



**EVALUA DF**

Consejo de Evaluación del  
Desarrollo Social del  
Distrito Federal

**GRADO DE AVANCE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO  
SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL 2007-2012:**

**PROBLEMAS SOCIALES INTEGRADOS Y OMITIDOS EN  
LA AGENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

Ángel Mundo y Javier de la Rosa

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF,  
es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

# **GRADO DE AVANCE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL 2007-2012: PROBLEMAS SOCIALES INTEGRADOS Y OMITIDOS EN LA AGENDA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

Angel Mundo<sup>1</sup> y Javier de la Rosa<sup>2</sup>

## **INTRODUCCIÓN.**

El propósito de este capítulo es intentar establecer el grado de avance de las 50 Metas establecidas en el PDS; sin embargo realizar un acercamiento cuantitativo para medir el avance resulta una tarea complicada, más aún cuando gran parte de las variables que cada Meta maneja pueden ser de carácter cualitativo. De cualquier forma se intentará hacer un acercamiento a cada una de ellas.

Cabe aclarar que a lo largo del PDS se encontrarán Metas que en estricto sentido no tendrían por qué haber sido incluidas en un documento que establece las directrices que el gobierno intentará seguir en materia de desarrollo social, y por consiguiente tendrían que haber sido incluidas un documento en materia de modernización y eficiencia administrativa, pues si bien es cierto que el trato que brindan los servidores públicos es un aspecto que la ciudadanía valora, no necesariamente trae consigo una elevación de los niveles de bienestar; no obstante, también se dirá algo sobre ellas.

## **GRADO DE AVANCE DE LAS METAS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL (PDS) 2007-2012**

Por lo que se refiere a la primera Meta, la cual se encuentra dirigida a mejorar la distribución del ingreso, medido de acuerdo con el coeficiente de Gini, no se cuenta con instrumentos que permitan medir la mejora en los habitantes del

---

<sup>1</sup> Maestro en Políticas Públicas. Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco.

<sup>2</sup> Profesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España

DF, sin embargo, habrá que establecer que difícilmente se puede alcanzar la modificación en la concentración del ingreso cuando solamente un 0.55% de la población está en posibilidades de hacerse acreedora a un apoyo económico equivalente a un salario mínimo por un período máximo de seis meses (beneficiarios del seguro de desempleo), o bien cuando el 6.14% de la población (adultos mayores y discapacitados) perciben la mitad de este ingreso de forma mensual. El análisis se torna más preocupante si se toma en consideración que fueron más de 233 mil personas las que en el año 2009 estuvieron desempleadas.<sup>3</sup>

Ahora bien, es un hecho que dentro de esta estimación se necesita considerar de manera conjunta el beneficio que representan los diversos subsidios a servicios como el transporte o el agua, sin embargo, pese a que desde hace algunos años se instrumentan este tipo de medidas, no se ha presentado una modificación en el indicador de la concentración del ingreso, pues de acuerdo con Evalúa-DF, más del 45% de la población en la entidad se encuentra en situación de pobreza.

La Meta dos que establece la búsqueda del abatimiento en al menos la mitad del total de personas que se encuentran aquejadas por el flagelo de la pobreza extrema representa una Meta demasiado ambiciosa que difícilmente podrá alcanzarse para el final de la administración. En el *Estudio comparativo del gasto social del DF 2010-2011*, se da cuenta de que para el año 2011 habrá una caída del presupuesto en gasto social debido a que éste crecerá en un 4% mientras que la inflación de este año podría ubicarse en un 4.66%, dando muestra de la persistente caída que el poder adquisitivo de las personas ha venido experimentando desde hace ya cerca de tres décadas en el país. Es por eso que tomando en consideración que en el mejor de los casos un 10% del total de la población de la entidad perciba un ingreso vía transferencias económicas, resulta prácticamente imposible alcanzar esta Meta.

---

<sup>3</sup> <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bise/mexicocifras/default.aspx?ent=9>

Algo similar se podría mencionar respecto de la tercera Meta que propone reducir en un 50% el número de unidades territoriales en condición de muy alta marginación, ya que el establecimiento de múltiples programas ubicados en este tipo de unidades territoriales, como por ejemplo los distintos tipos de comedores y el de Mejoramiento de vivienda, por citar sólo dos ejemplos, no permitirán, *per se*, abatir los niveles de desigualdad que éstas padecen, pues hay que recordar que durante la administración pasada, aun cuando se dirigieron de manera preponderante todos los apoyos del PITDS a estas zonas, no se logró modificar su estatus en el nivel de marginación, por lo que al cambiar el enfoque, se torna aún más difícil alcanzar el objetivo.

La Meta 4 del PDS, referida a la extensión e institucionalización de un seguro de desempleo puede considerarse consolidada, lo que no obsta para buscar su mejoramiento. Como ya se mencionó en el capítulo II, el Seguro de desempleo representa un parteaguas a nivel nacional. Con él se avanza en los derechos sociales al asegurar al desempleado un mínimo de ingreso, sin embargo las restricciones presupuestales no permiten incluir al total de la población al cual estaría dirigido dicho apoyo, además de que sus criterios de selección son vulnerables. Los esfuerzos se fortalecen al sumar otros instrumentos que eventualmente promoverán que los desempleados se reinserten al mercado laboral con los programas de Microcréditos para Actividades Productivas para el Autoempleo; Apoyos a la micro, pequeña y mediana empresas, el Plan integral para la apertura rápida de negocios y el de Capacitación para el impulso de la economía social.

No obstante, la incidencia de estos programas en el mercado laboral se torna limitada si se analizan las acciones, montos y cobertura de cada uno de estos programas, además de que, la creación de puestos de trabajo se aleja del ámbito decisorio de un gobierno estatal o delegacional, circunscribiendo casi todas sus acciones al establecimiento de exenciones fiscales o facilidades

administrativas para el establecimiento de las empresas que, desafortunadamente, no proveen la cantidad de empleos que se necesitaría para terminar con el rezago.

Mantener el liderazgo del DF en cuanto al IDH en el país (Meta 5) , es un hecho que puede considerarse cumplido, pues de acuerdo con el Banco Mundial, desde la década de los años sesenta del siglo pasado,<sup>4</sup> la entidad ha presentado una tendencia al sostenimiento en esta posición, sin embargo es necesario recordar que esta situación no necesariamente se ha sustentado en acciones de equidad, pues en gran parte se debió al extremado centralismo practicado durante gran parte del régimen posrevolucionario, lo que ha permitido al DF tener una posición privilegiada. Esfuerzos como los programas de medicamentos y medicinas gratuitos y la creación de instituciones y de programas de becas con fines educativos, cuyos objetivos guardan una estrecha relación con los indicadores de la medición internacional, permiten inferir que el liderazgo en este sentido se mantendrá, no obstante, es importante subrayar que excluyendo a las delegaciones Benito Juárez, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, el resto han caído dentro de este “ranking”.<sup>5</sup>

Ahora bien, la Meta 6, que habla de la construcción por vez primera de un sistema de instrumentos para la exigibilidad de los derechos, pareciera haberse alcanzado, puesto que dentro de todas las reglas de operación de los programas sociales 2010, existe un apartado que señala los mecanismos a los que pueden recurrir los ciudadanos que consideran estar siendo excluidos de manera injustificada de los beneficios que otorgan los programas.

Desafortunadamente, el plano operativo de estos mecanismos presenta severas fallas, puesto que la persona que desee presentar una queja por considerar que se encuentra excluida de forma injustificada de los beneficios de

---

<sup>4</sup> Índice de Desarrollo humano municipal en México.  
(<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/eventos/images/Metepec.pdf>)

<sup>5</sup> Ángeles, G. IDH en la Ciudad de México. <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/articulos/octubre08/indice desarrollo humano.pdf>

alguna línea de acción, debe hacerlo ante la misma instancia que está negando el apoyo. Por otro lado, una buena parte de las exclusiones se deben a la falta de un presupuesto que permita establecer una cobertura universal del potencial grupo social al que se dirigen los objetivos de las líneas de acción, por lo que si no existe una ampliación presupuestaria será difícil modificar la situación de exclusión que padezca el potencial beneficiario. Por otro lado, como se señaló anteriormente, para que la exigibilidad pueda ser un hecho palpable hace falta la existencia de una entidad que cuente con las facultades jurídicas necesarias que obliguen, si así fuera el caso, a la dependencia que hubiera negado el apoyo o beneficio. En pocas palabras, exigibilidad sin justiciabilidad vuelve difícil alcanzar una concepción plena para el acceso a los bienes sociales bajo una óptica de derechos de ciudadanía.

Lograr la satisfacción de hasta un 85% de los usuarios que presentan quejas sobre los servicios que otorgan las diversas entidades de la administración capitalina (Meta 7), tal como está planteado, parecería ser un objetivo fácil de alcanzar, por lo que hay que preguntar, de todas las personas que se ven afectadas por un mal servicio ¿cuántas de ellas se toman la molestia de levantar una queja? Por otro lado, cabe aclarar que en estricto sentido, ésta no representaría una Meta con objetivos de índole social, sino de reestructura organizacional, por lo que el parámetro de esta Meta pudo haber sido “alcanzar la satisfacción de todos los usuarios que reciben algún servicio por parte de alguna dependencia del gobierno capitalino”, y no solamente dar respuesta a un determinado número de quejas presentadas.

Por lo que corresponde a la Meta vinculada al aumento de la participación ciudadana (Meta 8), se puede afirmar que prácticamente no existen avances en este sentido, pues de entre toda la panoplia de líneas de acción en materia de desarrollo social del DF, existen pocos casos, como el Programa comunitario para el mejoramiento barrial, o el Programa Presupuesto participativo de la delegación Iztapalapa, en los que la participación ciudadana representa un componente

imprescindible para su instrumentación, ya que en ambos casos se requiere de la conformación de asambleas vecinales en las cuales se decide el destino de los recursos; no obstante, se trata de un par de casos, de entre los poco más de tres centenares que en el año 2010 se instrumentaron en el DF.

La búsqueda del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (Meta 9), de igual forma, queda como un tema pendiente en ambos niveles de gobierno, pues si bien en el central existen líneas de acción como Financiamiento para la Asistencia e Integración Social del DF; Comedores públicos; Programa de atención a Jóvenes en Situación de Riesgo, entre otras, en los que existen vías para que las organizaciones participen, no son acciones que incidan en su consolidación; por el contrario, se podría estar llegando a un punto en donde las organizaciones dependan de su inclusión en estos proyectos para poder subsistir; algo que terminaría por minarlas.

La erradicación del analfabetismo (Meta 10), que de acuerdo con las cifras del Censo 2000 afectaba a 180,901 personas en el DF, cuenta en el ámbito delegacional con una línea de acción instrumentada por la delegación Iztacalco, mientras que por el lado del gobierno central es el programa Analfabetismo Cero, que pretende instaurar 160 centros de alfabetización y educación en las distintas delegaciones a partir del año 2010. Como se puede observar, el analfabetismo no es un problema que presente grandes proporciones en la entidad, sin embargo, Analfabetismo Cero surge hasta el cuarto año de la gestión, lo que podría ser sintomático de la falta de interés que este asunto presentó en la agenda gubernamental, por lo que el corto tiempo que queda para concluir la administración hace prever que la Meta no será alcanzada.

Por lo que corresponde a garantizar la asistencia de los infantes en los niveles de educación básica (Meta 11), la situación no se presenta de forma distinta, ya que el único programa del gobierno central que de manera específica

se dirigiría a asegurar la asistencia de los niños en la primaria y evitar la deserción en la secundaria, es el de Becas a niños en condiciones de vulnerabilidad social, el cual tiene un impacto extremadamente limitado (20 mil beneficiarios de una población total en el ciclo escolar 2008-2009 cercana al millón y medio de estudiantes<sup>6</sup>). Por lo que corresponde a las acciones delegacionales en la materia, no existen programas que busquen alcanzar este objetivo, puesto que las líneas de acción que instrumentan se limitan a incentivar el desempeño o a otorgar apoyos en especie (como suéteres o calzado, acciones que pueden incidir en la economía familiar), lo que no redundará en la permanencia de los menores en las escuelas. Con lo anterior se puede afirmar que la Meta 11 del PDS está lejos de alcanzarse.

Por otro lado, la Meta 12, que habla del establecimiento de un sistema de derechos asociados a la educación para el sistema público, ha presentado avances particularmente significativos por medio de Educación garantizada, el cual busca que el menor tenga asegurado un ingreso monetario para continuar con sus estudios en caso de que la persona que lo sostiene económicamente llegara a perder la vida. Si bien el presupuesto asignado por este programa se percibe como adecuado para su operación, habrá que pensar en otras alternativas que ayuden a consolidar dicho sistema. Asimismo, se tendrá que considerar para el rediseño de los programas a grupos que presentan una alta incidencia en deserción escolar, entre los que se encuentran: niños con discapacidad (24.5%), indígenas (21.7%) y madres adolescentes (que tienen entre 12 y 14 años), un dato que tanto el gobierno capitalino como la Unicef han detectado.<sup>7</sup>

Ahora bien, la búsqueda del abatimiento de la deserción escolar en el nivel medio superior (Meta 13), ha presentado avances gracias a la creación del IEMS y la ampliación de la oferta en el número de lugares disponibles que el Bachillerato a

---

<sup>6</sup> *Numeralia de Educación Básica en el DF*. Secretaría de Educación del DF.

<sup>7</sup> Todos los niños a la escuela. Unicef. En: [http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion\\_6891.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion_6891.htm)

distancia ofrece. Además, la instrumentación de los programas de becas Prepa Sí, como las del mismo Instituto, vienen a apoyar los esfuerzos en la materia; no obstante, como quedó apuntado anteriormente, el número de personas que siguen estando excluidas de este tipo de educación ronda los 270,000, una cifra nada menor.<sup>8</sup>

La educación superior también ha visto ampliada su oferta con la creación de la UACM, misma que gradualmente ha ido incrementando su cobertura merced la construcción de nuevos planteles; desafortunadamente, estas acciones solamente representan una contribución del 2.72%, con lo cual, los avances en la Meta 14 del PDS, que si bien simplemente establece como objetivo el aumento del número de espacios (con lo que no importaría si el aumento es considerable o exiguo), pueden apreciarse como pobres. A lo anterior también se suma el problema de la baja tasa de titulación que esta universidad presenta a casi diez años de su fundación, lo que nos lleva a afirmar que los problemas en materia educativa en los niveles medio superior y superior no se solucionarán con la ampliación en el número de plazas, también hace falta la vigilancia y elevación de la calidad en la educación impartida por el IEMS y la UACM.

Así como el problema del analfabetismo no adquiere grandes proporciones en el DF, la población indígena, al representar sólo el 3.2% del total de la entidad, absorbe una atención marginal por parte del gobierno capitalino. Lo anterior ha llevado a que la atención a sus problemas se postergue o se asuman acciones con una efectividad cuestionable. Por ejemplo, el cumplimiento de la Meta 15, que se propone incorporar la educación intercultural dentro del sistema educativo del DF, sólo cuenta con un par de líneas de acción: Analfabetismo Cero o la creación de 160 centros de alfabetización o de transformación educativa. Estas son acciones que no inciden en el sistema educativo del DF, lo que puede deberse a la falta de atribuciones del GDF en materia de aprobación de planes y programas de

---

<sup>8</sup> Véase el apartado de programas de apoyo a los jóvenes del capítulo 2.

estudio para las escuelas oficiales de educación básica; por consiguiente, los esfuerzos llevados a cabo podrían considerarse acciones limitadas para cumplir el objetivo.

La Meta 16: atención al 100% de las demandas de atención médica en el sistema de salud del DF, tiene un importante componente para su cumplimiento en el Programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos, el cual, tal y como la evaluación de este programa lo hacía notar en el año 2008, ha presentado diversas complicaciones y modificaciones con la introducción del Seguro Popular (SP) en la entidad. Por ejemplo, el SP cuenta con una lista de enfermedades y medicamentos dentro de su esquema básico que se sitúa muy por debajo cuando se le compara con la del programa local, que cubría todos los servicios de salud incluidos en los niveles primero, segundo y de especialidad.<sup>9</sup> Es así que ante la instrumentación del SP, la Meta difícilmente se alcanzará. Por otro lado, habrá que recalcar que pese a que el PSMMG contaba con una capacidad instalada para dar atención al 97% de las demandas, se vuelve necesario poner el acento en la calidad de los servicios, pues por citar sólo un caso, la falta de recursos o la negligencia médica ocasionaron la muerte o lesiones permanentes en diversos pacientes, tal y como lo expresa la recomendación 02/2009 de la Comisión de Derechos Humanos del DF.

Consolidación del sistema universal de vacunación a niños y niñas menores de cinco años, es la Meta 17 del PDS. La vacunación universal no es propiamente un programa social del gobierno capitalino, puesto que esta estrategia, nacida en el año de 1991, se encuadra dentro de los parámetros del Sistema Nacional de Salud. Cabe apuntar que la vacunación universal como política sanitaria busca proveer protección específica permanente a toda la población de la capital del país, con énfasis en menores de 8 años, mujeres embarazadas y en edad fértil. En el DF, de septiembre de 2009 a julio de 2010, se han aplicado 699,924 dosis de

---

<sup>9</sup> Véanse las pp. 57 y 58 de la evaluación del PSMMG, contratada por Evalúa-DF.

vacuna pentavalente a celular, 55,712 dosis de ÁCG, 78,584 dosis de Sarampión Rubéola, 94,821 dosis de Parotiditis a población de 1 a 4 años de edad, 434,145 dosis en mujeres en edad fértil con prioridad a las embarazadas y 201,259 dosis de vacuna antineumocócica heptavalente,<sup>10</sup> sin embargo no se especifica cuántas fueron dirigidas a menores de cinco años.

En lo correspondiente a la Meta 18, que busca establecer un Diagnóstico integral de salud de las personas mayores de 60 años, a partir del año 2007, con la creación del Instituto de atención a los adultos mayores, el GDF logró avanzar en la consolidación de este proceso, puesto que la pensión que se entrega a cada adulto mayor de 68 años, se acompaña de la prestación de servicios de salud y la entrega de medicamentos de forma gratuita. Sin embargo, habrá que recordar que un adulto mayor, es una persona que alcanza los 60 años de edad, por lo que el grupo que se ubica entre los 60 y los 67 años no se encontraría recibiendo la misma atención que los mayores de 68, pese a que como ya se mencionó, los problemas de salud relacionados con la edad son similares desde el momento en el que se adquiere la categoría de adulto mayor.

Es importante detenernos en este punto para mencionar que si bien la delegación Tlalpan cuenta con un programa para dotar de diversos tipos de prótesis (auditivos, ortopédicos, etc.) a los adultos mayores, en realidad ninguna delegación se encontraría encaminada a establecer un sistema de diagnóstico en salud ni para los mayores de 68 y mucho menos para los mayores de 60. En todo caso cabe resaltar las acciones que el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores está llevando a cabo, como por ejemplo, la realización de diversos estudios relacionados con las condiciones de salud de los adultos mayores, como por ejemplo: Prevalencia de demencia en adultos mayores de la Ciudad de México,<sup>11</sup> Déficit auditivo asociado a deterioro cognitivo en adultos mayores de

---

<sup>10</sup> Cuarto informe de gobierno de Marcelo Ebrard, pp. 88-92.

[http://www.df.gob.mx/wb/gdf/ejes\\_estrategicos\\_4](http://www.df.gob.mx/wb/gdf/ejes_estrategicos_4)

<sup>11</sup> <http://www.adultomayor.df.gob.mx/documentos/demencia.pdf>

menos de 80 años<sup>12</sup> y Desnutrición en adultos mayores de 70 años residentes en el DF.<sup>13</sup>

Por lo que corresponde a la Meta 19, que establece: ofrecer atención médica gratuita a las zonas de muy alta, alta y media marginación, salvo por los esfuerzos realizados por algunas delegaciones, entre ellas Coyoacán, que han creado brigadas de bienestar comunitario para acercar los servicios de salud en las zonas señaladas, así como por la participación de los denominados medibuses que cuentan con servicios de laboratorio y mastógrafo, no se perciben acciones más trascendentes para alcanzar el objetivo señalado.

Sobre la Meta 20: Erradicar la desnutrición y disminuir el número de personas con sobrepeso y obesidad, se puede mencionar lo siguiente. Se observa la presencia de diversas líneas de acción encaminadas a eliminar la desnutrición que afecta, por lo menos, al 5% de la población total del país,<sup>14</sup> por medio de las diversas modalidades de comedores instalados en las zonas de mayor marginación de la ciudad, sin embargo, este es un problema que poco a poco ha ido perdiendo importancia,<sup>15</sup> siendo suplantado por el problema de la obesidad, el cual, sin embargo, presenta una especie de olvido por parte de los dos niveles de la administración local, pues pese a la epidemia de sobrepeso que padece la población que puede alcanzar a cerca del 65%,<sup>16</sup> no se cuenta con acciones que busquen revertir este tipo de problemas, mucho menos los que conjugan problemas de obesidad con problemas de desnutrición.

---

<sup>12</sup> <http://www.adultomayor.df.gob.mx/documentos/audicion.pdf>

<sup>13</sup> <http://www.adultomayor.df.gob.mx/documentos/desnutricion.pdf>

<sup>14</sup> La desnutrición afecta al 5% de la población e México. *El país*. 10 de julio del 2008.

<sup>15</sup> La radiografía de la obesidad en México. *El Universal*. 19 de marzo del 2010.

<sup>16</sup> Véase: *Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*. Coneval, México, julio del 2009, p. 22

Eliminar el rezago en vivienda con atención especial a los grupos vulnerables, es el objetivo de la Meta 21. Si bien el Instituto de vivienda del DF cuenta con programas como Vivienda en conjunto o Mejoramiento de vivienda, cuyas reglas de operación estipulan que serán sujetos de crédito las personas que se incluyen dentro de los denominados grupos vulnerables (adultos mayores, madres solteras, indígenas, etc.), no hay una línea de acción ni del gobierno central ni delegacional, enfocada de manera específica a la creación de vivienda ex profeso para estos sectores, pues como se recoge de las evaluaciones realizadas a los dos programas señalados, “no se ha caracterizado al tipo de población denominada como *sujetos prioritarios de crédito*... En todos los casos, si se llega a beneficiar a algunos de estos sectores se debe a que ellos acuden a solicitar el crédito”.<sup>17</sup> Asimismo, **“No están establecidas líneas de acción que impliquen que el organismo incida de manera dirigida a los sectores de población menos favorecidos** para la promoción del acceso a la vivienda, se atiende a población que lo solicita esencialmente a través de las organizaciones sociales y eventualmente a través de la Bolsa de Vivienda”.<sup>18</sup> Es así que en general, los sectores vulnerables no se ven beneficiados por este tipo de programas, solamente algunos miembros de estos grupos al cumplir con los requisitos estipulados en cada caso.

La Meta 22, enfocada a profundizar, extender y consolidar el mejoramiento de viviendas en lote familiar, ha presentado ligeros avances particularmente relacionados con los programas Ollin Callan, instrumentado por la PROSOC, así como por las cinco líneas de acción que instrumenta el Instituto de Vivienda del DF (INVI). No obstante, si se considera que en el DF pueden existir alrededor de 2 millones 200 mil viviendas<sup>19</sup> de las cuales, una buena cantidad tiene varios años de antigüedad, el número de acciones emprendidas para revertir el deterioro o

---

<sup>17</sup> Fomento solidario de la vivienda, A.C. *evaluación externa del programa de mejoramiento de vivienda del instituto de vivienda del DF*. Evalúa-DF, México, 2009, p. 35 (cursivas en el original).

<sup>18</sup> Casa y Ciudad. *Evaluación de diseño y operación del programa de vivienda en conjunto*. Evalúa-DF, México, 2009, p. 90 (resaltado en el original).

<sup>19</sup> <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?ent=09>

para sustituir viviendas tan solo en el año 2010 tiene una cobertura marginal. Más aún al tomar en consideración que durante el ejercicio 2009 no fue posible cumplir la Meta programada de atender 850 unidades habitacionales, debido a la crisis económica que azotó el país y que afectó al presupuesto de la Ciudad de México.<sup>20</sup>

Ahora bien, las Metas 23, 24 y 25 del PDS, tienen un objetivo compartido: alcanzar la equidad de género. En este sentido, la primera de éstas busca reducir en al menos un tercio las brechas de desigualdad que se presentan entre hombres y mujeres en distintos ámbitos como el económico o el educativo, no obstante, como ya ha quedado apuntado, las mayor parte de las acciones del gobierno central se encuadran básicamente en el establecimiento y reformulación de normas y procedimientos de tipo administrativo y legal que se vuelven insuficientes para alcanzar el cometido, puesto que modificar costumbres que se encuentran tan arraigadas en el ánimo popular no es una tarea que se pueda llevar a cabo con este tipo de medidas.

Esto es algo que también aplica a las leyes que penalizan la violencia ejercida en contra de las mujeres, pues como se ha podido observar, los casos de homicidios en contra de este sector han presentado una tendencia al alza desde entre los años 2003 y 2008.<sup>21</sup> Es por eso que estas medidas se tienen que acompañar de otras que permitan modificar de forma sustancial las inequidades que actualmente padecen las mujeres.

Con esto no se resta importancia a acciones como la despenalización de la interrupción del embarazo antes de la décima segunda semana de gestación, que hace válido el derecho de las mujeres a decidir lo que consideren más apropiado

---

<sup>20</sup> <http://www.prosoc.df.gob.mx/psuh2010/OLLIN%20CALLAN%202010.pdf>

<sup>21</sup> INEGI. "Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Datos del DF. 25/11/2010.

en materia reproductiva, sin embargo se requiere de acciones más efectivas para alcanzar los objetivos planteados en materia de equidad de género.

Respecto a la Meta 26, “Incrementar en un 50% los servicios proporcionados por la red de Unidades de Atención a la Violencia Familiar, así como consolidar, extender y profundización el acceso de las mujeres al Seguro contra la Violencia”, uno de los aspectos positivos es que las Unidades de Atención han aumentado la capacidad de las mujeres de denunciar abusos familiares. Es importante señalar que no sólo las mujeres son atendidas sino que se ha logrado atender a hombres generadores de violencia. Si bien las Unidades de atención han crecido, la demanda de servicios es mayor. El seguro contra la violencia familiar tiene estipulado para 2010 apoyar al menos a 500 mujeres con \$1537.00 mensuales por un año, para ello su presupuesto asignado este año es de 18 millones 600 mil pesos; hasta mayo de este año las beneficiarias sumaban cerca de 2500 mujeres. Las delegaciones atienden este tema con programas como el señalado en la Meta previa, pero no directamente vinculado a la red de unidades de atención.

“Avanzar hacia una ciudad amigable y segura con las niñas y los niños, guiar las políticas y programas con base en el interés superior de la infancia y abatir las diferentes formas y modalidades de maltrato infantil”, es la Meta 27. Aunque en las 16 delegaciones se tienen programas sociales enfocados para atender a la niñez, ningún programa promueve el abatimiento del maltrato contra las niñas y los niños. En el caso del Gobierno del Distrito Federal se cuenta con programas sociales dirigidos a la niñez, como: “Por una cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa”; “Programa de actualización, certificación y profesionalización docente para las personas que imparten educación preescolar, a las niñas y los niños inscritos en los centros de atención a la infancia en el DF”; “Mejoramiento de la vivienda”; “Medicina Tradicional”; “Apoyo a Personas con discapacidad”; “Desayunos escolares”; “Entrega de despensas; “Becas escolares a niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad social”; “Educación garantizada”;

“Hijos e hijas de la Ciudad”; “Niñ@s talento”; “Potencialidades”; “Entrega de Juguetes a niñas y niños en situación de vulnerabilidad”. Sólo en el caso del primer programa (Por una cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa) se observa un vínculo con la meta.

De la Meta 28, “reducir a la mitad el número de jóvenes que no estudian ni trabajan en las zonas de mayor marginación o conflictividad social de la ciudad”, se observa que la alta demanda de espacios educativos y laborales para jóvenes no permite que los programas dirigidos a este sector, solucionen este problema ni logren reducirlo a la mitad. Los principales programas dirigidos a jóvenes son: Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo; Jóvenes en impulso; Empleo Juvenil de verano; Creación joven; Entrega de bicicletas; Bachillerato a Distancia; Prepa Sí; la oferta educativa de las universidades públicas del DF principalmente la UACM; Asistentes educativos del programa integral del estudiante; Seguro contra accidentes Va Segur@; Becas del sistema de Bachillerato; Coinversión Social para el DF. Las demarcaciones territoriales cuentan con programas enfocados a la no deserción en la educación de jóvenes, pero no presentan programas enfocados a la inserción en la escuela o al trabajo, de las y los jóvenes.

“Reducir las brechas de desigualdad en el goce de los derechos para las personas con discapacidad, garantizar su plena accesibilidad en la infraestructura urbana, servicios públicos y establecimientos mercantiles, así como tender hacia la universalización del apoyo económico para las personas con discapacidad“, es la Meta 29. Al respecto se observa que las delegaciones atienden el tema de Discapacidad mediante transferencias monetarias y/o en especie para mejorar la calidad de vida de este grupo vulnerable, por ejemplo el "Programa delegacional de Atención a Personas con Discapacidad en Iztapalapa", tiene por objetivo “entregar un apoyo alimentario bimestral a las personas con algún tipo de discapacidad”. Sin embargo, las delegaciones no tienen programas de desarrollo social enfocados a mantener y construir infraestructura urbana para el uso y movilidad de las personas con discapacidad. La universalización de derechos

sociales a personas con discapacidad se ve fuertemente limitada merced el factor presupuestal, que limita la provisión de la ayuda económica para las personas con discapacidad.

“Visibilizar la discriminación por 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“ (Meta 30). Los programas del gobierno central y los delegacionales, no son específicos en cuanto a la atención de esta meta.

“Abatimiento del rezago en la dotación de infraestructura de atención de la infancia, particularmente entre 0 y 3 años de edad” (Meta 31). En 10 delegaciones se han creado Centros de Desarrollo Infantil con base en los programas sociales dispuestos para tal fin; mientras que en el gobierno central no se detectan programas específicos para este rubro.

De la Meta 32: “cerrar en al menos un tercio las brechas de desigualdad entre indígenas y no indígenas en educación, ingresos, salud, vivienda y patrimonio“, los esfuerzos que hay en la materia son limitados, básicamente centrándose en el otorgamiento de ayudas económicas o bien, no se cuenta con una clara orientación para la atención de este sector. En el caso de los gobiernos delegacionales, no se presentaron programas sociales durante el año 2010 que atendieran a la población indígena.

La Meta 33 se refiere a la “reducción del número de quejas condominales y mejora de las condiciones de convivencia y de cultura condominal“. El informe de actividades 2009 de la PROSOC, no permite establecer una tendencia para valorar el grado de cumplimiento de esta Meta, pues mientras que en el año 2007 se presentó un ligero incremento del 3.4% respecto del año previo, para el año siguiente la cifra volvió a presentar una reducción del 7% respecto del año base de

este informe. Los gobiernos delegacionales no presentan programas sociales que atiendan esta meta.

De la Meta 34: “disminuir en por lo menos 10% el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilegales”, sólo hay un programa social delegacional que se enfoca a las adicciones y es "Servicio de Atención en el Centro Contra las Adicciones en Azcapotzalco". En el gobierno central, el programa “Jóvenes en Impulso” considera alentar proyectos de fiestas sin alcohol; en cuanto al tabaquismo solo se tiene la ley de protección a los no fumadores; tampoco se encuentran en los programas del gobierno central acciones encaminadas a reducir el consumo de drogas a excepción del programa de asistencia y reinserción social que puede financiar proyectos de rehabilitación a personas con problemas de drogadicción. Por consiguiente, se muestra difícil alcanzar este objetivo.

Respecto a la Meta 35: “incrementar la reinserción social digna y con derechos de las personas abandonadas o en situación de calle“, hay programas delegacionales como "Apoyo a Mujeres que se encuentran en estado de abandono en Cuauhtémoc"; sin embargo, en sentido estricto, no existe una reinserción social para las personas abandonadas o en situación de calle, pues lo que hay son programas dirigidos a atender algunos de sus síntomas. El programa del gobierno central, de Atención Preventiva y Emergente a personas afectadas por contingencias o vulnerabilidad social tiene mucho potencial pero carece de suficiente apoyo financiero para consolidar su reinserción; por otro lado, la vertiente de Atención social Emergente (que opera 24 hrs al día) de este programa procura atender a estas poblaciones otorgándoles alimentación, servicio médico y vestido.

“Mejora cualitativa de la recuperación y apropiación ciudadana de los espacios públicos” es la Meta 36, de la que se observa que algunos programas sociales se destinan al mantenimiento de infraestructura social, específicamente a deportivos y centros culturales. En Cuajimalpa, 11 de sus 16 programas están

canalizados para apoyar a centros deportivos y culturales para la población abierta; es decir, no se localizan programas delegacionales ex profeso para la recuperación y apropiación del espacio público, pero los centros culturales y deportivos podrían cumplir esta finalidad en tanto espacios de vinculación social para los habitantes de las diferentes delegaciones. En cuanto al gobierno central, el programa Jóvenes en Impulso contempla la realización de proyectos de ésta índole; por otro lado, el programa Red para el Desarrollo Cultural Comunitario de la Ciudad de México, fomenta en su tercer objetivo el rescate de espacios públicos. No obstante, el que presenta un mejor abordaje del problema es el programa de Mejoramiento Barrial que estipula en su objetivo esta vertiente de actuación. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda cuenta con el Defensor del Espacio Público, que apoya gestiones ciudadanas para el cuidado del espacio común. Aún con este conjunto de programas sociales delegacionales y de Gobierno Central no se evidencia un avance en la recuperación de los espacios públicos.

Respecto a la Meta 37: “ampliar el reconocimiento y uso público de las lenguas indígenas”, se ha limitado al náhuatl; así, en el año 2008 se llevó a cabo la repartición de diccionarios náhuatl-español en las dependencias gubernamentales y en los planteles de educación básica, asimismo se impulsó aunque el proyecto quedó trunco, el estudio por parte de los funcionarios de la administración capitalina del aprendizaje de náhuatl para estar en posibilidades de brindar atención a la población indígena tomando en cuenta el aspecto comunicativo, no obstante, estas acciones no han logrado avanzar.

“Extender el deporte comunitario como factor para mejorar la salud pública, la convivencia familiar, comunitaria y social, así como recuperar espacios públicos para incrementar la activación física de los habitantes de la ciudad” (Meta 38). Si bien es cierto que hay programas enfocados al deporte en las delegaciones sólo en 4 se tienen programas de deporte para la población abierta, por ejemplo, “acciones de fomento deportivo a la población abierta en Azcapotzalco”, su

objetivo es: “fomentar, coordinar y supervisar actividades deportivas y administrar los centros deportivos para el mejor aprovechamiento de las instalaciones”. No hay programas a nivel central que procuren estas acciones, no obstante su relevancia.

Respecto a la Meta 39: “mejorar la posición del Distrito Federal en el medallero de la Olimpiada Nacional“, el fomento que se da a este rubro es becando a deportistas, equipos y entrenadores destacados que hayan ganado alguna medalla en dicho evento, es decir se premia a los deportistas en vías de consolidación pero no se procura su formación desde las etapas tempranas de la vida. Hay programas delegacionales en Azcapotzalco y Milpa Alta que apoyan a deportistas de alto rendimiento y en Cuauhtémoc e Iztacalco a deportistas destacados.

La Meta 40 se refiere a la ampliación de prestación de servicios por vía telefónica. Si bien la mayor parte de las dependencias que cuentan con programas cuya relevancia puede medirse por el número de beneficiarios o por el presupuesto invertido en ellos, en la mayoría de casos es mediante Locatel que se otorgan los procedimientos de quejas de inconformidad o de solicitud de información de los programas. La totalidad de las delegaciones cuentan con un número telefónico para la atención ciudadana referente a los servicios públicos que brindan.

“Incrementar el número de hogares que disponen de computadoras y aumentar el número de personas con acceso gratuito a internet“, es la Meta 41. Durante los primeros años de la presente administración, mediante un fideicomiso se buscó dotar, al menos en el área del primer cuadro de la Ciudad, de servicios de internet inalámbrico, pero las restricciones y recortes presupuestales llevaron a cancelar este servicio. Por otro lado, en el caso del programa de Bachillerato a distancia el acceso a Internet representa un requisito más que un apoyo, no obstante hay que considerar que el acceso a internet todavía representa altos

costos para grandes sectores de la población. No hay programas sociales delegacionales que atiendan este tema.

“Disminuir los niveles de contaminantes y partículas suspendidas por el aire, así como reducción de 10 mil toneladas de emisiones anuales en el sector industrial (Meta 42)”. Las acciones que presentan una gran relevancia en la disminución de contaminantes son las vinculadas al transporte público como el Metrobús o el Metro, por ejemplo, en el caso del primero se ha logrado una reducción de 80 mil toneladas durante sus primeros cinco años de actuación.

De la Meta 43 relativa a “mejorar la imagen urbana de la ciudad y disminuir el déficit de área verde por habitante”, se puede señalar que en el ámbito delegacional existe un programa llamado “Cambiando el rostro de Iztapalapa”, cuyo objetivo es “contribuir a la protección social de la población afectada por el desempleo mediante la entrega de apoyos temporales a su ingreso por su participación en proyectos de desarrollo comunitario y mejoramiento de la imagen urbana de su comunidad”. Por el lado del gobierno central, existen diversos programas que buscan atender la problemática de la imagen urbana, no obstante, el mismo GDF, por intermediación del Instituto de la Juventud ha impulsado programas o concursos de grafiti, el cual, si bien es cierto que representa un medio de expresión juvenil, también llega a perjudicar la imagen de la ciudad.

“Reducción del porcentaje de sobreexplotación de los mantos acuíferos del 35 al 20%, mediante la recarga con agua pluvial y residual tratada” es la Meta 44. Esta Meta solo se encuentra detallada como uno de los objetivos del programa Ollin Callan, sin embargo, como lo detalla la Evaluación del agua, encargada por Evalúa-DF, esta situación no se ha modificado en los primeros cuatro años de la presente administración. No hay programas sociales que atiendan este rubro en el ámbito delegacional, lo que puede relacionarse con la falta de atribuciones para este ámbito de gobierno en dicho tema.

La Meta 45 se refiere a la “dotación homogénea de 200 litros diarios por habitante en todo el Distrito Federal”. De igual forma que con la Meta anterior, este objetivo no se ha logrado alcanzar pues sigue presentándose una dotación inequitativa del líquido en diversas zonas de la ciudad, lo que incide de manera directa en una baja de la calidad de vida de los habitantes de esta entidad.

“Reducción de la demanda actual de agua en 2.2 metros cúbicos por segundo y reducción del 10% de las fugas”, es la Meta 46. Nuevamente, la evaluación realizada por EVALÚA-DF indica que el número de fugas sí se ha reducido en un 2%<sup>22</sup>, aunque las cifras expuestas no se limitan a datos de la presente administración.

La Meta 47 se refiere a la “reducción para la población usuaria del transporte público en un tercio del tiempo actual de traslado”. La construcción de las dos primeras líneas del Metrobús así como el proyecto del Tren Suburbano (aunque el DF, solo haya participado de manera marginal en su construcción y puesta en marcha por tratarse de un proyecto del gobierno federal) son proyectos que han coadyuvado a disminuir los tiempos de traslado de las personas; asimismo, cabe señalar la participación de la Red de transporte de Pasajeros con la introducción de derroteros en la modalidad de servicio expreso, sin embargo, aún persisten amplias zonas de la ciudad que no cuentan con sistemas de transporte que permitan integrar sus logros a la Meta propuesta hasta este momento. No hay programas sociales delegacionales vinculados con el transporte público.

En la Meta 48 se enuncia: “Construir el Sistema de Evaluación Externa de la Política Social a través de la puesta en marcha y funcionamiento del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social”, la cual fue cumplida totalmente con la creación del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (EVALÚA DF)

---

<sup>22</sup> Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal, Evalúa-DF, México, Mayo 2010, p. 171.

en 2008. A partir de ese año y hasta la fecha EVALÚA DF ha promovido la realización de evaluaciones externas a programas sociales delegacionales y del gobierno del Distrito Federal.

En relación a la Meta 49: “fortalecer el Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO), integrando la totalidad de la información en materia social y garantizando su acceso público a través de internet“, a partir del año 2007, en el SIDESO se publican las reglas de operación de los programas sociales delegacionales y del gobierno central. Este es otro de los avances significativos que se han presentado en la materia, pues de esta manera se puede tener acceso a una gran cantidad de información como pueden ser los requisitos de los programas, las características de cada uno de ellos, los padrones de beneficiarios, las evaluaciones y estudios realizados, entre otros. De esta forma se consigue, además, transparentar la gestión pública en materia social. En este sentido, de acuerdo con el último Informe sobre verificación de padrones de beneficiarios que lleva a cabo Evalúa-DF manifiesta que de los 440 padrones correspondientes al año 2009, hasta el 30 de noviembre del presente año se había alcanzado un porcentaje del 71% de padrones publicados, aunque la mayor parte de ellos (238), se llevó a cabo fuera de tiempo y existiendo todavía un rezago de 127.

Finalmente, “construir el Sistema de Desarrollo Social del Distrito Federal en donde se articulen y complementen las políticas y programas del Gobierno Central y de las Delegaciones, cuente con perspectiva metropolitana y apunte a la creciente universalización de los programas sociales delegacionales, así como a la profundización de las políticas de calidad de vida territorial“, es la Meta 50, la cual se encuentra en proceso de consolidación puesto que la estrategia que intentaría dar cumplimiento con ella es la denominada Red Ángel, la cual integrará en una sola base de datos los nombres y características socioeconómicas de cada uno de los beneficiarios de los distintos programas que tanto a nivel delegacional como central se instrumentan.

## **OMISIONES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DF.**

Como se pudo observar al analizar el grado de avance de cada una de las Metas del PDS, prácticamente no existe algún tema social que se encuentre ausente o no reciba atención por parte del GDF en sus dos niveles, sin embargo sí se pueden resaltar algunas de sus limitaciones en cuanto a los objetivos u orientaciones que poseen, lo que en estricto sentido da cuenta de la falta de efectividad que las líneas de acción han tenido, pudiendo llevar a preservar las condiciones de inequidad y de marginación que padecen amplios sectores de la población.

Comencemos por mencionar que, pese a que a partir de la pasada administración se intentó buscar la universalización de los apoyos sociales, son pocas las líneas de acción que han cumplido con este objetivo como la Pensión para adultos mayores, o la atención médica y los medicamentos gratuitos para las personas que no cuentan con algún esquema de seguridad social, por citar sólo dos ejemplos. Sin embargo habrá que apuntar que las poblaciones a las que se encuentran dirigidas estos programas se encuentran demasiado acotadas o bien podrían estar siendo dirigidas a sectores que no padecen una situación de pobreza tan acuciante como otros grupos.

Lo anterior se sustenta en el hecho de que salvo por las limitaciones presupuestarias, no se justifica la eliminación de los beneficios de una prestación como la pensión para adultos mayores a cerca de la mitad de la población que es considerada como adulto mayor. Tampoco se explicita por qué el seguro de desempleo puede aceptar entre sus beneficiarios a personas que no laboraron en empresas con un domicilio en el DF por encontrarse trabajando en el extranjero, pero sí excluye a las personas que pueden perder su empleo en el sector informal dentro de la entidad. Por otro lado, el programa Prepa sí, que se supone busca abatir el abandono escolar podría estar dirigiendo la mayor parte de los recursos a

los jóvenes que cuentan con mejores niveles de vida o bien, a personas que se conducen bajo la ley del menor esfuerzo, generando una especie de abulia entre las personas que se conforman con obtener salificaciones bajas pero aprobatorias, si esto les garantiza una prestación económica mínima (una especie de free rider).

Programas como Prepa Sí, si bien pueden alcanzar altos niveles de cobertura, dejan de lado temas como el de la calidad, privilegiando solamente los aspectos cuantitativos, sin tomar en cuenta que la entrega de una transferencia económica cuyos recursos pueden tener una incidencia marginal en el ingreso de las personas y sus familias, no permitirá modificar las condiciones de pobreza y desigualdad de las personas, al menos en el mediano plazo.

De seguir en esta tónica, las exclusiones e inequidades se perpetúan, infringiendo los principios que la propia LDS estipula, por lo que sería necesario evaluar la pertinencia de seguir privilegiando el enfoque universal cuando las limitaciones presupuestarias u organizacionales no permiten alcanzarlo.

Asimismo es recomendable demostrar con hechos, y no sólo con discursos, un mayor interés en temas sustantivos como en el caso ambiental, en donde si bien han existido esfuerzos considerables como la puesta en marcha de modelos alternativos y altamente eficientes de transporte como el Metro o el Metrobús, existen acciones que parecerían ser el producto de una esquizofrenia gubernamental al impulsar proyectos como la Supervía que privilegia el transporte particular. O bien, omisiones que pueden hacerse presente con la falta de aplicación de las normas en materia ambiental que, entre otros efectos, ha llevado al espectacular crecimiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en suelo de conservación.

Por otro lado, es importante mencionar que la integralidad de la que se habla en la LDS, no implica la existencia de cientos de líneas de acción. Lo que hace falta es el diseño de una estrategia que desde el principio propugne por una

sinergia realmente efectiva; pues la única estrategia que de alguna manera cuenta con esta visión es la pensión para los mayores de 68 años, en donde se conjuntan la atención médica con la transferencia económica. Lejos de esto, se ha pretendido que de manera espontánea, los beneficios de los centenares de líneas de acción, se conjunten para alcanzar esa atención integral.

Es por eso que reviste tanta importancia la realización de diagnósticos para conocer cuáles son los problemas más importantes y cuáles requieren una atención expedita. Ahora bien, por el lado del diseño, se deben idear estrategias que busquen realmente incidir en el problema, sin que ello necesariamente implique el otorgamiento de transferencias económicas exiguas; o bien, la dotación de ciertos elementos, en donde, si el GDF otorga útiles y uniformes, las delegaciones concedan zapatos y suéteres. Habrá que ser muy claros. De esta forma, difícilmente se modificarán las situaciones que han mantenido a grandes sectores de la sociedad sumidos en la pobreza y la marginación.

En consecuencia, los mayores recursos deberían ser dirigidos a la atención de los aspectos que inciden en el carácter vulnerable de las personas como la atención médica, algo que también podría aplicar al programa Prepa sí, que se supone busca abatir el abandono escolar, sin embargo, los recursos podrían estar siendo dirigidos a las personas con mejores niveles de vida o bien, a las personas que se conducen bajo la ley del menor esfuerzo, generando una especie de abulia entre las personas que se conforman con ese ingreso para subsistir.

Estos programas, si bien pueden alcanzar altos niveles de cobertura, están dejando de lado el tema de la calidad, privilegiando solamente las cifras cuantitativas, sin tomar en cuenta que la entrega de una transferencia económica cuyos recursos pueden tener una incidencia marginal en el ingreso económico desagregado de las personas y sus familias no remediará de manera automática los niveles de desigualdad de las personas.

Asimismo es recomendable demostrar con hechos, y no solo con discursos, mayor interés en temas sustantivos como en el caso ambiental, en donde si bien han existido esfuerzos considerables como la puesta en marcha de modelos alternativos y altamente eficientes de transporte como el Metro o el Metrobús, existen acciones que parecerían ser el producto de una estrategia gubernamental que deja de lado el aspecto social cuando se impulsan proyectos como la Supervía que privilegia el transporte particular. Las omisiones también están presentes ante la falta de aplicación de las normas en materia ambiental que, entre otros efectos, ha llevado al espectacular crecimiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en suelo de conservación (nada menos la delegación Xochimilco cuenta con más de 300 asentamientos de este tipo).<sup>23</sup>

Es importante mencionar, de igual forma, que la integralidad de la que se habla en la LDS, no se genera en la existencia de múltiples líneas de acción con líneas diversas. Hace falta el diseño de una estrategia que desde el principio propugne por una sinergia realmente efectiva; ya que la única estrategia que de alguna manera cuenta con esta visión es la que se vincula a la pensión para los mayores de 68 años, al conjuntar la atención médica con la transferencia económica. Lejos de esto, se ha pretendido que de manera espontánea, los beneficios de los centenares de líneas de acción, se conjunten para alcanzar esa atención integral.

De ahí la importancia de la realización de diagnósticos para conocer: cuáles son los problemas más importantes y cuáles requieren una atención expedita. Ahora bien, por el lado del diseño, se deben idear estrategias que busquen realmente incidir en el problema, sin que ello necesariamente implique el otorgamiento de transferencias económicas exiguas; o bien, la dotación de ciertos elementos, en donde, si el gobierno central otorga útiles y uniformes, las delegaciones concedan zapatos y suéteres. De esta forma, difícilmente se

---

<sup>23</sup> [http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetam/mayo05\\_06\\_53ter.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetam/mayo05_06_53ter.pdf)

modificarán las situaciones que han mantenido a grandes sectores de la sociedad sumidos en la pobreza y la marginación.

En los artículos 32 al 38 de la LDS, se instruye que todos los programas sociales de la Administración Pública del Distrito Federal deberán enmarcarse en los principios de dicha ley; ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo Social de la entidad y contar con lineamientos y mecanismos de operación, en los que al menos se mencione la entidad o dependencia responsable, los objetivos y alcances, las metas físicas, programación presupuestal, los requisitos y procedimientos de acceso, los procedimientos de queja o inconformidad, los mecanismos de evaluación e indicadores, y las formas de participación social y articulación con otros programas sociales. La Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, es el órgano que debe promover el diseño complementario de programas sociales entre los ámbitos de gobierno; también se requiere establecer con claridad las atribuciones del gobierno central, de las delegaciones y las concurrentes y complementarias, en la normatividad, que oriente el diseño de programas sociales de cada ámbito de gobierno.

En éste y otros estudios realizados por EVALÚA-DF, se ha identificado des-coordinación entre los programas sociales del gobierno central y los de las delegaciones. De manera extendida, los gobiernos de las demarcaciones territoriales replican en menor escala los programas diseñados y operados por el gobierno central, lo que provoca más que complementariedad, competencia entre programas de los ámbitos de gobierno en función de grupos poblacionales diversos, lo que podría tornarse en prácticas clientelares más que trabajo coordinado en torno al bienestar social.

Ejemplo de lo anterior, es que el Gobierno del Distrito Federal, otorga a partir de 2009 las pensiones a personas mayores de 68 años (entre 2001 y 2008 era a partir de 70 años); mientras que en la mayoría de las demarcaciones

territoriales, se cuenta con programas análogos, que atienden rangos de edad menores a la del gobierno central, pero que distan de ser universales: son delimitados en la población que atienden, además que los montos otorgados son menores al de la Pensión Universal para Adultos Mayores (ver cuadro 2 del capítulo 3).

Por otra parte, en el capítulo tres de este trabajo, relativo a los programas sociales delegacionales, se observa que la mayoría de éstos, son de transferencia, y en menor cantidad se localizan los de infraestructura y prestación de servicios sociales. Estos programas sociales delegacionales de transferencias, se aprecian dispersos, con una tendencia a incrementar coberturas (muy baja aún así) en tanto se disminuyen los montos para los apoyos (becas cada vez más pequeñas, créditos de menor cuantía), lo que significa que son programas sociales de impacto marginal o nulo en el bienestar de la población.

No existen programas sociales delegacionales que explícitamente en el diseño y de manera efectiva en la operación, se puedan considerar de carácter universal, algunos programas sociales presentan focalización territorial y la mayoría son focalizados poblacionalmente y que son correlativos con los de transferencia; este predominio, contraviene los objetivos de la propia LDS y con ello, el tipo de políticas sociales que se pretende impulsar desde las instancias de gobierno de la Ciudad de México en contraposición de la política social dominante en el ámbito federal.

La atención de la problemática y demandas sociales en los dos ámbitos de gobierno, central y delegacional, ha sido preponderantemente a través de programas de transferencias (monetarias o en especie), de manera acotada, sin generar estrategias multidimensionales de política social, esto es incorporando las orientaciones de la LDS en materia de integralidad de las políticas y programas sociales territoriales, entendida como la articulación y complementariedad entre cada uno (de los ámbitos de gobierno) para el logro de una planeación y ejecución

multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos”, así como hacia su efectividad, como obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impactos.