



México DF, a 16 de mayo de 2011
CEDS/DG/0899/2011

**DIP. ALEJANDRO LÓPEZ VILLANUEVA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
PRESENTE**

Plaza de la Constitución # 7. Oficina 402

Con fundamento en el artículo 42 C, fracción XVII de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, así como en el artículo 26, fracción XIV del Estatuto Orgánico del Evalúa-DF, y en respuesta a la petición de fecha 2 de mayo del presente año que nos hiciera usted en donde solicita la opinión técnica de este Consejo de Evaluación de la iniciativa de decreto por el que se expide la Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal, remitida por el Jefe de Gobierno, me permito enviar la opinión solicitada.

Marco conceptual y marco jurídico

1. El tema de fondo central respecto a la iniciativa es si la política social del Distrito Federal se va a seguir orientando por una concepción amplia del desarrollo social desde una perspectiva de derechos exigibles o, por el contrario, va a optar por una visión reducida de la política social limitada a la protección social centrada fundamentalmente en la obtención de ayudas y beneficios.
2. En la exposición de motivos de la iniciativa se realizan afirmaciones como la de que “El Gobierno del Distrito Federal ha trabajado a lo largo de catorce años de gestión en construir una sólida política de protección social”, con lo cual se reduce la política de desarrollo social diseñada e instrumentada en estos catorce años en programas y políticas de protección social. Asimismo fundamenta la necesidad de un Sistema de Protección Social en los siguientes términos: “Las prácticas internacionales han demostrado la necesidad de contar con una red o sistema de protección social que permita combatir las circunstancias económicas y sociales adversas y que permita ofrecer oportunidades a los ciudadanos para que tiendan a su desarrollo y, por ende, al desarrollo de su ciudad”. Más adelante se señala: “Por su parte la Organización de las Naciones Unidas impulsó entre sus miembros la consolidación de un piso de protección social, a través del cual pueden abarcarse un conjunto de derechos sociales, infraestructura y servicios básicos de los cuales puedan beneficiarse todos



los ciudadanos del mundo. Es decir, todo país debe concebir un piso de protección social que permita velar por la **realización de un nivel mínimo elemental de los derechos** que están consagrados en diversos tratados sobre derechos humanos y sociales”. Cabe añadir que lo anterior es una interpretación de los propios postulados de Naciones Unidas y que un análisis riguroso revelaría que, incluso en el término restringido de protección social, la iniciativa se encuentra por debajo de lo que los organismos internacionales están discutiendo respecto al tema.

3. No obstante, llama la atención que en la exposición de motivos se retomen como conceptos eje: **el de creación de oportunidades, el de piso de protección y el de realización de un nivel mínimo elemental de los derechos**, los cuales se encuentran distantes de la lógica de garantía de derechos, progresividad en su goce, movilización del máximo posible de recursos y búsqueda de los umbrales más altos de satisfacción de necesidades y bienestar objetivo. Ello contrasta con el contenido de la LDS y con el discurso del GDF que a lo largo de todos estos años se ha pronunciado por una política de derechos, no de oportunidades y, por ende, exigible y progresiva.
4. La iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal (LSPSDF) constituye una iniciativa paralela y, en muchos aspectos, contradictoria con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), la cual está reconocida, más allá de los ajustes y reformas que requiera, como una de las más avanzadas y completas del país y de la región latinoamericana. Adicionalmente, la iniciativa de LSPSDF no hace ninguna referencia a su alineamiento o no con el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, publicado en la Gaceta Oficial y en muchos aspectos es contradictoria con el Programa de Derechos Humanos y con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, ambos documentos suscritos formalmente por el Jefe de Gobierno.
5. La iniciativa de LSPSDF, al derogar todo el apartado de programas de la Ley de Desarrollo Social generaría la enorme paradoja de tener una Ley de Desarrollo Social sin programas. Por otro lado, al establecer en su artículo 69, inciso III que “(El Consejo de Protección Social tendrá la atribución de) ser órgano de consulta obligatoria de la Administración Pública del Distrito Federal para el diseño, evaluación y seguimiento de iniciativas de ley, políticas públicas, programas y proyectos en materia social” concreta la concepción de que todos los programas sociales son, por

definición, programas de protección social.

La protección social es un componente del desarrollo social, pero no es, ni de lejos, todo el desarrollo social. Y ello queda claramente establecido si comparamos la perspectiva establecida en la actual Ley de Desarrollo Social de la ciudad y la que postula la iniciativa en comento.

6. La Ley de Desarrollo Social define de manera muy amplia el campo de su objeto:

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

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

III. **Disminuir la desigualdad social** 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;

IV. Integrar las políticas y programas contra **la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social**;

V. Impulsar la 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**;

VI. Revertir los procesos de exclusión y de **segregación socio-territorial** en la ciudad;

VII. Fomentar **la equidad de género** en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales;

- VIII. 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;
- IX. Contribuir a construir una sociedad con **pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales**;
- X. Fomentar las más diversas formas de **participación ciudadana** con relación a la problemática social;
- XI. Profundizar el reconocimiento de **la presencia indígena y la diversidad cultural de la ciudad** y en el desarrollo de relaciones de convivencia interculturales;
- XII. Articular el **desarrollo social y el urbano**;
- XIII. Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del **derecho a la ciudad**;
- XIV. Fomentar **la reconstrucción del tejido social urbano** con base en el orgullo de pertenencia a la ciudad y la comunidad, el respeto de los derechos de todos los habitantes y la superación de toda forma de discriminación, violencia y abuso en las relaciones entre los habitantes;
- XV. **Integrar o reintegrar socialmente** a los grupos de población excluidos de los ámbitos del desarrollo social, la familia o la comunidad con pleno respeto a su dignidad y derechos;
- XVI. Establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal **cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo social**;
- XVII. **Definir las responsabilidades** de cada uno de los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal que se vinculen al tema del desarrollo social;
- XVIII. **Fomentar las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones** en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo social y su contribución a

las innovaciones en este campo, a fin de fortalecer la profundidad y sustentabilidad de las acciones que se emprendan;

XIX. 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.

Se trata, por ende, de una legislación que se sitúa como ley marco e instrumento rector del conjunto de la política social desde una perspectiva de integralidad, transversalidad y pluriterritorialidad. No es una ley ni de programas, ni de una sola Secretaría, por lo que, la legislación social en su conjunto debe ser coherente y consistente con esta ley rectora de la política social.

7. Frente a esta concepción amplia del desarrollo social, la iniciativa de LSPSDF postula, en cambio, su objeto (art. 2) en los siguientes términos: “La presente Ley tiene por objeto crear y regular la operación del Sistema de Protección Social del Distrito Federal. A través del Sistema de Protección Social se consolidan los instrumentos y acciones a través de los cuales la Administración Pública del Distrito Federal promueve y mejora el bienestar de los ciudadanos al brindarles una plataforma de beneficios que permitan impulsar su desarrollo; combatan la discriminación en cualquiera de sus formas; disminuyan las desigualdades y mejore la equidad social”.

Es decir, no se sitúa en la perspectiva de la garantía de los derechos, sino del ofrecimiento de una *plataforma de beneficios*, con los cuales pretende lograr objetivos tan ambiciosos como impulsar el desarrollo, combatir la discriminación, disminuir las desigualdades y mejorar la equidad social, los cuales, en todo caso, podrán mejorar derivados no de una serie de beneficios, sino de un conjunto de políticas con un diseño integral y con base en el goce efectivo de los derechos.

8. La iniciativa de LSPSDF no hace mención alguna a asuntos tan relevantes, incluidos en la Ley de Desarrollo Social, como son entre otros, el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado, el derecho a la ciudad, la articulación del desarrollo social y el urbano, el fomento de la participación ciudadana, la universalidad y exigibilidad de los derechos sociales y el enfoque DESCA en la política de desarrollo social, ni a todos los grupos sociales que considera dicha ley.

9. Es claro el contraste entre ambos ordenamientos cuando comparamos cómo se define el desarrollo social y la política social en la ley respectiva con la definición de protección social incluida en la iniciativa. La LDS define en estos términos (art. 3) el desarrollo social: “El **proceso de realización de los derechos** de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida” y la política de desarrollo social: “La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada **al conjunto de los habitantes** del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, **pleno goce de los derechos**, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su **incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos**”.

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

10. En un caso se habla del proceso de realización de los derechos (LDSDF) y en el otro (LSPSDF) como acciones positivas para mejorar el bienestar. La referencia a acciones positivas como definición de la protección social si bien es consistente con la idea de plataforma de beneficios, no la es con un enfoque integral de derechos. En política social las acciones positivas son intervenciones puntuales para grupos específicos con el fin de compensar desigualdades con una temporalidad establecida. Las medidas positivas no son, por ende, ni universales, ni garantistas ni permanentes ni redistributivas. Por ello, reducir el desarrollo social a la protección social es ya una limitante muy seria, pero lo es aún más reducir la protección social a plataforma de beneficios y acciones positivas. Esto es: la alternativa entre las y los ciudadanos concebidos como titulares de derechos o atendidos como beneficiarios.

Otros de los contrastes más importantes en ambos ordenamientos se encuentra al reconocer que en la iniciativa se define como “Apoyo: las Prestaciones económicas, en especie, asesorías, gestiones, subsidios, exenciones, condonaciones y/o cualquier

otro mecanismo que la Administración Pública proporciona a los habitantes del Distrito Federal, con la finalidad de mejorar su calidad de vida y elevar su bienestar social”. Este término reitera una posición vertical del Estado frente al ciudadano y contrasta con la denominación *Programas* que se establece en la LDS cuya definición los señala como “Las acciones de la Administración que promueven el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos”. Esta definición reconoce que para la garantía y el ejercicio de los derechos se deben superar las medidas compensatorias y satisfacerse a través de medios, programas y políticas distintas.

11. El reciente auge del concepto de protección social y de redes de protección social tiene una connotación conceptual e ideológica originada en la reforma neoliberal de la política social que ha abandonado la idea de régimen y Estado Social de Derechos o de Estado de Bienestar y ha buscado desmontar el concepto estratégico de seguridad social y remplazarlo por el de protección social. No es casual por ello que en México a la par que se ha debilitado profundamente a las instituciones de seguridad social se ha promovido el fortalecimiento del Sistema de Protección Social en Salud que es el nombre oficial del Seguro Popular.
12. La seguridad social implica universalidad, exigibilidad como derecho e integralidad en la prestación de servicios y el acceso a bienes públicos. La protección social, en cambio, nació como contraoferta a la seguridad social y se estructura en torno a una visión minimalista del desarrollo social: implementación de programas versus el desarrollo y construcción de instituciones; intervenciones focalizadas versus universalidad; condicionalidad versus exigibilidad; integralidad versus intervenciones parciales y combate integral a la pobreza y la desigualdad versus atención a grupos vulnerables. La primera perspectiva apunta hacia la reducción de la política social a la aplicación de programas de protección social mientras que la segunda se orienta al objetivo estratégico de construir un Estado Social de Derechos, como lo postula el Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Tanto la LDS como el PDS 2007-2012 apuntan en esta dirección y han sido la guía básica de la política social de la ciudad. Remplazar dicho modelo por el de sistema de protección social no significa un cambio operativo, una medida funcional para agrupar programas y rediseñar procesos, sino que significa un cambio de orientación de la política social.

La planeación del Desarrollo Social y el diseño de políticas

13. En la iniciativa de LSPSDF no se hace ninguna mención a su consistencia con el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, publicado en la Gaceta Oficial el 21 de diciembre de 2007, y que establece la orientación y objetivos de la política social de la actual administración. En dicho programa se define que:

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

“Por sus propias características **el Programa tiene un carácter rector**, estratégico, intersectorial, transversal y pluriterritorial. En él se sintetiza la concepción de política social del Gobierno del Distrito Federal en concordancia con los principios definidos en la ley y con los contenidos establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.”

“El Gobierno del Distrito Federal, a diferencia de las políticas federales, asume que la política social tiene por propósito garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y **hacer exigible el goce de los derechos** establecidos en la Constitución General de la República, en los diferentes ordenamientos internacionales suscritos por el país y en la legislación en materia social que ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No es, por ende, una política de oportunidades, sino de derechos.”

“Porque **los derechos son indivisibles, la política social es una sola y tiene un carácter transversal** en el conjunto de la administración pública de la ciudad. Lo anterior se expresa en este Programa que es el marco general para la conformación de los programas institucionales, especiales, delegacionales y parciales que en su

conjunto conforman el marco de la planeación del desarrollo social en la Ciudad de México, desde los derechos y para los derechos.”

14. En coherencia con el enfoque de derechos en el Programa se define de esta manera el propósito central de la política social en la ciudad:

“El Objetivo General del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal es:

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

“Todas las políticas, programas y acciones de corto y mediano plazo se articularán y serán consistentes con el objetivo estratégico de la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en el Distrito Federal”.

Al hacer caso omiso de la existencia del Programa de Desarrollo Social 2007-2012 como instrumento rector de la política social y al incluir otra perspectiva, la iniciativa de LSPDSSF deja sin efecto la vigencia del Programa de Desarrollo Social 2007-2012.

15. En el artículo 15 se hace caso omiso de que el Sistema de Protección Social deba ser congruente con el Programa de Desarrollo Social y sólo se establece que lo sea con el Programa General de Desarrollo, con lo cual se refuerza la tendencia a hacer de la protección social la política de desarrollo social y no a regirse por el programa marco de la política social que es, precisamente, el Programa de Desarrollo Social al que nos hemos referido anteriormente.

La política social y el enfoque de derechos

16. La iniciativa de LSPSDF señala en su artículo 4 que el Sistema funcionará bajo los

principios reconocidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, lo cual debiera significar la jerarquía y carácter rector de la LDS, pero no deja de ser un enunciado simplemente formal, ya que el análisis del contenido sustantivo de la LSPSDF dista en muchos aspectos de manera sustancial del contenido y sentido de los doce principios de la LDS bajo los cuales declara regirse.

17. **No basta enunciar principios, sino que deben ser traducidos de manera efectiva en ejes ordenadores del conjunto de la norma legal.** No basta decir, por ejemplo, que rige el principio de universalidad cuando en realidad, en la inmensa mayoría de los programas de la propia LSPSDF se postula la focalización. Carece de contenido señalar la adhesión al principio de participación cuando ha sido excluido cualquier procedimiento de participación ciudadana. Igualmente es una afirmación vacía decir que se guiará la ley por el principio de exigibilidad cuando en el cuerpo de la iniciativa no existe una sola mención al mismo, o recuperar el principio de integralidad cuando no se presupone ningún ejercicio de planeación riguroso para la integración del sistema de protección social, asimismo cuando se asume que el desarrollo social, en el marco de la integralidad, presupone la pluriterritorialidad, pero se excluye a las delegaciones de cualquier función en el marco del Sistema.
18. En este sentido es de la mayor importancia manejar de manera rigurosa el concepto de enfoque de derechos. No basta con enunciar un derecho, sino establecer las condiciones para su efectiva definición y materialización. Conforme a los estándares internacionales el enfoque de derechos en políticas sociales supone el cumplimiento al menos de los siguientes criterios:
- ✓ Definición del contenido mínimo de los derechos;
 - ✓ Utilización del máximo de los recursos disponibles;
 - ✓ Progresividad y no regresividad;
 - ✓ Igualdad y no discriminación;
 - ✓ Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo;
 - ✓ Producción y acceso a la información;
 - ✓ Participación en el diseño de las políticas públicas.¹

¹ Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura, compiladores. **La medición de derechos en políticas sociales**. Editores del Puerto, 2010, Buenos Aires, Argentina.

19. Al analizar conforme a estos indicadores el contenido de la iniciativa de LSPSDF y, en particular, de los diferentes programas y acciones institucionales que ahí se incluyen resulta claro que, efectivamente, carecen de un enfoque de derechos, **siendo particularmente serias las omisiones en materia de definición del contenido mínimo de los derechos, carencia de compromiso con la utilización máxima de los recursos disponibles, ausencia de un enfoque de progresividad, ausencia de mecanismos de reclamo y nula participación social y ciudadana en el diseño de las políticas públicas.** Por ello, en vez de postular los derechos de manera formal debe analizarse cada una de estas declaraciones a la luz de los criterios arriba anotados para discernir si se está o no frente a un derecho y si la iniciativa de ley se sitúa desde un enfoque de derechos o no. Es fundamental, por ende, mantener el rigor en el análisis de los derechos.
20. Es revelador de lo anterior, por ejemplo, que el art. 7 de la iniciativa señale que “los apoyos económicos y/o en especie, subsidios, exenciones, condonaciones y/o cualquier otra acción que desarrolle la Administración Pública, se otorgarán siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley, en su reglamento y en las Reglas de Operación que, en su caso, emitan los Entes Públicos ejecutores de los programas”, en el artículo 12 menciona que “La Asamblea Legislativa deberá garantizar que el presupuesto destinado a los Programas y acciones a que se refiere la presente Ley, no sea inferior al del año fiscal anterior”, mientras que en el art. 13 se advierte que “los Entes Públicos encargados de ejecutar los Programas deberán ajustar la operación y funcionamiento de cada programa a la suficiencia que haya sido autorizada en el presupuesto para poder mantener un sano equilibrio de las finanzas públicas”.
21. Se incumple de esta manera con el criterio establecido en el art. 30 de la LDS respecto a que se procurará que el gasto público destinado al desarrollo social tenga incrementos reales. O sea, la definición, también incluida en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, de que una de las estrategias de la política social debe ser el incremento real del gasto social.

El art. 12 referido sólo menciona la obligación de que el gasto de los programas de protección social no sea inferior al del año anterior, sin precisar si en términos nominales o reales, y sin incluir el principio de progresividad. Lo anterior significa el **abandono de una estrategia hacia la universalidad y condenar a los programas**

a su estancamiento en términos de cobertura y, a la aplicación o reforzamiento de las estrategias de focalización. Para poner un ejemplo evidente, en el caso de la pensión de adultos mayores no basta que el presupuesto no sea inferior al del año precedente, sino que cada año crezca de manera adecuada para atender también la ampliación de la demanda. No garantizar el crecimiento del gasto social significa que los programas, la gran mayoría de ellos, seguirán teniendo coberturas acotadas o muy acotadas o, peor aún, como ya lo hemos estado viendo, unos programas financiarán a otros programas profundizando la disparidad entre los programas y su falta de complementariedad e integralidad.

22. En el artículo 7 no se define el contenido mínimo de los apoyos económicos y éstos se dejan en manos de las autoridades administrativas vía la formulación de las reglas de operación. Más significativo aún es que se señale en el artículo 13 que todos los entes públicos deberán sujetarse a la suficiencia autorizada, lo cual es una obviedad normada en otros instrumentos, pero en donde se deja en claro que el propósito es mantener “un sano equilibrio de las finanzas públicas”.
23. Lo anterior es particularmente delicado porque subordina el gasto social al equilibrio de las finanzas públicas cuando lo correcto es, conforme a los principios de máxima utilización de los recursos disponibles y de progresividad y no regresividad, poner las finanzas públicas en función del crecimiento del gasto social. Por lo demás, dicho artículo puede estar expresando una visión distorsionada en la que el gasto social de la ciudad constituye una presión cada vez mayor sobre las finanzas públicas cuando la realidad es que desde el año 2008 el gasto social de la ciudad muestra señales de estancamiento e, inclusive, de una leve declinación representando alrededor del 32% (incluyendo el subsidio al agua y el transporte público) del presupuesto total del Gobierno del Distrito Federal, lo cual no representa ni un monto excesivo, ni es el rubro de gasto de la ciudad que tiene el mayor crecimiento.
24. El artículo 8 de la iniciativa postula lo que denomina derechos de los habitantes del Distrito Federal que accedan al Sistema. Pero su revisión cuidadosa habla más bien de obligaciones de la administración pública respecto a los ciudadanos que de derechos de éstos, ya que, por ejemplo, “recibir información y orientación suficiente”, “presentar sugerencias y quejas relativas”, gozar de “confidencialidad respecto a los datos personales” o “estar debidamente informado de los derechos descritos” constituyen más bien responsabilidades de las autoridades en la instrumentación de

programas y acciones públicas.

25. No obstante, el artículo siguiente, el 9, si establece las obligaciones de quienes acceden al Sistema como “cumplir con las normas, requisitos y procedimientos que se establecen en la presente Ley, su Reglamento y las Reglas de Operación”, “brindar información veraz sobre sus circunstancias personales, familiares y económicas, cuando el conocimiento de éstas sea requisito indispensable para el otorgamiento del apoyo y la continuidad del mismo, así como comunicar las variaciones en las mismas”, “destinar las prestaciones recibidas para el fin que se concedieron”, “comprometerse a participar activamente en su proceso de mejora, autonomía personal e integración social” y “contribuir a la financiación del servicio, cuando así se determine en las Reglas de Operación que correspondan”.
26. Esto es: un esquema de derechos laxos junto con una serie de obligaciones duras que básicamente están construidas desde la desconfianza tácita hacia el ciudadano. El cumplimiento de los procedimientos se establece como obligación de los beneficiarios cuando los primeros obligados son las autoridades, además, insistir en la veracidad de la información como requisito pareciera presuponer que los ciudadanos tienden a mentir. Desconcierta saber que otra obligación es destinar las prestaciones para el fin que se concedieron, lo cual nuevamente presupone una tendencia de las personas a desviar el uso de las mismas.
27. Particularmente delicada es la obligación de comprometerse a participar activamente en su proceso de mejora y autonomía personal como si las personas que acceden al Sistema en realidad no fueran ciudadanas y ciudadanos con derechos, iniciativa y esfuerzo, sino personas necesitadas y pasivas que acceden a beneficios por cuya recepción en contraparte deben esforzarse por superar su condición personal. En el fondo está la idea de la condicionalidad, no del derecho y la idea de que el bienestar es producto del esfuerzo personal en donde el papel del Estado es sólo subsidiario. Debe señalarse que esta mirada es la que ha estado en el centro del diseño de programas sociales a escala federal en las últimas décadas.
28. Introducir la obligación de contribuir a la financiación del servicio **no es más que la institucionalización de las cuotas de recuperación y de los esquemas de copago en la prestación de servicios** que, representan ingresos muy bajos para las instituciones, pero conforman nuevas barreras de entrada al goce de los servicios o

prestaciones. Su introducción obedece a razones fundamentalmente ideológicas y es claramente inconsistente con los principios de la Ley de Desarrollo Social bajo los cuales la iniciativa de LSPSDF dice regirse.

29. En los artículos 8 y 9 de la iniciativa, referentes a derechos y obligaciones, se resume una concepción de responsabilidades blandas para las instituciones junto con un esquema de obligaciones de los participantes en el Sistema articuladas en torno a la desconfianza hacia el ciudadano, a la obligación de contribuir a su propia superación y de aportar al financiamiento de los servicios cuando así lo marquen las reglas de operación.
30. Al eliminar la exigibilidad en la iniciativa deja únicamente la obligatoriedad en los ciudadanos al proponer en el artículo 7 que los apoyos económicos y/o en especie, subsidios, exenciones, condonaciones o cualquier otra acción se otorgarán siempre y cuando se reúnan los requisitos en la presente ley y en su Reglamento y en las Reglas de Operación, siendo una concepción que no repara en revisar las contradicciones que presentan los requisitos de acceso de algunos de los programas que se incluyen en esta iniciativa con los principios de la Ley de Desarrollo Social del DF.

Los programas sociales en la iniciativa.

31. En el artículo 16 de la iniciativa de LSPSDF se copia casi textualmente el artículo 50 del reglamento de la Ley de Desarrollo Social del DF, en donde se establecen los contenidos mínimos que deben tener las reglas de operación de los programas sociales. pero se elimina el apartado de “mecanismos de exigibilidad” incluido en el reglamento, que es un componente fundamental del diseño de políticas y programas con enfoque de derechos.
32. En los artículos 19 y 20 de la iniciativa se elimina la obligatoriedad presente en la actual Ley de Desarrollo Social de llevar a cabo un programa trimestral de verificación de padrones.
33. En el artículo 23 de la iniciativa el acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos no se define ya como un derecho de los residentes del DF que no

estén incorporados a algún régimen de seguridad social laboral, sino que se enuncia este acceso como una forma de tutela cuyo fin es garantizar que estas personas tengan el acceso gratuito a los servicios mencionados. En el texto propuesto se incluye de manera detallada cada uno de los rubros que quedan incluidos, sin embargo, esto ya estaba contemplado de manera enunciativa en el texto de la ley actualmente en vigor al referirse a “los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados”.

34. No se establece la obligación de asegurar el financiamiento del programa al obligar al Jefe de Gobierno a incluir en el decreto de presupuesto anual los recursos suficientes para la prestación de los servicios y la correlativa obligación de la Asamblea Legislativa de garantizar en el presupuesto los recursos correspondientes.

Este artículo presupone la abrogación de la Ley que establece el derecho a los medicamentos y servicios médicos gratuitos en el DF. La comparación entre el texto de la ley que se pretende abrogar y el contenido del artículo 23 de la iniciativa revela la pérdida de la dimensión del derecho y de las condiciones de acceso al mismo, con lo cual no se demuestra la pertinencia de la abrogación, además de incumplirse con el estándar de derechos referente a la progresividad y la no regresividad.

La modificación de las leyes que establecen derechos se justifica únicamente cuando mejoran la definición del contenido mínimo del derecho, garantizan progresividad y no regresividad y profundizan los mecanismos de exigibilidad y reclamo. Por ello, desde la perspectiva de derechos, como en varios de los casos que veremos, no se justifica la abrogación de las leyes y su sustitución por normas inferiores en contenido, alcance y eficacia.

35. El artículo 25 de la iniciativa es también revelador. Constituye el único artículo de la sección IV denominada de Personas con Discapacidad: “A fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de personas de escasos recursos económicos, prevenir su confinamiento y/o abandono de niñas, niños, las y los jóvenes, y personas con discapacidad, así como brindar asistencia social a este sector de la sociedad, se otorgará un apoyo económico preferentemente a aquellas personas que en unidades territoriales del Distrito Federal de alta, muy alta y media marginación, así como a población residente en unidades territoriales de baja y nula marginación, y que por razones diversas se encuentren en situación de vulnerabilidad social, a efecto de

contribuir a combatir la desigualdad y la pobreza en la Ciudad de México”.

36. El párrafo merece varios comentarios. Primero, es claramente contradictorio con el Artículo 41 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal que a la letra dice: “Las personas con discapacidad permanente, menores de sesenta y ocho años y residentes en el Distrito Federal, tienen derecho a recibir un apoyo económico diario equivalente a medio salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. El apoyo económico será entregado a los derechohabientes en forma mensual por el DIF-DF. El DIF-DF determinará el medio idóneo para hacer entrega del apoyo económico a los derechohabientes. El derecho no estará condicionado a la carencia de recursos económicos por parte de los posibles derechohabientes”. Mientras que el artículo de la Ley establece el carácter universal del derecho para todas las personas con discapacidad permanente, la iniciativa de ley lo circunscribe a grados de marginación y, segundo mientras la ley define que se tratará de al menos medio salario mínimo la iniciativa de ley sólo habla de un apoyo económico.

Segundo, no define a la población objetivo ya que mezcla personas con discapacidad, niñas, niños, las y los jóvenes y población en situación de vulnerabilidad social, en una sección presuntamente dedicada a las personas con discapacidad.

Tercero, sigue hablando de grados de marginación cuando en la Ley de Desarrollo Social ahora se establece la categoría de grados de desarrollo social y recientemente el Consejo de Evaluación publicó los grados de desarrollo social de cada una de las colonias del Distrito Federal lo cual tiene validez oficial. Y, por cierto, nulo grado de marginación, como dice la iniciativa, es una categoría inexistente.

En el caso del artículo 25 estamos frente a un texto que reduce la dimensión del derecho ya establecido en la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad incumpliendo claramente el precepto de definición mínimo del derecho, progresividad y no regresividad. Llama la atención que en este caso no se plantee la derogación de los artículos respectivos de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, con lo cual se desconoce cuál es el criterio para proponer en unos casos la derogación de leyes o artículos de las mismas y no en otros casos.

37. La sección V. de la iniciativa denominada Atención Integral al Adulto Mayor consta de un artículo, el 26, en donde no se respeta lo señalado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal respecto a la integralidad de acciones y programas dirigidas a esta sector de la población. La iniciativa reduce la atención integral del adulto mayor a la dimensión de la salud reforzando el estereotipo social que vincula envejecimiento con enfermedad.
38. En la sección denominada Atención Integral del Cáncer de Mama, la más amplia por cierto de toda la iniciativa, el artículo 27 señala que el Ente Público ejecutor del Programa será la Secretaría de Salud del Distrito Federal (...) así como personas físicas o morales que coadyuven en la prestación de los servicios de salud en los términos y modalidades establecidas en la presente sección”, lo anterior puede abrir la puerta, sobre todo bajo la figura de personas morales, a la subrogación de la prestación de servicios y a su eventual mercantilización, por lo que se extraña que no haya sido incorporado el objetivo de fortalecimiento en la prestación de los servicios públicos. Asimismo no se conocen los criterios por los cuales en este caso, a diferencia de otros, no se propone la abrogación de la Ley, recientemente publicada para la Atención Integral del Cáncer de Mama, cuando el largo artículo 27 de la iniciativa reproduce textualmente muchos de los contenidos de esta norma.
39. El artículo 28 establece que el Gobierno del Distrito Federal otorgará una pensión económica básica diaria no menor a la mitad del salario mínimo para las personas mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, pero contrario a la disposición contenida en el artículo 1 de la Ley que se pretende abrogar, la pensión alimentaria para adultos mayores no se define como un derecho de éstos, sino como una pensión que el Gobierno del Distrito Federal les otorgará a fin de contribuir a la mejora de sus condiciones de vida. Además se eliminan tanto la obligación del Jefe de Gobierno de incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal la asignación que garantice efectivamente el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal como el artículo que establece la previsión de que los servidores públicos responsables de la ejecución de esta Ley que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad incurrirán en falta grave y serán sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

Es decir, se busca abrogar la actual Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria de adultos mayores y se le pretende sustituir por un artículo que no la define como derecho, más limitado en sus alcances que la ley vigente, contrario al principio de no regresividad, y que incumple el principio de progresividad al no establecer mejoras respecto el ordenamiento anterior como son la definición como un derecho que, por definición y conforme a las recomendaciones que ha emitido el Consejo de Evaluación, debe ser irrevocable y cuyo monto debiera ser al menos suficiente para adquirir la canasta alimentaria, la cual tiene un precio superior al de medio salario mínimo.

40. Los artículos 30 y 31 de la iniciativa establecen claramente el criterio de focalización tanto para el programa de desayunos escolares como para el apoyo alimentario a madres solas. En el primer caso establece la prioridad en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, utilizando por cierto, como hemos visto, una denominación que ya fue reformada en la Ley de Desarrollo Social, que además en la práctica significa que la prestación de los desayunos escolares está limitada a esas unidades territoriales, no hace ninguna mención de la existencia de cuotas de recuperación, por lo que se infiere que continuarán y es claramente contradictoria entre el objetivo de “satisfacer las necesidades de alimentación y salud de la población infantil” y la entrega de “una ración alimenticia mediante desayunos fríos”.

En el segundo caso, el de apoyo alimentario a madres solas de escasos recursos, se establece un apoyo equivalente a cuatro días de salario mínimo al mes, en donde se faculta al DIF-DF para realizar los estudios socioeconómicos para su verificación y se define que quienes podrán recibir este apoyo, de aproximadamente 240.00 pesos mensuales, no podrán tener “un ingreso diario superior a dos salarios mínimos generales en el Distrito Federal, incluyendo cualquier pago por derecho alimentarios.”

En este caso si se le denomina como un derecho, pero se incumple gravemente con el principio de universalidad y el monto de la transferencia es muy poco consistente con el propósito que persigue. Además de postular una focalización de umbrales muy bajos, menos de dos salarios mínimos de ingresos totales, lo cual viene desde la ley en vigencia, se incumple con lo establecido en la Ley de Desarrollo Social y su reglamento respecto a que cuando no sea posible instrumentar la universalidad, como fase transitoria se recurrirá a la focalización territorial y, solo en casos excepcionales y mediando una justificación, se utilizará la focalización individual. En

este caso se postula, sin justificación, una focalización individual con umbrales de ingreso sensiblemente inferiores a los que lleva a cabo el gobierno federal. En lugar de revisar las profundas inconsistencias de este programa se le retoma textualmente y se incorpora en la iniciativa sin ningún criterio de progresividad.

41. Los artículos 33 y 34 son reveladores de la falta de planeación, integralidad y complementación de los programas sociales al convivir un programa de becas, en los planteles del IEMS del GDF, y un programa de estímulos en las instituciones públicas de bachillerato en la Ciudad de México. Evalúa DF ha recomendado la conformación en la ciudad de un solo sistema de becas para el bachillerato público superando el actual paralelismo entre las becas del IEMS y los estímulos, que no becas, de Prepa Sí. En lugar de avanzar en la resolución de esta dualidad, en la iniciativa se pretende institucionalizarla.
42. El artículo 33 define a la beca en los planteles del IEMS como un derecho y fija su monto en una cantidad no inferior a medio salario mínimo. No obstante, es imprecisa respecto a los procedimientos de acceso, lo cual está claramente establecido en la Ley que se pretende abrogar, e incurre en un problema mayor al asumir que la Universidad Autónoma de la Ciudad de México es un plantel de educación superior del Gobierno del Distrito Federal, cuando es un órgano autónomo e incluso se llega al extremo de definir a la UACM, junto con el IEMS, como entes públicos responsables de la ejecución del programa.
43. Por su parte, el artículo 34 “Instituye un sistema de estímulos económicos para asegurar que todos los jóvenes y demás estudiantes que cursan el bachillerato en instituciones públicas en cualquiera de sus modalidades, ubicadas en la Ciudad de México no tengan que abandonar sus estudios por falta de recursos económicos...” y hace extensivo este beneficio a quienes se hallen inscritos en el primer año de la licenciatura en una institución pública en el Distrito Federal”.

Además del problema señalado de paralelismo con las becas del IEMS, el enunciado del programa de estímulos, que no se definen como derecho, arroja serias interrogantes sobre el margen de discrecionalidad con el que pueden elaborarse las reglas de operación, ya que el programa actualmente funciona sobre la base de estímulos monetarios diferenciados en función del promedio de calificaciones y establece la obligatoriedad de una contraprestación, denominada actividades en

comunidad, por el estímulo recibido. El Consejo de Evaluación ha sido enfático en señalar en sus recomendaciones al Programa que ambos elementos son contradictorios con el enfoque de derechos, con el principio de exigibilidad y con el de justicia distributiva.

Ni la diferenciación de los estímulos por calificaciones ni la condicionalidad de su entrega se mencionan en el citado artículo, pero si están en las reglas de operación y así es como funciona el programa.

Lo anterior es de la mayor relevancia porque, como hemos visto, los enunciados de cada uno de los programas son muy vagos y generales dejando en manos de la administración, vía las reglas de operación, la definición de los contenidos, procedimientos y características específicas de cada uno de los programas. En ninguna parte de la iniciativa se señala que las reglas de operación no podrán incluir en ninguna caso requisitos o procedimientos distintos o adicionales a los establecidos en la Ley.

44. En el artículo 35, educación garantizada, no se define el monto ni la periodicidad del apoyo, ni tampoco se precisa el mecanismo de acceso, en particular si tiene derecho al mismo quien pierda a su padre o madre durante la vigencia del programa o si ello incluye a niñas y niños que en los años precedentes hayan perdido a quien fungía como principal sostén económico de la familia.
45. Entre los artículos 36 y 37, uniformes y útiles escolares, existe una diferencia en quienes pueden acceder al beneficio, mientras que para los primeros se demanda estar inscrito en escuelas públicas del Distrito Federal en el segundo, útiles escolares, se agrega el requisito de residencia en el Distrito Federal, lo cual es particularmente problemático porque obligaría a excluir a niñas y niños que estudiando en la Ciudad de México residen en el Estado de México y que, además, conforme a la iniciativa podrían recibir uniformes pero no útiles.
46. El programa niños y niñas talento, descrito en el artículo 38, está dirigido a lo que en el texto de la iniciativa se llama “niñas, niños y adolescentes sobresalientes”, los cuales no define, pero en sus reglas de operación el programa los ubica como aquellos que tienen un promedio de calificaciones igual o superior a 9.0. Antes de institucionalizar un programa de esta naturaleza es necesario revisar su consistencia

a la luz de los principios de la Ley de Desarrollo Social. En particular, es preocupante cómo puede compatibilizarse un programa con perspectiva meritocrática, individualista y segmentadora de la infancia con los principios de equidad social y justicia distributiva.

Está demostrado que las calificaciones están fuertemente correlacionadas con el nivel socio-económico de los estudiantes y sus familias, por lo que, en general, hogares con ingresos superiores tienden a contar con estudiantes con mejores calificaciones. Las calificaciones, asimismo, son un indicador débil del grado real de adquisición de conocimientos y habilidades y bajo ningún criterio pueden considerarse como medición del talento. Más aún una pedagogía humanista y universalista parte del principio de que todas las niñas y niños tienen talento y que la obligación de las instituciones públicas es crear las condiciones para que puedan desarrollarlo. Los procesos de aprendizaje más consistentes no son los que segregan, sino los que integran, no son los que homogenizan, sino que los trabajan en contextos diversos y no los que generan individuos con altas calificaciones, pero aislados, sino los que constituyen comunidades de aprendizaje.

Por el contrario, segregar a los estudiantes con más altas calificaciones y denominarlos niñas y niños talento, implica que el resto de los estudiantes, la mayoría, por cierto, no tienen talento. Ofrecer más apoyos y servicios a los llamados niños talento que a quienes no lo son significa consolidar una vía para que la educación no sea un factor que atenúe las desigualdades, sino que las consolide y profundice, lo cual es contradictorio con el marco jurídico que rige la política social de la ciudad.

47. El artículo 44 se señala que el Gobierno del Distrito Federal “otorgará una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados y a migrantes que hayan quedado desempleados en el extranjero”, pero a diferencia de la ley que se propone derogar no establece el monto del seguro, un salario mínimo, ni la periodicidad, 6 meses, ni las condiciones de acceso al mismo, con lo cual este ordenamiento queda por debajo de lo que ya establece la ley en la materia.
48. Respecto al programa de mejoramiento de vivienda se destinará un apoyo financiero para las familias “que no tienen otras fuentes de financiamiento y se encuentran en

situación de pobreza”, lo anterior se encuentra por debajo de lo ya establecido en las reglas de operación en donde se define el monto mínimo del apoyo financiero y se utiliza un criterio de focalización territorial para destinar los apoyos. Carece de consistencia la definición de “población en situación de pobreza” y dejarlo a lo que definan las reglas de operación significa la posibilidad de establecer umbrales muy bajos que signifiquen procesos de ultrafocalización de los apoyos financieros.

Y eventualmente podría entrar en contradicción con la Ley de Vivienda del DF o con sus Reglas, Lineamientos y Criterios de operación crediticia, particularmente en lo que se refiere a los beneficiarios y la mención a pobreza. En otros artículos de la iniciativa se señala a la población de bajos recursos como la que percibe hasta dos salarios mínimos, mientras que la Ley de vivienda señala en su artículo 4: POBLACIÓN DE BAJOS RECURSOS ECONÓMICOS– “La que percibe por ingreso familiar hasta 3.7 salarios mínimos mensual, vigentes en el Distrito Federal”. Asimismo se define el MEJORAMIENTO DE VIVIENDA como “La actividad orientada a detener o resolver el deterioro del inventario habitacional, ampliar el espacio de una vivienda ya construida, de elevar la calidad de vida y de su urbanización y con la finalidad de incrementar el valor, la superficie y calidad de la vivienda”.

49. En el artículo 52 referido al seguro contra la violencia familiar que “tiene por objetivo apoyar económicamente a las mujeres en una situación de violencia familiar” no se define el contenido de la prestación, ni la temporalidad del mismo quedando supeditado, de hecho, a lo que establezcan las reglas de operación.

El artículo 59, referido al programa comunitario de mejoramiento barrial, sólo señala que su objetivo es “desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad de México” sin mencionar montos, periodicidad, mecanismos de acceso, con lo cual el contenido efectivo será el de las reglas de operación y la convocatoria pública.

50. Los artículos 41, 42, 43 y 48 de la iniciativa se refieren a programas de jóvenes. Sin embargo, al igual que con otros grupos de población, este sector cuenta una ley propia, en este caso la Ley de las y los Jóvenes del DF, que establece sus derechos y señala las autoridades responsables de garantizarlos, así como los mecanismos para su cumplimiento, particularmente el Plan Estratégico para el Desarrollo Integral de la Juventud de la Ciudad de México, el cual contiene la política social en esta

materia y debe ser elaborado a partir de la más amplia participación de las organizaciones juveniles, especialistas, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada representantes populares y demás sectores sociales que tienen que ver con la temática juvenil.

Como en otros casos, no se modifica la Ley de las y los Jóvenes del DF, por lo que de aprobarse la iniciativa se tendrá una doble legislación, contradictorias entre sí, toda vez que los programas que se señalan están normados por esta Ley y forman parte del Plan Estratégico mencionado.

51. Por otro lado en diversos artículos 45, 46, 47, 51, 53, 54, 55, 56, 57 y 60 se incluyen distintas actividades institucionales que forman parte de la actividad cotidiana de los entes públicos y que debieran estar regidas en sus programas sectoriales e institucionales.
52. Mención aparte merecen los apartados referentes a transporte público (art. 61) y agua (art. 62) que en la actualidad significan una cantidad considerable de los subsidios que proporciona el GDF. En el primer rubro, transporte, la iniciativa **abandona la concepción de subsidio universal**, por la vía de las tarifas, como la que existe en el Metro, STE y RTP, por una concepción de apoyos para sectores de escasos recursos y de grupos específicos: niños menores de cinco años, adultos mayores y personas con discapacidad. A diferencia de lo señalado en el Programa Integral de Vialidad y Transporte que avanza en la definición del transporte público como un derecho, la iniciativa señala en el artículo mencionado que “El servicio de transporte público de pasajeros a cargo del Gobierno del Distrito Federal tiene una clara orientación social y es una prioridad gubernamental la instrumentación de políticas de apoyo para los sectores de escasos recursos económicos, toda vez que el gasto familiar por concepto de transporte incide de manera directa en los hogares de menores ingresos. En consecuencia, el gobierno debe garantizar que el transporte público de pasajeros se proporcione de manera uniforme, regular y permanente, en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia, con el uso de tecnologías ambientales sustentables. Además el gobierno debe implementar medidas, apoyos y acciones que permitan que los niños menores de cinco años, adultos mayores, así como las personas con discapacidad accedan sin restricciones a dicho servicio”.

53. No sólo no se reconoce el derecho al transporte público, sino que se elimina un criterio fundamental que es el de asequibilidad. Hasta ahora el transporte público en la ciudad que presta el GDF se rige bajo el principio de subsidio universal para todos los usuarios a través de la tarifa, a lo cual se agregan algunos beneficios adicionales, de exención total del pago, para niñas y niños menores de cinco años, adultos mayores de sesenta años y personas con discapacidad. Pero en el texto de la ley sólo se habla de estos beneficios adicionales y no de la columna vertebral del subsidio en el transporte público que es el subsidio universal no limitado a las “personas de escasos recursos”, sino que incluye a todas las y los usuarios y que es, de lejos, el subsidio más importante que proporciona el GDF.

El artículo 61 de la iniciativa constituye un viraje de fondo de lo que ha sido hasta ahora la política de subsidios en el acceso al transporte público de pasajeros brindado por el GDF al pasar de la idea de cobertura universal a la de medidas, acciones y apoyos para grupos específicos. Es el tránsito de la universalidad a la focalización.

54. Una perspectiva similar es la que se expresa, en el artículo 62, en materia de acceso al agua, al no establecerse que la responsabilidad principal del Estado es garantizar el acceso y goce del derecho humano al agua, sino que, dicho artículo señala que “para que los habitantes del Distrito Federal puedan acceder en condiciones de igualdad al uso y disfrute del agua; el gobierno deberá desarrollar e implementar mecanismos, acciones y/o políticas públicas a través de subsidios en el pago de derechos por el servicio público de agua. Asimismo, el gobierno podrá autorizar condonaciones en el pago del servicio, como apoyos específicos a aquellas colonias que por sus condiciones reciban el servicio de manera irregular permanentemente y que sean reconocidas por la autoridad competente de conformidad con la normatividad aplicable”.

Al no incorporar el principio de derecho humano al agua tampoco incorpora los criterios definidos a escala internacional para garantizarlo como disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, cantidad, calidad y frecuencia. Asimismo no establece que el mecanismo fundamental para garantizar el acceso es la estructura de tarifas y no los apoyos específicos o condonaciones. Al respecto también se acota el alcance de estas condonaciones o apoyos específicos a las colonias que reciban el servicio

de manera irregular de manera permanente siempre y cuando así lo reconozca la autoridad competente, con lo que sólo procederán estos apoyos en los casos de deficiencia muy grave en el servicio y con el acuerdo de la autoridad.

La no incorporación del principio del derecho humano al agua como elemento rector de la legislación en la materia lleva a que el artículo 62 de la iniciativa se encuentre por debajo de lo que ya establece la propia Ley de Aguas del Distrito Federal y muy por debajo también de los debates actuales en la ALDF para reformar dicha Ley en la perspectiva de reconocer, profundizar y ampliar el alcance del derecho humano al agua como elemento rector de la política en la materia. Más aún es contradictorio e inconsistente con lo establecido respecto al derecho al agua en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

55. Conviene preguntarse si el conjunto de programas y actividades institucionales incorporadas de los artículos 25 al 64 constituyen un Sistema o una Red Integral de políticas, programas y acciones públicas. La respuesta es no. En el agrupamiento de los cuarenta artículos señalados se revelan las debilidades de planeación con la que ha venido funcionando hasta ahora la política social de la ciudad y la necesidad de hacer una revisión de conjunto para racionalizar, compactar, equilibrar y complementar los diferentes programas actualmente existentes.

La construcción de un Sistema o una Red no puede ser simplemente juntar lo que actualmente se hace en materia de programas y actividades —y por cierto ni son todos los que están ni están todos los que son— y **darle el nombre de Sistema o Red a un conglomerado muy amplio y diverso que antes de ser institucionalizado requiere de una revisión profunda.**

Como hemos expresado el conjunto de programas y actividades institucionales en la ciudad refleja dispersión, algunas duplicidades y desigualdades muy fuertes en la atención de grupos sociales y en las coberturas. Existe un desbalance creciente entre programas de transferencias y la prestación de servicios. El gran ausente de todo este proceso es la planeación. La iniciativa, sin embargo, no avanza en esa dirección, sino que, sin revisar ni evaluar la consistencia y pertinencia de cada uno de los programas y de las actividades institucionales, se pretende institucionalizarlas en el estado en que se encuentran; y cuando se propone la abrogación de leyes existentes la norma es que se les suple con ordenamientos inferiores en términos de definición

del contenido mínimo del derecho y de manera inconsistente con los principios de progresividad y no regresividad.

La iniciativa no presenta un sistema o una red, sino más bien un catálogo de programas y acciones institucionales muy poco articuladas entre sí.

56. Los programas que integran la Red de Protección Social están enumerados en la Ley, aun cuando en la misma se prevé la posibilidad de incorporar nuevos programas y/o acciones estableciéndose los mecanismos para su dictaminación y aprobación.

Hay que notar que mientras los programas enumerados en el proyecto de Ley que al efecto se apruebe tendrán categoría de norma jurídica, aquellos que se incorporen posteriormente serán disposiciones de naturaleza administrativa. Por otra parte, cualquier modificación o adecuación sustancial a los programas existentes tendrá que ser consignada mediante una modificación legislativa introduciéndose un elemento de rigidez y de dinámica inercial muy fuerte en la operación de los programas.

El diseño institucional propuesto en la iniciativa.

57. En la exposición de motivos de la iniciativa se plantea como una necesidad suprimir la dispersión normativa en los programas sociales actualmente prevaleciente, dotando de integralidad la política social del Gobierno de la Ciudad a través de la constitución de un Sistema de Protección Social en el que se involucran las dependencias y entidades de la Administración Pública.

En efecto, como materia de la Red de Protección Social se hace una enumeración casuística de una serie de políticas, programas y acciones que incorpora de manera indiscriminada:

- ✓ Lineamientos y políticas de acción del gobierno, que en algunos casos constituyen el quehacer administrativo de las dependencias.
- ✓ Programas muy generales que deben traducirse en programas y acciones específicas.
- ✓ Programas que implican la prestación de servicios públicos.
- ✓ Programas muy concretos que implican transferencias.

58. El diseño institucional propuesto en la iniciativa modifica sustancialmente el previsto en la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad por varias razones. Uno, no considera ningún papel ni atribución de las delegaciones. Dos, no incluye ningún instrumento ni mecanismo de participación ciudadana. Tres, deja sin efecto práctico la existencia de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social y cuatro, interfiere con las atribuciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF.
59. En la actual Ley de Desarrollo Social se asume que la política social es una materia concurrente entre diferentes organismos y entidades de la administración pública central y las delegaciones y presidida por el Jefe de Gobierno. Y para ello se establece un órgano de coordinación, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, integrada por la Jefatura de Gobierno, doce dependencias y entidades y las dieciséis jefaturas delegaciones. Dicha comisión tiene entre sus funciones principales: “I. Establecer el marco global de planeación y operación del Desarrollo Social, precisando las políticas y lineamientos básicos; II. Definir los criterios de coordinación operativa entre funcionarios y titulares de la Administración y las Delegaciones; III. Coordinar la implementación y las acciones derivadas de los programas”, con lo cual queda definida como el órgano máximo de coordinación y planeación entre entidades, dependencias y ámbitos de gobierno en lo referente a la política social.

La creación del Consejo de Protección Social, propuesto en la iniciativa, no sólo reduce desarrollo social a protección social, sino que deja sin materia a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social en sus funciones de planeación, coordinación y articulación gubernamental. No se derogan los artículos que la norman, pero en la práctica se le vacía de contenido y de capacidad operativa por lo que sobrevive en la Ley de Desarrollo Social, pero carece de efectividad alguna. Además no es un asunto menor la exclusión de las delegaciones de cualquier atribución en materia de protección/desarrollo social quedando limitado su papel al de solicitar al Consejo de Protección Social la eventual aprobación de sus programas.

60. Dicho Consejo integrado por 24 entidades y dependencias del Gobierno del Distrito Federal más el Jefe de Gobierno será “el órgano rector de la política de protección social de la Ciudad de México. El órgano funcionará como un órgano colegiado de análisis, aprobación, diseño, evaluación, supervisión, vigilancia, fiscalización y

coordinación de las acciones, Programas, Apoyos, políticas públicas y mecanismos que la Administración Pública desarrolle para promover la protección social de los habitantes de la Ciudad de México”. Es decir, centraliza todas las atribuciones en materia de política social.

61. En la actual Ley de Desarrollo Social, prevista como una ley marco, se definió que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional debía recaer en la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, en la iniciativa de LSPSDF señala que el Presidente nombrará al Secretario Técnico, el cual se entiende podrá ser el titular de cualquiera de las 24 entidades y dependencias y se le otorgan al mismo más facultades de las que la LDS confiere a la Secretaría Ejecutiva. En particular le otorga, art. 68, la atribución de firmar y convocar a las sesiones del Consejo.
62. En la iniciativa se propone (art. 71) la conformación de nueve comisiones temáticas, ninguna de ellas presidida por la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que en el artículo 72 se establece que el titular de la Secretaría de Finanzas formará parte de todas las comisiones. Cabe la pregunta, esta sobrerrepresentación de la Secretaría de Finanzas en las Comisiones significa que, como sucede en las instancias federales, ¿será el verdadero órgano rector sobre políticas y programas sociales?, ¿significa que la política social quedará subordinada a los lineamientos de la Secretaría de Finanzas?, ¿significa que el principio de primacía del desarrollo social, establecido en el Programa de Desarrollo Social, cede el paso al de primacía del equilibrio de las finanzas públicas? ¿Va a ser la planeación la que determine las asignaciones presupuestales o, por el contrario, serán los techos presupuestales los que determinen la planeación y alcance de los programas? No se trata de un tema menor y merece analizarse a profundizar sus implicaciones. De no corregir esta asimetría se seguirá consolidando la actual tendencia que presentan muchos programas sociales y que se ha confirmado en el transcurso de las evaluaciones externas realizadas: la planeación es determinada en función del presupuesto, y no al revés.
63. Preocupa que en la iniciativa de LSPSDF se reduzcan al mínimo las atribuciones y papel de la Secretaría de Desarrollo Social. El tema de fondo es si la política social de la ciudad puede diseñarse sobre la base de una Secretaría de Desarrollo Social disminuida y si en el mediano y largo plazo ese es el diseño institucional que requiere el Distrito Federal. No se expone en la iniciativa la fundamentación de este proceso

de empequeñecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social. Es de la mayor relevancia que el diseño de la institucionalidad se haga en función de las necesidades de desarrollo de la política social y pensando no sólo en el tiempo que le resta a la actual administración, sino en los sucesivos gobiernos de la ciudad.

64. En la ley de Desarrollo Social se estipula la obligatoriedad de conformar tanto a nivel central como en cada una de las delegaciones consejos de desarrollo social como espacios de participación, análisis, deliberación y propuesta de diferentes sectores de la ciudad para formular, diseñar, instrumentar y evaluar políticas y programas sociales. A pesar de que el principio de participación es uno de los que rigen a la Ley de Desarrollo Social la iniciativa de LSPSDF no incorpora mecanismo ni espacio alguno para la participación ciudadana.
65. Aunque en los artículos 81 y 82 se señala que la evaluación externa de los programas estará a cargo del Consejo de Evaluación en los términos de la Ley de Desarrollo Social hay otros contenidos en el artículo 67 y 82 que modifican lo anterior. Por un lado el artículo 67 señala que “las decisiones del Consejo tienen carácter vinculatorio para la Administración Pública”, lo cual incluye a Evalúa DF y por ende podría permitir la intervención del Consejo de Protección Social en las decisiones del Consejo de Evaluación limitando su independencia y autonomía. Asimismo no se hace mención alguna, conforme a la LDS, que las recomendaciones de Evalúa DF tienen carácter vinculatorio para todas las políticas y programas sociales, incluyendo las que lleve a cabo el Consejo de Protección Social.
66. Pero de mayor cuidado es que en el artículo 82 se señale que “Mediante esta evaluación (la que realice el Consejo de Evaluación) se pretende medir y comparar los resultados que los programas arrojen, bajo un método homogéneo de medición y con indicadores uniformes (...)” y que “El Consejo del Sistema podrá recomendar al Consejo de Evaluación, nuevos métodos para las evaluaciones internas y externas.”

Asimismo, no se recupera el sentido amplio de la evaluación interna y externa establecido en la LDSDF ya que en el artículo de la iniciativa que alude a la evaluación interna se le reduce a “auto evaluar su gestión y resultados”, y aunque se señala que el Consejo de Evaluación emitirá las reglas para las evaluaciones internas y externas, preocupa que las primeras queden acotadas y no se establezca el que se realicen evaluaciones de diseño, de procesos, de operación e impacto.

Lo anterior es contradictorio con lo que estipula la LDS respecto a la evaluación externa que no se limita a programas, sino que incluye políticas y que no establece la obligatoriedad de la estandarización, como si se practica en las instancias federales, debido a que la diversidad de la política social hace muy difícil y poco aconsejable el establecimiento de métodos homogéneos e indicadores uniformes. Por lo demás, la evaluación externa debe gozar de las mayores garantías de autonomía e independencia por lo que está fuera de lugar la propuesta de que el Consejo de Protección recomiende al Consejo de Evaluación la aplicación de metodologías, más aún cuando conforme a la iniciativa de LSPSDF se le da carácter vinculatorio a las decisiones del Consejo de Protección Social.

Necesidad de un debate amplio para reformar la legislación social

En resumen, el DF tiene una Ley de Desarrollo Social (LDSDF) que ha sido reconocida en México y en el extranjero, pionera en su materia en el país, por lo que la existencia de una legislación del Sistema de *Protección Social* al margen de la misma podría duplicar ordenamientos, introducir contradicciones entre ambas o, peor aún, suprimir aquellos que han contribuido a la democratización de la Ciudad desde un enfoque de derechos.

Cabe añadir que muchas de las preocupaciones que se han expresado como motivaciones para la formulación de la iniciativa del *Sistema de Protección Social* (dispersión, baja articulación entre programas y pobre coordinación interinstitucional) pueden ser resueltas en el marco de la actual Ley de Desarrollo Social (LDSDF), por lo que si bien la Ley de Desarrollo Social debiera reformarse en función de fortalecerla, profundizarla y llenar algunos de sus vacíos, actualmente uno de los problemas centrales respecto a la política social es también la limitada aplicación de la legislación vigente.

Entre los temas posibles, de manera enunciativa más no limitativa, para la reforma de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal se encuentran:

- Conformación de un mecanismo permanente, amplio e integral de planeación de la política de desarrollo social;
- Profundización del enfoque de derechos estableciendo mecanismos reales para la exigibilidad;

- Definir los estándares de cumplimiento de derechos en el desarrollo social, particularmente en lo referente a contenido mínimo de los mismos, progresividad y no regresividad;
- Diseño de estrategias explícitas hacia la universalización;
- Garantizar los mecanismos para el crecimiento real del gasto social;
- Mejorar sustancialmente la participación ciudadana en el desarrollo social;
- Definir las funciones y atribuciones de las delegaciones en la política social;
- Conformar mecanismos permanentes, ágiles y eficaces de coordinación en el gobierno central y entre éste y las jefaturas delegacionales;
- Fortalecer la independencia y autonomía del órgano de evaluación externa, así como robustecer la condición vinculatoria de sus recomendaciones;
- Redefinir los procedimientos para el cumplimiento de recomendaciones y la resolución de controversias respecto a recomendaciones no aceptadas.

Todo lo anterior debiera traducirse en la garantía de la primacía del desarrollo social en todas las decisiones públicas y la conformación del **Sistema del Desarrollo Social de la Ciudad** en el que se garantice el funcionamiento cotidiano del gabinete social y queden claramente definidas las atribuciones del gobierno central y de las delegaciones así como sus competencias concurrentes y la articulación e integralidad entre ambos niveles de gobierno respecto a la política social.

Somos las y los primeros en señalar que la Política Social del DF requiere correctivos de importancia, así lo hemos demostrado en las 183 recomendaciones que hemos dirigido a diversos funcionarios, incluida la Jefatura de Gobierno, algunas de las cuales están aún pendientes de cumplimiento. Consideramos que los correctivos pueden y deben hacerse en el marco de valores y derechos reconocidos por la LDSDF, contribuyendo así a la reforma y mejoría de esta legislación.

Por todo lo anterior, nos parece de la mayor importancia que cualquier modificación legislativa de gran calado que se pretenda hacer a los ordenamientos en materia de política social de la ciudad debe ser producto de un análisis **pausado, exhaustivo, público y participativo** en el que se ponga por delante, por encima de cualquier otro interés, la profundización del desarrollo social de la ciudad desde una perspectiva de derechos y de construcción de ciudadanía.

Por ello mismo una modificación de esta dimensión no puede llevarse a cabo en un período extraordinario, sino que requiere de un proceso sostenido y organizado de debate y consulta pública que debiera llevar a cabo la Asamblea Legislativa.

Es una discusión indispensable en la que manifestamos nuestra voluntad de participar y contribuir con nuestros puntos de vista y propuestas.

ATENTAMENTE



MTRO. PABLO ENRIQUE YANES RIZO
DIRECTOR GENERAL