>	16,576	3,260	19.70
<b>Total</b>	109,134	70,688	

Sin embargo, actualmente no es posible llevar a cabo este cruce de información ya que no se cuenta con un censo actualizado, en cuanto el número de personas con discapacidad permanente, clasificado por unidad territorial y por niveles de marginación.

La información entregada por la Dirección General del DIF se limita a un cuadro que contiene la delegación, la población total, la población con discapacidad y el porcentaje de hombres y mujeres.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Ver anexo (18 entregado por DIF).

## Requisitos de asignación<sup>76</sup>

<b>Manual de operación 2003</b>	<b>Reglas de operación 2008</b>
Personas con discapacidad permanente	Personas con discapacidad permanente
De 0 a 69 años	De 0 a 69 años
Habiten en unidad territorial de muy alta, alta y media marginación	Habiten en unidad territorial de muy alta, alta y media marginación
Tengan ingresos de hasta dos salarios mínimos, en el caso que vivan en unidades territoriales clasificadas como de baja y muy baja marginación	Tengan ingresos de hasta dos salarios mínimos, en el caso que vivan en unidades territoriales clasificadas como de baja y muy baja marginación
La discapacidad permanente de las personas se comprueba con la entrega de un diagnóstico médico. <b>No se realizan visitas de campo para constatar el tipo de discapacidad -sobre todo si se trata de una discapacidad permanente- ni la situación socioeconómica, ya que se procede a tomar en cuenta el principio de buena fe,</b> con base en el artículo 32 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.	

En cuanto al requisito de la comprobación de contar o no con dos salarios mínimos, éste no se solicita, ni hay forma de constatar la comprobación. Los salarios a comprobar deben ser por parte de la persona con discapacidad que solicita su ingreso al programa.

En cuanto a la presentación de la constancia médica, señalado en el Manual de Operación 2003 como requisito, en entrevistas con el personal de la Dirección, encontramos que aunque no está regulado en las Reglas de Operación 2008, sí se llevan a cabo operativos para verificar si las personas realmente tienen alguna discapacidad. El problema es que el personal que realiza las visitas, lo hace a simple vista, con el apoyo de lo que indica el certificado médico. El personal no cuenta con la preparación o los instrumentos técnicos para determinar un diagnóstico sobre discapacidad que constante o verifique la misma así como su grado, toda vez que hay casos en que la discapacidad puede ser temporal y no

---

<sup>76</sup> A este listado, el Manual del DIF no lo ubica bajo ningún título y las Reglas de Operación señala que estos son los requisitos y procedimientos de acceso.

permanente. En algunos casos la discapacidad es evidente, en otros se requieren estudios médicos más profundos para determinarla.

**Registro de los beneficiarios:<sup>77</sup>**

**a) Documentos necesarios**

Manual de operación 2003	Reglas de operación 2008
Diagnóstico médico: emitido por médico con cédula profesional o por una institución del sector salud o registrado ante la autoridad competente	Diagnóstico médico que avale la discapacidad
Fecha de nacimiento: que puede ser comprobada a través del acta de nacimiento; la credencial de elector; el CURP, o cualquier documento que la indique	Fecha de nacimiento: que puede ser comprobada a través del acta de nacimiento; la credencial de elector; el CURP, o cualquier documento que la indique
Documento que acredite residencia como credencial de elector, recibo de pago de servicios o cualquier documento que señale el domicilio de la persona con discapacidad	Documento que acredite residencia como credencial de elector, recibo de pago de servicios o cualquier documento que señale el domicilio de la persona con discapacidad
Documento que avale los ingresos en caso de residir en unidades territoriales clasificadas como de baja o muy baja marginación	Documento que avale los ingresos en caso de residir en unidades territoriales clasificadas como de baja o muy baja marginación

En el Manual de Operación 2003 se establece como requisito que la constancia médica deba ser expedida por una institución del sector salud, en hoja membretada, con el nombre y firma del médico así como el número de la cédula profesional, ubicada en la parte correspondiente a la clasificación del expediente que lleva a cabo la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control, y no en los rubros correspondientes a requisitos o documentos mínimos indispensables, además de no indicar qué tipo de documento es el que se requiere para avalar la discapacidad del beneficiario, toda vez que en las Reglas de Operación indican que se presente “documento que avale la discapacidad” sin especificar que se trata de un certificado médico.<sup>78</sup> En el ánimo de homologar un formato médico que

<sup>77</sup> El manual del DIF señala que estos son los requisitos para la incorporación de beneficiarios y las reglas de operación señalan que esta es la documentación que obligatoriamente deberán estar en los expedientes.

<sup>78</sup> Cfr: Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal, 2008 (Reglas de Operación) pp. 242 y 243 con Manual Específico de Operación de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social 2003 pp. 7

avale una discapacidad, el sector salud ha diseñado uno especialmente para cumplir con este requisito. El mecanismo es que las personas acuden a cualquier centro de salud, y en varias ocasiones, basta el dicho de la persona los médicos expiden las constancias médicas, sin solicitar estudios que verifiquen el tipo de discapacidad, aún cuando está sea evidente. De lograr contar con expedientes que verdaderamente dictaminen el tipo de discapacidad y con ello determinar si es temporal o permanente, sería de gran utilidad, por ejemplo para conocer cuáles son las causas más comunes que permiten la discapacidad así como el número de personas por tipo de discapacidad.

La prevención debe ser parte de los programas de salud, pues con ello quizás podría evitarse que una persona llegue a tener una discapacidad permanente si es atendida a tiempo.

Por otra parte, esto obligaría al sector salud a mejorar su sistema no solo de prevención sino de atención especializada, que coadyuve en elevar las capacidades y habilidades de las personas que por nacimiento, enfermedad o por accidente padecen una discapacidad.

Como una forma de verificar el estado de salud de la persona con discapacidad, se sugiere que cada dos años sea atendida por especialistas y se ordene una batería de estudios para dar seguimiento a su estado de salud, o bien saber si esta persona ya mejoró y quizás pueda ser dada de baja en el padrón de los beneficiarios.

Cabe señalar, que de los expedientes examinados por las evaluadoras, nos percatamos que no existen criterios específicos (ni en el ámbito médico, ni en el DIF DF) para una clasificación objetiva y científica de los tipos de discapacidad, además que en la práctica, algunos expedientes se integran con constancias que no necesariamente cumplen con los requisitos que señalan las Reglas de Operación 2008. Es fundamental que se lleve a cabo un estudio multidisciplinario e integral, donde se clasifiquen los tipos de discapacidad y se establezcan los mecanismos para diagnosticarlas.

## **b) Periodos de incorporación**

Ambos documentos (Manual 2003 y Reglas de Operación 2008) señalan que los periodos de incorporación serán determinados por la Dirección General del Sistema, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del organismo.

Sin embargo, la incorporación no se da sólo por la ampliación presupuestal, sino por la sustitución de beneficiarios, por medio de operativos de campo para verificar lo que se conoce como incidencias (cambio de domicilio, fallecimiento o cuando la persona ha cumplido los 70 años). Estos periodos de incorporación no tienen fecha fija, ya que no existe una programación anual para la sustitución de beneficiarios, sino que éstas dependen de las instrucciones de la Dirección General.<sup>79</sup>

Las sustituciones se dan hasta que se propone una fecha para la celebración de un evento masivo de entrega de tarjetas, lo cual impacta gravemente en el cumplimiento mensual de las metas, ya que pueden pasar de dos a tres meses entre el tiempo en que se lleva a cabo una cancelación con motivo de un operativo de campo, y la asignación del beneficio a una persona de recién ingreso. Esto evidentemente también impacta en el destino del presupuesto.

Llama la atención que uno de los requisitos para dar de baja del padrón de beneficiarios sean las personas que cumplen 70 años de edad. Esta situación resulta preocupante, toda vez que estas personas adultas padecen una discapacidad, por lo que requieren de los beneficios de los dos programas sociales establecidos: el de apoyo a personas con discapacidad y el de apoyo para personas adultas. Lamentablemente la realidad demuestra que estas personas sufren una doble vulneración, una por la edad y la otra por la discapacidad. El hecho de que una persona de 70 años, tiene mayores problemas para asistirse por sí sola, además de que por cuestiones de la edad en la mayoría de los casos se inician nuevos padecimientos los que se suman a la discapacidad que ya padezcan. A ello se agrega una dura realidad, en muchas ocasiones el desprecio de sus propias familias para asistirlos. Estas personas deberían contar con ambos apoyos de tal forma

---

<sup>79</sup> Fuente: entrevistas con personal de la Dirección, Operativos de seguimiento 2007 y 2008.

que incluso puedan contratar a una persona que los asista, es decir con ello se aseguraría una vida digna.

### **c) Lugar donde atienden a los solicitantes**

Los solicitantes son atendidos en los 19 módulos del DIF-DF y en las oficinas centrales del DIF. Cabe señalar que en las visitas realizadas a los módulos nos pudimos percatar que no todos cuentan con las adecuaciones necesarias para que sean de fácil acceso para las personas con discapacidad, además que muchas no cumplen con los requerimientos indispensables para que éstas trabajen en condiciones dignas. Como se mencionará más adelante, tampoco tienen los recursos materiales necesarios para desarrollar su laborar o atender al público con mayor profesionalización.

## **Aspectos Específicos a Considerar<sup>80</sup>**

### **1.- ¿Cuáles son las implicaciones de que en los requisitos de acceso se plantee éste como “preferente” y no de carácter universal?**

Una de las principales implicaciones es que el otorgamiento de los apoyos económicos sea discrecional y pueda incluso ser discriminatorio para las personas que cumplen los requisitos y no han podido acceder al Programa. Sustentamos nuestra postura en lo siguiente:

- a) No existen criterios específicos y objetivos para elegir a las personas beneficiarias. Una persona puede llegar al módulo y registrarse, pero su nombre no se ingresa en una base de datos común y única de tal manera que se tenga control de la fecha en que realizó su solicitud. El único registro lo llevan los módulos es por medio de anotaciones en cuadernos, cuyos datos quedan asentados de manera manuscrita. Semanalmente reportan a las oficinas centrales el número total que tuvieron de solicitantes, pero no se registra el nombre, tipo de discapacidad o unidad territorial en la que habita el o la solicitante.

---

<sup>80</sup> En este apartado se señalan los aspectos específicos a considerar del punto 1 relativo a Antecedentes, de los temas de evaluación del diseño de los Términos de Referencia.

- b) El área de base de datos lleva a cabo un registro de solicitantes, con nombre y fecha de solicitud, pero sólo de los oficios que reciben por parte de otras dependencias, de diputados o senadores. Algunos operativos para selección de nuevos beneficiarios se basan en este registro histórico, por lo que se estaría dando prioridad a los nombres que son recomendados o sugeridos mediante oficio, sobre las personas que acuden a los módulos, cuyos nombres no ingresan en la base de datos.
  
- c) Si los principales criterios para elegir a los beneficiarios es que tengan una discapacidad permanente y que vivan en unidades territoriales clasificadas como de muy alta, alta y mediana marginalidad, esto tampoco se respeta. No se demuestra que la elección se haga con base a estos criterios ya que en la revisión de expedientes realizada por las evaluadoras, encontramos que existen casos donde se da apoyo a personas que viven en unidades clasificadas como de baja y muy baja marginalidad, lo cual supondría que en el Distrito Federal ya se cubrió la totalidad de las unidades clasificadas como de más alta marginación.

**2.- ¿Cuáles son las implicaciones de la condicionante de “*dos salarios mínimos*” en unidades territoriales de baja y muy baja marginación para el acceso? ¿Se consideran los ingresos de manera individual, o por hogar? ¿Cuáles son los mecanismos de comprobación instrumentados?**

Toda vez que el último censo que cubrió datos de discapacidad se llevó a cabo en el año 2000, no se cuenta con información estadística actualizada. Sin embargo, cabe resaltar que hay personas con discapacidad que se dedican al trabajo informal, por lo que no existen lineamientos para determinar de qué manera se van a comprobar los ingresos de este último sector.

También hay que señalar, que no hay criterios específicos para determinar qué documentos sirven para acreditar que una persona recibe dos salarios cuando lleva a cabo un trabajo formal.

Sin embargo, al hacer la revisión de los expedientes pudimos comprobar que en tres casos donde los beneficiarios viven en unidades territoriales con un nivel de marginación bajo y muy bajo, los expedientes no contenían los documentos que acreditaran si la persona percibía algún ingreso, siendo que de acuerdo a las Reglas de Operación, este es un requisito.<sup>81</sup>

Si lo que se quiere es lograr la *universalidad* del programa, el requisito de dos salarios mínimos, afecta dicho principio. Por otra parte, esta condicionante limita el acceso al beneficio, sobre todo si tomamos en cuenta que la mayor parte de las personas con discapacidad no cuentan con trabajo formal y estable.

De acuerdo a las entrevistas realizadas al personal de la Dirección, se desprende que el ingreso se considera de manera *individual*. Pero esta información no se encuentra normada. Se nos explicó que en las familias que tienen más de una persona con discapacidad, se otorga el apoyo a todos los que lo requieren, sin embargo la base de datos no arroja la información de cuántos casos de este tipo tenemos.

Con base en la revisión aleatoria de expedientes y en la revisión de los operativos de seguimiento 2007 y 2008, se puede afirmar que no se cuenta con mecanismos de comprobación, lo cual constituye un vacío de las Reglas de Operación y del Manual.

Es importante contar con información estadística diferenciada, ya que el ingreso y la capacidad económica se debe medir de manera especial para las personas con discapacidad, por la dificultad que implica para ellas conseguir un trabajo remunerado, y por los gastos extras que implica atender su discapacidad.

---

<sup>81</sup> Entrevistas con código E1, E2 y E3.

### **3.- ¿Existe alguna valoración en el programa que contemple el logro de la universalidad?**

No existe tal valoración. Se considera importante contar con estas valoraciones, ya que establecería el primer marco para poder analizar la viabilidad de establecer la universalidad del apoyo económico.

### **4.- ¿Cuáles son las ventajas y cuáles las desventajas de contar con una tarjeta bancaria canjeable por efectivo?**

#### Ventajas:

- Los beneficiarios reciben el dinero de una manera segura, a través de una cuenta bancaria.
- Pueden disponer de la cantidad a su conveniencia y necesidad.
- Existe mayor control de las cantidades otorgadas, por el registro bancario.

#### Desventajas:

- No hay modificaciones de manera inmediata en la base de datos, (y por lo tanto no se da la sustitución inmediata) por no contar con mecanismos que transmitan la información necesaria para dar de baja a una persona en el momento en que se le suspende el apoyo. Por ejemplo, el apoyo económico se sigue depositando aún cuando la persona haya fallecido; cuando hay cambios de domicilio o entidad federativa o bien la persona haya cumplido 70 años. La suspensión o cancelación se realizan en la mayoría de los casos hasta que se determinan lleva a cabo los operativos de seguimiento, que en ocasiones requieren de hasta tres visitas y con personal diferente. Tomando como base los supuestos arriba señalados, los beneficiarios continúan recibiendo el apoyo hasta tres o cuatro meses después de haberse comprobado lo anterior. Por lo tanto, se suspende el apoyo hasta que los promotores verifiquen la sobrevivencia. Es necesario, que se establezca un control de supervisión por parte de las áreas directivas del programa para dar solución más rápida y eficiente a este problema.
- En ocasiones, las incidencias –perdida del plástico; perdida de la contraseña; tarjetas atoradas en los cajeros; tarjetas cuya banda magnética se daña, etc.- con

la tarjeta tardan mucho tiempo en resolverse lo que impide que la persona cuente con los recursos.

- La falta de un sistema que permita compartir la información de la base de datos a los módulos, burocratiza los procedimientos para las aclaraciones.

**5.- ¿Cuáles son las implicaciones de que, a diferencia de otros programas, no se haya institucionalizado como un derecho en la legislación?**

- No se puede decir que es un derecho *universal*, ya que un requisito de universalidad consiste en que esté establecido como un derecho accesible a todas las personas que se encuentran en esa situación.
- Se carece de mecanismos para hacer exigible dicho apoyo, lo cual lo diferencia también del concepto de “derecho”.
- Vale la pena valorar si por una cuestión presupuestal, no se está discriminando a otras personas con discapacidad que estén en situaciones igualmente o mas graves que los actuales beneficiarios.

**6.- ¿Cuál es la magnitud de la lista de espera, tiempos de incorporación al programa y número de casos de personas con discapacidad residentes en baja y muy baja marginación cuya incorporación no ha sido aceptada?**

De las entrevistas realizadas a personal de la Dirección, se obtuvieron los siguientes resultados:

- No se cuenta con información documentada y veraz sobre el número de personas que han solicitado el apoyo económico desde que inició el programa, por lo que se desconoce la magnitud de la lista de espera. La base de datos tiene un registro de 70,700 personas, sin embargo no se puede tomar como válido ese número, a) porque corresponde al Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad y al de Becas Escolares para Niñas y Niños; b) En la base de datos sólo registran los nombres de las personas cuya petición llega por oficio a oficinas centrales. Base de datos no ingresa las solicitudes realizadas en los módulos.

- Por otro lado, no se pudo determinar el tiempo que toma a una persona desde el momento en que solicita el ingreso al Programa hasta el momento en que se le otorgue. Hay casos en que las personas están esperando desde hace 4 años para ser incorporadas, a pesar de realizar su solicitud en varias ocasiones. Otros casos, son los que se tratan de personas que en pocos meses de haberlo solicitado ingresan al Programa. Se explican las causas que impiden que se cuente con una sistematización de la información. :
  - ✓ No se tiene un registro electrónico de las personas que se encuentran en lista de espera. Los módulos registran en libretas los datos de las personas que llegan a pedir el apoyo, porque no cuenta con los recursos materiales (computadoras, equipamiento y personal capacitado) para llevar a cabo un registro de los solicitantes; por otro lado, la base de datos que se encuentra en la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social es insuficiente para cubrir estos rubros.
  - ✓ Cuando se tiene una ampliación presupuestal o una sustitución de beneficiarios, no hay criterios definidos para la elección estructurada y metódica de nuevos beneficiarios. Por ejemplo, uno de los criterios pudiera ser que se seleccionen a quienes se registraron primero en tiempo y viven en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación.
  - ✓ Para algunos operativos de selección de nuevos beneficiarios, se basan en el registro histórico que lleva el área de base de datos, en el cual solo se ingresan las solicitudes que reciben de manera directa (en las oficinas centrales), o por oficio por parte de otras dependencias, servidores públicos, diputados o senadores para que se les brinde el apoyo a determinadas personas, se desconoce si hay discrecionalidad en su atención. En la medida en que no existen controles de seguimiento de estas solicitudes, puede interpretarse como una cuestión clientelar.

Por lo señalado anteriormente, respecto al número de personas con discapacidad residentes en zonas de baja y muy baja marginación y cuya incorporación no ha sido aceptada, el DIF DF no cuenta con información certera.

**7.- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de que el apoyo cese al cumplir 70 años, para pasar automáticamente a recibir la pensión alimentaria de adultos mayores?; ¿Qué opinión merece la pertinencia o no de que las personas con discapacidad mayor de 70 años gocen de ambas transferencias?**

**a) Ventajas:**

- No existe ninguna ventaja para la persona, ya que sustituye un apoyo por otro. Aunque las evaluadoras consideramos que una persona tiene derecho a dos apoyos distintos, por presentar una doble característica y condición de vulnerabilidad, el Gobierno del Distrito Federal lo limita por razones presupuestales y de política social.
- Mediática y políticamente, conlleva una ventaja para el gobierno, ya que por un lado, cuando sustituye a la persona discapacitada el apoyo por el de “adultos mayores”, anuncia un aumento de beneficiarios en este último programa, dejando espacio a otra persona para el beneficio de los apoyos para personas con discapacidad.

**b) Desventajas:**

Un adulto mayor con discapacidad tiene una doble condición de vulnerabilidad: la correspondiente a la edad y la correspondiente a la discapacidad, por lo que presenta doble necesidad. La regla de sustitución de un apoyo por otro lo deja entonces con necesidades no cubiertas, dado que cada situación –de discapacidad y de edad- tiene sus propias implicaciones y necesidades personales, médicas, psicológicas, materiales, sociales, etcétera, y por lo tanto sus propias implicaciones económicas .

**c) Comentario:**

Debido a la implicación económica, médica y social de tener ambas condiciones de vulnerabilidad, se recomienda que la persona cuente con apoyo de los dos programas, lo cual dignificaría su condición de vida.

## **8.- ¿Cuáles son los resultados de las evaluaciones aplicadas y cuál la consistencia de los instrumentos?**

Con base en la información proporcionada por el DIF, no encontramos documentos que den cuenta de alguna evaluación realizada al Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad. Dicha información fue ratificada a través de las entrevistas realizadas al personal, mismo que opinó que es indispensable realizar evaluaciones periódicamente sobre el programa y en general de la operatividad y eficacia de los servicios que ofrece el DIF.

## **9.- ¿Cuáles son los medios de difusión para informar a la población de los requisitos del programa, módulos de registro y periodos de incorporación?**

Hay una ausencia en sobre la puesta en marcha de una estrategia de difusión que permita orientar e informar a las personas sobre el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad.

En estricto sentido solo se cuenta con un cartel, distribuido en los centros del DIF y en el periódico institucional, pero en éste último, no se indican los requisitos, tampoco se informa sobre los módulos y periodos de incorporación.

De acuerdo a la información aportada por la Dirección General, los mecanismos de difusión son los siguientes:

1. Programa de radio "*Familia DIF...Familia DIF*" que se transmite 4 días a la semana en total, 4 horas por semana. Cabe hacer la mención que este programa está bajo la coordinación de la Presidenta del Patronato del DIF, la cual no ejerce un cargo de servicio público sino honorario.
2. Periódico institucional del Patronato del DIF llamado "*Familia DIF...Familia DIF*". De los ejemplares que nos fueron proporcionados<sup>82</sup> podemos deducir que el contenido gira más en torno a la imagen del Patronato que al desarrollo, publicidad o

---

<sup>82</sup> Noviembre de 2008, año 02, Época 1, Número 16.

requisitos de acceso para los programas. La periodicidad es mensual. Se anexa ejemplar.

3. Revistas institucionales del Gobierno del DF, por ejemplo “*Conoce que juntos...*” “*A un año de gobierno*”. Periodicidad: variable. El material no se tuvo a la mano para poder evaluar la difusión de los programas.
4. Boletines de prensa relacionados con las entregas masivas en actos realizados en el Zócalo capitalino.
5. Cartelones de difusión en los centros del DIF. Se exponen de manera permanente.
6. Vía personal: los beneficiarios informan a vecinos y amigos sobre la existencia del Programa.
7. Electrónico por medio del portal de internet de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Por las entrevistas realizadas al personal de la Dirección General, nos percatamos que no existe una estrategia integral de difusión del programa de apoyo a personas con discapacidad, porque los recursos son limitados y a decir de algunos de los servidores públicos, una mayor difusión del programa crearía “*falsas expectativas*”.

La difusión, en caso de que se realice como lo indicó personal de la Dirección General, es esporádica y se relaciona más con los actos masivos de entrega de tarjetas a los beneficiarios.

Hoy en día, si la meta del Gobierno del Distrito Federal es llegar a las personas en mayor situación de marginación, la estrategia no parece ser la correcta, ya que:

- Debería contar con un mecanismo focalizado por unidades territoriales dependiendo de su nivel de marginación. Las personas más marginadas, son las que generalmente tienen menos acceso a la información y por lo tanto al goce de sus derechos.
- Debería editarse material informativo accesible a todas las personas con discapacidad. No nos fue proporcionado, por ejemplo, material especializado para personas ciegas o débiles visuales.

- La difusión debería considerarse en los centros de salud comunitarios, que son lugares donde generalmente acuden las personas con discapacidad, entre otros lugares.

## **10.- ¿Cuáles son los lineamientos emitidos por la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad sobre los periodos de incorporación? (universalidad)**

Los lineamientos no contemplan la visión de *universalidad* del programa, ya que ni el Manual ni las Reglas de Operación incorporan el concepto. Los periodos de incorporación se dan sólo en dos momentos:

- Por aumento del presupuesto, por decisión del Ejecutivo.
- Por sustitución de beneficiarios por fallecimiento, cambio de domicilio a otra entidad, o cumplimiento de 70 años.

## **11. ¿Con qué personal cuenta para realizar las visitas domiciliarias y cuál es su objetivo?**

### **11.1 Personal para visitas domiciliarias**

Las visitas se llevan a cabo por el personal asignado a los módulos, apoyado por personal de otras áreas del DIF-DF, que se comisiona en cada operativo de campo.

A pesar de haber solicitado de manera concreta el número de personas que labora en la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, sus nombres, puestos y asignación, no nos fue entregado un documento integral, sino varios documentos, con diversos contenidos, siendo imposible contar con un número concreto de personas laborando en dicha dirección, dado que presentan de manera separada la plantilla con los nombres y cargos. En algunos casos, se especifica el puesto y en otros no. Por otro lado, se nos proporcionaron organigramas con el número de personas que integran las 5 coordinaciones que tienen a su cargo los 19 módulos, sin los nombres y cargos. La diversidad y ausencia de términos comunes en los documentos presentados, dificulta el

cruce de la información. No hay coincidencia entre el número de personas que se reporta en la plantilla, con el número reportado en los organigramas. Incluso se nos proporcionaron 3 organigramas correspondientes a las 5 coordinaciones, con números diferentes. Lo anterior hace imposible realizar el cruce de información para verificar en dónde se encuentran adscritos y cuáles son sus funciones.

Con base en las entrevistas realizadas al personal de la Dirección, el personal varía dependiendo del objetivo del operativo y del plazo establecido para llevarlo a cabo.

De la documentación obtenida se obtuvieron los siguientes resultados respecto al número de personas asignadas para las visitas domiciliarias:

**a) Plantilla de Personal de la Dirección de Programas Especiales.**

- Personal de base y de confianza: 94
- Personal eventual: 31
- Personal honorarios becarios: 40
- Personal honorarios ordinarios: 2

**TOTAL DE PERSONAL: 167 (Ver anexo 1 y anexo 5)**

**b) Tres organigramas<sup>83</sup>**

- El primer organigrama (con fecha escrita a mano de junio/08) señala:
  - Zona Norte: base/eventual: 13; honorarios: 15                      Total: 28
  - Zona Centro: base/eventual: 15; honorarios: 2                      Total: 17
  - Zona Poniente: base/eventual: 5; honorarios: 6                      Total: 11
  - Zona Sur: base/eventual: 22; honorarios: 4                      Total: 26
  - Zona Oriente: base/eventual: 12; honorarios: 9                      Total 21

**TOTAL: 99**

- El segundo organigrama (con fecha escrita a mano enero/08) señala:
  - Zona Norte: base/eventual: 18; honorarios: 16                      Total: 34
  - Zona Centro: base/eventual: 18; honorarios: 0                      Total: 18

---

<sup>83</sup> Estos organigramas no tienen logo de la institución, ni firmas de aprobación. Sólo señalan en el título "Organigrama (coordinaciones) Personal en campo (visitadores)" La fecha que aparece escrita a mano fue proporcionada por personal del área ante cuestionamiento.



Duración: 10 a 12 días	Duración: 18 días	Duración: 18 días
Personal en campo: 162		Personal de campo: 120 personas
Apoyo de 72 personas de honorarios		Personal de módulo, coordinadores y de gabinete: 71
Total: 234	Total: 547 sin contar el personal de la Dirección General ni de la Coordinación administrativa	Total: 191

### Conclusiones:

- No hay consistencia en el número de personas asignadas en la plantilla, con el reportado en los 3 organigramas referidos. Por ello no se puede saber cuántas personas se encuentran disponibles de manera permanente en los módulos para llevar a cabo las visitas.
- Cada operativo tiene designado un número diverso de personas, dependiendo del objetivo y plazos para realizarlo. Pero de acuerdo a las entrevistas, este número puede variar incluso en último momento.

Por ejemplo, en el operativo de Evento de Tarjetas a beneficiarios del programa (23 de julio del 2008) se señala<sup>84</sup>:

Se capacitó a 228 del personal de otras áreas que participaron como responsables de bloque, el jueves 17 de julio se dijo que personal de honorarios adscrito a la Dirección General, que era capacitado también, realizaría visitas domiciliarias para entrega de contraseña y para que los beneficiarios firmaran documentación. El personal que se capacitó en las primeras sesiones no recibió la capacitación por parte del instructor.

Se capacitó a 150 personas de honorarios para que fueran responsables de bloque. El día del evento este personal apoyó otras acciones cuando ya se habían programado para apoyar 4 de las 8 zonas. Para solucionar este cambio se contó con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez para cubrir las funciones pendientes.

---

<sup>84</sup> Documento Operativos de Seguimiento 208, hojas marcadas como ¼ y 2/4

En la parte de los anexos del Operativo de Seguimiento de septiembre 2007<sup>85</sup> en la parte de comentarios sobre el operativo se especifica hay una variación en el número de personal de campo, tiempos de visita y estrategias y se empalman los tiempos de operativos con otras actividades que se apoyaron.

- La documentación analizada nos demuestra una falta de coordinación en el número de personas, funciones y capacitación para la realización de las visitas domiciliarias.

Con base en la información proporcionada por personal de la Dirección, los objetivos de las visitas domiciliarias son los siguientes:

- Las visitas domiciliarias se hacen mediante operativos de campo. Su objetivo es actualizar los datos del padrón (domicilio, edad, fallecimiento, cambio de representante, entre otros), recabar la información que ha de integrarse al expediente y realizar entrega de tarjetas bancarias a nuevos beneficiarios.
- Sin embargo, como más adelante se explicará, también se hacen visitas para apoyar las acciones de la Contraloría Interna, facultad que no tiene asignada el personal de la Dirección de Programas Especiales.
- En el apartado “*Los mecanismos de evaluación y los indicadores*”, se señala que una acción de seguimiento de los beneficiarios, se hace mediante los operativos de campo, sin que se explique en qué casos se realizan dichos operativos.<sup>86</sup>
- En el rubro “*Procedimientos de instrumentación*” de las Reglas de Operación se señala:

---

<sup>85</sup> Documento Operativos de Seguimiento 2008.

<sup>86</sup> Las Reglas de operación señalan:

- Los mecanismos de evaluación y los indicadores

El seguimiento a los becarios inscritos en el Padrón de beneficiarios es una actividad permanente que se realiza mediante las siguientes acciones:

Para realizar los operativos de campo se deberá especificar lo siguiente:

- a) Definición del objetivo
- b) Determinación de la técnica a utilizar
- c) Diseño de la muestra
- d) Elaboración de los instrumentos de captación y control de la información a recabar en campo.
- e) Procedimiento para la aplicación de los instrumentos
- f) Capacitación a la estructura operativa
- g) Análisis de los Resultados
- h) Presentación de los resultados.

Para la integración del archivo general de becas, se realizarán (entre otras actividades) visitas domiciliarias para la obtención de la documentación respectiva.<sup>87</sup>

- En el rubro “Administración de la base de datos de los beneficiarios” de las Reglas de Operación se señala:

Las incidencias son las solicitudes de aclaración o actualización de los datos presentados por los beneficiarios del programa en los Módulos de Becas.

El rubro “*Actualización del padrón de beneficiarios*” establece las incidencias, siendo éstas:

*1.- Actualización de la información personal*

- a. Notificación de cambio de domicilio
- b. Fallecimiento del beneficiario
- c. Cambio de representante
- d. Cumplir 70 años de edad
- e. Error en el nombre del beneficiario
- f. Sustitución de tarjeta bancaria
- g. Entrega de tarjeta por parte del beneficiario

*2.- Aclaración sobre la entrega del apoyo económico*

- h. Interrupción en los depósitos
- i. Tarjeta retenida por el banco
- j. Error en el nombre
- k. Falta de depósito en la tarjeta bancaria
- l. Reporte de reposición de tarjeta.

En los documentos entregados por la Dirección, llamados “Operativos de seguimiento 2008” y “Operativos de seguimiento 2007”, se documentan los operativos de la siguiente manera:

---

<sup>87</sup> Los programas sociales del Distrito Federal (Reglas de Operación), pp. 244.

## Operativos 2007

Operativo de seguimiento, abril 2007 14,245 beneficiarios visitados	Operativo de seguimiento, julio 2007 3,375 beneficiarios visitados	Operativo de seguimiento, agosto 2007 10,000 beneficiarios visitados	Operativo de seguimiento septiembre 2007 15,000 beneficiarios visitados
<u>Objetivo:</u> requisitar documentos de expedientes incompletos (actualización de 14,245 beneficiarios)	<u>Objetivo:</u> visitar a beneficiarios que cumplieron en el primer semestre 70 años de edad.	<u>Objetivo:</u> verificar sobrevivencia.	<u>Objetivo:</u> verificar sobrevivencia.

## Operativos 2008

Operativo de seguimiento febrero 2008 5,000 beneficiarios visitados	Operativo de entrega de tarjetas julio 2008 6,000 beneficiarios visitados	Operativo de entrega de apoyos en sustitución 846 beneficiarios visitados
<u>Objetivo:</u> verificar sobrevivencia y edad.	<u>Objetivo:</u> Llevar a cabo acciones para entrega de tarjetas. (a algunos beneficiarios se les avisa vía telefónica y a otros se les visita en sus domicilios)	<u>Objetivo:</u> Realizar la entrega de 846 tarjetas. Verificar sobrevivencia o reportar cualquier incidencia que pueda presentarse.

De los manuales se desprende otra función de las visitas, la de *función de contraloría*.

Como se desprende del **Anexo 7**, correspondiente al Operativo de Seguimiento de septiembre 2007<sup>88</sup>, se realizaron 1,183 visitas de contraloría; pero la documentación de estas visitas no fue proporcionada. En este aspecto es preciso señalar que constituye una función del personal de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, llevar a cabo funciones de contraloría. Esta situación parece inadecuada, toda vez que por naturaleza, la actuación de la contraloría debería ser independiente e imparcial, y

<sup>88</sup> Documento Operativos de Seguimiento 2008.

efectuarse sin la intervención de los propios órganos auditados, más que para que proporcionen la información necesaria.

Durante el operativo de septiembre 2007, los promotores también auxiliaron en la promoción y registro de participantes de otros programas como “*La Mejor Cocinera*” así como en otros eventos como “*La consulta verde*” y el “*Día del Niño*”.

### **Conclusiones:**

- Las visitas domiciliarias tienen como fines principales:
  - ✓ Verificar los datos de los beneficiarios en el padrón, es decir, recabar incidencias.
  - ✓ Recolectar la documentación de nuevos beneficiarios.
  - ✓ Entregar tarjetas bancarias a los nuevos beneficiarios.
  - ✓ Visitas de contraloría (apoyo a la Contraloría interna)
- Ni el Manual ni las Reglas de Operación refieren de manera clara, precisa y metódica, cuáles son los objetivos de las visitas domiciliarias.
- No existe una planeación para las visitas domiciliarias. Se hacen cuando reciben indicaciones de los directivos.
- La falta de definición de los objetivos de las visitas, hace que éstas se lleven a cabo por cualquier motivo que señale la Dirección, aún cuando no esté dentro de sus funciones.

### **12.- ¿Cuáles son los tiempos y procedimientos para atender una solicitud de aclaración sobre la situación de un beneficiario?**

De acuerdo a las Reglas de Operación 2008, la solicitud de aclaración de la situación de un beneficiario en el Programa, se realiza a través de la presentación de incidencias, a través de las cuales se da respuesta a la persona que solicita la información (beneficiario o responsable). En el caso de así requerirlo, se procede a investigar los antecedentes del caso y a revisión, informando a la persona interesada.

De la lectura de varios documentos y entrevistas con el personal, las incidencias se levantan por varias vías:

- Por los operativos de campo.
- Cuando los beneficiarios acuden de manera personal a reportar algún cambio. Los módulos reportan de manera semanal las incidencias que tuvieron en las semanas.
- En el caso de los nuevos beneficiarios, cuando la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control revisa los expedientes.

El Manual de Operación contiene un *flujograma de acciones* que va desde el registro de los solicitantes hasta la entrega de tarjetas y confirmación bancaria. Este flujograma no es claro en cuanto que no contempla las incidencias. Se puede interpretar que se da a partir de que la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control revisa los expedientes para verificar o no la procedencia del apoyo. Si falta algún documento, se levanta una incidencia y se devuelve a la Coordinación Regional correspondiente para recopilar los documentos faltantes. Sin embargo, el flujograma no describe cuáles son las acciones que siguen, de igual forma no queda claro el tiempo que tarda en solventarse una incidencia.

Las Reglas de Operación señalan el siguiente procedimiento:

*Actualización del padrón de beneficiarios.*

El trámite de incidencias se realiza en los Módulos de Becas procediéndose a: Atender al beneficiario o su representante, para determinar el carácter de su solicitud, y establece:

*1. Actualización de la información personal:*

- ✓ Notificación de cambio de domicilio
- ✓ Fallecimiento del beneficiario
- ✓ Cambio de representante
- ✓ Cumplir 70 años de edad
- ✓ Error en el nombre del beneficiario
- ✓ Sustitución de tarjeta bancaria
- ✓ Entrega de tarjeta por parte del beneficiario

*2. Aclaración sobre la entrega del apoyo económico*

- ✓ Interrupción en los depósitos

- ✓ Tarjeta retenida por el banco
- ✓ Error en el nombre
- ✓ Falta de depósito en la tarjeta bancaria
- ✓ Reporte de reposición de tarjeta.

El personal de módulos de becas registrará la situación en el formato "*Reporte de Incidencias*" PB1-1. Se solicita la documentación soporte y requisita el formato PB1-2 en el caso de notificación de cambio de domicilio del beneficiario; PB1-3 para notificar error en el nombre en la tarjeta bancaria y PB1-4 para cambio de representante y turna a la Coordinación Regional para su envío a la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control.

La Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control reciben los reportes de incidencias y realiza las siguientes actividades:

- Revisar el formato PB1-1, destacando el número de cuenta bancaria y el nombre de beneficiario.
- Revisar los formatos PB1-2/3/4 destinados a las diferentes incidencias y cotejar con los documentos que las respaldan.
- Asignar número de folio a cada incidencia y sus formatos soporte.
- Señalar en el formato PB1-1 el trámite que requiere la incidencia, firma y turna para su captura.
- En caso de requerir mayor información para determinar la situación se elabora *Reporte de Visita Domiciliaria por Incidencia* y se entrega a la Coordinación Regional correspondiente, para que se efectúe la misma, obteniéndose la información o documentación necesaria para dar el trámite a la incidencia.

El líder coordinador de proyectos de base de datos es el responsable del registro y clasificación de las incidencias y realiza las siguientes actividades:

- Clasifica las incidencias del beneficiario contenida en el formato PB-1 y actualiza la información en la base de datos, suspensión temporal hasta verificación de la situación descrita, cancelación del apoyo económico en el caso de fallecimiento, cambio de residencia fuera del Distrito Federal o cumplir 70 años de edad, o resolución.

- Actualiza la información del beneficiario en la base de datos e informa a la dirección de Finanzas la suspensión temporal del depósito o la cancelación del apoyo económico; asimismo, solicita que se pidan informes al banco para aquellas incidencias que requieran aclaración por parte de la institución bancaria. En caso de requerir elaborar tarjeta, solicita la misma a la dirección de recursos financieros.
- Informa a la Dirección de Recursos Financieros para actualizar la base de cuentas contables.
- Elabora informes mensuales, trimestrales, entre otras actividades.

Las Reglas de Operación no establecen tiempos para la substanciación de las incidencias.

### **3.1.2. Relevancia de las necesidades o problemas atendidos**

**I. ¿Qué tan relevantes son los problemas o necesidades que busca atender el programa? (Aportar datos del propio programa que indiquen la magnitud e importancia del problema).<sup>89</sup>**

De acuerdo al objetivo del programa, se busca mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad de escasos recursos económicos, prevenir el confinamiento y/o abandono de niñas y niños y jóvenes con discapacidad, así como brindar asistencia social a este sector de la sociedad. El Programa no tiene documentado el número de personas con discapacidad permanente en el Distrito Federal, de acuerdo a la meta física se atienden a 70,688 personas y se les otorga un apoyo de \$ 757.50.

La mayor parte de personas con discapacidad no cuentan con un empleo, por lo que es relevante que a través de un programa de gobierno, reciban apoyo económico. Para las personas que viven en muy alto y alto nivel de marginación es significativo conseguir \$757.50 pesos, pues esta cantidad les permite el acceso a otros servicios.

---

<sup>89</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 2.1, de la Relevancia de las necesidades o problemas atendidos.

Es necesario tomar en cuenta que un problema de discapacidad requiere de múltiples atenciones y servicios, tales como médico, vivienda, salud, educación, capacitación especializada, recreación, cultura y deporte, entre otros. La cantidad que se autoriza no es suficiente para garantizar todos estos servicios. El problema que se detectó al analizar el Programa, es que éste no está vinculado con otros programas del Distrito Federal, impidiendo que se tenga un programa integral, y que de esta manera la cantidad que se otorgue se utilice sólo como un medio para acceder a todos estos servicios. Por ello es necesario que se realice una evaluación vertical, relacionando el apoyo que otorgan el resto de los programas sociales, los cuales pueden atender o beneficiar a las personas con discapacidad.

Por otra parte, se tiene que considerar que en un hogar donde hay una persona con discapacidad permanente, regularmente hay otro integrante de la familia que se dedica, inclusive de tiempo completo, a atender al discapacitado, por lo que el nivel de ingresos económicos en la familia tiende a verse afectado.

De acuerdo a la información aportada por la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, en el Distrito Federal hay 159,754 personas con discapacidad, por lo que el Gobierno del Distrito Federal está atendiendo el 46% de las personas con discapacidad, que de acuerdo a la última ampliación de diciembre de 2008, asciende a 74,223 beneficiarios/as. Hay que considerar que la cifra de personas con discapacidad en el Distrito Federal data del XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI) realizado en el año 2000, por lo que no contamos con datos estadísticos actualizados.

Tampoco se cuenta con el número preciso de personas discapacitadas en el Distrito Federal, que viven en situaciones de marginación muy altas, altas y medias. Para tener una información objetiva sobre la magnitud del problema que enfrentan las personas con discapacidad, hacen falta estadísticas actualizadas y con indicadores claros para determinar cuál es la mejor manera para que el Gobierno del Distrito Federal apoye a este sector.

## II. ¿Cuáles son sus principales perfiles y o su importancia de acuerdo a la bibliografía disponible?<sup>90</sup>

El perfil de los beneficiarios es: personas con discapacidad permanente.

El programa está encaminado a combatir la pobreza, marginación y exclusión de las personas discapacitadas.

De acuerdo al documento “*El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*” y a la “*Memoria Histórica 2000 a 2006*”, se busca atender prioritariamente a las personas con discapacidad permanente que viven en unidades territoriales clasificadas como de muy alta, alta y media marginalidad.

## III. ¿Sitúe el programa en perspectiva comparada el problema respecto a otras ciudades del país o de América Latina? Anexe las referencias de la bibliografía consultada

ARGENTINA
Instrumento legal
<ul style="list-style-type: none"><li>• Constitución Nacional</li><li>• Ley nacional 22.431</li><li>• Ley N° 48 de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur</li><li>• Ley Nacional N° 22.431 y Leyes Provinciales similares a la Ley Nacional</li><li>• Ley 20.888 de jubilación ordinaria para personas ciegas</li><li>• Ley Nacional de Empleo N° 24.013 aplicable a todos los trabajadores del país contiene la normativa para el trabajador con discapacidad</li><li>• Ley 23.874 (1990) modificatoria de la Ley N° 23.413</li><li>• Ley Nacional de Empleo N° 24.013 (1991)</li><li>• Ley N° 24.147 (1992)</li><li>• Leyes Nros. 24.183 (1992) y 24.844 (1997), modificatorias de la Ley 19.279</li><li>• Leyes Nros. 24.204 (1993) y 24.421 (1995)</li><li>• Ley 24.308 (1994) modificatoria del art. 11 de la Ley 22.431</li><li>• Ley 24.314 (1994) modificatoria de los arts. 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431</li></ul>

<sup>90</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 2.2, de la Relevancia de las necesidades o problemas atendidos.

- Ley 24.393 (1994)
- Ley 24.452 (1995) de Cheques
- Ley 24.657 (1996) de creación del Consejo Federal de Discapacidad
- Decreto N° 1316/94
- Decreto 2476/90
- Decreto N° 1231/91
- Decretos Reglamentarios Nros. 153/96, 940/96, 553/97 y 961/98
- Decisión Administrativa N° 429/98.

#### Políticas públicas

- Certificado de Discapacidad
- Programa Médico Obligatorio
- Programa Nacional de Garantía de la Calidad de la Atención Médica
- Importación de Medicamentos, Insumos de Rehabilitación, Tratamiento y Capacitación
- Política de Educación Especial
- Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables
- Sistema único de prestaciones básicas para personas con discapacidad
- Centro Nacional de Recreación y Deportes
- Programas y Competencias del Centro Nacional de Recreación y Deportes
- Fundación Artistas Discapacitados
- Banda Sinfónica de Ciegos
- Pintores Sin Manos Argentina
- Escuela de Tango de la Asociación Amar
- Sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad
- Plan nacional de accesibilidad urbana, edilicia, comunicacional y del transporte
- Programa de Apoyo Tecnológico para la Discapacidad (ATEDis)
- Programa de Accesibilidad Electoral

#### Innovaciones

Además de las políticas públicas, planes y programas en beneficio de las personas con discapacidad en Argentina, cuentan con instancias gubernamentales específicas dedicadas a proporcionar servicios innovadores, entre los que destacan:

- Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS)
- Biblioteca Nacional
- Ministerio de Trabajo
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
- Foro sobre discapacidad
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
- Secretaría de Turismo de la Nación
- Programa Universidad y Discapacidad de la Universidad de Buenos Aires
- Bibliotecas virtuales para ciegos

<b>Observaciones</b>
Si bien no se existen datos sobre la existencia de programas de apoyo económico a personas con discapacidad en Argentina, el gobierno proporciona a este grupo social un certificado de discapacidad que les permite gozar de otro tipo de beneficios que van desde garantías asistenciales hasta programas de accesibilidad a actividades y servicios de otras índoles, como deportivos y recreativos.
<b>Fuentes de documentación</b>
<a href="http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=353">http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=353</a> <a href="http://www.cndisc.gov.ar/">http://www.cndisc.gov.ar/</a> <a href="http://www.discapitados.org.ar/">http://www.discapitados.org.ar/</a> <a href="http://www.fameargentina.com.ar/leyes.php">www.fameargentina.com.ar/leyes.php</a>

<b>CHILE</b>
<b>Instrumento legal</b>
Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad
<b>Políticas públicas</b>
<p>En concordancia con la Ley, la Política Pública consagra el principio de transversalidad en materia de discapacidad, señalándose expresamente que se debe superar el esquema sectorializado por medio de un enfoque integral. La orientación de la Política Pública en materia de grupos prioritarios se dirige al fortalecimiento de la autonomía y de la autovalencia. En tal sentido, uno de los aspectos de sustentabilidad de la Política es que las instituciones públicas de nivel nacional, regional y local incorporen a las organizaciones de personas con discapacidad en el diseño, ejecución y evaluación de programas dirigidos a este grupo, para potenciar su integración social. Los principios que adopta la Política en cuanto a su articulación son: universalidad, normalización, democratización y continuidad.</p> <p>En el ámbito laboral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uno de los enfoques de la rehabilitación se dirige a facilitar la integración de la persona con discapacidad en el ámbito laboral.</li> <li>- La equiparación de oportunidades busca asegurar la participación plena de las personas con discapacidad en pro de la integración social.</li> <li>- Se declara que el objetivo final de esta política es la eliminación de todo tipo de barreras que dificulten el acceso de este grupo humano en los distintos ámbitos sociales, entre los cuales se enfatiza el laboral.</li> </ul> <p>La autoridad directamente encargada de esta Política Pública es el Ministerio de Planificación, Mideplan, sin perjuicio que, a través de las unidades que corresponda, diseñe programas para la aplicación de esta política.</p>

A la luz de este instrumento, el Mideplan deberá:

- Disponer estudios.
- Efectuar proposiciones de regulación normativa, tanto en el plano legal como reglamentario.
- Desarrollar vínculos para la cooperación internacional.

Por su parte, corresponde al Fondo Nacional de la Discapacidad, Fonadis, colaborar activamente en materias relacionadas con la difusión, sensibilización y comunicación respecto al tema de discapacidad. Tanto a nivel nacional, regional como local, promoverá, facilitará y apoyará la ejecución de las acciones previstas en el Plan Nacional y los Planes Regionales para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, en los cuales los objetivos a alcanzar deberán ser definidos por un Comité Local de Representación Mixta.

Las políticas públicas en Chile se ejecutan en el seno de las atribuciones de las siguientes dependencias y programas específicos:

#### **Plan Nacional de Acción para la Integración Social de Personas con Discapacidad, PLANDISC.**

Son deberes del Plandisc:

- La integralidad de la acción pública.
- La promoción de los derechos de las personas con discapacidad
- El ejercicio de la plena participación de la sociedad civil.
- Eliminación de barreras, adecuación de la gestión del Estado y adecuación de la normativa jurídica vigente.

#### **Ministerio de Planificación, MIDEPLAN**

Es función del Mideplan disponer los estudios de base para el diagnóstico de la situación de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables de la sociedad; proponer políticas y normas sobre la materia; articular y coordinar programas intersectoriales y proyectos específicos que favorezcan la integración social de dichas personas o grupos.

Además existen otras instancias dedicadas al trabajo con personas con discapacidad, entre las que destacan:

- Fondo nacional de la discapacidad, Fonadis;
- Fondo de solidaridad e inversión social, Fosis;
- Subsecretaría del trabajo;
- Servicio nacional de capacitación y empleo, Sence;
- Dirección del trabajo;
- Subsecretaría de previsión social y organismos relacionados;
- Ministerio de educación;
- Ministerio de salud;

<b>Innovaciones</b>
<p>En materia de accesibilidad para las personas con discapacidad, existen políticas de viaje para personas con discapacidad en LAN CHILE.</p> <p>En el plano laboral, Fonadis completará una red de trece Oficinas de Intermediación Laboral -una en cada región del país- destinada a incorporar a personas con discapacidad en empleos estables, que les permitan insertarse –por primera vez, en muchos casos- al mundo del trabajo y entregar su aporte al desarrollo de Chile.</p> <p>Por otra parte, cientos de alumnos con discapacidad de la enseñanza media han podido también continuar sus estudios gracias al programa de Becas desarrollado por Fonadis, que apoya también a los establecimientos en la implementación de las facilidades que estos alumnos requieren para rendir en lo académico, como cualquier otro alumno, sin exclusiones ni privilegios especiales. Es así como incorpora la implementación de aulas con tecnología de punta, apoyo al profesor del aula regular para orientar en adaptación de currículum (cuando es necesario), implementar estrategias especialmente adaptadas para reducir la brecha que existe en el aprendizaje de los niños con y sin discapacidad y, cuando es necesario, transporte para niños que presentan movilidad reducida importante.</p>
<b>Observaciones</b>
<p>A pesar de que no hay datos sobre la existencia de algún programa gubernamental de apoyo económico a personas con discapacidad en Chile, otros programas específicos de la administración pública proporcionan servicios y apoyos destinados en la actualidad, a impulsar la integración de las personas con discapacidad a la rama laboral, principalmente, así como a fortalecer una política de apertura y aceptación en otras esferas sociales.</p>
<b>Fuentes de documentación</b>
<p><a href="http://www.fonadis.cl">www.fonadis.cl</a></p> <p><a href="http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.2908836766">www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.2908836766</a></p> <p><a href="http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2005/ene/not280105.php">www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2005/ene/not280105.php</a></p> <p><a href="http://www.iadb.org/sds/doc/soc-FONADIS-IDBSeminarReport_Soledad_Estado-s.pdf">www.iadb.org/sds/doc/soc-FONADIS-IDBSeminarReport_Soledad_Estado-s.pdf</a></p>

<b>COLOMBIA</b>
<b>Instrumento legal</b>
<p>Constitución Política de Colombia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley L0361_97</li> <li>• Ley 324 de 1996</li> <li>• Ley 361 de 1997 de la Prevención, la Educación y la Rehabilitación</li> <li>• Ley 762 de 2002</li> </ul>
<b>Políticas públicas</b>
<p>A partir de la Constitución de 1991 y de la Ley 100 de 1993 se creó en Colombia el Sistema General de</p>

Seguridad Social y Salud. Con este Sistema, se busca lograr un servicio de salud más solidario y equitativo entre todos los ciudadanos, y que los que tienen mayores ingresos, subsidien a los menos favorecidos.

Además se han tomado medidas para garantizar a las personas con discapacidad, el acceso a servicios en el los ámbitos mencionados a continuación:

#### Secretaría de Educación

La atención educativa de la población con necesidades educativas especiales se brinda desde el nivel preescolar hasta la educación media y superior, en instituciones de educación formal, con los apoyos técnicos, materiales y humanos requeridos.

Además de los recursos del Sistema General de Participaciones que la Nación transfiere a las entidades territoriales para financiar el acceso de toda la población en edad escolar al servicio que ofrecen las instituciones educativas oficiales, existen dos fondos constituidos entre el MEN y el ICETEX para apoyar la educación de estas poblaciones.

#### Accesibilidad

Existencia de rampas, cruces a nivel, puentes peatonales con rampas, mobiliario urbano, adecuación de espacios públicos, entre otros.

#### Observaciones

Las políticas públicas existentes en Colombia dirigidas a personas con discapacidad están enfocadas a garantizarles la accesibilidad a espacios públicos y a algunos derechos, como es el de la educación. No obstante, no circulan datos sobre otro tipo de acciones innovadoras en beneficio de este sector social.

#### Fuentes de documentación

<http://discapacidadcolombia.com/>

<http://www.minproteccionsocial.gov.co/vbecontent/NewsDetail.asp?ID=16168&IDCompany=3>

### **COSTA RICA**

#### Instrumento legal

- Constitución política de Costa Rica
- Ley 2171 del Patronato Nacional de Ciegos.
- Ley 3695 del Patronato Nacional de Rehabilitación.
- Ley 5347 del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Ley 7092 sobre el impuesto a la renta e incentivo a favor de los empleadores que contraten personas con discapacidad.
- Ley 7600 de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.
- Ley 7948 Aprobación de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de

discriminación contra las personas con discapacidad.

- Ley 7972 de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos
- Ley 8492. Referéndum.
- Ley 8422. Contra el Enriquecimiento Ilícito y la Corrupción en la función pública.

#### **Acuerdos**

- Ministerio de la Presidencia. Acuerdo No.034
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Acuerdo No.42

#### **Decretos del Poder Ejecutivo**

- Decreto 3827-E-TBS-SPPS, Declaración de la Semana Nacional de la Rehabilitación y la Educación Especial.
- Decreto 8445-SPPS, Creación del Registro Nacional de Minusválidos.
- Decreto 16831-MEP, Creación del Instituto de Rehabilitación y Formación Hellen Keller.
- Decreto 26831-MP, Reglamento a la Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad.
- Decreto 27006-MP, Creación del Proyecto de Servicios Sustitutivos de Cuido Familiar para personas adultas con discapacidad en situación de abandono y/o riesgo social provenientes del PANI.
- Decreto 28913-MOPT, Reglamento del primer procedimiento especial abreviado para el transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi.
- Decreto 30224-MEP, Creación del Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa.
- Decreto 30391-MTSS Unidad de Equiparación de Oportunidades para personas con discapacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Decreto 32023-MCJD-MINAE-MEP. Creación del Museo de Formas, Espacios y Sonidos (MUFES) como un programa del Museo de Arte Costarricense.

#### **Reglamentos**

- Reglamento para el otorgamiento de subsidios para personas con discapacidad en condición de pobreza y abandono.
- Adición de un párrafo al final del artículo 15 del reglamento del estatuto de servicio civil.
- Reforma de los artículos 11 y 17 del reglamento para el otorgamiento de subsidios para personas con discapacidad en condición de pobreza y abandono.
- Reforma al reglamento para la implementación de medidas y la integración y regulación de la comisión en materia de discapacidad.
- Reglamento Orgánico del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Reglamento a la Ley 8306 para asegurar en los espectáculos públicos, espacios exclusivos para personas con discapacidad.
- Reglamento Banco Hipotecario de la vivienda para establecer la ficha de información social (F.I.S)
- Reglamento de garantías que debe rendir los empleados que recauden, custodien, administren

fondos y valores públicos.

- Reglamento de la comisión institucional en materia de discapacidad. Asamblea Legislativa.
- Reglamento de la comisión en materia de discapacidad. Tribunal Supremo de Elecciones.
- Reglamento implementación de medidas y la integración y regulación de la comisión en materia de discapacidad del Ministerio de Hacienda.
- Reglamento de la política institucional en materia de discapacidad y atención a personas adultas mayores. Instituto Costarricense de Electricidad (I.C.E.)
- Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Reglamento del primer procedimiento especial abreviado para el transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad taxi.
- Reglamento Interno de Trabajo. Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Reglamento para el otorgamiento de permisos con y sin goce de salario para funcionarios del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Reglamento para el uso y control de vehículos del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Características técnicas de los vehículos de transporte colectivo urbano público y privado accesibles a personas con discapacidad.
- Normativa en materia de recursos humanos que posibilita la igualdad de oportunidades a los(as) usuarios(as) y trabajadores(as) con discapacidad en la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Reforma del reglamento del Sistema Nacional Atención y Prevención de la Violencia Familiar.
- Reforma al reglamento para el otorgamiento de subsidios para personas con discapacidad en condición de pobreza y abandono.

#### **Directrices**

- Directriz Presidencial No. 27
- Directriz Nº 14 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

#### **Políticas públicas**

Subsidios para personas con discapacidad en condición de pobreza y abandono.

Una de las formas de mayor reconocimiento e inclusión en la sociedad es la participación de los individuos en edad de trabajar en el mercado laboral. Se han creado políticas públicas en referencia a la igualdad de oportunidades en el empleo a través de la promulgación en 1988 de la Ley número 7092, que establece incentivos fiscales a los empleadores de personas con discapacidad. Por su parte, la Ley 7600 del 29 de mayo de 1996 en sus artículos 23 y siguientes, establece las obligaciones del Estado, en materia de la gestión de la promoción del acceso al empleo en igualdad de oportunidades y no discriminación, de las trabajadoras y los trabajadores con discapacidad, en competencia con otros sectores de la población.

En Costa Rica existen cinco programas dirigidos a la intermediación y colocación laboral de las personas con

<p>discapacidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Dirección Nacional de Empleo. Tiene a su cargo la ubicación de las personas con discapacidad en el mercado laboral.</li> <li>• El Instituto Nacional de Aprendizaje por medio del servicio de intermediación para el empleo.</li> <li>• El Instituto de Rehabilitación y Formación Helen Keller, que ubica las empresas interesadas en contratar personas con deficiencias visuales y se encarga de establecer los lazos entre empleador y empleado, ejerciendo un seguimiento sobre la colocación.</li> <li>• El Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE), coordina la reinserción laboral de las personas mediante sus programas de rehabilitación.</li> <li>• El Patronato Nacional de Ciegos, tiene también un servicio de intermediación.</li> </ul>
<b>Innovaciones</b>
<p>El gobierno de Costa Rica actúa en coordinación con organizaciones no gubernamentales para la inserción laboral de personas con discapacidad, así como los subsidios para personas con discapacidad en condición de pobreza y abandono.</p>
<b>Observaciones</b>
<p>Es de hacer notar que el gobierno otorga subsidios para personas con discapacidad en condiciones de pobreza y abandono. Si bien este apoyo se ve limitado para otorgarlo, representa un importante avance y disposición para beneficiar a este sector social.</p>
<b>Fuentes de documentación</b>
<p><a href="http://www.cnree.go.cr/es/sobre-discapacidad/discapacidad-en-costa-rica.html">www.cnree.go.cr/es/sobre-discapacidad/discapacidad-en-costa-rica.html</a></p> <p><a href="http://www.bvs.sa.cr/php/situacion/discapacidad.pdf">www.bvs.sa.cr/php/situacion/discapacidad.pdf</a></p> <p><a href="http://www.oit.or.cr/bidiped/cnree/index.htm">www.oit.or.cr/bidiped/cnree/index.htm</a></p> <p><a href="http://www.infocoop.go.cr/comunicados/comunicados%202005/Discapacidad.html">www.infocoop.go.cr/comunicados/comunicados%202005/Discapacidad.html</a></p>

<b>NICARAGUA</b>
<b>Instrumento legal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Salud</li> <li>• Ley de Buzos</li> <li>• Ley No. 489</li> <li>• Decreto Ejecutivo Ley 202</li> <li>• Ley No. 202</li> <li>• Ley No. 94</li> <li>• Ley No. 545</li> </ul>
<b>Políticas públicas</b>

<p>A través del Ministerio de Salud se propicia una atención progresiva por niveles mediante el cumplimiento de políticas, planes, programas e intervenciones definidas en el marco legal regulatorio, promoviendo acciones de Promoción, Prevención y Rehabilitación en forma integral, con la participación de la sociedad civil, la familia y las propias personas con discapacidad.</p> <p>El Área de Rehabilitación, como ente rector, a través del liderazgo sectorial promoverá que a todas las personas con discapacidad o susceptibles de llegar a serlo, se beneficien de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una atención universal, integral y gratuita en los servicios generales de salud.</li> <li>• Una mayor cobertura a través de Rehabilitación de Base Comunitaria.</li> <li>• Mayor equidad en el acceso de Prótesis, Ortesis y Ayudas Técnicas.</li> <li>• Mejor participación de la familia, la comunidad y personas con discapacidad en las acciones de rehabilitación.</li> <li>• Mejores profesionales, formados y capacitados para elevar la calidad de la atención.</li> </ul>
<b>Innovaciones</b>
<p>El gobierno de Nicaragua ha diseñado un formato para la evaluación de discapacidades, así como una normativa específica para certificar la discapacidad.</p>
<b>Observaciones</b>
<p>Si bien se cuenta con una innovación importante de certificación y evaluación de la discapacidad, las políticas públicas existentes actualmente en Nicaragua se traducen principalmente en la accesibilidad al derecho a la salud, dejando de lado otros derechos y servicios igualmente fundamentales para el disfrute de un nivel de vida decoroso de las personas con discapacidad.</p>
<b>Fuentes de documentación</b>
<p><a href="http://www.minsa.gob.ni/bns/discapacidad/index.html">www.minsa.gob.ni/bns/discapacidad/index.html</a>  <a href="http://archivo.elnuevodiario.com.ni/1999/septiembre/03-septiembre-1999/opinion/opinion1.html">http://archivo.elnuevodiario.com.ni/1999/septiembre/03-septiembre-1999/opinion/opinion1.html</a>  <a href="http://www.inec.gob.ni/endis/contenido.htm">www.inec.gob.ni/endis/contenido.htm</a></p>

<b>PERÚ</b>
<b>Instrumento legal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política del Perú</li> <li>• Ley No. 27050 "Ley general de la Persona con Discapacidad"</li> <li>• Diversas disposiciones para asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad a su derecho al voto.</li> </ul>
<b>Políticas públicas</b>
<p>El Gobierno declaró el período 2007-2016 como "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú" con la finalidad de incentivar el conocimiento y reflexión a nivel nacional sobre el tema, según se establece en el Decreto Supremo No. 015-2006-MIMDES, publicado en el diario oficial "El Peruano" que demanda a todos los sectores y niveles de gobierno a "impulsar programas, proyectos y acciones encaminados a alcanzar la</p>

inclusión y participación plena de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la sociedad". Los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social a través del CONADIS, Trabajo y Promoción Social, Salud y Educación, han formulado un Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad con la participación de la sociedad civil.

La Constitución reconoce el derecho de toda persona a su libre desarrollo, bienestar e igualdad ante la ley, sin discriminación, así como el derecho de los discapacitados al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. Además, en la actual administración se han impulsado programas para la prevención de la discapacidad de la mujer gestante, la atención al niño para evitar el desarrollo de una discapacidad y la vacunación, como parte del argumento de una política de inclusión, de solidaridad y justicia.

#### Innovaciones

Anteproyecto de la Ley General del Trabajo  
Anteproyecto de la Ley General de Educación

#### Observaciones

A pesar de que no hay antecedentes trascendentales en materia de discapacidad en Perú, el conjunto de acciones practicadas en años recientes permiten vislumbrar los esfuerzos por incluir y aceptar a las personas con discapacidad a través de la reflexión y educación de la sociedad peruana.

Las labores de difusión y promoción de los derechos de las personas con discapacidad en ese país representan un avance hacia la garantía de los mismos.

#### Fuentes de documentación

[www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/discapacidad02.htm](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/discapacidad02.htm)  
[www.codiscapacidadperu.org/tipo\\_hoja.php](http://www.codiscapacidadperu.org/tipo_hoja.php)  
[www.mj.gov.br/corde/arquivos/pps/peru.ppt](http://www.mj.gov.br/corde/arquivos/pps/peru.ppt)  
[www.gtu.munlima.gob.pe/SFT/RESOLUCION\\_731.pdf](http://www.gtu.munlima.gob.pe/SFT/RESOLUCION_731.pdf)  
<http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=414>

## URUGUAY

### Instrumento legal

- Asistencia a Psicópatas - Ley: 9.581
- Patronato del Psicópata - Ley: 11.139
- Automóviles para Lisiados - Ley: 13.102, 15.851, 16.226, 16.320, 16.736, 16.986.
- Asignación Familiar - Ley: 15.084, 17.139, 17.474, 17.758.
- Bien de Familia - Ley: 15.597
- Educación - Ley: 15.739, 17.230
- Trabajo - Ley: 15.878, 16.074, 17.266
- INAME - Ley: 15.977

- Protección Integral a las Personas Discapacitadas - Ley: 16.095, 16.169, 16.592, 16.226, 17.216.
- Seguridad Social - Ley: 16.173, 16.759.
- Pensión a la Vejez o Invalidez - Ley: 17.106
- Día Nacional de la Persona Discapacitada - Ley: 17.003
- Establecimientos Permanentes o Transitorios de Adultos - Ley: 17.066
- Lengua de Señas - Ley: 17.378

#### Políticas públicas

- Apoyo a hogares de menores recursos
- Pensión a la Vejez o Invalidez
- Pensión por Invalidez
- Medicina ocupacional. Controla si existe equilibrio entre las aptitudes del trabajador y las exigencias de su puesto de trabajo, determinando los casos en que deben hacerse efectivas las prestaciones que cubren los casos de enfermedad o incapacidad, o aquellos casos en que debe rehabilitarse al trabajador o ser reubicado laboralmente.
- Servicio materno-infantil: Presta atención por discapacidad hasta los 14 años.
- Departamento de certificaciones médicas a beneficiarios. Determina la incapacidad transitoria de los trabajadores de la actividad privada, beneficiarios de los Seguros por Enfermedad de todo el país. Brinda prótesis y asistencia especial a los trabajadores que lo requieran, previa actuación técnico – administrativa.
- Peritajes. Determina el grado de incapacidad del trabajador en casos de solicitudes de jubilaciones por incapacidad total o parcial y subsidio transitorio, pensiones por invalidez, pensiones de hijos solteros mayores de 21 años imposibilitados o padres imposibilitados. En caso de pacientes con retardo mental recuperable se realiza el seguimiento conjuntamente con Servicio Social.

#### PRESTACIONES SOCIALES

- Programa para Personas con Discapacidad

El objetivo del Programa, de alcance nacional, es fomentar la mayor intervención posible de las organizaciones vinculadas a esta población, promoviendo la integración social de las personas con discapacidad. En lo sustancial se les brinda asesoramiento y apoyos técnicos y económicos de acuerdo con sus necesidades, intereses y proyectos, en base a las características de la población que atienden y la realidad socioeconómica en la que actúan. Con criterio general, el programa procura complementar las prestaciones básicas a cargo del Organismo que se brindan para el mismo segmento de población beneficiaria.

- Proyecto de capacitación laboral de personas con discapacidad

Es un Proyecto de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que es gestionado de manera descentralizada por la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) con la participación de los propios beneficiarios, ya que en la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) participan representantes de las Organizaciones de personas

discapacitadas. La UCP es responsable de la coordinación, ejecución, evaluación y toma de decisiones políticas. Es también el órgano de articulación de la relación con la JUNAE. Todos los integrantes trabajan en forma honoraria. Tiene como finalidad el incremento de las posibilidades de acceso al empleo de personas con discapacidad por medio de la capacitación y de la rehabilitación ocupacional.
<b>Innovaciones</b>
Asesoramiento y apoyos técnicos y económicos a organizaciones vinculadas al trabajo de personas con discapacidad de acuerdo con sus necesidades, intereses y proyectos.
<b>Observaciones</b>
Si bien las políticas públicas existentes en Uruguay dirigidas a las personas con discapacidad se basan en apoyos de asistencia a la salud, de promoción a la integración social y de capacitación para su inserción laboral, resalta la disposición del gobierno para proporcionar apoyos a organizaciones destinadas a trabajar con este sector de la población.
<b>Fuentes de documentación</b>
<a href="http://www.uruguaysolidario.org.uy/nuevo/spip.php?rubrique14&amp;id_mot=15">www.uruguaysolidario.org.uy/nuevo/spip.php?rubrique14&amp;id_mot=15</a> <a href="http://www.discapacidaduruguay.org/">www.discapacidaduruguay.org/</a> <a href="http://www.uruguayglobal.com/ver-sitio.php?id=770">www.uruguayglobal.com/ver-sitio.php?id=770</a> <a href="http://www.portaluruguay.net/index.php/modules.php?op=modload&amp;name=News&amp;file=article&amp;sid=345&amp;mode=thread&amp;order=0&amp;thold=0">http://www.portaluruguay.net/index.php/modules.php?op=modload&amp;name=News&amp;file=article&amp;sid=345&amp;mode=thread&amp;order=0&amp;thold=0</a>

<b>VENEZUELA</b>
<b>Instrumento legal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República Bolivariana de Venezuela</li> <li>• Ley de Integración para las Personas Incapacitadas (LIPI). 1993.</li> <li>• Ley Orgánica de Atención Integral de la Discapacidad. (LOAIDIS)</li> <li>• Ley para las Personas con Discapacidad –LPD- 5 de enero de 2007</li> </ul>
<b>Políticas públicas</b>
<p>El diseño y ejecución de las políticas públicas para las personas con discapacidad en Venezuela se encuentran bajo la responsabilidad del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad CONAPDIS, órgano que las ejecuta bajo las siguientes líneas principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas técnicas. Este es uno de los Programas Sociales que desarrolla el CONAPDIS para proveer y garantizar que todas las personas con discapacidad reciban de manera oportuna la ayuda técnica requerida de calidad, ergonómica y gratuita para elevar la calidad de vida de este sector de la población e incorporarlos al desarrollo del país.</li> <li>• Campaña comunicacional. Esta campaña comunicacional tiene un supra objetivo, luchar en contra de las barreras que afectan a las personas con discapacidad.</li> <li>• Consultoría Jurídica. Ejecutar, coordinar y supervisar las acciones legales necesarias para lograr el</li> </ul>

<p>desarrollo integral de las Personas con Discapacidad de manera plena y autónoma.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comités comunitarios. Según lo que establece la Ley para las Personas con Discapacidad, en sus artículos 1, 49 y 50.</li> <li>• Oficinas municipales de atención y participación de las personas con discapacidad. Según lo establecido en la ley del Sistema Nacional del Atención Integral a las PCD en los artículos 52, 64, 65 y 67.</li> </ul>
Innovaciones
Proyecto de Reglamento de la Ley para las Personas con Discapacidad
Observaciones
Las acciones que actualmente se llevan a cabo en Venezuela en beneficio de las personas con discapacidad se enfocan principalmente a la integración de este sector a los ámbitos laboral y de convivencia social, sin que se enfatice medidas dirigidas a la educación de la sociedad y la accesibilidad requeridas para el logro de los fines últimos mencionados.
Fuentes de documentación
<p><a href="http://www.conapdis.gob.ve/">www.conapdis.gob.ve/</a></p> <p><a href="http://www.mpps.gob.ve/ms/modules.php?name=News&amp;file=print&amp;sid=596">www.mpps.gob.ve/ms/modules.php?name=News&amp;file=print&amp;sid=596</a></p> <p><a href="http://www.unexpo.edu.ve/ocori/pdf/discapitados_iesalc.pdf">www.unexpo.edu.ve/ocori/pdf/discapitados_iesalc.pdf</a></p>

### 3.1.3. Identificación del problema y determinación de la población objetivo

#### I. El programa ¿tiene identificado claramente el problema o necesidad al que trata de atender? Describa la situación.<sup>1</sup>

Consideramos que el programa no identifica claramente los problemas y/o necesidades que atiende por las razones que a continuación se justifican:

a) No se cuenta con una estadística actualizada sobre el número de personas con discapacidad por edad, tipo de discapacidad, nivel de marginación y facilidades de acceso a los servicios básicos, entre otros rubros, ya que los datos en los que se basan son del último censo de población realizado unos años atrás. El Programa debe contar con información actualizada.

b) No hay total claridad sobre los conceptos de *discapacidad permanente* y *discapacidad temporal*. Las Reglas de Operación no lo señalan y a pesar de que existe un *Manual de Clasificación de las Discapacidades*, éste no es consultado, además de que el personal entrevistado señaló que existen serias dudas sobre las diferencias, por ejemplo, entre una discapacidad y una enfermedad, o bien entre una discapacidad *temporal* y una *discapacidad permanente*. Al realizar una revisión aleatoria de expedientes de beneficiarios nos encontramos con el caso de una mujer de 67 años<sup>2</sup>, que con base al certificado médico presentaba fractura de tobillo izquierdo con deformación infectada y sin mayores elementos, se concluyó que tenía discapacidad motora permanente, por lo que ingreso al Programa como beneficiaria.

Otro caso, una mujer de 35 años,<sup>3</sup> cuyo diagnóstico médico consistía en “vértigo y crisis convulsivas, cáncer de naso faringe”. El mismo diagnóstico señalaba que la paciente se encontraba en control y manejo por parte del servicio médico y cuidados paliativos.

Estos ejemplos no caben en las clasificaciones del *Catálogo de Discapacidad* base del programa. Lo anterior demuestra que las enfermedades pueden o no causar una

---

<sup>1</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.1, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

<sup>2</sup> Expediente clasificado por las evaluadoras como E14.

<sup>3</sup> Expediente clasificado por las evaluadoras como E5

discapacidad, y sobre todo que en términos del programa, no existe claridad sobre su clasificación, ni para el sector salud que expide los certificados médicos requeridos, ni para el personal de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social a cargo de la aplicación del programa.

c) Aún cuando uno de los principios del programa es atender primordialmente a las personas con discapacidad que viven en mayores niveles de marginación, tampoco existe claridad sobre los criterios de marginación. Las referencias en las que se basa el programa son los del COPLADE, mismas que no están actualizadas. Lo anterior genera que al momento de seleccionar nuevos beneficiarios, no haya criterios claros ni actualizados para determinar los niveles de marginación. Tan es así, que en la última entrega de apoyo económico, se detectaron casos de personas que viven en unidades territoriales de bajo y muy bajo nivel de marginación.<sup>4</sup>

d) El aspecto de la universalidad del programa no se contempla en el programa, en consecuencia ni por el personal que lo opera. La universalidad no es un indicador a tomar en consideración para su implementación. Se considera que sólo se tiene que dar apoyo a los que más lo necesitan por su condición de marginación, no obstante tampoco se cuenta con cifras actualizadas del número de personas con discapacidad permanente que se ubican en los niveles de alta marginación, por lo que el apoyo debería proporcionarse a todas las personas con discapacidad, independientemente de su nivel de pobreza.

## **II. ¿Tiene identificado el origen o factores determinantes del problema? Describa la situación.<sup>5</sup>**

No, no se tienen determinados tales aspectos.

En entrevista con el Director General del DIF-DF, el Director Ejecutivo y el Director de área, ninguno refirió problemas relativos al origen del problema de la discapacidad. Únicamente el Director Ejecutivo mencionó la necesidad de contar con criterios claros para clasificar los diferentes tipos de discapacidad e involucrar al sector salud en definir dichos criterios.

---

<sup>4</sup> Expedientes clasificados por las evaluadoras como E1, E2, E3 y E5.

<sup>5</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.2, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

**III.- ¿Cuáles son los supuestos que justifican el programa y los riesgos de que no se cumplan? ¿Están adecuadamente identificados? Describa la situación.<sup>6</sup>**

El programa se justifica porque existe un número relevante de personas con discapacidad en el Distrito Federal, y forma parte de la política social del gobierno local atender a este sector –como ya se ha indicado en apartados anteriores-. No obstante, se debe considerar como primer criterio la universalidad de la atención, logrando la concordancia con la Ley de Desarrollo Social del DF. Otro criterio que se utilizan para la selección de los beneficiarios es el mapeo en las zonas consideradas de alta, muy alta, media y baja marginalidad. En la actualidad el riesgo es que las cifras que se contemplan pueden haber sido rebasadas en los últimos años. Por lo anterior se requiere de un registro actualizado de las personas con discapacidad.

Es importante destacar que el Programa cuenta con una meta establecida (en número de beneficiarios), no hay riesgos de que ésta no se cumpla, pues para ello se llevan a cabo operativos por medio de los cuales se realiza la sustitución de beneficiarios; por ello al 31 de diciembre de cada año, se cumple en su totalidad con dicha meta. Además de que se cuenta con la partida económica, toda vez que esta se establece con base en la cuantía del apoyo económico por persona.

El problema es que la sustitución de los beneficiarios (por fallecimiento, edad o cambio de domicilio a otra entidad) no es simultánea, es decir, el procedimiento se inicia hasta que se detecta –un espacio libre- mediante los operativos de campo, limitando la entrega del apoyo económico al establecimiento de una fecha para la entrega de tarjetas en un acto político.

Hay que señalar que durante los meses en que no se detecta que la persona falleció o cambio de entidad, la suspensión del apoyo no es inmediata, por lo que los depósitos se continúan realizando. Lo anterior supone dos situaciones: la persona continua recibiendo el dinero o hasta que el banco se percate que no hay retiros de esa tarjeta. Por otro lado, al

---

<sup>6</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.3, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

suspenderse el depósito –por el DIF- ese dinero queda sin asignación por varios meses. En la entrega de tarjeta en actos masivos, es cuando se asigna a los nuevos beneficiarios. Con base en las Reglas de Operación, el apoyo económico debería retirarse de inmediato si se da en uno de los supuestos ahí señalados, con la finalidad de reasignar de manera inmediata a otros solicitantes.

#### **IV. Sus objetivos y estrategias ¿le permiten incidir en el problema?<sup>7</sup>**

Se considera que el programa carece de estrategias claras y metódicas por los siguientes motivos:

- ✓ Si el objetivo del programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad de escasos recursos económicos, prevenir el confinamiento y o abandono de niñas y niños y jóvenes con discapacidad, así como brindar asistencia social a este sector, esto se limita a las 70,688 personas, es decir, se atiende el problema de forma parcial, ya que el programa únicamente otorga un apoyo económico, sin lograr una vinculación y por lo tanto no hay seguimiento con otros programas sociales, que en su conjunto podrían mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.
- ✓ La metodología de implementación debe estar basada en primer lugar, con estadísticas actualizadas del número efectivo de personas que requieren apoyo. Por el momento no se cuenta con tales estadísticas.
- ✓ La metodología debe pasar por una evaluación, que permita afinar cada una de las etapas del proceso del Programa, con el fin de evitar la duplicidad de funciones. Por ejemplo, es fundamental revisar las funciones de los promotores –quienes realizan las visitas domiciliarias- para optimizar los tiempos e identificar con mayor rapidez los problemas de los beneficiarios, proporcionando con ello una atención más integral al vincularse de manera coordinada con otros programas sociales.
- ✓ Dentro de la metodología se debe contemplar un convenio con el Registro Civil, de tal forma que se cruce información en cuanto fallezcan personas y el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad cuente con información que permita las sustituciones necesarias de manera inmediata.

---

<sup>7</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.4, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

- ✓ Por otra parte, el apoyo económico debería entregarse en cuanto se realice una sustitución y no someter a las personas a la espera de que se organice un acto protocolario para su incorporación.

**V. ¿El programa ha identificado adecuadamente su población objetivo? Fundamente su respuesta.** <sup>8</sup>

Se considera que el Programa ha identificado sólo parcialmente a su población objetivo en razón de las siguientes observaciones:

- ✓ No existen estadísticas claras sobre la discapacidad en el Distrito Federal, por unidad territorial, tipo de discapacidad, nivel de marginalidad.
- ✓ Las clasificaciones de los distintos tipos de discapacidad tampoco es clara, objetiva ni basada en definiciones científicas o médicas especializadas y confiables como la OMS.
- ✓ No hay un manejo sistémico y ordenado de la lista de espera. Esta se documenta en libretas a mano en cada módulo. No hay criterios claros de selección de los nuevos beneficiarios, éste es discrecional, por lo que puede haber personas que se anotaron en algún módulo desde hace varios años y no han accedido al programa y otras personas realizaron su solicitud y a los dos meses se les proporcionó el apoyo.
- ✓ Si uno de los objetivos es atender a personas con discapacidad permanente de escasos recursos, tampoco se cuenta con el número de personas que requerirían este apoyo, de manera de que si el programa no es universal y tiene como base la distribución por unidad territorial y marginación, no está justificado el que se proporcione apoyo a personas con medio, bajo y muy bajo nivel de marginación si no se ha acreditado que en el Distrito Federal ya se atiende el 100% de personas con discapacidad permanente que habitan en unidades territoriales de nivel muy alto y alto marginación.

---

<sup>8</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.5, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

**VI. ¿En el diagnóstico del problema y en la determinación de la población objetivo se tomaron en cuenta las diferencias de género, edad, origen étnico, discapacidad, ámbito territorial; orientación sexual y otras diferencias relevantes entre la población? Describa la situación.<sup>9</sup>**

- ✓ La única categoría que se toma en cuenta al momento de otorgar el apoyo económico es la discapacidad permanente, el ámbito territorial y que no sobrepasen la edad de 70 años.
- ✓ El problema es que no hay un diagnóstico actualizado. Se cuenta con dos documentos en donde existe un diagnóstico inicial. Uno es "*El reto histórico de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*" del año de 2006 y el documento "*Memoria Histórica 2000 a 2006*".

En ambos documentos se determina como población objetivo a la que:

- a) Tenga una discapacidad permanente.
- b) Viva en unidades territoriales de niveles de marginación muy alto, alto y medio.

Ninguno de los dos documentos, toma en cuenta las categorías de género, origen étnico y orientación sexual. Estas condiciones tampoco se toman en consideración en el registro al momento de conceder un apoyo económico.

Con respecto a la categoría de *ámbito territorial*, ambos documentos la consideran y se señala que del año 2000 al 2003 se llevó a cabo un censo en varias unidades territoriales para localizar a las personas con discapacidad que presentan tales características; sin embargo, no se ha sistematizado toda la información. Se cita textualmente dicha información:

“A partir de la información recabada en campo, se cuenta con la referencia 70,582 personas con discapacidad localizadas y sus datos, información contenida en la siguiente base de datos.

---

<sup>9</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.6, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

Nivel de Marginación	Personas	VARIABLES	Vivienda	VARIABLES
Muy Alto	25,642	28	24,527	64
Alto	21,766	65	20,979	80
Medio	30,174	67	5,969	44

Esta información ha permitido establecer criterios para la planeación, la operación y la evaluación de la cobertura del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, sin embargo, aún no ha sido sistematizada y analizada en su totalidad.”<sup>10</sup>

La categoría de edad también está considerada tanto en los documentos mencionados como en las Reglas de Operación. Al revisar los rubros que cubre la base de datos de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, sí se clasifica la edad, género, tipo de discapacidad y unidad territorial. No así la opción sexual y el origen étnico. Esto tiene que ver con los rubros que aparecen en los formatos donde se recaba la información de los beneficiarios, con los cuales se alimenta la base de datos.

Sin embargo, esta información se toma únicamente para efectos estadísticos, no para guiar los criterios de asignación de beneficio económico.

**VII. ¿Existe algún estudio, algún tipo de análisis o justificación analítica o de política pública que sustente la pertinencia del programa? Describa la situación.** <sup>11</sup>

Se cuenta con dos documentos con un diagnóstico inicial. Uno intitulado “*El reto histórico de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*” del año de 2006, y el documento denominado “*Memoria Histórica 2000 a 2006*”. Sin embargo, el primero de ellos no contempla a los adultos mayores.

El Programa General de Desarrollo 2006-2012 señala en su apartado de *Diagnóstico*, al referirse a la desigualdad y desarrollo social, que “en el Distrito Federal aproximadamente

<sup>10</sup> Documento El reto histórico de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal, pp. 13.

<sup>11</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.7, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

el 2% del total de los habitantes tiene algún tipo de discapacidad, sea física o mental. Entre las personas con capacidades diferentes, la infancia debe tener un trato especial, fundamentalmente para asegurar la permanencia en el sistema de educación y disminuir los índices de inasistencia. Las condiciones de accesibilidad de la infraestructura urbana y los espacios públicos hacen que estemos lejos de ser una ciudad sin obstáculos, favorecedora del desarrollo de las habilidades humanas y la creación de condiciones de equidad, donde se limitan las posibilidades de apropiación del entorno inmediato y la ciudad en general por parte de todas y todos los habitantes de la Ciudad de México”.

Entre las estrategias señaladas por el gobierno del Distrito Federal para combatir la inequidad social, se encuentran las siguientes:

- Todas las acciones y programas de gobierno se deben regir por el principio de la equidad.
- Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado. Esta perspectiva se llevará a la realidad mediante una lógica donde los programas sociales deberán ser instrumentos para hacer realizables los derechos de los ciudadanos y éstos tendrán los medios necesarios para exigirlos.
- Para producir una dinámica de mejora continua de los programas sociales y del uso de los recursos destinados a la política social, se construirá un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática.
- Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a personas con capacidades diferentes.

Dentro de sus objetivos el Programa establece, en el caso que nos ocupa, lo siguiente:

- Erradicar la violencia y discriminación de que son objeto las mujeres y consolidar el pleno goce de sus derechos.
- Instituir la perspectiva de género como criterio fundamental, permanente, en la formulación y ejecución de las políticas públicas.
- Transformar la ciudad en un lugar favorable para el crecimiento y desarrollo de todos los niños, niñas y jóvenes, que brinde confort a los adultos mayores y que sea amable con la población con capacidades diferentes.
- Ampliar las políticas y programas de atención para las personas con discapacidad, para garantizarles el goce de sus derechos sociales y de su derecho a la ciudad.

### **El Programa de Desarrollo Social 2007 a 2012<sup>12</sup>**

En la planeación de la política social del Distrito Federal se establece como uno de los ejes transversales el de *Equidad de Género e Igualdad Sustantiva y No Discriminación*, y como uno de los programas específicos a implementar, el de discapacidad.

En el marco teórico en que se basa el presente programa se encuentran, entre otros, los objetivos para disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, impulsar una política de desarrollo social con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público; revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad, fomentar la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales, implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación en razón de su

---

<sup>12</sup> Realizado por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal en diciembre de 2007.

condición socio-económica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra; fomentar la reconstrucción del tejido social urbano con base en, entre otras cosas, en la superación de toda forma de discriminación; establecer los mecanismos para que el Gobierno cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo social y avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad de los derechos sociales en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

**VIII. ¿El programa o el servicio es pertinente respecto al problema a atender y a sus características entre la población? Fundamente su respuesta.** <sup>13</sup>

Si es pertinente por el número de personas con discapacidad en el Distrito Federal, y tomando en cuenta que la mayor parte de estas personas no cuentan con un ingreso estable y viven en niveles altos de marginación.

**IX. ¿Existen en otros lugares soluciones alternativas al problema que el programa atiende? ¿Hace el programa referencia a ellas? Descríbalas.** <sup>14</sup>

Además del Distrito Federal, otras entidades de la República han puesto en marcha programas de apoyo económico para personas con discapacidad, entre las que destacan los estados de Michoacán, Nuevo León, Sonora y Guerrero; y el ayuntamiento de Tijuana en Baja California:

**Tijuana**

El ayuntamiento de Tijuana, Baja California expidió el 7 de diciembre de 2007 la Norma Técnica No- P-16 relativa al Apoyo Económico para Personas con Discapacidad en las entidades municipales. Dicha Norma Técnica surge de la necesidad de establecer los pasos y procedimientos a seguir para otorgar Apoyos en Efectivo y/o en Especie a

---

<sup>13</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.8, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

<sup>14</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 3.9, de la determinación del problema y determinación de la población objetivo.

Personas con Discapacidad y/o Asociaciones No Gubernamentales, que trabajan a favor de esta población.

El apoyo económico o en especie que se brinda es: la adquisición de prótesis, aditamentos, ortesis, mobiliario y equipo médico para la rehabilitación en beneficio de personas de escasos recursos y/o Asociaciones No Gubernamentales.

El material con el que apoyan a Personas con Discapacidad es el siguiente:

- Prótesis: Pieza o aparato que tiene por objeto sustituir un órgano en parte o en su totalidad. Estas pueden ser de cadera, brazos, piernas, ojos, etc.
- Ortesis: Pieza que permita corregir una parte del cuerpo.
- Aditamentos para personas con discapacidad, muletas, andaderas, bastones, sillas de ruedas.
- Mobiliario y equipo médico de rehabilitación.
- Aparatos para rehabilitación.
- Máquina de escribir Braille.
- Aparatos auditivos.
- Cama de hospital.
- Baño.
- Gasas.
- Bolsa para diálisis, etc.

## **Guerrero**

El gobierno del estado de Guerrero, aplica el *Programa de apoyo productivo para las personas con capacidades diferentes*<sup>15</sup> *PROMUEVE*. El cual tiene como objetivo otorgar financiamiento a personas con discapacidad con potencial y actitudes para desarrollar actividades productivas que permitan la generación de empleos. Se pretende atender a los 81 municipios que integran las siete regiones del estado. La meta prevista es apoyar con financiamiento a 1, 455 personas con discapacidad, garantizar el desarrollo de un proyecto productivo en un 80% y promover la participación de los 81 Municipios del estado. Entre las actividades sustanciales se encuentran otorgar créditos para actividades productivas, traslado a la región para promover el programa y la entrega de recursos, elaboración de los

---

<sup>15</sup> Es importante señalar que el nombre de este programa ni siquiera establece el concepto de discapacidad desde la perspectiva de los derechos humanos.

proyectos productivos en forma personalizada, determinando las necesidades de cada comunidad y realizar la supervisión de los proyectos aprobados. Actualmente, el presupuesto total del programa es de 12,000, 000.00.

### **Nuevo León**

En el 2006 en el estado de Nuevo León se estableció el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, el cual tiene por objeto brindar una vida digna a todas las personas con discapacidad en condición de vulnerabilidad y situación de pobreza, con el fin de que accedan al ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y educativos.

Entre sus objetivos específicos, se encuentran:

- Otorgar un apoyo de 500 pesos mensuales en efectivo o en especie, a las familias identificadas en situación de pobreza, situadas en zonas urbanas y rurales, que cuenten entre sus miembros con una o varias personas con discapacidad. Consolidar una política pública para los derechos y garantías individuales de las personas con discapacidad.
- Mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, sobre todo en aspectos relacionados con salud, educación y vivienda.
- Fomentar la participación e integración social de las personas con discapacidad y Fortalecer la responsabilidad de la comunidad respecto a la atención y respeto hacia las personas con discapacidad.

Requisitos:

- Haber nacido en el estado de Nuevo León o tener una residencia en el estado de al menos 3 años.
- Vivir en los polígonos de alta marginación en la Zona metropolitana de Monterrey o bien en localidades de alta marginación en el resto del estado.
- Presentar condiciones de vulnerabilidad y pobreza.
- Aceptar participar en las acciones que realice el Consejo de Desarrollo Social para efectos de transparencia, verificación y evaluación del Programa.
- No pertenecer al Programa de Apoyo al Adulto Mayor.
- No tener ningún tipo de pensión.
- Presentar copia de acta de nacimiento.
- Copia de credencial de elector.
- Dictamen médico actualizado (mínimo 6 meses) con cédula profesional.

## **Michoacán**

A partir del 2004 el Sistema DIF en el estado de Michoacán ha operado el Programa de Becas. Mediante este programa se otorga un apoyo económico mensual a personas que presentan discapacidad motriz, intelectual, visual o auditiva. Este programa tiene como objetivo otorgar becas para personas con discapacidad (niños, jóvenes y adultos) para coadyuvar en el mejoramiento del proceso enseñanza – aprendizaje, la rehabilitación, la capacitación laboral, y apoyar la economía familiar. Se considera como beneficiarios a personas (niños, jóvenes y adultos) con discapacidad de escasos recursos económicos pertenecientes al estado de Michoacán. El padrón de beneficiarios debe ser respaldado por el estudio socioeconómico de cada uno de los beneficiarios. El apoyo económico corresponderá a un monto de \$300.00 mensuales durante 6 meses. Dicho apoyo se renovará previa revisión del caso, al término de cada semestre, rotándose los beneficiarios de acuerdo a la demanda existente. El recurso aportado tiene como propósito beneficiar a la persona en el acceso a servicios de rehabilitación, educación, capacitación o bien para apoyar su manutención en casos de discapacidad severa o múltiple y de edad avanzada.

## **Sonora**

El DIF de Sonora cuenta con becas académicas de nivel básico, en un período de diez meses por un importe de \$250.00 pesos mensuales a estudiantes de escasos recursos económicos, y 54 becas de nivel superior por la cantidad de \$500 pesos mensuales a estudiantes de secundaria, preparatoria y universidad y 18 becas generales de \$300 pesos a personas que tengan algún tipo de discapacidad y que estén incorporados a cualquier sistema educativo y que residan en el estado de Sonora.

Además se otorgan 110 becas como estímulo deportivo con la cantidad de \$500.00 pesos mensuales a niños, niñas o jóvenes con discapacidad, en 11 municipios del estado, con el objetivo de formar deportistas competitivos y acelerar su proceso de integración social de cada uno de ellos.

Como se desprende de la información analizada de otros programas de apoyo a personas con discapacidad en los estados mencionados y en el ayuntamiento de Tijuana, se puede apreciar que son diversos los criterios para su aplicación, es decir no hay una armonización en leyes, reglamentos, lineamientos y normas. Incluso en algunos de estos

ejemplos se muestran como una concesión de los gobiernos, y no como un derecho. Cada programa tiene sus particularidades, sin embargo estos esfuerzos significan un primer paso para promover los derechos sociales de las personas con discapacidad, para lo cual es necesario realizar un análisis profundo para elevar la universalidad del derecho y ser uniforme en el resto de los estados que conforman la República.

En el caso del Distrito Federal no existe otro programa que beneficie económicamente a personas con discapacidad, que no sea el Programa de Apoyo Económico a personas con Discapacidad.

Es importante señalar que existen varios programas sociales que atienden situaciones de marginación y de acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, al deporte, entre otros.

En la página internet del DIF-DF, aparecen los siguientes programas de apoyo para personas con discapacidad:

- Brindar Atención Integral en Casa Hogar a Menores con Discapacidad en Estado de Abandono u Orfandad
- Registro, Atención y Canalización de Personas con Discapacidad
- Detectar y Atender a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación.

Sin embargo, de acuerdo a la información analizada, los mismos programas del DIF-DF, no comparten información ni se coordinan entre sí.

## **Consistencia interna entre objetivos, estrategias y reglas de operación del programa<sup>16</sup>**

### **I. ¿Existe consistencia lógica entre los objetivos, metas y RO? Fundamente su respuesta**

No. La explicación es la siguiente:

Primero, llama la atención que el Programa se rige por el documento llamado *Lineamientos y mecanismos de operación programa de apoyo económico a personas con discapacidad*. Este documento se encuentra en la publicación llamada "Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal, 2008 (Reglas de Operación)

Es decir, no hay un documento específico que establezca el programa como tal, con los requisitos que debe cubrir, por ejemplo: objetivo general, objetivos específicos, metas, indicadores, alcances, presupuesto, recursos, riesgos, mecanismos de seguimiento y evaluación, procedimiento, actores involucrados, entre otros aspectos relevantes a tomar en cuenta. Se considera que es diferente el Programa y las Reglas de Operación. Las segundas instrumentan la operatividad del Programa y el primero establece las bases.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, su reglamento y el numeral 1 del artículo vigésimo cuarto transitorio del decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2008, las dependencias que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social, deben establecer anualmente los lineamientos y mecanismos de operación en los que se incluirán al menos: los objetivos y alcances, sus metas físicas, su programación presupuestal, los requisitos y procedimientos de acceso; los procedimientos de instrumentación; el procedimiento de queja o inconformidad ciudadana, los mecanismos de exigibilidad, los mecanismos de evaluación y los indicadores; las formas de participación social y la articulación con otros programas sociales.

---

<sup>16</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.1, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

Es de destacar, que las reglas de operación publicadas sí cumplen con esos requisitos, pero no con los requisitos de lo que debiera ser un Programa. Por otra parte, al entrevistar al personal de la Dirección, se descubrió que el documento que utilizan como base para operar el programa es el *Manual Específico de Operación del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad* que data del año 2003. Este manual está derogado, porque los lineamientos que ahí se contienen quedaron derogados con la publicación plasmada en el 2008. Ese manual contiene una parte de procedimiento que responde a los lineamientos ahí establecidos. Toda esta documentación debe ser actualizada.

Analizando únicamente el documento vigente que son las Reglas de Operación del 2008, no existe consistencia lógica entre los objetivos y las metas:

1. El objetivo es muy amplio. Se establece como tal: “contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad de escasos recursos económicos, prevenir el confinamiento y/o abandono de niñas y niños y jóvenes con discapacidad así como brindar asistencia social a este sector de la sociedad” al respecto:
  - El programa se concentra en la entrega de apoyo económico, por lo que ese apoyo contribuye en alguna medida a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.
  - La amplitud del objetivo “contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad” permitiría interpretar que va dirigido a la totalidad de las personas que habitan en el Distrito Federal que tienen alguna discapacidad. Si esto depende del presupuesto asignado al programa, el objetivo debería ser más concreto o en su caso establecer objetivos específicos.
  - Por otra parte, si lo que se quiere es focalizar el apoyo a las personas con discapacidad que habitan en unidades territoriales con niveles de marginación muy alto, alto y medio, tampoco se cuenta con cifras actualizadas sobre la totalidad de personas que se ubican en estos niveles, de tal manera que se priorice a las personas que habitan en unidades territoriales con diferente tipo de marginación.
  - La entrega del apoyo no garantiza la prevención del confinamiento y/o abandono de niñas y niños y jóvenes con discapacidad. Las Reglas de Operación 2008 no establecen mecanismos para verificar y supervisar este

objetivo. No se encontró ningún documento (tal como visitas domiciliarias o diagnósticos) donde se analice, supervise y se mida el cumplimiento de este objetivo.

- La entrega del apoyo no garantiza la asistencia social a las personas con discapacidad. Se entiende por asistencia social el conjunto de servicios que presta el estado en materia de salud, educación, trabajo, cultura, vivienda, deporte, recreación, entre otros, recalcando la importancia que estos servicios sean específicos y especializados para personas con discapacidad. En el análisis de la operatividad del programa y sus reglas de operación pudimos comprobar que no existe relación entre éste y los demás servicios o apoyos que brinda el gobierno del Distrito Federal. Las Reglas de Operación no establecen los mecanismos para garantizar que se brinde asistencia social a las personas con discapacidad. No se establecen indicadores para su evaluación o seguimiento.
- Las Reglas de Operación sólo tienen congruencia con la entrega del apoyo económico que incide en el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas.

## **II. ¿Existe congruencia entre los objetivos que persigue el programa y los servicios o apoyos que presta? Fundamente su respuesta.**

Si, en cuanto al objetivo concreto de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas por medio del apoyo económico que reciben.

No por lo que hace a los otros dos objetivos. A efecto de evitar repeticiones, nos remitimos en este punto a la respuesta anterior.<sup>17</sup>

## **III. ¿Las estrategias del programa son congruentes con sus objetivos?<sup>18</sup>**

No existen estrategias en el Programa.

---

<sup>17</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.2, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

<sup>18</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.3, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

**IV. ¿Los productos y componentes del programa guardan congruencia con los objetivos del mismo? Fundamente su respuesta <sup>19</sup>**

Sí, por cuanto hace al objetivo concreto de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad por el apoyo económico que reciben.

No, por lo que hace a los otros dos objetivos. Nos remitimos a las dos respuestas anteriores a efecto de obviar repeticiones.

**V. ¿Son suficientes los productos y componentes para alcanzar los objetivos perseguidos? Fundamente su respuesta<sup>20</sup>**

No. El objetivo es muy amplio, como se mencionó, se podría entender que el primer objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, aplicaría a todas las personas con discapacidad que habitan en el Distrito Federal. No se vincula la meta física y el presupuesto a los objetivos. El presupuesto es insuficiente para atender la totalidad de las personas a las que se destina el Programa, con base en la estadística levantada en el 2000 por el INEGI. El hecho de no contar con estadísticas actualizadas hace imposible saber la magnitud del problema a atender.

**VI. ¿Los productos y componentes son consistentes con la concepción general de los objetivos y son suficientes para producirlos? Fundamente su respuesta<sup>21</sup>**

No existen datos objetivos que nos permitan medir esta consistencia. Como se mencionó, el apoyo económico repercute únicamente en el objetivo encaminado a mejorar la calidad de vida de las personas, pero no por cuanto hace a evitar el confinamiento o brindar asistencia social a este sector de la sociedad. Por otra parte, es pertinente señalar que no se cuenta con análisis o acciones concretas por parte de la Dirección que permitan comprobar si efectivamente el apoyo económico impacta en la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad; ¿en qué medida o en qué aspectos concretos?. A la

---

<sup>19</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.4, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

<sup>20</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.5, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

<sup>21</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.6, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

fecha no se sabe, por ejemplo, en qué se utiliza el apoyo otorgado. Si realmente se aplica para la persona con discapacidad o si los familiares hacen uso del mismo para otro fin. También se desconoce si lo utilizan para cuestiones médicas, de transportación, rehabilitación o pago de otros servicios. El fin de contar con esta información no es para fiscalizar a los beneficiarios y controlar en qué destinan su dinero. Las personas beneficiarias tienen la absoluta libertad de utilizarlo en lo que consideren. Esto ayudaría simplemente a medir las necesidades de las personas con discapacidad a fin de que si utilizan el dinero en medicamentos, se les canalice a los servicios médicos de gratuidad del Distrito Federal o si lo utilizan en transportación. También debe asegurarse que se les brinde la tarjeta de apoyo para el transporte para personas con discapacidad.

Como una referencia a lo anterior, en el documento *Memoria Histórica 2000 a 2006* se reseñan los aspectos que han apoyado al beneficiario al recibir el apoyo económico, pero este diagnóstico data del año 2003. Por ejemplo, se refiere que el 82% de los beneficiarios han accedido a mejores tratamientos médicos, el 80% ha mejorado sus niveles de autoestima, 77% la alimentación, 65% aseo personal, 65% desplazamiento y 55% educación.<sup>22</sup>

## **VII. ¿Los productos, componentes y estrategias del Programa cumplen con los principios de la Ley de Desarrollo Social? Fundamente su respuesta.<sup>23</sup>**

Primero, es necesario reiterar que no hay una estrategia definida en el programa.

En cuanto al cumplimiento o no del programa con los principios que establece la ley, se presenta el siguiente cuadro para responder a la pregunta:

---

<sup>22</sup> Memoria Histórica 2000 a 2006, pp. 36. El documento no abunda en la metodología seguida para llegar a esa conclusión.

<sup>23</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.7, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

Principio establecido en la Ley	¿Cumple el programa con este principio?	Argumentos
Equidad social	Parcialmente	Solo para el número de personas que se atienden en el programa el cual, de acuerdo a las últimas estadísticas del Distrito Federal, representa sólo el 0.82%
Universalidad	No	El programa no es universal. No está establecido como un derecho para todas las personas con discapacidad en el Distrito Federal
Igualdad	No	La ley entiende como tal la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales. El alcance del apoyo económico no cubre todos los aspectos que la ley contempla para la igualdad.
Equidad de género	No	No existe un criterio establecido en el programa en el que se señale que se privilegie a las mujeres con discapacidad..
Justicia distributiva	No	La ley entiende como tal el aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social. No se cuenta con estadísticas de las personas con discapacidad que habitan en unidades territoriales de nivel de marginación muy alto, alto o medio, de tal manera que se priorice en el otorgamiento del apoyo económico. En la práctica no es un criterio que se aplique para la selección de las y los beneficiarios, ni hay mecanismos que permitan medirlo.
Exigibilidad	No	Si una persona con discapacidad necesita el apoyo, no puede accionar ningún mecanismo para hacerlo exigible, ya que no existe dicho mecanismo. Esto se relaciona con que el apoyo económico no está establecido como un derecho para todas las personas con discapacidad en el Distrito Federal. Las Reglas de Operación señalan como mecanismo de exigibilidad que “la institución debe depositar el monto exacto del apoyo económico a todos los beneficiarios, excepto en los casos en que los procedimientos determinan su suspensión o cancelación. Además debe realizarse periódicamente, mes a mes, de acuerdo a las fechas en las que se tiene disponible el recurso por parte del área de finanzas, situación que se ve reflejada en la conciliación mensual.” Las Reglas de Operación confunden lo que debe entenderse como un mecanismo de exigibilidad con lo que es una obligación para quienes cuentan con el apoyo económico, que es recibir el monto establecido. En todo caso, ese mecanismo de exigibilidad aplicaría sólo para quienes ya cuentan con el apoyo, no para las personas que no la tienen y ya la han solicitado.

**VIII. ¿La selección de la población beneficiada cumple con el orden de prelación del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social: universalidad-focalización, territorial-focalización, sectorial-focalización individual?<sup>24</sup>**

**Universalidad**

No, por las mismas razones detalladas en la respuesta VII.

**Focalización territorial**

No. Primeramente porque, para cumplir con este rubro debería contarse con estadísticas claras y actualizadas que cubran los siguientes rubros que establece el Reglamento como necesarios para definir el grado de desarrollo socio económico de las unidades territoriales, tales como:

- Ingreso del hogar y porcentaje (con respecto al ingreso por hogar promedio en el Distrito Federal);
- Grado de escolaridad;
- Empleo formal y trabajo informal;
- Seguridad social formal y/o instrumentos de protección social y cobertura;
- Propiedad y características de la vivienda;
- Brechas de desigualdad de género;
- Brechas de desigualdad por razones étnicas;
- Brechas de desigualdad por condición de discapacidad;
- Tasas de violencia familiar;
- Densidad de delitos violentos;
- Densidad de población privada de su libertad;
- Densidad de faltas administrativas;
- Problemática de adicciones;
- Disponibilidad de áreas verdes;
- Disponibilidad de infraestructura cultural;
- Disponibilidad de espacios deportivos y recreativos;
- Otros que se estime convenientes.

---

<sup>24</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.8, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

Es importante señalar que anteriormente, el análisis de la focalización territorial por niveles de marginación lo hacía el COPLADE. Con base al análisis hecho por el COPLADE, se estableció una clasificación de las unidades territoriales por nivel de marginación. Sin embargo este diagnóstico es del año 2003, por lo que no se tienen estadísticas actualizadas.

Por otra parte, si el fin es apoyar principalmente a las personas que viven en unidades territoriales con nivel de marginación muy alto, alto y medio, se cumple parcialmente con este requisito, ya que como se ha mencionado a lo largo del documento, no se cuentan con estadísticas actualizadas del número total de personas con discapacidad permanente que habitan en dichas unidades territoriales, de tal manera que se garantice que al menos, el 100% de estas personas del Distrito Federal reciban el apoyo económico. Tan es así que hemos dado ejemplo de casos de personas que habitan en unidades territoriales de muy bajo y bajo nivel de marginación que reciben el apoyo económico.

### **Focalización Sectorial**

Parcialmente, ya que se cubre con el 46% de las personas con discapacidad en el Distrito Federal de acuerdo con los datos proporcionados en el 2000 por el INEGI.

### **Focalización Individual**

No se encuentran establecidos los criterios utilizados para seleccionar a las personas que se les otorga el apoyo, por lo que no queda claro cómo se hace la focalización individual.

Por ejemplo, un criterio pudiera ser que se eligen a las personas con discapacidad permanente que primero han solicitado el apoyo y además cumplen con el requisito de habitar en unidades territoriales de muy alto, alto o medio nivel de marginación.

Tampoco existen criterios para determinar los criterios médicos. Es necesario precisar y homogeneizar el concepto de discapacidad permanente. El sector salud expide certificados de discapacidad, pero algunos de los expedientes que se revisaron y las entrevistas a beneficiarios y beneficiarias, nos permitió determinar que el diagnóstico médico se realiza mediante una revisión física, así como lo que relata el paciente, sin que existan otras

pruebas o estudios especializados médicas que ratifiquen o clasifiquen la discapacidad, sobre todo cuando esta no se percibe a simple vista. Tuvimos la oportunidad de revisar algunos casos de beneficiarios de recién ingreso, correspondientes a la entrega realizada en un acto público el 17 de diciembre del 2008. De acuerdo a las Reglas de Operación y a las obligaciones establecidas en el Manual del DIF para las y los servidores públicos, antes de que se otorgue el apoyo económico, el expediente tiene que pasar por varios pasos des de supervisión. Lo anterior no fue así, ya que todos los expedientes examinados reflejaban vacío el rubro de *Revisión* en cuanto a su procedencia. Es decir, no existe un cotejo real de quienes reciben el apoyo por condición de discapacidad.

Ejemplos tomados de la revisión de expedientes:

Núm. Exp. de Evaluadores	Diagnóstico médico según certificado proporcionado por los solicitantes.	¿Se encuentra en catálogo de clasificación del Programa?
E9	Síndrome antofosfolipido primario; Retraso en el desarrollo psicomotriz; Epilepsia parcial sintomática primaria	No
E4	Enfermedad de Pott y tuberculosis pulmonar	No
E2	Secuelas de EVC y fractura en codo izquierdo antigua	No
E5	Crisis convulsivas, cáncer naso faringe	No

La falta de mecanismos de control y un nivel de supervisión efectivo por parte de los Directivos del Programa, ocasiona que se tengan que hacer varios operativos de campo para completar los documentos o verificar algunos datos. Si la revisión fuera eficiente y efectiva desde un principio, se evitaría la realización de acciones posteriores por parte del personal para subsanar dichos errores u omisiones.

**IX. ¿Existe algún conjunto de indicadores construido ex profeso para dar cuenta de los avances y resultados del programa? Describa la situación.<sup>25</sup>**

No, no existen. El Programa no contiene indicadores para dar cuenta de los avances y resultados. Esta es una de las tareas pendientes, ya que al no existir dichos indicadores no se sabe cuáles son los avances trimestrales, semestrales o anuales.

**X. ¿Cuenta el programa con mecanismos de monitoreo y evaluación interna? Descríbalos y valórellos.<sup>26</sup>**

No, no existen. Ni como parte de las Reglas de Operación, ni en la práctica. En entrevistas con diverso personal adscrito a la dirección, señalaron que por parte de la Dirección Ejecutiva y de Dirección de área no constan mecanismos de supervisión y monitoreo. Recalaron que las fallas que tiene el programa se deben específicamente a esa falta de supervisión y que sí consideran necesaria.

**XI. Construya el marco lógico del programa con base en la siguiente lista:<sup>27</sup>**

En la revisión del actual *Programa de Apoyo Económico de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal* se observa con claridad necesita de una herramienta metodológica, como lo es el marco lógico, que facilite el proceso de construcción de las etapas de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de los objetivos y metas que se fijen a favor de dicha población; además admitir la participación entre los actores y beneficiarios del programa basada en responsabilidades sociales y derechos mutuos. En otras palabras, permitirá eliminar múltiples objetivos en el programa y la constante inclusión de actividades no conducentes al logro de los propósitos fijados; definir claramente las responsabilidades y contar con métodos para el adecuado seguimiento, es decir, comparar lo planificado con los resultados.

---

<sup>25</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.9, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

<sup>26</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 4.10, de la consistencia interna entre objetivos, estrategias y RO del Programa.

<sup>27</sup> Para responder este punto se tomó como base el *Manual Específico de Operación, Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social y Manual Administrativo*, del 30 de Septiembre de 2003 y los *Lineamientos y mecanismos de operación (sic) programa de apoyo económico a personas con discapacidad* publicados en 2008.

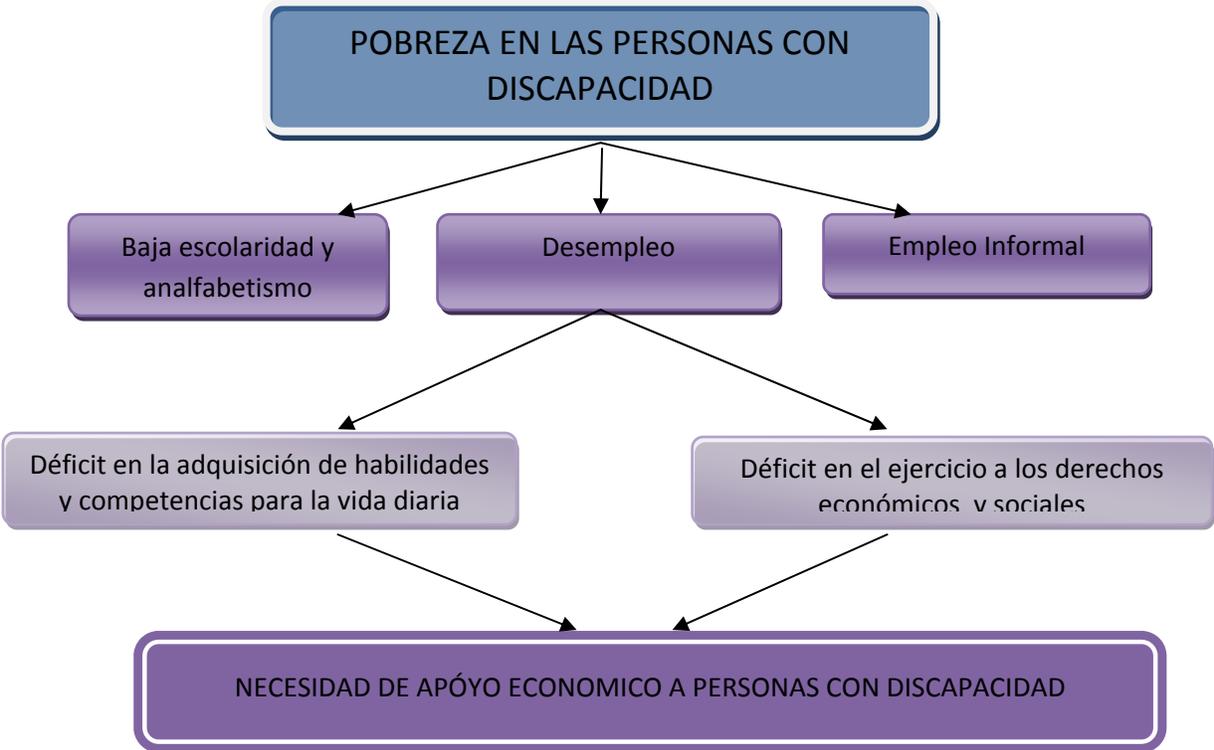
La propuesta para el Programa de Apoyo Económico para Personas con Discapacidad con un marco lógico se debe caracterizar por:

1.- Analizar el problema desde una perspectiva multifactorial, en este caso la situación de pobreza de las personas con discapacidad en el Distrito Federal y el déficit en el ejercicio de sus derechos humanos en especial los económicos y sociales.

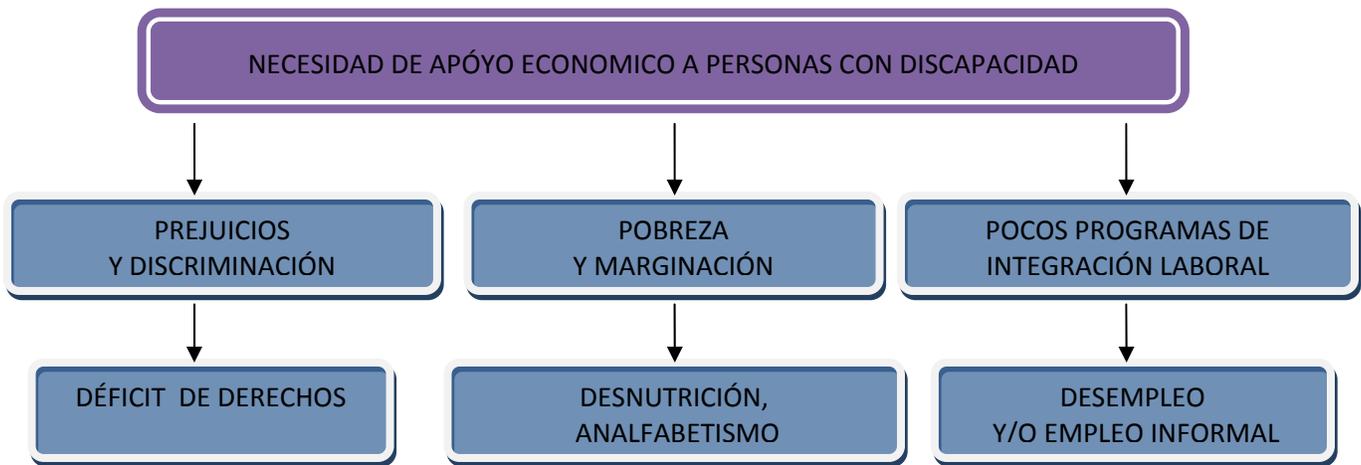
Al mismo tiempo analizar los beneficiarios y actores, así como identificar las causas y efectos. A continuación se propone el siguiente esquema para su realización:

- ✓ Identificar los grupos, entidades u organizaciones relacionadas con la discapacidad en el Distrito Federal.
- ✓ Establecer las características de los involucrados.
- ✓ Categorizarlos por áreas de interés.
- ✓ Analizar los principales problemas, necesidades, intereses y expectativas de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.
- ✓ Impacto de los distintos involucrados podrían tener sobre la operación y ejecución del proyecto.

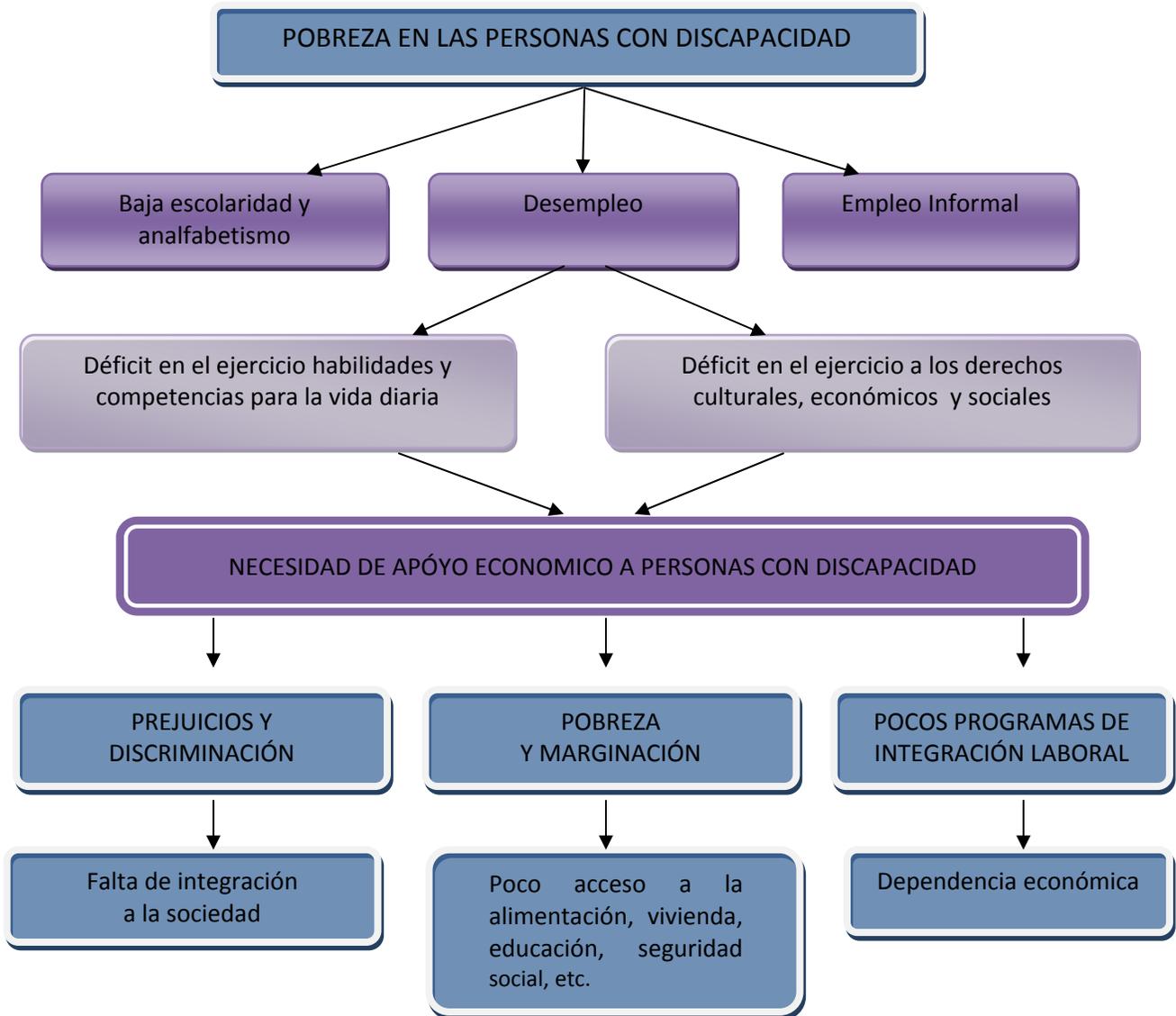
2.- Deberá elaborarse el *diagrama de efectos*, en el cual se analizarán los efectos de la pobreza en las personas con discapacidad y la violación de sus derechos en la ciudad de México. A continuación se esboza una propuesta inicial que debe ser completada con la reflexión de los actores involucrados:



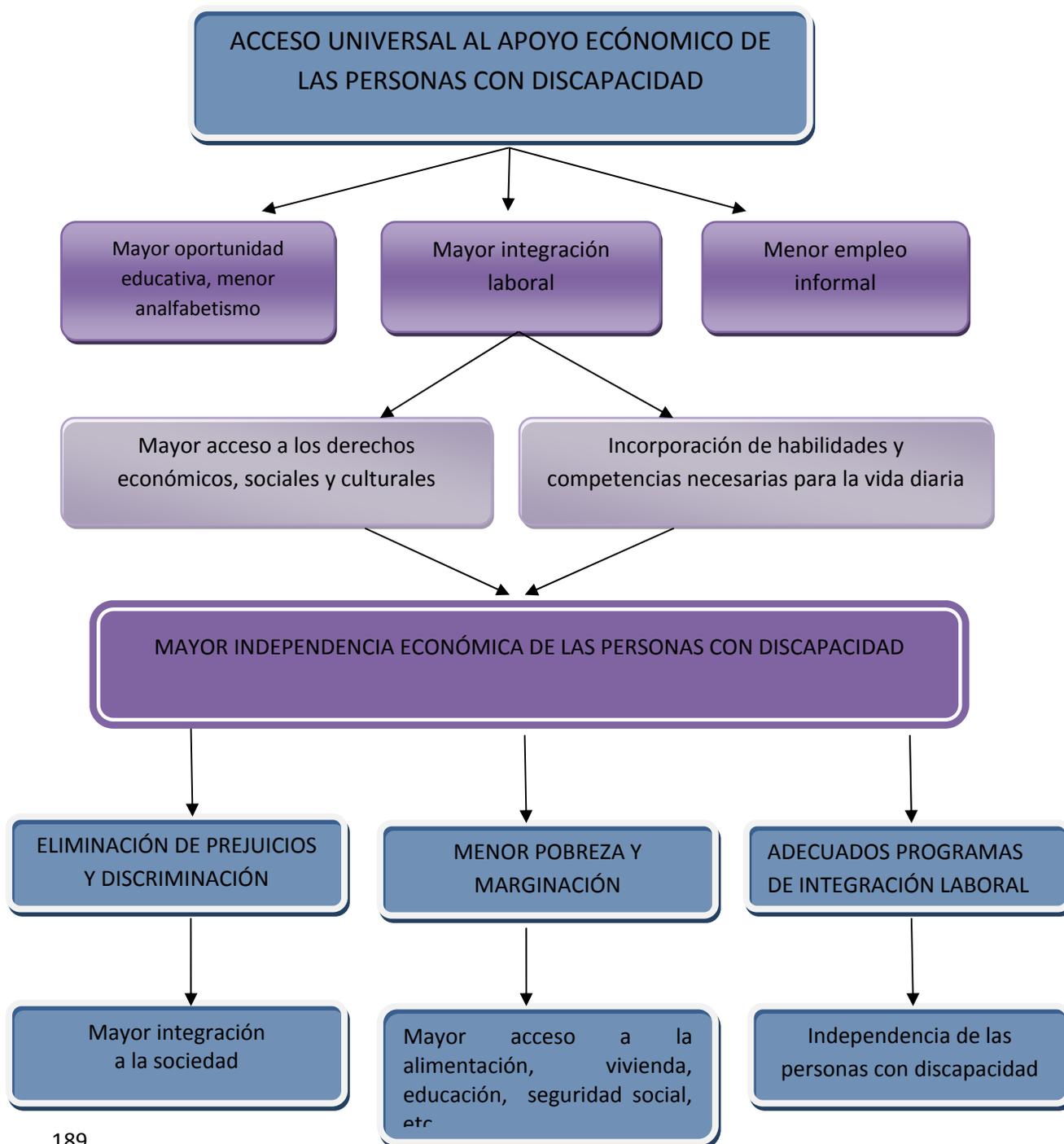
3.- Se propone también el *diagrama de causas* de las personas con discapacidad, en el que se deberá anotar el problema identificado, con la existencia del problema, las causas más directas, como se muestra a continuación: En nuestro caso resulta pertinente tener como eje los apoyos y los beneficiarios, como columnas centrales del trabajo. ¿Por qué es necesario el apoyo económico para las personas con discapacidad en el Distrito Federal?



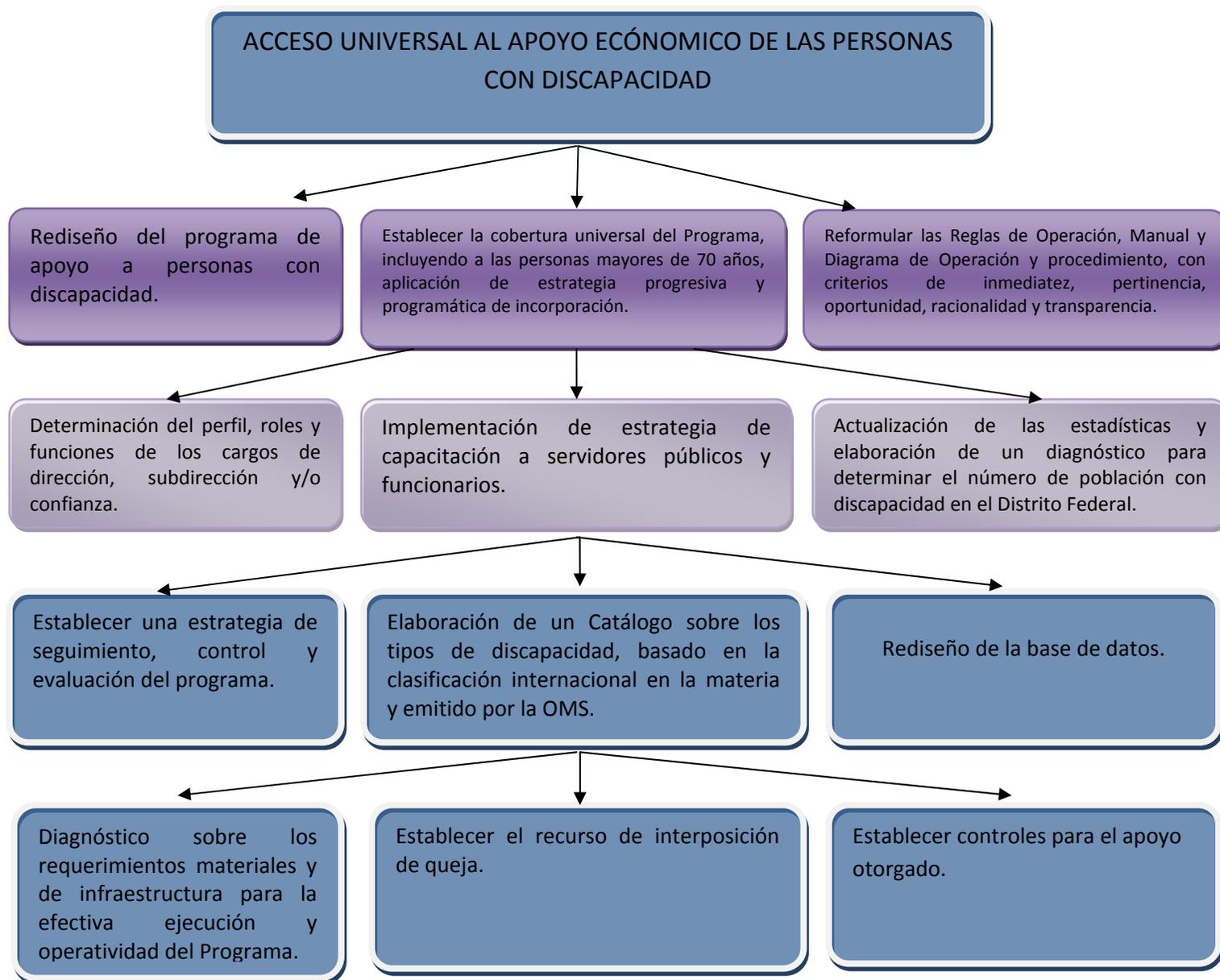
4.- También se propone el *diagrama de problemas*, es una propuesta inicial que, como en los otros casos, debe ser revisado, discutido y aprobado por los actores involucrados.



5.- Posteriormente, trabajar el *diagrama de objetivos*, es decir la representación de la situación esperada al resolver. Este proceso de planeación debe recuperar las experiencias de los actores en su relación con los beneficiarios, sin olvidar de las obligaciones legales y administrativas que les compete. A continuación se presenta una versión para su discusión y que recoge la mirada de la evaluación puesta en sus recomendaciones:

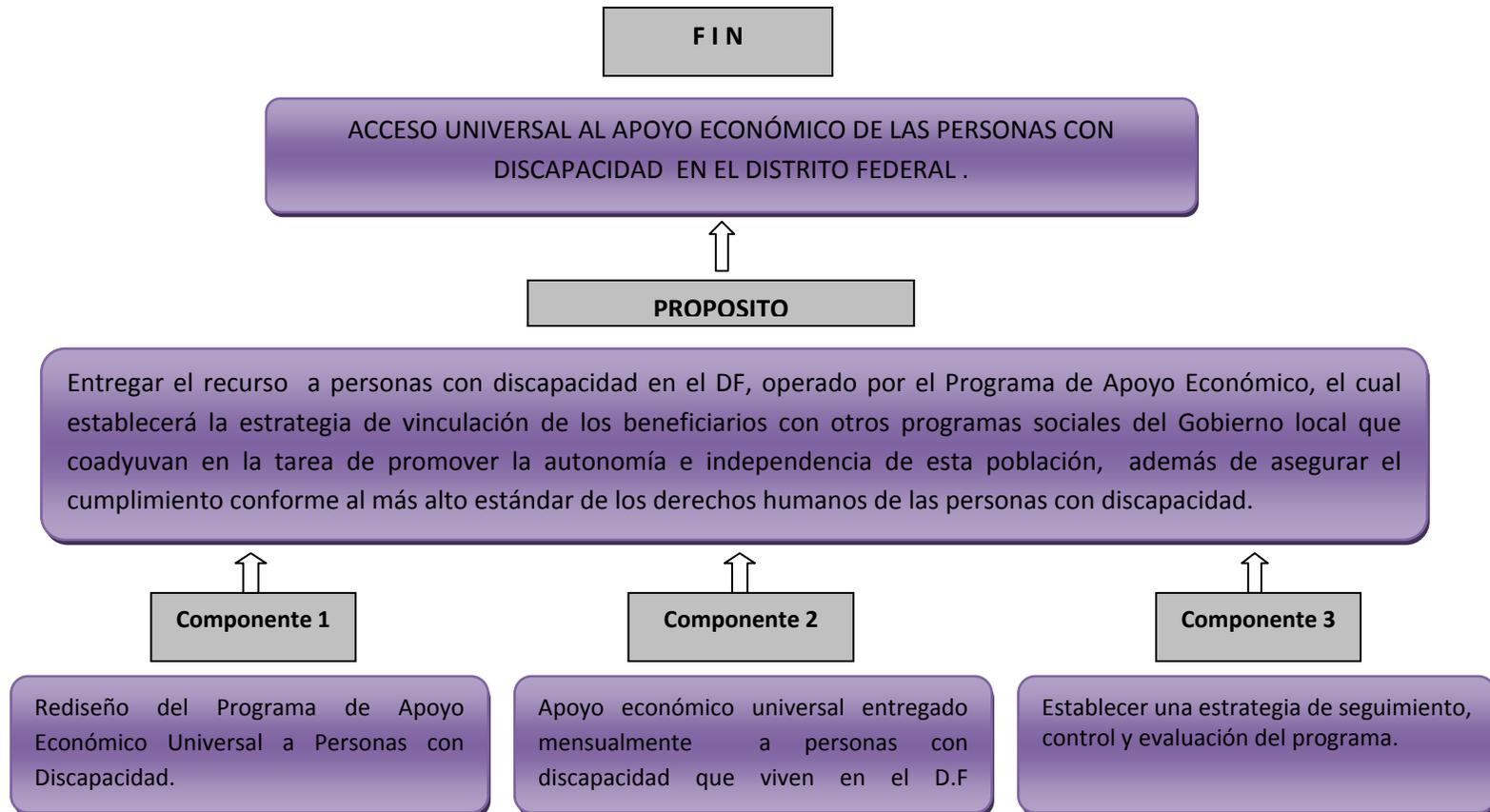


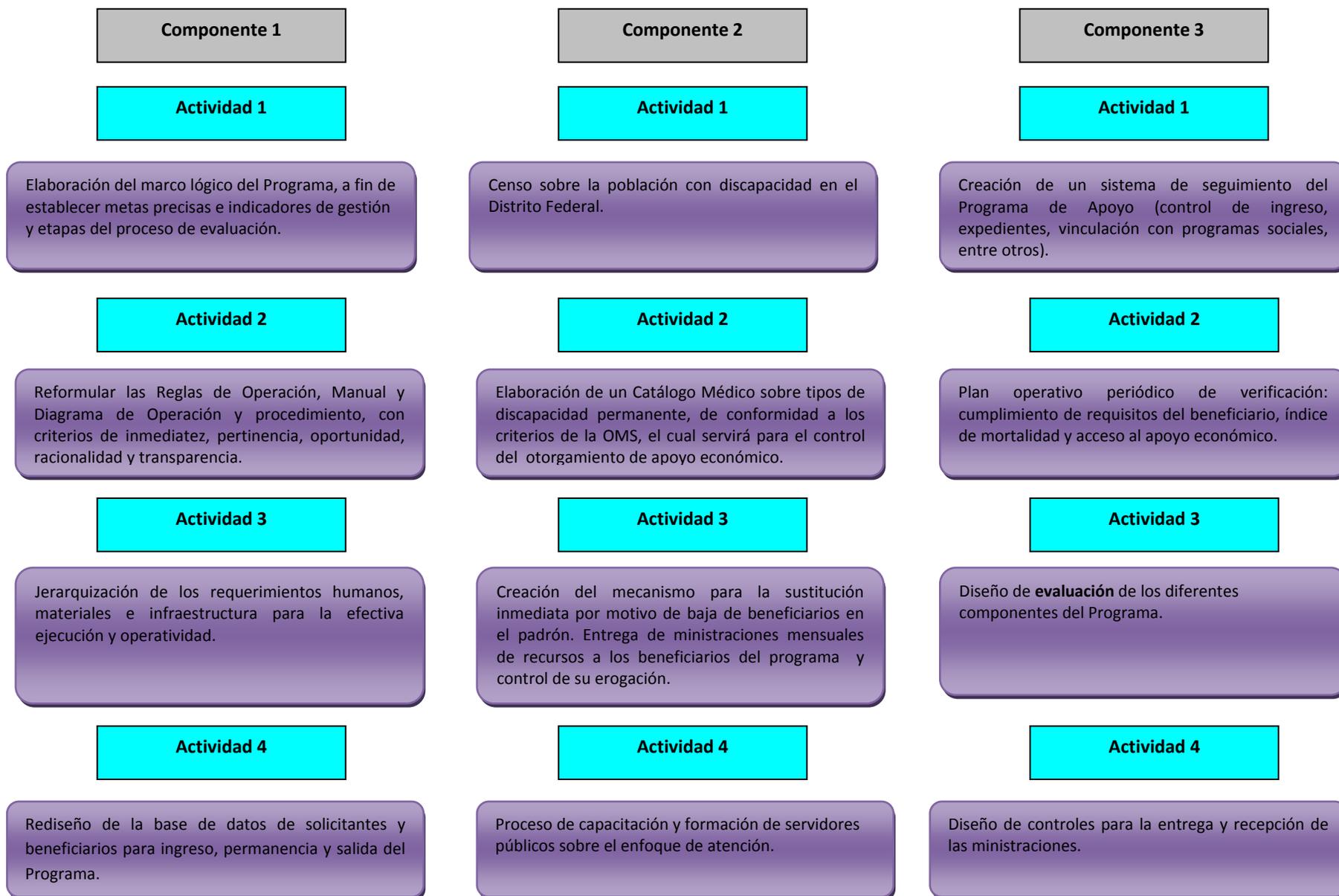
6.- Puesto el rumbo, debe especificarse las acciones para conseguirlo, se propone un *diagrama de acciones* que se encuentra íntimamente relacionado con los objetivos propuestos, como es el caso que se presenta a continuación y sistematiza las propuestas del evaluador.



## Estructura de acceso universal al apoyo económico de las personas con discapacidad en el Distrito Federal

El Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad del Distrito Federal, en relación con la evaluación practicada, se propone el siguiente diseño que se acompaña de la matriz lógica. Es importante considerar que la propuesta se basa en el acceso universal de las personas con discapacidad en el Distrito Federal, meta que requiere de una estrategia de modificación en la atención y formas de incorporación de las personas con discapacidad al programa antes mencionado. En resumen, se presenta la matriz lógica con los componentes correspondientes y actividades relativas al Programa.





## **Matriz- Marco Lógico del “Programa de Apoyo Económico Universal a Personas con Discapacidad del Distrito Federal”**

### **Resumen narrativo de objetivos**

1. Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.
2. Disminuir la pobreza y marginación de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.
3. Fomentar la independencia y autonomía de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.
4. Mejorar el acceso a los programas públicos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos.

### **Diseño de indicadores**

Posteriormente se clasificaron los indicadores de la lista realizada de acuerdo a su nivel de objetivos de la matriz de marco lógico y finalmente se seleccionaron los indicadores más adecuados en función a:

- Claridad
- Información disponible o de recolección fácil
- Tangible y sujeto a observación
- La recolección de datos está al alcance de la dirección del Proyecto y que no requiere expertos para su análisis
- Independencia

NIVEL	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Medios de Verificación	Supuestos y Riesgos
FIN	Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.	Porcentaje de personas con discapacidad beneficiadas por el Programa.	Número de beneficiarios.	Base de datos del Programa.	Pérdida de base de datos o mal diseño de la misma.
		Porcentaje de personas con discapacidad en el Distrito Federal arrojado por el diagnóstico elaborado por el Programa.	Diagnóstico sobre las personas con discapacidad.	Operativos, censos, datos de INEGI, CONAPO, etc.	Por prejuicios los datos del diagnóstico pueden ser parciales.
		Porcentaje de personas con discapacidad con un trabajo remunerado.	Índice de acceso al empleo para las personas con discapacidad en el DF.	Estadísticas de los censos locales y nacionales.	Los censos no reflejan del todo la realidad de este sector.
FIN	Disminuir la pobreza y marginación de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.	Porcentaje de ministraciones mensuales otorgadas a los beneficiarios del Programa.	Número de ministraciones	Base de datos del Programa y estados de cuenta bancarios y base de datos del banco que emite el pago a los beneficiarios.	Pueden variar el porcentaje de ministraciones de acuerdo a la situación particular de cada beneficiario.
		Porcentaje de personas incorporadas al Programa.	Número de personas.	Base de datos del Programa y solicitudes de los módulos y oficinas centrales.	Para llegar a la cobertura universal se debe establecer el porcentaje a cubrir hasta llegar a la meta.

		Porcentaje de canalizaciones de personas con discapacidad a otros programas sociales del Distrito Federal.	Número de canalización a otros programas sociales.	Seguimiento e informes de canalización.	Al canalizarlos a otros programas sociales como el seguro popular, etc, se dará mayor acceso a sus derechos.
FIN	Fomentar la independencia y autonomía de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.	Porcentaje de beneficiarios que tienen representante	Número de representantes	Base de datos del Programa	Es importante mantener un control del comportamiento de los representantes
		Porcentaje de casos en los que el representante no cumplió con el propósito de salvaguardar los intereses de la persona con discapacidad.	Número de representantes reportados	Base de datos del Programa	Es importante mantener un control del comportamiento de los representantes
		Trabajo adecuado y salario suficiente	Crecimiento en el porcentaje de personas con puestos de trabajo	Registro de beneficiarios	Bajo crecimiento económico y aumento del empleo precario
FIN	Mejorar el acceso a los programas públicos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos.	Adecuación marco legal local con las obligaciones internacionales.	Creación y Modificación legal	Gaceta Oficial del D.F. y agenda legislativa	Baja actividad legislativa y propuesta sin sustento técnico
		Accesibilidad igualitaria y mismas oportunidades para hombres y mujeres al Programa	Porcentaje de hombres y mujeres beneficiadas	Registro de beneficiarios	Reducciones presupuestales y operacionales
		Porcentaje de quejas interpuestas	Establecer el recurso para la interposición de quejas	Informes, resultados y sanciones sobre quejas de los beneficiarios	Se necesita de comunicación permanente con los beneficiarios para que conozcan el sistema de quejas; de lo contrario, puede resultar una vía ineficiente para conocer la situación de atención de los beneficiarios.

		Fomentar la participación de las PCD en la formulación de políticas y el diseño de programas	Mesa sectorial de trabajo derechos humanos y personas con discapacidad	Programa de derechos humanos, instalación de mesa de interlocución y revisión del cumplimiento de los estándares internacionales	Procesos de organizativos con acento en lo asistencial.
--	--	--	--	--	---

### 3.1.5 Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social<sup>28</sup>

**I. Las RO del programa son consistentes con los principios de la política social establecidos en el Artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del DF (LDS)? Describa en qué medida estos principios están incorporados al programa.<sup>29</sup>**

En el apartado 4.7 de este documento, se describe una parte de esta pregunta, por lo que nos limitaremos a contestar sobre los principios faltantes.

Principio establecido en la Ley	¿Cumple el programa con este principio?	Argumentos
Diversidad	Parcialmente	No quedan claros los criterios de selección de los beneficiarios. Este no es un principio que se contenga en las Reglas de Operación o que se vigile mediante un mecanismo concreto.
Integralidad	No	El Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad no tiene vinculación con el resto de los programas de apoyo del Gobierno del Distrito Federal. No se logra que las personas con discapacidad cuenten con un apoyo integral.
Territorialidad	Parcialmente	La Ley de Desarrollo Social (LDS) al respecto indica: “la planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio-espacial en el que en el ámbito territorial confluyen, se articulan, complementan las diferentes políticas y programas, incorporándose la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano;” No se cuentan con estadísticas actualizadas sobre el número de personas con discapacidad por unidad territorial. Por ello el programa carece de una planeación, para cubrir, por ejemplo la totalidad de las personas con discapacidad en unidades territoriales de alto nivel de marginación. De acuerdo a la LDS, si el programa no puede ser universal, se debería cubrir por unidades territoriales, de tal manera que se otorgue el derecho a la totalidad de personas de esa demarcación. No se cumple con ese criterio. <sup>30</sup>

<sup>28</sup> De los Términos de Referencia corresponde al 5, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social

<sup>29</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.1, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

<sup>30</sup> Artículo 27.- El Programa de Desarrollo Social guardará congruencia con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Los programas cuyo ámbito espacial de aplicación comprenda dos o más delegaciones, o uno o más municipios colindantes con el Distrito Federal, se sujetarán a los convenios que en la materia se establezcan entre las entidades vecinas y éste.

Participación	No	No existe ningún documento que de cuenta de esto; tampoco se desprende de las entrevistas realizadas.
Transparencia	Parcialmente	Si bien existe acceso a información sobre el programa mediante la página electrónica del DIF, ésta no cumple con todos los requisitos en materia de transparencia. Sobre todo porque no queda claro para el solicitante o la ciudadanía, los criterios de selección de los beneficiarios, los tiempos de espera, el procedimiento, los mecanismos para interponer una queja, la cuestión presupuestal (recursos humanos y materiales destinados); catálogo de discapacidad, número de personas que laboran en el Programa, entre honorarios, eventuales, base y otro tipo de contratación de personal.

## II. ¿Existen mecanismos para detectar la demanda de la población o la ciudadanía en este programa? Descríbalos y valórelas.<sup>31</sup>

No. Al entrevistar al personal sobre este aspecto expresaron que el único parámetro con el que se cuenta para detectar dicha demanda, son los datos que registran los 18 módulos y las oficinas centrales – en libretas escritas a mano. La base de datos tiene un registro histórico de 75,000 personas, aproximadamente, sin embargo no se puede tomar como válido ese número, a) porque corresponde al Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad y al de Becas Escolares para Niñas y Niños; b) En la base de datos sólo registran los nombres de las personas cuya petición llega por oficio a oficinas centrales. El área de Base de datos no ingresa las solicitudes realizadas en los módulos.

Ni los módulos ni las coordinaciones cuentan con equipo de cómputo que permita tener rigurosidad en la recolección de los datos y con ello obtener cifras reales sobre la demanda. La información de los solicitantes es enviada al área de Base de Datos pero solo por cuanto hace al número de solicitudes que les llega por semanas. Por lo anterior, se

---

Cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico.

<sup>31</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.2, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

dificulta tener claridad en cuanto al registro de personas que se encuentran en la lista de espera para ser tomadas en cuenta en el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad a finales de diciembre de 2008, se contaba con 15 mil nombres.

Como se ha insistido en este documento, no se cuentan con estadísticas actualizadas del número de personas con discapacidad en el Distrito Federal. Los mecanismos de difusión con que se cuentan, señalados en el apartado 9 de “Aspectos específicos a considerar” de este documento, son insuficientes para que la población conozca del beneficio de este programa y accedan al mismo. El personal considera que no debería de haber tanta difusión porque se crearían falsas expectativas, debido a que ya existe una meta física establecida, la cual está sujeta al presupuesto, es decir, se encuentra delimitado.

### **III. ¿Hay organizaciones civiles participando en el programa? ¿En qué fases del programa se da esta participación? Descríbala y valórela.<sup>32</sup>**

No. De los documentos analizados y de las entrevistas realizadas no se identificó la participación de organizaciones civiles.

Las Reglas de Operación tienen un apartado que se titula “*Formas de participación social*”, ahí se establece:

*“Las asociaciones, comités vecinales y personas en general, proporcionan información acerca de los beneficiarios, principalmente en cuanto a reportes de fallecimiento, cambios de domicilio fuera del Distrito Federal, etcétera”*

Como se puede observar, la participación de la sociedad civil se limita a esta acción. Sin embargo, en las entrevistas o en la documentación analizada, no se desprende que se establezca participación de organizaciones, asociaciones o comités vecinales.

---

<sup>32</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.3, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

**IV. ¿Cuenta el programa o servicio con algún mecanismo que permita conocer y medir el grado de satisfacción de la población con su prestación? Descríbalo y valórelo<sup>33</sup>**

No existe ningún diagnóstico o documento que dé cuenta de un mecanismo que permita medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa.

**V. ¿Prevé el programa o los servicios mecanismos de difusión adecuados para que la población conozca sus beneficios y procedimientos de acceso y dónde ocurrir para alcanzar sus beneficios? Descríbalos y valórelos.<sup>34</sup>**

No, las Reglas de Operación no establecen un rubro en este sentido.

La difusión que se realiza -como ya fue citada anteriormente- es la siguiente:

- Programa de radio “*Familia DIF...Familia DIF*”. 4 días a la semana en total, 4 horas a la semana. Cabe hacer la mención que este programa está bajo la coordinación de la Presidenta del Patronato del DIF, la cual no ejerce un cargo de servicio público sino honorario.
- Periódico institucional del Patronato del DIF llamado “*Familia DIF...Familia DIF*”. De los ejemplares que nos fueron proporcionados<sup>35</sup> podemos deducir que el contenido gira más en torno a la imagen de la Presidenta del Patronato que al desarrollo, publicidad o requisitos de acceso para los programas. La periodicidad es mensual. Se anexa ejemplar.
- Revistas institucionales del Gobierno del DF, por ejemplo “*Conoce que juntos...*” “*A un año de gobierno*”. Periodicidad: variable. El material no se tuvo a la mano para poder evaluar la difusión de los programas.
- Boletines de prensa relacionados con las entregas masivas en el zócalo capitalino.
- Cartelones de difusión en los centros del DIF. Permanente.
- Personal: los beneficiarios informan a vecinos y amigos.

---

<sup>33</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.4, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

<sup>34</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.5, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

<sup>35</sup> Noviembre de 2008, año 02, Época 1, Número 16.

- Electrónico: a través del portal de internet de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo a la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva y a las entrevistas realizadas con el personal, opinan que el máximo impacto sobre la difusión, se logra con las entregas masivas de tarjetas a nuevos beneficiarios, es decir que los actos masivos se convierten en una nota para los medios de comunicación que cubren la Ciudad de México.

Como se señaló anteriormente, también se requiere de diseñar una estrategia de difusión.

- ✓ La difusión puede tener como uno de sus criterios, la priorización de las zonas de mayor marginación, estableciendo carteles que promuevan el programa en los centros de salud, escuelas, mercados y en los mismos centros del DIF. Por ejemplo, muchas personas con discapacidad acuden a los centros de salud, los cuales podrían ser una buena instancia para dar a conocer este beneficio y canalizar a las personas con discapacidad a cualquiera de los 18 módulos que forman parte del Programa, para su atención.
- ✓ La difusión debe estar disponible en sistema braille para las personas ciegas o débiles visuales.
- ✓ Una vez al año volantear en las zonas prioritarias.
- ✓ Ante la preocupación de crear “falsas expectativas con la población” y no poder cumplir con dotarlas del apoyo económico, es vital que la información que se difunda contenga con claridad los requisitos y al mismo tiempo los módulos cuenten con la información necesaria sobre los mecanismos y plazos establecidos para ingresar al padrón de beneficiarios.
- ✓ Si se contempla atender a las personas discapacitadas con base a una focalización territorial, se deberá contar con estadísticas de las unidades con nivel de marginación muy alto, alto y medio, en un primer momento. Posteriormente evaluar qué otras instituciones ofrecen servicios en esas unidades territoriales, compartir la información y remitir a las personas que requieren el apoyo.
- ✓ Elaborar un catálogo que permita obtener información sobre los servicios que de manera integral puedan atender a las personas con discapacidad.
- ✓ En entrevista con beneficiarios, explicaron que se enteraron de la existencia

del Programa a través de otra persona.

**VI. ¿Cuenta el programa con un sistema de rendición de cuentas? Descríbalos y valórellos.** <sup>36</sup>

En la página de Internet solamente se indica el número de personas beneficiadas, el monto económico que se les proporciona y el presupuesto asignado al Programa. En estas condiciones, se puede considerar que el Programa no cumple con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información del Distrito Federal.

Para cometer con un sistema de rendición de cuentas, es prioritario que la página de internet contenga la siguiente información;

- ✓ Objetivos generales y específicos del Programa;
- ✓ Organigrama del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad;
- ✓ Catálogo de Cargos y Puestos;
- ✓ Nombre completo y puesto de cada uno de las personas que laboran, que cuentan con base, honorarios asimilables a salarios, honorarios por servicios profesionales, o cualquier otro tipo de contratación;
- ✓ El número de beneficiarios que ingresan al año;
- ✓ El número de personas a las que se les ha cancelado la tarjeta bancaria cada mes;
- ✓ El Banco que tiene a su cargo la cuenta de las personas que reciben el apoyo;

Uno de los aspectos que demuestran la falta de rendición de cuentas es que los evaluadores descubrimos que si el beneficiario fallece, cambia de domicilio a otro estado de la República o cumple los 70 años, se le suspende el apoyo hasta que se realiza un operativo de campo<sup>37</sup>. Mientras tanto, la familia puede seguir recibiendo el apoyo porque el depósito continúa realizándose hasta que la Dirección ordena su cancelación. Si hubiera un mecanismo de rendición de cuentas eficiente y eficaz, esta situación se subsanaría desde que se detectó.

---

<sup>36</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.6, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

<sup>37</sup> La otra opción es que los familiares o el propio beneficiario lo comuniquen a los módulos, pero de acuerdo a las entrevistas, son muy pocos los que lo llegan a hacer. Por otra parte, si así fuera el caso, ponemos un ejemplo que demuestra las fallas del programa: El beneficiario acude a reportar alguna de estas incidencias en marzo. Se suspende el apoyo en abril. Pero éste no se reasigna a un nuevo beneficiario hasta que se realiza un evento masivo de entregas de tarjetas. Mientras tanto, no hay claridad sobre lo que pasa con esa cantidad que ya estaba destinada para el apoyo.

El programa rinde cuentas al Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. Los evaluadores solicitamos todos los informes o documentos generados que den cuenta de los avances o el desarrollo del programa. No se nos entregó documento alguno que proporcione dicha información.

### **3.2 Evaluación de la operación del programa**

#### **3.2.1 Recursos**

##### **I. ¿Cuenta el programa con los recursos financieros, humanos y materiales suficientes para el logro de sus objetivos y metas? Explique.<sup>38</sup>**

Los evaluadores solicitamos los Programas Operativos Anuales desde que inició el programa en el 2003 a la fecha. De la información que se obtuvo se desprenden las siguientes conclusiones:

➤ Recursos financieros, humanos y materiales

a) Los Programas operativos anuales únicamente refieren el presupuesto correspondiente a la meta física (número de personas beneficiadas por el apoyo económico). El presupuesto no contempla los recursos que se establecen para recursos materiales y humanos. Por lo anterior, no es posible establecer el costo real del Programa que incluya todos los componentes que permiten la implementación del mismo.

b) Incluso en los Programas operativos anuales del 2007 y 2008 donde existen rubros como “servicios profesionales, materiales y suministros, servicios generales y transferencias”, al revisar lo correspondiente al Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, estas categorías aparecen en ceros.

c) No existe un documento que explique esta ausencia. Sin embargo, nos fueron entregados: organigrama y la plantilla de personal de la Dirección de Programas especiales de Asistencia Social. De estos documentos y del vínculo de transparencia de la

---

<sup>38</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 1.1 de Recursos, temas de operación del programa.

página electrónica del DIF, se desprende que la Dirección de Programas Especiales y Asistencia Social cuenta con personal propio asignado, por lo que no sabemos por qué el Programa Operativo Anual no lo refleja.

d) Con base en el análisis anterior, no es posible conocer el gasto total de la operatividad del programa. Se presenta un presupuesto total del DIF, mas no así lo asignado al Programa.

e) Como se refiere en el apartado 11 de “Aspectos específicos a considerar” de este documento, donde se analiza el personal con el que cuenta el programa para realizar las visitas domiciliarias, no existe certeza sobre el número de personas que de manera real y objetiva laboran para el Programa. No contamos con un organigrama donde se encuentren los nombres de todas las personas, la ubicación de las mismas y el puesto o labor que desempeñan. Se nos proporcionó dos documentos (organigrama y plantilla de personal) los cuales no permiten un cruce de información, ya que el organigrama sólo contempla hasta el puesto de líder coordinador y por ejemplo, no incluye personal eventual y de honorarios. Damos algunos ejemplos de las irregularidades encontradas:

- El organigrama aprobado por la Oficialía Mayor de la Coordinación General de Modernización Administrativa refiere dos subdirecciones: La Subdirección de Atención al Público y Apoyo en Campo y la Subdirección de Sistemas, evaluación y Control. Estos cargos no están contenidos en la plantilla de personal de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social. Sin embargo, al revisar el portal de transparencia de la página electrónica del DIF, encontramos que esos cargos los ocupan Luis Alejandro González Arias, como Subdirector de Atención al Público y Apoyo en Campo y José Luis Rossano Rodríguez como Subdirector de Sistemas, Evaluación y Control. En entrevista con Aurelio Apolinar Sánchez, Director de Programas Especiales de Asistencia Social, refirió que estas personas no están bajo su cargo, que uno se encontraba bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva y otro se localiza en la Dirección General. La ausencia del trabajo de los subdirectores impacta en el funcionamiento del programa y de los mecanismos de control y supervisión que se requiere.
- El organigrama reporta un total de 14 Líderes Coordinadores de Proyecto “A”. En la

plantilla de personal de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, sólo se encuentran 3 líderes. En el portal de transparencia de la página electrónica del DIF, no se reportan estos puestos.

Se requiere transparencia y control del personal que labora y está adscrito al programa, como parte de las responsabilidades de sus directivos.

- Por lo que se refiere a recursos materiales, los Programas Operativos Anuales no reportan gasto en este rubro. De las visitas efectuadas a las oficinas donde laboran los servidores públicos que atienden el programa pudimos observar:
  - Las oficinas centrales tienen un estado regular. Se encontraron sillas en mal estado, documentos (como expedientes) en el suelo por falta de archiveros y espacio, falta de mobiliario y no todos tienen computadoras. Las áreas de espera para las y los usuarios, no son las adecuadas para personas con discapacidad. Incluso en términos estéticos, son lugares que se perciben como deprimentes para la atención del público. Personal del área dijo que sólo cuando las oficinas son visitadas por la presidenta del Patronato arreglan las áreas, cambian las sillas donde es atendida la gente, por las sillas que ellos utilizan, “para que no se vea tan mal el área”. Se requiere mantenimiento y reacondicionamiento de las áreas donde labora el personal y esperan los beneficiarios o solicitantes a fin de brindar las mínimas condiciones que requiere un espacio de trabajo digno. Los baños aún cuando fueron condicionados para las personas con discapacidad, se encuentran en mal estado.
  - En cuanto a las oficinas que ocupan los módulos, los espacios son pequeños (por ejemplo, el correspondiente a la delegación Benito Juárez es de aproximadamente 4 metros cuadrados para todo el personal que ahí labora, más las personas que llegan a solicitar información o los o las beneficiarias). Ninguno de los módulos cuenta con computadoras propias, por lo que por ejemplo, la lista de solicitantes se recaba en cuadernos y a mano, lo cual impacta en el control de los solicitantes por parte de los superiores jerárquicos. Ninguno de los módulos cuenta con línea telefónica, eso limita que puedan llamar o recibir llamadas con los beneficiarios que tienen algún problema. Las llamadas las reciben en teléfonos de los centros del

DIF. Tampoco se les proporcionan tarjetas telefónicas para comunicarse y en ocasiones les es necesario hacer llamadas a las oficinas centrales las cuales también solventan ellos; No cuentan con fondo revolvente y el material de trabajo es muy limitado. Algunas personas adscritas a los módulos explicaron que ellos pagan las copias a algunos solicitantes ya que en ocasiones no llevan dinero, “ni siquiera para las fotocopias”. Los formatos que tienen que llenar para las incidencias, son fotocopiados con sus propios recursos, ya que les llevaría todo un día desplazarse a oficinas centrales a obtener fotocopias. Sólo se les proporciona \$25 pesos por salida para realizar las visitas domiciliarias.

- En cuanto al área de base de datos, existen múltiples reportes donde se señala la necesidad de incrementar el personal y contar con más computadoras para la base de datos. Esta base de datos debería alimentarse directamente de la información de los módulos. Gran parte de las deficiencias del programa se relacionan con la ausencia de una base de datos organizada, que sistematice toda la información que requiere el programa para un funcionamiento óptimo. Damos algunos ejemplos de lo anterior:
  - En los documentos Operativos de Seguimiento, no se cuenta con los informes que proporcionen los resultados obtenidos en cada una de las visitas realizadas (ya que en algunos se hacen hasta 3 visitas) y los resultados globales de los operativos tampoco se registran. Esto tiene que ver con que los formatos donde se recaba la información tienen que ser capturados por el personal de base de datos, que no es suficiente, ya que varios de ellos, son sindicalizados y su horario de trabajo termina a las tres de la tarde. Si esta captura se hiciera por quienes realizan los operativos, se ahorraría mucho tiempo y trabajo.
  - La ausencia de un trabajo sistematizado en la base de datos impide que se tenga un control de las solicitudes que se hacen en los módulos. Esto impacta en la falta de mecanismos de control y de selección de las y los beneficiarios. El argumento que externan algunos de los entrevistados, es que los datos deben cuidarse para no ser mal usados. Sin embargo, aún cuando la medida puede ser pertinente, hay candados técnicos que pueden permitir alimentar la base de datos, desde los 18 módulos y concentrarse en las oficinas centrales. Los módulos pueden tener un sistema de cómputo

con diferentes tablas o bases así como candados que se cuiden debidamente los datos de los y las beneficiarias.

- En los últimos meses fueron sustituidas 10 computadoras que se encontraban en mal estado. Pero, estas 10 computadoras no son suficientes los entrevistados explicaron la necesidad de contar con cinco computadoras más, de tal forma que se tenga más equipos para eficientar la captura y revisión de la información que envían los coordinadores regionales.
- Otro factor importante que debe contemplarse para el aseguramiento y protección del sistema de cómputo es la necesidad de instalar un sistema de aire acondicionado, ya que hay una gran acumulación de calor por no haber ventilación adecuada y de estar en un cubículo las 10 computadoras.
- En lo que respecta al Archivo que concentra todos los expedientes.
  - Esta área se encuentra en condiciones deplorables. El archivo está ubicado en un lugar inadecuado (en el sótano del edificio conocido como la Pirámide, en la calle de Xochicalco) donde además no existen condiciones de seguridad. Hay humedad, no cuenta con el clima que requiere el resguardo de documentos, además las rutas de evacuación no son las indicadas, ya que solo se cuenta con una salida que tiene varios metros para llegar a dicha salida.
  - Como un mecanismo para llevar un control sobre los expedientes. El área de Archivo, cuenta con una base de datos para consulta. El área de Base de datos actualiza con frecuencia (cada mes y medio) cambios que le solicita el Archivo, por ejemplo: Checa los siguientes datos: nombre del beneficiario, discapacidad, dirección, tutor, tipo de discapacidad, número de cuenta, bancario. Es decir que aún cuando el expediente ya está listo para ser archivado se realizan revisiones y cotejan con una parte de la base de datos que tienen a su disposición solamente para consulta.
  - 83 mil expedientes integran el archivo. Se trata de un archivo histórico. Aquí se clasifica en orden alfabético y por delegaciones en una base en access para control interno. También se resguardan los formatos que se utilizan durante los Operativos: Reciben, revisan y lo integran al expediente.
  - Se lee lo que llega, se verifica el formato de las incidencias. Se le da una última revisada. No es su función, pero lo hace para asegurar que ese expediente está totalmente completo. Se revisa cada expediente. La encargada del archivo,

explica que la revisión se hace porque es un programa prioritario. Con el tiempo, se han ido creando mecanismos de control interno.

- Si solicitan los expedientes, para contraloría o para ser revisados por algunas otras áreas como: la Dirección de Programas Especiales, el archivo tiene el control del lugar donde están los expedientes.
- Implementó un sistema, anexos a esos campos que contenga el expediente, tiene la ubicación física o si está en auditoria: captura lo que tiene cada expediente para saber si están completos e incompletos.

## **II. Describa las principales necesidades en términos de fortalecimiento y mejora de los recursos humanos y técnicos.<sup>39</sup>**

Como resultado del análisis realizado respecto de los recursos humanos asignados al Programa, se presentan algunas consideraciones que en un mediano y largo plazos podrían beneficiar la operatividad del Programa:

- ✓ Elegir personal directivo con capacidad para supervisión y control del desarrollo del programa, tomando en cuenta un perfil adecuado que le permita tener conocimientos en temas de discapacidad, derechos humanos; y en términos de organización administrativa.
- ✓ Mayor número de personas asignadas al área de base de datos.
- ✓ Acondicionar el área de Base de Datos, ya que no cuenta con ventilación, lo que ocasiona que el lugar –que es pequeño- mantenga una temperatura alta, aunado al calentamiento propio de las 10 computadoras.
- ✓ Capacitación al personal en materia de discapacidad, discriminación, exclusión y derechos humanos. En entrevistas el personal comentó que no han recibida alguna capacitación en relación a estos temas.
- ✓ Es urgente que el personal que labora en los módulos aprenda el lenguaje de señas, para poder tener la capacidad de comunicarse con las personas sordomudas.
- ✓ La ubicación e instalación de los 18 Módulos no se encuentran habilitados para recibir personas que tengan dificultad al caminar o utilicen silla de ruedas. No

---

<sup>39</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.2, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

existen rampas y las puertas son estrechas, que con dificultad tienen el espacio adecuado para que pase una persona en silla de ruedas.

- ✓ Capacitación en el llenado de los diferentes formularios –incidencias- y conformación de expedientes, de tal forma que: se eviten errores en el vaciado de los datos; se logre rigurosidad en la integración del expediente como lo establecen las Reglas de Operación. Por ejemplo, hay personas solicitantes que presentan un certificado médico del Hospital Gea González y no se le acepta y le solicitan que acuda a un Centro de Salud del Distrito Federal para que le expidan un certificado de discapacidad, caso de la señora Berenice Carrasco González –que ingreso al Programa en el evento realizado el día 17 de diciembre de 2008.
- ✓ Equipo de cómputo para los módulos que permita tener una conexión con la base de datos de tal forma que desde los módulos se puedan verificar datos de los beneficiarios y con ello dar atención inmediata, efectiva y eficiente. El acceso a la base de datos para los módulos, deberá tener los candados necesarios para que no tengan posibilidad de alterarla.
- ✓ Cada Módulo deberá proporcionársele una línea telefónica, para permitir verificar datos de los beneficiarios –independiente de las visitas que se deben realizar- y ofrecer información sobre el Programa.
- ✓ Cada Módulo contar con una fotocopidora, para evitar retrasos en recibir desde las oficinas centrales los formatos necesarios para levantar incidencias. También se evitaría que los promotores y coordinadores de zonas cubran con sus propios recursos económicos el pago de fotocopias de formatos o de documentos de las personas solicitantes –en muchos casos no cuentan con el recurso para una fotocopia-
- ✓ Cambiar el mobiliario de los Módulos (sillas, escritorios y archiveros, ya que se encuentran en mal estado).
- ✓ Reubicar los lugares de los Módulos dentro de los mismos centros de desarrollo comunitarios del DIF, de tal forma que puedan desenvolver mejor su labor. Por ejemplo, en el Módulo ubicado en Miguel Hidalgo, para entrar a dicha oficina se pasa por un espacio donde se imparten clases de baile. Es evidente que el volumen de la música y atravesar entre las alumnas de clase, resulta incómodo. Debido a esta situación prácticamente dejan de laborar a las 15 horas, que es el horario en que inician las clases de baile.

### **III. En caso de subejercicio de los recursos financieros ¿se cuenta con algún tipo de análisis o explicación?<sup>40</sup>**

De las entrevistas y de acuerdo a la información aportada sobre los operativos realizados y la meta de número de beneficiarios, la institución no reporta subejercicios. Sin embargo, del análisis de toda la documentación y una vez que se tiene una comprensión integral del funcionamiento del programa, consideramos que sí pudiera haber un subejercicio, como lo explicaremos.

Nuestra metodología se basó en los siguientes comparativos:

- a) Número de operativos realizados en 2007
- b) Número de casos a cancelar detectados de los operativos de 2007
- c) Fechas de entrega de tarjetas y número de nuevos beneficiarios en 2007
- d) Meses que no existe dispersión a nuevos beneficiarios en el 2007, ya que éstas entregan en eventos masivos.

---

<sup>40</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.1, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

## Operativos y entrega de tarjetas a nuevos beneficiarios en 2007

Operativo abril 2007. Objetivo: requisitar documentos de expedientes incompletos	Operativo julio 2007 Objetivo: visitar a beneficiarios que cumplieron en el primer semestre 70 años de edad	Operativo Agosto 2007 Objetivo: verificar sobrevivencia	Septiembre 2007 Objetivo: verificar sobrevivencia	fecha de entrega y número de apoyos entregados
14,245 beneficiarios visitados  <b>3,576</b> bajas, de las cuales 889 se deben a fallecimientos	3,375 beneficiarios visitados.  Se detectaron <b>224</b> fallecimientos (página 3 del reporte del operativo). <b>786</b> casos de baja. De éstos, 423 tenían tarjeta Sí vale. <b>138***</b> fallecimientos en campo (página 4 del reporte del operativo)	10,000 beneficiarios visitados.  De acuerdo a información de base de datos: <b>4,240</b> compromisos (sustituciones, suspensiones) Vacantes <b>1,600</b> lugares. En revisión por el área correspondiente. En proyección <b>2,300</b> y en octubre se espera incremento de 1000. Fallecimientos detectados: <b>260</b>	15,000 beneficiarios visitados.  De acuerdo a la información de base de datos: 3,974 compromisos (sustituciones, suspensiones) Fallecimientos detectados: 379	25 de julio (3,375 casos) Evento tarjetas 120.  22 de octubre. Evento tarjetas 2,087 20 de diciembre. Evento tarjetas: 1870
<b>TOTAL DE BAJAS: 3576</b>	<b>TOTAL DE BAJAS 1148</b>	<b>La información analizada no permite señalar el resultado final del operativo para saber el número de lugares vacantes.</b>	<b>3,974 COMPROMISOS</b> (no se sabe si es el número correcto porque no se especifica si los 379 fallecimientos son parte de este número total). Para este análisis tomaremos como base el número de 3,974	

\*\*\* Al parecer hay una contradicción en el número de fallecimientos detectados, ya que en la página 3 se señala que son 274 y en la página 4 señala que son 138. Documento Operativos de Seguimiento 2007. Para obtener el total se sumaron las tres cifras.

Con los siguientes cuadros, se demuestra que hay meses donde queda vacante la entrega de apoyos, además de que no existe un documento que explique por qué no cuadran los datos que arrojan los operativos, con los “Eventos” de la entrega de tarjetas a nuevos beneficiarios.

<b>OPERATIVO PARA REQUISITAR DOCUMENTOS DE EXPEDIENTES:</b>	<b>1ER EVENTO DE ENTREGA DE TARJETAS</b>
Abril 2007	25 de julio de 2007 Aproximadamente 3 meses en que no se dispersa a nuevos beneficiarios a raíz de cancelaciones de abril.
<b>Número de bajas detectadas en operativo:</b>	<b>Número de tarjetas entregadas:</b>
3576	3,375
	<b>Faltantes de entregar de acuerdo a documentos analizados:</b> <b>201 tarjetas</b>

<b>OPERATIVO PARA REQUISITAR DOCUMENTOS DE EXPEDIENTES:</b>	<b>1ER EVENTO DE ENTREGA DE TARJETAS</b>
Julio 2007	22 de octubre de 2007 Aproximadamente 3 meses en que no se dispersa a nuevos beneficiarios a raíz de cancelaciones de abril.
<b>Número de bajas detectadas en operativo:</b>	<b>Número de tarjetas entregadas:</b>
1148 De acuerdo con la información analizada	2087
	Se entregaron 939 tarjetas más del número de bajas detectadas en operativos. No hay documento que explique cómo se justifica este número adicional de entrega de apoyos.

OPERATIVO PARA REQUISITAR DOCUMENTOS DE EXPEDIENTES:	1ER EVENTO DE ENTREGA DE TARJETAS
Agosto 2007	20 de diciembre de 2007 Aproximadamente 3 o 4 meses en que no se dispersa a nuevos beneficiarios a raíz de cancelaciones de abril.
Número de bajas detectadas en operativo:	Número de tarjetas entregadas:
Debido a la poca claridad de la información aportada no se puede obtener un número total de cancelaciones.	1,870 De acuerdo con la información analizada
<b>Septiembre 2007</b> <b>3,974 cancelaciones</b>	No se puede cruzar la información sobre número de cancelaciones y número de nuevos beneficiarios.

Debido a la poca claridad de la información entregada, es imposible tener cifras precisas de:

- e) Resultados concretos de los operativos, en cuanto a número total de cancelaciones, suspensiones o fallecimientos.
- f) No se especifica el procedimiento que se sigue con las suspensiones detectadas; es decir, qué acciones posteriores se llevan a cabo para que el beneficiario siga o no formando parte del programa. No contamos con un documento que de cuenta si las suspensiones por falta de documentos, por ejemplo, finalmente fueron subsanadas o si hubo una cancelación a falta de presentación de documentación.
- g) En la entrega correspondiente al 25 de julio de 2007, no se entiende el número total de tarjetas entregadas, ya que primero señala textualmente: “Julio 25 (3,375 casos)” “Evento tarjetas 120”.
- h) Es imposible hacer un cruce de información del total de cancelaciones o suspensiones de los operativos de 2007 con el total de nuevos apoyos económicos entregados en 2007 que de acuerdo a la información hacen un total de 4,137 nuevos beneficiarios.

## Operativos 2008

Operativo enero 2008. Objetivo: entrega de tarjetas	Operativo 11 de febrero 2008 Objetivo: seguimiento, 5000 beneficiarios visitados	Operativo marzo 2008 Objetivo: operativo de tarjetas 276	Operativo abril 2008 Objetivo: evento de tarjetas 839	Operativo julio 2008 Objetivo: evento de entrega de tarjetas: 6000
3,923 tarjetas.				
Evento de tarjetas 100				
Total de bajas: No se sabe qué número tomar como base, ya que señala que son 3,923 tarjetas y por otra parte señala 100.	No tenemos un resultado reportado	Tarjetas entregadas 276	Tarjetas entregadas 839	

Con relación a los operativos de 2008:

- a) Es todavía más complicado hacer un cruce de información ya que se reportan rubros diversos. Por ejemplo, en una parte del documento anexo Esquema de Operativos 2001 a 2008 en la parte correspondiente a enero 2008, reporta por una parte 3,923 tarjetas y por otra *Evento de tarjetas* 100. No se sabe cuál cifra se debe tomar como cierta o definitiva, ya que en los operativos subsecuentes reporta Evento de tarjetas.
- b) No tenemos los resultados del operativo de febrero de 2008 donde se visitaron a 5,000 beneficiarios. Al parecer la falta de resultados de los operativos se debe a que el área de base de datos no captura a tiempo la información, por lo que es posible analizar la información al tiempo en que se realizan los informes.
- c) El documento Operativos de 2008 no da cuenta de los operativos llevados a cabo el 31 de enero, 13 de marzo y 14 de abril de ese año, mismos que se reportan en el documento Esquema de operativos 2001 a 2008.
- d) Se llevó a cabo un operativo de entrega de 6000 tarjetas, no contamos con los documentos para saber:
  - i. Los nuevos apoyos desde cuándo habían sido suspendidos y se

encontraban pendientes de nueva asignación

- ii. Cómo se obtuvo la lista de los que serían los nuevos beneficiarios

## **Conclusión**

A manera de complementar la operatividad del Programa y contar internamente con una actualización sobre el mismo, resultaría conveniente llevar a cabo una auditoría donde se detecten los problemas de que no haya una sustitución simultánea. Es decir, si se detecta desde enero que hay fallecimientos o cancelaciones y la entrega a nuevos beneficiarios se hace hasta julio, qué pasa con los recursos durante esos meses. A dónde va ese dinero si no se reporta subejercicio. De ahí la importancia de una mayor supervisión para que en cuanto se detecte un fallecimiento o cancelación, inmediatamente se de la sustitución del nuevo beneficiario. Cada mes con base en las incidencias que se reportan por fallecimiento, cambio de domicilio a otra entidad, y por cumplir 70 años la persona discapacitada, quedan libres esos espacios, lo que evidentemente se ve alterado el presupuesto asignado de manera mensual. El problema mayor es que estos espacios no son sustituidos de manera inmediata, sino que se deja acumular un número alto de espacios de tal forma que estos puedan entregarse en “eventos masivos” por el Jefe de Gobierno y el Director General del DIF. Es decir, que cada mes hay un subejercicio por dichas cancelaciones o fallecimientos, sin embargo, no sabemos qué sucede con esos recursos, o bien se encuentran bajo la responsabilidad de la Secretaría de Finanzas, en tanto no se determine el monto necesario cada determinado tiempo.

No se cuenta con documentación que contenga datos posibles de comparar u homologar, ya que los informes (por ejemplo, de los operativos de campo) se presentan con rubros diferentes que no son comparables entre sí.

**IV. ¿Los recursos financieros del programa están en función de las metas o, por el contrario, las metas están en función de los recursos financieros disponibles?<sup>41</sup>**

Las metas están en función de los recursos financieros. Sólo se destina al programa el presupuesto que se requiere para el número de beneficiarios que se determine como meta a atender.

**V. ¿Hay oportunidad en la entrega y ministración de recursos y transferencias? En caso negativo ¿cómo afecta el cumplimiento de las metas?**

Como señalamos en el punto 1.3 de este apartado, se puede decir que anualmente se cumple con la meta. Sin embargo, si se hace un análisis bimestral o mensual, hay espacios que quedan vacantes por fallecimientos o cancelaciones, mismos que no son sustituidos inmediatamente sino hasta que hay un evento masivo, lo que afecta el cumplimiento constante de la meta.

**3.2.2 Consistencia de la operación con el diseño y el logro de los resultados esperados<sup>42</sup>**

**I. ¿Son suficientes las actividades del programa para el logro de los objetivos del programa? Describa y valore.**

No son suficientes por lo siguiente:

- a) No existe una detección inmediata de los apoyos que se deben cancelar de manera automática por fallecimiento, cambio de domicilio a otra entidad o el incumplimiento de alguno de los requisitos para pertenecer al programa.
- b) No existe una integralidad en la operatividad del programa y sus objetivos. No hay manera de determinar que este programa ayuda a evitar el confinamiento de las personas con discapacidad, el impacto en su calidad de vida y la conexión con

---

<sup>41</sup> De los Términos de Referencia, corresponde al 5.4, de la Congruencia externa de las reglas de operación, objetivos, estrategias y componentes del programa con los objetivos de la política de desarrollo social.

<sup>42</sup> De los Términos de Referencia corresponde al 2, de la Consistencia con el diseño y el logro de los resultados esperados.

otros servicios que pudieran brindar una asistencia social integral. No existen indicadores ni acciones mediante las cuales se pueda medir el resultado de estos objetivos.

- c) Existe una falta de coordinación y dirección por parte de los Directores y Subdirectores de los que depende el Programa. No hay una revisión, análisis o evaluación de las acciones realizadas. Ejemplo de ello es que con los nuevos beneficiarios, se deben de llevar a cabo operativos de campo para recolectar documentos que debieron de quedar integrados desde que ingresan al programa. Por la revisión que pudimos hacer de algunos expedientes, las acciones no se realizan correctamente desde el inicio, lo que impacta en el seguimiento.
- d) No se llevan a cabo suficientes actividades de análisis de la información recuperada mediante los operativos de campo. Los documentos sobre los operativos de campo analizados nos permiten concluir que no se tienen sistematizados los resultados obtenidos en cada uno de los operativos, por lo que no hay informes conclusivos por operativo. De acuerdo a las Reglas de Operación, se deben llevar hasta tres visitas para corroborar cierta información que no se obtiene en la primera y segunda visita. Los informes de los operativos no dan cuenta de esta tercer visita.
- e) Los campos y la información recuperada en la base de datos es insuficiente para tener un padrón actualizado y un control sistemático y metodológico de la operatividad del programa. Esta base de datos debería arrojar mensualmente el número de beneficiarios a los que se les debe suspender el apoyo por cumplir los 70 años y la cancelación debería de ser automática, para que de igual forma, hubiera una sustitución inmediata. La información para corroborar la edad de los beneficiarios se hace mediante operativos de campo, lo cual consideramos que es un trabajo innecesario si hubiera una buena base de datos.
- f) No existen actividades para sistematizar la información en los módulos, la cual sería de gran utilidad para alimentar y actualizar la base de datos donde se contiene el padrón de beneficiarios. En los módulos se maneja la información en formatos realizados a mano, la cual no necesariamente pasa por una revisión de los superiores jerárquicos, lo que ocasiona que incluso en la última etapa, correspondiente a la entrega de la tarjeta bancaria, ésta se suspenda por errores en la información recabada.
- g) De igual manera, a falta de una base de datos que pueda ser consultada por los módulos, se burocratizan las aclaraciones o correcciones de información que

solicitan los beneficiarios. Las incidencias deben pasar por varias áreas (lo cual no necesariamente implica una revisión a fondo por parte de las mismas) hasta llegar a la base de datos, donde se corroboran los datos y los envían de regreso a los módulos. Debe existir una simplificación de procesos en las incidencias.

- h) La base de datos no permite un cruce automático de información entre las diversas áreas que operan el programa, lo que también impacta en burocratización de procesos.
- i) Tampoco existe un cruce de información con otras áreas de gobierno que pueden tener información útil para el programa, misma que ayudaría a la simplificación de procesos.
- j) El único mecanismo para supervisar la efectividad del programa es mediante operativos de campo. Sin embargo no hay una planeación de los mismos por año, tan es así que en lo que va de la administración, no se ha visitado al número total que se reporta en la meta física. Por otra parte, la ausencia de una supervisión de las primeras acciones llevadas a cabo por los módulos, hace que los operativos sean correctivos, en lugar de analíticos o propositivos.
- k) No existen acciones suficientes para detectar de manera automática las suspensiones o cancelaciones, lo que impacta en el presupuesto asignado mensualmente, sobre el cual tampoco existe información clara.
- l) No existen actividades de planeación y supervisión con todas las áreas que integran el programa a fin de que se pueda evaluar los principales obstáculos en la operatividad y proponer las soluciones a corto, mediano y largo plazo.

## **II. ¿Hay consistencia y coherencia entre el diseño y la operación? Describa y valore.**

No, por lo siguiente:

- a) No existe como tal un documento que contenga la descripción del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, lo que impacta en la operatividad.
- b) Las Reglas de Operación no contienen todos los elementos que permitan una descripción integral de las acciones que debe llevar a cabo cada una de las áreas, ni de las responsabilidades de quienes de acuerdo a su nivel jerárquico superior, debe realizar acciones de dirección y supervisión. Esto también impacta en el desarrollo del programa.
- c) La consistencia y coherencia del diseño de un programa debe partir de un

diagnóstico objetivo y actualizado. Este no existe. Tampoco hay en el Distrito Federal estadísticas claras y objetivas sobre las personas discapacitadas, su condición socioeconómica y su ubicación.

- d) La falta de un manual actualizado que responda a las Reglas de Operación publicadas en 2008 y la ausencia de un documento que contenga el desarrollo del programa, impacta en la poca claridad sobre las funciones y responsables del resto del personal que labora en el mismo.
- e) La ausencia de un flujograma actualizado de conformidad con las reglas de operación publicadas en 2008 hacen que no exista claridad en los procesos que se deben seguir y los tiempos que se tomará el otorgamiento de un beneficio, desde que la persona discapacitada llega por primera vez a solicitar la información al módulo.
- f) No hay procedimientos para sistematizar y controlar las solicitudes que llegan a los módulos. En este sentido, tampoco hay criterios establecidos en las Reglas de Operación para determinar a qué personas se les va a otorgar el apoyo. Esto nos lleva a concluir que muchas de las solicitudes se otorgan de manera discrecional.
- g) Debido a que existe transparencia parcial en el otorgamiento de beneficios (ya que como se mencionó, no hay criterios establecidos para decidir a quién se otorga el apoyo), esto repercute en la efectividad de mecanismos de revisión respecto de la selección de beneficiarios del programa.
- h) No existen mecanismos de comunicación inmediata y la realización de las acciones correspondientes entre el área financiera y la dirección del programa. Cada mes se detectan fallas que impiden que haya una entrega al número total de beneficiarios. Este tipo de casos se deberían subsanar inmediatamente por los módulos, lo cual no ocurre.
- i) A fin de transparentar la operatividad del Programa, convendría reconocer sus debilidades y la forma en que éstas han sido subsanadas.

### **III. ¿Los mecanismos de transferencia de recursos, entrega de apoyos o prestación de servicios funcionan eficaz y oportunamente?**

No de manera absoluta. La información financiera a la que tuvimos acceso nos permitió detectar<sup>43</sup>:

- Que el banco reporta rechazos bancarios de manera mensual.
- Hay un número que se reporta de manera mensual para ser sustituidas y la sustitución no es inmediata
- De igual manera, se reporta un número de personas suspendidas mensualmente sin que exista la sustitución inmediata.
- Se reportan pagos pendientes por parte del banco BANCOMER por la entrega de nuevas tarjetas.
- Se reportan pagos DIE pendientes de cobro por parte de BANCOMER.

Por otra parte, en los documentos analizados no queda claro que el presupuesto asignado mensualmente para los 70,688 beneficiarios sea efectivamente destinado, ya que de acuerdo a lo señalado anteriormente, existen cancelaciones, suspensiones o fallecimientos, cuyos lugares no se cubren de manera simultanea o inmediata, sino mediante entregas en eventos masivos, con la presencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### **IV. ¿Son suficientes y eficientes para lograr los resultados esperados? Describa y valore.**

No por lo referido en la respuesta anterior y porque no es claro de qué manera se cubre efectivamente con el destino del presupuesto mensual al número total de personas beneficiadas.

### **V. Describa en un diagrama de flujo las actividades principales; en qué consiste cada una de las etapas del ciclo del programa referido. Identifique en el diagrama los**

---

<sup>43</sup> Informes mensuales de Dispersiones del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad de enero a septiembre de 2008, elaborados por la Dirección de Recursos Financieros del DIF-DF.

## **actores clave, los actores de soporte y los actores críticos en el funcionamiento del programa**

### **Procedimiento de instrumentación**

Con base en el Manual Específico de Operación 2003, los Lineamientos y Mecanismos de Operación Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad y el resultado de las entrevistas al personal se desprenden el siguiente diagrama de flujo de las principales actividades que se realizan en el Programa a evaluar.

La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con discapacidad tiene como responsabilidad vigilar que los recursos se ejerzan por los responsables de operar el Programa de acuerdo al presupuesto autorizado, de acuerdo con las etapas que a continuación se describen:

#### **A. Procedimiento a seguir por la persona que solicita el apoyo**

La persona puede acudir a las siguientes oficinas para solicitar el apoyo económico:

#### ***Módulos***

Para la coordinación del trabajo la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad cuenta con la instalación de 18 módulos que se encuentran distribuidos en cinco zonas regionales que integran las 16 delegaciones:

- ✓ Norte: Azcapotzalco, Cuauthémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza.
- ✓ Sur: Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta y Xochimilco
- ✓ Centro: Coyoacán, Benito Juárez e Iztacalco
- ✓ Oriente: Iztapalapa
- ✓ Poniente: Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa
- ✓ Oficinas centrales

Actividades que se realizan:

- Atender a las personas con discapacidad que soliciten información para su incorporación al programa, proporcionando los requisitos que deberán cubrir, así como lineamientos emitidos por la Dirección General sobre los periodos de incorporación.
- Recibir y verificar la documentación comprobatoria para la integración del expediente del solicitante.
- Integrar los expedientes de los solicitantes con la documentación que avale la solicitud, que con base en los Lineamientos deberán presentar:
  - Documento que avale la discapacidad
  - Documento que señale la fecha de nacimiento
  - Comprobante de domicilio, con información clara y detallada para que no represente dificultad en la localización de la personas.
  - Comprobante de ingresos en caso de residir en unidades territoriales clasificadas como de baja o muy baja marginación.
  - En caso de requerir representante éste deberá presentar documento de identificación
- Atender a los beneficiarios del programa que presenten cualquier solicitud de actualización de la información personal que proporcionaron al momento de su incorporación así como cualquier aclaración que requiera sobre el uso del apoyo económico que se otorga.

**Comentarios:**

- No hay periodos establecidos para la incorporación de beneficiarios. Las fechas para hacer entrega de los apoyos económicos son fijados por las Direcciones Ejecutiva y General, una vez que acumulan un determinado número de vacantes, y organizar “eventos para la entrega”. Por lo tanto las personas solicitantes no cuentan con información certera sobre cuándo podrán ser incorporadas.
- Por lo anterior, las personas proporcionan datos como nombre, dirección y teléfono, anotándolos en una libreta a mano. Se explica a las y los solicitantes que de forma periódica llamen al Módulo o acudan a él para informarles cuando habrá una entrega de tarjetas.
- Es importante señalar que en los Módulos y en las oficinas centrales no cuentan

con información especializada para las personas ciegas o débiles visuales.

- El personal no cuenta con capacitación especializada en lenguaje de señas que permita una comunicación con las personas sordomudas.
- Las instalaciones no están adecuadas para que las personas que utilizan sillas de ruedas tengan fácil acceso.
- En lo que se refiere a la documentación, ésta no siempre se recibe toda la requisitada, por lo que los expedientes son enviados de manera incompleta a la Subdirección de Atención al Público y Apoyo en Campo, lo que ocasiona que la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control de manera constante solicite verificación y actualización de datos.

## **B. Clasificación e Integración de expedientes**

- La Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control es la responsable de la clasificación de expedientes para la integración de beneficiarios:
- Recibe la documentación comprobatoria para la integración del expediente, proveniente de los Coordinadores de los Módulos.
- Registra la información de los solicitantes en el archivo magnético “Relación de solicitantes de becas” y requisita el formato “Cédula de integración del expediente” CIE-1 y turna al Coordinador Regional.
- Recibe formatos con información previa de Relación de Solicitantes de Becas, integración de expedientes, confronta el número de registros en el archivo magnético contra el número de expedientes físicos, requisita la parte 2 de formato Integración de Expediente, coteja la información registrada en los archivos magnéticos y la contenida en la documentación presentada, así como revisa y analiza los expedientes para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos.
- Clasifica los expedientes y determina si cumple con los requisitos, clasificándose en completo, incompleto y no procedente
  - *Completo*: Expediente con documentación viable para solicitar la elaboración de tarjeta bancaria
  - *Incompleto*: Expediente con documentación faltante. El diagnóstico de discapacidad debe contener el nombre y firma del médico, así como el número de la cédula profesional y ser hoja membretada de alguna institución del sector

salud. Deberá informarse al solicitante con el fin de que actualice la documentación referente a comprobar su discapacidad. El comprobante de domicilio, deberá contener información clara y detallada para que no represente dificultad en la localización del solicitante o representante. Estos expedientes deberán ser enviados a los Módulos de Becas para que se integre la documentación faltante.

- *No procedente*: Son aquellos expedientes que no cumplen con los requisitos para incorporarse al programa de becas, para lo cual se procederá a enviarlos a los módulos de Becas donde se registró, para que se informe a la persona solicitante.
- Recibe expediente y procede a la recopilación de documentos faltantes a través de los Módulos de Becas y envía a la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control para que a su vez se turne al Líder coordinador de Base de datos que no exista duplicidad y homonimias.

### **Comentarios**

- Es necesario enfatizar en la integración de los expedientes realizada en los Módulos, a fin de evitar duplicidad de trabajo en la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control, al revisar la integración de los expedientes, los cuales posteriormente son nuevamente revisados al momento de capturar los datos en la Base de Datos. Pudimos corroborar que no se cumple con las funciones de supervisión en los expedientes, ya que hay errores que se detectan en la base de datos o muchas veces, en el banco.
- Los solicitantes dan por hecho, desde que ingresan sus papeles, que han cumplido con los requisitos, dado que la responsabilidad es de los promotores en una primera instancia y posteriormente de los Coordinadores Regionales de checar que la información que están remitiendo a la Subdirección correspondiente está completa.
- Uno de los documentos que en general no integran al expediente y que no lo solicitan en los Módulos ni en las Subdirecciones –labor que realizan los líderes y enlaces, y que no pasan por los subdirectores porque estos no están llevando a cabo las responsabilidades que les corresponden- es el documento comprobatorio de de ingresos en caso de residir en unidades territoriales clasificadas como de

baja o muy baja marginación.

### **C. Recepción y entrega de tarjetas bancarias**

- La Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control es la responsable de la recepción y entrega de las tarjetas bancarias.
  - El depósito a las cuentas bancarias de los beneficiarios es responsabilidad de la Dirección de Recursos Financieros del DIF-DF.
  - La documentación de los beneficiarios se encuentra en expediente individual, identificado con un número y el nombre completo de la persona.
- El Líder Coordinador de Base de Datos integra el archivo magnético con base a los criterios establecidos para el sistema bancario, enviando la información de tarjetas bancarias a la Dirección de Recursos Financieros. El Líder Coordinador también tiene a su cargo la base de datos de las becas para niños escolares. Ambas informaciones las envía a dicha Dirección.
- La Dirección de Recursos financieros recibe el archivo y solicita al banco la elaboración de las tarjetas bancarias de los beneficiarios.
- El Banco recibe la solicitud y elabora tarjetas bancarias y turna a la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, para que a su vez se envíen a la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control.
- La Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control recibe tarjetas bancarias y coteja las entregas contra las solicitadas, registra el número de cuenta de cada una de ellas y ordena las mismas por Delegación y alfabético por apellidos, para su entrega a los beneficiarios, a través de las Coordinaciones Regionales.
- La Subdirección de Atención al Público y Apoyo en Campo recibe la relación de beneficiarios y/o representante para convocar a los mismos, para presentarse en la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control.
- La Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control recibe al beneficiario y/o representante, solicitándole la firma de carta-compromiso en original y una copia, contrato bancario en original y copia y original del recibo de tarjeta También entrega al beneficiario(a) la copia de la carta-compromiso y la copia del contrato bancario. Entrega tarjeta y procede a informar el manejo de la misma, el monto del apoyo económico y la periodicidad de los depósitos. Esta actividad en la mayoría de los

casos se realiza durante los “Eventos masivos” tal y como se constató en el “Evento” realizado en el Monumento a los Niños Héroes en el Bosque de Chapultepec el pasado 17 de diciembre. Las personas que no acudieron a dicho acto tuvieron que acudir a la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control para la firma y entrega de sus tarjetas y documentos bancarios.

- La Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control registran en archivo magnético la entrega de la tarjeta para enviarla para dispersión, organiza los expedientes para enviarlos al Archivo General de Becas de Discapacidad, así como enviar al banco los contratos firmados por las y los beneficiarios.
- De igual forma elabora oficio para solicitar la dispersión de recursos a los y las beneficiarios y envía al Líder Coordinador de Base de datos conjuntamente con el archivo magnético, así como los expedientes al Archivo General de Becas de Discapacidad, llenando la parte 3 del formato “cédula de integración de expedientes”
- El Líder coordinador de Proyectos de Dispersión de Recursos recibe el archivo de dispersión para el pago de beneficiarios y valida las actualizaciones y asigna cuenta contable, Archivo General de Becas de Discapacidad en caso de nuevo registro, así como solicitar a la Subdirección de Contabilidad y Tesorería el depósito a la cuenta para dispersar los recursos.
- Elabora oficio y turna a la Subdirección de Contabilidad y Tesorería y a la Dirección de Programas Especiales de Asistencia social la información en archivo magnético sobre la confirmación bancaria, con la fecha de transmisión, fecha de aplicación, el secuencial bancario asignado al archivo, el número de registros aplicados, monto y autorización.
- Para la integración del archivo general de becas, se realizan las siguientes actividades: Revisar la documentación contenida en cada uno de los expedientes. En caso de encontrar expedientes con documentación faltante, se procede a comunicar a la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control para considerar:
  - Suspensión de los depósitos.
  - Realizar visitas domiciliarias para la obtención de la documentación respectiva.
  - En caso de no localizar a la persona, dejar aviso señalándole fechas, horarios y lugar a donde deberá presentar a entregar la documentación.

Dado los problemas logísticos que se presentan para la ubicación de la persona y/o del domicilio, se realizan al menos tres visitas en horarios, días y con personal diferente.

En caso de no obtener respuesta, se cancela la beca.

- Recibirá toda la documentación complementaria, resultado de las incidencias presentadas por el o la beneficiarias o por operativos de campo, procediendo a integrarlos en el expediente individual del o la beneficiaria.
- La administración del archivo, deberá conducirse bajo los principios de confidencialidad de la información y no podrá ser divulgada por funcionarios (as) y/o trabajadores (as) del DIF DF.

#### **D. Administración de la base de datos de los y las beneficiarias**

- Las incidencias son las solicitudes de aclaración actualización de datos presentados por los y las beneficiarios del Programa en los Módulos de Becas.
- La Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control recibirá las incidencias presentadas por los beneficiarios (as) del programa e integrar el archivo magnético para que se actualice el padrón de beneficiarios (as).
- La actualización de los datos de domicilio, y en general de la información proporcionada por el beneficiario (a) o su representante al momento de solicitar su incorporación al programa, es un compromiso que contrae el organismos al momento de la entrega de la tarjeta bancaria.

#### **Comentarios:**

Las incidencias en relación con datos faltantes o por aclarar, se refleja en el rechazo que realiza el banco correspondiente al momento de recibir la información para la dispersión. Es decir, que en varias ocasiones como se nota en el Informe que presentan mes con mes sobre las dispersiones la Coordinación de Administración de la Dirección de Recursos Financieros del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, en el análisis realizado del mes de enero al mes de septiembre se contabilizó la cantidad 5,726 casos en los que el banco no realiza el depósito, debido a la inconsistencia de algún dato.

Estas inconsistencias se subsanan con el reporte de incidencias. Es importante destacar, que se podría evitar un alto número de rechazos bancarios, siempre y cuando durante todo el procedimiento de requisición de documentos e información estuviera debidamente analizada. Es posible que debido a la gran movilidad que presenta el propio programa siempre haya un rango de información a subsanar, sin embargo este rango debe ser cada vez más estrecho. Para los y las beneficiarias -en muchos de los casos- este apoyo económico representa su único ingreso. Además de que debe aumentarse el número de personas que administran la base de datos.

### **E. Actualización del padrón de beneficiarios**

El trámite de incidencias se realiza en los Módulos de Becas procediéndose a: Atender a los y las beneficiarios o sus representantes, para determinar el carácter de su solicitud, y establece:

- 1) Actualización de la información personal:
  - Notificación de cambio de domicilio
  - Fallecimiento del o la beneficiaria
  - Cambio de representante
  - Cumplir 70 años de edad
  - Error en el nombre del beneficiario
  - Sustitución de tarjeta bancaria
  - Entrega de tarjeta por parte del o la beneficiaria
- 2) Aclaración sobre la entrega del apoyo económico:
  - Interrupción en los depósitos
  - Tarjeta retenida por el banco
  - Error en el nombre
  - Falta de depósito en la tarjeta bancaria
  - Reporte de reposición de tarjeta
- El personal de Módulos de Becas registrará la situación en el formato “Reporte de incidencias” PB1-1, destacando el número de cuenta bancaria y el nombre del o la beneficiaria. Asimismo, de acuerdo a la situación. Solicita documentación soporte y requisita formato PB1-2 en el caso notificación de cambio de domicilio del beneficiario; PB1-3 para notificación de error en el nombre en la tarjeta bancaria y

PB1-4 para cambio de representante y turna a la Coordinación Regional para su envío a la Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control.

- Esta última recibe los reportes de incidencias y realiza las siguientes actividades:
  - Revisar formato PB1-1, destacando el número de cuenta bancaria y el nombre del o la beneficiaria.
  - Revisar formatos (PB1-2/3/4) destinados a las diferentes incidencias y cotejar con los documentos que las respaldan.
  - Asignar número de folio a cada incidencia y sus formatos soporte.
  - Señalar en formato PB1-1 el trámite que requiere la incidencia, firma y turna para captura
  - En caso de requerir mayor información para determinar la situación, se elabora Reporte de Visita Domicilio por Incidencia y se entrega a la Coordinación Regional correspondiente, para que efectúe la misma, obteniéndose la información o documentación necesaria para dar trámite a la incidencia.

## **Comentarios**

Los promotores de los 18 Módulos realizan visitas de manera semanal -con base en el *Reporte Semanal 2008*- además de atender vía telefónica a los y las beneficiarias y/o demás personas que solicitan alguna información, igualmente canalizan a otras áreas de atención, revisan y analizan las incidencias en los diferentes reportes correspondientes. Cabe señalar que estos reportes semanales también indican que los promotores recaban información sobre el Programa de Becas Escolares, lo que refleja desorganización y falta de claridad en la determinación de las funciones que tienen que cumplir debido a que se les distrae de las actividades propias del Programa de Discapacidad al realizar otras actividades de otros programas sociales del mismo organismo. Lo que requiere el Programa es poner atención en formular una nueva organización de los mecanismos y procedimientos, de tal manera que eficiente la labor de los promotores, incluyendo una capacitación adecuada, para tener un mejor control de las incidencias, evitando con ello reducirlas a lo mínimo. Es entendible que un fenómeno que se ha detectado en el programa es la gran movilidad en el cambio de domicilios de los y las beneficiarias, por lo que se requiere poner mayor atención al control de la información correspondiente.

## **F. Procedimientos de queja o inconformidad ciudadana**

La solicitud de aclaración de la situación de un o una beneficiaria se realiza a través de la presentación de incidencias, descritas anteriormente, a través de las cuales se da respuesta a la persona que solicita la información. En caso de así requerirlo se procede a investigar los antecedentes del caso y se procede a revisión informando a la persona interesada.

### **Comentarios**

Ante la falta de lineamientos y un manual con procedimientos claros que contenga los pasos a seguir para interponer una queja o inconformidad, y la falta de claridad sobre la o el servidor público que debe atender estas situaciones, las incidencias no pueden entenderse como el mecanismo idóneo para la queja o inconformidad ciudadana.

Lo que se establece como procedimiento de queja o inconformidad ciudadana, no contempla un mecanismo real para las posibles inconformidades ciudadanas, como el no poder tener acceso al apoyo económico. Una persona con discapacidad que tiene cuatro años esperando ser inscrito en el padrón de beneficiarios, no tiene alternativa ante el procedimiento que se establece. Para ello requiere de reformular este procedimiento y analizar todas las posibles inconformidades a las que cualquier ciudadano tiene derecho a interponer ante cualquier autoridad.

## **G. Mecanismos de exigibilidad**

La institución debe depositar el monto exacto del apoyo económico a todos los beneficiarios, excepto en los casos en los que los procedimientos determinan su suspensión o cancelación. Además debe realizarse periódicamente, mes a mes, de acuerdo a las fechas en las que se tiene disponible el recurso por parte del área de Finanzas, situación que se ve reflejada en la conciliación mensual.

## **Comentarios**

Por lo ya expuesto anteriormente, debe existir claridad ante los y las beneficiarias de los procedimientos y las causales de suspensión y cancelación del apoyo. Aún cuando muchas de las incidencias se subsanen y vital tener un mayor control sobre todo cuando las cancelaciones que se deben fundamentalmente a tres causales: fallecimiento, cambio de entidad y por haber cumplido 70 años de edad. Para lograr un control sobre los fallecimientos de las y los beneficiarios, convendría realizar un convenio con el Registro Civil, así como con el Programa de Ayuda Alimentaria para Adultos Mayores. El intercambio de información oportuna ayudaría a tener un mejor control sobre las cancelaciones que deben realizarse.

## **H. Los mecanismos de evaluación y los indicadores**

El seguimiento a las y las becarias inscritas en el Padrón de beneficiarios es una actividad permanente que se realiza mediante las siguientes acciones:

Para realizar los operativos de campo se deberá especificar lo siguiente:

- Definición del objetivo
- Determinación de la técnica a utilizar
- Diseño de la muestra
- Elaboración de los instrumentos de capacitación y control de la información a recabar en campo
- Procedimiento para la aplicación de los instrumentos
- Análisis de resultados
- Presentación de resultados

## **Comentarios**

Actualmente no existe ningún mecanismo de evaluación, por lo que hay una total inconsistencia con lo que establecen los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad. Esto indicadores efectivamente se utilizan, pero de manera inconsistente al realizar operativos. Con base en la información que se reviso cada operativo tiene una formato diferente, incluso no se puede determinar

cuáles son los resultados reales, al no contemplar una muestra sobre lo que resultó de las visitas, como datos exactos de cuántas incidencias y de qué tipo se encontraron. Por ejemplo en el operativo de seguimiento realizado en el mes de abril de 2008 no se reportan resultados. Esto significa que no existe una metodología para realizar las visitas y la recopilación de la información. Aún cuando se concentra mayor personal en los operativos, esto no significa que tendrán resultados reales y concretos que logren evaluar ni el Programa, ni el objetivo de los mismo operativos.

## **I. Formas de participación social**

Las Asociaciones, Comités Vecinales y personas en general proporcionan información acerca de los y las beneficiarias, principalmente en cuanto a reportes de fallecimiento, cambios de domicilio fuera del DF.

### **Comentarios**

La participación ciudadana no debe ceñirse al reporte sobre el fallecimiento de las personas y cambios de domicilio. Puede haber algún acuerdo con las asociaciones relacionadas con el tema de la discapacidad para dar aviso sobre estas particularidades, in embargo ésta no representa en sentido estricto una forma de participación ciudadana.

La ciudadanía tiene el derecho de participar en los asuntos públicos como en el diseño y valoración de las políticas sociales, por lo que es evidente que en este Programa hay una ausencia total de la participación activa de las organizaciones de discapacitados u de otra índole.

## **J. Articulación con otros Programas Sociales**

Se tiene comunicación con el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos mayores, con el que se actualiza el Padrón del Programa de Discapacidad, dando de baja a los Adultos que cuentan con éste apoyo.

### **Comentarios**

Es conveniente ampliar la articulación con otros programas sociales para estar en

condiciones de brindar una atención articulada e integral a las personas con discapacidad, pues el apoyo por si solo puede resultar en ser una acción meramente asistencialista.

## **VI. ¿Hay coherencia lógica y fluidez operativa entre la planeación, operación, seguimiento y evaluación del programa?**

No. Como se señaló anteriormente no se desprende que se lleven a cabo actividades de planeación, seguimiento y evaluación del programa. Esto impacta en el desarrollo del mismo y en la ejecución de acciones que pudieran simplificarse si existiera una metodología clara en manuales, reglas de operación y programa, aunado a la ausencia de una revisión y supervisión puntual por parte de los servidores públicos que de acuerdo a su nivel jerárquico, tienen dichas obligaciones.

### **3.2.3 Congruencia de las actividades con los principios de la política de desarrollo social del D.F (art. 4 de la IDS-DF)<sup>44</sup>**

#### **I. ¿Las actividades expresan y sustentan el objetivo y razón de ser del programa en relación con los principios de la política de desarrollo social?**

La actividad principal del programa es otorgar apoyo económico a las personas discapacitadas. Es complicado hacer un análisis de esta actividad a la luz de los principios establecidos en el artículo 4º de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, que no pueda remitirnos a lo ya señalado en el apartado 4.7 de esta evaluación.

#### **II. ¿Existe información actualizada que permita identificar claramente a los beneficiarios y el registro en los padrones cumple con los lineamientos de la Ley de Desarrollo Social del DF y su Reglamento.**

---

<sup>44</sup> De los Términos de Referencia corresponde al 3, de la Congruencia de las actividades con los principios de la política de desarrollo social del D.F, (artículo 4º. De la LDS-DF)

Ante la falta de planificación, metodología y sistematización adecuada, no existe un padrón actualizado que logre conjuntar la información que pasa por todas las áreas de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social. Se tiene una base de datos con el nombre de los beneficiarios, pero debido a que en cada operativo hay cambios por fallecimientos o sustituciones y la información no es procesada ni analizada adecuadamente, por lo cual puede haber errores en el padrón de beneficiarios.

El análisis del cumplimiento del padrón respecto a la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento se hará a la luz de cada uno de los artículos como se describe a continuación:

### **Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal**

Artículo 34.- Cada uno de los programas deberá tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios. Dichos programas serán auditables en términos de la legislación vigente por los órganos facultados para ello.

En este sentido, es que se considera que el padrón no está actualizado a fin de que se cuente con la información que se maneja en toda la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social.

Artículo 35.- La información general sobre el número de participantes o beneficiarios, el monto de los recursos asignados, su distribución por sexo y grupos de edad y su distribución por unidades territoriales serán de conocimiento público.

Se incumple con este artículo ya que la página principal del DIF no cuenta con esta información. Tampoco el vínculo de transparencia la contiene.

Artículo 37.- Los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal ejecutores de cada programa serán los responsables, en el ámbito de su competencia, del resguardo y buen uso de los padrones de beneficiarios o participantes, los cuales en ningún caso podrán emplearse para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial, ni para ningún fin distinto al establecido en los lineamientos y mecanismos de

operación del programa respectivo.

La evaluación que llevamos a cabo no nos permite determinar si la base de datos puede utilizarse para un fin diverso para el que fue creado.

## **Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal**

### **CAPÍTULO V**

#### **DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL**

**ARTÍCULO 53.** El Sistema incluirá al menos la información siguiente:

XII. La información desagregada por sexo, edad, pertenencia étnica y unidad territorial de los padrones de beneficiarios de los programas sociales que impliquen transferencias monetarias;

XIII. La información de los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social;

Con relación al manejo y generación de la información que se integre en el Sistema, deberá observarse lo dispuesto en Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, así como en la Ley.

Para los efectos a que se refiere este Reglamento, el Sistema consiste en una base de datos de acceso público, disponible por medios electrónicos, que debe mantenerse actualizada de manera permanente.

No se tiene conocimiento si el padrón del Programa de Apoyo Económico a personas con discapacidad está incluido en el Sistema. De acuerdo a las entrevistas realizadas, nos informaron que sólo se incluye el número progresivo del beneficiario, clasificado por nombre, delegación y unidad territorial. Éste se actualiza cada dos meses.

### **CAPÍTULO VI**

#### **DE LOS PADRONES DE BENEFICIARIOS**

**ARTÍCULO 56.** Cuando la Administración Pública del Distrito Federal lleve a cabo programas de desarrollo social, que impliquen la

transferencia de recursos financieros o materiales a personas físicas o morales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, la unidad administrativa responsable deberá integrar un padrón de beneficiarios por cada uno de los programas, el cual será incorporado en el Sistema.

Mismo comentario que el rubro anterior.

**ARTÍCULO 57.** Sin restricción alguna será pública la información de todos los programas sociales con respecto al número de beneficiarios, su distribución por sexo y grupo de edad, los recursos asignados y su distribución por unidades territoriales. Esta información se actualizará anualmente y estará disponible a través del Sistema. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Se considera el incumplimiento de este artículo ya que tanto la página principal del DIF como su vínculo de transparencia, no cuentan con esta información.

**ARTÍCULO 58.** En la integración de los padrones de beneficiarios a que se refiere el presente capítulo, las dependencias, entidades u Órganos desconcentrados que correspondan, solicitarán, salvo características específicas del programa o casos excepcionales, los siguientes datos personales:

I. Nombre completo;	SI
II. Lugar y fecha de nacimiento;	FECHA DE NACIMIENTO SI, EL LUGAR NO
III. Sexo;	SI
IV. Edad;	SI
V. Pertenencia étnica;	NO
VI. Grado máximo de estudios;	NO
VII. Tiempo de residencia en el Distrito Federal;	NO
VIII. Domicilio;	SI
IX. Ocupación;	NO
X. Datos de los padres o tutores, en su caso, y	SI
XI. Clave Única de Registro de Población.	NO

Como podemos ver, de doce requisitos, la base de datos del Programa cumple con seis.

**ARTÍCULO 59.** La entidad o dependencia ejecutora del programa será responsable de la correcta integración y actualización del padrón de beneficiarios, así como de su uso y resguardo estricto para los fines establecidos en la Ley y este Reglamento.

Se prohíbe la utilización del Padrón de Beneficiarios con fines político-electorales, comerciales o de cualquier índole distinta a su objeto y fines señalados en la Ley y este Reglamento. Su uso indebido será sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables. La misma responsabilidad sobre el uso de los padrones se aplicará a los Órganos de control y fiscalización que en uso de sus atribuciones accedan a los mismos.

La evaluación que llevamos a cabo no nos permite determinar si la base de datos puede utilizarse para un fin diverso para el que fue creado.

**ARTÍCULO 60.** En los programas sociales a cargo de las dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración, que impliquen la transferencia de recursos materiales o

financieros a personas físicas o morales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, deberá incluirse en todo material de difusión, convenios, cartas compromiso y otros instrumentos que se suscriban o formalicen con ellos la siguientes leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

Al único material de difusión que se tuvo acceso, es al periódico que mensualmente distribuye el DIF el cual no contiene ese mensaje. Los carteles que están en los módulos sí lo incluyen.

### **III. ¿Se respetan los montos de los apoyos y los componentes del programa y/o servicio en la entrega a la población?**

De la información financiera que se nos fue proporcionada<sup>45</sup> se desprende que sí se respeta. Los evaluadores solicitamos los estados de cuenta y no tuvimos acceso a los mismos para poder contraponer esta información.

### **IV. ¿Existen registro y documentación avalada del cumplimiento de una administración oportuna y confiable de los recursos del programa?**

No por cuanto hace a las dudas que las evaluadoras tenemos respecto de las dispersiones mensuales en los casos de fallecimiento o cancelación, cuando la sustitución no se da de manera simultánea.

### **V. ¿Se cumplen los principios de transparencia, rendición de cuentas, no clientelismo y no condicionalidad política en la entrega de los apoyos y/o servicios? ¿Cuáles son los procedimientos de verificación de lo anterior?**

---

<sup>45</sup> Informes mensuales de dispersiones del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad de enero a septiembre de 2008, elaborados por la Dirección de Recursos Financieros del DIF-DF.

### **a) Transparencia y rendición de cuentas.**

El vínculo de transparencia de la página del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF DF) no es claro respecto a la forma que presenta la información, ya que por ejemplo, en cuanto al personal, no da cuenta del número concreto de personas que laboran para la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, el cargo, las funciones que desempeñan y su asignación. El vínculo de transparencia presenta la información de todo el Sistema, no lo divide por programas, por lo que dificulta la fácil ubicación de los datos.

Se reporta que anualmente se cumple con la meta física, pero no existe claridad sobre si esa meta se cumple de manera íntegra mensualmente, ya que si existen cancelaciones o suspensiones, se reintegra a un nuevo beneficiario hasta que se hace una entrega masiva de tarjetas, lo cual puede llevar varios meses y no hay claridad sobre lo que pasa con los fondos no entregados durante esos meses.

Al revisar los Programas Operativos Anuales, encontramos que el programa no reporta gastos de operación. Esto no es lógico ni acorde con un sistema de transparencia y rendición de cuentas.

### **b) Clientelismo**

La entrega de tarjetas en eventos públicos se puede prestar a una cuestión clientelar. Es un evento político que no es necesario realizar pero que además representa serios problemas en la operatividad del programa, ya que a fin de contar con un número considerable de personas con discapacidad que asistan, se agrupa un número de sustituciones para que el evento pueda tener un impacto mediático, lo cual impide que exista una sustitución inmediata y automática de beneficiarios. Por ello, una de las recomendaciones de las evaluadoras es que se reorganice el programa para que la sustitución sea inmediata y no a través de eventos masivos. Tuvimos oportunidad de acudir a dos entregas de tarjetas y nos pudimos percatar de la dificultad que representa en términos de logística y destino de recursos para eventos de tal magnitud.

### **c) No condicionalidad política**

Esta evaluación no puede arrojar información en este aspecto. Para ello se recomienda una encuesta para cada beneficiario a fin de conocer si le está condicionando políticamente por el hecho de recibir el apoyo.

### **VI. ¿El programa opera en función de minimizar la inversión de tiempo que deban hacer los beneficiarios o derechohabientes para acceder a los programas y servicios?**

Se considera que no en razón de lo siguiente:

- No existe claridad para los derechohabientes sobre el tiempo que les tomará acceder al beneficio, lo cual no sólo se relaciona con la ampliación del número de beneficiarios, sino con el aumento de personal. Tiene también relación con el poco o nulo control que existe sobre el listado de solicitantes que manejan los módulos y la ausencia de criterios para elegirlos.
- Por comentarios en entrevistas llevadas a cabo en los módulos, se puede decir que eligen a los solicitantes que acuden con mayor regularidad a preguntar si ya se les va a otorgar el apoyo, a decir de los entrevistados, por su insistencia. Esto no es acorde con principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas.
- En el caso de las incidencias, a falta de un sistema efectivo de base de datos y de una supervisión por parte de Subdirectores y Directores, los tiempos y procedimientos son poco claros para los beneficiarios.

### **3.2.4. Sustentación y retroalimentación de los procesos<sup>46</sup>**

#### **I. ¿Las actividades de seguimiento del programa son sistemáticas y regulares?**

##### **Descríbalas**

Las únicas actividades de seguimiento que se realizan, son mediante operativos de campo, haciendo visitas a los beneficiarios, que no son sistemáticas ni regulares, ya que no existe una planificación para cubrir un cierto número de visitas con determinados propósitos en un tiempo específico. La limitada asunción de algunas responsabilidades por parte del cuerpo directivo impacta en las siguientes deficiencias:

- No hay reuniones de análisis ni planificación con todos los que tienen bajo su responsabilidad determinadas áreas, con personal a su cargo. Eso impide que exista una retroalimentación sobre el funcionamiento de todo el programa, no se detectan cuales son las fallas u obstáculos en la parte operativa y no existe una propuesta de solución a estos problemas por parte de los Subdirectores y Directores.
- No hay sistematización ni análisis de resultados obtenidos en operativos de campo.
- No se desprende que existan actividades concretas de control y supervisión para todas las áreas operativas del programa. Al parecer de los líderes de proyecto hacia niveles inferiores de responsabilidad, las personas saben lo que tienen que hacer, porque es lo que han hecho todo el tiempo, pero no se ejerce un papel directivo ni de supervisión sobre este personal, lo que impacta en el desarrollo del programa.
- No se desprende la existencia de una cadena de mando que ayude a una mejor coordinación y planificación del programa.

#### **II. ¿Existen información concentrada, sistematizada y analizada de las diversas fases del programa? Describa la situación.**

No. Se trató de encontrar esta información en la base de datos, pero no se sistematiza a tiempo la información de cada uno de los procesos del programa. Uno de los principales

---

<sup>46</sup> En los Términos de Referencia corresponde al 4, de la sustentación y retroalimentación de los procesos.

problemas es la sistematización de la información que se desprende de los operativos. Los informes de los operativos no presentan resultados, debido a que cuando se elaboraron, el área de Base de Datos no había concluido el vaciado de la información y en la mayoría de las ocasiones no se llega al proceso de análisis de la información vaciada.

Se ha podido percatar que es poco el personal que lleva a cabo esta función, que no cuentan con todos los aditamentos en sistemas y cómputo para eficientar su labor y que además, tienen encomendados el manejo de otra base de datos, la del Programa de Niños Talento. El hecho de que el personal labore para dos programas a la vez y no cuente con los recursos humanos y materiales provoca un descontrol en el manejo de la información.

**III. ¿Se utiliza esta información para dar seguimiento, evaluar y reprogramar las acciones? Describa la información.**

Como se ha señalado anteriormente, el vaciado de la información se concluye a destiempo. Los informes sobre operativos de campo e incidencias no dan cuenta de los resultados obtenidos, por lo que no se cuenta con material objetivo y abalado para llevar a cabo una evaluación y seguimiento.

**IV. ¿Se cuenta con los recursos humanos y la estructura organizacional suficiente para realizar las diferentes actividades, entregar los apoyos y/o prestar los servicios que componen programa? Describa la situación.**

a) Hacen falta personal y recursos materiales para tener una sistematización de todos los procesos e información con que cuenta el programa. Otra de las causas que abona a la efectividad de la base de datos, es que el personal maneja la información de dos programas a la vez. Debido a esto, muchas de las acciones que pudieran llevarse a cabo sólo con la revisión de la base de datos, se tiene que llevar a cabo mediante operativos de campo.

b) La ausencia de una planeación de acciones y sistematización de la información, provoca que muchas de las situaciones a supervisar se tengan que recomponer o investigar mediante operativos de campo. El personal nunca es suficiente, porque las cifras de las personas a visitar o la orden de llevar a cabo los operativos, dependerá de la decisión que tome la Dirección del Programa. En los operativos, siempre se solicita personal extra de

apoyo. Esto se pudiera evitar si hubiera una planificación y mejor manejo de los expedientes y la información que de ahí se desprende. Por otra parte, en los informes de los operativos revisados, también nos percatamos que el personal asignado a este programa, apoya otros eventos o programas, como fue el caso de “la cocinera del año” y “encuesta verde”, entre otros.

c) La entrega masiva de tarjetas hace necesaria la intervención de un número muy significativo de personal extra de apoyo. Por ejemplo, en la entrega de tarjetas del 23 de julio a 6,000 beneficiarios, fue necesaria la participación de 547 personas destinadas sólo al evento. La realización de un evento masivo (además de los riesgos que representa por las medidas de seguridad que se tienen que tomar con algunas personas que no se pueden desplazar con facilidad), y la ausencia de planeación de fechas certeras de entrega, puede ocasionar fallas importantes, tal y como se reportó en el informe de entrega de tarjetas del 23 de julio de 2008, donde entre otras cosas se programó la entrega de 6,000 tarjetas y solo se cubrió el 80%; debido a que tienen poco tiempo para llevar a cabo la entrega de las mismas porque tienen instrucciones de desocupar el lugar del evento, esto ocasiona descontrol. La ausencia de una dirección eficaz y los cambios de último momento provocó que el personal que estaba capacitado para llevar a cabo ciertas funciones, fuera destinado a otras áreas y fue sustituido por personal que carecía de capacitación. Debido a la falta de planeación, acciones que debieron realizarse en campo, mediante visitas, se hicieron mediante llamadas telefónicas, lo que provocó que muchos de los beneficiarios no trajeran consigo lo que se les requería para la entrega o no se llevaran acciones fundamentales como la firma del contrato bancario, el acuse de recibido de tarjeta ni el documento “carátula”. Muchas de las deficiencias detectadas en este operativo están relacionadas con la falta de una dirección profesional, efectiva y eficiente.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ver documento “Operativos de Seguimiento 2008” Evento de entrega de tarjetas julio 2008, 6000.

### **3.2.5. Metas<sup>48</sup>**

#### **I. ¿Existe claridad en el registro y cumplimiento de metas?**

Existe claridad únicamente en cuanto al cumplimiento anual de la meta física de 70,688 beneficiarios, que es también su meta POA. No existe claridad sobre si este número se cumple mensualmente, debido a que una vez que hay una cancelación, la entrega del apoyo al nuevo beneficiario se tardará unos meses, hasta que se determine una fecha para la entrega del tarjetas en evento masivo. Es indispensable crear mecanismos para sustitución inmediata.

No existe ninguna otra meta contemplada en el Programa, además de los beneficiarios se tienen otras metas, que no se reportan, por lo que no se sabe cuál es su cumplimiento.

#### **II. Desglose y analice las unidades de medida, los procedimientos de registro y la consistencia de los reportes de cumplimiento de metas.**

Desde la primera solicitud de información que se hizo a la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF DF), se solicitó que nos fueran proporcionados todos los informes sobre cumplimiento de metas POA, desde el inicio del programa a la fecha. Sólo nos fue entregado el correspondiente a enero-septiembre 2008, sobre el cual se transcribe la parte correspondiente y se hace el siguiente análisis.

---

<sup>48</sup> En los Términos de Referencia corresponde al 5, de las metas.

Informe de Avance Trimestral  
Secretaría de Finanzas  
Subsecretaría de Egresos

EVPP-I EVALUACIÓN PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL DE ACTIVIDADES INSTITUCIONALES														
UNIDAD RESPONSABLE: 01 PD DF SISTEMA PAR EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL DISTRITO FEDERAL														
PERIODO: ENERO-SEPTIEMBRE 2008														
P	P	A	DENOMI NACIÓN	UNI- DAD DE MEDI- DA	RESULTADOS									
					FISICO		ICM PP (%) 2/1= (3)	PRESUPUESTAL (PESOS CON DECIMALES)					IEG PP (%) (5+6 - 7+8) /4 (9)	IAR CM (%) 3/9
PROGRA MADO MODIFICA DO AL PRERIOD O (1)	ALCANZ ADO PERIOD O (2)	PROGRA MA MODIFI CADO AL PERIODO (4)	EJERCID AL PERIODO (5)	PEN- DIEN TE DE PAG O (6)	AN TI- CI PO S (7)	A MO TIZA CIÓN N DE ANT I CIP OS (8)								
1	0	3	OTORGA R APOYOS ECONÓMI COS A PERSONA S CON DISCAPA CI DAD	PERS ONA	74,223.0	74,223.0	100. 0	487,270,6 90.00	478,678,6 42.50	0.00	0.0 0	0.00	98.2 %	101. 8

En cuanto a las unidades de medida, se relaciona con la meta física del programa, es decir, el número de personas beneficiadas con el apoyo económico. Al respecto, nos parece que para tener más claro el dato de las unidades de medida, éstas debieran ser contabilizadas mensualmente, a manera de tener claridad sobre número de personas que efectivamente reciben el apoyo y que este sea un documento de fácil comprobación al hacer el comparativo con los depósitos que se realicen. Ese dato nos ayudará a comprobar si efectivamente existe un cumplimiento puntual de las metas en el transcurso del año.

El cumplimiento de metas POA debería ser trimestral, de fácil llenado y lectura, el reporte que se presenta es de nueve meses, no se sabe con exactitud cuál fue el avance

trimestral, y menos si se cumplió con lo programado en el trimestre informado. Es necesario que el informe de cumplimiento de las metas POA, desglose lo programado al trimestre y el avance en el periodo, con el propósito de conocer cuál fue el avance real.

Además, esta información sirve para que al presentar el informe anual se contemple el total programado anual, así como el porcentaje cumplido, esto se puede hacer incluso mensualmente a fin de dar mayor claridad. El reporte trimestral es necesario, para saber incluso si se reprogramaron las metas para los siguientes trimestres. Es notorio que este informe de avance programático no es claro, ya que no se sabe realmente cual fue el avance en cada trimestre, y no se contempla un rubro donde se señale para que trimestre se reprogramaron las metas no cumplidas.

La única meta reportada son las personas, no existen otras metas, las cuales son imperiosas para dar cumplimiento al Programa en comento, por ejemplo, la difusión, los operativos programados anualmente, la actualización del padrón de beneficiarios, entre otros. Estas metas deberían estar previstas ya que se ejercen recursos para realizarlas, mismas que deberían ser programadas como metas en el Programa Operativo Anual (POA).

Lo que se observa es una falta de planeación y seguimiento de las metas POA, el Programa de Apoyo económico a Personas con Discapacidad, no sólo se debe informar en cuanto al número de apoyos otorgados o personas atendidas, sino además existen una serie de actividades que tendrían que ser reportadas, deberían contemplarse incluso aquellas metas que tienen que ver con la capacitación y formación del personal adscrito al área encargada de dicho Programa. También es importante tener parámetros para informar, permitiendo con ello mayor claridad en la información para cumplir con la transparencia, por ejemplo sobre el manejo de los recursos. Actualmente el Programa carece de un diseño general que incluya otras metas específicas, las cuales deben ser tomadas en cuenta para la planeación estratégica del Programa, y así lograr un seguimiento oportuno y eficaz de las metas programadas.

**III. En casos de incumplimiento o sobre cumplimiento de metas ¿existe algún análisis o explicación?**

Tanto de las entrevistas realizadas al Director General del Sistema, el Director Ejecutivo de Apoyo a Personas con Discapacidad y el Director de Programas Especiales de Asistencia Social, y de los documentos analizados, no se reporta incumplimiento o cumplimiento de metas, salvo en que se atienden a 70,688 beneficiarios.

**IV. En los programas de transferencias ¿hay consistencia entre el reporte de metas de cobertura y los padrones de beneficiarios? Describa la situación.**

No se cuenta con la información de los depósitos bancarios. De la información proporcionada por el área financiera se detecta lo siguiente:

Con base en la información proporcionada por la Coordinación de Administración de la Dirección de Recursos Financieros del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, sobre los informes de Dispersiones del Programa de “Apoyo a personas con Discapacidad” durante los meses de enero a septiembre de 2008, se desprenden los siguientes datos:

MES	PAGOS DIE PENDIENTES DE COBRO BANCOMER	CANTIDAD	RECHAZO BANCARIO	CANTIDAD	POR SUSTITUIF	CANTIDAD	SUSPENDIDOS	CANTIDAD	PAGOS PENDIENTES BANCOMER POR ENTREGA DE NUEVAS TARJETAS	TOTAL
Ene			118	89,385	235	178,012.50	49	37,117.50		304,515.00
Feb			233	243,157.50	358	459,045.00	90	94,687.50		796,890
Mar			4,238	3,210,285	30	53,782.50	179	296,940.00		3,561,007.50
Abr	4,289	3,455,715	155	200,737.50	398	585,547.50	152	359,055		4,601,055
Mayo	4,263	4,084,440	180	337,087.50	496	961,267.50	524	755,985		6,138,780
Junio	4,241	3,604,942.50	264	537,067.50	612	1,421,070	601	1,518,030		7,081,110
Julio			248		853		365		4,244	
Agosto			200		1,049		147		2,424	
Sep	25	106,050	90	151,500	725	2,082,367.50	946	860,520		
TOTALES	12,818		5,726		4,756		3,053		6,668	

Los cuadros que se encuentran sin cantidades, es por la razón de que los informes no reportaron las cantidades correspondientes.

Las cantidades de las dispersiones con el número de personas que reportan las situaciones arriba señaladas, no coinciden si se multiplican por la cantidad del apoyo establecido en 757.50

Los informes de las dispersiones señalan cada mes cantidades que se encuentran comprometidas. Sin embargo es vital señalar que dichos montos se van acumulando ya que el apoyo no es otorgado de manera inmediata. Por ejemplo el oficio II-CA/1202/08 fechado el 5 de septiembre de 2008 indica que “La cifra de dispersión incluye un compromiso con 3,820 beneficiarios por un importe acumulado de \$8,648,377.50 equivalentes a 11,417 dispersiones y la cifra financiera corresponde al gasto real al 29 de agosto del 2008. Se tiene un incremento por ejercer de 3,535 apoyos por un importe de \$2,677,762.50 a partir de agosto del presente”.

Los datos que se encuentran en el cuadro arriba descrito nos indican que los informes sobre las dispersiones no son claros, debido a que no explican si la dispersión es equiparable al apoyo establecido de 757.50 por persona.

Lo que es claro es el número de personas que cada mes le suspenden el pago y las que deben ser sustituidas.

## **4. Conclusiones, recomendaciones y observaciones**

### **4.1 Conclusiones**

#### **a) Instrumentos que se utilizan para su operatividad**

El Programa se rige por el documento llamado *Lineamientos y mecanismos de operación programa de apoyo económico a personas con discapacidad*. Este documento se encuentra en la publicación llamada “Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal”, 2008<sup>49</sup>.

De la información que nos fue proporcionada para esta evaluación, no encontramos ningún documento en que se detalle el Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad; donde se contengan el objetivo general, objetivos específicos, metas, indicadores, alcances, presupuesto, recursos, riesgos, mecanismos de seguimiento y evaluación, procedimiento, actores involucrados, entre otros aspectos relevantes a tomar en cuenta. El Programa como tal debiera establecer las bases y las Reglas de Operación, su operatividad.

El documento que se utiliza como base para operar el programa, es el *Manual Específico de Operación del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad* de 2003, el cual fue derogado por la publicación de los lineamientos en 2008. Cabe mencionar, que este manual contiene una parte de procedimiento que responde a los lineamientos ahí establecidos. Al respecto, consideramos que esta documentación se debe actualizar tomando en cuenta los nuevos Lineamientos.

Asimismo, consideramos que las Reglas de Operación y el Manual son confusos en lo concerniente a las funciones de cada una de las áreas que operan el programa; las facultades y obligaciones de las y los responsables y niveles jerárquicos de menor responsabilidad, los mecanismos de revisión y de queja por parte de los beneficiarios (as) o los solicitantes.

---

<sup>49</sup> Para efectos de esta evaluación, nos hemos referido a estos lineamientos como Reglas de Operación, por el nombre del documento que los contiene.

De lo anterior, podemos concluir que la falta de un Manual actualizado que responda a las Reglas de Operación publicadas en 2008 y la ausencia de un documento que contenga el desarrollo del programa, impacta en la poca claridad sobre las funciones y responsabilidades del personal que opera el mismo.

En las Reglas de Operación, no hay un flujograma actualizado a través del cual se determinen los procedimientos a seguir y los tiempos que se tomará el otorgamiento de un beneficio, desde que la persona discapacitada llega por primera vez a solicitar la información al módulo, hasta que le es otorgado o negado el apoyo.

Haciendo un análisis de las Reglas de Operación, único documento vigente, falta consistencia lógica entre los objetivos y las metas de las Reglas, por lo que hacemos las siguientes consideraciones:

El objetivo es amplio. Se establece como tal: “Contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad de escasos recursos económicos, prevenir el confinamiento y/o abandono de niñas y niños y jóvenes con discapacidad así como brindar asistencia social a este sector de la sociedad”, al respecto consideramos que:

- El apoyo económico contribuye, en alguna medida, a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.
- La amplitud del objetivo: “Contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad” permitiría interpretar que va dirigido a la totalidad de las personas que habitan en el Distrito Federal que son discapacitadas, es decir, que tiene el carácter de universal. Sin embargo, debemos tomar en cuenta, que este apoyo depende del presupuesto asignado al programa, por lo que es importante delimitar el objetivo o en su caso establecer objetivos específicos; con el fin de asegurar que las personas con discapacidad permanente sean quienes efectivamente reciban este apoyo.
- En este mismo sentido, si la intención del Programa es focalizar el apoyo a las personas con discapacidad que habitan en Unidades Territoriales con niveles de marginación muy alto, alto y medio; se requieren las cifras actualizadas sobre la totalidad de personas que se ubican en estos niveles.
- De nuestro análisis, observamos que la entrega del apoyo no garantiza la

prevención del confinamiento y/o abandono de niñas y niños y jóvenes con discapacidad. Las Reglas de Operación no establecen elementos para verificar y supervisar este objetivo; tampoco encontramos ningún documento en el que se prevean las medidas de aseguramiento y verificación, tales como visitas domiciliarias o diagnósticos.

- Por otro lado, observamos que la entrega del apoyo no garantiza que se brinde asistencia social a este sector de la sociedad. Entendiendo por asistencia social: el conjunto de servicios que presta el estado en materia de salud, educación, trabajo, cultura, vivienda, deporte, recreación, entre otros, recalcando la importancia que estos servicios sean específicos y especializados para personas con discapacidad. En el análisis de la operatividad del Programa y sus Reglas de Operación pudimos comprobar que no existe relación entre éste y los demás servicios o apoyos que brinda el gobierno del Distrito Federal. Las Reglas de Operación no establecen los mecanismos para garantizar que se brinde asistencia social a las personas con discapacidad, y por tanto, no se establecen indicadores para su evaluación o seguimiento.
- Las Reglas de Operación sólo tienen congruencia con la entrega del apoyo económico que incide en el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas.

Consideramos que la efectividad de un programa y el cumplimiento de sus objetivos dependen en gran medida de la consistencia y coherencia en el diseño del mismo; partiendo de un diagnóstico objetivo y actualizado, que en la actualidad no existe.

#### **b) Selección de beneficiarios/as para el apoyo económico.**

Durante la evaluación se observó que las Reglas de Operación no determinan claramente los criterios para la selección de beneficiarios del Programa. Asimismo, no se encuentran establecidos los procedimientos para sistematizar y controlar las solicitudes que llegan a los módulos. Esto lleva a concluir que el otorgamiento de los apoyos puede incurrir en el ejercicio de un criterio discrecional.

La falta de criterios específicos para el otorgamiento de los apoyos, de los mecanismos

de revisión o de aclaración, al alcance de los solicitantes, trae como resultado una falta de transparencia en la autorización de mismos.

**c) Mecanismos de control para la distribución de los recursos y el cumplimiento de metas.**

Observamos que existen inconsistencias en la integración de los expedientes y en los procedimientos administrativos, lo que trae como consecuencia que no se alcance una distribución total de los recursos y por tanto, el cumplimiento de las metas.

Por otro lado, es importante mencionar que durante nuestra evaluación detectamos que debido a que el proceso de sustitución de beneficiarios no es inmediato, ante algún fallecimiento o cancelación, existe un periodo en el cual no es claro qué pasa los recursos durante el tiempo que va de la cancelación a la entrega de tarjeta en “eventos masivos”.

**d) Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.**

Consideramos que el diseño del programa no prevé los mecanismos más adecuados y efectivos de rendición de cuentas. A la fecha sólo se cuenta con la página electrónica de la Institución. Lo que se debe considerar son, por ejemplo, auditorías periódicas por la Contraloría Interna; la Contaduría Mayor de Hacienda y auditorías externas; informando al público de los resultados de éstas y de las acciones para solventar las observaciones recibidas.

Además es preciso que se cuente con un portal de transparencia exclusivo para el programa, ya que como se presenta dentro de toda la estructura del DIF-DF, es de difícil lectura y localización de datos.

#### **4.1.1 Valoración global de la operación**

##### **a) Las actividades que se realizan en el programa.**

Al respecto, hacemos las siguientes consideraciones:

- No existe una detección inmediata de los beneficios que se deben cancelar de manera automática por fallecimiento, cambio de domicilio a otra entidad o el incumplimiento de alguno de los requisitos para pertenecer al programa.
- A la solicitud de apoyo, no hay una respuesta por escrito y dentro de un término establecido, generando incertidumbre entre los solicitantes.
- No hay una actividad específica encaminada a la verificación del impacto del programa en la calidad de vida de los y las beneficiarias; así como la conexión con otros servicios que brinden asistencia social integral; por lo que no se cuentan con resultados objetivos que permitan medir el cumplimiento de los objetivos.
- No se encuentra prevista una actividad específica para evitar el confinamiento de las personas con discapacidad.

##### **b) Coordinación y dirección del programa.**

Consideramos indispensable que la Dirección y las Subdirecciones hagan una adecuada planeación para la implementación del Programa, además de llevar a cabo una revisión, análisis y evaluación de las acciones efectuadas; siendo estas sus principales responsabilidades.

Lo anterior, debido a que detectamos que las acciones, no siempre, se realizan correctamente desde el inicio, lo que impacta en el seguimiento y alcance de los objetivos.

##### **c) Sistematización y manejo de la información. Bases de datos y padrón de beneficiarios.**

Los documentos sobre los operativos de campo analizados nos permiten concluir que no se tienen sistematizados los resultados obtenidos en cada uno de los operativos, por lo que no hay informes conclusivos por cada uno de estos. De acuerdo a las Reglas de Operación, se deben llevar a cabo hasta tres visitas para corroborar la información que no

se obtiene en la primera y segunda visita; sin embargo, los informes de los operativos no dan cuenta de los resultados de la tercera visita.

Cabe mencionar que él no se capturen oportunamente los resultados obtenidos de las visitas en la base de datos creada para tal efecto, evita también contar con un análisis o valoración global de dichos operativos.

Por otro lado, la información recuperada de la base de datos es insuficiente para tener un padrón actualizado y un control sistemático y metodológico de la operatividad del programa.

La información para corroborar la edad de los beneficiarios se hace mediante operativos de campo, lo cual consideramos que es un trabajo innecesario si hubiera una buena base de datos.

Sugerimos que la base de datos permita obtener de forma automática mensualmente el número de beneficiarios a los que se les debe suspender el apoyo, ya sea por cumplir los 70 años o por cancelación, y en su caso la sustitución inmediata.

La base de datos, no permite diferenciar las etapas del Programa, ya que no se cuenta con la información concentrada, sistematizada y analizada por fases. La única información que encontramos sistematizada es sobre los operativos de campo; sin embargo, en el apartado correspondiente de este documento, señalamos las deficiencias de dichos informes que entre otras cosas no presentan información con rubros homologados que permitan tener un comparativo de dichas acciones con las metas o los objetivos del Programa.

En cuanto a los rubros previstos en las bases de datos, no aportan la información necesaria para contar con un padrón integral de beneficiarios del programa, la sistematización y control de los procesos y la evaluación y supervisión de los mismos. Se requiere revisar a profundidad la base de datos, ampliando los campos a fin de que se permita tener un seguimiento integral del programa y estadísticas más amplias sobre los beneficiarios.

Consideramos que el personal encargado de esta actividad no es suficiente y tampoco

cuenta con todos los aditamentos técnicos en sistemas y cómputo para ser eficiente su labor; y además, tienen encomendado el manejo de otra base de datos -la del Programa de Niños Talento.

En los módulos se maneja la información en formatos realizados a mano, la cual no necesariamente pasa por una revisión de los superiores jerárquicos, lo que ocasiona que incluso en la última etapa, correspondiente a la entrega de la tarjeta bancaria, ésta se suspenda por errores en la información recabada.

La falta de una base de datos que pueda ser consultada por los módulos da lugar a que se burocraticen las aclaraciones o correcciones de información que solicitan los beneficiarios. Las incidencias deben pasar por varias áreas (lo cual no necesariamente implica una revisión a fondo por parte de las mismas) hasta llegar a la base de datos, donde se corroboran los datos y los envían de regreso a los módulos. Debe existir una simplificación de procesos en las incidencias.

La base de datos no permite un cruce automático de información entre las diversas áreas que operan el programa, lo que también impacta en burocratización de procesos.

Por tanto, sugerimos, que en los módulos se llenen formatos de solicitud de apoyo y de actualización de datos; y simultáneamente se ingresen dichas solicitudes a la base de datos, la cual deberá estar conectada en línea con un servidor central. El formato deberá hacerse llegar de forma inmediata al Responsable de Validación Documental, para que este verifique la información. Lo anterior tendría una doble función, permitiendo al personal de los módulos consultar la base de datos y proporcionar información a los solicitantes sobre el status de su solicitud.

Por otra parte, consideramos necesario un cruce de información con otros Programas del Gobierno de la Ciudad; por ejemplo, en los operativos de 2007 se detectó que personas discapacitadas que recibían el apoyo por su condición de discapacidad, también lo recibían por ser adultos mayores.

En este mismo sentido, sugerimos simplificar procesos, por ejemplo, con un convenio con el Registro Civil, para que éste de aviso de los fallecimientos, lo cual reduciría los

operativos de campo para verificar sobrevivencia.

#### **d) Mecanismos de Evaluación.**

El único mecanismo para supervisar la efectividad del programa es mediante operativos de campo. Sin embargo no hay una planeación periódica y sistemática de los mismos, por ejemplo, en lo que va de la presente administración, no se ha visitado al número total que se reporta en la meta física.

Por otra parte, la ausencia de una supervisión de las primeras acciones llevadas a cabo por los módulos, hace que los operativos sean correctivos, en lugar de analíticos o propositivos.

No existen acciones suficientes para detectar de manera automática las suspensiones o cancelaciones, lo que impacta en que no se aplica la totalidad del presupuesto asignado mensualmente.

No existen actividades de planeación y supervisión con todas las áreas que integran el programa a fin de que se pueda evaluar los principales obstáculos en la operatividad y proponer las soluciones a corto, mediano y largo plazo.

No existen unidades que permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios. Los operativos de campo no se aprovechan para evaluar de manera integral el programa, sino que van dirigidos a una sola acción, cuando pudiera aprovecharse para otras situaciones.

En síntesis, podemos concluir que el Programa no prevé componentes internos de evaluación para cada una de las actividades y en consecuencia del Programa en sí.

#### **e) Detección de la demanda del apoyo por parte de la ciudadanía**

Los 18 módulos reciben las solicitudes y las registran en una libreta. Una vez a la semana,

reportan a las oficinas centrales únicamente el número de personas que solicitaron el apoyo del Programa, mientras que las oficinas centrales registran en la base de datos el nombre y domicilio de los solicitantes.

Consideramos que los reportes de los módulos no son suficientes para medir la demanda real, ni proporcionan al Programa información que pueda determinar la necesidad de atención a este grupo.

Es importante mencionar, que esta medición se complica, puesto que los módulos carecen de los recursos materiales –insuficiencia de computadoras, papelería, etc.- necesarios para operar.

#### **f) Sustitución simultánea, cumplimiento de metas y subejercicio.**

Como ya mencionamos, el programa no tiene un sistema de sustitución automatizado e inmediato. Identificamos que cuando se detecta un fallecimiento o cancelación, no opera la sustitución inmediata, con base a las listas de espera y a otros criterios de valoración objetiva (como el índice de marginación de la unidad territorial donde vive la persona, sus ingresos, necesidades y facilidades para acceder a los mismos).

Aparentemente hay un cumplimiento de meta ya que de manera anual se reporta la entrega de apoyos *netos* a 70,688 personas. Sin embargo, como se ha mencionado, este cumplimiento no se da de manera total. El periodo entre la detección de un caso de sustitución y la realización de la misma puede tardar varios meses, pues ésta se hace hasta que haya un evento masivo de entrega de tarjetas. En consecuencia, se desconoce el destino de esos fondos durante tales meses.

Por otro lado, la entrega de apoyos económicos a través de eventos masivos, requiere de la colaboración de un número excesivo de personal para cuestiones de logística y seguridad, por lo que consideramos innecesarios estos eventos.

#### **g) Sobre los operativos de campo.**

Consideramos que los operativos se encuentran diseñados únicamente con un objetivo,

limitando la obtención de información aunado a que no existe una planificación anual de los mismos; lo que tiene como consecuencia que no se logre visitar al total de la población beneficiada, y aprovechar dicha visita para recabar varios datos -uno de ellos puede ser la opinión de los beneficiarios sobre la operatividad del programa-.

Es importante señalar, que no se carece de cifras precisas sobre resultados concretos de los operativos, respecto a las cancelaciones, suspensiones, fallecimientos, entre otros datos. Esto, debido a que los rubros de los reportes de los operativos no están homologados y a que no se procesa oportunamente dicha información.

Por otro lado, no existe seguimiento a las recomendaciones o comentarios que se desprenden de los informes de los operativos de campo, lo que provoca que se sigan cometiendo errores que debieran subsanarse desde un primer momento, si hubiera una supervisión sistemática y oportuna. Por ejemplo, no contamos con un documento que dé cuenta si las suspensiones por falta de documentos, finalmente, fueron subsanadas o si hubo una cancelación a falta de presentación de documentación.

Por lo anterior, resulta imposible hacer un cruce de información del total de cancelaciones o suspensiones de los operativos de con el total de nuevos apoyos económicos entregados en determinado año, ya que no se manejan los mismos campos de información que permitan ese cruce.

#### **h) Seguimiento, supervisión, evaluación y control de actividades del programa.**

Tal y como ya lo hemos señalado, las únicas actividades de seguimiento que se realizan son los operativos de campo, mediante visitas a los beneficiarios, lo cual es insuficiente para tener una supervisión integral de la operatividad del programa y los resultados obtenidos.

Como resultado del análisis de dichas actividades se deduce lo siguiente:

- No hay reuniones de análisis ni planificación con todos los que tienen bajo su responsabilidad determinadas áreas y personal a su cargo. Esto impide que exista una retroalimentación sobre el funcionamiento de todo el programa, no se detectan

cuales son las fallas u obstáculos en la parte operativa y no existe una propuesta de solución a estos problemas por parte de los Subdirectores y Directores.

- No hay sistematización ni análisis de resultados obtenidos en operativos de campo.
- No se desprende que existan actividades concretas de control y supervisión para todas las áreas operativas del programa. En opinión de algunos y algunas de los entrevistados, el personal “sabe lo que tiene que hacer”, es decir aplica la costumbre y no las reglas de operación al cien por ciento. En otras palabras no se ejerce un papel directivo ni de supervisión sobre este personal, lo que impacta negativamente en el desarrollo del programa.
- No se desprende la existencia de una cadena de mando que ayude a una mejor coordinación y planificación del programa. No se percibe que haya instrucciones desde los niveles de la dirección y por el contrario, niveles de inferior responsabilidad, llevan a cabo funciones que corresponderían a la subdirección y dirección.

#### **4.1.2 Valoración global de la relación entre diseño y operación**

- La ausencia de instrumentos claros, precisos y con una metodología específica para el programa, impacta en las deficiencias encontradas en su operación. Los objetivos son demasiado amplios para las actividades que se determinaron y se realizan, limitándose a la entrega de un apoyo económico a personas discapacitadas. O en todo caso, las actividades que se realizan son insuficientes para el cumplimiento de los objetivos.
- No existen mecanismos de exigibilidad para que las personas que no son beneficiarias puedan obtener el apoyo económico. Esto está relacionado, con que el apoyo no está establecido como un derecho, ni tampoco se considera universal.
- A pesar de que la participación social se establece como un requisito en la elaboración y desarrollo del programa, ésta se limita a que las organizaciones reporten las defunciones y cambios de domicilio de los beneficiarios. Esto no puede concebirse como una participación social ni siquiera mínima.
- El Programa de Apoyo Económico para Personas con Discapacidad no se encuentra actualizado en la página de electrónica institucional. Como ejemplo se puede mencionar la disponibilidad de un documento que contiene las Reglas de

Operación del Programa del año 2003, y no las vigentes.

- En la página del Sistema de Información del Desarrollo Social del Distrito Federal, se encontraron publicadas las mismas Reglas de Operación, las cuales aparecen como programa<sup>50</sup>, lo cual revela que el mismo personal de la institución confunde los dos instrumentos.
- La ausencia de una estadística de discapacidad con base en la clasificación de las Unidades Territoriales provoca que no exista una prioridad sobre los beneficiarios que han de recibir el apoyo de manera primordial.
- Al analizar las Reglas de Operación del Programa de Discapacidad, encontramos que dentro del apartado de mecanismos de evaluación e indicadores, señala que la supervisión y vigilancia al seguimiento de los becarios inscritos en el padrón se llevará a cabo mediante operativos de campo. Sin embargo, dichos operativos son sólo para actualizar algunos datos relacionados con el programa; visitar a los beneficiarios para solicitar algún documento; verificación de sobrevivencia; visitas que determina la Contraloría Interna. Además, el programa no cuenta con mecanismos de evaluación y seguimiento para el conjunto de acciones que se llevan a cabo.
- La documentación analizada nos demuestra una falta de coordinación en el número de personas, funciones y capacitación para la realización de las visitas domiciliarias.
- De nuestro análisis observamos que el Manual ni las Reglas de Operación refieren de manera clara, precisa y metódica, cuáles son los objetivos de las visitas domiciliarias; las cuales se realizan por indicaciones de los directores sin que exista de su parte una planeación u organización.
- Por lo anterior se propone rediseñar los objetivos e implementación de los operativos de tal forma que se logre la optimización de los recursos y la obtención de más información.

#### **4.1.3 Identificación de problemas de diseño y operación, sus relaciones y prioridades**

1. Valorar con base en los datos del censo de población más reciente, así como en los datos obtenidos por el propio Programa, el otorgamiento de apoyos a personas con

---

<sup>50</sup> <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=50>

discapacidad en el Distrito Federal, tomando en cuenta, entre otros aspectos: tipo de discapacidad, si es de nacimiento o adquirida; unidad territorial en la que habita; ocupación; grado de estudios; ingresos; sexo; servicios con los que cuentan por parte del Distrito Federal o la Federación, facilidad para acceder a los servicios de salud, alimentación, educación especializada, profesionalización, trabajo, cultura, deporte, recreación, entre otros elementos. El rediseño y operatividad del Programa debe tener una visión integral para una adecuada atención de la población discapacitada así como potencializar sus propias capacidades. Mediana prioridad.

2. Implementar criterios para determinar los diagnósticos médicos y clasificar los tipos de discapacidad. Alta prioridad.

3. Implementar un diagnóstico sobre la efectividad del programa o la necesidad de conformar un programa integral, con todos los servicios que requieren las personas con discapacidad. Alta prioridad.

4. Como se ha señalado, tanto las Reglas de Operación como el Manual y el Flujograma de actividades requieren de concordancia. Alta prioridad.

5. Establecer criterios objetivos, comprobables y sustentados sobre la selección de beneficiarios para ser integrados al Programa de Apoyo Económico, y con ello evitar la discrecionalidad de su elección. Alta prioridad.

6. Revisar los mecanismos de distribución de recursos para un mejor control y cumplimiento de las metas del Programa. Alta prioridad.

7. Se requiere contar con mecanismos eficaces de evaluación, rendición de cuentas y transparencia. Mediana prioridad.

8. Necesidad de contar con un sistema eficiente de manejo de la información mediante tableros de control, que permita:

- Manejo efectivo y puntual del padrón de personas beneficiadas.
- Ampliación de los campos de captura para un análisis más riguroso sobre la

situación de los beneficiarios, atendiendo las prioridades propias del programa.

- Sistematización de las acciones de actualización que llevan a cabo las diferentes áreas del programa.

9. Mayor exigencia en las actividades de supervisión, coordinación, planeación, evaluación y control del Programa. Alta prioridad.

10. Falta de recursos humanos especializados, para la efectiva operación de la base de datos. Mediana prioridad.

11. Falta de recursos materiales y de infraestructura adecuada, para la operación óptima del programa. Adecuación arquitectónica de los módulos para la accesibilidad a personas con discapacidad. Alta prioridad.

12. La falta de organización, planeación, supervisión y control provoca duplicidad de actividades, lo cual no garantiza que éstas se lleven a cabo de manera correcta. Por ejemplo, la integración de los expedientes por las personas que acuden a las visitas de campo, posteriormente pasa por la revisión de los Coordinadores, líderes de proyecto y base de datos. A pesar de estos procesos, al hacer un análisis de algunos expedientes, éstos se encontraron incompletos, lo que ocasiona por ejemplo, suspensión de los depósitos a las y los beneficiarios. Alta prioridad.

13. Afinación de la planeación, organización, supervisión y análisis de resultados de los operativos de campo. Mediana prioridad.

14. Homologación en los términos y rubros que se manejan en los informes, lo que impide una evaluación comparativa entre los mismos o con relación a las metas u objetivos del Programa. Mediana prioridad.

15. Ausencia de mecanismos para detectar la demanda del Programa, así como para medir el grado de satisfacción y el impacto del apoyo en los beneficiarios. Mediana prioridad.

16. Falta de capacitación especializada al personal que labora en el programa, por ejemplo en el manejo del lenguaje de señas. Alta prioridad.

17. Elaboración de material informativo en formatos accesibles para personas con discapacidad auditiva y visual. Alta prioridad.

## **4.2 Recomendaciones**

### **4.2.1 Enliste y explique cada una de las propuestas de recomendaciones para la mejora en el diseño, la operación y en los diferentes puntos específicos**

**PRIMERA:** Es indispensable rediseñar el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, desde una perspectiva integral basada en los principios universales de derechos humanos. Dicho rediseño debe contener además todos los elementos que permitan una mejor accesibilidad, organización, operatividad, seguimiento, evaluación y control del Programa. El rediseño debe incluir componentes que permitan contar con una política sectorial como lo marca el mismo Programa de Desarrollo Social, tomando en cuenta una vinculación directa con otros programas sociales relacionados con el acceso a la salud, rehabilitación, educación especializada, recreación y vivienda, entre otros.

**SEGUNDA:** Plantear la universalidad del Programa. Garantizar a todas las personas con discapacidad que habitan en el Distrito Federal el acceso al apoyo económico.

**TERCERA:** Reelaboración de las Reglas de Operación, Manual y Flujograma de Operación estableciendo, entre otros aspectos:

- a) Homologar objetivos generales y específicos.
- b) Optimizar los mecanismos de supervisión en la integración de los expedientes y en su incorporación a la base de datos.
- c) Establecer claramente los procedimientos y criterios para la solicitud de apoyo, incorporación al programa, incidencias o quejas por parte de los beneficiarios o los solicitantes. Evitar la selección discrecional de personas para ser beneficiadas.
- d) Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación interna y externa.
- e) Garantizar el derecho de accesibilidad a la transparencia y de rendición de cuentas

a la ciudadanía.

- f) Mecanismos y criterios objetivos para sustitución inmediata de los beneficiarios.
- g) Mecanismos para lograr una participación social desde la creación del Programa, su intervención en el desarrollo y supervisión.
- h) Establecer claridad en los operativos de campo, enfoque, organización, supervisión y análisis de la información obtenida.

**CUARTA:** Determinación del perfil que deben cubrir al menos los siguientes cargos, a fin de que cuenten con las capacidades profesionales y la experiencia necesaria para operar el Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad:

- a) Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad
- b) Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social
- c) Subdirección de Sistemas, Evaluación y Control
- d) Subdirección de Atención al Público y Apoyo en Campo

**QUINTA:** Actualización de las estadísticas y elaboración de un diagnóstico para determinar el número de población con discapacidad en el Distrito Federal. Dicho estudio debe contener, además de los aspectos que señalan la Ley de Desarrollo Social y su Reglamento, lo siguiente:

- a) Tipo de discapacidad, si es de nacimiento o adquirida;
- b) Unidad territorial en la que habita;
- c) Ocupación;
- d) Grado de estudios;
- e) Ingresos;
- f) Dependientes económicos u otros elementos que permitan tener un estudio socioeconómico de las y los discapacitados;
- g) Sexo;
- h) Edad;
- i) Fecha de nacimiento;
- j) Lugar de nacimiento;
- k) Domicilio;
- l) CURP;

- m) Servicios con los que cuentan por parte del Distrito Federal o la Federación (para detectar el tipo de acceso que tiene a diversos);
- n) Principales necesidades en términos de salud, alimentación, educación especializada, profesionalización, trabajo, cultura, deporte, recreación, entre otros elementos;
- o) Si cuenta con representante legal o con alguna persona que se ocupe de su cuidado.

**SEXTA:** Revisar el procedimiento, que incluya las etapas necesarias para poner en marcha operativos que logren mayor eficacia y eficiencia en sus resultados. Se deben contemplar visitas domiciliarias; revisión y validación documental; actualización en la base de datos; integración de los expedientes, homogeneización de los indicadores de cumplimiento de los operativos y evitar duplicidad en dicha actividad. Las visitas, resultado de los operativos deben obtener la información necesaria para evitar actividades innecesarias de control, como verificar sobrevivencia u obtención de documentación para integrar expedientes. Debe terminarse con la práctica de operativos sin que exista una planeación anual. Operativos bien planeados, reducirán tiempos, eliminarán actividades superfluas y aportarán orden en el trabajo, seguimiento de las actividades y servicios, finalmente, resultados con calidad posibles de conocer, medir y evaluar.

**SÉPTIMA:** Estudio multidisciplinario e integral que permita establecer los criterios para determinar y clasificar los diagnósticos y los tipos de discapacidades, que tenga como resultado un Catálogo sobre discapacidad. Se deberá capacitar al personal para que esté en condiciones de utilizar dicho manual.

**OCTAVA:** Conformación de un sistema eficiente de manejo de la información que permita:

- Manejo eficaz y eficiente del padrón de personas beneficiadas. Mayor amplitud de campos que permita contar con información apta para llevar a cabo análisis de fondo sobre la población que recibe el apoyo económico.
- Sistematización de las acciones de actualización que llevan a cabo las diferentes áreas del programa a fin de que se tenga un control sobre cada etapa del procedimiento.

**NOVENA:** Diagnóstico sobre los requerimientos materiales y de infraestructura para la efectiva ejecución y operatividad del Programa, así como la adecuación arquitectónica de

los módulos para la accesibilidad a personas con discapacidad.

**DÉCIMA:** Elaboración de material informativo en formatos accesibles para personas con discapacidad auditiva y visual.

**DÉCIMO PRIMERA:** Revisión y reformulación de los formatos que se utilizan para las visitas de campo, a fin de que se considere toda la información que se debe recabar para un efectivo control del Programa y generar datos estadísticos relevantes, con el objeto de evitar duplicidad de visitas.

**DÉCIMO SEGUNDA:** Capacitación del personal en las siguientes materias: derechos humanos, discapacidad, discriminación y manejo del lenguaje de señas.

**DÉCIMO TERCERA:** Ante la falta de un procedimiento de interposición de quejas, se debe establecer el proceso que permita a las personas contar con un recurso efectivo.

**DÉCIMO CUARTA:** Establecer como parte del control del apoyo otorgado, que cada dos o tres años, los beneficiarios renueven su certificado médico acompañado de estudios que corroboren la existencia de una discapacidad permanente.

**DÉCIMO QUINTA.** Rediseñar la base de datos, a fin de contar con información actualizada, suficiente, sistematizada y organizada por etapas del Programa. El sistema informático debe contemplar la alimentación de la información desde la fuente directa (coordinaciones de los 18 módulos), de tal manera que se logre integrar la lista de espera con datos directos e inmediatos, y se permita ofrecer información a personas que solicitan su ingreso al Programa, o bien sobre su situación en cuanto cambios de domicilio u otros datos.

**DÉCIMO SEXTA.** Con base en el criterio de otorgamiento universal del apoyo económico, éste debe ser garantizado por igual a las personas mayores de 70 años, independientemente de su edad y de ser beneficiado adicionalmente por el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.

**4.2. Proponga plazos y procedimientos posibles para la instrumentación de las**

## recomendaciones.

Número de recomendación	Plazo	Procedimiento para la instrumentación
Primera	Un año	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad debe elaborar este documento con base en las observaciones hechas en esta evaluación.
Segunda	Un año	El Director Ejecutivo del DIF-DF debe presentar la propuesta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
Tercera	Un año	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad debe elaborar ese documento con base en las observaciones hechas en esta evaluación.
Cuarta	Seis meses	Se deberá tomar en consideración sus conocimientos en derechos humanos, capacidad de dirección, organización, planeación, toma de decisiones y coordinación.
Quinta	Seis meses	Conformación de un equipo especializado para cumplir con esta tarea.
Sexta	Seis meses	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad debe elaborar ese documento con base en las observaciones hechas en esta evaluación
Séptima	18 meses	Conformación de un grupo interdisciplinario que lleve a cabo esta labor.
Octava	Seis meses	Conformación de un grupo interdisciplinario que lleve a cabo esta labor.
Novena	18 meses	Las Direcciones Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad y de Finanzas deberán llevar a cabo las acciones administrativas correspondientes a fin de implementar esta recomendación.
Décima	Inmediata	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad y de Finanzas deberán llevar a cabo las acciones administrativas correspondientes a fin de implementar esta recomendación.
Décimo primera	Seis meses	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad deberá llevar a cabo las acciones correspondientes a fin de implementar esta recomendación.
Décimo segunda	Inmediata	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad puede solicitar el apoyo de expertos que trabajen temas en materia de discriminación y derechos humanos.
Décimo tercera	Seis meses	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad deberá llevar a cabo las acciones correspondientes a fin de implementar esta recomendación.
Décimo cuarta	Un año	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad deberá llevar a cabo las acciones correspondientes a fin de implementar esta recomendación.

<b>Décimo quinta</b>	Un año	La Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad deberá realizar gradualmente durante el periodo programado el rediseño de la base de datos. Para este rediseño se puede contratar a una institución académica.
<b>Décimo sexta</b>	Un año	El Director Ejecutivo del DIF-DF debe presentar la propuesta presupuestaria correspondiente.

## Bibliografía

- Aguilar Montero, Luis Ángel, *Discapacidad e igualdad de oportunidades*, Luman Humanites, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Asatasshvill, Aleksí, et. al., *Panorama Actual de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*, “La Situación de México frente a los Compromisos Internacionales”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2003.
- Barnes, Colín, *Las Teorías de la Discapacidad y los Orígenes de la Opresión de las Personas Discapacitadas en la Sociedad Occidental*, Ediciones Morata, Madrid, 1998.
- Bayefsky, Anne F.. *The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law*”, publicado en Human Rights Law Journal, Vol. 11, Nº 1-2.
- Borsani, María José, *Integración o exclusión: La escuela común y los niños con necesidades educativas especiales*, Novedades Educativas, México, 2000.
- Bruce, Anna et al. *Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*. ONU, Nueva York y Ginebra, 2002.
- Carbonell Miguel, *Instrumentos jurídicos internacionales en materia de no discriminación*, Volumen 1, 2007.
- Casásola Gudiño, Noemí. *La Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad*, CNDH, México, Distrito Federal, 1999.
- Castro Flores, María Amparo. *Incorporación de las personas con discapacidad y sus derechos humanos*. FD, UNAM, México, 2003.

- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, 2008.
- *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Volumen 1 y 2, Tomos del I al IV, 2005, México, D.F.
- Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho Constitucional y derecho internacional de los Derechos Humanos*, Oxford, 2001.
- De Lorenzo Rafael et al., *Tratado sobre Discapacidad*, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2007.
- Flores Dávila Julia Isabel, *La diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión* (CONAPRED), 2007.
- Gall Olivia, Vitale Ermanno, Schmelkes Sylvia, *La discriminación racial*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), 2007.
- García Sánchez, América. *Las personas con discapacidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en los organismos de cooperación*. FCPyS, UNAM, México, 2001.
- *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, Distrito Federal, 2004.
- *Ley General de las Personas con Discapacidad*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de agosto de 2008.
- *Los derechos humanos de los discapacitados*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, Distrito Federal, 1991.

- *Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, junio 2008, México, D.F.
- *Mecanismos Nacionales de Monitoreo de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, Distrito Federal, 2008.
- Palacios Ortega, Ana Elena. *Discriminación hacia las personas con discapacidad: Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. CNDH, MÉXICO, 2002.
- Rey Martínez Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), 2007.
- Saule Maria Rita *Disabled Persons and International Organizations*, Roma, 1982.
- Serret Bravo Andrea Estela, *Estrategia contra la discriminación de género*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) 2007.

## **Legislación**

### **Nacional**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley para Personas con Discapacidad para el Distrito Federal.
- Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal
- Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- Reglamento del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal

## **Internacional**

- Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

## **Instrumentos nacionales**

- Clasificación de discapacidades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
- XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. México, Aguascalientes, 2001
- Programa General de Desarrollo Social 2007 - 2012
- Programa de Desarrollo Social 2007 a 2012
- INEGI *Las personas con discapacidad en México: una visión censal.*, México, 2004

## **Instrumentos internacionales**

- Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)
- Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 46/96, de 20 de diciembre de 1993 (publicada en el documento A/RES/48/96, de 4/3/94).
- Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, en la resolución WHW54.21. Organización Mundial de la Salud.
- Declaración de los Derechos del Retrasado Mental, Resolución 2856 (XXVI) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1971.
- Declaración de los Derechos de los Impedidos, Resolución 3447 (XXX) de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1975.
- Programa de Acción Mundial para los Impedidos. Resolución 37/52 de la Asamblea

General, de 3 de diciembre de 1982.

- Normas Uniformes para la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, Resolución Aprobada por la Asamblea General, Cuadragésimo octavo periodo de sesiones, 20 de diciembre de 1993.
- Convenio 159 de la OIT (1983), relativo a la Rehabilitación Profesional y el Empleo (Personas con Discapacidad). Recomendación 168.
- Recomendación 99 sobre Rehabilitación Profesional de las Personas con Discapacidad (1955), Organización Internacional del Trabajo.
- Declaración sobre progreso social y desarrollo. Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969.
- Compendio de Datos Estadísticos sobre los Impedidos, Organización de las Naciones Unidas, 1990.

### **Páginas de Internet consultadas**

<http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/disability.pdf>

<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=50>

<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=353>

<http://www.cndisc.gov.ar/http://www.discapitados.org.ar/>

<http://www.fameargentina.com.ar/leyes.php>

<http://www.fonadis.cl>

[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-24.2908836766](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-24.2908836766)

[http://www.ine.cl/canales/sala\\_prensa/noticias/2005/ene/not280105.php](http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/noticias/2005/ene/not280105.php)

[http://www.iadb.org/sds/doc/soc-FONADIS-IDBSeminarReport\\_Soledad\\_Estado-s.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/soc-FONADIS-IDBSeminarReport_Soledad_Estado-s.pdf)

<http://discapacidadcolombia.com/>

<http://www.minproteccionsocial.gov.co/vbecontent/NewsDetail.asp?ID=16168&IDCompany=3>

<http://www.cnree.go.cr/es/sobre-discapacidad/discapacidad-en-costa-rica.html>

<http://www.bvs.sa.cr/php/situacion/discapacidad.pdf>

<http://www.oit.or.cr/bidiped/cnree/index.htm>

<http://www.infocoop.go.cr/comunicados/comunicados%202005/Discapacidad.html>

<http://www.minsa.gob.ni/bns/discapacidad/index.html>

<http://archivo.elnuevodiario.com.ni/1999/septiembre/03-septiembre->

[1999/opinion/opinion1.html](#)

<http://www.inec.gob.ni/endis/contenido.htm>

<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/discapacidad02.htm>

[http://www.codiscapacidadperu.org/tipo\\_hoja.php](http://www.codiscapacidadperu.org/tipo_hoja.php)

<http://www.mj.gov.br/corde/arquivos/pps/peru.ppt>

[http://www.gtu.munlima.gob.pe/SFT/RESOLUCION\\_731.pdf](http://www.gtu.munlima.gob.pe/SFT/RESOLUCION_731.pdf)

<http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=414>

[http://www.uruguaysolidario.org.uy/nuevo/spip.php?rubrique14&id\\_mot=15](http://www.uruguaysolidario.org.uy/nuevo/spip.php?rubrique14&id_mot=15)

<http://www.discapacidaduruquay.org/>

<http://www.uruguayglobal.com/ver-sitio.php?id=770>

<http://www.portaluruquay.net/index.php/modules.php?op=modload&name=>

[News&file=article&sid=345&mode=thread&order=0&thold=0](#)

<http://www.conapdis.gob.ve/>

<http://www.mpps.gob.ve/ms/modules.php?name=News&file=print&sid=596>

[http://www.unexpo.edu.ve/ocori/pdf/discapacitados\\_iesalc.pdf](http://www.unexpo.edu.ve/ocori/pdf/discapacitados_iesalc.pdf)

<http://www.cndh.org.mx/Principal/document/campanas/Discriminacion.pdf>, p.3

<http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?navid=34&pid=639>

<http://unstats.un.org/unsd/disability/default.asp> (21 de abril de 2003).

## **Documentos proporcionados por el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal utilizados para la evaluación (se anexan)**

### **I) Manuales**

- Manual Especifico de Operación, Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social y Manual Administrativo, 30, septiembre, 2003.

### **II) Reportes**

- Operativos de Seguimiento 2008.
- Operativos de Seguimiento 2007.

### **III) Documentos relacionados con presupuesto y personal**

- Programa Operativo Anual 2008
- Avance Físico 2001-2008
- Organigrama (Coordinaciones) Personal en Campo (Visitadores), 2008.
- Organigrama de la Dirección de Programa, 30 noviembre, 2007.
- Informes mensuales de Dispersiones del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad, de enero a septiembre de 2008, elaborados por la Dirección de Recursos Financieros del DIF-DF.
- Presupuesto ejercido del Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad de 2001 a 2007.
- Informe de Avance Trimestral (Evaluación programático-presupuestal de actividades institucionales), enero-septiembre 2008.
- Plantilla de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, 17 de octubre de 2008.
- Plantilla la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social de Personal Eventual, 17 de octubre de 2008.
- Plantilla la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social de Personal Honorarios Becarios, 17 de octubre de 2008.
- Plantilla la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social de Personal Honorarios Ordinarios, 17 de octubre de 2008.
- Catálogo General de Puestos, Mandos Medios Superiores y Homólogos,

octubre de 1998.

- Catálogo General de Puestos, Apoyo a Mandos Medios y Superiores, octubre de 1998.
- Catálogo General de Puestos, Rama Médica y Paramédica, octubre de 1998.
- Catálogo General de Puestos Operativos, octubre de 1998.
- Catálogo de Discapacidad DF (sin fecha).
- Estructura Orgánica de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad.

#### **IV) Estudios**

*El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, Coedición Gobierno del Distrito Federal, DIF-DF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales A.C., 2006, México, D. F.

#### **V) Documentos varios**

- Estructura de los *Campos de la base de datos de discapacidad y escolares*.
- Memoria de Actividades 2000-2006.
- Memoria Histórica 2000-2006.
- Esquema de Operativos 2001-2008.
- Formato de reporte de incidencias PBI-1.
- Indicadores de Seguimiento al Programa (sin fecha).
- Modalidades de Entrega del Apoyo Económico (sin fecha)
- Cifras de Discapacidad en el Distrito Federal (Fuente COPLADE/ XII Censo General de Población y Vivienda INEGI (sin fecha).
- Número de Personas Atendidas en el Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad (desglosado por año) 2001-2008.
- Boletines de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, 01, 02 03, 04, 05 y 06 de 2007.
- Boletines de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, 01, 03, 04, 05, 06 y 07 de 2008.
- Impresiones gráficas del vínculo de Transparencia de la página electrónica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF.

## **VI) Catálogos**

- Catálogo de Unidades Territoriales 2002-2004.

## **VII) Actas de trabajo**

- Acta de la Sesión Ordinaria XXXIII del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, informe de actividades 2006.
- Acta de la Sesión Ordinaria XXXIV del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, informe enero-junio (proyectado) 2007.
- Acta de la Sesión Ordinaria XXXV del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, 2007.
- Actas de Trabajo Mensual de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, 22 de agosto 2007, 9 de octubre de 2007, 11 de junio y 1 julio de 2008.
- Reportes Semanal, 2008
- Reportes Semanal, 2007.

## **VIII) Disco**

- Normatividad DIF

## **IX) Difusión**

- Listado de mecanismos de difusión con especificaciones.
- Folleto Informativo, Dirección Ejecutiva de de Apoyo a Personas con Discapacidad, "Cambiemos de actitud juntos cambiemos la Ciudad".
- Periódico institucional, "*Familia DIF... familia DF*", noviembre de 2008.

**Documentación e información que fue solicitada a la Dirección General del DIF-DF, a través de diversos oficios y no fue entregada para su análisis.**

- 1) Documento del Programa Inicial y sus modificaciones.
- 2) Programas Operativos Anuales desde que inició el Programa a la fecha.
- 3) Presupuestos de los años 2001 a 2007
- 4) Cumplimiento de Metas POA
- 5) Estrategias del programa desde que inició.
- 6) Informes 2008 de actividades del Programa que se haya rendido ante el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.
- 7) Padrón de Personas con Discapacidad del DIF-DF.

**N. B.** Se nos entregó el listado de las personas, lo cual resultó insuficiente pues dicha información no contenía los datos de: tipo de discapacidad; diagnóstico médico; status de los documentos que conforman los expedientes, así como el resto de los datos que permitieran un análisis con profundidad.

- 8) Criterios para la conformación del Padrón de Personas con Discapacidad. **N. B.** Se nos entregaron los documentos de Operativos de Seguimiento 2007 y 2008, pero éstos no contienen los criterios para la conformación del padrón.
- 9) Currícula del personal adscrito a la Dirección del Programa de Apoyo.
- 10) Documento de seguimiento y evaluación de los becarios.
- 11) Número de personas que se encuentran en la lista de espera.
- 12) Número de personas con discapacidad de baja y muy baja marginación que no han sido aceptadas en el Programa y cuáles son las razones.
- 13) Criterios para identificar baja y muy baja marginación.
- 14) Presupuesto destinado para el programa desde su inicio hasta el 2008 especificando cuanto se destina para la operatividad.
- 15) Cuáles son los tiempos de incorporación de una persona al Programa.
- 16) Del Padrón de Personas con Discapacidad, cuántas personas económicamente activas, cuántas desempleadas y cuántas se encuentran en el empleo informal.

**N. B.** El DIF no cuenta con esta información.

- 17) Registro del número de familias que cuentan con más de una persona con discapacidad.

**N. B.** El DIF no cuenta con esta información.

- 18) Registro y documentación avalada del cumplimiento de una administración oportuna y confiable de los recursos del Programa.  
**N. B.** El DIF nos entrego documentación de las dispersiones mensuales (enero septiembre de 2008), esta información no es significativa para determinar la confiabilidad de la administración de los recursos.
- 19) Las bases de datos existentes se vinculan con las de otras instituciones públicas y los mecanismos con que se da dicha vinculación.
- 20) Cuáles son los mecanismos de evaluación y monitoreo interno.  
**N. B.** El DIF no dispone de estos mecanismos.
- 21) Cuentan con encuestas o seguimiento sobre la calidad del servicio.  
**N. B.** El DIF no dispone de estos mecanismos.
- 22) Padrón de las personas que fueron elegidas como beneficiarias del Programa a partir del 17 de diciembre de 2008; las fechas en que las personas solicitaron ser integradas y cuáles fueron los criterios para su selección.
- 23) Auditorias que ha realizado la Contraloría Interna durante los años 2007 y 2008 con sus respectivas observaciones, así como los documentos de respuesta de cómo se subsanaron dichas observaciones.
- 24) Número actualizado de las personas que se encuentran en lista para ser beneficiadas con el apoyo económico, así como las fechas en que realizaron la solicitud.

## **Anexos**

### *Anexo 1.*

- Organigrama de la Dirección de Programa, 30 noviembre, 2007.

### *Anexo 2.*

- Catálogo General de Puestos, Mandos Medios Superiores y Homólogos, octubre de 1998.
- Catálogo General de Puestos, Apoyo a Mandos Medios y Superiores, octubre de 1998.
- Catálogo General de Puestos, Rama Médica y Paramédica, octubre de 1998.
- Catálogo General de Puestos Operativos, octubre de 1998.

### *Anexo 3.*

- Impresiones gráficas del vínculo de Transparencia de la página electrónica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF.

### *Anexo 4.*

- Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad. Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia para el Distrito Federal.

### *Anexo 5.*

- Plantilla de la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social, 17 de octubre de 2008.
- Plantilla la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social de Personal Eventual, 17 de octubre de 2008.
- Plantilla la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social de Personal Honorarios Becarios, 17 de octubre de 2008.
- Plantilla la Dirección de Programas Especiales de Asistencia Social de Personal Honorarios Ordinarios, 17 de octubre de 2008.

### *Anexo 6.*

- Organigrama (Coordinaciones) Personal en Campo (Visitadores), 2008.

*Anexo 7.*

- Operativos de Seguimiento 2007.

*Anexo 8*

- Documentación e información que fue solicitada a la Dirección General del DIF-DF, a través de diversos oficios y no fue entregada para su análisis.