SISTEMA DE GARANTÍAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Miguel Ángel Mancera Espinosa
Prólogo

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
José Arturo Cerón Vargas
Coordinadores

CDMX
CIUDAD DE MÉXICO

DIF CIUDAD DE MÉXICO
EVALUA CDMX
IPN
ESCUELA NACIONAL DE GOBIERNO
El Colegio de Tlaxcala A.C.

SISTEMA DE GARANTÍAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

DIRECTORIO

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México
Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa

Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX)
Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México
Lic. Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco

Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA-CDMX)
Mtro. José Arturo Cerón Vargas

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

Director General del Instituto Politécnico Nacional
Dr. Mario Alberto Rodríguez Casas

Secretario General
Dr. Julio G. Mendoza Álvarez

Secretario Académico
I*ng. Miguel Ángel Álvarez Gómez*

Secretario de Investigación y Posgrado
Dr. José Guadalupe Trujillo Ferrara

Secretario de Extensión e Integración Social
Dr. Francisco José Plata Olvera

Secretaria de Servicios Educativos
Lic. Mónica Rocío Torres Olvera

Secretario de Administración
Dr. Francisco Javier Anaya Torres

Director de la Escuela Superior de Economía
del Instituto Politécnico Nacional
M. en C. Filiberto Cipriano Marín

Jefe de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación
de la Escuela Superior de Economía del IPN
Dr. Adrián Hernández del Valle

EL COLEGIO DE TLAXCALA A. C.

Presidente del Colegio de Tlaxcala, A.C.
Dr. Alfredo Cuecuecha Mendoza

CONSEJEROS CIUDADANOS DEL COMITÉ
DE EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES DEL EVALÚA CDMX

Dr. Ignacio Perrotini Hernández – SNI Nivel 3,
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Dr. Oscar Alfonso Martínez Martínez– SNI Nivel 2,
Universidad Iberoamericana (IBERO)
Dra. Ángela Beatriz Martínez González,
Consejera Ciudadana EVALÚA CDMX
Dra. Eréndira Viveros Ballesteros,
Consejera Ciudadana EVALÚA CDMX

Dr. Kristiano Raccanello –SNI Nivel 1, El Colegio de Tlaxcala A. C.
Dr. Humberto Ríos Bolívar – SNI Nivel 3, Sección de Estudios de Posgrado
de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional

SISTEMA DE GARANTÍAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

GUSTAVO GAMALIEL MARTÍNEZ PACHECO
JOSÉ ARTURO CERÓN VARGAS
COORDINADORES

PRÓLOGO DE MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

CO-EDICIÓN

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL
DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

ESCUELA SUPERIOR DE ECONOMÍA
DEL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

COLEGIO DE TLAXCALA, A.C.

Primera Edición: Diciembre 2017

“Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos del Colegio de Tlaxcala, la Universidad de las Américas Puebla y del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX)”.

D.R. © SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
Avenida San Francisco 1374. Colonia Tlacoquemécatl, Delegación Benito Juárez
C.P. 03200, Ciudad de México
Tel: 55591919

D.R. © CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (EVALÚA CDMX)
Alfonso Esparza Oteo 160, Col. Guadalupe Inn, Álvaro Obregón, C.P. 01020,
Ciudad de México.
Tel. 5662 2294

D.R. © INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
Avenida Instituto Politécnico Nacional s/n, Edificio 7, Col. Lindavista, Gustavo A. Madero,
C.P. 07738, Ciudad de México.
Tel: 55 5729 6000

D.R. © ESCUELA SUPERIOR DE ECONOMÍA DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL (ESE-IPN)
Plan de Agua Prieta 66, Col. Plutarco Elías Calles, Miguel Hidalgo,
C.P. 11350, Ciudad de México
Tel: 55 5729 6300

D.R. © EL COLEGIO DE TLAXCALA A. C.
Privada Melchor Ocampo 28, Col. Centro. C. P. 90600, Tlaxcala, Tlax.
Tel. 01 246 464 5233

ISBN: 978-607-96750-5-9

Diseño editorial y de portada: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX) y el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA CDMX) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX).

Impreso y hecho en México
Printed and bounded in México

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier medio impreso, mecánico, fotoquímico, electrónico o de cualquier otro existente o por existir, sin el permiso previo del titular de los derechos correspondientes

DEDICADO A NUESTRA CIUDAD DE MÉXICO

A NUESTRAS FAMILIAS

SEMBLANZA

DR. MIGUEL ANGEL MANCERA ESPINOSA

Licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde se tituló con mención honorífica y recibió las medallas Gabino Barreda y Diario de México. Maestro en Derecho en la Universidad Autónoma de Barcelona, a través de la Universidad Autónoma Metropolitana y Doctor por la Facultad de Derecho de la UNAM, donde se tituló con mención honorífica, obteniendo la medalla Alfonso Caso. Asesor de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Asamblea Legislativa), en la Comisión de Procuración y Administración de Justicia y ocupó distintos cargos en la Secretaría de Seguridad Pública. Director Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal y en 2005 se integró al Poder Judicial del Distrito Federal como Consejero de la Judicatura. Se desempeñó como Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal y Representante de la Zona Centro de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en 2008. Desde diciembre de 2012 ejerce el cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y en 2017 asumió la presidencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

MTRO. JOSÉ ARTURO CERÓN VARGAS

Licenciado en Economía con especialidad en Modelos Econométricos (Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional), Maestro en Economía con Especialidad en Desarrollo Económico en la Universidad de las Américas-Puebla y cuenta con estudios de Doctorado en Economía en el Instituto Politécnico Nacional y en Desarrollo Regional por el Colegio de Tlaxcala, A.C., así como con un Diplomado en Evaluación de Políticas Públicas por el CIDE y uno en Planeación y Operación Legislativa por el ITAM. Tiene amplia experiencia en el sector público, privado y académico. En el ámbito académico actualmente es Profesor e Investigador en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional y en el Colegio de Tlaxcala, A. C.; ha sido Profesor en la Universidad Iberoamericana-Puebla y en la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica (ESIME-IPN). En el ámbito de la Administración pública, se ha desempeñado como Coordinador Ejecutivo del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU, Prepa Sí), Director de Planeación del

Sistema para el Desarrollo Intera de la Familia (DIF-CDMX), Director de Evaluación del Fideicomiso Educación Garantizada, Director de Evaluación de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del Distrito Federal, entre otros.Sus áreas de investigación son: Política Social, Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Social, Análisis de Impacto de Políticas Públicas, Econometría Aplicada, Construcción de Indicadores, Crecimiento y Desarrollo Económico, Desigualdad y Pobreza. De todos estos temas ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y libros académicos. Actualmente es Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT nivel I..

LIC. GUSTAVO GAMALIEL MARTÍNEZ PACHECO

Licenciado en Derecho de la UNAM, cuenta con diversos cursos y diplomados en Alta Gestión Pública, de Gobernabilidad y Seguridad Pública por la Escuela de Administración Pública de la CDMX y la UNAM. Asesor de la Secretaría de Gobierno de CDMX. Director de Seguimiento y Evaluación a Programas Especiales de la Secretaría Particular del Jefe de Gobierno. Asesor del Subprocurador de Procesos y Director General de Política y Estadística Criminal de la Procuraduría General de Justicia de CDMX; impulsó la visión prospectiva en análisis de política criminal, publicó la Clasificación del Delito para Fines Estadísticos y el Manual de Implementación Política Criminal para la Procuración de Justicia de la CDMX, así como Indicadores de Juicio Justo para la Procuración de Justicia en la CDMX, con el Alto Comisionado de ONU. Actualmente es Director General del Sistema DIF CDMX. Por dos años consecutivos recibió, del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Ciudad de México (INFO-CDMX), dos premios de primer lugar en la Evaluación de Mejores Prácticas de Transparencia 2014 y 2015, y un premio más, por el proyecto de innovaciones en transparencia "Accesibilidad de los Portales Web del Gobierno de la Ciudad de México" para las personas con discapacidad y adultos mayores 2014. Ha obtenido reconocimientos de los programas y proyectos del DIF CDMX, entre los que destacan la mención honorífica por el "Programa de Educación Garantizada" recibida en el Congreso Nacional de Programas Sociales Innovadores en el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Sentido Social, organizado por el Gobierno de Guanajuato, la Universidad de Guanajuato y el Centro CLEAR para América Latina. En junio de 2016, fue nombrado Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la CDMX y se instaló por primera vez los Comité de Reducción del Riesgo. Es Coordinador Ejecutivo del Comité de Desarrollo Interinstitucional de Atención y Cuidado de la Infancia y Miembro de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística en la Academia Mexicana de Protección Civil, honor que recibió a través de la tesis "Elementos para la Construcción del Modelo de Gestión Integral de Riesgo para la Protección de los Derechos de la Infancia".

SISTEMA DE GARANTÍAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

ÍNDICE

PRÓLOGO **17**
Miguel Ángel Mancera Espinosa

INTRODUCCIÓN **21**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
José Arturo Cerón Vargas

PARTE I
ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL **35**

CAPÍTULO 1. EL CONCEPTO DE BIENESTAR SOCIAL. UN ACERCAMIENTO A SU CONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO **37**
Oscar A. Martínez Martínez
Anidelys Rodríguez Brito

CAPÍTULO 2. GOBERNANZA **53**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Gustavo Frías Martínez

CAPÍTULO 3. CAPITAL SOCIAL **69**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Gustavo Frías Martínez

CAPÍTULO 4. SISTEMA DE GARANTÍAS DEL BIENESTAR SOCIAL **81**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Gerardo Sauri Suárez

CAPÍTULO 5. EN BÚSQUEDA DE NUEVOS CAMINOS PARA LA INCLUSIÓN: EL NECESARIO AJUSTE A LA POLÍTICA PÚBLICA QUE BUSCA FAVORECER A DESCENDIENTES DE PUEBLOS ORIGINARIOS. **99**
Alfredo Cuecuecha Mendoza
Ignacio Ibarra López

CAPÍTULO 6. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE BIENESTAR SOCIAL QUE IMPACTAN SOBRE LAS FAMILIAS. BENEFICIARIAS DEL DIF CDMX: LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LAS CONDUCTAS AUTODESTRUCTIVAS **127**
Ángela Beatriz Martínez González
Alejandro Arnaldo Barroso Martínez

CAPÍTULO 7 CAMPAÑA DE PREVENCIÓN DEL SUICIDIO EN REDES SOCIALES "LIKE A LA VIDA EL SUICIDIO **169**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco

PARTE II
LA CONTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO **179**

CAPÍTULO 8. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS SOCIALES **181**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Gustavo Frías Martínez
Gerardo Sauri Suárez
Jesús Ramiro Cruz Sánchez

CAPÍTULO 9. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA. NUEVOS MODELOS DE PROTECCIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO **211**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Mónica Angélica Ávila Torres
Omar Guadalupe Gutiérrez Lozano

CAPÍTULO 10. EL CASO DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO **243**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco

CAPÍTULO 11. INVERSIÓN SOCIAL PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS SOCIALES **273**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Rosario Elizabeth Daniel Pablo

PARTE III
EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN COMO MECANISMOS DE MEJORA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO **293**

CAPÍTULO 12. LA EXPERIENCIA DEL MONITOREO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO: EL CASO DEL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DEL DIF DE LA CIUDAD DE MÉXICO **295**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Gustavo Frías Martínez

CAPÍTULO 13. LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES ENFOCADOS A LA PRIMERA INFANCIA: EL CASO DEL PROGRAMA SOCIAL CUNAS CDMX **317**
Eréndira Viveros Ballesteros
Catalina Gutiérrez López
Karla Ivonne Chávez Álvarez

CAPÍTULO 14. LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES ENFOCADOS A LA PRIMERA INFANCIA: EL CASO DEL PROGRAMA BEBÉ SEGURO CDMX **339**
Eréndira Viveros Ballesteros
Andrea Romero Mojica
Karla Ivonne Chávez Álvarez

CAPÍTULO 15. LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA: EL CASO DEL PROGRAMA SOCIAL COMEDORES POPULARES **359**
José Arturo Cerón Vargas
Sergio Flores González

CAPÍTULO 16. LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN: EL CASO DEL PROGRAMA EDUCACIÓN GARANTIZADA **391**
Kristiano Raccanello
Jesús Eloy Palacios Sánchez

CAPÍTULO 17. ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO HERRAMIENTA DE FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL **417**
José Arturo Cerón Vargas
Kristiano Raccanello

CAPÍTULO 18. OPORTUNIDAD SALARIAL EN MÉXICO Y DESIGUALDAD SOCIAL, UN ESTUDIO CON ENFOQUE DE GÉNERO **431**
Humberto Ríos Bolívar
José Carlos Trejo García
Gabriela Cruz González

CAPÍTULO 19. EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS E IMPACTO DEL PROGRAMA BECAS ESCOLARES PARA NIÑAS Y NIÑOS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL "MAS BECAS MEJOR EDUCACIÓN" **459**
Armando Sánchez Vargas
Anadeli Naranjo Carbajal

REFLEXIONES FINALES **501**
Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
José Arturo Cerón Vargas

PRÓLOGO

La Ciudad de México, la Capital Social del país, es una Ciudad que ha logrado, principalmente en los últimos 20 años de ejercicio democrático, consolidarse como la Entidad Federativa líder en avances sociales y económicos; como consecuencia del dinamismo y desarrollo de los habitantes que la integran. Lo anterior, ha sido el resultado de decidir en la Ciudad de México, realizar la mayor inversión en el desarrollo social y con ello generar políticas públicas que colocan en el centro de la acción gubernamental a las personas, buscando garantizar la calidad de vida de la población y con ello de la sociedad como el fin último del desarrollo.

El llamar a la Ciudad de México, como Capital Social es reconocer que en nuestra CDMX las personas son el centro de las políticas públicas para el logro y alcance del bienestar y desarrollo, hacia la mejora en su calidad de vida. Lo anterior implica políticas y acciones enfocadas a los habitantes de la Ciudad de México con mayores carencias sociales que les permita salir de la situación de pobreza y desigualdad y con ello de su condición de vulnerabilidad; políticas públicas diseñadas con el propósito de alcanzar igualdad y equidad para todas las personas de la CDMX.

Lo que implica el colocar a la Política de Desarrollo Social como el centro de las acciones, programas y políticas de gobierno en los últimos años. Las acciones institucionales sociales y los programas sociales impulsados como instrumentos que contribuyen a reducir las brechas de desigualdad, redistribuyendo los recursos, con el fin de garantizar los derechos sociales de los habitantes de la CDMX. Con lo anterior, se buscar una sociedad mucho más equitativa con el objetivo de lograr mejores condiciones y oportunidades de desarrollo.

El principal instrumento que al Gobierno de la Ciudad de México le ha permitido el avance en materia de política social, ha sido la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, donde se define que la Política de Desarrollo Social es la que realiza el Gobierno y que tiene el objetivo de construir una ciudad con Igualdad, Equidad y Justicia Social; reconociendo la diversidad, la alta cohesión e integración social, el pleno goce de los derechos sociales y humanos, una mejora e incremento en la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; los conceptos anteriores orientan las políticas de gobierno que contribuyen a la disminución de la desigualdad, la vulnerabilidad, exclusión, la inequidad y desigualdad social de los habitantes en la CDMX; así como la atención de los grupos de población, en ámbitos territoriales específicos, que buscan el alcance de la calidad de vida y el logro de los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad de México.

La Política Social de la Ciudad de México que se ha impulsado durante mi administración es el de dar continuidad y resultados de una larga trayectoria de la sociedad de nuestra gran Ciudad. Es decir, generar y fortalecer una política social para todos, lo que ha implicado el colocar las estrategias y políticas sociales en el centro de la acción del Gobierno de la CDMX, que involucra alcanzar la calidad de vida de todos los habitantes.

Por lo tanto, la inversión en desarrollo económico, desarrollo social, infraestructura, seguridad y protección ciudadana, en espacios públicos y en la construcción de un Gobierno profesional y efectivo es muy importante; pero se fortalece de manera significativa con aportaciones técnicas, académicas y de investigación social y económica.

Es relevante mencionar, que el capital social es un elemento clave para fortalecer el tejido social, el desarrollo social y el desarrollo humano de las personas. Aprovechar el capital social que se ha generado en la Ciudad de México, permite construir el sistema de garantías de derechos sociales contribuyendo con ello al Bienestar Social, el cual será la base de la política social en los próximos 20 años para la Ciudad de México y para el país.

Por lo que, el presente documento que concentra las aportaciones que han realizado un conjunto de investigadores, académicos y funcionarios es una contribución para la construcción del modelo de Bienestar Social que los habitantes de la CDMX requieren.

Este documento y sus aportaciones, busca dar elementos para la generación de estrategias, políticas, programas y acciones sociales; así como recabar los avances que en los últimos 5 años se han generado desde la Ciudad de México, así como de instituciones académicas que albergan a un conjunto de investigadores que aportan los materiales que se discuten en el presente texto. Aquí encontramos aportaciones de investigadores del Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Iberoamericana, el Colegio de Tlaxcala, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; así como del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Es importante destacar, las aportaciones que se presentan sobre los resultados e investigaciones que se han desarrollado en el Sistema DIF-CDMX, a través de un conjunto de elementos que en la práctica han permitido generar una política social que atiende a grupos vulnerables de la Ciudad de México, que con un conjunto de programas y acciones que han permitido contar con los elementos suficientes para medir el logro de resultados y retos que la dinámica de la CDMX, llevará a la garantía de los derechos en la Ciudad, y para ello esta dependencia ha sido un actor clave para alcanzarlos.

Por su parte, las aportaciones críticas sobre la evaluación y el monitoreo de la política de desarrollo social que ha desarrollado el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CDMX), orientan la toma de decisiones. Dichas aportaciones, se han plasmado en las evaluaciones externas y estudios de investigación sobre la política de desarrollo social de la CDMX; así como en el diseño de instrumentos de planeación y monitoreo, tal es el caso de los lineamientos de Reglas de Operación y evaluaciones internas, así como la del diseño de avanzada de su Programa de Evaluaciones Externas. Todo lo anterior ha implicado que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha reconocido al Evalúa-CDMX como la principal instancia y pionera de evaluación de la política social en las 32 Entidades Federativas, con un conjunto de reconocimientos para la CDMX en el avance de Monitoreo y Evaluación en México.

Estoy convencido que este texto aportará elementos para la construcción de un sistema de garantías sociales hacia el logro de un modelo de Bienestar Social robusto, acorde a las necesidades, características y problemáticas de la Ciudad de México; sus diversas partes analíticas presenta un conjunto de investigaciones que permitirá comprender, analizar y discutir las políticas públicas implementadas en la amplia gama de programas y acciones de desarrollo social que se operan en la CDMX. Así como ser un compendio académico para la generación de investigación tanto a nivel licenciatura y posgrado de diversas áreas de las Ciencias Sociales; lo que representa un robusto compendio que fortalecerá el desarrollo de tesis, tesinas o estudios de investigación que diversos expertos en la materia puedan desarrollar a partir de las aportaciones que se

han generado en la CDMX tanto en el ámbito académico como de las instituciones que operarán y evalúan la política social. Sin más es importante reconocer que los estudios que integran este libro son una memoria de personas que han participado en operar y generar los resultados para el logro de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, a los cuales reconocemos su labor. En una democracia, toda persona tiene el derecho de ser informada sobre el quehacer gubernamental y sus políticas públicas, en este caso, con elementos técnicos y académicos que permitan un diálogo cercano con la ciudadanía para el logro efectivo de los derechos sociales, bienestar y calidad de vida de las y los habitantes de nuestra Ciudad Capital.

Miguel Ángel Mancera Espinosa
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años, la Ciudad de México ha logrado avances muy importantes en el reconocimiento e instrumentación de políticas públicas hacia la garantía de los derechos sociales y los derechos humanos fundamentales; lo que se incorporó de forma significativa en la Constitución Política de la Ciudad de México. El contar con políticas públicas, específicamente las que permitan edificar un sistema de garantías hacia el logro de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México y con ello generar las condiciones en la entidad para lograr una sociedad de Bienestar Social en sus habitantes, es una tarea ardua que involucra un proceso de desarrollo amplio.

Es importante mencionar que la desigualdad económica, la pobreza y la movilidad social son fenómenos estrechamente relacionados. La relación que existe entre estos importantes conceptos se dan principalmente cuando el desarrollo económico y desarrollo humano buscan dar prioridad en la atención a la población con mayor grado de vulnerabilidad social, por lo que es muy factible que se presente pobreza y desigualdad. Cuando las sociedades presentan poca movilidad social, tenderán a reproducirse y perpetuarse la pobreza y la desigualdad. Las sociedades más injustas son aquellas en las que el acceso a la educación, a

la salud y al empleo es limitado e implica la existencia de mecanismos persistentes de exclusión social generando una dinámica perniciosa que no sólo obstaculiza el crecimiento económico, sino también puede ser causa de conflictos sociales y de no alcanzar el bienestar social en la sociedad.

Por lo anterior, en la Ciudad de México, en los últimos 20 años, la acción pública del Gobierno ha venido construyendo un modelo de acción concertada entre gobierno y sociedad con el objeto de fortalecer el capital social de la ciudad bajo un enfoque de derechos humanos. Las políticas públicas y estrategias para alcanzar un desarrollo social que permita a los habitantes de la Ciudad de México, contar con esquemas para la construcción del modelo de Bienestar Social que permita el ejercicio pleno de sus derechos sociales. Estas políticas públicas tienen como importante tarea el de dar respuesta y soluciones en el corto, mediano y largo plazo a las siguientes preguntas: ¿Cómo romper el círculo de la reproducción de la pobreza? ¿Qué políticas públicas pueden encaminar a la reducción de las carencias sociales? ¿Cómo desarrollar políticas públicas que permitan reducir las brechas de desigualdad que genera el actual modelo económico en México? ¿Qué mecanismos y modelos permitirán lograr que la política económica y la política social sean compatibles para generar la igualdad y equidad que los habitantes de la Ciudad de México reclaman?

Coincidiendo con Cordera (2015)[1], desde la perspectiva de la economía política, la planeación y ejecución de políticas públicas requieren considerar (en su diseño) las consecuencias sociales que las políticas económicas de mercado que se han instrumentado a nivel Nacional en México en los últimos 30 años; las cuales han tenido importantes consecuencias en la calidad de vida y condiciones cotidianas de los habitantes, principalmente en el caso de la Ciudad de México. De tal forma que la política social encaminada a garantizar los derechos sociales hacia la construcción del Bienestar Social de la Ciudad de México a desarrollar en los próximos 20 años, debe considerar las mediciones de pobreza multidimensional que la Ley General de Desarrollo Social establece y que mandata al CONEVAL a realizar; pero es importante considerar en el marco y diseño del modelo de Bienestar Social de la CDMX temas como el Ingreso y las políticas públicas para incentivar el empleo, la dinámica de los mercados laborales y de la informalidad, la seguridad social amplía y robusta, modelos de apertura universal de la salud (como el caso de políticas impulsadas en la CDMX como el caso de los programas Médico en Tu Casa, Medicamentos gratuitos y Cunas CDMX). Así, como robustecer la política alimentaria e implementar una política social de vivienda con una mayor profundidad en la búsqueda de reducir las condiciones de desigualdad que se genera en el ámbito urbano principalmente.

[1] En Cordera, Flores y Fuentes (2015) "México Social: Regresar a la Fundamental". Colección por un México Social. Universidad Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

En general, lo anterior implica la construcción del modelo de bienestar social de la Ciudad de México, el cual en los últimos 5 años se ha construido y ha permitido el goce de los derechos sociales de los habitantes en la CDMX, y con ello ha permitido la construcción del modelo que permita garantizar la seguridad y protección social necesarias para alcanzar y mejorar la calidad de vida.

Los programas, estrategias y acciones sociales que desarrolla el amplio catálogo de la política social que instrumenta el Gobierno de la Ciudad de México (CDMX), es un modelo de análisis importante y de discusión técnico académica para desarrollar los próximos modelos de políticas sociales que en los próximos 20 años, en el marco de la Constitución Política de la Ciudad de México exigirá a los tomadores de decisión del ámbito del Gobierno de la CDMX y del ámbito Federal. Así como, la construcción de propuestas que desarrollarán tanto las organizaciones de la sociedad civil y actores académicos e investigación expertos en los temas de desarrollo social que se requerirán para robustecer las políticas públicas que se propongan y operen para lograr la igualdad y equidad en la Ciudad de México.

El presente libro presenta un conjunto de artículos con aportaciones sobre la política social en la Ciudad de México, el cual permite conocer el Sistema de Garantías que se ha desarrollado, a partir de los últimos 5 años en las políticas públicas de la Entidad, las cuales están orientadas a aportar elementos para la construcción del sistema del Bienestar Social en la Ciudad de México, a desarrollar en los próximos años con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México. Desde esta perspectiva, el presente libro refleja el esfuerzo por dar a conocer las bases y acciones que ha configurado la política social de la Ciudad de México, impulsadas principalmente por el Gobierno de la CDMX.

Este libro incluye un conjunto de estudios en temas de investigación y análisis de políticas públicas, de política social, desarrollo social y desarrollo económico. Enfocado para fortalecer los estudios e investigaciones sobre la Ciudad de México, Desarrollo Social, Desarrollo Regional, Desarrollo Económico y estudios de políticas públicas, tanto a nivel licenciatura, como de posgrado e investigación.

El libro se divide en tres secciones: 1) Elementos para la construcción del Bienestar Social; 2) La contribución de las políticas públicas al comportamiento de los Derechos Sociales en la Ciudad de México (CDMX); y 3) El Monitoreo y la Evaluación, como mecanismo de mejora de la política social en la Ciudad de México (CDMX).

La primera parte del presente libro, *"Elementos para la construcción del Bienestar Social",* incluye un conjunto de estudios que presentan elementos técnicos y académicos para la construcción del modelo de bienestar social en el marco del Sistema de Garantías de Derechos Sociales en la CDMX.

El capítulo 1, "El concepto de Bienestar Social. Un acercamiento a su construcción en la Ciudad de México desarrollado por Oscar A. Martínez y Anidelys

Rodríguez busca responder las preguntas ¿qué es el Bienestar Social en la Ciudad de México (CDMX)? y ¿qué variables lo integran?, tomando en cuenta las necesidades en la posmodernidad y las complejidades que tiene la vida en una megalópolis como la CDMX. El punto de partida es comprender que el Bienestar Social (BS) es un concepto con elementos similares para cualquier contexto y periodo, como es la alimentación, salud, trabajo, ingreso, educación por señalar algunos, y otros, que se han ido sumando debido a los cambios en la sociedad y el contexto. El desarrollo del documento inicia con el reconocimiento de que el ingreso únicamente, no garantiza el Bienestar Social, dando pauta a construcciones multidimensionales donde se reconocen que los aspectos objetivos y subjetivos que suceden en el hogar, la colonia, el estado y el medio ambiente, afectan el bienestar individual y colectivo. De este modo, aspectos como la inseguridad, la movilidad urbana, la contaminación, el capital social y las tecnologías de la información, juegan un papel importante en el bienestar de una sociedad.

El capítulo 2, "Gobernanza" desarrollado por Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco y Gustavo Frías Martínez, donde exponen el esquema de gobierno que ha estado presente en los últimos 20 años en la Administración Pública de la Ciudad de México: el de la corresponsabilidad gobierno-sociedad a la luz de la gobernanza; partiendo de su definición y del espacio que ocupa dentro de la democracia, así como los peligros de que no toda la organización social está motivada por el objetivo de lograr una sociedad más cooperativa, igualitaria y justa. En algunos escenarios, la organización social puede ser utilizada por grupos de interés reducidos con el riesgo implícito de considerar intereses particulares y presentarlos como genuinos intereses generales de la sociedad. Finalmente, se presenta la gobernanza en el esquema gobierno-sociedad que el Gobierno de la Ciudad de México ha adoptado desde la política social, detallando algunas experiencias emprendidas para consolidar esta relación de gobierno-sociedad.

El capítulo 3, *"Capital social"* desarrollado por Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco y Gustavo Frías, presenta el proceso de articulación que ha estado presente en la política social de la Administración Pública de la Ciudad de México a partir de considerar el *capital social* como determinante para la acción pública efectiva del gobierno y a la luz de la corresponsabilidad gobierno-sociedad en los asuntos públicos. Se presentan los principales planteamientos teóricos para una comprensión del significado de *capital social*, así como algunas insuficiencias analíticas que el enfoque de capital social presenta en su praxis. Finalmente, se expone el concepto de capital social en el esquema gobierno-sociedad que el Gobierno de la Ciudad de México ha adoptado desde la política social, detallando algunas experiencias emprendidas en materia de acciones y programas sociales que han permitido consolidar y generar ese círculo virtuoso de relación gobierno-sociedad, donde se fortalece actores sociales y se retroalimenta la acción gubernamental de la Ciudad de México.

El capítulo 4, "*Sistema de garantías del bienestar social"* desarrollado por

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco y Gerardo Sauri, presenta otro aspecto sustancial en el proceso de cambio de la política social del gobierno de la Ciudad de México, que adicional al fortalecimiento de actores sociales a la luz de sus iniciativas, prácticas y potencialidades, se adopta un modelo basado en un enfoque de derechos, en el cual las y los habitantes tienen derecho a vivir sin discriminación ni violencia, a acceder a la salud, educación, cultura, alimentación, a un trabajo digno, sin que sus condiciones de vida sean una limitante. En este sentido, se expone la nueva arquitectura de protección social a la luz de un Sistema de Garantías basado en Derechos, entendido éste como los mecanismos institucionales y no institucionales que se encuentran interrelacionados y predispuestos para la protección de las personas, y en el que se reconoce a éstas, no como objetos pasivos que "consumen" programas sociales producidos sólo por el gobierno, sino de sujetos activos que tienen derecho a intervenir en las decisiones que les afecta. Finalmente, se realiza la descripción del Sistema de Garantías basado en Derechos, a partir de los programas y acciones que opera el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, sobre cómo se encuentran trazados, articulados y cómo contribuyen a garantizar los derechos de las personas en todas sus etapas de la vida.

El capítulo 5, *"En búsqueda de nuevos caminos para la inclusión: el necesario ajuste a la política pública que busca favorecer a descendientes de pueblos originarios"* desarrollado por Ignacio Ibarra y Alfredo Cuecuecha; presentan un trabajo de investigación que aporta elementos sobre la forma que se utiliza en México para identificar a la población indígena, la cual pudiera no ser el mejor instrumento para romper el vínculo entre discriminación y pobreza. En el presente trabajo se exponen algunos argumentos para cuestionar la pertinencia de sostener precisamente dicho criterio como el único que debe utilizarse. Por otro lado, se analiza cómo, mediante este criterio, se puede incidir en la asignación de recursos en programas específicamente diseñados a este grupo de población vulnerable. Para ello se realiza un análisis de la estadística oficial de INEGI a partir de 1990 así como datos de los recursos asignados a diferentes rubros relacionados con la política a favor de los descendientes de pueblos originarios.

El capítulo 6, *"El bienestar de la familia a través de las acciones de la prevención y atención de las conductas autodestructivas"* desarrollado por Ángela Beatriz Martínez González, presenta un conjunto de elementos teóricos y empíricos desarrollados en la CDMX respecto a la prevención y atención de las conductas autodestructivas.

El capítulo 7 *"Campaña de prevención del suicidio en redes sociales "like a la vida, el suicido no aplica",* desarrollado por Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco, muestra un breve recorrido sobre las acciones que se han realizado en la Ciudad de México para luchar contra el suicido en niñas, niños y adolescentes, antes y a través de la campaña "like a la vida", así como los retos por alcanzar en la generación de una cultura de prevención que garantice la *seguridad*

humana, la *vida digna* y el *bienestar social* en este sector de la población. Destaca el enfoque transversal que se ha dado desde el gobierno de la CDMX a las acciones desarrolladas, así como el enfoque de inclusión que permite acceder a la información y actividades a todos los grupos sociales de la CDMX, entre ellos a las personas con discapacidad. Finalmente, a partir de considerar el *capital social* como determinante para la acción pública efectiva del gobierno y a la luz de la corresponsabilidad gobierno-sociedad en los asuntos públicos, la creación de redes de apoyo ha sido eje central en las acciones de prevención al suicidio.

En la Segunda parte del libro, "La contribución de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos sociales en la Ciudad de México". Se presenta un conjunto de estudios desarrollados con las contribuciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX), mismas que se han desarrollado en los últimos cinco años. Estos estudios tienen el objetivo de dar elementos que contribuyen en la construcción del Sistema de Garantías para la construcción del Bienestar Social en la CDMX.

El capítulo 8, *"Elementos para la construcción de políticas públicas para la garantía de derechos sociales"* es desarrollado por Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco, Gustavo Frías, Gerardo Sauri y Jesús Cruz. Este documento se encuentra en la tesitura y continuidad con el capítulo referido al Sistema de Garantías basado en Derechos; expone la evolución que ha tenido la hechura de la política social en la Ciudad de México, al pasar de un enfoque tradicional en el que ciertas dimensiones básicas son consideradas necesarias en la intervención orientada a reducir la pobreza (educación, salud, vivienda, ingresos, inserción laboral, entre otras), a uno que incorpora el enfoque de derechos humanos como eje conductor de la acción gubernamental, a efecto de hacer más eficaz los programas sociales orientados no sólo al combate a la pobreza, sino a eliminar la desigualdad y la exclusión. En este sentido, la exposición se centra en un punto fundamental que es el reconocimiento de que las transferencias monetarias no son suficientes en el combate a la pobreza, por el contrario, una política social con justicia distributiva e integral, requiere dar atención no sólo a los derechos económicos de las personas, sino también al ejercicio y cumplimiento de otros derechos como a la protección y a la participación donde existen potencialidades, iniciativas, redes sociales vitales para el empoderamiento de la sociedad, de grupos marginados que rompa con los círculos viciosos donde se reproduce la desigualdad, la exclusión y la pobreza.

El capítulo 9."*Sistemas de Protección de la Infancia. Nuevos Modelos de Protección*" desarrollado por *Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco y Mónica Angélica Ávila Torres* presenta una revisión de la modificaciones que se han realizado para la protección y restitución de los derechos de la infancia; muestra un panorama histórico de las modificaciones a nivel legal que se han realizado a nivel mundial, nivel país y las modificaciones en la CDMX. Se explican cómo ha sido la transición de la atención a la infancia desde el DIF CDMX pasando por la

Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, la Defensoría de los Derechos de la Infancia y finalmente la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Finalmente se muestra la génesis y la operación del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) de la CDMX.

El capítulo 10, "*El caso del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México", desarrollado por Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco,* presenta una reflexión sobre los resultados y los rumbos que ha tomado la política social en la Ciudad de México, en el caso DIF-CDMX. Lo anterior, aplicando los conceptos de gobernanza, capital social y sistema de garantía de derechos, articulados bajo la estrategia del Gobierno de la Ciudad denominada *Capital Social;* entendida ésta como la ciudad donde se garantizan los derechos humanos de las personas y se trabaja en coordinación y en corresponsabilidad para la construcción del tejido y cohesión social. En este sentido, los resultados obtenidos de los programas y acciones operados por el DIF-CDMX durante periodo 2012-2017, se presentan por grupos de derechos con base en el Sistema de Garantías de Derechos: *supervivencia, desarrollo, protección y participación*, mismos que a su vez dan cumplimiento a seis ejes rectores que define el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018: discriminación y derechos humanos, salud, educación, cultura, violencia y alimentación.

El capítulo 11, *"Inversión social para la garantía de derechos sociales"*, desarrollado por Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco y Rosario Elizabeth Daniel Pablo. Este documento presenta el desarrollo presupuestal basado en acciones y programas sociales en favor de la justicia social, visto desde la perspectiva del gasto social como prioridad. Bajo el enfoque integral de un Sistema de Garantía de Derechos, se expone el esfuerzo que ha realizado el DIF CDMX para mantener un presupuesto en gasto social con crecimiento gradual. Se presenta de manera clara cómo el gasto social destinado a las acciones y programas sociales operados por el Organismo, no se limitan a transferencias monetarias y materiales, sino que son acompañados de una atención integral más efectiva, atendiendo a la participación, al aprovechamiento de potencialidades, iniciativas y redes sociales que existen en la sociedad para su empoderamiento.

La Tercera parte del libro, "El monitoreo y la evaluación, como mecanismo de mejora de la política social en la Ciudad de México". En esta sección del libro se presentan el avance en monitoreo y evaluación, documentados en las investigaciones integradas en el presente documento. Para lo cual se presentan documentos desarrollados por parte del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), ente que la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal faculta en materia de monitoreo y evaluación de la política social en la Ciudad de México, así como los esfuerzos que el sistema DIF-CDMX ha desarrollado e implementado para avanzar en estas importantes tareas de transparencia y rendición de cuentas.

El capítulo 12, "La experiencia del monitoreo de los programas sociales en

la Ciudad de México: el caso del Sistema Único de Información del DIF de la Ciudad de México" desarrollado por Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco y Gustavo Frías, presenta cómo, las tecnologías de la información y especialmente los sistemas de información han cobrado vital importancia en la mejora de la eficiencia, eficacia y efectividad dentro de las tareas del gobierno. Para el caso de la Ciudad de México, ha implicado una contribución al enfoque de ejercicio y garantía de derechos, que empodera al ciudadano en información y en conocimiento sobre el actuar del gobierno. En esta tesitura, el capítulo da cuenta del diseño, instrumentación y beneficios que el Sistema Único de Información del DIF CDMX (SUI) ha traído en la concepción, instrumentación y evaluación de las políticas públicas con visión de derechos. Finalmente, se expone cómo la construcción del SUI y sus módulos ha constituido una herramienta privilegiada para la valoración objetiva del desempeño e impacto de los programas sociales y facilitar el monitoreo, evaluación y fiscalización ciudadana. Con dicha herramienta, el DIF CDMX contribuye a difundir el conocimiento en materia de política social.

El capítulo 13, *"La experiencia de evaluación de programas sociales enfocados a la primera infancia: el caso del programa social CUNAS CDMX",* desarrollado por Eréndira Viveros Ballesteros y Catalina Gutiérrez. Este documento presenta los principales resultados de la evaluación de Diseño del programa Cunas CDMX de 2016 desarrollado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CDMX), que tuvo como objetivo central el de identificar el grado de congruencia entre el programa y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDS-DF) y determinar, en qué medida eran internamente consistentes, eficaces y eficientes para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos. La evaluación implicó analizar la justificación de la existencia del programa y su atención a problemáticas identificadas; evaluar la articulación del programa con los instrumentos de planeación nacional, local y sectorial del desarrollo social, evaluar el cumplimiento de la normatividad a partir del diseño del programa; identificar sinergias, complementariedades y/o coincidencias con otras acciones y programas sociales implementados en la Ciudad. Lo anterior con el apoyo de un enfoque metodológico integral, incluyó técnicas cualitativas y cuantitativas; trabajo de gabinete que permitió la sistematización y análisis de la información obtenida en medios documentales, así como trabajo de campo a través de aplicación de encuestas, entrevistas semiestructuradas y entrevistas en grupos focales. De manera complementaria, se verificó a través de la Metodología del Marco Lógico (MML), tanto el diseño, la congruencia y alineación programática y la construcción de la matriz de indicadores.

El capítulo 14, *"La experiencia de evaluación de programas sociales enfocados a la primera infancia: el caso del programa BEBÉ SEGURO CDMX"*,

desarrollado por Eréndira Viveros Ballesteros y Andrea Romero. Este documento presenta los resultados de la evaluación externa del diseño del Programa a cargo del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX). La evaluación tiene como objetivo general identificar el grado de congruencia entre el Programa, los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México y determinar en qué medida son consistentes, eficaces y eficientes para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos. La evaluación consideró el alcance de cuatro objetivos específicos: 1) Analizar la justificación de la existencia del programa y su atención a problemáticas identificadas; 2) Evaluar la articulación del programa con los instrumentos de planeación nacional, local y sectorial del desarrollo social; 3) Evaluar el cumplimiento de la normatividad a partir del diseño del programa; y 4) Identificar sinergias, complementariedades y/o coincidencias con otras acciones y programas sociales implementados en la Ciudad de México. Con la finalidad de alcanzar los objetivos que la evaluación externa buscaba, las fases de trabajo e instrumentos y medios de obtención de información utilizados se fundamentaron en la Metodología de Marco Lógico para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. En ese sentido, para llevar a cabo la evaluación de diseño, se consideraron los siguientes rubros de análisis: a) Análisis de involucrados, b) Análisis del problema, c) Análisis de objetivos, y d) Identificación de soluciones al problema. Dicha información permitió concluir la evaluación con una matriz de Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades, con el fin de sintetizar las propuestas de mejoramiento del Programa Bebé Seguro CDMX 2016.

El Capítulo 15, *"La experiencia de evaluación de la política alimentaria: el caso del programa social Comedores Populares"* desarrollado por José Arturo Cerón Vargas y Sergio Flores González. Este documento analiza los efectos en el bienestar de los beneficiarios del programa comedores populares de la Ciudad de México en la seguridad alimentaria; así como los factores que más influyen en estos efectos, principalmente en el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa. Finalmente se analizan las fortalezas detectadas y las áreas de oportunidad que se tiene en los citados programas estableciendo conclusiones generales y observaciones tendientes a mejorar el desempeño de tales acciones de política pública. Considerando las características de los Programas Sociales Alimentarios o de Seguridad Alimentaria, se presenta la estrategia metodológica de la evaluación de resultados y satisfacción del Programa Comedores Populares de la Ciudad de México, mediante la aplicación sistemática de instrumentos y técnicas analíticas. Se analiza los Resultados y Satisfacción del Programa de Comedores Populares de la Ciudad de México, mediante un ejercicio para estimar efectos que se han generado hacia la población beneficiaria del Programa. El desarrollo de los resultados del documento se centra en los

siguientes elementos de resultados del Programa: i) Efecto en el bienestar. Se evaluará a través de la contribución del Programa de Comedores Populares de la Ciudad de México tanto en la Seguridad Alimentaria de los beneficiarios (usuarios) de los Comedores Populares, así como en los efectos en el ingreso en los hogares de los comensales del Programa; y ii) Análisis de la satisfacción de los beneficiarios del Programa. El análisis explica los factores que determinan el grado de satisfacción de los comensales (beneficiarios directos del Programa de Comedores Populares de la Ciudad de México).

El Capítulo 16, "*La experiencia de evaluación de la política social en materia de educación: el caso del Programa Educación Garantizada*", desarrollado por Kristiano Raccanello y Jesús Eloy Palacios, presentan los resultados de la evaluación externa de impacto de este programa. Realizan una revisión de la literatura que estudia el problema de la deserción escolar, en la que se encuentra que los problemas económicos son una de las principales razones por la cual niños y niñas abandonan la escuela, limitando la adquisición de capital humano, situación que, a su vez, reduce la movilidad social. En la Ciudad de México, desde 2007, se ha implementado el Programa Educación Garantizada, el cual tiene el objetivo de fomentar la permanencia escolar de los estudiantes entre 3 y 18 años que presentan el fallecimiento de alguno de los padres o tutor, o bien, la incapacidad permanente del sostén económico familiar. En este trabajo se presentan los resultados de la evaluación de impacto a dicho programa y se discuten los hallazgos que se derivan de la aplicación de un instrumento a padres, madres y tutores, así como a los estudiantes, sobre distintos dominios de vida. Los resultados de la evaluación de impacto indican que los derechohabientes del Programa, después de dos años de su ingreso perciben como más probable la deserción escolar, por padres, madres y tutores, en caso de que éste no proporcionara el apoyo monetario, respecto a los que tienen menos tiempo en él. No obstante, se detectan mejorías en casi todos los dominios de vida para adultos y estudiantes al recibir el apoyo, situación que permite mitigar el impacto del evento que conllevó el ingreso al Programa mismo.

El Capítulo 17, "índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México como herramienta de focalización de la Política Social", desarrollado por José Arturo Cerón Vargas y Kristiano Raccanello, explican que la política de desarrollo social en la Ciudad de México, apegándose al Principio de Universalidad plasmado en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, requiere de elementos técnicos y territoriales sustentados que permitan su oportuna implementación. Los hogares que demandan una mayor atención con base en las necesidades de vivienda, educación, salud y seguridad social, servicios sanitarios, energía y bienes durables deben ser identificados territorialmente para poder focalizar programas y acciones del Gobierno de la Ciudad de México. El Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México se construye a partir del método de necesidades insatisfechas y, ponderando las carencias de la población, permite identificar a

nivel manzana, colonia y delegación las necesidades de la población que ahí reside. Los datos disponibles para 2005, 2010 y 2015 permiten apreciar los avances intertemporales a nivel agregado o por cada una de las componentes. Además, los resultados proyectados en los mapas, permiten analizar las carencias de acuerdo al nivel de desagregación elegido. Los resultados más recientes (2015) indican un incremento a nivel agregado en el nivel de desarrollo social de la Ciudad de México. No obstante, se puede mejorar el Índice agregando dimensiones adicionales.

El Capítulo 18 "*Oportunidad salarial en México y Desigualdad Social, un estudio con enfoque de género*", desarrollado por Humberto Ríos Bolívar, José Carlos Trejo y Gabriela Cruz desarrollan un análisis profundo respecto del fenómeno de oportunidad salarial a nivel regional en México, el periodo de análisis es de 2008-2014. Para el análisis se utilizan técnicas econométricas estimadas con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Una de las bondades del estudio consiste en realizar el análisis mediante un enfoque de género, identificando importantes evidencias desigualdad laboral hacia la mujer, así como evidencia sobre un crecimiento de desigualdad salarial en el país. Esto demuestra la gran necesidad que tiene la sociedad mexicana de reforzar las acciones contra desigualdad y reducir la discriminación laboral hacia la mujer.

El capítulo 19 "*Evaluación externa de resultados e impacto del programa Becas Escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social "más becas mejor educación",* desarrollado por Armando Sánchez y Anadeli Naranjo Carbajal, presentan los resultados de la evaluación de impacto que por primera vez se aplica a dicho programa, misma que se apegó a los estándares internacionales de medición de impactos. En él, se discuten los hallazgos que derivan de la aplicación del instrumento de encuesta con grupos de tratamiento y control, a padres, madres, tutores y estudiantes, sobre aspectos como *permanencia escolar, conclusión de estudios*, *participación en actividades recreativas,* culturales *y pláticas con enfoque de equidad género y de derechos humanos*. Al respecto, el Programa ofrece evidencia de cumplir con sus metas y objetivos planteados, no obstante, se destaca las áreas de oportunidad a fin de que el impacto del programa tenga un mayor alcance en cuanto a resultados y medición.

El capítulo 19, "Evaluación externa de resultados e impacto del programa Becas Escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social "más becas mejor educación", desarrollado por Armando Sánchez y Anadeli Naranjo Carbajal, presentan los resultados de la evaluación de impacto que por primera vez se aplica a dicho programa, misma que se apegó a los estándares internacionales de medición de impactos. En él, se discuten los hallazgos que derivan de la aplicación del instrumento de encuesta con grupos de tratamiento y control, a padres, madres, tutores y estudiantes, sobre aspectos como permanencia escolar, conclusión de estudios, participación en actividades recreativas, culturales

y pláticas con enfoque de equidad género y de derechos humanos. Al respecto, el Programa ofrece evidencia de cumplir con sus metas y objetivos planteados, no obstante, se destaca las áreas de oportunidad a fin de que el impacto del programa tenga un mayor alcance en cuanto a resultados y medición

Finalmente agradecemos a los investigadores que participan en este libro, al personal que apoyó en la edición del material tanto en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CDMX) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX). De la misma forma, queremos agradecer al Instituto Politécnico Nacional, a través de la Escuela Superior de Economía y al Colegio de Tlaxcala A. C., la confianza en coeditar este material, y con ello poner al alcance de sus estudiantes de Posgrado y Licenciatura el presente texto; esperamos que el libro llene las expectativas y sea un instrumento para la generación de propuestas hacia el nuevo modelo de la política social que exige la Constitución Política de la Ciudad de México; y para los estudiantes de Licenciatura y Posgrado ser un insumo para la generación de Tesis y estudios de investigación sobre la Política Social en la Ciudad de México y de nuestro País.

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX)
Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México

José Arturo Cerón Vargas
Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
Profesor e Investigador de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional y del Colegio de Tlaxcala A. C;
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Nivel I).

CDMX

PARTE I

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL

CAPÍTULO 1

EL CONCEPTO DE BIENESTAR SOCIAL. UN ACERCAMIENTO A SU CONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Oscar Alfonso Martínez Martínez
Profesor e Investigador de la Universidad Iberoamericana,
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel II,
Consejero Ciudadano en Evalúa CDMX.

Anidelys Rodríguez Brito
Universidad Iberoamericana.

1. INTRODUCCIÓN

El capítulo del libro contesta a las preguntas ¿qué es el Bienestar Social en la Ciudad de México (CDMX)? y ¿qué lo integra?, tomando en cuenta las necesidades en la posmodernidad y las complejidades que tiene la vida en una megalópolis como la CDMX. El punto de partida es comprender que el Bienestar Social (BS) es un concepto con elementos similares para cualquier contexto y periodo, como es la alimentación, salud, trabajo, ingreso, educación por señalar algunos, y otros, que se han ido sumando debido a los cambios en la sociedad y contexto. Por señalar un ejemplo, hasta finales del siglo XX incluir indicadores en el BS era casi inconcebible, hoy en día, estos forman parte esencial de cualquier medición.

Este cambio se origina como señala Noll (2011) a partir del reconocimiento de que el ingreso únicamente no garantiza el BS, dando pauta a construcciones multidimensionales donde se reconocen que los aspectos objetivos y subjetivos que suceden en el hogar, la colonia, el estado y el medio ambiente, afectan el bienestar individual y colectivo. De este modo, aspectos como la inseguridad,

la movilidad urbana, la contaminación, el capital social y las tecnologías de la información, juegan un papel importante en el bienestar de una sociedad.

Por lo anterior, a lo largo de este documento se muestran los resultados a las incógnitas planteadas al inicio de este capítulo. Estas revelan áreas de intervención o reforzamiento de políticas públicas del gobierno local, pues la construcción del BS que se presenta es una propuesta desde la ciudadanía, independientemente de su nivel educativo, edad, ingresos, sexo y nivel de desarrollo social de su colonia.

El documento se ha dividido en cuatro partes. La primera, llamada "la evolución del BS", presenta un recorrido por cómo se ha entendido a lo largo del tiempo este concepto y cómo se entenderá para este trabajo. La segunda, muestra la metodología seguida en la elaboración de la investigación, la cual combina resultados de entrevistas en profundidad y los resultados descriptivos provenientes del Índice de Bienestar Social de la CDMX (Evalúa, 2016). En la tercera, se presentan los resultados y se discuten. Finalmente, las conclusiones.

2. LA EVOLUCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL

Las categorías que han integrado el Bienestar social (BS), han ido evolucionando a lo largo del tiempo, pues dicho constructo no depende "exclusivamente de los niveles económicos de los individuos o de la sociedad en su conjunto, ni de las ayudas que los gobiernos puedan prestar para cubrir las necesidades básicas" (Pena-Trapero, 2009:306), debido a que abarca diversas esferas del ser humano. El constructo ha pasado por tres grandes etapas, donde se ha conceptualizado y medido de diversas formas.

Una de las primeras, llamada "Contable y medidas de desigualdad", argumentaba la existencia de una relación positiva entre la riqueza de un país y el BS. Entre los índices más comunes para medirlo se encuentran el Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB per cápita (Sheldon & Parke, 1975). Esta postura plantea que al incrementar el PIB se dará un crecimiento en el ingreso real por habitante (PIB per cápita), lo que significaría un aumento de su poder adquisitivo, y en consecuencia, esto se vería reflejado en el mejoramiento del bienestar individual y colectivo (Cárdenas, 2008).

El problema de esta postura es que el PIB se centra más en la medición de la producción económica y un crecimiento del mismo no necesariamente resulta un indicador de la situación de la mayoría de los miembros de la sociedad y mucho menos señala que exista una distribución equitativa del ingreso (Stiglitz *et. al,* 2009). En esa lógica, la riqueza económica de un país no es necesariamente una condición automática de bienestar, pues aspectos no monetarios, no son captados por esta forma de medición (Phélan, 2011). Por esa razón, Sardar et.al (2002), señala que, si el PIB es tomado como medida única del bienestar en los países en vías de desarrollo, podría tener efectos negativos si todas las acciones se concentran en su crecimiento.

La segunda etapa, llamada "Indicadores Sociales", surge en la década de los 60´s, ante los cuestionamientos que presentaba el PIB como indicador del bienestar social (Noll, 2011). El enfoque plantea que este concepto puede medirse al descomponer el constructo en diversas parcelas (Pena- Trapero, 2009) y con ello estimar el nivel de bienestar social de los individuos en un territorio determinado (Zarzosa & Somarriba, 2013). Las categorías utilizadas para medirlo han dependido de la disciplina desde la cual se aborde, donde se tiene muy claro, lo material por una parte y lo subjetivo por otra, pero nunca juntas, ejemplo de lo primero son el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Pobreza Humana para Países en Desarrollo (IPH-1), y de lo segundo (subjetivo) es el *Happy Planet Índex*.

En cuanto al bienestar material, éste se compone comúnmente por el ingreso y el consumo de los hogares (Stiglitz et. al, 2009), pues este indicador tiene como ventaja, el guardar una relación con los demás elementos del nivel de vida y es una medida que permite la comparación internacional, sin embargo, no incluye otros elementos esenciales en la vida de los seres humanos (Escudero & Simón, 2012).

Dentro de esta etapa, las investigaciones dieron pauta para introducir al BS y su medición nuevas categorías que han resultado consistentes teórica y metodológicamente. Dentro de ellas vale mencionar la educación, la vivienda y los servicios básicos, el equipamiento del hogar, el ingreso y el consumo, el agua, el saneamiento, el medio ambiente, y la seguridad (Di Pasquale, 2008), la salud y los servicios sanitarios (Mæstad & Norheim, 2012), la esperanza de vida (Pena-Trapero, 2009), la nutrición, las pensiones y el empleo (Gaitán, 2006), la mortalidad infantil, la tasa de alfabetización adulta, las condiciones laborales y la degradación del medio ambiente (Escudero & Simón, 2012). Un claro ejemplo de esta etapa lo constituye la medición multidimensional de la pobreza realizada por el Consejo para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México o el Índice de Desarrollo Social de la CDMX.

La tercera etapa, llamada "multidimensional con variables objetivas y subjetivas", representa un salto en metodológico y técnico en la conceptualización y medición del BS. El parteaguas de esta etapa fue el Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social (Stiglitz et. al, 2009) así como en la propuesta de la OCDE "*How´s Life?"* (OECD, 2011), en particular en su versión mexicana (OECD, 2015). Esto ha dado pauta a construcciones cada vez más amplias, donde se reconocen las diversas partes que integran el BS, dentro de ellas se incluyen los aspectos materiales (Sen,1999), los subjetivos (Diener & Emmons, 1985), el capital social (Ansa, 2008), el uso de la tecnología (Cuenca & Rodríguez, 2010) así como la cultura y el ocio (Castellanos, 2013), sin descartar las variables que se ocuparon en la etapa de indicadores sociales, como son la educación, el ingreso, la salud, la alimentación, por señalar algunos.

En ese sentido, uno de los aspectos más innovadores de esta etapa, es la inclusión de la parte subjetiva, medida por la felicidad (componente afectivo) y la satisfacción con la vida (componente cognitivo), indicadores que aportan una compresión sobre una esfera de la vida más allá de los ingresos y de las condiciones materiales (Diener, et al. 1985); pues se ha encontrado, que las personas más felices valoran positivamente las circunstancias de su vida (Rodríguez-Fernández & Goñi-Grandmontagne, 2011); y son más productivas y sociables. Por tanto, altos niveles de bienestar subjetivo son beneficiosos para una sociedad (Diener, 2000).

De igual forma, la inclusión del capital social dentro del BS es una innovación en esta etapa, ya que éste conlleva a la construcción de vínculos y grupos sociales, la creación de la confianza y la colaboración para solucionar problemas comunes (Castellanos, 2013). Las evidencias empíricas muestran que el capital social tiene efectos positivos en el bienestar del hogar, a tal grado que reduce significativamente la probabilidad de ser pobres (Grootaert et al., 2002). Por otra parte, se ha encontrado que la confianza es el elemento que permite que las redes de amigos, familia y vecinos, sean fiables para ofrecer ayuda a los individuos (Chan et al. 2004) y estas puedan contribuir a la disminución de la pobreza.

Asimismo, el uso de la tecnología como internet, computadoras y teléfonos (fijos y/o móviles) se hace evidente en el BS en esta etapa. Estas tecnologías, además de conectar a las personas con el mundo, han demostrado tener un papel importante en la comunidad, al fomentar la participación ciudadana y el desarrollo comunitario (London et al, 2014). En ese sentido estudios como el de Kaino (2012) y Zhao (2009) encuentran que el uso de la tecnología ayuda a disminuir la pobreza. De esta forma, el uso de la tecnología tiene un impacto directo en el B al mejorar el desarrollo individual, superar el aislamiento que enfrentan las minorías y comunidades desfavorecidas (London et al, 2014).

Un ejemplo de medición del BS como un concepto multidimensional con aspectos objetivos y subjetivos, es el Índice de Bienestar Social de la CDMX (EVALÚA, 2016) así como otras investigaciones realizadas para México (Martínez-Martínez et.al, 2016; Martínez-Martínez et. al, 2017) que dan muestra de la consistencia metodológica y técnica, de la inclusión de ambos aspectos (objetivos y subjetivos).

3. METODOLOGÍA

En este apartado se describe la metodología utilizada, la cual principalmente es cualitativa. De igual forma, se retoman algunos datos estadísticos del IBS de la CDMX (Evalúa, 2016), razón por la cual también se describe la parte metodológica de dicho índice.

3.1. Sobre la etapa cualitativa

La investigación se realizó en las 16 delegaciones de la CDMX, en colonias que

representaban distintos niveles de desarrollo social de acuerdo al IDS (2010). En total se aplicaron 76 entrevistas, con perfiles heterogéneos en cuanto a variables como los niveles socioeconómicos, edades y género. Las entrevistas se realizaron con una guía semiestructurada y con el consentimiento informado de los participantes. La duración promedio fue de una hora. Estás fueron grabadas y transcritas, posteriormente capturas en el programa Nvivo, para analizar las categorías y subcategorías; lo que permitió identificar tendencias, determinar el momento en que las categorías ya estaban saturadas; así como la generación de afirmaciones a partir de nuestras evidencias empíricas.

El método de análisis empleado fue la teoría fundamentada (Glaser y Strauss 1967), la cual tiene como característica establecer el trabajo de campo como fuente principal del conocimiento, para entender al ser humano en su papel activo frente a las situaciones problemáticas, y suponer en toda acción humana una intención (Strauss & Corbin, 1998). Se logra así que las categorías se conecten y den sentido de conjunto (Corbin & Strauss 1990). De este modo, nuestra investigación partió inductivamente de los datos empíricos recogidos a partir de las entrevistas en profundidad, para reinterpretar las aproximaciones teóricas existentes en torno a la relación entre educación y movilidad social, y las particularidades del contexto mexicano.

3.2. Sobre los datos descriptivos

De acuerdo al reporte final del IBS (2016), el método utilizado para su construcción es el de distancia DM-R con ponderadores diferenciados para indicadores objetivos y subjetivos. Ésta técnica permitió ordenar a las delegaciones de acuerdo con los valores de un indicador sintético, que se obtiene del agregado de la aportación al bienestar de indicadores simples. Se caracteriza, primero, porque los indicadores pueden ser diferentes en cuanto a las unidades en que están expresados y a la dimensión del bienestar al que pertenecen; segundo, porque los ponderadores para el agregado dependen de la relevancia del indicador; y tercero, la aportación al bienestar de cada indicador simple es corregida por posible información redundante.

La encuesta para obtener los indicadores fue realizada entre septiembre y noviembre de 2016, con una representatividad a nivel delegacional. Para la selección de la muestra se empleó como marco muestral el Inventario Nacional de Vivienda 2012 del INEGI, construido a partir de la información cartográfica y demográfica que se obtuvo del Censo de Población y Vivienda 2010. El diseño muestral es probabilístico, estratificado, polietápico y por conglomerados. Se consideraron los cuatro estratos por delegación de acuerdo al Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Posteriormente, en cada delegación se seleccionaron conglomerados a nivel de manzanas con una probabilidad proporcional al número de viviendas. Las unidades primarias de muestreo (UPM) son las manzanas de las cuales se seleccionaron viviendas con igual probabilidad.

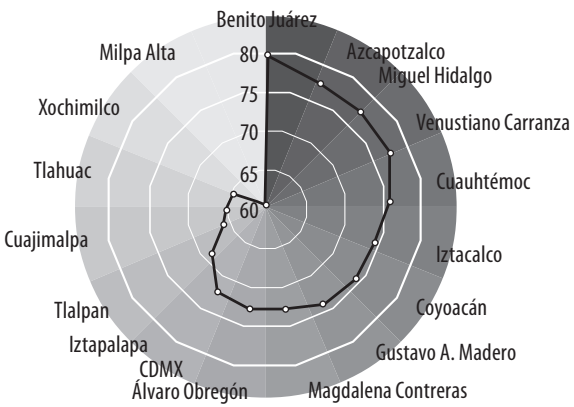
4. RESULTADOS

Considerando que el BS es de naturaleza abstracta y compleja (Phelan, 2011), el presente capítulo presenta las respuestas a las interrogantes ¿qué es el Bienestar Social en la Ciudad de México (CDMX)? y ¿qué lo integra?, a partir de los aspectos considerados más relevantes para las personas que accedieron a participar en la investigación. Para ello, los resultados que se muestran en este apartado han sido estructurados atendiendo a las dimensiones materiales y subjetivas del bienestar social.

4.1. Las dimensiones materiales del bienestar social

Entre los indicadores materiales del bienestar social, la mayoría de los entrevistados enfatizó en la necesidad de mejorar el aspecto económico, considerado como recurso esencial que habilita condiciones de vida básicas y permite satisfacer otras necesidades objetivas y subjetivas.

Gráfica 1. Dimensión empleo: % de hogares de jefatura con acceso a la seguridad social



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

Las personas que accedieron a participar en el estudio señalaron la necesidad de alcanzar una estabilidad laboral como vía para acceder a los recursos económicos imprescindibles para vivir mejor:

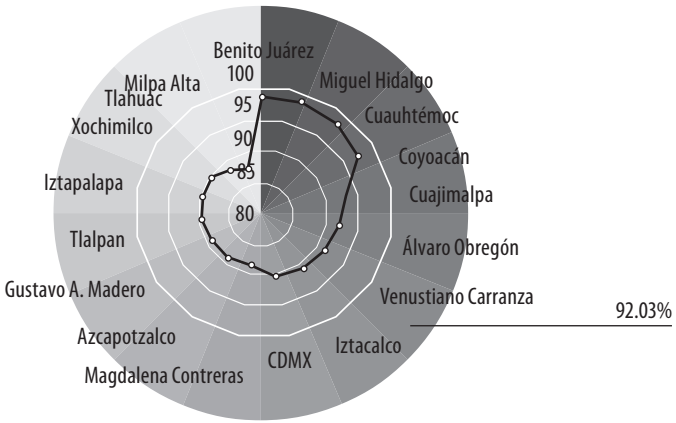
> *Todo, todo va englobado, si no hay trabajo, pues no, no hay ingresos* (mujer, 35 años).
>
> *(…) las dificultades económicas siempre existen porque es un negocio que depende de quien tenga, entonces dices: "bueno, hoy me fue bien porque fue la gente a pedir mis servicios, hoy no se pararon ni las mosquitas o se pararon poquitas moscas y no entró todo el dinero que se esperaba". A veces*

tienes facilidades como persona de clase media, a excepción del dinero porque contemplabas que alguien te iba a pagar cierta cantidad y te dice, "te postergo tu cheque", o sea, vives al día, en este nivel en el que yo vivo se vive al día, no me hace falta el qué comer, puedo pagar mi renta, a veces con dificultades, a veces con cierta holgura (hombre, 69 años).

El empleo como un elemento esencial en el BS resulta muy importante, tal y como lo expresaron los entrevistados. Sin embargo, como se puede ver en la gráfica 1, en la CDMX el 28% tiene problemas de desempleo, a nivel delegacional, Xochimilco y Milpa Alta, cuentan con los mayores porcentajes.

La falta de empleo genera efectos en el ingreso del hogar, y permite entender los resultados de la gráfica siguiente, en la cual se puede ver que la población en hogares cuyo ingreso corriente per cápita es igual o superior a la línea de bienestar mínimo, se concentra solo en cuatro delegaciones: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Coyoacán. En las restantes existen más hogares que no tienen un ingreso arriba de la línea de bienestar, especialmente en Milpa Alta.

Gráfica 2. Dimensión ingreso: % de población sin rezago en el ingreso



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

La educación - familiar y formal- fue otro de los indicadores considerados como esenciales para los participantes. Los criterios asociados a la primera, se centran en la importancia de fomentarla como el mejor legado a los hijos; de igual forma se encuentra que los entrevistados señalan que la educación formal constituye el pilar fundamental para el desarrollo del país:

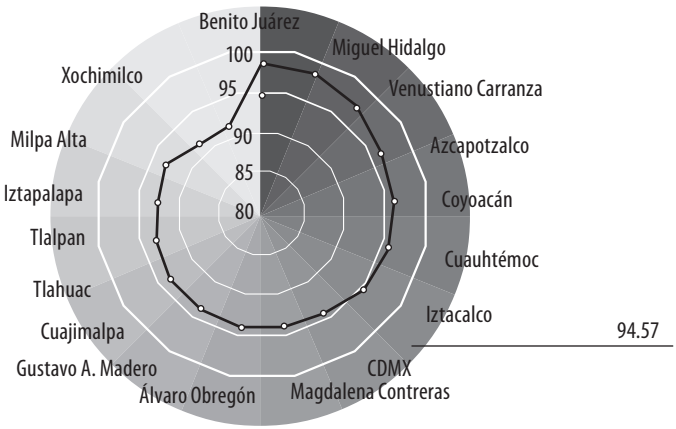
(…) lo mejor que les puedo dejar no es una economía y un lugar donde

vivir, es que salgan adelante, sepan trabajar y ganarse lo suyo, lo propio porque eso es lo único que los va a sacar adelante. Porque yo les puedo dejar el departamento, pero si alguien más se los quita, ¿qué van a hacer? Ser independientes y pensar en salir adelante y tener un buen estudio, yo creo que eso es lo que a ellos los va a preparar (mujer, 48 años).

(…) creo que la educación es uno de los pre-requisitos más importantes para que las sociedades sobresalgan, entonces ojalá y eso también pudiera (…) mejorar la educación en el país, que sería un sueño (hombre, 50 años).

Estas expresiones reflejan, probablemente, los porcentajes mínimos de rezago educativo en la CDMX y las delegaciones, como se puede ver en la gráfica 3. Esto puede estar generando que las personas consideren a la educación como un elemento prioritario en el bienestar.

Gráfica 3. Dimensión educación: % de la población sin rezago educativo



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

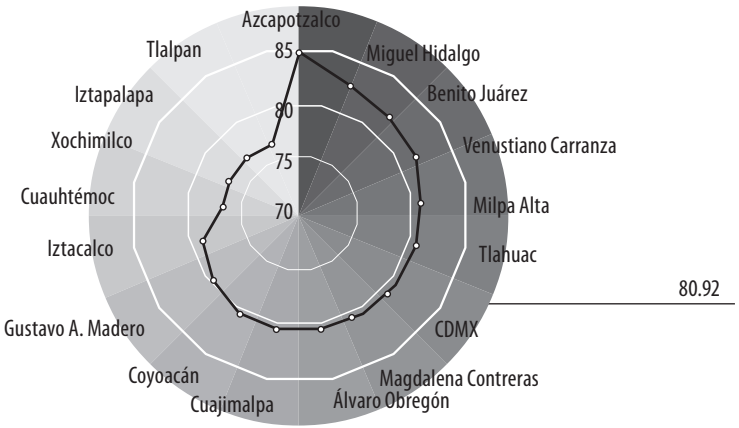
Igualmente, la salud física y emocional, fue resaltada como una parte prioritaria en el BS, en donde se combina por una parte el acceso a la salud, así como la voluntad y el esfuerzo por mantenerse sanos:

Yo siento que es trabajo de todos los días obviamente, el buscar momentos de esparcimiento y salud con la dieta que uno se busca, con la actividad física y obviamente con la vida espiritual (mujer, 57 años).

En cuanto al acceso a la salud, el porcentaje en las delegaciones oscila entre 77% y 85%. Azcapotzalco se perfila como la delegación con mayor acceso (85%),

mientras que Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco y Cuauhtémoc como las más bajas (77%), como se observa en la Gráfica (4).

Gráfica 4. % de la población sin rezago en acceso a la salud



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

La calidad del entorno físico se compone por indicadores que indican la existencia o no, en las colonias, de banquetas, áreas verdes, pasos peatonales y semáforos, así como la iluminación de las calles y la presencia o no de basura. Estos aspectos resultan cruciales en el bienestar de las personas de la CDMX, como señalaron los entrevistados:

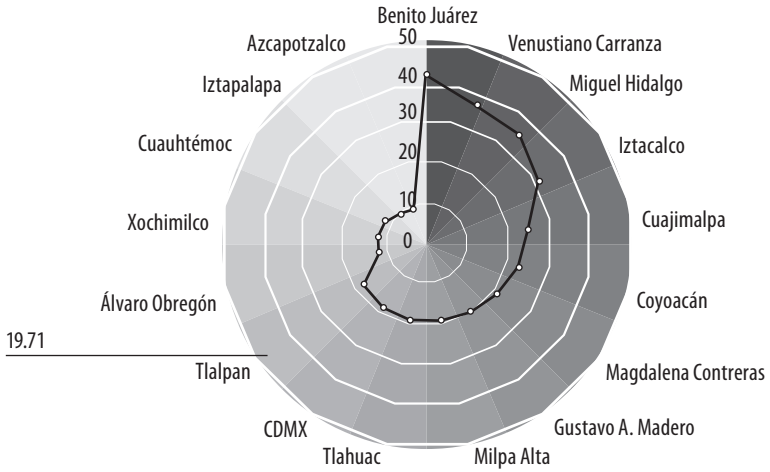
> *(…) necesitamos disfrutar de nuestra ciudad de nuestro medio ambiente, de nuestros parques eso es calidad de vida* (hombre, 31 años).

El entorno físico es una de las áreas de oportunidad en la CDMX, ya que únicamente el 19.7% de las colonias cuentan con banquetas, áreas verdes, pasos peatonales y semáforos, así como calles iluminadas y sin basura. La delegación que registra el mayor porcentaje es la Benito Juárez, con un 40%; y en el extremo esta Azcapotzalco e Iztapalapa con el 8% y 9%, respectivamente. Como se puede ver en la gráfica siguiente:

Uno de los aspectos recurrentes entre los entrevistados fue el escaso tiempo libre y, sobre todo, el tiempo que pasan al día en el transporte público para llegar a la escuela o al trabajo, como puede verse en frases como la siguiente:

> *(…) me gustaría que mi esposo trabajara más cerca, ¿no? Que, que pudiéramos verlo todos los días a la hora de la comida. Ese tipo de cosas sí, sí me gustaría que cambiaran* (mujer, 38 años).

Gráfica 5. Dimensión calidad del entorno físico: % de la población mayor de 18 años que considera tener calidad en el entorno



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

Lo anterior es un reflejo de los datos a nivel de la ciudad, como se observa en la gráfica siguiente, pues en la CDMX únicamente el 30.19% cuenta con tiempo libre, incluso Cuajimalpa que es el más alto, solo el 42% de la población declara que siempre o a menudo goza de tiempo libre, en el otro extremo esta Milpa Alta con 14%.

4.2. Las dimensiones subjetivas del bienestar social

Entre las dimensiones subjetivas del bienestar social, fue visible entre los entrevistados el deseo/aspiración de potenciar el capital social a nivel individual. Es decir, resultó frecuente la necesidad de desarrollar las redes de relaciones, y, especialmente, fortalecer los vínculos fuertes, a partir de reorganizar el tiempo de convivencia familiar:

> (…) *desarrollar mayores niveles de comunicación con otras personas, desarrollarme en otros núcleos* (mujer, 25 años).

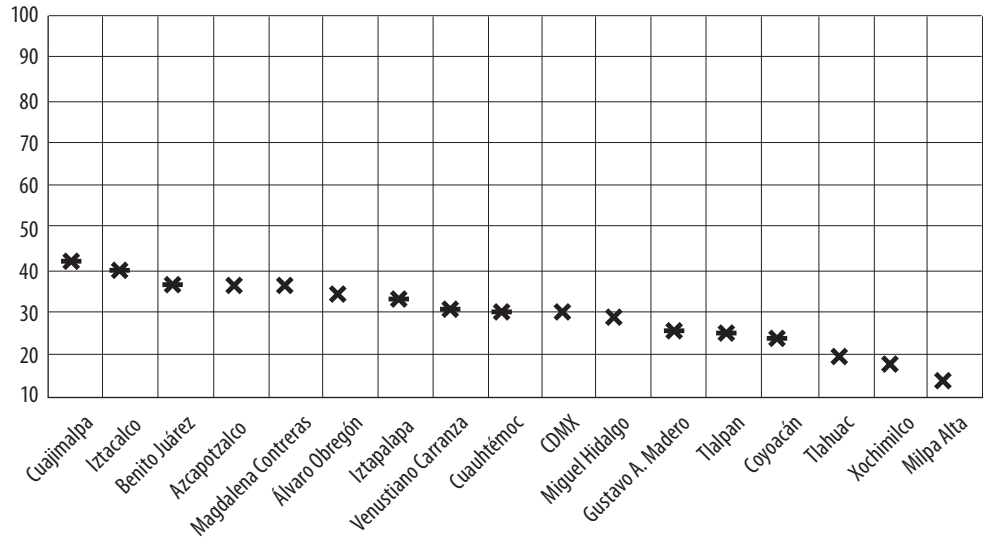
> *Pues en sí lo que me gustaría, pero que no es una prioridad es un poco más con mis hijos, compartir un poco más con ellos, como todos trabajan ya, lo que sí hacemos es hablar por teléfono* (mujer, 53 años).

Las anteriores expresiones son un reflejo de los datos estadísticos, pues el número promedio de grupos sociales a los que pertenece la población mayor de 18 años en la CDMX, es 0.48. Solo en cinco delegaciones (Benito Juárez, Venustiano Carranza, Iztacalco, Tlalpan y Álvaro Obregón) se tiene mayor

pertenencia a redes y grupos sociales, pero nunca llega a más de dos grupos, como se puede ver en la gráfica de abajo.

En relación al bienestar subjetivo, asociado con la felicidad (componente afectivo) y la satisfacción con la vida (componente cognitivo), las personas que participaron en el estudio señalaron a la familia, y la relación con Dios como los elementos más positivos de sus vidas:

Gráfica 6. Porcentaje de la población mayor de 18 años que siempre y a menudo tiene tiempo libre



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

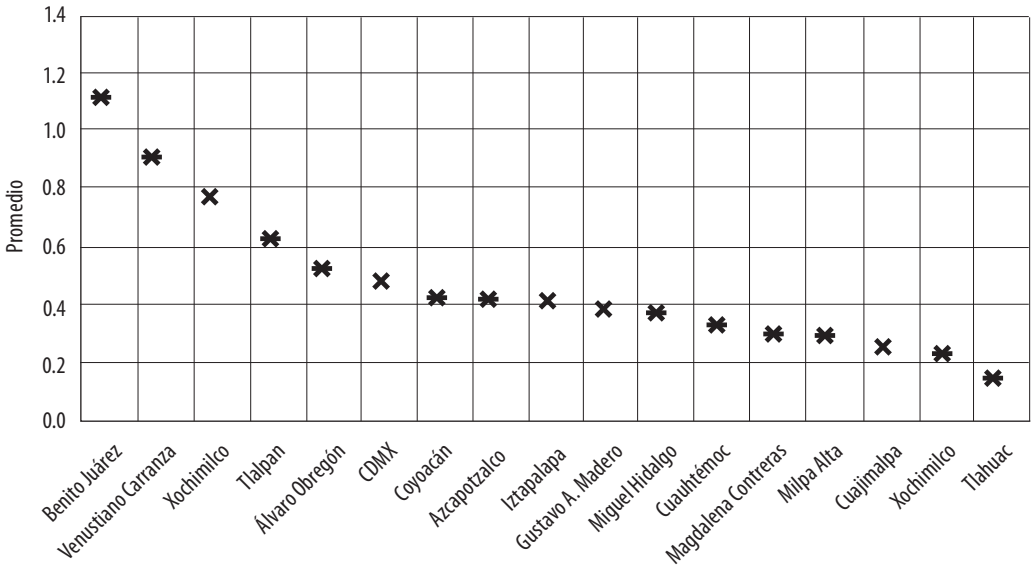
> *(…) somos felices con lo que tenemos. Podemos cambiar, podemos hacer… pero puede ser un gasto inútil. No por tener un comedor seremos más felices. Estoy en condición de hacer una alberquita aquí, pero ya el tiempo no es como antes. Mejor vamos a echarle tierra y disfrutamos una fuente, el murmullo del agua. Pero son como más materiales, pero disfrutando, estando con mi gordita [se refiere a la esposa]. No es que sea conformista, pero nuestro pensamiento, nuestra filosofía es que somos felices y estamos plenos. Decirle que te amo, estar juntos en la mañana… no sé* (hombre, 59 años).

> *Más bien el echarle ganas y el contar con la familia que es lo único que uno tiene en la vida* (hombre, 25 años).
> *Sin la familia no eres nada. O sea, no pongamos ahorita… Pero la familia es la base de la sociedad. No hay, yo ya lo vi, si se resquebraja la familia*

no hay valores, no hay nada. No hay nada, absolutamente nada (hombre, 48 años).

Vivir en Cristo, lo demás me tiene sin cuidado, mientras haya paz, armonía en mi hogar y que los míos caminen con Él, con eso para mí me basta (mujer, 60 años).
La comunicación con todos, todos, y el amigocho [se refiere a Dios] (hombre, 64 años).

Gráfica 7. Dimensión redes sociales de apoyo: número promedio de grupos sociales a los que pertenece la población mayor a 18 años

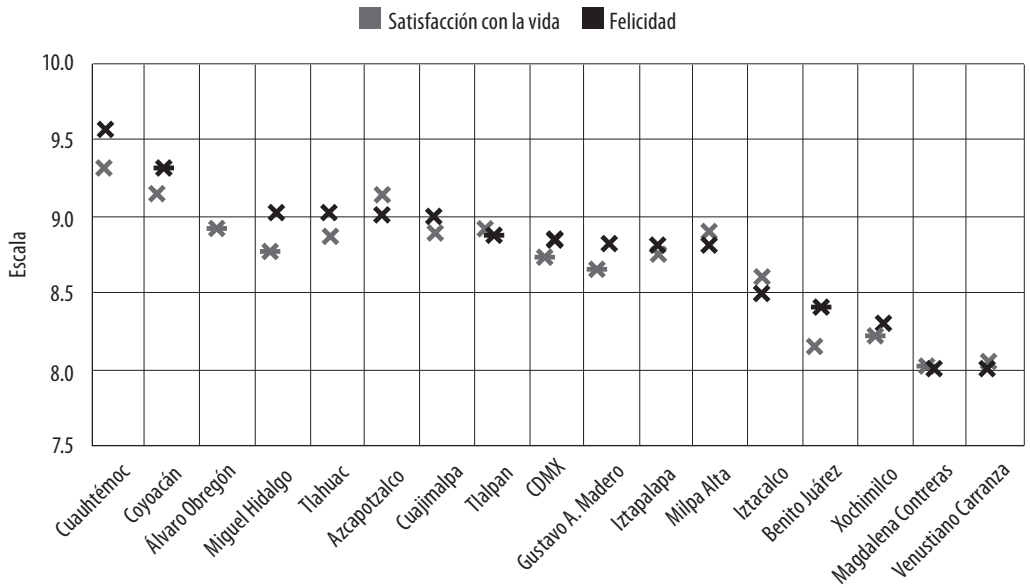


Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

En cuanto a la felicidad y la satisfacción con la vida, la CDMX tiene una calificación de 8.84 para el primer indicador y 8.74 para el segundo, en una escala del 1 al 10. La gráfica siguiente muestra la información a nivel delegacional. Como se observa el nivel de felicidad es ligeramente mayor que el de satisfacción, a excepción de Azcapotzalco, Milpa Alta e Iztacalco, donde sucede lo opuesto.

La dimensión cultural y específicamente la necesidad de disponer de recursos para el ocio y el esparcimiento en familia, también fue señalado entre los participantes del estudio, como elemento esencial para el BS

Gráfica 8. Dimensión bienestar subjetivo:



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2016).

5. CONCLUSIONES

El BS en la Ciudad de México, de acuerdo con las personas que participaron en el estudio, está compuesto por una serie de indicadores objetivos y subjetivos. Entre las dimensiones materiales del concepto más relevantes para la ciudad, es posible identificar, en primer lugar, el *aspecto económico* como recurso esencial que habilita condiciones de vida básicas y permite satisfacer necesidades objetivas y subjetivas. En segundo lugar, destaca la *estabilidad laboral* como vía para acceder a los recursos económicos imprescindibles para la vida. El tercer lugar lo ocupa la *educación familiar* –dada su importancia para fomentar valores humanos como el mejor legado a los hijos-, y la *educación formal* –pues mejorar la calidad de la enseñanza constituye un imperativo en tanto pilar fundamental para el desarrollo del país-. La *calidad del entorno físico* constituyó el cuarto indicador señalado por los participantes en el estudio, pues constituye un aspecto crucial para el bienestar de las personas. El quinto lugar lo ocupó la *salud física y emocional*, y fue resaltada la necesidad de trabajar en función de alcanzar y mantenerla.

Por último, entre las dimensiones subjetivas del bienestar más relevantes para los entrevistados, están, en primer lugar, el deseo/aspiración de potenciar el *capital social* a nivel individual, a partir de desarrollar las redes de relaciones,

y, especialmente, fortalecer los vínculos fuertes, a partir de reorganizar el tiempo de convivencia con la familia. En segundo lugar, asociado al *bienestar subjetivo*, es posible señalar que la familia y la relación con Dios, son los elementos que, de manera más positiva, influyen en la vida de las personas. En tercer y último lugar, la dimensión *cultural* y específicamente la necesidad de disponer de *tiempo y recursos para el ocio y el esparcimiento* en familia, constituye un elemento esencial para el bienestar y la calidad de vida de los participantes en el estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Ansa M. (2008). Economía y felicidad: Acerca de la relación entre bienestar material y bienestar subjetivo [Economics and Happiness: On the relationship between material and subjective well-being]. XI Jornadas de Economía Crítica, ecocri, Bilbao, March, 1-22.

Cárdenas, O. (2008). Medidas de bienestar: de lo general a lo particular [Welfare measures: from the general to the particular]. Acta Universitaria, Multidisciplinary Scientific Journal, 18(3), 50-57.doi: *http://dx.doi.org/10.15174/au.2008.125*.

Castellanos, R. (2013). Comprendiendo la relación entre bienestar subjetivo, cohesión y relaciones sociales. Una aproximación al caso de México y sus entidades federativas [Understanding the relationship between subjective wellbeing, cohesion and social relations. An approach to the case of México and its states].Circunstancia, Revista de Ciencias Sociales del IUIOG, XI (31), 1-18. Retrieved from *www.ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/Roberto_Castellanos_Cereceda.pdf*

Corbin, J. M., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. Qualitative sociology, 13(1), 3-21.

Chan, R. K., Cheung, C. K., & Peng, I. (2004). Social capital and its relevance to the Japanese-model welfare society. International Journal of Social Welfare, 13(4), 315-324.doi: 10.1111/j.1468-2397.2004.00327.x.

Cuenca, E. & Rodríguez, J. (2010). Medición de las disparidades entre indicadores asociados al bienestar social en los países menos adelantados (PMA) de Asia [Measuring disparities between indicators associated with social welfare in Asia's least developed countries (LDCs)]. Revista de Economía Mundial, 83-108. ISSN 1576-0162.

Di Pasquale, E. (2008). La operacionalización del concepto de Bienestar Social: un análisis comparado de distintas mediciones [The operationalization of the concept of social welfare: A comparative analysis of different measures]. Observatorio Laboral Revista Venezolana, 1(2, July-December), 17-42. ISSN: 1856-9099.

Diener, E. & Emmons, R. (1985).The independence of positive and

negativeaffect.Journal of Personality and Social Psychology, 47(5), 1105-1117.doi: 10.1037/0022-3514.47.5.1105.

Diener E. (2000). SubjectiveWell-Being. The Science of Happiness and a Proposal for a National Index.American Psychologist, 55(1), Jan 2000, 34-43. *http://dx.doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.34.*

Diener, E., Emmons, R. A., Larsen, R. J., & Griffin, S. (1985). The Satisfaction with Life Scale. Journal of Personality Assessment, 49(1), 71-75. doi: 10.1207/s15327752jpa4901_13.

Escudero, A. & Simón, H. (2012). Diferencias provinciales de bienestar en la España del siglo XX [Provincial welfare differences in the twentieth century Spain]. Revista de Historia Industrial, 21(49), 17-54. Retrieved from *http://hdl.handle.net/10045/35322.*

Evalúa CDMX (2016). Índice de Bienestar Social de la Ciudad de México. Consejo de evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Gaitán, L. (2006). El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños [The social welfare of children and the rights of children]. Política y Sociedad, 43(1), 63-80.Retreivedfrom *http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0606130063A/22657.*

Glaser, B., & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory. London: Weidenfeld and Nicholson, 24(25), 288-304.

Grootaert, C., Oh, G. & Swamy, A. (2002).Social Capital, Household Welfare and Poverty in Burkina Faso. Journal of African Economies, 11(1), 4–38. doi: 10.1093/jae/11.1.4

London, R., Pastor, M. Jr., Servon, L., Rosner, R., & Wallace, A. (2014). The Role of Community Technology Centers in Promoting Youth Development. Journal Youth & Society, 42(2) 199–228.doi: 10.1177/0044118X09351278.

Martinez-Martinez, O., Lombe, M., V**á**zquez-Rodr**í**guez, A., & Coronado-Garcia, M. (2016) Rethinking the Construction of Welfare in Mexico: Going beyond the Economic Measures. International Journal of Social Welfare, doi: 10.1111/ijsw.12202

Martinez-Martinez, Oscar, *et. al.* 2017. "Incorporating Public Insecurity Indicators: A New Approach to Measuring Social Welfare in Mexico." *Social Indicators Research,* 133(393):1–23.

Mæstad O. & Norheim, O. (2012). A universal preference for equality in health? Reasons to reconsider properties of applied social welfare functions. Social Science & Medicine, 75, 1836 -1843.doi: 10.1016/j.socscimed.2012.07.001.

Noll, H-H. (2011). TheStiglitz-Sen-Fitoussi-Report: Old Wine in New Skins? Views from a social indicators perspective. Social Indicators Research, 102(1), 111-116.doi: 10.1007/s11205-010-9738-9.

OECD. (2011). How's Life? Measuring Well-being. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2015). Measuring Well-being in Mexican States. Paris: Organization

for Economic Co-operation and Development.
Pena-Trapero, B. (2009). La medición del Bienestar Social: una revisión crítica [Measuring the Social Welfare: a critical review]. Estudios de Economía Aplicada, 27(2), 299-324.doi: ISSN 1697-5731.
Phélan, M. (2011). Revisión de índices e indicadores de desarrollo. Aportes para la medición del buen vivir (Sumak Kawsay) [Review of indices and indicators of development. Contributions for the measurement of good living (Sumak Kawsay)]. OBETS Revista de Ciencias Sociales, 6(1), 69-95.doi: *http://dx.doi.org/10.14198/OBETS2011.6.1.04*.
Rodríguez-Fernández, A. & Goñi-Grandmontagne,A. (2011). La estructura tridimensional del bienestar subjetivo [The three dimensional structure of subjective welfare]. Anales de Psicología, 27(2), 327-332. Retrieved from *http://hdl.handle.net/10201/26521*.
Sardar, M. & Clarke, M. (2002). The relationship between economic development and social welfare: a new adjusted GDP measure of welfare. Social Indicators Research, 57: 201–228. doi: 10.1023/A:1014481414637.
Sen, A. (1999). Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.
Sheldon, E. & Parke, R. (1975) Social Indicators. Science, New Series,188 (4189), 693-698. doi: 10.1126/science.188.4189.693.
Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.P. (2009).Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Retrieved from *http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm*.
Strauss, A., & Corbin, J. (1998). Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory. Sage Publications, Inc.
Zarzosa, P. & Somarriba, N. (2013). An Assessment of Social Welfare in Spain: Territorial Analysis Using a Synthetic Welfare Indicator. Social Indicators Research 111:1–23.doi: 10.1007/s11205-012-0005-0.
Zhao, J. (2009). ICTs for Achieving Millennium Development Goals: Experiences of Connecting Rural China to the Internet. Knowledge, Technology & Policy, 22(2), 133–143.doi: 10.1007/s12130-009-9071-2.

CAPÍTULO 2

GOBERNANZA

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Gustavo Frías Martínez
Director Ejecutivo de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios que se vienen produciendo en las formas de gobernar en los últimos años derivan de la supuesta incapacidad de los Estados para garantizar por sí solos el desarrollo económico y social, generando nuevas formas de gobernar más cooperativas, en la que actores públicos y privados, participan en la formulación y aplicación de las políticas públicas. A este proceso se le ha venido a llamar gobernanza, entendida como una nueva manera de gobernar, diferente al modelo de control jerárquico, en la que actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz, 2001).

Como señala Luis F. Aguilar (2014), en este mundo contemporáneo la acción de gobierno es necesaria pero insuficiente para la tarea directiva de la sociedad; para estar en condiciones de conducir y coordinar a la sociedad, el gobierno requiere de los recursos de otros gobiernos y de los recursos de las organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil. Al respecto,

Pierre y Peters (2005) exponen tres razones en la evolución de la nueva forma de gobernar:

1. La necesidad de introducir a actores privados y organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, lo que ha permitido que los gobiernos hayan podido mantener sus niveles de prestación de servicios a pesar de recortes presupuestarios.
2. Fomento a la participación que implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público.
3. Legitimidad en la prestación de servicios públicos.

La gobernanza en este sentido, es presentada como la alternativa viable, como una nueva forma de gobernar caracterizada por la pluralidad de actores, de relaciones horizontales, de búsqueda de equilibrio entre el poder público y sociedad civil, a efecto de conseguir una variedad de objetivos que son escogidos por los actores implicados y afectados. Las definiciones de Rhodes y Kooiman (1996) son útiles como punto de partida porque contienen los elementos y las implicaciones básicas del concepto de gobernanza de uso más generalizado en la actualidad: Para Rhodes, la gobernanza se refiere a redes interorganizacionales auto organizadas, que complementan a las jerarquías y a los mercados como *estructuras de gobierno* en la asignación de recursos, con ejercicio de control y coordinación. Mientras que para Jan Kooiman, la gobernanza es la estructura que emerge de un sistema sociopolítico como resultado de patrones de interacción en los que son complementarios el gobierno político jerárquico tradicional y la sociedad auto organizada, en los que la responsabilidad y la rendición de cuentas de las intervenciones se extienden a actores públicos y privados.

Adicionalmente debe considerarse el concepto de gobernanza que emplea el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2017:*

Es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por éste.

2. GOBERNANZA Y DEMOCRACIA

La gobernanza no viene a sustituir la democracia, por el contrario, el contenido del principio democrático adopta una extensión diferente, más amplia, entendida como democracia participativa y no sólo representativa. Aspira a trascender los estrechos límites del marco legal-institucional del estado como vía de realización de las políticas, los anhelos democráticos de las comunidades y avanzar hacia formas de democracia que trascienden al marco electoral. Por tanto no se menosprecia la democracia mayoritaria electoral, pero se reconoce su limitado significado para asegurar que los gobiernos elegidos tengan capacidad directiva.

La gobernanza entonces implica la necesidad de establecer nuevas reglas sobre cómo se comparte la competencia para tomar decisiones entre diferentes instituciones y actores en materia de prestación de servicios públicos de calidad, desarrollo territorial, medio ambiente y biodiversidad, cambio climático, pobreza, desigualdad, exclusión, autonomía y derechos de los pueblos indígenas, atención a grupos vulnerables, entre otros. Gobernar ya no es la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados, se concibe como un proceso abierto de aprendizaje, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y sus propias percepciones vivenciales de la realidad; es el mundo de las políticas públicas abiertas y participativas, que se presumen *auténticamente públicas* y no sólo gubernamentales.

Como refiere Blanco y Gomà (2003), vista la gobernanza como democrática, define la política en términos de deliberación, implicación ciudadana pluralista, privilegiando los aspectos de proximidad (revaloración de lo local) y de conformación de redes de políticas. Al respecto, el concepto de *red* refleja un nuevo modo de gobierno, diferente al control jerárquico, caracterizado por un grado mayor de cooperación e interacción entre el estado y los actores no estatales, en una red pluralista de decisiones. En este sentido, la cooperación y el consenso son los referentes de las redes de gobernanza.

La importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de la gobernanza moderna. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de manera flexible, produciendo un consenso negociado que facilita la formación de políticas, que en su momento de implementación, encuentra más aceptación que resistencia.

Ahora bien, las redes participativas de gobernanza comparten al menos tres rasgos: inexistencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de manera monopólica, el gobierno ha dejado de ser el centro director de la sociedad; interdependencia de los actores y no sólo pluralismo, y cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término (Blanco y Gomà, 2003).

Por cierto, además de la cooperación directa de los actores públicos y privados en las redes de políticas, la gobernanza incluye algunas formas de autorregulación de la sociedad. Una forma de autorregulación de la sociedad son los sistemas de negociación entre los representantes de intereses diferentes u opuestos.

La condición más general para desarrollar una gobernanza moderna es que el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada e ineficiente. En efecto, a veces se tiene la idea de que la gobernanza, al promover la mayor participación de actores (como en efecto lo hace) promueve también la democracia, algo que no necesariamente podría ser cierto.

En sus versiones moderadas, la gobernanza se limita a la transferencia estructural de facultades a diversos tipos de agentes: sociedad civil, organismos no gubernamentales y empresas privadas. En sus versiones más radicales no

se limita a la sustitución del estado-centro por el estado-coordinador, sino que plantea la completa privatización de la gobernación. Al respecto, el Banco Mundial, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: la gobernanza y las leyes,* refiere que la distribución desigual del poder puede excluir a determinados grupos y personas de las recompensas y beneficios de la participación en las políticas, dado que en algunos casos los grupos de la sociedad que se benefician del *statu quo* son suficientemente poderosos como para resistir las reformas necesarias para cambiar el equilibrio existente, o en otros casos, la *asimetría de poder* puede reflejarse en la captura y en el clientelismo. En efecto, no necesariamente toda la organización social está motivada por el objetivo de lograr una sociedad más igualitaria y justa. En algunos casos, la organización social puede ser utilizada por grupos de interés reducidos para fines excluyentes o violentos.

Asimismo, cuando una sociedad presenta niveles elevados de desigualdad, esta se muestra también en las diferencias de capacidad de los diversos grupos para influir en el proceso de formulación de políticas, lo que perpetúa a su vez la inequidad. A su vez, en entornos poco institucionalizados, los pobres son menos propensos a participar y los mecanismos participativos pueden ser captados por las élites locales. Derivado de lo anterior, los participantes en la arena de negociación de las políticas pueden agruparse en élites y ciudadanos, según el grado relativo de influencia que ejerzan en el proceso de formulación de políticas. Lo que distingue a las élites de los ciudadanos es la capacidad de influir *directamente* en el diseño y la implementación de determinadas políticas, y a su vez, las élites pueden variar según la política de que se trate.

Rhodes (1996) y Kooiman (2008), señalan las implicaciones de la gobernanza potencialmente adversas a la democracia que deben tenerse en cuenta:

- El conflicto entre los principios de la rendición de cuentas en una democracia representativa y la participación en redes que pueden ser abiertas sin estar formalmente sujetas a la rendición de cuentas, porque las redes devienen autónomas y resisten al gobierno, llamadas a convertirse en el primer ejemplo de gobernar sin gobierno.
- Los diferenciales de recursos, la capacidad de poder de acción entre los distintos actores de la sociedad civil, así como la posibilidad real de igualar la suma de los intereses específicos de los distintos actores al interés general de la sociedad.

En conclusión, en materia de participación política de las mayorías, el principal problema no es cómo cambiar del río turbio de la política a las aguas claras de la gobernanza. Las redes de gobernanza dan cauce a las demandas de ciertos estratos de la población, pero no necesariamente de los más amplios, lo que a final de cuentas puede conducir a una mayor inequidad política, con el riesgo implícito de llevar a la palestra intereses particulares y presentarlos como genuinos intereses generales de la sociedad. Así pues, las modalidades

de gobernanza que no puedan dar cabida a nuevos actores o exigencias pueden fracasar.

3. LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA

Desde un punto de vista normativo, el concepto de gobernanza para su buen funcionamiento, debe integrar principios que garantice la mayor democracia posible en la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes derivado de una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, donde:

1. Estén todos los actores que han de estar;
2. Los actores tengan las condiciones necesarias para tomar decisiones, y
3. Se puedan tomar decisiones.

Derivado de lo anterior, para Agustí Cerillo (2005), los principios que han de garantizar el buen funcionamiento de la gobernanza serían los de *transparencia*, *participación*, *rendición de cuentas*, *coherencia y eficacia.*

3.1. El principio de la participación

Entendida como la responsabilidad compartida entre actores privados y públicos para definir políticas y proveer servicios, pero también como la de muchos actores en diferentes posiciones y niveles de la sociedad estén involucrados en la gobernanza.

Si bien la inclusión de un número mayor de actores en el proceso de toma de decisiones no es necesariamente garantía de decisiones más acertadas, las arenas políticas que muestran mayor grado de deliberación tienden a asociarse con niveles más elevados de legitimidad y cooperación. En efecto, la deliberación pública —espacios y procesos que permiten la discusión grupal y la evaluación de las preferencias alternativas— ayudan a generar condiciones más equitativas en la arena de negociación de las políticas. Y a este respecto, la participación de los ciudadanos en la gobernanza local puede ser decisiva para mejorar la calidad de las deliberaciones y la legitimidad de las decisiones al definir con claridad las necesidades y demandas de lo local.

Sin embargo, la participación por sí sola no es suficiente; a efecto de fortalecerla y maximizarla, cabe el considerar un lado normativo en la ecuación, que derive o permita una amplia participación en la gobernanza. En efecto, la ley es un poderoso instrumento para reestructurar la arena de negociación de las políticas, para cambiar las reglas del juego y propiciar espacios de negociación más equitativos. Por su naturaleza, la ley es un instrumento que proporciona un lenguaje, una estructura, incentivos, una formalidad específicos para ordenar los asuntos de la colectividad. Y serán eficaces las leyes, cuando configuren espacios de negociación que incrementen las posibilidades de los actores menos representados de cuestionar el *statu quo*, que ofrezcan incentivos modificando las

recompensas para reducir el costo del cumplimiento, y que altere las preferencias potenciando puntos de referencia significativos que fortalezcan la coordinación. A su vez, la ley puede desempeñar un papel importante en la formulación de los incentivos que tienen los actores para cumplir los acuerdos. Por ejemplo, puede postular una amenaza creíble de castigo o establecer de forma creíble el compromiso de que se recompensará el cumplimiento. En efecto, siguiendo la teoría legal clásica de Hart, las leyes inducen conductas particulares en los individuos y las empresas a través del poder de coerción, el poder de coordinación y el poder de legitimación.

En definitiva, la ley puede reconfigurar las preferencias y coordinar las expectativas acerca del modo en que se comportarán los demás, por lo que actúa como punto de referencia. De esta forma, puede funcionar como indicador que guía a las personas en el modo de actuar cuando tienen diversas opciones o cuando están en presencia de múltiples equilibrios. La ley proporciona una referencia clara en medio de un cúmulo de opiniones divergentes.

3.2. El principio de la transparencia

El hecho de que actualmente los servicios públicos deriven en importantes cambios, aumenta la necesidad de vigilancia y cautela adicional para asegurar que los engranajes de la gobernanza corporativa estén dispuestos y funcionen. Para Marsh y Rhodes, existe la impresión general de que las redes son estructuras no transparentes e impenetrables de representación de intereses, lo que supone una amenaza a la eficacia y la legitimación democrática del sector público. No obstante, a pesar del carácter generalizado de esta impresión, en la actualidad existen diversos mecanismos cuyo objetivo es hacer frente a dicha situación.

La frontera entre la toma de decisiones gubernamentales y no gubernamentales genera nuevos retos de considerar un orden normativo que se centre en la gobernanza y permita supervisar las acciones de las élites y de los prestadores de servicios, al mismo tiempo que ayudar a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos.

Una mayor transparencia y mejor información pueden contribuir a modificar los incentivos, pues permiten supervisar las acciones de las élites y de los prestadores de servicios, al mismo tiempo como mecanismo para incrementar la legitimidad democrática.

3.3. El principio de rendición de cuentas

El tema de la rendición de cuentas es, sin duda, un tema central en la gobernanza donde proliferan los compromisos. Como señala Laurence J. O'Toole, Jr. (2005), no todo desarrollo de redes constituye una contribución a la infraestructura de la democracia. Las redes que representan el mero triunfo de la gobernanza de escasos intereses especiales son posibilidades reales. Con frecuencia

se dan problemas de rendición de cuentas y representatividad cuando los administradores tienen garantizada la carta blanca para el diseño institucional y la gestión en las redes.

En ese mismo tenor, Martín Shapiro (2005), refiere que al repartir el proceso de decisión de las políticas públicas entre diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales de forma heterogénea y no regulada, se destruye la rendición de cuentas democrática. Mientras que todos los grupos interesados pueden participar en el proceso de toma de decisiones, los votantes no tienen ni idea de a quién premiar o culpar por los resultados que les gustan o no.

No obstante, en los últimos años han ido surgiendo mecanismos de rendición de cuentas que son más flexibles y permiten superar los problemas de abusos e ineficiencias. Las audiencias públicas, las consultas con las partes interesadas, las auditorías sociales, el acceso a la información y los procesos participativos son algunos de los instrumentos que pueden contribuir a equilibrar las influencias en la arena de negociación de las políticas, así como ayudar a generar compromisos internos. En este sentido, la ley sirve como instrumento para promover la rendición de cuentas y cambiar las reglas del juego. Sin embargo, parece claro que la rendición de cuentas continúa siendo un punto débil de la gobernanza, haciendo surgir demandas por diversos flancos de reformas institucionales que incrementen la rendición de cuentas democrática.

3.4. El principio de coherencia

Siguiendo a Hoebink (1998), la coherencia de una política puede definirse como la no concurrencia de efectos políticos que son contrarios a los resultados intencionados o a los fines de una política.

Existen diversos mecanismos a través de los que hacer efectivo el principio de coherencia que permita a los responsables de la adopción de decisiones públicas, privadas y sociales ponerse de acuerdo a la hora de debatir, definir y aplicar un proceso de gobernanza; sin embargo, destaca tradicionalmente uno en particular, el Estado de derecho, entendida como la independencia del poder judicial, imparcialidad, honestidad, rapidez y exigibilidad jurídica del sistema judicial/garantías procesales, imparcialidad, honestidad y competencia de la policía, respeto de la ley por los ciudadanos y las autoridades públicas e igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Ahora bien, en la actualidad, además de este mecanismo, es importante introducir otros que aseguren que a diferentes niveles se puede mantener la coherencia entre las políticas públicas: Derechos humanos, libertades civiles y económicas, libertad de los medios de comunicación, derechos políticos e instituciones (por ejemplo, un sistema de elecciones libres e imparciales), democracia abierta e inclusiva, proceso legislativo representativo y capaz de responder a las necesidades, instituciones ejecutivas y legislativas, relaciones intergubernamentales, y prácticas participativas de los ciudadanos, calidad de la reglamentación.

3.5. El principio de eficacia

Entendida como la consecución del resultado que corresponda a los objetivos preestablecidos por la organización y el gobierno. El deber de actuar de forma eficaz, tiene como consecuencia también la necesidad de actuar de forma eficiente y económica. En este sentido, la gobernanza debe cumplir con determinadas condiciones institucionales y técnicas para ser políticamente eficaz y eficiente, además de digna de crédito y de la confianza de los ciudadanos, es decir, que sea técnicamente competente para producir los resultados de valor público esperados.

Ahora bien, en grado mayor, estos principios empatan con los referidos por el libro blanco de la Comisión Europea, que formula cinco principios de la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio).

De cualquier modo, cabe referir, que no existe un modelo universal de buena gobernanza aplicable a cualquier sociedad. En todo caso, las nuevas relaciones, entre los gobiernos y la sociedad que caracterizan a la gobernanza actual, deberán institucionalizarse si es que se pretende asegurar su ejercicio de manera duradera, cierta y responsable, para que de ese modo gobernar no sea un estilo circunstancial y empírico, sino un proceso directivo, institucionalizado, públicamente reconocido y autorizado.

4. LA GOBERNANZA COMO NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las condiciones esenciales para que la gobernanza pública dé resultados son los componentes institucionales y técnicos de la administración pública, como su estructura orgánica, sus procesos operativos, sus modalidades de gestión y las competencias analíticas y operacionales de los funcionarios públicos, así como su integridad y disposición a obedecer las normas y a tratar a los ciudadanos con imparcialidad. Por lo tanto, si hay graves deficiencias institucionales, cognitivas y de organización que afectan el desempeño de la administración pública, se corre el riesgo de que el proceso de gobernanza sea cuestionado desde el punto de vista político y resulte socialmente ineficaz. Por este motivo, resulta importante introducir reformas administrativas dentro del gobierno.

Además, en estas nuevas condiciones de gobernanza, que exigen una administración pública más abierta, relacionada y colaboradora, además de

transparente y responsable, se necesitan nuevas modalidades administrativas e incluso funcionarios públicos con una nueva mentalidad.

Desde un punto de vista administrativo, el problema más difícil de la gobernanza es cómo coordinar a actores independientes e interdependientes que participan en los procesos de adopción de decisiones en el ámbito público, pero que mantienen diferentes enfoques del problema público que se ha de resolver o del proyecto público que se debe ejecutar, y cómo dirigirlos a través de los debates y las negociaciones a fin de llegar a una decisión que apoye el interés y los valores públicos. Las tensiones se intensifican a medida que se van creando estructuras, procesos y relaciones dirigidas a producir resultados. En una gobernanza basada en el desempeño, cabe esperar que los sistemas de administración pública adopten un marco de desempeño que garantice que los resultados se ajusten a los objetivos y que los objetivos estén vinculados a los planes presupuestarios y a los resultados del ejercicio económico.

Ahora bien, un elemento común tanto la gobernanza como la Nueva Gestión Pública (NGP) está referida a quitar importancia a los cargos electos. En el debate sobre la gobernanza, el liderazgo político está menos ligado a los cargos elegidos formalmente y más a la iniciativa empresarial política. Los líderes políticos, desde esta perspectiva, tienen una responsabilidad clave en el desarrollo de las redes y la puesta en común de los recursos públicos y privados. El único rol tradicional que se mantiene para los cargos electos es el de fijar los objetivos y las prioridades.

Asimismo, la gobernanza adopta muchos de los modelos y propuestas de la NGP, no siempre de manera explícita: participación ciudadana, presupuestos participativos, consejos ciudadanos de planeación, entre otros. En este sentido, las redes de actores pueden ser muy eficaces para promover el desarrollo económico y social, así como para promover mejores servicios públicos, elevar la satisfacción de los ciudadanos-clientes y muchas cosas más. Por otra parte, dado el carácter necesariamente plural de los mecanismos de gestión horizontal, en las redes de gobernanza están presentes organismos empresariales, asociaciones de productores de todo tipo y, empresarios pequeños, medianos y grandes. Naturalmente, algunos de estos empresarios y empresas encontrarán muy recomendable hacerse cargo de la prestación de determinados servicios públicos. En este sentido, la gobernanza puede adquirir un matiz más gerencial.

Sin embargo, las políticas no puede entenderse únicamente desde un punto de vista técnico-gerencial; también es necesario considerar el proceso mediante el cual los actores negocian el diseño y la aplicación de políticas en un régimen institucional, es decir, una gobernanza vista más desde una perspectiva democrática que toma su distancia de la NGP y se reconoce más como promotora de la cooperación entre actores y gestora del conflicto social.

Finalmente, más allá del debate, el concepto de gobernanza se adopta como una cualidad particular de la acción pública, como enunciado que caracteriza

aquellas situaciones de configuración de la acción pública en las que se observa una cierta armonía entre actores estatales y no estatales; se adopta pues, bajo un sentido positivo, como una cualidad particular de la acción pública de la Ciudad de México.

5. LA GOBERNANZA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO DESDE LA POLÍTICA SOCIAL

A partir de las elecciones de 1997 en la Ciudad de México, el gobierno de la Ciudad presentó como rasgo distintivo políticas sociales diferentes a las que el gobierno federal ha implementado desde el establecimiento del modelo de ajuste estructural en México.

Una transformación institucional fundamental que impactó en el desarrollo de políticas públicas a partir de la producción de normas propias, fue el establecimiento de la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). La ALDF inicia con la promulgación de leyes que además de ordenar la vida pública de los habitantes e instancias de gobierno de la Ciudad, incide en el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos.

A este respecto, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal promulgada por la ALDF en el año 2000 y su Reglamento correspondiente, constituye el referente normativo fundamental en términos de gobernanza. Como señala Alicia Ziccardi (2008), durante mucho tiempo, el carácter público de las políticas estuvo confinado al ámbito estatal o gubernamental mientras que recientemente se acepta que lo público es un espacio en el que deben participar diferentes actores no gubernamentales pertenecientes a asociaciones sociales, cívicas, profesionales, así como el sector empresarial y grupos de académicos. Este es precisamente el principal componente de la nueva gobernanza democrática local.

En la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal se establece, en sus diversos artículos, impulsar por parte del Gobierno de la Ciudad y de las Delegaciones, la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en ese proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado, desde el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello. De lo anterior, la Ley establece que se deberá fomentar la acción coordinada y complementaria entre el gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones.

Ahora bien ¿qué argumentos a favor podemos referir sobre la participación ciudadana en la elaboración de los programas sociales? La población debe participar en la formulación de los programas sociales, porque sólo así podrán complementarse los diagnósticos necesarios para poder elaborar propuestas sociales lo suficientemente objetivas para el logro del cumplimiento de los derechos sociales. A su vez, la participación es un mecanismo que permite el empoderamiento

de los individuos y de las comunidades. Destaca en este sentido, que la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal establece que todos los programas sociales deberán contar con reglas de operación en las que deba incluirse las formas de participación social.

Un punto fundamental es reconocer que promover la participación social requiere la asignación de recursos para lograr movilizar la energía social. Destaca también en este sentido, que la Ley de Desarrollo Social establezca que con el fin de fomentar la participación de la ciudadanía en el desarrollo social promoverá la constitución de Fondos de Desarrollo Social, Programas de Coinversión y de Asistencia y Financiamiento a Organizaciones Civiles, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación concurran con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el desarrollo social.

A través de las Reglas de Operación del Programa Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, el concepto de gobernanza describe ejemplarmente que el poder gubernamental en el área de desarrollo social ha perdido su habitual preponderancia y que opera en unión con poderes sociales, que acreditan razonablemente capacidad de autogobierno y solución de problemas de interés social, en tanto que sus actividades y productos responden a las expectativas vitales de personas y sectores y les resuelven problemas acuciantes.

En este sentido, la denotación del concepto de gobernanza indica el renacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la toma de conciencia de su corresponsabilidad en el destino social y la valía de su aporte en la solución de los problemas. En resumen, las Reglas de Operación del Programa Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, desde la perspectiva de la gobernanza, reconoce la productividad de actores independientes mediante la legislación apropiada para favorecer su actuación. Acierto ha sido del Gobierno de la Ciudad tener como una de sus directrices de la política de desarrollo social la guía de los derechos sociales, que destaca por el hecho de asumir los derechos sociales como derechos humanos, lo cual tiene implicaciones prácticas. En efecto, no se trata ya de objetos pasivos que "consumen" los programas sociales producidos sólo por el gobierno, sino de sujetos activos quien también tienen derecho a intervenir en las decisiones que les afectan.

En ese contexto debemos agregar dentro de este entramado institucional en términos de gobernanza, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual tiene como objeto, instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana, a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos del Gobierno de la Ciudad de México.

Al respecto, la atribución del Comité Ciudadano de elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial se fundamenta en los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y que promueve el Gobierno de la Ciudad de México para su observancia como objetivos del desarrollo social en la Ciudad.

Destaca aquí, el avance social que ha tenido para los ciudadanos la generación de mayores canales de influencia en el ejercicio del presupuesto social. Desde el año 2007 la inclusión de los ciudadanos en decisiones para el ejercicio del presupuesto ha sido un avance fundamental para el desarrollo de las comunidades. Tal es el caso de los Programas Delegacionales de Desarrollo Social como de los Programas Comunitarios de Desarrollo Barrial en concordancia con los Programas Delegacionales Desarrollo Urbano; son instrumentos clave para el desarrollo de las comunidades, con la aspiración del ejercicio transparente de los recursos públicos, motivando la participación de los entes sociales que en las respectivas delegaciones y colonias intervienen. Anualmente el Gobierno de la Ciudad de México aprueba los lineamientos y mecanismos de operación de los programas generales, delegacionales, sectoriales y específicos, dentro de los cuales se convoca a ciudadanos; organizaciones sociales, civiles; grupos de vecinos e instituciones académicas para la presentación de proyectos.

Se trata de que los ciudadanos así como las organizaciones económicas y sociales abandonen su subordinación a la autoridad gubernamental o su ausentismo en la definición de acciones públicas para la solución de las problemáticas que afectan a su colonia y delegación política. De esta manera, los ciudadanos pueden desempeñar un rol más activo e influyente en la implementación de acciones para el mejoramiento de los servicios públicos y los proyectos de inversión en sus colonias.

Sin duda, en el seno de estos nuevos espacios ciudadanos se delibera y se establecen acuerdos y consensos para determinar las prioridades de cada colonia. Además, abre un canal de comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos delegacionales que contribuye a la gobernabilidad de los territorios y refleja una nueva forma de gobernar basada en la gobernanza.

En términos generales, se puede decir que el proceso del presupuesto participativo en la Ciudad de México muestra avances importantes para su implementación después de una década de experimentación, aunque todavía queda un largo camino por recorrer en términos de vigilancia ciudadana y evaluación de esta política. Por otra parte, en complemento con la Ley de Participación Ciudadana, otras legislaciones que hacen referencia a la participación ciudadana organizada, se encuentran:

- Ley Orgánica de La Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de Obras Públicas del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

No obstante la participación social no termina allí; el andamiaje institucional en materia de política social de la Ciudad de México, caracterizada por la comunicación del gobierno con los ciudadanos, el acceso de estos al proceso de

gobierno en las decisiones de política y, acuerdos de asociación pública-privada-social, implica una diversidad de leyes que por cuestión de espacio, no se referirán textualmente. Lo que si debe quedar claro, es que el diseño institucional ha sido crucial para el fomento de la cohesión social y la generación de capital social en la Ciudad de México.

Ahora bien, hasta ahora, no hemos referido nada sobre las niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México. Las cuestiones relativas a la gobernanza también han alcanzado a este sector de la sociedad. La creación en 2016 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, ha definido un andamiaje en que la coordinación horizontal de gobierno, sector privado, sociedad civil y la población infantil y adolescente, se vuelve central para la generación de políticas y el cumplimiento de los derechos de este sector de la población. Destaca también de la Ley, la coordinación que deberá llevarse a cabo entre el Gobierno de la Ciudad de México y las Delegaciones Políticas a efecto de tener un grado de armonización en las políticas.

La generación y consolidación de un marco normativo para el desarrollo de políticas sociales, es un aspecto relevante. La legislación de la Ciudad ha sido diseñada para que cada fase del ciclo de la política social haya participación ciudadana. Derechos, participación ciudadana y gestión de la política social son el trinomio básico del pacto gobierno-sociedad.

Como se puede observar, este concepto de gobernanza en la dimensión de la Ciudad de México, nos permite visualizar un nuevo modelo democrático con la participación organizada de más actores y ciudadanos. Hoy, la gobernanza en la Ciudad de México, es la posibilidad para generar capital social y establecer mecanismos mediante los cuales los ciudadanos articulen sus intereses, ejerzan sus derechos, cumplan sus obligaciones y resuelvan sus diferencias.

El andamiaje normativo de la Ciudad, no trata de que la sociedad supla las funciones y atribuciones propias del gobierno, sino de implementar esquemas de colaboración en los asuntos de interés común; de abrir espacios a las nuevas ideas de actores sociales, cuya experiencia y conocimiento del territorio permite aportar propuestas más claras y con mayor valor compartido.

Los líderes ciudadanos y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil organizada dejan de ser simples gestores ante el gobierno de la Ciudad, y adquieren nuevas responsabilidades de participación en las decisiones de la comunidad conforme al principio esencial de la gobernanza colaborativa. Esa mirada colaborativa es la estrategia central del Gobierno de la Ciudad para el desarrollo de la Ciudad. Sin embargo, a veces falta voluntad de concretar la participación social y la exigencia social de que así sea. Es decir, poner la participación ciudadana en el centro de los diseños de la política social.

Entonces, un aspecto de enorme trascendencia es lograr que los pobladores se asuman como sujetos de derechos y no como beneficiarios de programas, de tal modo que puedan participar y dialogar en el establecimiento de los pisos

básicos de servicios y las modalidades y temporalidad para su avance. Las medidas concretas que pueden adoptar las personas para ser sujetos de derechos relacionados con los distintos programas, deben quedar claramente establecidos en las reglas de operación de dichos programas.

Con la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), en septiembre de 2007, se profundiza el conocimiento de los programas sociales del gobierno de la Ciudad y de las demarcaciones territoriales, a partir del seguimiento operativo y de las evaluaciones realizadas a aquellos. De manera específica, hay una serie de aspectos en materia de participación social que deberán ser corregidos por el gobierno de la Ciudad y los gobiernos delegacionales a fin de adecuar el diseño y la operación de sus programas sociales a la normatividad establecida para tal fin.

En efecto, a pesar del avance en el establecimiento de un marco normativo para el desarrollo de los programas sociales en el gobierno de la Ciudad y de las demarcaciones territoriales en materia de participación social, queda pendiente la generación de mecanismos para su cumplimiento. Por tanto, no se trata de un asunto de legislación, sino de un asunto de implementación. En la práctica la política social de la Ciudad todavía tiene un camino por recorrer para apegarse a lo establecido por la norma. Podemos confiar en que tenemos las condiciones políticas para hacerlo, es necesario añadir la voluntad de gobierno y sociedad, para culminarlo.

Cuando se mira más de cerca el discurso de la gobernanza en la Ciudad de México, varios patrones empiezan a perfilarse. El primero de ellos es el hecho fácilmente verificable de que la mayor parte de las reivindicaciones de la población conciernen a la provisión de servicios públicos como salud, educación, agua, energía, infraestructura, capacitación para el empleo, apoyos a los sectores productivos, promoción de las exportaciones, entre otros. Con argumentos convincentes, el modelo de gobernanza visto en la Ciudad de México, demuestra que la activa participación ciudadana mejora la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios y, por lo tanto, eleva la satisfacción del ciudadano-cliente y de las comunidades de usuarios.

La gobernanza democrática practicada en la Ciudad de México, incluye los temas de la desigualdad socioeconómica e incluso se plantean de manera explícita estrategias para superarlas. Desde entonces un número importante de instrumentos para la gestión de políticas sociales y programas han sido creados e incluyen modalidades de participación ciudadana, teniendo un activo papel el Gobierno de la Ciudad de México como promotor de la participación social y ciudadana y la apertura de espacios de igualdad.

6. CONCLUSIONES

La idea de un gobierno compartido en la Ciudad de México entre el gobierno y

los actores de la sociedad civil es bien vista por académicos y por actores de la función pública en México, con una característica que cabe mencionar: los defensores —a veces auténticos promotores— de la gobernanza se sitúan a todo lo largo del espectro político.

Los contornos del viejo estado benefactor del siglo XX en la Ciudad de México, han venido a desdibujarse ante lo que se presenta como el avance irresistible de la sociedad civil. El recuento de las experiencias de participación social y ciudadana en asuntos públicos, así como las de cooperación de actores locales en redes promotoras del desarrollo, que no cabría en este espacio referirlas, demuestra las amplias posibilidades de la acción colectiva y la cooperación público-privada para alcanzar objetivos que se consideran valiosos en los espacios locales.

La comunidad internacional como el Banco Mundial, la ONU y UNICEF, siguen reconociendo que promover el desarrollo sostenido requiere tener seriamente en cuenta los determinantes básicos relacionados con la gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica.

_____, (2014), La nueva gobernanza pública. Cátedra Magistral: la nueva gobernanza de los asuntos públicos, Universidad de Turabo, Gurabo, en http://www.suagm.edu/ut_pr/gobernanza/pdfs/catedra-2014/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf

Banco Mundial, "La Gobernanza y las leyes. Panorama General", en Informe sobre el desarrollo mundial 2017, Grupo Banco Mundial.

Cabrero, Mendoza E. (2005), Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.

Canto, Sáenz R. (2012), "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política", en Gestión y Política Pública, Vol. XXI, Número 2, II Semestre de 2012.

Cerillo, i. M. A. (2005), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Cortés, Fernando (2011), Política Social, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Consejo Económico y Social (2011), Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional, Nueva York, Naciones Unidad.

Reygadas, Luis (2012), Política Social, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

UNESCO (2002), Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México, París, Documentos de debate n° 60.

CAPÍTULO 3

CAPITAL SOCIAL

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Gustavo Frías Martínez
Director Ejecutivo de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

Como se refirió en el capítulo anterior, los cambios que se vienen produciendo en las formas de gobernar en los últimos años, deriva de que en la acción de gobierno se vuelve necesaria pero insuficiente para la tarea directiva de la sociedad; que para estar en condiciones de conducir y coordinar a la sociedad, el gobierno requiere de los recursos de las organizaciones de la sociedad civil. Derivado de ese contexto, es importante considerar el nivel de cooperación y confianza que existe entre los actores sociales del espacio local, así como la dinámica misma de articulación de actores y la constitución de redes locales, elementos que pueden ser determinante para la acción pública efectiva del gobierno.

Un concepto útil a considerar para la acción pública de todo gobierno es el referente al *capital social,* el cual goza de un amplio estudio. Entre los elementos

que nos permiten entender en qué consiste el capital social, se encuentra: las normas, instituciones, redes y relaciones de confianza que facilitan la acción colectiva y que permiten a las personas compartir recursos y trabajar de forma conjunta, para contribuir al desarrollo económico y social. Se exponen entonces los planteamientos teóricos-conceptuales para una mejor comprensión sobre el significado de *capital social* y cómo se ha vinculado y retroalimentado con la acción gubernamental de la Ciudad de México.

2. PRINCIPALES ENFOQUES Y POSTURAS

Pierre Bourdieu (1984), utilizó por primera vez el concepto de capital social entendido como el conjunto de recursos actuales o potenciales de que dispone una red durable de relaciones más o menos institucionalizada.

Sin embargo, es con Coleman (1990) que se plantea el enfoque de capital social en su forma moderna, referida como aquellos aspectos de las relaciones sociales que constituyen recursos que pueden ser apropiados o usados por los actores en su beneficio; la organización social constituirá el capital social que facilitará el logro de metas que no podrían obtenerse en su ausencia o que podrían haberse logrado solo a un costo mayor.

Por su parte, para Alejandro Portes (1995), el capital social es definido como la capacidad de movilizar recursos en función de la pertenencia a una red, donde concluye que la acumulación del capital social está basado en una serie de incentivos en los que resalta lo que llama la *confiabilidad forzada;* en esta los individuos se ven "obligados" a responder a la confianza depositados en ellos debido a que el costo social de romper esa confianza es muy alto.

Ahora bien, para Putnam (1993), el capital social serán las normas generalizadas de responsabilidad junto con las redes de compromiso cívico que impulsan la confianza social y la cooperación. La aportación de Putnam al concepto de capital social estará referida a entenderla como la cualidad de una comunidad en la que se genera un escenario de confianza, normas y redes, y se promueve una propensión a la asociación horizontal y de cooperación que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad, al facilitar la vida en común, fortalecer la identidad al interior del grupo, generar solidaridad entre sus miembros, y al mismo tiempo, crear puentes con grupos y personas fuera del propio círculo, haciendo más sencillo enfrentar problemas compartidos.

Adicionalmente y de trascendencia, señala Putnam que existe una conexión entre el grado de capital social acumulado dentro de una región y el nivel de desarrollo económico. Desde esta perspectiva las comunidades no forjan redes de compromiso cívico con su prosperidad, al contrario, las comunidades se vuelven prósperas porque son cívicas, es decir, se trata de situar el capital social como una condición previa para el desarrollo. Esto significa, que las redes de cooperación y confianza que existen en una comunidad, contribuyen de forma positiva,

tanto al desarrollo como a la democracia y, al mismo tiempo, éstos fortalecen el tejido y la cohesión social.

Otros autores han contribuido a esta perspectiva de análisis como Fukuyama (1999), quien define el capital social como las normas sociales informales potenciales-actualizables que promueven la cooperación entre dos o más individuos, con capacidad para asociarse, organizarse y desarrollar actividades que buscan fines comunes. La confianza adquiere una importancia dentro de la comunidad, al permitir un comportamiento regular de cooperación.

En resumen, la idea de *capital social* sugiere materialización, la cual se logrará en una integración social que fortalecerá el desarrollo y la productividad. La particularidad del capital social es que se transmite mediante mecanismos culturales como la tradición y los hábitos históricamente adquiridos por el conglomerado social en cuestión.

3. INSUFICIENCIAS ANALÍTICAS AL ENFOQUE DE CAPITAL SOCIAL

El abordaje del concepto de capital social ha alertado también sobre la restricción que se ha hecho sobre su estudio al tratar sólo las relaciones sociales que persiguen fines deseables para la sociedad. En este sentido, el planteamiento de capital social de Putnam no ha estado exento de observaciones. Al respecto Cohen y Fields (1999), consideran que el concepto de capital social de Putnam no es una explicación de prosperidad local que se pueda aplicar a cualquier parte, ya que existen regiones con gran prosperidad local en donde no hay historia de estructuras comunitaria ni lazos familiares; más aún, los miembros son independientes, aislados, y aun así logran un gran dinamismo económico regional. Desde el punto de vista de Cohen y Fields, es la capacidad de formación de redes para la innovación y no la densidad del capital social lo que explica en la actualidad el progreso.

Otros autores como Hermet (2000), plantean que una sociedad fuerte y bien organizada puede en ciertos momentos impedir la efectividad de las capacidades estatales y debilitar la conducción social; igualmente cuestiona el determinismo de este enfoque y alertan sobre la falta de precisión de algunos conceptos como el de confianza. También hay quien cuestiona el concepto de capital social, debido a que ubica a las regiones pobres en el dilema de estar en esa condición por su incapacidad de organizarse.

Por su parte, Durston y Miranda (2001), alertan sobre la intervención estatal la cual puede llevarse a cabo sobre dinámicas sociopolíticas que operan tanto dentro como fuera de grupos y comunidades, y que conducen a establecer relaciones de poder que pueden desembocar en grupos o facciones locales y en alianzas al amparo del clientelismo. Ello significa que el Estado y sus agentes son parte de un escenario que puede crear condiciones favorables o desfavorables para el desarrollo del capital social, tanto a nivel local como en la sociedad

civil. En efecto, los casos de clientelismo y nepotismo son mucho más frecuentes en el nivel local, a través de redes familiares ampliadas y caudillismo sobre las que existe una menor capacidad de fiscalización. Por tanto, la producción teórica sobre capital social no debería evadir un tema crucial en las sociedades de la región de Latinoamérica, que es cómo articular la producción y la circulación de ese capital social con el escenario político (Feijoó, 2001).

Por último, en su momento el Banco Mundial (2000) cuestionó también la imposibilidad de medición del capital social y la dificultad de determinar empíricamente su nivel de contribución al desarrollo.

4. APORTES DEL CAPITAL SOCIAL A LOS PROGRAMAS SOCIALES DE ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA

Actualmente, se reconoce que la pobreza es un fenómeno creciente y no superado en América Latina. Junto con el rezago tradicional se agrega el empobrecimiento de grandes sectores medios de población producto de las crisis económicas que han afectado a la región. Existe cierto consenso que la pobreza es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos.

La pobreza deriva de un ingreso y consumo bajo, de limitadas oportunidades, de bajos logros en materia educativa, en salud, en nutrición y en otras áreas de desarrollo humano. De esta forma, la pobreza se enlaza con la dimensión de derechos de las personas a una vida digna y que cubra sus necesidades básicas.

Asimismo, se sostiene que el carácter de la pobreza es complejo, relacional y multidimensional. Las causas y características de la pobreza difieren de un país a otro. La interpretación de la naturaleza precisa de la pobreza depende de factores culturales, así como del contexto económico, social e histórico.

Ciertas dimensiones básicas deben considerarse en la intervención de las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza: dimensiones sectoriales, que se relacionan con la educación, la salud, la vivienda, los ingresos y la inserción laboral, entre otras; el cruce con los factores de género y etnia; la incorporación de las dimensiones territoriales. Y es cuando aquí se requiere trabajar a partir de iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres y en el entorno donde ellos residen o trabajan. Las redes sociales en las que se insertan son vitales para salir de la pobreza.

En esta visión multidimensional de la pobreza, el concepto de capital social puede representar un aporte para los programas de combate a la pobreza. Cabe destacar, los esfuerzos realizados por aumentar la participación mediante la incorporación activa de los involucrados, lo que permite la adecuada rendición de cuentas, y le otorga especial importancia al entorno de los programas.

Al respecto, cabría ejemplificar que el denominado capital social comunitario bien puede complementar de diversas maneras los servicios públicos (Durston,

2000), así como, la movilización del capital social comunitario contribuiría a hacer más eficaces programas orientados a fomentar las microempresas urbanas y la producción campesina. En ambos casos, el nuevo enfoque aporta su capacidad para integrar las redes interpersonales que potencialice desde una perspectiva de gobernanza las relaciones Estado-sociedad, en sustitución del enfoque clásico de dos estamentos como distintos y aislados entre sí.

Se ha sostenido que sólo es posible crear y fortalecer capital social y nutrir relaciones sinérgicas entre el agente público y las comunidades pobres, si se actúa en el entorno local y regional en que éstas están inmersas. Existen suficientes lecciones sobre la eficacia de los programas asociativos de microempresas, de los aportes comunitarios a la construcción y gestión de infraestructura social, y del papel que pueden desempeñar las asociaciones cívicas que actúan en la arena política como grupos de presión, para asegurar que los beneficios de los programas lleguen efectivamente a sus destinatarios (Ocampo, 2003). Resulta entonces necesario llevar a cabo medidas concretas para respaldar la formación de capital social de actores pobres, que incluye apoyar las condiciones favorables para el resurgimiento del capital social, contrarrestar el clientelismo político y económico, desarrollar la capacidad de negociación estratégica de los dirigentes y facilitar el acceso de las comunidades marginadas a redes que ofrecen información y servicios (Durston, 2003).

El enfoque de capital social serviría de perspectiva privilegiada para lograr el objetivo de la equidad social dentro de las políticas del desarrollo. Se recalca la importancia que puede adquirir la creación de una institucionalidad anclada en las comunidades locales y las organizaciones sociales que articule relaciones de capital social, para lograr un empoderamiento de la sociedad civil y de los grupos marginados que rompa los círculos por donde se reproduce la desigualdad (Franulic, 2001).

Más allá de las imprecisiones teóricas y metodológicas, el principal aporte del concepto de capital social es que rescata la incidencia de variables socioculturales en los procesos de desarrollo, y resalta el hecho de que ciertas normas, valores y prácticas que forman parte del patrimonio comunitario local, constituyen recursos que pueden ser estimulados para fortalecer a los actores sociales y dar sustentabilidad a la intervención estatal. (Miranda y Monzó, 2003).

En esta perspectiva de análisis, se retiene el concepto de capital social como un ingrediente importante que añadir en el trabajo del Gobierno de la Ciudad. Indudablemente que la mayor cohesión social de la Ciudad ayudará a entender una mayor propensión a la cooperación entre actores y redes. Por el contrario, las fallas sistémicas en la construcción de una cohesión social mínima dificultarán sin duda una acción pública cooperativa en torno a problemas sociales. Como lo menciona Majone (1999), la confianza es un mecanismo social básico para enfrentar la complejidad de los sistemas y sin ella difícilmente se puede construir una acción pública eficaz. Hasta aquí hemos dado noticia del contexto

teórico en que surgió el enfoque del capital social e indicando algunas características de su determinación conceptual inicial.

5. EL CAPITAL SOCIAL EN LA ACCIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Como se mencionó en el capítulo anterior, a partir de 1997 en la Ciudad de México, el gobierno de la Ciudad presentó como rasgo distintivo políticas sociales orientadas en mantener a las personas en el centro de la acción pública que incidirán en el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos, así como en la generación de oportunidades de desarrollo para quienes se encuentran en desventaja; teniendo como base la atención a la población de forma diferente según sus necesidades y la participación ciudadana en la reducción de la desigualdad y en el cumplimiento de sus derechos.

En 2013, el Dr. Miguel Ángel Mancera, Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, anunció que las acciones que conformarían la política social de su administración, estarían articuladas bajo una estrategia denominada Capital Social, misma que fue desarrollada en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, la cual se expresa en dos vertientes:

1. Que el gobierno continuará usando los recursos para hacer de la Ciudad de México la ciudad de los derechos humanos, esto es, de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Para cumplir con la difusión, promoción, protección y garantía, el gobierno de la Ciudad responderá con acciones concretas de diverso tipo, desde la continuidad y ampliación de los programas sociales, hasta la equidad en el trabajo y la calidad en la salud, la educación, la cultura y la alimentación. Cambio cultural donde se valore la riqueza de la diversidad y trato igualitario a todas y todos, a fin de gozar en plenitud de los derechos. Aspiración a una ciudad con mayor igualdad entre los grupos sociales y las delegaciones.
2. Trabajar todas y todos juntos, el gobierno no puede solo, requiere la participación activa de la ciudadanía, porque el capital social de una ciudad es su capacidad de acción colectiva, de cooperación, corresponsabilidad y unión, que constituyen el recurso principal con el que se consigue el desarrollo. Fortalecer el tejido y la cohesión social, que potencie el trabajo en los barrios, colonias y comunidades, para recuperar el espacio público, y generar bienestar humano, equidad y armonía en el centro neurálgico de la convivencia en la diversidad. Construcción de ciudadanía, solidaridad y respeto, para disminuir la violencia en todos sus tipos y modalidades, mediante la incorporación de la sociedad con esquemas de corresponsabilidad en la ejecución de las políticas públicas y programas.

6. CAPITAL SOCIAL COMO CIUDAD DE LOS DERECHOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Adicionalmente al llamar a la Ciudad de México *capital social* como "ciudad de los derechos", el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, establece los siguientes compromisos:

- Las personas ejercen plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades; donde se apoya de manera digna y corresponsable a las personas en situación de vulnerabilidad y que por lo tanto es equitativa e inclusiva;
- Una ciudad de libertades y tolerancia, donde la diversidad se constituye en un valor social, cultural y humano y se respeta plenamente la igualdad de género;
- Una ciudad segura, dinámica, compacta, policéntrica, competitiva y sustentable, que potencia las vocaciones productivas y fomenta la inversión; y;
- Una ciudad del conocimiento, digital e inteligente, con un gobierno profesional, efectivo, transparente, participativo, honrado y responsable.

En este sentido, esta concepción de capital social es la que articula la política del Gobierno de la Ciudad de México en el Eje 1 Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano, atendiendo las principales problemáticas que presenta la Ciudad:

1. Exclusión, maltrato y discriminación;
2. Daños a la salud asociados a ciertos padecimientos;
3. Calidad aún deficiente de la educación y la persistencia de inequidades en el acceso a la misma;
4. Insuficiente acceso a los servicios y bienes culturales;
5. Persistencia de diversos tipos y modalidades de violencia;
6. Inseguridad alimentaria y la malnutrición; y
7. Insuficientes oportunidades de ocupación y empleo en condiciones de equidad.

Los objetivos, metas y líneas de acción definidos en el Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano, buscan transformar a la Ciudad de México en una capital social, a través de la promoción colectiva y corresponsable de los derechos humanos y la atención de la población en todas las etapas de su vida.

Uno de los principales objetivos de la administración del Dr. Miguel Ángel Mancera, es el consolidar a la Capital Social como una ciudad en la que se garantiza los derechos humanos de las personas que la habitan o que transitan en ella; que la Ciudad de México, capital política del país, sea también conocida y reconocida como una capital social, un lugar en el cual las y los habitantes

tienen derecho a la ciudad, a vivir sin discriminación ni violencia, a acceder tanto a servicios de salud sin que sus condiciones de vida sean una limitante, como a la educación, a la cultura, a la alimentación y a un trabajo digno.

Muchos de los derechos y libertades que hoy gozan los mexicanos a nivel nacional, tienen su origen en la capital del país; los programas sociales de la Ciudad, son producto también de una constante interacción entre ciudadanía y gobierno, mismos que han sido replicados en otras partes del país y fuera de él; por lo anterior, es congruente llamar también a la capital del país, la capital social del país.

Un punto fundamental es el reconocimiento de que el aumento de la población en pobreza por ingresos demuestra que las transferencias monetarias no son suficientes; por lo anterior, una política social con justicia distributiva e integral, requiere dar atención no solo a los derechos económicos de las personas, sino también al ejercicio y cumplimiento de otros derechos no menos importantes: *derecho a la supervivencia, derecho al desarrollo, derecho a la protección, derecho a la participación.* Ejemplos de ellos son: *Médico en Tu Casa, Educación por Ti, Tarjeta Capital Social, Bebé Seguro, Cunas CDMX;* que atienden el cumplimiento a diversos derechos.

En este sentido, para que la política social de la Ciudad sea eficiente, para que todas y todos los capitalinos puedan ejercer sus derechos, el gobierno de la Ciudad se propuso ir más allá de acciones aisladas, generando sinergias entre las dependencias y sus 159 programas sociales que actualmente conforman la política social de la Ciudad de México. Un ejemplo es el "Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México", desde donde se coordina la aplicación de programas y acciones para garantizar la seguridad alimentaria de la población (*Pensión alimentaria para adultos mayores, Comedores populares, Comedores públicos, Comedores comunitarios, Desayunos escolares, Entrega de despensas a población en situación de vulnerabilidad, Apoyo Integral a Madres Solas, Bebé Seguro).*

Acierto ha sido del Gobierno de la Ciudad la frase "Capital Social por Ti"; donde la idea es que cualquier persona que vea o escuche esta frase comprenda que todo lo que hace el Gobierno de la Ciudad es para esa persona en particular y para cada una de las que habitan y transitan en la ciudad; que la "Capital Social por TI" está determinada por las actividades que se realizan para incorporar con justicia a todas y todos sus habitantes.…*Capital social como confianza en las capacidades de la sociedad en la corresponsabilidad en el destino social y la construcción del tejido social*

Al definir *capital social* como "confianza en las capacidades de la sociedad", el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, establece los siguientes compromisos:

- Trabajar todas y todos juntos; el gobierno no puede solo, requiere la participación activa de la ciudadanía, porque el capital social de una ciudad es su

capacidad de acción colectiva, de cooperación, corresponsabilidad y unión, que constituyen el recurso principal con el que se consigue el desarrollo.
- Fortalecer el tejido y la cohesión social, potencializando el trabajo en los barrios, en las colonias, en las comunidades, para recuperar el espacio público.
- Construcción de ciudadanía, de solidaridad y respeto, con diálogo, con reflexión colectiva, para disminuir la violencia en todos sus tipos y modalidades.

En este sentido, la denotación del concepto de *capital social* desde el gobierno de la Ciudad de México, indica un modelo que promueve la interacción de las intervenciones gubernamentales con el capital social, es decir, con las redes de cooperación y confianza presentes en los diferentes colectivos de la sociedad. El objetivo, fortalecer a través de la acción pública que realice el gobierno de la Ciudad, las condiciones que favorecen la producción del capital social en las comunidades y, a su vez, basarse en dicho capital social para que las políticas públicas produzcan mayor desarrollo. Lo deseable es que en una sociedad las personas, en lo individual, alcancen su máximo desarrollo, y en lo social, tengan redes de apoyo y convivencia saludables.

Derivado de lo anterior, el nuevo enfoque que se adopta, ha significado el renacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la toma de conciencia de su corresponsabilidad en el destino social y la valía de su aporte en la solución de los problemas; elementos clave para fortalecer el tejido social y el desarrollo humano de las personas; para contribuir a que los hilos del tejido social no se deterioren o, incluso se reparen, a partir de considerar aspectos de la organización social como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la efectividad de la sociedad.

En ese marco, las y los capitalinos se constituyen como agentes de cambio y corresponsables del proceso del desarrollo local; la política social de la Ciudad, pasa entonces a ser no sólo obra de análisis técnico, sino que debe ser moldeada por las demandas sociales y políticas de la ciudadanía, así como las propuestas de la sociedad civil.

Asimismo, desde esta perspectiva, se reconoce a la sociedad y a las comunidades no como objetos pasivos que "consumen" programas sociales producidos sólo por el gobierno, sino de sujetos activos quien tienen derecho a intervenir en las decisiones que les afectan, en tanto que las personas se interesan no sólo por su bienestar, sino por el bienestar de toda la comunidad. Los líderes ciudadanos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil organizada, dejan de ser simples gestores ante el gobierno de la Ciudad, y adquieren nuevas responsabilidades de participación en las decisiones de la comunidad.

Por lo anterior, las personas que se asumen como sujetos de derecho ahora pueden participar, exigir y dialogar en el establecimiento de pisos básicos de

servicios y las modalidades y temporalidad para su avance. Cuando las personas se asumen como sujetos de derecho y eligen participar para garantizar el cumplimiento de sus derechos, se convierten en corresponsables de las soluciones dadas a los problemas. Esta corresponsabilidad es muy importante para la construcción de una *Capital Social*, ya que el capital social se basa en la preocupación compartida de los ciudadanos y su gobierno por el desarrollo.

Destaca en este sentido, que los programas y acciones sociales de la Ciudad de México, utilizan y generan *capital social* al incluir en su diseño mecanismos que involucran la participación de organizaciones existentes, o permiten la creación de nuevas. Cuando un programa o acción social establece entre sus reglas y requisitos la asociación de personas, propicia el estrechamiento de los lazos familiares, grupales o comunitarios, al fortalecer o construir relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación.

La visión multidimensional de la política social del gobierno de la Ciudad, a través de la adopción del concepto de *capital social*, ha representado en esta administración, un aporte para los programas de combate a la pobreza, al partir de trabajar con iniciativas y potencialidades existentes en los sectores y en el entorno donde ellos residen o trabajan. Las redes sociales en las que se insertan han resultado ser vitales para salir de la pobreza. Destaca aquí además, que el enfoque de *capital social* con el que se trabaja la política social en la Ciudad, potencialice a su vez la gobernanza en las relaciones Estado-sociedad.

El principal aporte del concepto de *capital social* desde el gobierno de la Ciudad, es que rescata la incidencia de variables socioculturales en los procesos de desarrollo, y resalta el hecho de que ciertas normas, valores y prácticas que forman parte del patrimonio comunitario local, constituyen recursos que pueden ser estimulados para fortalecer a los actores sociales y dar sustentabilidad a la intervención estatal. A su vez, la promoción del *capital social,* de una comunidad, ha favorecido el cumplimiento de derechos iguales para todas las personas. Existe entonces un círculo virtuoso entre participación incluyente, reducción de pobreza y creación de capital social.

En la Ciudad de México ya se han acumulado importantes experiencias; la presente administración, ha fortalecido el *capital social* a través de potenciar la participación y el trabajo en los barrios, en las colonias y en las comunidades para recuperar el espacio público. Cuando el primer gobierno electo llegó a la Administración Pública de la ciudad, a finales de la década de los noventa, se pensó en desarrollar un esquema de gobierno en el que se mantuviera la corresponsabilidad gobierno-sociedad. Veinte años después, se puede hablar ya de experiencias recientes como los Comités Vecinales, el Presupuesto Participativo, el Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario, y los distintos Consejos Consultivos, que han incrementado la proximidad entre gobierno y sociedad.

Asimismo, *Decisiones por Colonia,* es una estrategia de esta administración para fortalecer la inclusión ciudadana. Destaca aquí el trabajo en el

fortalecimiento del tejido social, puesto que la relación entre las personas que forman una comunidad funciona como una red de apoyo en momentos difíciles o en situaciones de crisis. De forma explícita o implícita, la salud y vitalidad del tejido social de la ciudad han estado en el foco de las políticas de desarrollo social que hemos implementado en la Ciudad de México. No obstante, diversos aspectos quedan por atender y mejorar; entre ellos, se pueden citar una mayor coordinación entre dependencias y entre ámbitos de gobierno que permita hacer políticas públicas que incorporen las voces de todas las personas, para garantizar que las acciones de gobierno sean realizadas en corresponsabilidad con la sociedad.

Entonces, el objetivo de las dependencias, deberá seguir siendo el trabajo de reestructurar el tejido social y mantener la cohesión entre quienes habitan esta Ciudad, fomentando diversas formas de participación ciudadana, a fin de conservar y generar el orgullo de pertenencia a la Ciudad de México. Lo que si queda claro, es que el camino que se ha recorrido al día de hoy, permite hablar de la Ciudad de México como una Capital Social, como la Capital Social del país, la cual ha tenido como clave a la sociedad para la cohesión social y construcción del tejido social.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, Expanding the Measure of Weath: Indicators of Environmentally Sustainable Development, World Bank, Washington, 2000.

Bourdieu, P., 1985. The forms of capital. En: Handbook of Theory and Reseach for the Sociology of Education. Nueva York: Greenwood, pp. 241-258.

Coleman, 1990. Foundation of Social Theory. Cambridge: Press of Harvard University Press.

Cohen, S., y G. Fields, "Social Capital and Capital Gains or Virtual Bowling in Silicon Valley" (ponencia presentada en el coloquio "Redes locales y desarrollo regional", México, enero de 1999).

Durston, John (2003) "Capital social – Parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe" en Atria, R. *et. al.* (Compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan, Santiago de Chile.

_____, (2000) ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL, Serie de Políticas Sociales Nº38, Santiago de Chile.

Durston John y Miranda, F. (comps.)(2002) en Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes, Serie Políticas Sociales No. 55, CEPAL Santiago de Chile.

Feijoó, Mari-Carmen (2001) Condicionantes de género y capital social ponencia presentada en el Seminario En busca de un nuevo paradigma: capital social

y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, CEPAL - Universidad de Michigan, 24 – 26 de septiembre, 2001 Santiago, Chile.
Franulic, Fernando (2001) "Documento de discusión interna sobre capital social. Distinciones conceptuales básicas" CEPAL, mimeo.
Fukuyama, F., 1995. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: Free Press.
Hermet, G., Cultura y desarrollo, Editorial Trilce, México, 2000.
Majone, G., "Confianza mutua, compromisos críbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo", Gestión y Política Pública, núm. 2 (1999)
Miranda, Francisca y Evelyn Monzó (2003) Capital social: estrategias individuales y colectivas CEPAL, Serie Políticas sociales No. 67, Santiago de Chile.
Ocampo, José Antonio (2003) "Capital social y agenda de desarrollo" en Atria, R. *et. al.* (Compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma CEPAL y Universidad de Michigan, Santiago de Chile.
Portes, A., 1995. Capital social: su origen y aplicación a la sociología moderna. s.l., FLACSO.
Putnam, R. D., 1993. Makind Dremocracy Works. Civi Tradition in modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.
_____, R. D, 2000. Bowling alone: America´s decline social capital. Journal of Democracy.

CAPÍTULO 4

SISTEMA DE GARANTÍAS DEL BIENESTAR SOCIAL

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Gerardo Sauri Suárez
Director Ejecutivo de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente México enfrenta una clara crisis de derechos humanos y de legitimidad de los poderes públicos. Esto se hace evidente en múltiples conflictos políticos y sociales, los cuales ponen a prueba el diseño institucional que desde hace unas décadas se ha ido construyendo en nuestro país como producto de una relación compleja entre gobierno y sociedad, en donde el diálogo es una herramienta indispensable para la gobernabilidad democrática.

Las brechas sociales que marcan la desigualdad y la exclusión han obstaculizado el ejercicio pleno de los derechos humanos por el conjunto de la población, y en especial, por los sectores más vulnerables, entre ellos las mujeres y la infancia. Frente a este panorama social se hace imperativo avanzar en la construcción de un enfoque de derechos que guíe el actuar del Estado, quien tiene la obligación de garantizar el disfrute de los derechos desde una visión integral. Cada acción que emprende el gobierno tiene que partir de un enfoque de

derechos que no sólo tienen que estar presente en la fase de diseño, sino también en la gestión, el monitoreo y la evaluación.

2. MARCO REFERENCIA

2.1. ¿Asistencia o asistencialismo?

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, México atravesó por un proceso de pauperización alcanzando niveles alarmantes, es en este contexto es que el gobierno federal implementó nuevas estrategias para subsanar los costos sociales derivados de los ajustes y reformas estructurales implementadas por el modelo económico neoliberal que se adoptó en el país.

El nuevo modelo económico cambiaría radicalmente la política social, implementando tres ejes rectores encaminados a *ayudar* a la población más excluida y vulnerable de la sociedad: a) la exclusión, con políticas sociales que deja a sectores excluidos históricamente, enfocando los esfuerzos en las ciudades y entre los grupos más organizados; b) la selectividad, como un proceso de focalización para determinar qué población puede gozar de los beneficios de la asistencia social, generalmente los más pobres; y c) la temporalidad, que especifica un tiempo determinado para ser acreedor al beneficio (Portilla, 2005).

Uno de los principales argumentos que recobró fuerza en México desde principios de la década de los noventa, es el referido a la idea de que, en la medida en la que evolucione el mercado con las mínimas restricciones, el desarrollo vendrá y por ende los beneficios sociales y económicos serán realidad (Courtis, 2007).

El papel del estado, desde esta perspectiva, es liberar al mercado de todos los obstáculos que le impidan lograr su crecimiento. La principal responsabilidad de los empresarios -siguiendo la lógica neoliberal- consiste en generar los empleos que el país necesita para que los trabajadores adquieran los satisfactores sociales y económicos que son de su necesidad, el Estado debe apoyar a través de estímulos y exenciones.

Así, en el modelo neoliberal, la negativa a un reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales (DESC) , por lo menos de carácter universal, tiene que ver tanto con el sostenimiento de las condiciones que favorecen los monopolios, como con el hecho de que los derechos antes mencionados son considerados mercancías rentables que la ciudadanía debe consumir. Esto trae como consecuencia el alejamiento por parte del Estado hacia las cuestiones sociales, adoptando mecanismos que involucran a otros agentes no estatales, incluido el sector de la sociedad directamente afectado, para que dieran propuestas de solución, con el objetivo de aminorar las desigualdades sociales.

El cúmulo de asuntos no atendidos desemboca en demandas hacia el Estado y sus instituciones, quienes implementan de manera generalizada programas para dar salidas inmediatas, la política social asistencialista fue apenas un

atenuante para que los grupos vulnerados por los efectos económicos tuviesen los recursos suficientes para poner en marcha pequeños proyectos productivos o disminuir deudas añejas, pero sin alcances duraderos, situación que posterga la transformación nacional en términos políticos, sociales y económicos.

Las estrategias asistencialistas han supeditado en muchos casos los derechos y reivindicaciones sociales, institucionalizando prácticas que son rebasadas por la realidad que pretenden subsanar, como la pobreza, la educación, la alimentación y la vida digna en general.

En este punto, es menester diferenciar la asistencia del asistencialismo, Ander-Egg (1986) define el primero como: "… (el cúmulo de) conocimientos y pericias en cuanto a las relaciones humanas que ayudan a los individuos, solos o en grupo, a obtener satisfacción o independencia social y personal… (que) está (n) a disposición de cualquier miembro para ayudarlo a desarrollar sus capacidades hacia una vida productiva y satisfactoria" (p. 18), en tanto que, el asistencialismo es definido como: "… una forma de asistencia o de ayuda al necesitado, caracterizada por dar respuestas inmediatas a situaciones carenciales, sin tener en cuenta las causas que las generan. Este tipo de asistencia lejos de eliminar los problemas que trata, contribuye a su mantenimiento y reproducción" (pp.18-19).

Mientras que la asistencia puede ser una herramienta de la política social que abone a los procesos de ciudadanización, el asistencialismo fomenta la esperanza de lo inmediato, que lejos de sacar a las personas de la pobreza la mantienen en ella, sin incidencia en sus condiciones de vida y crea estados de dependencia. Ha sido una tarea constante en los últimos años por parte de diversos sectores de la sociedad, incluidos los propios entes de gobierno, alertar sobre la necesidad inminente de erradicar las políticas asistencialistas, que dejan fuera de la mira un punto central: las causas, generalmente de carácter estructural, que ponen a las personas en condiciones de desventaja social, principalmente el tema de la pobreza exacerbada, que impide el acceso a la educación y capacitación para el trabajo de calidad, a la vivienda, la alimentación y la salud, entre otras.

El enfoque de derechos es una visión que pretende sustituir la *caridad* y la *ayuda* por una nueva solidaridad fundada en los derechos humanos, en la cual la política pública social no sea visualizada desde el Estado como una responsabilidad simplemente moral, sino como una obligación jurídica.

2.2. Enfoque de derechos humanos

Ante las evidentes limitaciones de política asistencialista, el Gobierno de la Ciudad de México ha iniciado un proceso de cambio en el marco de la recuperación democrática para instalar una nueva generación de políticas sociales, teniendo como base la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año 2011, la cual es un parteaguas en la protección de los derechos humanos, al modificarse el Título Primero de la Constitución y sustituir

el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos; además, se incorporan constitucionalmente los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos. La esencia de la reforma se encuentra en la modificación al artículo 1°, que en su párrafo segundo dice: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia" (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013: 11). Igualmente, consagró la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, entre otros cambios.

El principio de la universalidad de los derechos humanos y el de no discriminación son la piedra angular del derecho internacional, se plantea que son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición, de manera que todos los Estados tienen el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos.

Los derechos humanos son inalienables, es decir, no deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y siguiendo las debidas garantías procesales y también son indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los otros.

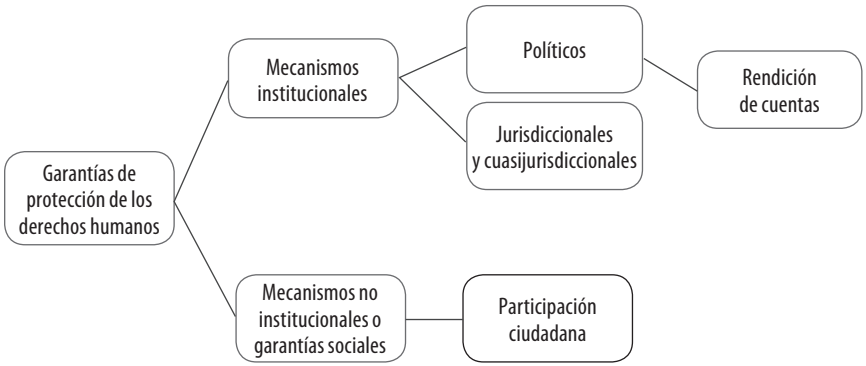
Esta reforma da la pauta jurídica para cimentar un nuevo modelo de política social, que transita del asistencialismo a las nociones de ciudadanía y derechos, lo que implica un rol más activo del Estado. Este enfoque, que sitúa la protección social en función de derechos, busca superar la visión estrecha de las políticas sociales entendidas como parte de la lógica centrada en la oferta de beneficios de tipo asistencial.

Una transformación de esta índole, apunta a una nueva generación de políticas sociales centrada en los derechos humanos, lo que significa una reestructuración estatal de funciones y presupuestos, una reorientación de las políticas públicas para darles un carácter integral e intersectorial y una activa participación ciudadana que defina el tipo y calidad de los bienes y servicios que requiere.

En este esquema, el Estado vuelve a tener un rol protagónico, específicamente, en el campo de las políticas sociales, estas nuevas políticas hacen un viraje desde el asistencialismo como única estrategia de acción, hacia el encuadre de las políticas en el marco de los derechos humanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social (Gomariz, 2007).

Para el goce de todos los derechos se necesita la garantía de los mismos más allá de su establecimiento normativo, se precisa la existencia de mecanismos que permitan hacer efectivos los derechos; por tanto, las garantías son mecanismos

Figura 1. La garantía de protección de los Derechos Humanos



Fuente: elaboración con base en Pisarello, (2003) "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", en Derechos Sociales. Instrucciones de Uso, Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (compls.), Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, México: Fontamara. pp. 23-53.

que aseguran la efectividad de los derechos. Ferrajoli (1999), señala que los derechos consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). Las garantías pueden ser de dos tipos *garantías primarias* y *garantías secundarias,* las primeras son estas obligaciones y prohibiciones, las segundas son las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias.

La ausencia de las garantías secundarias equivale a la no efectividad de los derechos. El Estado, en primera instancia busca el reconocimiento de la garantía primaria, es decir, el reconocimiento en el marco normativo nacional e internacional de los derechos, en segunda instancia las garantías secundarias, que supone la protección y exigibilidad de los derechos, por lo cual el Estado requiere adoptar acciones ejecutivas, administrativas y presupuestales necesarias para promover proteger y garantizar los derechos humanos.

Garantizar la efectividad de los derechos humanos supone más acciones además de su reconocimiento constitucional y el desarrollo de una legislación que determine contenidos concretos, sentidos y alcances. También se requiere de la existencia de un sistema de recursos judiciales y administrativos accesibles y eficaces que permitan la restitución de posibles violaciones a los derechos. Sin embargo, no debe perderse de vista que los órganos jurisdiccionales no pueden convertirse en la vía central, ni exclusiva, de una estrategia interesada en remover las grandes desigualdades sociales y garantizar a todos los sectores de la sociedad un ejercicio pleno del conjunto de los que

les permita ampliar su autonomía individual y colectiva. De esta manera los derechos tendrán que estar tutelados por un sistema de garantías, entendido este como los mecanismos institucionales (cuya puesta en marcha está en manos de poderes públicos) y los no institucionales (aquellos fundados en la participación de actores no estatales) que se encuentran interrelacionados y predispuestos para su protección, y que se expresan de manera concreta en: normas y leyes; tribunales, comisiones de derechos humanos o defensorías; los propios afectados, la ciudadanía y movimientos sociales vinculados a los mismos (Pisarello, 2003).

La garantía de los derechos tiene un desafío doble: el reconocimiento constitucional y el garantizar el desarrollo de la legislación con contenido concreto, además, de la implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos, y el marco de un sistema de recursos judiciales y administrativos accesibles y eficaces, que permitan restituir las posibles violaciones a los derechos.

La rendición de cuentas podría también incluirse como parte de los mecanismos de carácter político articulados a las garantías institucionales, ya que si bien son de uso por parte de la ciudadanía, finalmente su respuesta corresponde al poder público. Las garantías no institucionales o garantías sociales: son los mecanismos de participación de actores no estatales, lo que abarca a quienes son afectados por una violación a sus derechos humanos, ciudadanos y movimientos sociales vinculados a los mismos.

La necesidad de incorporar como parte de las garantías de protección de los derechos humanos tanto a las garantías institucionales, como a las sociales o no institucionales, así como las herramientas de control de las decisiones del poder público, proporciona una visión más integral y dinámica. Una visión de este tipo para un país como México, con una fuerte tradición positivista, permite plantearse la necesidad de fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana.

3. SISTEMA DE GARANTÍAS Y UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL

Las tendencias de cambio de la política social en la Ciudad de México, se expresan en la implementación de un Sistema de Garantías basado en derechos, esta nueva arquitectura de la protección social exige un gran acuerdo político-social que determine cómo avanzar hacia una mejor combinación de la protección con las funciones del bienestar y la promoción de la ciudadanía, en donde la política se conciba como parte del conjunto coherente de principios y acciones que cumplen y se orienten hacia diversas funciones, combinando elementos tanto de asistencia, bienestar, cohesión social, como de ciudadanía basada en el reconocimiento de derechos sociales (Herrera y Castón, 2003) .

El establecimiento de un Sistema de Garantías para el bienestar, ha tenido una articulación explícita con el enfoque de derechos y los tratados internacionales firmados, así como la armonización de leyes federales y locales. Por ejemplo, las políticas de infancia se han articulado con la Convención de Derechos del Niño, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México; de las políticas de reconocimiento de derechos de personas con discapacidad tiene su correlato principalmente en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y las políticas de igualdad de género expresadas en los diferentes planes nacionales y locales, principalmente en la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Ley General y local de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Este sistema complejo que garantiza la protección de los derechos humanos está también vinculado a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) y a la Constitución Mexicana.

Algunas de las contribuciones del enfoque de derechos en las políticas sociales serían por ejemplo: considerar la protección social como un derecho y no mero asistencialismo; colocar las obligaciones jurídicas de manera clara por parte de los Estados para garantizar la protección; vinculación de los estándares internacionales de derechos humanos como fundamento y como base de justificación y de soporte; permite integrar como marco del diseño de políticas de bienestar elementos sustanciales como el tema de la igualdad, la no discriminación, la participación, la rendición de cuentas, la equidad de género y la diversidad, entre otras (Piron, 2004).

El enfoque de derechos abona a que la elaboración de las políticas públicas avance en la realización progresiva de los mismos y también implica un cambio en la relación Estado-ciudadanía, produciendo distancia de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades, que a diferencia de los derechos tienen características diferentes como se observa de manera comparativa en el cuadro 1:

El enfoque de derechos revierte la lógica del 'beneficiario pasivo', por la lógica de "sujeto de derechos", en la que se fortalece la autonomía y la capacidad de exigibilidad de esos derechos por parte de los ciudadanos; exige el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y, en ese sentido, puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Daeren, 2004).

La exigibilidad de los derechos también se traduce en una mayor presencia de fiscalización ciudadana de las políticas públicas y se potencia la instalación de mecanismos de rendición de cuentas. Ello implica establecer mecanismos de transparencia y claridad en la información que se entrega a los ciudadanos sobre sus derechos y las garantías de prestaciones en que estos se traducen.

Cuadro 1. Diferencia de los enfoques basados en necesidades y en derechos

Enfoques tradicionales	Enfoque de derechos
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas.	Visión integral e intersectorial del desarrollo.
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas.	Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos).
Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas.	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones.
Las necesidades no son necesariamente universales.	Los derechos humanos siempre son universales.
Las necesidades pueden ser priorizadas.	Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia.
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales.	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos.
La sostenibilidad es deseable.	La sostenibilidad es necesaria.
La participación es una estrategia.	La participación es un objetivo, una meta y una estrategia.
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad.	Centrados en las causas estructurales básicas así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en el empoderamiento.
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos.

Fuente: Barahona (2006).

En concordancia con esta discusión y producción de conocimiento a nivel internacional, el Gobierno de la Ciudad de México ha diseñado un modelo de intervención basado en una serie de mecanismos que garanticen los derechos de las personas que habitan y transitan la Ciudad, teniendo como eje rector y articulador el ya multicitado enfoque de derechos.

En este modelo destacan dos ejes transversales: la inclusión, concebida como la generación de condiciones estructurales para el ejercicio de los derechos humanos de las personas y comunidades; y la igualdad como el trato que brinda las mismas oportunidades a las personas sin que medie ningún tipo de reparo por la raza, sexo, clase social u otra circunstancia plausible de diferencia, para el ejercicio de sus derechos. Esta diada articula un círculo virtuoso que se nutre en la reciprocidad, el cual se muestra en la Figura 2.

El Capital Social es la base conceptual que pugna por la igualdad de oportunidades, tolerancia e inclusión social para la vida digna, en donde la garantía de los derechos humanos se ve reflejada en las condiciones propicias para la construcción de otros ejes articuladores como los entornos saludables, la no discriminación, movilidad y accesibilidad, la perspectiva de género, la participación social y el acceso a la justicia. Asegurar la presencia de estos elementos en las políticas públicas, propicia y facilita procesos de empoderamiento entre

la ciudadanía, permitiendo la continuidad progresiva en el ejercicio de sus derechos (ver Figura 3).

La transparencia y rendición de cuentas se constituyen en mecanismos que dan certeza sobre las prácticas institucionales, y que ponen en todo momento en la mira el quehacer de los entes responsables de la administración pública, que al ser sometidos al escrutinio de la ciudadanía interesada, se puede revisar, analizar y en su caso sancionar.

Figura 2. Ejes transversales del Sistema de Garantías

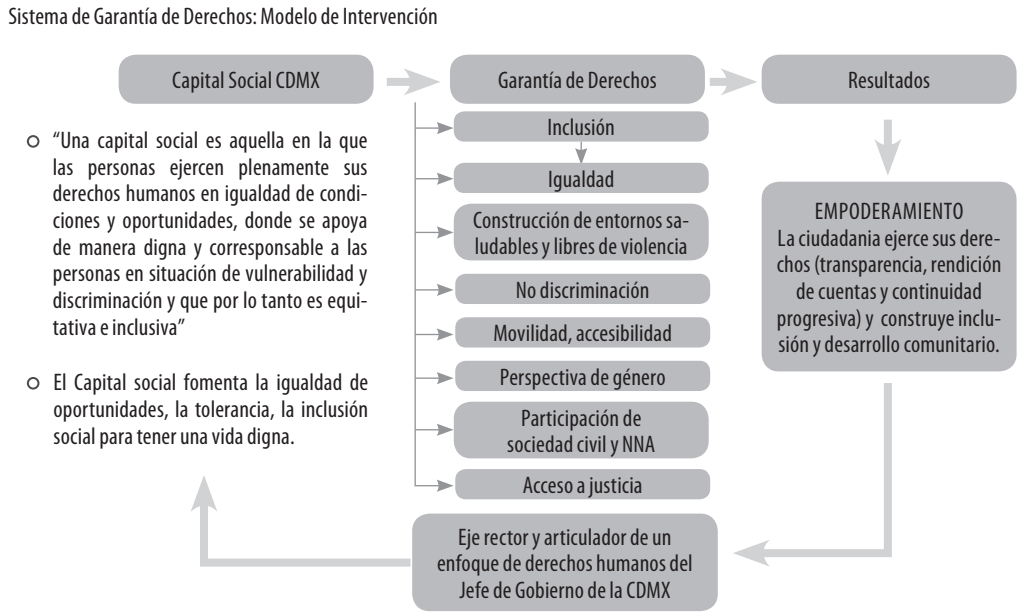
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

El modelo de Sistema de Garantías propuesto, tiene como sustento la política social, entendida como el conjunto de prácticas para detectar problemas derivados del no cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, que tienen su origen en la pobreza y la marginación, para buscar todos los recursos y medios jurídicos, técnicos y programáticos posibles, que les den solución estructural.

Dicho sistema contempla elementos como: la adopción explícita del marco normativo internacional de los derechos humanos; el reconocimiento e integración social de las ciudadanías específicas; la orientación hacia el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos; la determinación de metas inmediatas y puntos de referencia para el cumplimiento progresivo de los derechos; el reconocimiento del principio de integralidad como base para un abordaje global y en conjunto de los derechos humanos; la universalidad, combinada con acciones focalizadas para fortalecer la equidad y a las personas como sujetos reflexivos y empoderados al centro de la política pública.

Figura 3. Modelo de Intervención



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

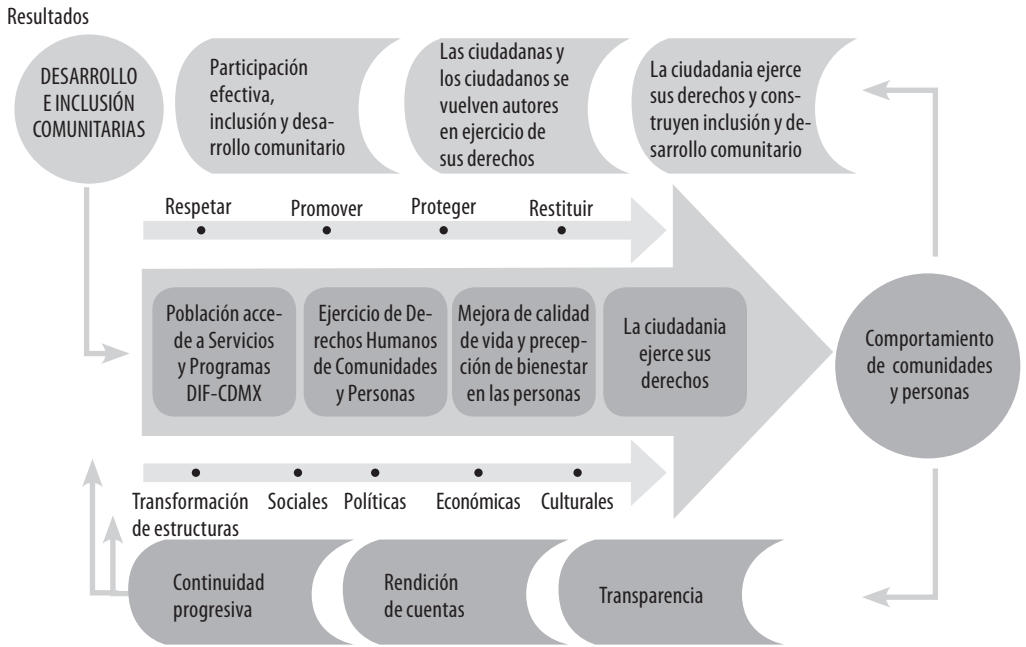
El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX) forma parte y constituye a su vez un mecanismo garante de los derechos humanos, articulando de manera integral acciones dirigidas al respeto promoción, protección y restitución de los mismos, e impulsando la transformación de estructuras sociales, políticas, económicas y culturales. (Ver Figura 4)

El punto de partida para que el Sistema de Garantías sea eficaz y alcance los objetivos planteados, consiste en la identificación de los derechos humanos que son vulnerados, esto implica, por un lado, el análisis de los elementos causales que permiten la reproducción y persistencia del fenómeno, y por otro la obtención de datos para priorizar y definir las estrategias de atención hacia el o los derechos que deben restituirse de manera preeminente.

Las acciones subsecuentes y sus resultados esperados, no necesariamente se presentan en el orden aquí descrito, sin embargo en primera instancia se crean los mecanismos para el acceso de la población a los programas y servicios ofertados por el DIF CDMX, esto significa incidencia a nivel legislativo para asegurar que cada acción tengo un sustento jurídico que la haga obligatoria y de carácter universal y al mismo tiempo se asegura la asignación de los recursos económicos que permitirán que cada año más derechohabientes puedan acceder.

Esto se traduce en el otorgamiento de recursos económicos y/o en especie para los ciudadanos/as, que va acompañado de procesos socio-educativos para generar reflexiones y cambios en la auto-percepción de los usuarios como sujetos de derecho, que tienen la capacidad exigir las mejores condiciones y trato, para alcanzar niveles de bienestar óptimos como resultado del ejercicio de sus derechos.

Figura 4. Flujograma del modelo de intervención, basado en el Sistema de Garantías



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

A este proceso es lo que llamamos empoderamiento social, consiste en la transformación de las relaciones de poder asimétricas y vinculado al mundo social, se observa como un medio o estrategia para contribuir a la democratización y ejercer la ciudadanía, de manera que las personas sean las protagonistas de su propio desarrollo, en este proceso el Estado es una pieza clave para dirigir, fortalecer y potenciar a todo sector poblacional excluido o que soporta condiciones de vulnerabilidad.

El empoderamiento de las comunidades y las personas impacta principalmente en dos ámbitos, el primero concerniente a que la ciudadanía exija y ejerza sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, tomando un rol protagónico en la toma de decisiones de las cosas que les afectan y que tienen

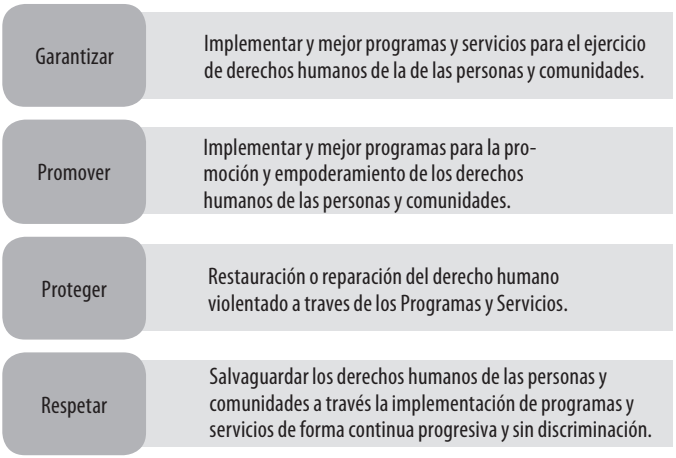
respuesta en la política pública de la Ciudad de México. El empoderamiento abonará entonces al estado de bienestar general de la población, impulsando el desarrollo comunitario y la participación efectiva de las personas que aquí viven y transitan.

El segundo ámbito de impacto, está relacionado en cómo la ciudadanía exige al Estado una serie de mecanismos que transparenten y clarifiquen la manera en que se ejercen los recursos materiales, económicos y humanos en pos de la garantía de sus derechos para asegurar su continuidad progresiva. En este sentido, los órganos de gobierno están obligados a rendir cuentas no solamente como una observación jurídica o programática, sino como una exigencia ciudadana, como parte de su derecho a la información clara, oportuna y pertinente.

El DIF CDMX, implementa este modelo de intervención a través de sus programas, actividades institucionales y trámites y servicios, atendiendo la lógica de cuatro postulados de actuación: la garantía, promoción, protección y respeto a los derechos humanos, ver la Figura 5.

Estos postulados implican transformaciones al interior de la maquinaria institucional, principalmente en cómo las y los servidores públicos asumen su rol ante los usuarios como sujetos de derecho y no como receptores de apoyos económico o en especie. La profesionalización de la base trabajadora al servicio del Estado, requiere de una profunda sensibilización que los posicione como garantes de derechos y no como personal que únicamente tramita servicios, es indispensable que a través del trato personalizado se realicen todos los esfuerzos necesarios para asegurar que los derechohabientes reciban un trato de calidad, respondiendo de la manera más expedita posible.

Figura 5. Postulados de actuación

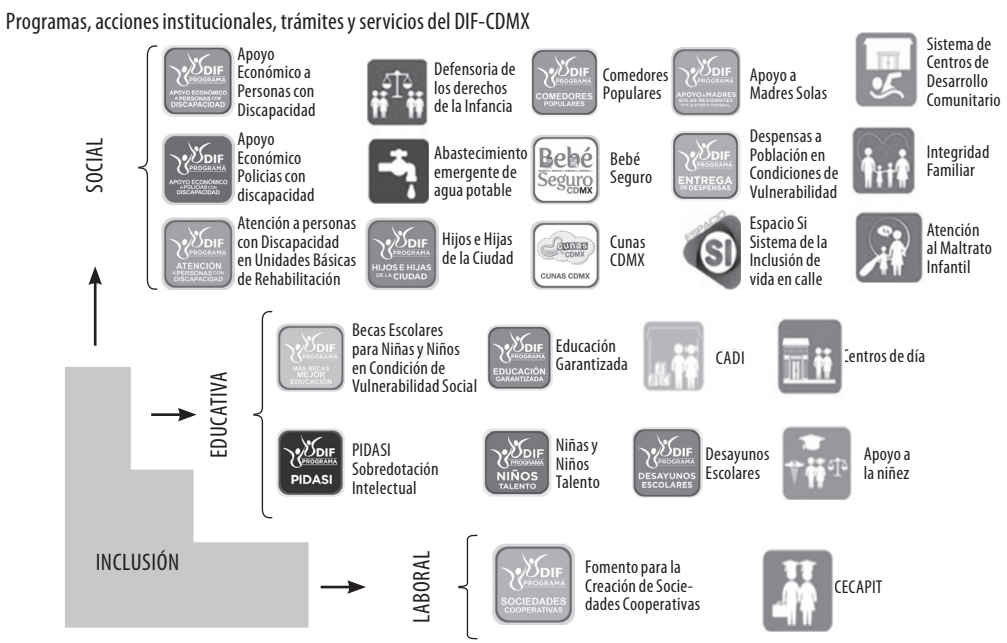


Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

Para garantizar el ejercicio de los derechos, además de generar, implementar y mejorar los programas y servicios que existen, se debe de prevenir, investigar, sancionar y reparar cuando algún derecho ha sido vulnerado y restituirlo, haciendo el máximo uso de recursos disponibles. En cuanto al respeto y la protección, implica evitar acciones u omisiones por parte del Estado que los vulneren, por ejemplo, abatir la prácticas clientelares y de corrupción que en muchas ocasiones condicionan el acceso de los ciudadanos a los programas y servicios gubernamentales; por otro lado la protección implica creación e impulso de acciones positivas por parte del Estado, entendidas como las medidas dirigidas a eliminar las desigualdades existentes contra grupos históricamente discriminados. Son medidas temporales con las que se pretende suprimir y compensar las desventajas existentes. Finalmente la adopción de nuevas medidas jurídicas, presupuestales, preventivas, de formación y capacitación de quienes tenemos la obligación de salvaguardar los derechos, serán fundamentales para hacerlos efectivos.

Los programas, trámites y servicios y las actividades institucionales del Sistema DIF CDMX, están orientadas a facilitar la inclusión social en tres esferas: social, educativa y laboral, respondiendo a la garantía de los DESC (ver Figura 6).

Figura 6. Esferas de inclusión Social DIF-CDMX



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

En cada esfera, los esfuerzos están dirigidos a restituir y garantizar el acceso a derechos como la salud, la educación, la alimentación, entornos saludables, la vida libre de violencia, el empleo (y la necesaria capacitación para realizarlo), en resumen, cada programa, servicio y trámite, abona a la construcción de la vida digna; acompañado de procesos socio-educativos que permiten la participación ciudadana, buscando influir de forma positiva en la resignificación psicosocial de las personas, partiendo de la enseñanza y reforzamiento de prácticas de autocuidado en su vida cotidiana, así como la interiorización de la importancia que tiene su participación activa en el proceso de responsabilidades compartidas.

4. SISTEMA DE GARANTÍAS PARA LA INFANCIA DE LA CDMX

En la Ciudad de México la infancia es asunto prioritario para la agenda pública, es así que reconociendo la trascendencia para la construcción de una ciudad de los Derechos Humanos, se publicó el 12 de noviembre de 2015 la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. Esta ley abre un nuevo paradigma en los derechos de la infancia. Ya que reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Asume que las niñas y los niños son un grupo vulnerable y por tanto plantea la necesidad de la colaboración de la familia, la comunidad y el Estado para garantizar sus derechos de manera progresiva e integral.

La Ley DNNACDMX, además de reconocer los derechos humanos de la Convención de los Derechos del Niño, va más allá; desarrolla y amplía esos derechos y establece los mecanismos para su garantía, por lo cual establece atribuciones, funciones y competencia concretas.

La Convención sobre los Derechos del Niño, México la ratificó el 21 de septiembre de 1990, reconociendo que todas las niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, tienen derechos. Para supervisar la aplicación de la Convención existe un Comité integrado por 18 expertos independientes.

El Comité de los Derechos del Niño es un organismo de las Naciones Unidas que tiene la función de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes que han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño.

Como parte de los compromisos adquiridos al ratificar la Convención, el Estado mexicano se comprometió a presentar informes ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, sobre las medidas que ha adoptado para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en dicho tratado internacional. El 19 y 20 de mayo de 2015 México presentó ante el Comité sus informes periódicos cuarto y quinto consolidados acerca de la situación de la niñez en el país y el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En el marco de la Convención y las Observaciones del Comité en la Ciudad de México se publicó la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, constituyendo un hito en el ámbito de los derechos de niñas, niños y adolescentes en la CDMX, avance que se representa en su publicación, misma que fue una recomendación del Comité y en el proceso de armonización abierto, como parte de los avances destacan:

- El proceso de armonización de más de 20 instrumentos de la Ciudad de México.
- La creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, a efecto de garantizar la protección, prevención y restitución integral de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
- Se perfeccionan los trabajos de las creaciones de la Procuraduría de Protección, en el Gobierno de la Ciudad de México, a cargo del DIF-CDMX niñas y adolescentes. Misma que en particular necesitará recursos materiales, humanos y financieros para su óptimo funcionamiento.

5. REFLEXIONES FINALES

Debemos permanecer en el camino de cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, por el contrario se debe reconocer a las personas como titulares de derechos, para que estos brinden un marco conceptual que guíe la formulación e implementación de las políticas públicas, dotado de una fuerte legitimidad que indudablemente mejorará la eficacia de las estrategias de desarrollo.

La institucionalización de la política pública como mecanismo de promoción de los derechos humanos requiere evolucionar de la función tradicional de distribuir bienes y servicios a un instrumento que desarrolle en la ciudadanía herramientas para hacer efectiva la potencialidad de su calidad de vida.

Algunos de los retos de la nueva política social consisten en la erradicación de los rasgos de exclusión, clientelismo, retórica falsa y selección de "beneficiarios", para transitar de forma definitiva a los mecanismos que hagan de la política social un instrumento de ayuda, participación e inclusión de toda la sociedad; construir un Sistema de Garantías con enfoque de derechos humanos que guíe el actuar del Estado, como lo hemos señalado antes, no como una responsabilidad simplemente moral, sino como una obligación jurídica.

La garantía de los derechos tiene un desafío doble: el reconocimiento normativo y la existencia de mecanismos que permitan hacer efectivos los derechos, por lo que es necesario garantizar el desarrollo de la legislación con contenido concreto, además, de la implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos, y el marco de un sistema de recursos judiciales y administrativos

accesibles y eficaces, que permitan restituir las posibles violaciones a los derechos.

El Sistema DIF-CDMX contribuye a la construcción de un Sistema de Garantías para la Ciudad, implementa un modelo de intervención a través de sus programas y acciones. Un punto de partida del Sistema es el diagnóstico la situación de los derechos humanos, elementos que permiten priorizar y redefinir estrategias de atención.

La política social está llamada a vigilar que las inequidades sociales sean monitoreadas por el Estado de manera tal que la estructura social de un país no sea un impedimento para el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos. La política social, como política pública que es, requiere de recursos fiscales para ejecutarla, presupuesto asignado, etiquetado que sea ejercido conforme a las leyes y los instrumentos jurídicos vigentes.

El gasto social es una medida de los recursos públicos que se ponen al servicio de la política social, pero no es una garantía para que dicha política se convierta en bienestar, hay que lograr la inversión social necesaria para que los miembros de una sociedad accedan a los servicios sociales, logren el desarrollo de su máximo potencial y se vuelvan personas que contribuyan efectivamente a la economía y al funcionamiento del Estado.

Los derechos humanos y su garantía es un tema que tenemos que asumir con determinación desde las instituciones, que nos implica grandes desafíos. El marco Internacional de Derechos Humanos tiene que orientar a las instituciones públicas para el desarrollo de Estados Democráticos. La dignidad humana es nuestro punto de partida.

BIBLIOGRAFÍA

Ander-Egg, E. (1986). Diccionario de trabajo social, Bogotá, Colombia.

Barahona, M., (2006). "Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas", [En línea], disponible en http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt [Consultado el 20 de agosto de 2017].

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013). "Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos: fase de actualización permanente" en Servicios profesionales en derechos humanos. [En línea], 2da. Edición, México, disponible en: http://cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriade.pdf [Consultado el 18 de agosto de 2017].

Courtis, C. (2007) "Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista. Comisión Internacional de Juristas" en Comisión Internacional de Juristas, Candados y Derechos: Protección de

Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 25 y 27 de abril de 2007, México, pp. 1-25.

Daeren, L., (2004) "Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género". Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL. Seminario Internacional Pobreza, Género y Gobernabilidad, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 27 de agosto de 2004, Quito, Ecuador, pp. 1- 17.

Ferrajoli, L. (1999) La ley del más débil. Cuarta edición. Madrid. Editorial Trotta.

Gomariz, E., (2007). "Sistema político y políticas públicas en América Latina" en Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 38, pp. 91-112, disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/3575/357535523004.pdf [Consultado 18 de agosto de 2017].

Herrera, M. y Castón, P., (2003) "Las políticas sociales en las sociedades complejas", Barcelona, Ariel.

Piron, L., (2004), "Rights-based approaches to social protection, UK Department for International Development (DFID)" [En línea], disponible en: http://www.odi.org.uk/rights/publications.html.

Pisarello, G., García, D. B., & de la Rosa, J. (2003) "Derechos sociales y globalización: a modo de introducción". Barcelona, Observatorio DESC.

Pisarello, G., (2003) "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia" en Derechos Sociales. México, Fontamara, pp. 23-53.

Portilla, M. (2005) "Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación Espacios Públicos" en Espacios públicos [En línea] Vol. 8, No. 16. Agosto 2005, Universidad Autónoma del Estado de México, disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/676/67681607.pdf [Consultado el 22 de agosto de 2017].

CAPÍTULO 5

EN BÚSQUEDA DE NUEVOS CAMINOS PARA LA INCLUSIÓN: EL NECESARIO AJUSTE A LA POLÍTICA PÚBLICA QUE BUSCA FAVORECER A DESCENDIENTES DE PUEBLOS ORIGINARIOS

Alfredo Cuecuecha-Mendoza
Presidente e Investigador del Colegio de Tlaxcala A. C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

Ignacio Ibarra-López
Profesor e Investigador del Colegio de Tlaxcala A. C.

1. ANTECEDENTES

México es una nación pluricultural de acuerdo a las disposiciones que reconocen el Convenio 169 (C169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este reconocimiento se establece en el Diario Oficial de la Federación (DOF)[2] desde 1990, identificando como indígenas a todas las personas que descienden de poblaciones que habitaban en la **época** de la conquista o la colonización y que conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (ver artículo 1.1)[3]. A pesar de que el reconocimiento se verifica desde más de un cuarto de siglo (precisamente 27 años), es en tiempos recientes cuando se ha buscado generar la política social a partir de la convergencia de los intereses de los propios pueblos originarios. En México discriminación y pobreza van de la mano.

[2] Veáse: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

[3] Veáse: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO

La discriminación es un fenómeno latente en el país a pesar de la concepción errónea que la inspira. Esa postura en la cual se asume que las diferencias entre personas son fuente de inferioridad y por ello se justifica la conducta de aquellos que se sienten inferiores (CONAPRED, 2011). Los grupos étnicos que ahora llamamos indígenas, descendientes de los pueblos que anteceden la llegada de los europeos hacia América, representan un sector de la población que sistemáticamente han padecido la discriminación en todas sus formas. Desde cuestiones tangibles en lo económico como el ingreso (CONEVAL, 2014), hasta formas más sutiles adoptadas en el lenguaje y las prácticas cotidianas (Paulat, 1972; Hernández, 2011).

Desafortunadamente este comportamiento observado históricamente en México, subsiste en la actualidad como lo ha expuesto en 2010 la Comisión Nacional para la Prevención de la Discriminación en México (CONAPRED) a través de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS).[4]

Alrededor del 60% de las personas entrevistadas, afirman que estarían dispuestas a permitir que en su casa vivieran personas con una cultura distinta, aunque existe un 13.7% que en parte estaría dispuesta y un 23.4% no estaría dispuesta. Cuando se revisa si la persona estaría dispuesta a que en su casa vivieran personas de otra raza, se observa que 38% de la población considera que *"…es posible construir una gran nación solo si tenemos una cultura y valores semejantes"*. De esta forma, la apertura inicial a culturas diversas se confronta con la idea de la existencia de una nación diversa (pluricultural en términos del artículo 2º de la Constitución).

La misma encuesta de CONAPRED presenta algunas otras situaciones preocupantes relacionadas con la diversidad cultural: 1) más de 40% de los encuestados considera que no se respetan los derechos de las personas de razas diferentes a la de la población dominante; 2) el 30% opina que no se respetan los derechos de las personas de otra raza, (i.e. personas con rasgos físicos diferentes como el cabello, tono de piel) diferente a la de la población mayoritaria; 3) la proporción de personas que contestaron que se respetan los derechos de la población indígena, es mayor entre las edades más jóvenes (e.g. de 18 a 29 años y de 30 a 39 años), a mayor edad (e.g. 50 y más años) es menor el porcentaje de personas que consideran que sí se respetan los derechos de la población indígena; 4) se observa que esta percepción de que se respetan los derechos de los descendientes de pueblos originarios también es mayor al aumentar la educación y el nivel socioeconómico; 5) en los módulos especializados sobre la discriminación de minorías **étnicas** se encontró que *"…el mayor número de respuestas captadas, que permite analizar con representatividad los resultados [en el módulo del cuestionario], refirió a personas pertenecientes a pueblos*

[4] Véase: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf. La CONAPRED previamente ha realizado un ejercicio similar en el 2005.

indígenas" (CONAPRED, 2010).

En cuanto a la relación de discriminación de los pueblos originarios y la pobreza, existe un ejemplo claro y contundente enunciado en un trabajo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual coordina Serrano (2006). En el documento, se indica que con datos del año 2000, la pobreza en la población que se considera indígena es alta. El 82.6% de los municipios con altas concentraciones de personas identificadas como indígena (40% o más de la población), están en condiciones de alta y muy alta marginación. En lo que se refiere a la población que indica hablar una lengua indígena, 74.4% vive en municipios con condiciones de alta y muy alta marginación. Misma situación enfrenta el 80.3% de la población monolingüe.

Posteriormente el Consejo para la Evaluación de la Política Pública (CONEVAL) mediante un documento que explora las distintas características socioeconómicas de la unidad doméstica en personas que se identificaron como indígenas mediante el criterio del uso de la lengua (CONEVAL, 2014). Existen dos argumentos en relación a la realización del trabajo: 1) al analizar los hogares es posible abarcar un espectro más amplio de población y; 2) en la unidad doméstica, se comparte no sólo la precariedad si no también un código cultural. Una de las conclusiones importantes del trabajo es que:"…*prácticamente* "*… desde cualquier abordaje metodológico, la población con algún rasgo de pertenencia étnica se encuentra en mayores condiciones de precariedad que las personas que no los presentan. Son pobres entre los pobres*" (CONEVAL, 2014: 144). Además se ha identificado que: "*…entre más estructurales sean los rasgos que dan pertenencia indígena, mayor será la vulnerabilidad del grupo en cuestión*" (CONEVAL, 2014:144).

Los datos sobre discriminación en contra de los descendientes de pueblos originarios y la pobreza que padecen no presentan una realidad nueva. Sin embargo lo que si pudiera ser nuevo es la forma en cómo el gobierno de México, utilizando esta información, ha buscado cumplir con el Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo (C169).

En el presente trabajo se estudia precisamente la forma en cómo los procesos de identificación puede incidir en la asignación de recursos mediante programas específicamente diseñados a este grupo de población vulnerable. Los principales tópicos sobre los que se discute son: 1) que el proceso de identificar a la población considerada como indígena centrado en la lengua, no necesariamente incide en una adecuada estrategia de inclusión; 2) que la identificación de la población considerada como indígena no garantiza que las comunidades indígenas preserven el derecho individual y colectivo de mantener el desarrollo de sus propias características e identidades, así como reconocer a sus miembros como indígenas y ser reconocidos de esa forma; 3) que es imprescindible incorporar a la política social criterios adicionales de identificación como

la auto-adscripción.[5]

El documento se divide en 6 secciones. En la primera se analizan la forma en cómo se mide a la población indígena en México En la segunda sección se discute sobre las discrepancias que existen a nivel estatal y nacional entre hablar una lengua y autoidentificarse como indígena. La siguiente sección se destina a ejemplificar las consecuencias sobre la utilización de la lengua indígena como marcador de la población indígena. En la cuarta sección, se indica la forma en cómo se realiza la asignación de recursos públicos a los principales programas focalizados en la población perteneciente a un pueblo originario. Para la quinta sección se analiza la importancia que tiene el hablar la lengua indígena y la autoadscripción como factores que determinan la obtención de ingresos de un programa público. En la última sección se concluye.

2. DATOS Y POLÍTICA FOCALIZADA PARA LA POBLACIÓN QUE CONSIDERA COMO INDÍGENA

En México se han desarrollado históricamente formas sutiles y no sutiles de inferiorización con las cuales se discriminan y se justifica la infravaloración de la cultura de los pueblos originarios. Como ha expuesto Hernández (2011)*:"…la palabra indio puede llegar a ser un calificativo negativo, que denota inferioridad. Esta percepción se arrastra desde la época de la conquista, en la cual los españoles nombraron a los habitantes de las tierras conquistadas de América como indios"*. Retomando a Paulat (1972), Hernández también indica*:"…Debido a que fueron los vencidos, la mayoría de las veces se les trató como esclavos, es decir como seres inferiores que habían nacido para trabajar. Esta actitud de menosprecio hacia el indio continuó y perduró a través de los años; incluso, en ciertos momentos se fortaleció, tal es el caso del periodo de Santa Anna o el de Porfirio Díaz"*.

Con los datos oficiales se puede discutir si la forma para identificar a la población indígena en México puede generar una práctica de exclusión o de inclusión para las personas. En otras palabras: de acuerdo a las estructuras normativas que regulan la justificación, diseño y operación de programas focalizados a pueblos originarios, sistemáticamente se pueden excluir a individuos que son indígenas y habitan ciertos estados o regiones del país que no son considerados como indígenas.

Para demostrar lo anterior, es necesario entender la forma en cómo se realiza el proceso de focalización para la política de desarrollo social especializada

[5] Se asume que la auto-adscripción genera un vínculo cultural, histórico, lingüístico o de otro tipo entre los integrantes de una comunidad y eso le permite ser gobernada por regulaciones especiales Veáse: http://portal.te.gob.mx/en/contenido/indigenous-communities-self-adscription-criteria-e.

en pueblos originarios. Inicialmente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recaba la información a través censos, conteos y encuestas intermensuales que se realizan cada diez años (censos) o cada cinco (conteos, encuestas intercensales). Posteriormente, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) desarrolla el mecanismo de identificación de la población indígena utilizando la información de INEGI para construir una base de datos denominada Catálogo de Localidades Indígenas,[6] la cual se toma como referencia para la operación de diferentes programas sociales.

Finalmente, unidades de la administración pública como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) o el CONEVAL, diseñan y evalúan políticas, utilizando como un criterio de focalización el catálogo propuesto por CDI. En las Reglas de Operación de Programas (ROP) es frecuente encontrar alusiones al citado catálogo, o bien una reproducción de los criterios que indican que una localidad es indígena, en función de si un porcentaje de su población, indicó el hablar o no la lengua.

Según plantea la CDI,[7] la composición de localidades indígenas para 2010 (el año del último censo de población en México) se integra por un total de 64,172 localidades, las cuales son clasificadas de acuerdo a la concentración de población indígena asumiendo el criterio de uso de la lengua. De esta forma se tiene que en 34,263 localidades se tiene una proporción de población indígena mayor o igual a 40% de su población total lo cual equivale al 53.39 %.

La CDI construye una categoría adicional, en la cual se agrupan localidades con menos del 40% de su población que habla alguna lengua indígena, pero con más de 150 personas que hablan la lengua indígena para identificar. En este supuesto se encuentran 2,118 localidades (el 3.30%). A estas localidades les denomina "localidades de interés". El resto de localidades tienen menos de 40% de población que indica usar la lengua indígena y tienen menos de 150 indígenas entre su población total. Este tipo de localidades suma suman 27,791 localidades a lo largo del país y constituye el 43.31 %. Los apoyos de CDI se concentran entonces en poco más de 36,000 localidades (36,381 localidades) y son el 56.69% de las localidades que se reportan.

Aparentemente con el criterio de CDI se incluyen a más localidades de las que se excluyen. Sin embargo, en la práctica, las Reglas de Operación pueden ser más restrictivas. Por ejemplo, programas focalizados tan importantes como

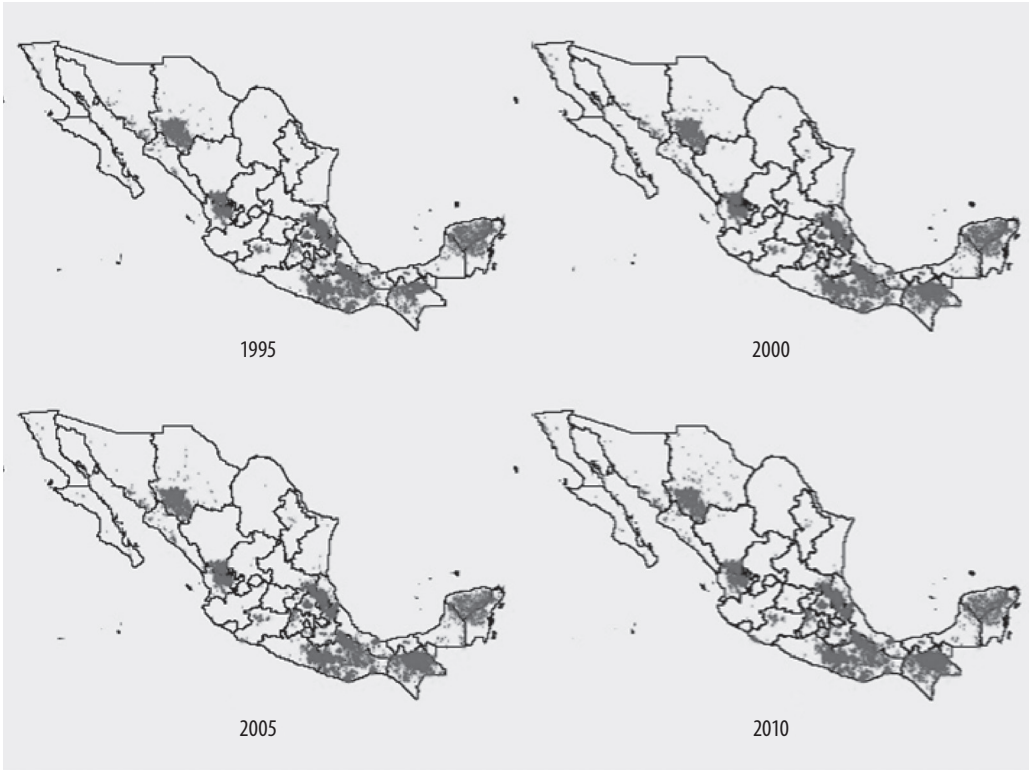
---

[6] Véase: http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.htmllos siguienttificar con es madreonibles en: ebido a que la informaciue no vivan en un territorio especa identificar con es madre.

[7] Utilizando los datos de CDI disponibles en: http://www.cdi.gob.mx/datosabiertos/2010/locali-indi-2010.csv

el Programa de Infraestructura Indígena[8], incluyen características adicionales tales como: 1) que al menos el cuarenta por ciento (40%) de sus habitantes se identifiquen como población indígena; 2) que sean de alta o muy alta marginación y; 3 que tengan entre 50 y 15,000 habitantes.

Mapa 1. Identificación geográfica de localidades donde 40% o más de la población de 5 años y más residente habla una lengua indígena (1995 a 2010)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI a nivel locali
dad. Información disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/default.aspx?ev=2

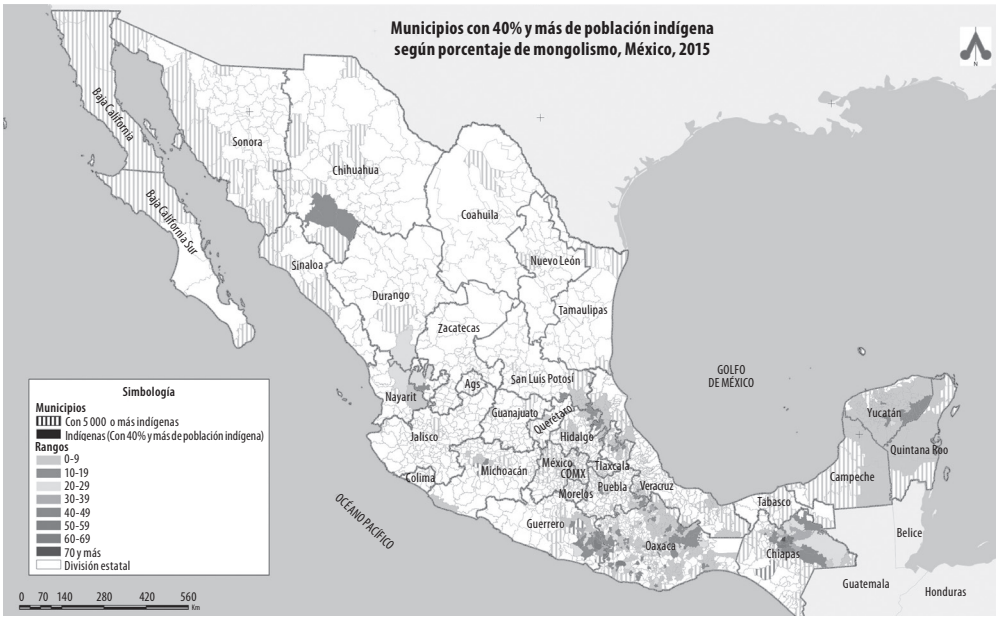
En términos geográficos (ver Mapa 1), el criterio del uso de la lengua utilizado ahora por CDI implica la concentración de los esfuerzos y recursos públicos en

[8] Este programa a cargo de la CDI, busca realizar acciones para contribuir al abatimiento del rezago en materia de infraestructura básica y de vivienda de la población indígena, identificados como componentes de la pobreza multidimensional en México.
Véase http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2578

los mismos lugares desde hace 15 años (de 1995 a 2010).[9] Se distinguen regiones con una alta concentración en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, México, Yucatán, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo y Chihuahua. Los estados de Oaxaca, Chiapas y Yucatán presentan la característica de que las localidades definidas como indígenas llegan a cubrir casi todo el estado. También se observa que en estados como Chihuahua, Hidalgo y Puebla, existe una alta concentración de población identificada como indígena en una zona específica del territorio.

La situación sobre la identificación geográfica de la población indígena en México presentada en el Mapa 1, sigue vigente en las estadísticas más recientes (2015) tal como lo demuestra el Mapa 2. Existen dos diferencias en relación a los mapas anteriores: 1) el Mapa 2 ha sido elaborado directamente por la CDI y; 2) es a nivel municipal y no a nivel localidad. Sin embargo, en ambos mapas se puede observar que con el criterio de identificación a partir de la lengua, la población indígena en México se concentra en los mismos lugares.

Mapa 2. Ejemplo de mapa elaborado por CDI para la identificación geográfica para municipios donde 40% o más de la población habla una lengua indígena (2015)



Fuente: elaborado por CDI, Sistema de Indicadores Sobre la Población Indígena en México con base en INEGI, Encuesta Intercensal, México 2015. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239940/15-mapas-nacionales-2015.pdf

[9] No se incluyen los datos del censo de 1990 debido a que la información se diseña

A la par del Mapa 1 y el Mapa 2, la información de la Tabla 1, permite conocer con mayor profundidad la forma en cómo se integran las localidades indígenas en México. Los estados con mayor cantidad de localidades indígenas según la definición de CDI son Chiapas (16.82% del total de localidades), Oaxaca (15.38%), Chihuahua (11.84%) y Veracruz (9.60%). Al mismo tiempo estos cuatro estados concentran el 53.63% del total de las localidades consideradas como indígenas por CDI (con 40% o más de la población indígena en el país o identificadas como localidades de interés por la CDI).

De forma contrastante, existen estados con menos del 1% de su población considerada como indígena tales como Guanajuato (0.17%), Coahuila (0.13%), la Ciudad de México (0.09%) y Aguascalientes (0.02%). El caso de la Ciudad de México es paradigmático como lo demuestra el trabajo conjunto realizado por el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2002[10]. En dicho documento se realiza una estimación de la población indígena utilizando variables adicionales a la lengua, tales como la pertenencia a un grupo indígena, la adscripción y variables socioeconómicas relacionadas con los hogares.

Uno de los hallazgos más importantes del estudio es que en la Ciudad de México se encontró que la población que podía considerarse como indígena era de 333,428 personas (157,714 hombres y 175,714 mujeres), a pesar de que el INEGI en el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000 (sólo dos años antes), registró una población de hablantes de lengua indígena de alrededor de 118,424 personas (55,487 hombres y 62,937 mujeres). En otras palabras: la estimación de la población indígena incluyendo otro tipo de criterios en adición a la lengua, reporta casi 3 personas (2.81) que se deben considerar como indígenas por cada persona que se reporta en el censo de 2010 (CDHDF 2008: 672).

La subestimación impide que una cantidad importante de descendientes de pueblos originarios resulte afectada. Pero este no es el único tipo de afectación a la que se someten derivada del diseño institucional de los programas. ¿Qué pasa con las personas que siendo indígenas bajo el criterio de la lengua, viven en una localidad que no se considera indígena según los criterios del Catálogo de CDI? En la Tabla 1 también se incluyen datos que permiten analizar tal situación, ubicando en qué lugar de México la población indígena es más susceptible a ser excluida.

[10] Véase INI-Conapo-PNUD (2002). Indicadores socioeconómicos de los pueblos Indígenas en México. Disponible en www.cdi.gob.mx/ini/indicadores.

Tabla 1. Población indígena por tipo de localidad indígena definida por CDI en 2010

Estado	% del total de localidades indígenas	Población indígena	% de Población indígena en localidades con 40% o más de la población habla lengua indígena	% de Población indígena en localidades de interés	% Población indígena no considerada	% de Población indígena del país
Zacatecas	0.24	10,105	12.02	53.08	34.89	0.09
Guanajuato	0.17	34,639	12.56	57.78	29.65	0.31
Aguascalientes	0.02	6,426	0.39	70.84	28.77	0.06
Sinaloa	0.74	53,215	28.10	50.07	21.83	0.48
Morelos	2.18	70,393	19.10	61.73	19.18	0.63
Tabasco	0.53	120,635	53.32	30.61	16.07	1.08
Querétaro	0.38	56,664	54.08	30.89	15.03	0.51
Coahuila	0.13	14,638	3.45	82.56	13.99	0.13
Colima	0.19	8,435	4.67	81.85	13.48	0.08
Jalisco	2.03	96,373	20.53	66.67	12.80	0.87
Nayarit	2.47	72,348	65.80	21.68	12.52	0.65
Tlaxcala	0.30	72,270	20.83	68.79	10.38	0.65
Tamaulipas	0.55	59,713	1.30	89.17	9.53	0.54
Baja California S.	0.25	21,749	19.77	71.05	9.19	0.20
Sonora	1.94	130,448	49.70	41.28	9.02	1.17
Baja California	0.74	89,663	22.33	69.35	8.33	0.81
Chihuahua	11.84	158,527	59.42	32.42	8.15	1.42
Durango	2.57	44,722	73.13	19.08	7.79	0.40
Michoacán	0.30	213,478	70.68	22.06	7.26	1.92
Veracruz	9.60	1,037,424	74.91	18.35	6.74	9.32
México	1.11	985,690	36.24	58.18	5.58	8.85
Hidalgo	3.93	575,161	80.24	14.36	5.40	5.17
Nuevo León	0.50	81,909	0.97	93.73	5.29	0.74
Puebla	5.53	1,018,397	69.59	25.87	4.54	9.15
Campeche	1.23	181,805	69.31	26.19	4.50	1.63
Guerrero	5.14	635,620	82.33	13.81	3.85	5.71
San Luis Potosí	4.66	361,653	84.43	12.22	3.34	3.25
Oaxaca	15.38	1,719,464	81.00	15.84	3.16	15.45
Chiapas	16.82	1,511,015	90.64	6.53	2.83	13.57
CDMX	0.09	300,138	0.21	98.15	1.64	2.70
Quintana Roo	2.67	404,292	36.93	62.05	1.02	3.63
Yucatán	5.78	985,549	78.97	20.95	0.09	8.85
Promedio	3.13	347892.44	43.03	46.47	10.50	3.13

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI a nivel localidad. Información disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/iter/default.aspx?ev=2

Así, en un estado como Zacatecas, una proporción de la población indígena (34.89%) no es susceptible a ser considerada como indígena en parte de los programas de CDI, ya que no vive en una localidad donde el 40% de la población habla una lengua indígena. En este caso se observa que solamente el 53.08% de la población indígena vive en una localidad de interés y el 12.02% de la población indígena habita en una localidad donde el 40% o más de la población habla alguna lengua indígena.

Existen otros estados donde también se excluye a la población indígena por no pertenecer a una localidad que cumpla el criterio de uso de la lengua: en Guanajuato se excluye al 29.65% de la población indígena, en Aguascalientes el 28.77%, en Sinaloa es el 21.82%, en Morelos es el 19.17% y en Tabasco el 16.07% de la población indígena es susceptible a no ser considerada.

En el otro lado de la moneda, observamos que en estados como Yucatán, Quintana Roo, Ciudad de México, Chiapas o Oaxaca (que concentran el 44.20% de total de la población indígena del país) el grado de exclusión de la población indígena en relación al catálogo de la CDI es menor. Por ejemplo, en Yucatán solamente el 0.09% de la población indígena no vive en alguna localidad de interés o donde el 40% o más de sus habitantes hablan una lengua indígena. En Quintana Roo es el 1.02%, en la Ciudad de México el 1.64%, en Chiapas es el 2.83%, en Oaxaca el 3.16% y en San Luis el 3.34 %. De esto cinco estados quizá en Chiapas es donde mejor se justifica el criterio de la lengua como identificador exclusivo de una persona considerada como indígena pues el 90.64% vive en una localidad donde el 40% o más de la población habla alguna lengua indígena.

En promedio en el país, el 10.50% de la población indígena vive en una localidad no considerada como indígena por la CDI, por lo tanto puede no ser beneficiaria de programas específicos a este grupo vulnerable. En términos estadísticos, hablamos de al menos 36,514 personas a nivel nacional. Sin embargo, existe la sospecha de que este grupo pudiera ser más grande.

3. LAS DISCREPANCIAS ESTATALES ENTRE HABLAR UNA LENGUA Y AUTOIDENTIFICARSE COMO INDÍGENA

La construcción teórica generada por el hacedor de política pública sobre lo que representa ser indígena, sirve para enfrentar el problema de la focalización y asignación de recursos, pero no sirve para el desarrollo de una política integral de las poblaciones indígenas porque no incluye dimensiones que trascienden el habla o conocimiento de una lengua indígena.

Como ha expuesto Goodenough (1981) y Colín (2016), la cultura no radica en los rasgos diacríticos, no se encuentra conformada por las cosas sino por la manera de hacer las cosas. Desde esta óptica, resulta más importante para una persona que se considera indígena, una serie de elementos que rebasan el plano del lenguaje y la auto-adscripción. Sin duda es más sencillo en lo estadístico,

intentar traducir la complejidad cultural a un indicador que puede percibir quién formula (y quién contesta) la pregunta; sin embargo es deseable un esfuerzo que permita medir aspectos más abstractos en la naturaleza de las personas.

En el trabajo antes referido del CONEVAL (2014) se ha comenzado a reconocer que la población indígena es un sector diverso en su interior y no un agregado poblacional homogéneo. Por otro lado, se comenta que en los procesos de focalización de políticas de desarrollo social, no se alude a las diferencias entre pertenecer a una u otra etnia, sino a las distinciones que se producen a partir de uno o varios elementos de pertenencia étnica (en particular la lengua). Finalmente, en el estudio de CONEVAL se demuestra que existen diferencias sustantivas en los perfiles sociodemográficos y de pobreza o vulnerabilidad de uno u otro grupo analítico lo cual permite argumentar que de la forma en que se mide a la población indígena es que se puede encontrar un patrón de pobreza multidimensional en particular (CONEVAL, 2014:144).

Un ejemplo que a continuación se describe, ilustra el impacto que puede tener la forma en cómo se mide a la población indígena en México. Este caso proviene precisamente de uno de los hallazgos del trabajo antes mencionado de CONEVAL (2014). A partir del análisis de la información socioeconómica de los hogares, se identifica un grupo de personas que pueden ser consideradas como indígenas mediante el criterio de uso de la lengua. Este grupo tiene la característica de experimentar menores niveles de pobreza y carencias sociales. Se compone de mujeres, en edades productivas, con antecedentes migratorios (tentativamente de localidades de menor tamaño a centros urbanos) y con niveles altos de ocupación concentrados en la prestación de servicios.

Un dato adicional es que las personas que integran este grupo no son jefes o jefas de hogar, cónyuge o pareja del jefe o jefa del hogar y tampoco presentan un vínculo de parentesco con los demás miembros del hogar (CONEVAL, 2014: 55). De las características del grupo, se infiere que la mejora en relación a la pobreza multidimensional, se asocia con el que estas personas se dedican a la prestación de servicios domésticos en hogares que probablemente no enfrenten una condición de pobreza multidimensional. En otras palabras: no son catalogados como pobres, simplemente porque viven en un hogar que no es pobre, pero este hogar no es su hogar de origen. Al mismo tiempo, la forma de generar sus ingresos es de naturaleza informal, inestable, mal remunerada y no pocas veces discriminatoria.

El criterio para la identificación de descendientes de un pueblo originario en función exclusivamente de la lengua conduce a graves problemas de diseño de la política. Lo preocupante es que al no considerar otras variables se genera una subestimación de la población indígena como muestran las estadísticas oficiales en el país a lo largo del tiempo. Los datos de 1990 a 2015 en México presentados en la Tabla 2, muestran que en la población de 5 años y más (para 2015 es la de 3 años y más), existe un porcentaje similar de personas que podrían ser

consideradas como indígenas. Por ejemplo, en 1990 hay 5,282,347 personas de 5 años y más que declaran hablar una lengua indígena lo cual implica el 7.49% de la población en ese mismo rango de edad.

En 1995 el porcentaje se reduce al 6.84% mientras que en el año 2000 aumenta a 7.13 %. Para 2005 se tiene que el 6.66% de la población de 5 años y más habla una lengua indígena y para 2010 este porcentaje disminuye a 6.67 %. Finalmente en 2015 se observa que solamente el 6.52% de la población (en este caso de 3 años y más) indica hablar una lengua indígena en México.

Tabla 2. Proporción de la población de 5 años y más que habla una lengua indígena en México de 1990 a 2015

	1990	1995	2000	2005	2010	2015*
Total de habitantes	70,562,202	80,219,337	84,794,454	90,266,425	100,410,810	113,294,340
Habla lengua indígena	5,282,347	5,483,555	6,044,547	6,011,202	6,695,228	7,382,785
No habla lengua indígena	64,104,668	74,378,670	78,381,411	83,704,299	93,203,961	105,457,921
No especificado	1,175,187	357,112	368,496	550,924	511,621	453,634
Porcentaje que hablan lengua indígena	7.49%	6.84%	7.13%	6.66%	6.67%	6.52%

*En el caso de 2015 se utiliza información de la población de 3 años y más.

Fuente: elaboración propia con datos de Censos y Conteos de INEGI en diferentes años. Información disponible en:http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=6. Adicionalmente para el dato de 2015 se utiliza la información del tabulado " Estimadores de la población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición de habla indígena y condición de habla española por entidad federativa, sexo y grandes grupos de edad" de la Encuesta Intercensal 2015 a nivel nacional sobre etnicidad disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est.

La conclusión de analizar los datos de la Tabla 2 es sencilla: se puede observar una clara tendencia a la reducción de las personas indígenas en México como proporción de la población total a lo largo del tiempo. Valdría preguntar: ¿se obtiene una conclusión similar cuando se analiza la información sobre autoadscrición?. En la Tabla 3 se presenta información para responder esta pregunta utilizando dos variables: el porcentaje de población que habla lengua indígena y el porcentaje de población que se considera en parte indígena. La idea es identificar la magnitud de la diferencia entre estas dos variables.

Resulta muy interesante que en todos los estados del país, el criterio de hablar una lengua indígena genera siempre valores más bajos que el de la

Tabla 3. Proporción de la población que habla una lengua indígena o se considera indígena en México en 2015

Entidades Federativas	Habla lengua indígena (Total)	Se considera + Se considera en parte	Diferencia	Variación
Yucatán	28.89	68.01	39.12	2.35
Oaxaca	32.15	67.26	35.11	2.09
Quintana Roo	16.62	46.51	29.89	2.80
Campeche	11.51	46.00	34.49	4.00
Hidalgo	14.22	37.66	23.44	2.65
Puebla	11.26	37.17	25.91	3.30
Chiapas	27.94	37.15	9.21	1.33
Guerrero	15.32	35.43	20.11	2.31
Veracruz	9.19	31.10	21.91	3.38
Morelos	1.98	30.18	28.20	15.24
Michoacán	3.56	29.69	26.13	8.34
Tabasco	2.72	27.25	24.53	10.02
Tlaxcala	2.74	27.06	24.32	9.88
San Luis Potosí	10.00	24.86	14.86	2.49
Nayarit	5.41	23.60	18.19	4.36
Nacional	**6.52**	**23.09**	**16.57**	**3.54**
Colima	0.63	22.17	21.54	35.19
Querétaro	1.68	21.47	19.79	12.78
Sonora	2.44	19.44	17.00	7.97
México	2.74	18.56	15.82	6.77
Baja California Sur	1.53	16.12	14.59	10.54
Sinaloa	1.40	14.31	12.91	10.22
Aguascalientes	0.25	13.12	12.87	52.48
Chihuahua	2.67	12.84	10.17	4.81
Jalisco	0.77	12.69	11.92	16.48
Distrito Federal	1.50	10.77	9.27	7.18
Guanajuato	0.23	10.40	10.17	45.22
Baja California	1.45	9.70	8.25	6.69
Durango	2.41	9.45	7.04	3.92
Zacatecas	0.25	8.93	8.68	35.72
Nuevo León	1.22	8.03	6.81	6.58
Coahuila	0.20	7.90	7.70	39.50
Tamaulipas	0.74	7.60	6.86	10.27

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015 a nivel nacional sobre etnicidad; disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est.

autoadscripción, incluso en los estados con un alto porcentaje de personas que manifiestan hablar una lengua indígena (e.g. Oaxaca, Chiapas o Yucatán). Lo anterior nos permite argumentar que al considerar el criterio de lengua indígena como el principal marcador de las personas que pertenecer a un pueblo originario se tiende a subestimar el tamaño de localidades con esta característica lo cual implica un sesgo importante para diseñar y aplicar políticas a favor de este grupo vulnerable de mexicanos. Por ejemplo, en Oaxaca donde se tiene el mayor porcentaje de la población que habla una lengua indígena (32.15%), se nota que la diferencia entre esta variable y la de autoadscripción es de 35.11 puntos porcentuales. Esto implica que 2.09 personas se consideran indígenas por cada persona que dice hablar una lengua indígena. Yucatán es otro ejemplo interesante. Es el estado que en 2015 por autoadscripción se tiene el porcentaje más alto (68.1%) y se observa que en el criterio de hablar una lengua indígena el porcentaje de personas es visiblemente menor (28.89%), lo cual se traduce en una diferencia de 39.12 puntos porcentuales. Esto implica que por cada persona que manifiesta hablar una lengua indígena se tendrán 2.35 personas que se autoadscriben como indígenas.

Utilizando los datos para construir un promedio nacional, se concluye que el 6.52% reporta hablar una lengua indígena (tal como se había presentado en la tabla 2), mientras que el 23.09% se considerará o se considerará en parte indígena. Esto significa una diferencia de al menos 16.57 punto porcentuales y en promedio 3.54 personas que se identifican como indígenas por cada persona que indica hablar una lengua indígena. Una segunda conclusión que se deriva del análisis de los oficiales es que en la práctica las personas que se asumen como descendientes de pueblos originarios (i.e se autoadscriben como indígenas), no declaran el uso de la lengua.

4. CONSECUENCIAS SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA LENGUA INDÍGENA COMO MARCADOR DE LA POBLACIÓN INDÍGENA. EL CASO DE TLAXCALA

Un caso emblemático que ilustra los efectos relacionados con la discrepancia estadística entre datos de autoadscripción y el uso de la lengua indígena en México es el estado de Tlaxcala. Se aprecia además la importancia de la recomendación de Goodenough (1971) en relación a considerar aspectos culturales e históricos en la construcción de la identidad indígena.

Tlaxcala es un estado importante en términos históricos que ha conservado usos y costumbres similares los del estado de Oaxaca. Sin embargo al año de 2016 no se considera en lo estadístico como un "estado indígena" (a diferencia de Oaxaca). Para entender la importancia del contexto cultural del estado en relación a los datos estadísticos tenemos que realizar una breve descripción histórica tratando de sintetizar la importancia de su origen indígena que como hemos visto logra borrar el dato estadístico.

Inicialmente en este estado los historiadores (Garcini, 1996; Baracs, 2008) han identificado cuatro señoríos prehispánicos (Tepeticpac, Ocotelulco, Tizatlán y Quiahuixtlán) que permitieron la fundación de la capital de Tlaxcala en el siglo XVI y la conformación de la República de Tlaxcala gobernada por un Senado. Estos cuatro señoríos tuvieron inicialmente enfrentamientos con el explorador Hernán Cortés para después aceptar un pacto que a la postre le permite conquistar Tenochtitlán. En dicho pacto, los tlaxcaltecas aceptaron el vasallaje al rey español Carlos V y a cambio obtienen parte de la dominación de Tenochtitlán, además del respeto a la autonomía y las formas de gobierno de la República de Tlaxcala. En la época de la Colonia, los tlaxcaltecas adoptarían la religión católica y ayudarían en la pacificación de los territorios vecinos.

Existe en este período de la historia de México una división territorial en cinco provincias mayores, siendo una de ellas la de Tlaxcala. La diferencia en relación a las otras provincias es que Tlaxcala se gobierna por un alcalde mayor que es indígena y del que dependían los cuatro senadores de Tlaxcala. Posteriormente el gobierno español decide elevar la alcaldía mayor a gubernatura con facultades para ejercer actos de justicia, pero al mismo tiempo disuelve el Senado tlaxcalteca aunque a cada senador se le renombró como alcalde mayor preservando su derecho a nombrar un gobernador indígena. También prevalece la estructura de regidores, caciques (que nombraban a los regidores) y en su conjunto lo que se denominó el Cabildo o República de Naturales. Incluso para evitar roces con los tlaxcaltecas los españoles fundaron Puebla de los Ángeles, en el territorio que quedó fuera de la jurisdicción de Tlaxcala expidiendo Carlos V un documento el 13 de marzo de 1535, en el que se comprometía a no enajenar a la Corona las tierras de los nobles tlaxcaltecas, ni otorgarlas en merced a nadie.

Los españoles cumplen parcialmente su promesa y deciden enajenar las tierras de los tlaxcaltecas. Sin embargo, el Cabildo indígena de Tlaxcala se inconformó por la violación de la promesa y en 1552 envío una embajada a Madrid, España, para entrevistarse con el monarca y recordarle los servicios que la provincia había prestado a la Corona española. Esta defensa férrea en términos territoriales así como la unidad geográfica y política de los tlaxcaltecas a lo largo de su historia, genera una cohesión e identidad cultural en relación a otros pueblos originarios que habitan México la cual persiste en la actualidad.

Según la información del INEGI, para 2010 en el estado se tienen 1,169,936 personas de las cuales 72,270 son indígenas (el 6.18%). Existen 409 localidades en sus 60 municipios. De este total, se observa que solamente en 62 localidades (*i.e.* en el 15.15% del total de localidades) se reporta que el 40% o más de la población habla una lengua indígena. Estas localidades se encuentran a lo largo de 18 municipios (30% del total de los municipios en el estado)[11].Adicionalmente,

[11] Según los datos del Censo de 2010 y el procesamiento de CDI. Veáse: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2578

48 localidades se identifican como localidades de interés (menos del 40% de la población habla lengua indígena pero se tienen 150 personas o más que hablan lengua indígena). Según los datos de la Tabla 1 se tiene un porcentaje muy pequeño de localidades indígenas del total del país en 2010 (0.3%). Según la Tabla 3, el porcentaje de la población que es indígena (utilizando el criterio de la lengua) se reduce de 6.18% en 2010 a 2.74% en 2015.

La conclusión con los datos estadísticos es que el estado de Tlaxcala no puede considerarse como un "estado indígena" ya que su población indígena identificada con el criterio del uso de la lengua s**ó**lo representa el 0.65% del total de la población indígena de todo el país con poco más de 72,270 personas. Sin embargo, la estimación de la población indígena en el estado de Tlaxcala a partir del uso de la lengua, rivaliza con otro dato que confirma la importancia histórica de pueblos originarios en el estado. En Tlaxcala se tienen registradas[12] un total de 299 comunidades donde se realiza una elección de presidente de comunidad por usos y costumbres de la misma forma en que se realiza en estados como Oaxaca y Chiapas. Estas comunidades se encuentran presentes en 43 de los 60 municipios en el estado (71.67% del total de municipios) y representan el 73.1% del total de localidades en el estado. La estructura de estas presidencias de comunidad es a la vieja usanza del Cabildo Indígena antes mencionado y con la particularidad de que fincan su poder principalmente en el control del agua (a través de Comisiones, Consejos y Asambleas).

Inicialmente estos presidentes y presidentas de comunidad tienen voz y voto en el cabildo de cada municipio en Tlaxcala, constituyéndose como un cuarto poder en el estado. A partir del año de 2013 se incorporó el proceso de elección de los presidentes de comunidad a las elecciones municipales, como lo demuestran las adecuaciones a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Dicha Ley en el capítulo II, artículo 11 establece que: "… *En las elecciones de presidentes de comunidad por usos y costumbres, el voto se ejercerá de acuerdo con las modalidades que determinen las comunidades respectivas*". En el capítulo IV de la misma Ley se establece los Sistemas de elección de presidentes de comunidad (Artículos 272-276). En el año de 2015 se eliminó la capacidad de los presidentes de comunidad a tener voto en el cabildo lo cual genera una controversia que permanece hasta la fecha. La existencia de estas presidencias de comunidad en la mayor parte del estado de Tlaxcala (poco más de un 70%) no corresponde a la información estadística que presenta la CDI. De hecho, con el dato de CDI e INEGI en 2010 se podría concluir que la población indígena en Tlaxcala no tiene una fuerte presencia como en otros estados (*e.g.*Chiapas u Oaxaca).

El dato de autoadscripción obtenido por el INEGI en 2015 y la conformación

[12] Veáse: http://www.ietlax.org.mx/Transparencia/Resultados%20Generales%20PC.pdf

de gobiernos indígenas, también contradice la conclusión obtenida a partir de la identificación mediante el uso de la lengua. En la Tabla 3 se observó que en 2015 el 27.06% de los habitantes en Tlaxcala se consideran indígenas, existiendo una diferencia de 24.32 puntos porcentuales entre este criterio y el del uso de la lengua, donde solo se reporta el 2.74%. Esta discrepancia implica que al menos 9.88 personas se consideran indígenas por cada persona que en Tlaxcala manifiesta el hablar una lengua indígena.

La identificación de personas pertenecientes a un pueblo originario en función del uso de la lengua tiene importantes consecuencias para las personas. En el caso de estados como Tlaxcala, es que no sea considerado como un estado prioritario para la política en materia de apoyo y protección de personas pertenecientes a un pueblo originario. A pesar de la evidencia histórica y la fuerte presencia de costumbres, tradiciones, formas de gobernar y administrar el territorio es posible que lugares con asentamientos indígenas no sean considerados como tal. Ante esta situación surge la pregunta: ¿cómo se aplican los recursos en función del mecanismo de identificación de la población perteneciente a un pueblo originario?. A continuación se revisan datos de 2015 y el primer trimestre de 2016 para responder esta pregunta.

5. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DE PROGRAMAS FOCALIZADOS EN LA POBLACIÓN PERTENECIENTE A UN PUEBLO ORIGINARIO

En términos legales, la ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en su Artículo 2[13] refiere que la Comisión se concentra en facilitar el cumplimiento del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recordemos que este artículo busca preservar la composición pluricultural.

El artículo 2do constitucional tiene dos partes. En la primera parte se hace referencia a la protección de derechos políticos y humanos de las personas que pertenecen a un pueblo originario. En la segunda parte se indica la importancia de promover el desarrollo regional en comunidades indígenas.

La CDI ha planteado de 2014 a 2018 cinco objetivos estratégicos: 1) Derechos Indígenas y acceso a la Justicia; 2) Desarrollo Social; 3) Desarrollo Económico; el cumplimiento de los objetivos el cumplimiento del stina una mayor cantidad de recursos en garantizar la segunda parte del ar 4) Participación indígena y coordinación inter-gubernamental; 5) Preservación y fomento de la cultura de los pueblos indígenas.[14] Tomando esto en consideración, se realiza un primer

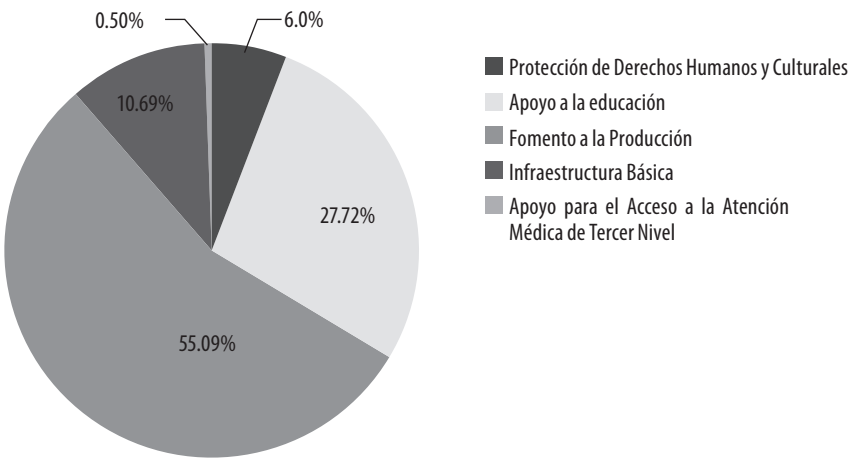
[13] Veáse: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32281/cdi-ley-de-la-cdi.pdf

[14] Veáse: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32295/cdi-objetivos-estrategicos-2014.pdf

análisis de los recursos destinados al apoyo de la población indígena en el año 2015 y el primer trimestre de 2016, periodos que corresponde con mayor precisión a la información recabada por el INEGI en la Encuesta Intercensal. En la Gráfica 1 se presenta información de los cinco principales rubros relacionados con los objetivos estratégicos de CDI: 1) Protección de Derechos Humanos y Culturales; 2) Apoyo a la educación; 3) Fomento a la Producción; 4) Infraestructura Básica; 5) Apoyo para el Acceso a la Atención Médica de Tercer Nivel.

La información de la Gráfica 1 muestra que la mayoría de estos recursos se destina principalmente al fomento de la producción (55.09%) y en segundo lugar al apoyo de la educación (27.72%). En el primer caso, el recurso se asocia con programas que apoyo a proyectos productivos que presentan grupos vulnerables de la población (mujeres y jóvenes), promoción del turismo y mitigación del cambio climático, entre otros. En el segundo caso, se tiene la suma de recursos destinados a becas (principalmente a nivel superior) y a comedores (infantiles y comunitarios). Llama la atención que un rubro importante como la protección de derechos humanos y culturales de los pueblos originarios, solamente representa el 6% del total de los recursos analizados. Esto permite concluir que en el período analizado, se destina una menor cantidad de recursos para preservar derechos políticos, humanos y culturales de personas pertenecientes a un pueblo originario.

Gráfica 1: Recursos destinados al apoyo de población indígena en México (2015 y primer trimestre de 2016)



Fuente: elaboración propia con datos de CDI y SHCP. Para el caso del Programa de Derechos Indígenas véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/prodei/index.html. Para el dato del Programa de Apoyo a la Educación Indígena véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/paei/index.html. Para el caso del Programa de Infraestructura Indígena véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/proii/index.html. Finalmente, para los datos sobre fomento a la producción véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/proin/index.html.

Tabla 4. Asignación a nivel entidad de recursos de programas destinados al apoyo de personas pertenecientes a un pueblo originario

Estado	Protección de Derechos Humanos y Culturales	Apoyo a la educación	Fomento a la Producción	Infraestructura Básica	Apoyo para el Acceso a la Atención Médica de Tercer Nivel	Total
Oaxaca	12.75	22.08	17.29	0.00	10.78	18.27
Chiapas	20.75	14.11	14.08	0.00	5.84	14.36
Guerrero	7.03	10.02	7.74	0.00	2.97	8.30
Veracruz	8.37	5.77	8.21	0.00	5.64	7.38
Hidalgo	4.40	5.66	8.61	0.00	1.76	7.31
Puebla	7.90	5.87	5.62	0.00	3.91	5.79
Yucatán	3.32	3.11	6.20	17.13	2.18	4.98
Chihuahua	1.29	13.00	1.21	0.00	2.67	4.84
México	5.52	0.66	5.92	35.38	1.80	4.20
Michoacán	4.31	1.08	3.76	0.31	1.60	2.93
Nayarit	1.47	4.69	0.81	16.32	2.23	2.91
San Luis Potosí	3.11	2.31	2.63	0.00	4.40	2.55
Querétaro	2.35	0.35	2.91	0.00	1.09	2.05
Jalisco	1.75	3.49	1.12	0.00	0.66	1.88
Campeche	1.92	1.33	2.13	0.00	1.89	1.85
Quintana Roo	1.17	0.77	2.21	0.00	0.29	1.67
Sonora	2.65	1.33	1.60	0.93	2.47	1.57
Durango	0.80	2.73	0.77	27.85	1.74	1.38
Ciudad de México	1.27	0.01	1.77	0.00	36.63	1.37
Morelos	1.25	0.01	1.76	0.00	2.88	1.18
Guanajuato	1.13	0.00	1.30	0.00	0.99	0.88
Tabasco	0.38	0.72	0.71	2.08	1.21	0.73
Baja California	2.74	0.60	0.55	0.00	2.47	0.72
Sinaloa	1.54	0.27	0.33	0.00	1.93	0.39
Tlaxcala	0.11	0.00	0.42	0.00	0.00	0.26
Nuevo León	0.52	0.02	0.17	0.00	0.00	0.14
Baja California Sur	0.03	0.00	0.11	0.00	0.00	0.07
Colima	0.08	0.00	0.04	0.00	0.00	0.03
Zacatecas	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.01
Tamaulipas	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Aguascalientes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Coahuila	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con datos de CDI y SHCP. Para el caso del Programa de Derechos Indígenas véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/prodei/index.html. Para el dato del Programa de Apoyo a la Educación Indígena véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/paei/index.html. Para el caso del Programa de Infraestructura Indígena véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/proii/index.html. Finalmente, para los datos sobre fomento a la producción véase: http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/proin/index.html.
Nota: el dato de Apoyo al Acceso a la Atención Médica de Tercer Nivel se ha obtenido del Programa de Derechos Indígenas.

Por ejemplo, los estados de Oaxaca y Chiapas lideran como habría de esperarse la obtención de recursos. De la suma de los cinco rubros a este estado corresponde el 18.27% y el 14.36% es para el estado de Chiapas. Por otro lado, los habitantes de Aguascalientes y Coahuila no reciben recursos a pesar de que en 2010 se registran 6,426 y 14,638 personas que son indígenas según el criterio de la lengua. Es muy interesante observar que incluso en la asignación de los recursos a nivel estatal no siguen claramente el mismo patrón en todos los rubros. Los estados de Oaxaca y Chiapas tienden a aparecer en los primeros lugares de obtención del presupuesto, sin embargo, existen algunos rubros en los cuales la dinámica es muy diferente lo cual resulta interesante. En particular en el rubro de infraestructura básica los recursos se encuentran altamente concentrados en solo cuatro estados: el Estado de México (35.38%), Durango (27.85%), Yucatán (17.13%) y Nayarit (16.32%). Oaxaca y Chiapas no obtienen recursos.

También es sorprendente que la Ciudad de México¾entidad que generalmente no es considerada como indígena según el criterio de la lengua¾concentre la mayor cantidad de recursos en el rubro Apoyo para el Acceso a la Atención Médica de Tercer Nivel (36.3%) siendo casi tres veces más los recursos que concentra Oaxaca (10.78%) y siete veces más los recursos que concentra Chiapas (5.84%).

Finalmente de la Tabla cuatro se puede observar que entre 2015 e inicios de 2016 existen estados que prácticamente no reciben recursos en mayoría de los cinco rubros destinados al apoyo de las personas indígenas en México. Estos estados son: Colima, Baja California Sur, Zacatecas, Tamaulipas, Aguascalientes y Coahuila. En total, se calcula con los datos de la encuesta interesal del INEGI que cerca de 51,063 personas que hablan lengua indígena en ese año precisamente no tuvieron la posibilidad de acceder a recursos provenientes de la CDI porque sus estados, municipios y localidades no cumplían con la condición de uso de la lengua. Si se utiliza para el cálculo la variable de autoadscripción, se estima que en total 1,021,799 que se consideran o se consideran en parte indígenas dejaron de recibir algún beneficio focalizado del gobierno derivado de esta condición. Esta precisamente es una de las peores consecuencias que deben de enfrentarse al privilegiar el criterio del uso de la lengua como identificador de la población indígena en México. Hasta donde se observa con los datos de recursos correspondientes a 2015 y el inicio de 2016, se destina una mayor cantidad de recursos (94%) en garantizar la segunda parte del artículo 2º. Constitucional; es decir, promover el desarrollo regional en comunidades indígenas y en particular el énfasis se encuentra en apoyo a la educación.

6. FACTORES QUE DETERMINAN LA OBTENCIÓN DE INGRESOS DE UN PROGRAMA PÚBLICO. USO DE LA LENGUA INDÍGENA VS AUTOADSCRIPCIÓN

En las secciones anteriores de este documento se ha presentado información en relación a la importancia que tiene el hablar la lengua indígena o auto

adscribirse en la política social. Sin embargo no se ha respondido una pregunta de suma importancia: ¿cuál de los dos criterios pesa más en la asignación de recursos públicos (i.e. ingresos relacionados con un programa público) para las personas?.

Al revisar la información de la Encuesta Intercensal 2015, así como los documentos metodológicos, se observa que es posible estimar el efecto del uso de la lengua y la autoadscripción en la obtención de ingresos de un programa público. La Encuesta Intercensal es particularmente útil porque a diferencia de ejercicios estadísticos previos no se realiza la pregunta de autoadscripción sobre una muestra sino para todas las personas que fueron encuestadas. Inicialmente proponemos dos modelos. En el primero se explica la probabilidad de que una persona obtenga recursos públicos de un programa público, a partir del uso de la lengua indígena. En el segundo, la variable dependiente será la probabilidad de que la persona obtenga recursos de un programa público en función de si la persona se autoadscribe como indígena. La técnica de estimación de los parámetros (i.e. los impactos de cada variable) será mediante un modelo Logit (1984).

- *Variables independientes.* En el primer modelo se busca explicar el que una persona obtiene beneficios del gobierno en función de si esta misma persona habla o no lengua indígena (1 si habla la lengua, 0 si no). En el segundo modelo se busca explicar el que una persona obtiene beneficios del gobierno en función de la autoadscripción indígena (1 si se autoadscribe, 0 si no).
- *Variables de control.* En ambos modelos se tienen como variables de control, características de las personas y del hogar tales como, la escolaridad (en niveles que son los años de escolaridad), si la persona es mujer (1 si es mujer, 0 si no) y la edad de la persona (en años cumplidos).

También tenemos un grupo de variables relacionadas con el contexto del hogar. El total de integrantes del hogar (en número de personas) y si el hogar recibe ingresos de otro país, a través de una variable de respuesta binaria (1 si el hogar recibe recursos de otro país, 0 si no). Finalmente se tiene un grupo de variables de control que identifican aspectos particulares asociados a las 31 entidades de México (una variable binaria para cada estado, 1 si la persona pertenece a un estado en particular, 0 si no). Se establece como grupo de control la Ciudad de México.

6.1. Sobre la interpretación de parámetros

Es importante mencionar que en un modelo Logit, los parámetros que se estiman no determinan directamente el efecto marginal de las variaciones de las variables exógenas sobre la probabilidad. Para conocer efectos marginales es

posible realizar una interpretación en las medias de cada variable independiente y de control. Sin embargo Long (1997) indica que la estimación de los efectos marginales en las medias, tiene limitaciones por lo que es más recomendable, especialmente en el caso de variables binarias calcular el cambio discreto de estas.

En nuestro caso utilizaremos adicionalmente el método Delta para estimar la varianza, errores estándar e intervalos de los parámetros. Este método consiste a grandes rasgos en crear una aproximación lineal de la función y estimar la varianza de esta función más simple. Adicionalmente presentamos como resultados una estimación de la elasticidad de la variable dependiente en relación con las variables independientes y de control.

6.2. Resultado

En el presente apartado de este documento se presentan los resultados del modelo Logit sobre los Factores que determinan la obtención de ingresos de un programa público. Uso de la lengua indígena *vs* autoadscripción

6.2.1. Calidad estadística de los modelos logit estimados.

Medir la calidad en términos de la bondad de ajuste en un modelo de regresión logística no es igual que en una regresión lineal. Dentro de los enfoques para saber la bondad de ajuste se puede utilizar un enfoque basado en la sensibilidad y especificidad de los modelos tal cual lo hacen Pepe (2003) y Fawcett (2006).

La sensitividad se puede asociar con la proporción de valores que se identifican mediante el modelo como positivos (i.e. que presentan la condición o atributo) y que realmente tienen dicha condición en los datos. El otro indicador es la especificidad, que se interpreta como la proporción de verdaderos negativos u observaciones que no presentan la condición o atributo, y que al mismo tiempo no tienen esa condición en la base de datos. Se habla de falsos negativos en la medida en que se identifican valores falsos en las observaciones que realmente si tienen el atributo. Los falsos positivos corresponden a valores que se identifica con el atributo, cuando en realidad no lo tiene.

La información de estos criterios se encuentra en la Tabla 5. Con los datos de esta tabla se puede concluir que en ambos modelos la sensitividad (33.09% y 34.09% respectivamente para cada modelo), es mucho más baja que la especificidad (92.02% y 91.29%), lo cual implica que los modelos tienen una menor capacidad de identificar valores positivos que realmente son positivos, que valores que se clasifican como negativos y que realmente son negativos. Lo anterior se traduce en que la predicción de valores positivos también sea menor que la predicción de valores negativos.

Tabla 5: Calidad de los modelos

	Modelo 1	Modelo 2
Sensitividad	33.09%	34.09%
Especificidad	92.02%	91.29%
Predicción de valores positivos	64.69%	63.37%
Predicción de valores negativos	75.68%	75.81%
Falsos positivos para negativos verdaderos	7.98%	8.71%
Falsos negativos para positivos verdaderos	66.91%	65.91%
Falsos positivos para clasificados como positivos	35.31%	36.63%
Falsos negativos para clasificados como negativos	24.32%	24.19%
Observaciones correctamente clasificadas	73.96%	73.76%

Nota: la matriz de clasificación, las pruebas de sensitividad y especificidad y la determinación de falsos positivos y negativos se realiza bajo el supuesto de que un valor se clasifica como positivo, si la probabilidad estimada (Prob) cumple el criterio Prob >=0.5. Un valor se considera como positivo en la medida en que la persona recibe ingresos de un programa de gobierno (i.e. se estima que el valor de esta variable es mayor a 0.5). Se consideran todos los valores de la muestra.
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015 a nivel nacional sobre etnicidad disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est.

Para el primer caso, los modelos estiman los valores positivos en un 64.69% y 63.37% para cada modelo respectivamente. Para el segundo caso la estimación es de 75.68% y 75.81% respectivamente. La principal deficiencia que puede tener el modelo es que tiende a clasificar en mayor proporción valores negativos que son positivos (66.91% y 65.91% en cada modelo respectivamente). Los falsos positivos para negativos verdaderos son bajos (7.98% en el modelo 1 y 8.71% en el modelo 2). Finalmente, se puede decir que los modelos tienen la capacidad de clasificar correctamente las observaciones en alrededor de 7 de cada 10 observaciones (73.96% en el primer modelo y 73.76% en el segundo).

6.2.2. Parámetros estimados

Los resultados se presentan en la Tabla 6. En la primera columna se indican las variables de cada modelo sin incluir las variables de control relacionadas con pertenecer a una entidad del país en particular. En la segunda columna están las estimaciones de parámetros para el primer modelo donde solo se incluye

la variable de uso de la lengua como independiente. En la tercera columna, se tienen las estimaciones para el caso del segundo modelo, donde la variable independiente es si la persona habla la lengua indígena.

Tabla 6: Estimación del efecto del uso de la lengua y la autoadscripción en la obtención de beneficios de un programa gobierno

Variable	HLI		Auto	
La persona se autoadscribe	0.252	***	0.119	***
Escolaridad de la persona	-0.019	***	-0.020	***
La persona es mujer	0.002	***	0.001	***
Edad de la persona	0.002	***	0.003	***
El hogar recibe ingresos de otro país	0.133	***	0.129	***
Total de integrantes de la vivienda	0.039	***	0.039	***

Nota: se utiliza para la determinación de p-values lo siguiente: * para el 10%, ** para el 5% y *** para significancia del 1% y menos.
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015 a nivel nacional sobre etnicidad disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est.

El hallazgo más importante con los modelos estimados, es que si la persona habla la lengua indígena o se autoadscribe, el impacto en la probabilidad de que esa misma persona tenga ingresos derivados de un programa de gobierno, es positivo y estadísticamente diferente de cero. En el caso de hablar la lengua, la probabilidad aumenta en 25.2 puntos porcentuales (pp), mientras que en el caso de que la persona se autoadscriba, el impacto (aunque positivo) es de 11.9 puntos. En otras palabras: si una persona habla la lengua indígena tiene mayor probabilidad de obtener ingresos de un programa de gobierno que si se considera descendiente de un pueblo originario.

En relación a las variables de control, se observa que a medida que las personas tienen una mayor escolaridad se reduce la probabilidad de obtener ingresos por parte de un programa de gobierno (coeficiente negativo y estadísticamente diferente de cero en ambos modelos). Por otro lado, se observa que si la persona es mujer el impacto es positivo, diferente de cero, pero muy pequeño en la probabilidad de obtener ingresos de un programa de gobierno (0.2 pp y 0.1 pp en cada modelo, respectivamente). Cada año de edad, aumenta la probabilidad de recibir ingresos por parte de un programa de gobierno, aunque este impacto tampoco es muy grande (0.2 pp y 0.3 pp en cada modelo). Si el hogar recibe ingresos de

otro país se observa que en ambos modelos es efecto es positivo, diferente de cero. Sin embargo, el efecto mayor en el caso del modelo donde se considera como variable independiente al uso de la lengua indígena (13.3 pp) que en el modelo donde se incluye a la variable de autoadscripción como independiente (12.9 pp). Finalmente, personas que viven en hogares con un mayor número de personas tienen una mayor probabilidad de obtener ingresos por parte de programas de gobierno siendo el efecto positivo, estadísticamente diferente de cero y similar en ambos modelos (3.9 pp en cada modelo).

La conclusión a partir del procesamiento de la Encuesta Intercensal es que hablar la lengua indígena resulta ser más importante que autoadscribirse como indígena en el caso de la obtención de ingresos derivados de un programa público. Este dato según los resultados sobre la calidad estadística de los modelos logit estimados será correcto 7 de cada 10 veces.

7. CONCLUSIONES.

Los datos y análisis presentados en este trabajo permiten sostener que la búsqueda de nuevos caminos para la inclusión comienza con un necesario ajuste de las mediciones en torno a la población indígena en México. La CONAPRED en sus encuestas de 2005 y 2010 (CONAPRED, 2010; 2011; 2012) ha identificado que la discriminación es el principal problema que reporta la población perteneciente a alguna comunidad indígena. El 20% de las personas pertenecientes a la submuestra relacionada con la pertenencia a un pueblo indígena indicaron ser discriminados. Al mismo tiempo, al preguntar sobre las desventajas que experimenta una persona heredera de tradiciones o cultura indígena, se encontró también la discriminación como la principal (el 45% de los entrevistados).

El 44% de las personas indígenas considera que en México no se respetan sus derechos, mientras que el 52% tiene la opinión de que la sociedad no ayuda a su grupo porque no conoce sus problemas. Es muy curioso que este grupo poblacional considere que los menos tolerantes hacia su grupo sea precisamente el gobierno representado por las y los diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la policía y los partidos políticos.

Más de la mitad de la población indígena considera que ha conservado algunas tradiciones de sus antepasados. En particular y esto arroja luz sobre la concepción de lo indígena desde la perspectiva de quien es heredero de un pueblo originario las costumbres o tradiciones que más conservan las personas que se autoadscriben como indígenas son (en orden de importancia): prácticas culturales asociadas a la comida (36%), los bailes (17%), la lengua (16%), la vestimenta (15%), las fiestas (11%) y los rituales (2%). Para decirlo más simple: en términos culturales, el uso de la lengua indígena no es el primero, sino el tercer elemento que en las personas que se asumen como indígenas resulta ser un rasgo característico.

Esta herencia cultural tiene efectos contradictorios que ilustran la complejidad asociada a la identidad indígena. Por un lado, este grupo de

entrevistados manifestaron sentirse muy orgullosos de su herencia cultural y tradiciones en el 86% de los casos. Sin embargo, también reconocen que es más conveniente no hacer explícita su identidad indígena. Dicha estrategia se utiliza cuando buscan empleo y cuando tratan con organizaciones ciudadanas (59%), cuando solicitan apoyos públicos o privados (62%) y cuando tramitan servicios ante autoridades (63%). Si se habla de asuntos partidistas alrededor del 66% de las personas que pertenece a ese grupo indican que prefieren no manifestar su origen. Situación similar ocurre cuando buscan alguna fuente de ingresos (68%). Del análisis de la información oficial, se plantea una discusión sobre la importancia de ajustar el enfoque mediante el cual se diseña y ejecuta la política social dirigida a la población considerada como indígena en México. Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han reconocido precisamente como una necesidad el establecer un "desarrollo con identidad"[15] para los pueblos indígenas. Bajo este contexto, se esperaría precisamente que la política pública que atiende a la población indígena se sustente en los principios de equidad, integralidad, reciprocidad y solidaridad.

Algunas implicaciones que en materia de política pública se extraen del presente trabajo son: 1) la forma que se utiliza en México para identificar a la población indígena subestima sistemáticamente a personas que pudieran ser descendientes de un pueblo originario; 2) el criterio de la lengua no refleja necesariamente la complejidad cultural y realidades regionales (como en el caso de Tlaxcala) que son resultado de un proceso histórico; 3) por lo anterior, personas que se consideran indígenas no se integran adecuadamente como beneficiarios de la política pensada para este grupo vulnerable; 4) se percibe una falta de coordinación estadística entre las instancias oficiales involucradas en temas indígenas (la CDI) y el INEGI lo cual impide impiden cumplir a cabalidad con la C169 y en particular con el artículo 2º constitucional; 5) se recomienda que la CDI participe en el esfuerzo estadístico que realiza el INEGI para garantizar que las estimaciones de la población indígena en el país reflejen con mayor precisión a la población que se asume como objetivo de la política; 6) el criterio de uso de la lengua incide en el diseño de políticas públicas que presentan sesgos importantes en relación a las poblaciones potencial y objetivo; 7) la normatividad en la materia (Reglas de Operación, Términos de Referencia, Lineamientos), debe ajustarse para incorporar la condición de autoadscripción o descendiente de un pueblo originario, complementando el criterio de selección centrado exclusivamente en el uso de la lengua.

[15] Véase: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2032314

BIBLIOGRAFÍA

Baracs, Andrea Martínez, 2008. Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750. Fondo de Cultura Económica, México.

Barié, Cletus Gregor, 2003. Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. Editorial Abya Yala.

Camargo, Diego Muñoz, 1979. Historia de Tlaxcala: Crónica del siglo XVI. Editorial Innovación.

Colín Harguindeguy, Laura, 2016. Marcadores de identidad para pueblos originarios. Universidad de Hidalgo. Mimeo.

CONEVAL, 2014. La Pobreza en la Población Indígena 2012. CONEVAL, México. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf

_____, 2010. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis, Resultados generales, México: CONAPRED, [consultada el 17 de abril de 2012], URL: http://www.conapred. org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-001.pdf

_____, 2011. Documento informativo sobre la discriminación racial en México, CONAPRED, México, [consultado el 15 de abril de 2012], URL: http:// www.conapred.org.mx/redes/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL. Pdf

_____, 2012. Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México 2010, Resultados Sobre Diversidad Cultural Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DC-INACCSS.pdf

Fawcett, Tom, 2006. "An introduction to ROC analysis". Pattern recognition letters, 2006, vol. 27, no 8, p. 861-874.

Garcini, Rendón Ricardo, 1996. Breve historia de Tlaxcala. Fondo de Cultura Economica México,

Goodenough, Ward Hunt, 1981. Culture, language, and society. Benjamin-Cummings Pub Co.

Hernández García, Ma. Aidé, 2011. "Los retos de la democracia mexicana: una ciudadanía sin discriminación". Espiral (Guadalajara.) vol.18 no.50 Guadalajara ene./abr. 2011.

Paulat, Jorge, 1972. Una crónica de la condición humana. La historia de la discriminación del indio, México, Editorial Nuevas Soluciones.

Pepe, Margaret Sullivan. "An interpretation for the ROC curve and inference using GLM procedures". Biometrics, 2000, vol. 56, no 2, p. 352-359.

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE BIENESTAR SOCIAL QUE IMPACTAN SOBRE LAS FAMILIAS. BENEFICIARIAS DEL DIF CDMX: LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LAS CONDUCTAS AUTODESTRUCTIVAS

Ángela Beatriz Martínez González
Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX). Asesora de tesis. Doctorado en Ciencias en Salud Colectiva, Universidad Autónoma Metropolitana. E mail: angelabeatrizma@gmail.com.

Alejandro Arnaldo Barroso Martínez
Doctorando. Ciencias en Salud Colectiva, Universidad Autónoma Metropolitana. E mail: almex2012@gmail.com.

Quién Tiene Un Porqué Para Vivir,
Encontrará casi siempre el cómo
Nietzsche"

1. INTRODUCCIÓN

En las sociedades contemporáneas las políticas orientadas hacia las familias se establecen a partir de un enfoque de derechos sociales, en donde el Estado se convierte en el garante de su cumplimiento y de la seguridad y bienestar de la población, esencialmente de los grupos vulnerables.

Una política sobre salud mental formulada y puesta en práctica a través de planes y programas puede tener un impacto significativo sobre la salud mental de la población afectada. La salud mental suele estar articulada dentro de un

complejo cuerpo de políticas sociales, de salud, y de bienestar.

Las políticas públicas encaminadas hacia la generación de bienestar social de las familias de la Ciudad de México han sido desplegadas, en su mayoría, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el cual en el ámbito de sus facultades, tiene como principal finalidad el satisfacer las necesidades de asistencia social y prestación de servicios asistenciales, proporcionando soluciones eficientes de gran impacto que beneficien a la población más vulnerable y contribuyan al mejor desarrollo de las familias de la Ciudad de México.

En gran medida, han sido las familias, las cuales representan el primer contexto social que acoge al individuo e interviene en primera instancia en su inmersión social en el contexto sociocultural. Se puede decir válidamente que la familia es el primer agente de la transmisión cultural. El proceso de socialización comienza desde el momento del nacimiento, la importancia de la educación familiar en la transmisión de los valores sociales. Conforme se incrementan los contextos sociales en los que actúa el individuo, aumenta la influencia de los otros agentes socializadores externos a la familia.

Los cambios sociales y económicos se han traducido en el surgimiento de individuo con un mayor desentendimiento por lo social, bajo la: imposibilidad de encontrar un trabajo o desinterés, antipatía familiar, crisis de creencias crisis de identidad, etc. Todos estos elementos operan e interactúan de diferente modo en cada escenario local, constituyéndose nuevos modos de vida social, nuevas formas de comportamiento, de sociabilidad, generando valores propios de una sociedad de consumo, donde predomina el individualismo, la competencia, subjetividades que propician sufrimiento mental y malestar en el sujeto, ello lleva a la emergencia de depresión, inseguridad, angustia, desesperanza y miedo.

Como apunta Bauman (2007): "[…] hoy el mundo experimenta un estado de ansiedad constante por los peligros que pueden azotarnos, el miedo es la palabra que utilizamos para referirnos a la incertidumbre que caracteriza a nuestra época."

La pérdida del trabajo afecta al individuo en una crisis, lo aparta de la familia y de sus vínculos externos. Daña su autoestima, arremete su identidad. Por lo que asumir una nueva identidad, la del desocupado, implica la pérdida de su grupo de referencia y pertenencia. El profundo impacto psicológico sobre los trabajadores, los cambios radicales que se han producido en las condiciones de trabajo y empleo, está empezando a cobrar otra significación dentro de la sociedad. Más difícil aún, aquellos que habían asumido el rol como proveedores de sus familias, finalizan apartados, sin ninguna perspectiva de futuro laboral. Esta situación impacta en la misma trama de la unidad básica de la sociedad: la familia.

Por lo tanto no puede olvidarse que los trastornos psíquicos y el sufrimiento mental, expresan las condiciones sociales de la vida que se lleva. Se trata de una subjetividad localizada culturalmente en su constitución no obstante reproduce

sentidos y valores de una cultura global. Todo este esfuerzo es justamente colocar el problema del malestar de la existencia y los síntomas del sufrimiento mental en las coordenadas del mercado (Galende, 2008).

Es imposible entender el escenario de la salud mental y el sufrimiento de los sujetos si no se toma en cuenta los cambios que se producen y el contexto en cual se desarrollan El sujeto de hoy y las familia resienten los cambios socioculturales, impactándole y orillándole a difíciles procesos de asimilación y adaptación, siendo una respuesta emocional legítima ante los cambios, esta contradicción provoca diversas formas de sufrimiento mental y frustración En la sociedad actual se vive en un escenario de desesperanza y frustración, pero también de malestar social, tienen cancelada la posibilidad de acceder a vivienda, al proyecto de vivir en pareja, a recreación, salud y educación, se asume una vida llena de precariedad, que no van a tener una ocupación fija, una fuente de trabajo con garantías sociales y, por ello, estabilidad y recursos para acceder a una buena calidad de vida.

Dichas condiciones no afectan de la misma manera a todos los individuos, esencialmente a los más vulnerados e impacta en el surgimiento de un sujeto aislado, con sentimientos de vacío, la constante búsqueda del sentido de vida, un futuro incierto, aparece entonces una subjetividad empobrecida, con una fragilidad psíquica, que estimula la búsqueda de opciones como el suicidio. En la actualidad el intento de suicidio y suicido ocupan un lugar preponderante, porque es la juventud donde se observan preocupantes incrementos.

El suicidio es uno de los problemas de mayor impacto en la Salud Publica, un fenómeno complejo y multidimensional, que implica el acto de matarse a sí mismo.

En él intervienen diversos factores que van desde lo político, económico y ambiental, hasta lo biológico, psicológico y sociocultural. Por tal razón las políticas públicas en el sector de la salud, poseen un potencial en lo que se refiere a garantizar la salud de las familias.

El trabajo de Case y Deaton (2015), refiere que la relación entre suicidio y bienestar social no puede ser tomada de forma lineal. Hay que analizar cómo los procesos económicos y políticos dañan el bienestar en sus dimensiones material y subjetiva. Por ejemplo, se ha llegado a sostener que una de las explicaciones por las cuales las personas deciden quitarse la vida, es porque no tienen nada que perder, y mantenerse con vida representa un problema mayor a quitársela. Debe evitarse este tipo de análisis, porque la mantención de la vida y la satisfacción de este no pueden analizarse sin tener en cuenta el apoyo social, y el grado en que el apoyo social intensifica o alivia la carga de padecimientos o problemas de diversa índole. Desde esta perspectiva, no se trata linealmente de que por ejemplo, las tasas de suicidio puedan aumentar según aumenta la edad de los grupos etarios. Habría que analizar cómo y por qué, a medida que aumenta la edad, cierto grupo de personas van sufriendo de aislamiento, discriminación, etc.

Se ha restado preocupación al ascendente problema de la muerte por mano propia, ha pasado inadvertido, se carece de un programa nacional que permita dictar las directrices y atender esta causa de muerte.

Países como México tienen reducidos presupuestos de salud e invierten aún en menor proporción en salud mental, así como una inadecuada financiación y escasas oportunidades de implementación de políticas hacia la salud mental.

Según la OMS al año mueren por suicidio alrededor de un millón de personas, cada día hay en promedio casi 3 mil personas que ponen fin a su vida; Por cada suicidio se ejecutan 10-25 intentos y que el 10-15% de quienes han intentado suicidarse terminan logrando su objetivo y se afectan al menos 6 personas cercanas. Las estimaciones realizadas por la Organización Panamericana de Salud (OPS) y la OMS, indican que para el año 2020 la cifra podría crecer a 1.5 millones de suicidios (OMS), lo que representa un incremento del 50%.

Estimaciones recientes sugieren que la carga de morbilidad causada por las enfermedades mentales representará el 25% de la carga total de morbilidad en el mundo en las próximas dos décadas, por lo que es la categoría más importante de mala salud.

A pesar del ascenso en las estadísticas registradas y de las graves repercusiones de esta situación, la prevención y tratamiento de la salud mental y de la crisis suicida, no ha sido prioritario hasta ahora, por lo que el Gobierno de la Ciudad de México través del Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) ha promovido un Plan Estratégico de Prevención de las Conductas Autodestructiva.

Aunque no se pueden prevenir todos los suicidios, una correcta evaluación e intervención ante el riesgo de suicidio puede dar lugar a una reducción del riesgo en muchas personas. Por tanto, desde un punto de vista preventivo, es fundamental realizar una adecuada evaluación de las personas que acuden a los servicios de salud tras haber realizado un intento suicida, existen claras evidencias de que en dichos servicios no siempre se realiza una adecuada evaluación psicosocial. Una gran proporción de las personas que mueren por suicidio sufren una enfermedad mental.

Dada la magnitud y ascenso de este problema es relevante establecer líneas de acción que contribuyan a la prevención de la conducta suicida. Es por ello que el Gobierno de la Ciudad de México, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se propuso disminuir la incidencia del Suicidio en la población de la Ciudad de México.

En el año 2014 se lanza una estrategia de Prevención del Suicido, denominada “Lo mejor de la vida eres tú” y posteriormente en el año 2017 es sustituida por el “Poder de Vivir”. Este Plan sienta sus bases en la prevención del suicidio, como problema relevante para la salud pública, en el entendido que es un acto prevenible que implica la participación de todos los sectores de la comunidad, para brindar la ayuda oportuna.

El suicidio es una causa de muerte evitable en la mayoría de los casos y con muy escasos recursos se pueden salvar muchas vidas si se toman sencillas medidas durante la crisis suicida. La muerte por mano propia presenta características que exigen un abordaje interdisciplinario y estrategias integrales y multisectoriales para el desarrollo de acciones preventivas y que requieren para su planificación e implementación la participación y los esfuerzos de diversos sectores.

Es por ello que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, se propuso disminuir la incidencia del suicidio en los grupos vulnerables, a través del Plan de Prevención del Suicidio en la Ciudad de México.

Promover la toma de conciencia sobre la importancia del suicidio como causa de muerte. Considerar la prevención del suicidio como una estrategia global en la que involucren a los individuos, la familia, la comunidad. Se refuercen políticas y estrategias integrales y multisectoriales referentes a la promoción de la salud mental, la identificación temprana, la prevención, la atención de los trastornos mentales. Establecer acciones eficaces para luchar contra el estigma, difundir información sobre los mitos y prejuicios en torno al suicidio y la salud mental.

La conducta suicida impacta en todas las poblaciones particularmente en los grupos más vulnerables, marginados y discriminados de la sociedad. Es un grave problema de salud pública no sólo en los países desarrollados, la mayoría de los suicidios se cometen en países de ingresos bajos y medianos donde los recursos y servicios, si los hay, suelen ser escasos y limitados para la identificación temprana, el tratamiento y el apoyo a las personas necesitadas. Estos hechos notables y la falta de intervenciones oportunas hacen del suicidio un problema mundial de salud pública que debe abordarse imperativamente.

Los procesos socioeconómicos se vinculan con la conducta suicida, se ubica en el plano de la satisfacción de las necesidades que van más allá del acceso a los servicios de salud. En este punto, son importantes las relaciones de las personas consigo mismas, y con otras.

Centrados en estas líneas, el Sistema Integral de la Familia (DIF-CDMX), establece el compromiso con el fortalecimiento y satisfacción de las necesidades de asistencia social de servicios, y brindando acciones y programas eficientes que incidan en el beneficio a la población de mayor vulnerabilidad y contribuyan al desarrollo de la calidad de vida de las familias de la Ciudad de México

2. DE LA POLÍTICA PÚBLICA AL BIENESTAR SOCIAL: UN COMPROMISO CON LA SALUD COMO DERECHO FUNDAMENTAL

El estudio de la relación entre Políticas Públicas y salud constituye un cuestionamiento sobre la forma en que se potencian los determinantes sociales de la

salud, y la forma en que los actores sociales participan democráticamente en este proceso (Giraldo y Dardet, 2008).

Desde el momento en que la salud dejó de considerarse en el marco cerrado del modelo Biomédico, y se entiende como un proceso complejo con determinación social, y un derecho humano fundamental, el análisis de las políticas públicas y su relación con el bienestar de los grupos humanos, ha ocupado un lugar importante (Giraldo y Dardet, 2008).

En esta línea de argumentación Giraldo y Dardet (2008) explican "*La dimensión política, por sí misma, es uno de los determinantes de la salud, y su influencia se impone a través de las políticas públicas, cuyo efecto será positivo cuando se basan en los derechos humanos*" (Giraldo y Dardet, 2008, pág. 282).

El concepto de política pública ha tenido históricamente dos grandes acepciones. Según Laswell (1971) pionero en este campo de estudios, la política pública puede constituir tanto una disciplina científica cuyo objetivo es analizar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, como una ciencia encargada de la toma de decisiones, y la implementación de las políticas públicas. Como resultado de esta diferenciación, surgieron los enfoques del estudio de políticas, y el análisis de políticas.

Desde los años 50 y 60 del siglo pasado, el enfoque de las políticas públicas se desarrolló marcado por una concepción cerrada de las políticas públicas. Se entendía que las Políticas Públicas eran el resultado o la consecuencia exclusiva de la actividad gubernamental para la solución de un problema particular. En este mismo sentido, Yves y Thoening (1992) definen la Política Pública como una actividad o un conjunto de actividades emprendidas por una autoridad investida de poder público, en relación a un problema o un sector de su competencia.

De acuerdo a Yves y Thoening (1992) las políticas públicas tienen las siguientes características:

- Un contenido
- Un programa: Esto implica que las políticas públicas no se tratan de acciones aisladas, sino de procesos o actividades articulados en torno a ejes centrales que pueden ser el sector de intervención o el problema tratado.
- Una dimensión normativa: Referida a que todo conjunto de acciones o actividades parte o implica valores, se identifica con unos u otros intereses, y busca cumplir determinados objetivos.
- Una competencia social: Esto implica que toda política pública impacta directa o indirectamente a determinados grupos de personas.

El enfoque tradicional en la concepción de las políticas públicas, ha estado basado en el llamado modelo de la acción racional. Según esta perspectiva heredada del pensamiento económico liberal, el Estado debe tomar decisiones con una racionalidad económica que busque el mayor número de beneficios con la

menor cantidad de recursos. En esta lógica, la política pública ha sido entendida como un proceso mecánico, a través del cual se define un problema, se busca información sobre el mismo, se trazan alternativas, y se decide en función de las consecuencias de cada una (Lechaptois, 2013; Fuenmayor, 2014).

Esta racionalidad técnica asume la unicidad del método, es decir "existe una única forma de aproximación a los problemas públicos, entendiendo la política pública como una "receta" aplicable a los distintos contextos" (Lechaptois, 2013, pág.4). Sin embargo, ante la precarización de las sociedades como resultado del modelo neoliberal, hoy se discute con fuerza la necesidad de pensar las Políticas Públicas como un compromiso con la vida y el bienestar social, lo que escapa a toda consideración reducida al aspecto mecanicista y técnica del proceso (Fuenmayor, 2014).

Una política pública no es cualquier acción gubernamental temporal. Su especificidad radica en dos elementos fundamentales: es un conjunto articulado de acciones y actividades intencionales orientadas a la realización de un objetivo de interés para el beneficio público, y sus actividades, recursos y procedimientos, se reproducen de manera sostenida en el tiempo como parte del compromiso gubernamental con el beneficio colectivo (Astorga y Facio, 2009). Uno de los aportes del enfoque de las políticas públicas en la actualidad, es que se reconoce el papel que tienen otros actores sociales como sindicatos, u organizaciones de la sociedad civil, y no solo los gubernamentales (Astorga y Facio, 2009).

En este mismo sentido Lahera (2004) caracterizando una buena política pública explica "*Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática (…) Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados*" (Lahera, 2004, pág. 8).

Durante los años 80 América Latina comenzó a presentar dos grandes problemas sociales. Por un lado los altos niveles de inequidad social, y por otro los bajos niveles de crecimiento económico como resultado de un endeudamiento histórico tras un modelo desarrollista. Las recetas aplicadas a la crisis fueron de tipo neoliberal, encaminadas fundamentalmente a la ampliación del sector privado, y los recortes al presupuesto para la atención a problemas sociales. Se fue socavando el principio de universalidad en la en la provisión de servicios sociales básicos (Paz y Espina, 2011). Como resultado de lo anterior, y el crecimiento de la desigualdad, los temas de equidad y pobreza, comenzaron a ocupar un lugar central en las agendas de los países latinoamericanos.

En la actualidad bajo el empuje del modelo neoliberal, a nivel mundial ha crecido la precarización laboral, la pérdida de empleos, así como la inestabilidad de los contratos laborales. Como resultado de las crisis del sistema capitalista, se apela de modo creciente a la reducción de las garantías en sectores como la educación, la salud, o la jubilación. Esto es lo que Bourdieu (2003), así como las

Naciones Unidas a través de su Programa para el Desarrollo (2015), llaman la ruptura del bienestar garantizado por los estados, o ruptura del "contrato social".

En América Latina, y como resultado de la dependencia de los capitales financieros internacionales globalizados, también aumenta la dependencia de las políticas de los estados en relación a las normativas de estos agentes inversores. Esto es así, porque las políticas financieras de organismos transnacionales, defienden la reducción en lo que llaman el gasto público, y las medidas de austeridad en el plano social (Figueredo y Tetelboin, 2005).

El plano social comprometido en las políticas públicas, necesita ser analizado desde una mirada abarcadora de los múltiples procesos determinantes de la salud humana. Este camino conduce a reforzar la mirada sobre las políticas públicas más allá de su dimensión instrumental y técnica, y nos ayuda a comprender el vínculo de estos procesos complejos, con la salud humana.

2.1. Del Bienestar Social a la Salud Mental: el papel de la familia

Desde los años 60 ha tenido lugar dentro de la Psicología, el debate sobre el bienestar subjetivo preocupado por cómo los individuos vivencian y perciben su contexto social. Sin embargo, el tema del bienestar social complementa esta línea psicológica, incorporando la preocupación por cómo los individuos y grupos humanos pueden satisfacer sus necesidades básicas en el contexto de procesos sociales de participación e integración social. De esta forma el concepto de bienestar social articula las dimensiones individual y social (Blanco y Díaz, 2005).

Keyes (2002) discute abiertamente las diferencias entre el bienestar psicológico y el bienestar social. Uno no está desligado del otro. El bienestar social permite entender la satisfacción a las necesidades humanas en su articulación con los procesos estructurales que las limitan o favorecen. Keyes (2002) propone 5 dimensiones del bienestar social: coherencia social, actualización social, integración social, aceptación social y contribución social. De esta forma, el nivel social incide en las emociones positivas cuando los individuos se sienten parte de un proyecto, logran darle sentido a la vida dentro de proyectos comunitarios, y cuando pueden ver sus contribuciones con lo social.

A partir de los año 60, y después del movimiento llamado Indicadores Sociales, se desarrolla un concepto multidimensional de Bienestar Social que, en un sentido más holístico, busca integrar a las dimensiones tradicionales de ingreso, alimentación, educación, salud, vivienda, y empleo, otras como la felicidad, la satisfacción en la vida, el capital social, la cultura, el tiempo libre, el uso de tecnologías y el medio ambiente (Duarte y Jiménez, 2007; Phélan, 2011; Rodríguez-Martín, 2011; Zarzosa y Somarriba, 2013).

Como resultado de lo anterior, se entiende que el Bienestar Social tiene una dimensión material (vivienda, empleo, ingresos, educación), y una dimensión subjetiva. Según la OCDE (2015), el bienestar subjetivo se compone de tres

dimensiones: las elecciones ante la vida, compuesta de los criterios y percepción ante la vida en general, las medidas eudoimónicas integradas de los propósitos y la valía percibida de la vida, y las medidas de afecto, evaluadas a través de los sentimientos y los afectos.

Como resultado de esta nueva visión integral acerca del Bienestar Social, desde 2011 la OCDE (2015) puso en marcha por primera vez la iniciativa "Índice para una Vida Mujer", basado en 11 indicadores para medir el bienestar y compararlo a nivel internacional. Los indicadores son: vivienda, ingresos, empleo, comunidad, educación, medio ambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción ante la vida, seguridad, y balance vida-trabajo.

Como mismo las Políticas Públicas se caracterizan por su carácter sistemático (Astorga y Facio, 2009), un elemento que caracteriza el Bienestar Social es la necesidad de su mantención en el tiempo. En criterio de la OCDE (2015), esta permanencia depende de cómo se contribuye con la formación de 4 tipos de capitales. Estos capitales son: Capital natural (los logros y la seguridad en materia de medio ambiente), Capital humano (niveles de educación y participación en el empleo), Capital social (confianza en otras personas y en instituciones sociales de tipo electoral, judicial), y el Capital económico (ingresos y patrimonio financiero).

Tanto en su aspecto material como subjetivo, las dimensiones del Bienestar Social son determinantes de la Salud Mental tanto a nivel individual como grupal. No obstante esta afirmación, es necesario también repensar el concepto de Salud Mental. Esto se debe a que una de las limitaciones que ha tenido la teoría y la investigación en la salud mental, ha sido reducir el ser humano a explicaciones biológicas de tipo deterministas (Szasz, 2001). Como consecuencia de este reduccionismo, se le ha prestado poca atención a los procesos que caracterizan y cualifican la determinación social de los seres y grupos humanos (Guinsberg, 2005; Breilh, 2013). En un escenario como este, se puede producir un desfase entre las dimensiones de la Salud Mental que se analicen y las del Bienestar Social, una vez que se defiende una concepción material y subjetiva de este último.

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2011) entiende la salud mental como un estado de bienestar en el cual el individuo se da cuenta de sus propias aptitudes, puede afrontar las presiones normales de la vida, puede trabajar productiva y fructíferamente, y es capaz de hacer una contribución a su comunidad.

La salud mental es también un derecho humano (OMS, OPS, 2013). La salud mental fomenta el aprendizaje, el trabajo, y la participación en la sociedad. La relación entre Bienestar Social y Salud Mental, tiene un punto de contacto en el estudio del suicidio, y su vínculo con la cualificación y los niveles de Bienestar Social.

Ruiz (2013) analiza comparativamente las tasas de suicidio en 5 países (Colombia, Estados Unidos, Francia, Japón, y Reino Unido), y el desempeño del Estado en la garantía del bienestar colectivo. Correlacionan las tasas de suicidio

por 100 000 habitantes y la Satisfacción con la Vida, medida a través del índice Happy Planet Index. Los resultados a nivel país muestran que la tasa más alta registrada de suicidio fue en Japón (24.4), precisamente el país con la puntuación más baja en el indicador de Satisfacción con la vida entre los 5 escogidos (6.2). Por su parte, en segundo lugar con la tasa más alta de suicidio se ubicó Francia (16.3), también el segundo lugar con la puntuación más baja en el índice de satisfacción con la vida.

Francis (2013) a través del Análisis de Contenido, analiza la relación entre pobreza y suicidio en la localidad de Kerala, la India. Se interesó en los procesos a través de los que ocurre este vínculo. Parte del concepto de pobreza de Amartya Sen, con lo que entiende la pobreza como las limitaciones en las posibilidades de participación social como consecuencia de la falta de recursos sociales, económicos, etc. Desde esta perspectiva, es que se puede producir un acercamiento entre los conceptos de bienestar social entendido multidimensionalmente, y pobreza.

Los resultados muestran que la bancarrota y las pérdidas económicas inciden en el suicidio a través de la ruptura que implican para el estatus social, el acceso a servicios que antes estaban garantizados, y la pérdida de reputación social. También inciden los sentimientos de frustración ante la imposibilidad de acceder a créditos, la pérdida de relaciones matrimoniales, la imposibilidad de plantearse un proyecto familiar y tener un hijo ante las limitaciones económicas.

Arias y Herazo (2015), a través de un diseño ecológico, son pioneros en Colombia en analizar la correlación entre la desigualdad social, medida a través del Coeficiente de Gini que mide ingresos, y las tasas de suicidio entre 1994 y 2013. Encuentran correlación estadísticamente significativa entre la desigualdad social y las tasas de suicidio.

Estos resultados muestran que el Bienestar Social constituye un determinante medular de la Salud Mental. En Japón, por ejemplo, la crisis económica, y el desempleo constituyen una de las principales explicaciones para el suicidio entre los hombres, sin embargo, en Suecia el desempleo se incrementó de 1.7% en 1990, 5.6% en 1992 a 8.6% en 2010, y las tasas de suicidio cayeron de 16.9 en 1990 a 11.7 en 2010. Esto, debido a un programa de prevención desde años 90 que focaliza el apoyo a desempleados, ayuda a la reinserción laboral, y orienta a las familias sobre el manejo de la depresión, y el establecimiento de relaciones de apoyo emocional entre los miembros (Yukiko, 2013).

Una de las líneas de investigación sobre Bienestar y Salud Mental, prioriza el estudio del papel de las familias como red de apoyo social ante la enfermedad mental, así como el impacto de los cambios sociales sobre la familia como una red de apoyo.

La familia puede constituir una fuente de apoyo y estabilidad emocional para cada uno de sus miembros (Ardila, 2009). Esto lo confirma la investigación de Rodas, Gasca, Chabelas, y Rodríguez (2014), quienes estudiaron el apoyo

familiar a 72 personas con diagnósticos de depresión, esquizofrenia, y trastorno bipolar, entre otros. Los resultados muestran que la familia puede constituir una fuente de estabilidad emocional para la persona, así como una fuente de recursos económicos de los cuales la persona se puede ver imposibilitada ante su propio diagnóstico, y las prácticas predominantes de discriminación y estigmatización social.

De igual forma, a la par de la defensa de la desinstitucionalización de los pacientes, acompañada de una política de inserción comunitaria de los mismos, es la familia generalmente la unidad social encargada del cuidado y guía de aquellos que han estado recluidos en hospitales psiquiátricos por ejemplo (Ardila, 2009).

No obstante, y siguiendo el trabajo de Esping-Andersen (1990) sobre las 3 formas de gestión del Estado de Bienestar, las formas diferentes de articulación entre el Estado y el Mercado, implican responsabilidades diferentes para la familia. De esta forma por ejemplo, en un modelo conservador el Estado fundamentalmente delega parte de sus responsabilidades para con el bienestar de los individuos en la familia, mientras que en un modelo Socialdemócrata, predomina el universalismo de las garantías.

Una de las dimensiones en las que se ha estudiado a la familia en relación al Bienestar Social y la Salud Mental, es la comprensión del suicidio. La familia puede ser una unidad transformada e impactada por procesos económicos, políticos y sociales (Ardila, 2009). Este impacto se puede apreciar tanto en la subjetividad de sus miembros, como en la dinámica de sus relaciones.

Las investigaciones de Coleman y Casey (2011), Gracia (2014), y Milán et al., (2015), muestran que el suicidio ha sido considerado por hombres de diferentes edades, como una salida al estrés, la depresión, y los sentimientos de vergüenza resultado de no poder cumplir el rol de proveedores de la familia. Las investigaciones de UNICEF (2012) y Gracia (2014), demuestran que el hecho de que el rol de proveedor y sostén económico de la familia se haya convertido en un eje central en la construcción de la masculinidad, se ha convertido en un filtro, en un significante de lo que para el hombre constituye un objeto de conflicto o preocupación.

Siguiendo con una perspectiva de género, en el caso de las mujeres, estudios como los de Winderlich, Bronischt, Wittchen y Carter (2001), Stefanello (2008), UNICEF (2012), y Gracia (2014), muestran que la violencia doméstica del hombre sobre la mujer, constituye la principal razón para que las últimas intenten quitarse la vida.

Las explicaciones se pueden encontrar en expectativas y roles de género asumidos tanto por hombres como por mujeres, que se ponen en práctica y configuran un espacio de relaciones familiares. En el caso de las mujeres pueden constituir elementos estresantes, el hecho de que se encargan de múltiples tareas a la vez (cuidado de enfermos, cuidado de niños, cuidado del hombre,

higiene del hogar, etc.), que además, pueden extenderse a lo largo de toda su vida, a la par que constituyen una labor invisibilizada y subvalorada.

La UNICEF (2012) encuentra resultados interesantes vinculados al rol de las mujeres ante la migración del hombre, y el abandono del hogar. Cuando el hombre emigra tras las fuentes de empleo para garantizar sustento económico a la familia, no sólo es quien puede asumir la mayoría de los riesgos, incluido el sufrimiento del abandono del hogar y la familia, sino que esto puede implicar la sobre carga del trabajo de la mujer, encargada de la protección y el sustento inmediato del resto de la familia (UNICEF, 2012).

Este tipo de procesos estructurales remite a la pregunta ¿cómo se apoya y potencia también estructuralmente a la familia como una fuente de bienestar para cada uno de sus miembros?

2.2. Políticas Públicas para el Bienestar Social y su impacto sobre las familias

La familia es una institución social anclada en necesidades humanas universales de base biológica: la sexualidad, la reproducción y la subsistencia cotidiana. Sus miembros comparten un espacio social definido en términos de relaciones de parentesco, conyugalidad y patermaternalidad. Se trata de una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, reproducción y distribución, con su propia estructura de poder y fuertes componentes ideológicos y afectivos.

La familia como grupo social y como agencia de bienestar, debe tener un lugar central en la elaboración de las políticas sociales, orientadas a atender situaciones de pobreza y de extrema vulnerabilidad o por el contrario deben orientarse a asegurar el bienestar a la defensa de los derechos de sus diversos miembros: padres, madres, hijos, adultos mayores. Las políticas hacia las familias debieran tener un carácter universal, integral y transversal

En 1948, las Naciones Unidas y otras agencias del sistema, entre ellas la UNESCO, dieron reconocimiento a la Organización Mundial de la Familia. La relevancia del tema también es destacada por la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, a través de recomendaciones a la Asamblea General, en el sentido de promover las políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales.

Las políticas orientadas hacia las familias debieran tener un enfoque de derechos sociales, donde el Estado se convierta en el garante de su cumplimiento y de la seguridad y bienestar de la población o por el contrario orientarse a la protección social, donde el Estado juega el papel de protector de grupos vulnerables.

Las políticas sociales deben integrar una visión de familia en tanto representa la unidad social donde se forman y reproducen los modelos de identidad personal y comunitaria. Es el lugar básico del aprendizaje de los valores sociales, representa entonces el sitio de reproducción de la cultura, es el agente de

socialización en una comunidad, ya que a través de ellas se reproduce la pobreza. Las historias de carencias se reproducen de generación en generación. Por ello, la familia como la institución propicia para la intervención para romper el círculo de la pobreza y de desigualdad.

La políticas públicas hacia las familias son aquellas que se entienden como: el conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y producen como resultado la igualdad de mujeres y hombres tanto en la esfera pública como en la privada, es decir al interior de las familias en todas sus expresiones. En ese caso, se hace referencia tanto a políticas sociales tradicionales como la educación, la salud o la previsión social, pero también a políticas recientes como las políticas antiviolencia o de derechos reproductivos, están especialmente dirigidas a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres.

Cualquier política pública para garantizar el bienestar de las familias, debe considerar la forma en que se han reconfigurado las familias bajo las nuevas lógicas de una economía globalizada. En criterio de Arriagada (2007), la principal limitación de las políticas dirigidas hacia las familias, es una concepción de la familia como ente inmutable.

En el actual escenario globalizado en América Latina, la composición y dinámicas familiares han sufrido cambios sustanciales que necesitan ser tenidos en cuenta por las políticas públicas encaminadas a garantizar su bienestar.

En América Latina, se aprecia un aumento de las mujeres jefas de familia, así como un aumento de la migración femenina. Esta migración femenina, va aparejada del abandono del hogar, y la pérdida de garantías de derechos fundamentales en los lugares de arribo (Arriagada, 2007).

Si bien se aprecia un aumento de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, este sigue siendo en sus casos, poco remunerado, lo que no apoya los ingresos familiares ante la actual crisis económica, y las mantiene dependientes en muchos casos, de los ingresos de la pareja. Recordemos que a nivel mundial 79% de las mujeres empleadas trabajan en los sectores de baja productividad, donde las tasas de acceso a la protección social son bajas, trabajan más horas, y reciben un pago menor (OPS, 2017).

En relación a las estructuras familiares hay dos elementos relevantes. Uno es el descenso en las tasas de fecundidad como resultado de la precarización laboral, sobre todo en sectores de medianos y altos ingresos, y el otro es el envejecimiento poblacional en la región, que incide en que sea una necesidad la atención a un grupo creciente de personas de la tercera edad (Arriagada, 2007).

Una política pública dirigida a la familia o políticas con "visión de familia" requieren de un enfoque integrador entre individuo y familia y familia e instituciones públicas. De esta manera, el desarrollo de niños, física y emocionalmente saludables requiere que la sociedad facilite que la familia no sólo acceda a los recursos materiales y a los servicios básicos para una adecuada calidad de vida.

De aquí es posible entender las políticas públicas hacia las familias como aquellas que se entienden como:“ conjunto de normas, procedimientos, programas y mecanismos públicos que operan sinérgicamente y producen como resultado la igualdad de mujeres y hombres tanto en la esfera pública como en la privada, es decir al interior de las familias en todas sus expresiones. En ese caso, se hace referencia tanto a políticas sociales tradicionales como la educación, la salud o la previsión social, pero también a políticas recientes como las políticas antiviolencia o de derechos reproductivos, están especialmente dirigidas a conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de mujeres y hombres.

2.3. Algunas consideraciones del marco legal del Derecho a la Salud

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido y de resultado, al Estado para que adopte derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

El contenido en el artículo 12 del citado Pacto impone al Estado Mexicano, sostiene por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga. De ahí que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado.

Tratándose de suicidio y su prevención y tratamiento, tanto el marco legal como las normas programáticas denominadas como programas sociales, no se debe pasar por desapercibido que el derecho a la salud mental se encuentra en estrecha relación con el derecho a la identidad, que como ya se dijo líneas arriba, es relevante para el individuo, en tanto, que le permite conocer su origen biológico para la debida formación de su personalidad.

La protección de la salud es un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado, ya que se estima que se define como un derecho fundamental, y que además está reconocido en el artículo 4º. Constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

No se debe perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual como una pública o social. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva, según se estableció en la interpretación del Alto Tribunal, otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

Por lo tanto el Estado tiene un interés de tipo constitucional en asegurar a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar. Por otro lado, en lo tocante al aspecto social o público del derecho a la salud, se tiene que este consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, lo cual como se verá en el presente capítulo, es el caso del suicidio, de acuerdo a las cifras estadísticas obtenidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. También el Estado debe establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.

Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar no sólo disminuir la cantidad de suicidios consumados, sino aquellos intentos que día con día se materializan en el país, para lo cual es menester el desarrollo de tales políticas públicas, que establezcan controles de calidad de los servicios de salud psiquiátrica y psicológica, así como la identificación de los principales problemas que afecten la salud pública mental del conglomerado social, entre otras.

De manera particular, el Gobierno de la Ciudad de México integra en algunos documentos básicos la inclusión de políticas sociales que atiendan la salud de la población socialmente vulnerada, para ello se pueden identificar los siguientes:

- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.
- Programa Sectorial de Salud. 2013-2018.
- Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión. 2013-2018.
- Programa de los Derechos Humanos del Distrito Federal. 2016.
- Ley General de Salud. 2007.
- .Ley de Salud del Distrito Federal. 2016.
- Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal. 2013.
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal. 2013.

3. EL CASO DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LAS CONDUCTAS AUTODESTRUCTIVAS: EL DIF CDMX GARANTE DEL DERECHO A LA SALUD

El suicidio es uno de los problemas de mayor impacto en la Salud Pública, un fenómeno complejo y multidimensional, que implica el acto de matarse a sí mismo. En él intervienen diversos factores que van desde lo político, económico y ambiental, hasta lo biológico, psicológico y sociocultural. La decisión de abandonar la propia vida es un reflejo de los conflictos profundos en los sujetos, cuyas peculiaridades se entretejen con su contexto.

Cerca de 1 millón de personas se suicidan cada año en el mundo (OMS, 2014). La tasa de estas muertes ha crecido a nivel mundial en un 60% en los

últimos 45 años, y se espera que para 2020 crezca en un 50%. Ello representaría 1.5 millones de personas que se quitan la vida al año (OMS, 2009b). Mientras en 1998 el suicidio constituyó el 1.8% de la carga mundial de morbilidad, se estima que para 2020 constituya el 2.4% en este mismo indicador (OMS, 2014ª). En Estados Unidos por ejemplo, de 1999 a 2014 la tasa de suicidio por cada 100.000, subió en mujeres de 4.0 a 5.8; y en hombres de 17.8 a 20.7 (Crosby, Caine, Hindman y Reed, 2015).

Respecto a su distribución en los grupos etarios, a nivel mundial el fenómeno ocupa la segunda causa de muerte en el grupo de 15 a 29 años de edad (OMS, 2014ª). No obstante, las investigaciones muestran que el fenómeno también tiene una alta incidencia en el grupo de personas mayores de 65 años (Reyes y Grás, 1999), (Guilbert y Sánchez, 2001). Consecuentemente, la revisión de la literatura muestra que la adolescencia y las personas mayores de 65 años, constituyen los grupos etarios donde más se ha investigado el tema (Alfaro, et al., 2010; Rojas, et al., 2010; Correa et al., 2011; Huerta et al., 2012).

El suicidio se ha colocado como parte del perfil epidemiológico de México, de 1970 al 2007 el suicido creció 275%. (Borges y col.2010). Actualmente el suicidio se desarrolla aceleradamente en el grupo de 15 a 29 años, constituyéndose en una de las primeras causas de muerte en este grupo de edad. En México, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (2015), del año 2000 al 2013 la tasa por cada 100.000 subió en mujeres de 1.1 a 1.7, y en hombres de 6.0 a 8.1.

Para los varones jóvenes mexicanos, la mortalidad por suicidio en el grupo de 14-19 años representa el 10.64% del total de las muertes por suicidio, el 15.40% del total de las muertes por suicidio se da en el grupo de 20-24 años y el 13.73% del total de las muertes por suicidio se da en el grupo de 25-29 años; en las mujeres, en el mismo orden, los porcentajes son 18.11%, 17.34% y 12.16% (Borges y col.,2010). Por cada cinco o seis hombres que consuman el suicidio hay una mujer: Las mexicanas registran más intentos por quitarse la vida, por cada seis hay un varón. El género tiene un peso fundamental en la salud mental de los sujetos, en el caso de las mujeres, la abnegación, restricción y represión que la sociedad les impone abre la posibilidad de padecer mayor sufrimiento mental.

El 73 por ciento de los intentos de suicidio ocurren en el hogar, el 12 por ciento en áreas públicas, el siete por ciento en la escuela y el cinco por ciento en la casa de un conocido.

Dentro de las causas que lo provocan, se indican diversos factores biológicos, psicológicos, sociales, ambientales y culturales. Entre ellos, destacan "las enfermedades mentales, especialmente la depresión y los trastornos por consumo de alcohol, el abuso de sustancias, la violencia, las sensaciones de pérdida y diversos entornos culturales y sociales". Entre los factores de riesgo que se indican son el aislamiento, salud precaria, baja autoestima, desesperanza, sentimientos de rechazo e incapacidad para resolver problemas.

Para los varones jóvenes, la mortalidad por suicidio en el grupo de 14-19 años representa el 10.64% del total de las muertes por suicidio, el 15.40% del total de las muertes por suicidio se da en el grupo de 20-24 años y el 13.73% del total de las muertes por suicidio se da en el grupo de 25-29 años; en las mujeres, en el mismo orden, los porcentajes son 18.11%, 17.34% y 12.16% (Borges y col.,2010).

Por cada cinco o seis hombres que consuman el suicidio hay una mujer: Las mexicanas registran más intentos por quitarse la vida, por cada seis hay un varón. El género tiene un peso fundamental en la salud mental de los sujetos, en el caso de las mujeres, la abnegación, restricción y represión que la sociedad les impone abre la posibilidad de padecer mayor sufrimiento mental.

Ciertas estadísticas vislumbran que la mayor parte de las personas que se suicidan tienen bajos ingresos, por ejemplo en 2005 de los tres mil 553 suicidios registrados, 515 personas trabajaban en actividades agrícolas o de pesca, 478 ocupados en la industria de la transformación (albañiles y obreros), y 336 eran oficinistas de bajo nivel, con bajas condiciones de seguridad social (CEIDAS, 2010). *La incidencia de suicidios ha sido mayor en los sectores de empleados con menores ingresos en relación a los grupos que alcanzan mejores sueldos.*

La violencia doméstica, la falta de sentido de pertenencia así como de apoyo social, constituyen factores de riesgo para cometer suicidio (OMS, 2014). Una investigación realizada en Zurich en 2009 con 421 casos de personas que solicitaron suicidio asistido, reveló que entre las principales causas para la solicitud además de problemas físicos y la pérdida de control de movilidad, estaban los sentimientos de soledad (Fischer, Huber, Furter, et al., 2009).

De acuerdo al INEGI, se aprecia que en el año 2013 el Distrito Federal ocupó el décimo segundo lugar en muertes por suicidio teniendo 10.5 % respecto a las defunciones generales de residencia habitual del fallecido. Mientras que en el año 2014 se ocupó el décimo tercer lugar teniendo un porcentaje de .5% más del total de muertes por suicidio respecto al año 2013.

Los antecedentes familiares de suicido forman potencialmente un riesgo eminente de comportamiento suicida. Las personas que han cometido tentativas de suicidio presentan riesgos elevados de tentativa de suicidio o de muerte por suicido, principalmente dentro de los primeros seis a doce meses siguientes a una tentativa. Los contextos socioeconómicos, educacionales y sociales de pobreza, así como las restricciones en la salud física, se relacionan además a comportamientos suicidas.

El intento de suicidio, junto al suicidio, son las dos formas más representativas de esta conducta, aunque no las únicas. El espectro completo del comportamiento suicida está conformado por la ideación de autodestrucción en sus diferentes gradaciones: las amenazas, el gesto, el intento y el hecho consumado. La ideación suicida abarca un amplio campo de pensamiento que puede adquirir. Aunque no se pueden prevenir todos los suicidios, una correcta evaluación

e intervención ante el riesgo de suicidio puede dar lugar a una reducción del riesgo en muchas personas. Por tanto, desde un punto de vista preventivo, es fundamental realizar una adecuada evaluación de las personas que acuden a los servicios de salud tras haber realizado un intento suicida, existen claras evidencias de que en dichos servicios no siempre se realiza una adecuada evaluación psicosocial. Una gran proporción de las personas que mueren por suicidio sufren una enfermedad mental.

"No se conoce quienes cometerán suicidio, pero se sabe que: 1) los depresivos; 2) los que han intentado el suicidio; 4) los que amenazan con suicidarse o tienen un plan suicida; 3) los parientes de quienes han cometido suicidio; y 5) los sujetos vulnerables en situaciones de crisis, tienen un mayor riesgo suicida que la población general (Barrero, 2008)". Según los datos aportados por la OMS, la carga de trastornos mentales sigue aumentado y tiene enormes repercusiones en la salud, de igual forma importantes consecuencias sociales, económicas y para los derechos Humanos.

Se estima que los desórdenes mentales y neurológicos afectan en el mundo a unos 700 millones de personas, la mayoría de las cuales no cuentan con la atención psicológica adecuada. Aproximadamente unos 350 millones de personas en el mundo padecen depresión; 90 millones conviven con un desorden de abuso de sustancias; 50 millones padecen epilepsia; y 35,6 millones sufren Alzheimer y otras demencias.

La mayoría de los suicidios acontecen en las familias menos preparadas para identificar las señales suicidas, lo que imposibilita la realización de las acciones preventivas oportunas, se considera a la familia el eslabón central en la prevención del suicidio. Por este motivo, estrategias nacionales como el Plan Nacional de Prevención del Suicidio para Uruguay 2011-2015 (2011), la Estrategia Nacional de Prevención del Suicidio en Estados Unidos de América (2012), el Plan Nacional de Prevención del Suicidio en Chile (2013), así como las recomendaciones de la OMS (2014), brindan énfasis a la necesidad de que las familias aprendan a reconocer las señales de alarma, y eviten la estigmatización de sus miembros.

De ahí que las dinámicas familiares tienen algunas causalidades del suicidio en ciertos grupos etarios. De igual forma, la discriminación y estigmatización familiar, pueden incidir en la búsqueda de ayuda por parte de los integrantes, y en las posibilidades de recibir apoyo emocional por parte de otros actores sociales (OMS, 2014).

El peso que cobra la familia como ámbito de actuación específico en la prevención de las conductas autodestructivas, obliga a las instituciones y al Estado a otorgarle los recursos necesarios para cumplir adecuadamente con esta función con el afán de desarrollar un bienestar. Fijados en este marco interpretativo, emerge la necesidad de establecer políticas en salud integrales y multisectoriales, bajo un abordaje interdisciplinario, en el marco de los derechos humanos, y la perspectiva de género, impulsando estrategias que involucren a

la familia, la comunidad, las instituciones la academia y los diferente órdenes de gobierno, basados en la promoción de la salud mental, la identificación temprana, la prevención, la atención de los trastornos mentales. Establecer acciones eficaces para luchar contra el estigma, difundir información sobre los mitos y prejuicios en torno al suicidio y la salud mental.

Se ha restado preocupación al ascendente tema del suicidio, ha pasado inadvertido este problema de Salud Pública; así como una inadecuada financiación y escasas oportunidades de implementación de políticas hacia la salud mental. Por tanto es tarea de toda la sociedad, de sus instituciones y organizaciones, colaborar entre sí para reducir esta causa de muerte. La decisión de terminar con la propia vida representa una de las manifestaciones más profundas de las dificultades en los sujetos, cuyas peculiaridades se entretejen con su contexto; la mayoría de los casos engloba conductas que no son idénticas entre sí. En otros términos cada sujeto suicida tiene sus propios argumentos, construye significados influidos por sus problemas externos.

En la comprensión del suicidio, no puede desligarse la condición socio cultural, tampoco la subjetividad de un sujeto, es la expresión de su cultura y la cultura es subjetividad singularizada, se expresa en las interacciones, en las conductas. Bajo ese planteamiento, se puede decir, "los trastornos psíquicos expresan en sus síntomas las condiciones sociales de vida, dentro de los parámetros simbólicos de la cultura "[…] la locura, marginalidad, exclusión social, pobreza, desamparo, son aspectos que siempre se aúnan para generar el destino del sufrimiento mental".

Actualmente esos padecimientos que a veces están ligados al dolor y sufrimiento humano, resultado del choque con la realidad, se interpretan como un malestar necesario de intervenir médicamente, se busca "medicalizar la vida", Para Galende (2008)," la nueva civilización médica aparta el dolor de todo contexto subjetivo o intersubjetivo con el fin de neutralizarlo mediante una solución […] en demanda de atención sanitaria […] esos sentimientos ya no son experimentados como naturales y adaptativos, sino recodificados como patológicos.

Recogiendo tales preocupaciones, el diseño de una política pública que pretenda disminuir la incidencia de las conductas autodestructivas, debe partir de una conceptualización, comprensión y explicación de la muerte voluntaria a partir de la deconstrucción del paradigma dominante: fundado en explicaciones biológicas e individuales, aunque, no se trata de negar o desaparecer lo biológico de cada sujeto, más bien debe pretender integrar el contexto social en el que se desenvuelve, es decir los determinantes sociales que lo envuelven

3.1. Antecedentes: Planes y programas en el orden internacional

La OMS recomienda la elaboración y aplicación de estrategias de prevención del suicidio, y en el año 1969, donde publicó un documento donde reconocía la importancia de encuadrar la prevención del suicidio en el campo de la salud

pública y la necesidad de establecer centros de prevención del suicidio a nivel nacional y local. Fue hasta el año de 1999, que la OMS lanzó un programa de prevención del suicidio: el programa denominado como SUPRE (Suicide Prevention). A partir del cual, se editan diferentes publicaciones que, sin duda, conforman la mejor documentación sobre prevención, intervención y postvención en conducta suicida.

Este programa definió lineamientos generales de actuación tales como:

1. Reducir el acceso a los medios para suicidarse (pesticidas, medicamentos, armas de fuego, etc.).
2. Tratar a las personas con trastornos mentales: depresión, alcoholismo o esquizofrenia.
3. Seguimiento de los pacientes que han cometido intentos de suicidio
4. Promover la pronta identificación, evaluación, tratamiento y derivación de personas con riesgo de conductas suicidas para el cuidado profesional.
5. Apoyar el establecimiento de un sistema de recopilación de datos
6. Promover la conciencia pública.
7. Mantener un programa de capacitación integral para los guardianes identificados.
8. Adoptar protocolos culturalmente adecuados para la comunicación pública de los acontecimientos suicidas.
9. Promover acceso a servicios integrales para las personas en riesgo o afectadas.

Por otro lado, la OMS elaboró una serie de documentos dirigidos a profesionales y grupos sociales particularmente relevantes para la prevención del suicidio:

1. Médicos generales y profesionales de atención primaria.
2. Profesionales de los medios de comunicación.
3. Docentes y demás personal institucional, orientadores psicopedagógicos.
4. Funcionarios de prisiones.
5. En el trabajo.
6. Respuesta de primera línea (bomberos, policías y socorristas)
7. Supervivientes de un suicidio.

El suicidio es un problema grave que causa inconmensurable dolor y sufrimiento a un sinnúmero de individuos y familias, por cada persona que muere por esta causa, otros 30 lo intentan, por tal razón en la comunidad europea se han diseñado estrategias como: a) EAAD (European Alliance Against Depression; b) Eurogenas (European Regions Enforcing Actions Against Suicide y c) OSPI Europe (Optimizing Suicide Prevention Programs and their Implementation

in Europe. Siguiendo los referidos lineamientos internacionales dictados por la OMS, el gobierno de la Ciudad de México, a través del Sistema Integral de la Familia, asumió el compromiso de implementar en colaboración de la sociedad civil, una respuesta sistemática para la prevención de la conducta suicida a través de un plan de acción que contribuya a disminuir su incidencia. Por medio de un esfuerzo conjunto y en forma sinérgica se establecieron algunos objetivos, para promover la toma de conciencia sobre la importancia del suicidio como causa de muerte.

El Plan Estratégico para la Prevención del Suicidio en la Ciudad de México: Lo mejor de la Vida eres tú, fue presentado en junio de 2014, el planteaba; promover la toma de conciencia sobre la importancia del suicidio como causa de muerte. Considerar la prevención del suicidio como una estrategia global en la que deben involucrarse los individuos, la familia, la comunidad. Esta primera fase, se inició con asociaciones civiles especializadas en temas de suicidología.

En esa primera propuesta la directriz buscaba reforzar políticas y estrategias integrales y multisectoriales referentes a la promoción de la salud mental, la identificación temprana, la prevención, la atención de los trastornos mentales. Establecer acciones eficaces para luchar contra el estigma, difundir información sobre los mitos y prejuicios en torno al suicidio y la salud mental.

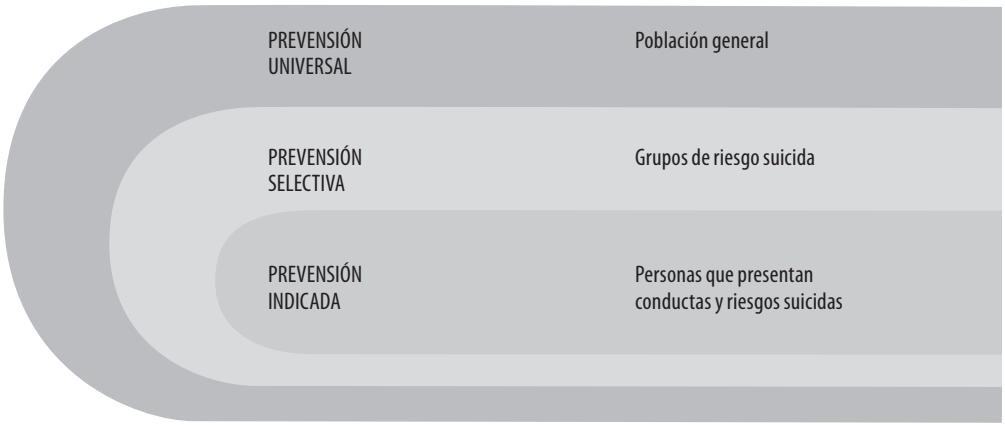
Lo Mejor de la Vida Eres Tú, surgió como un plan entre el Sistema Integral para la Familia y (DIF- CDMX) en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, posteriormente en el año 2017, emerge una acción institucional que fue sustituida por el Poder de Vivir, actualmente se presenta la campaña Like a la vida, el suicidio no aplica", una campaña en redes sociales dirigida a los menores.

4. EL PLAN ESTRATÉGICO PARA LA PREVENCIÓN DEL SUICIDIO: LO MEJOR DE LA VIDA ERES TÚ

El programa "Plan estratégico para la prevención del suicidio: 'Lo mejor de la vida eres tú'" es un proyecto enfocado a canalizar casos en poblaciones con problemas de vulnerabilidad social, de las cuales Milpa Alta, Xochimilco, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Cuauhtémoc son las delegaciones con mayor número de suicidios en el Distrito Federal. , bajo un enfoque sistémico y multisectorial, con otras instituciones del gobierno de la Ciudad de México y con el acompañamiento y coordinación de organizaciones de la sociedad civil, especializadas en Suicidiología (OnG).

Esta estrategia se formuló bajo los esquemas teóricos de la salud colectiva, con mayor énfasis en los determinantes sociales de la salud, partiendo de las características socioculturales de la población de la Ciudad de México, retomando los principios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como de los principios básicos de la prevención primaria, secundaria y terciaria.

Tabla 1. Fases de Prevención del Suicidio



Fuente: elaboración con base en metodología del Salud Pública. Véase (Suicidios, Manual de Prevención, Intervención y Postvención de la conducta suicida.

> El sustento teórico establecido en esta primera propuesta supone como punto de partida: "*La globalización está alterando profundamente la forma de trabajar la vida cotidiana, estructuras sociales, familiares y relaciones interpersonales. Se imponen patrones de conducta, consumo, (hedonismo) valores y normas sociales que deben ser aceptadas por las sociedades en tanto representan los marcos de "normalidad" que deben ser aceptados socialmente. [….] Por lo que entonces la salud mental, que el pensamiento médico dominante sostiene, es establecer como "normal" a una persona en razón de su buena adaptación a ese modelo social. En palabras de Norberto Elías, (1987) "en la sociedad civilizada ningún ser humano viene civilizado al mundo y el proceso civilizatorio individual que se le impone es una función del proceso civilizatorio social general*" (Martínez 2015).

Por esta misma razón se tenía como premisa central: Sensibilizar a las familias y las comunidades sobre la necesidad de facilitar la expresión de las emociones, reconocer las señales de alarma, y evitar la estigmatización de las personas que atentan contra su vida.

Apoyar a las comunidades para que aprendan a identificar sus propios recursos para responder a situaciones de crisis y canalizar los casos de personas en riesgo de atentar contra su vida.

El objetivo general se estableció en implementar un conjunto de acciones de prevención, detección, intervención y postvención para las personas que se encuentran en situación de riesgo suicida, enmarcadas en un enfoque

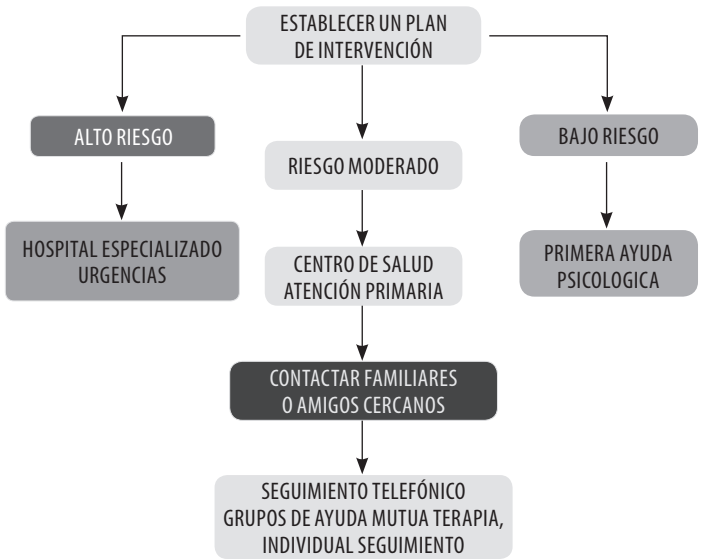
interdisciplinario e interinstitucional y con la participación comunitaria. Entre los objetivos específicos que se establecieron se destacan:

1. Formar a profesionales de la salud mental para evaluar y derivar a personas con un perfil suicida.
2. Sensibilizar a los servidores públicos de las instituciones participantes sobre la conducta suicida.
3. Identificar grupos de riesgo.
4. Brindar apoyo institucional y social a las personas en riesgo o afectadas.
5. Brindar atención psicológica a personas con ideación e intento suicida.

La población objetivo: Niños, Mujeres Víctimas de Violencia por parte de su pareja, Jóvenes, Adultos Mayores, población socialmente vulnerable, población Adicta. El plan de acción se basa en cinco ejes:

a) Formación, Capacitación y Reorientación de Recursos Humanos para el Abordaje de la Prevención de suicidios.
b) Promoción de la Salud Mental y Prevención del suicidio en la Comunidad.
c) Detección.
d) Atención e Intervención.
e) Desarrollo e Implementación de un Sistema de Información.

Gráfico 1. Plan de Intervención



Fuente: elaboración propia, con apoyo del DIF-CDMX (2015).

Dentro de los valores establecidos se destacan los aspectos éticos y, buscando erradicar las violaciones de los derechos humanos de las personas que sufren de trastornos mentales., apegados a la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y a otros instrumentos de derechos humanos.

Particularmente se abre una línea de intervención en incluir la perspectiva de género en el sufrimiento mental: el género tiene un peso fundamental en la salud mental de los sujetos, en el caso de las mujeres, la abnegación, restricción y represión que la sociedad les impone abre la posibilidad de padecer sufrimiento mental. Se han constatado que ciertas características de la identidad femenina, asociadas a dependencia emocional, alta emotividad y pasividad contribuyen a la sintomatología. Integrar las perspectivas de género implica considerar las diferentes necesidades de la mujer, y los hombres, abordar la influencia de los factores sociales, culturales y biológicos en los resultados sanitarios. La Gráfica 1 muestra el Modelo de intervención en grupos de riesgo. Con base en estrategia de los Mejor de la vida.

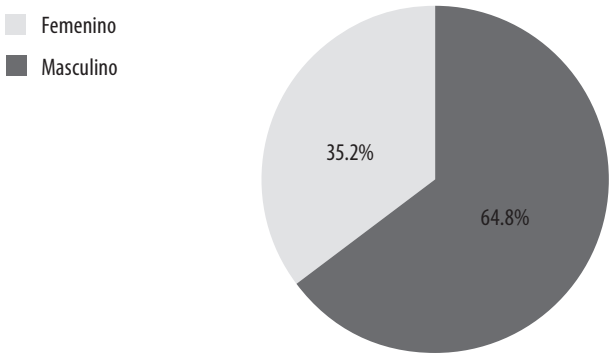
A fin de promover la salud y prevenir el suicidio, esta fase cumplió con la implementación de diversas acciones:

I. Formar a servidoras y servidores públicos del DIF-DF por medio de talleres para que puedan identificar, detectar y canalizar a personas con perfil suicida
II. Campaña mediante trípticos y carteles se brindó a la población información sobre el suicidio, la importancia del diagnóstico y el tratamiento oportuno,
III. Atención psicológica y/o apoyo social o institucional dirigidas a los adolescentes, mujeres, hombres y personas de la tercera edad con la finalidad de que estén en condiciones de afrontar crisis que pongan en riesgo su vida.
IV. En el marco del día Mundial para la Prevención del Suicidio (10 de Septiembre)se organizaron dos Congresos, para proporcionar a los profesionales de las áreas social y de salud, las herramientas necesarias para detectar y orientar una persona cuando presenta síntomas que pueden orillarla al suicidio. Día Mundial de la Prevención del Suicidio
V. Se llevaron a cabo grupos focales orientados a los familiares que presentaron intento suicida
VI. Visitas domiciliarias. En esta fase se brindó seguimiento y canalización de niños, niñas y personas mayores que mostraron ciertas señales como depresión, intentos de suicidio previos e ideación suicida
VII. Con el convenio de colaboración con el Consejo Ciudadano, de la Ciudad de México se brinda la ayuda a través de la línea telefónica, misma que atiende las 24 horas, los 365 días del año con abogados

y psicólogos especializados en el tema y capacitados para brindar intervención en crisis.

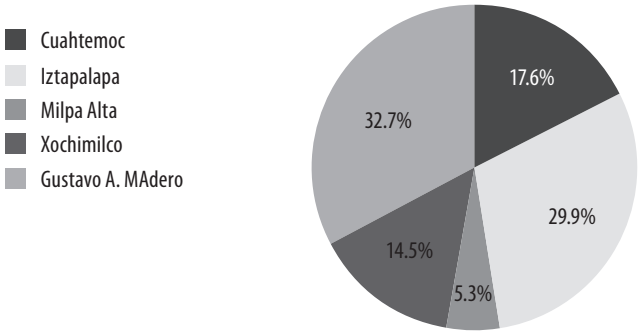
VIII. Se aplicaron 6000 encuestas en las delegaciones Cuauhtémoc, Milpa Alta, Xochimilco, y Gustavo A. Madero Iztapalapa, Las encuestas recabadas se clasificaron en dos para su análisis: adultos y niños, cabe mencionar que el rango de edad en niños abarcó de los 4 a 18 años. Del total de encuestas analizadas, 4000 fueron para adultos y 2000 para niños. En el análisis de datos para el caso de los adultos, se presentaron 763 casos con conducta suicida, de esas de esas 514 fueron mujeres y 249 hombres, 471 personas han pensado en quitarse la vida. (Véase anexo de graficas).

Gráfico 2. Distribución de la población total de adultos estudiada según sexo



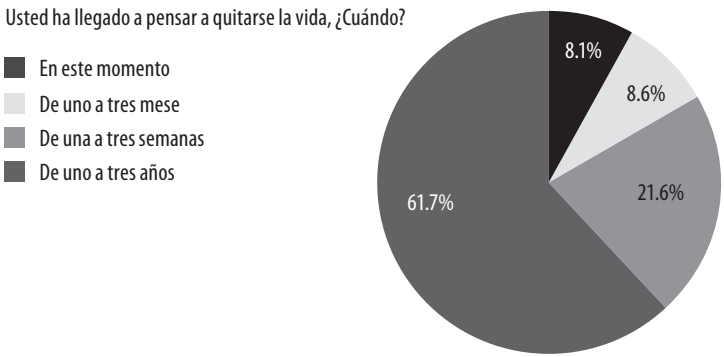
Fuente: elaboración propia (2015).

Gráfico 3. Distribución de la población total de adultos estudiada según delegación



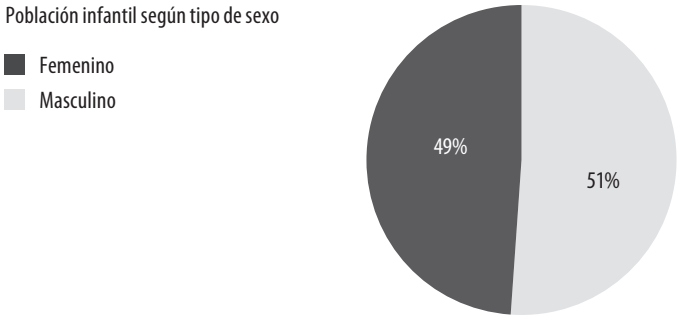
Fuente: elaboración propia (2015).

Gráfico 4. Distribución porcentual de la ideación suicida en adultos



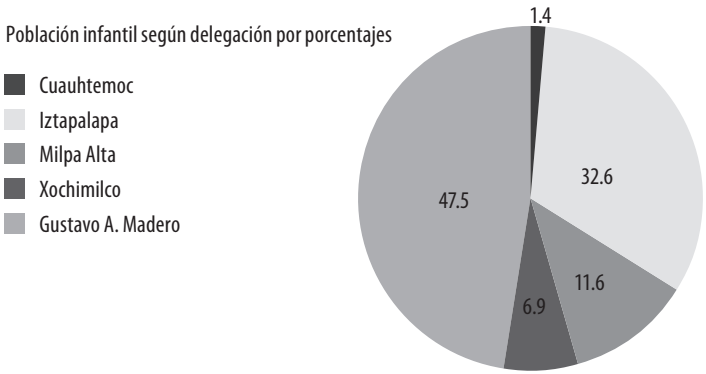
Fuente: elaboración propia (2015).

Gráfico 5. Distribución de la población infantil total estudiada según sexo



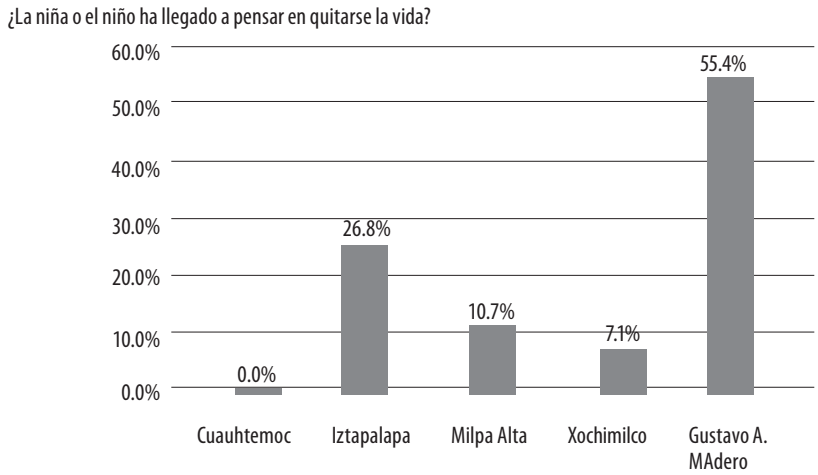
Fuente: elaboración propia (2015).

Gráfico 6. Distribución de la población infantil estudiada según delegación



Fuente: elaboración propia (2015).

Gráfico 7. Distribución porcentual de la ideación suicida infantil según delegaciones



Fuente: elaboración propia (2015).

I. Se contribuyó con la obra teatral Sánchez Huerta que fue vista por 3 mil 333 derechohabientes. de los programas: Becas escolares, Educación Garantizada (FIDEGAR), Niños Talento, Centros Comunitarios y Madres Solas. Se invitó a diversas entidades como la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, INMUJERES, el Instituto de la Juventud de la CDMX, el Consejo Ciudadano de la CDMX y la Empresa ID Médico Estomatológica. Se llevaron un total de 24 teatro debates; Se han brindaron 63 orientaciones; 6 solicitudes de pláticas o talleres y, 18 canalizaciones; representando el 2.6% de la población asistente.

5. EL PODER DE VIVIR

Esta estrategia surge en 2017 que tiene en esta fase la Prevención, Atención y Postvención del Suicidio. "Esta estrategia surge ante la necesidad de prevenir y atender de forma integral no solo a la persona que tiene conductas suicidas sino también a sus familiares y amigos".

Desde una política dirigida al bienestar de la familia garantizar a toda niña, niño, adolescente, mujer y hombre, el derecho a una vida plena, a tener una buena salud emocional dentro de un entorno saludable libre de violencia y discriminación. A través de distintas acciones se busca desarrollar y potencializar en toda la población los factores protectores necesarios para hacerle frente al suicidio.

En el 2017 el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa presentó *la Campaña para la Prevención del Suicidio para Redes*

Sociales "Like a la Vida, el suicidio no aplica, su objetivo ha sido brindar herramientas y estrategias que previenen el desarrollo de conductas suicidas. La campaña "Like a la Vida, el suicidio no aplica", del Sistema DIF de la Ciudad de México, se deriva de la estrategia "El poder de Vivir" que en un principio se denominó "Lo mejor la Vida eres Tú", acciones con las que la institución, desde el 2014 de manera permanente, el tema del suicidio.

En esta acción transversal e institucional, la Secretaría de Educación (SEDU) y el Consejo Ciudadano de la CDMX sumaron esfuerzos con el DIF en esta Capital Social para el desarrollo y difusión de la campaña. Por tal motivo, las acciones de la primera de las tres etapas de "Like a la Vida, el suicidio no aplica",

a) Se realizara a través de mensajes informativos en Facebook y Twitter. Las cuentas @LikeALaVida y @LikeALaVidaDIF fueron distribución de mensajes e infografías para sensibilizar y concientizar a la población; especialmente a los jóvenes. El objetivo es impactar a un millón de habitantes de la CDMX.
b) La segunda etapa de la campaña se pretende sea difundida en los "Desayunos Escolares" del DIF CDMX que diariamente son entregados a alrededor de 700 mil niñas y niños. A través del programa "SaludArte" la Secretaría de Educación también difundirá información sobre el suicidio a alrededor de 15 mil estudiantes. De esta forma se logrará a un total de 715 mil impactos.
c) Asimismo, con la ayuda del Sistema de Transporte Colectivo Metro y Metrobús, se conseguirá promover una cultura de prevención alcanzando un impacto de otro millón de habitantes.
d) En la tercera etapa, se tiene planeado realizar foros, talleres, conferencias y la difusión de material impreso dentro de los 56 Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), los 35 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) y los 1,300 Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) del DIF CDMX. Esta difusión alcanzaría a un 1millon más de personas.
e) El DIF CDMX creó la página web likealavida.cdmx.gob.mx; donde pueden consultarse temas como el suicidio, factores de riesgo a nivel individual, familiar y social, factores protectores, mitos en torno al suicidio, señales de alerta, pautas generales de actuación familiar, servicios de ayuda y orientación, los objetivos de la campaña y la Estrategia Preventiva, de Atención y Postvención "El Poder de Vivir"; a fin de concientizar y sensibilizar a la población de la CDMX, en el tema del suicidio.
f) En la marcha del orgullo LGBTTTI, (2017) personal del DIF CDMX compartió información de la Campaña "Like a la Vida, el suicidio no aplica", logrando sensibilizar .a 4500 personas y repartir 3,500 stickers con el logo de la campaña.

g) Alrededor de 3,500 personas de todas las edades, desde niños hasta mayores de 65 años, con y sin discapacidad dejaron su huella o algún mensaje en el mural "*Like a la Vida, el Suicidio no aplica*" del DIF CDMX.

La campaña *Dale like a la vida está* orientada en brindar las herramientas y estrategias para conocer los factores de riesgo, los protectores, los mitos en torno al suicidio, las señales de alerta, los servicios de ayuda y orientación a los que se puede acudir con toda confianza en la ciudad.

Es importante identificar pautas de actuación familiar y la formación de redes de apoyo, crear conciencia y sensibilización sobre el riesgo suicida y la desmitificación del mismo, que los padres aprendan a identificar signos de alerta en sus hijos, si han expresado algo o registrado algún cambio de comportamiento.

Cuando una persona se suicida, afecta a toda la familia, Se trata de hacer visible el suicidio, que las familias repriman esa emociones. Culpas y sentimientos que provoca tras una muerte voluntaria y ello permite desmitificarlo. De acuerdo con el DIF, CDMX de 2014 a la fecha, 17 mil personas han recibido atención a través de psicólogos especialistas en suicidio del DIF-CDMX. En tanto en el 2017 han sido mil 120 las atendidas.

La OMS (2014) indica que en 28 países tienen hoy estrategias nacionales de prevención del suicidio. El Día Mundial para la Prevención del Suicidio, organizado por la Asociación Internacional para la Prevención del Suicidio, se conmemora a nivel mundial el 10 de septiembre de cada año. Además, se han establecido muchas unidades de investigación sobre el suicidio y se dictan cursos académicos centrados en el suicidio y su prevención. Para proporcionar ayuda práctica, a fin de mejorar la evaluación y el manejo de los comportamientos suicidas se está recurriendo a profesionales de la salud no especializados, se han establecido en muchos lugares grupos de apoyo mutuo entre familiares de suicidas, y voluntarios capacitados están prestando ayuda y orientación en línea y por teléfono.

En esa directriz, la salud mental tiene posee una importancia en lo concerniente al bienestar personal, las relaciones familiares y en las contribuciones a la sociedad. Se asocia con el desarrollo de las sociedades y los países. La pésima salud mental y la pobreza interactúan en un círculo dañino, la mala salud mental admite un obstáculo a la capacidad de aprender y de ocuparse productivamente de la economía; en tanto, la pobreza acrecienta el riesgo de mayor sufrimiento mental.

En esa idea, para Galende (2008) "la situación de la salud mental hoy en el mundo no puede ser entendida sino se aborda en un contexto más amplio, que es el de las profundas transformaciones y cambios que se han producido en los últimos años. Si uno quiere comprender cualquier fenómeno en su intimidad hay que pensarlo siempre en función del contexto del cual forma parte".

De acuerdo con la exigencia conceptual del bienestar actual, multívoco y tornasolado [16]como lo expresa G. A. Ritter, refiriéndose al grado en que se han satisfecho las necesidades humanas fundamentales como empleo, ingresos, educación, salud, vivienda y servicios públicos, e igualmente, aspectos como la seguridad social, la cultura y las posibilidades de participar en la toma de decisiones.[17], [18].

6. CONCLUSIONES

Las políticas públicas y de bienestar social se centran desde el diseño en la resolución de problemas que embargan a las sociedades, se parte del profundo análisis situacional del contexto y de las condiciones de vida de la comunidad, es un mecanismo participativo de decisiones conjuntas con objetivos y criterios unificados, implementados como un proceso holístico regido por un trabajo de diagnóstico investigativo precedente por medio de una tarea teórico-práctica.

Bajo estas directrices, se centra la atención en señalar a la familia como núcleo social y como espacio de bienestar, debe poseer un lugar primordial en la formulación de las políticas sociales, encaminadas a atender situaciones de pobreza y de profunda vulnerabilidad social, orientadas en asegurar el bienestar de sus diversos miembros, bajo un carácter transversal, de derechos humanos, integral y con enfoque de género.

Las políticas dirigidas hacia las familias deben tener un enfoque de derechos sociales, donde el Estado se convierta en el garante de su acatamiento y de la seguridad y bienestar de la población, así como orientarse a la protección social.

Las familias, aún bajo la diversidad que existen en las sociedades contemporáneas, es el espacio de socialización primaria, para entender el proceso de salud - enfermedad y los cuidados, representa el primer contexto social que acoge al individuo e interviene en primera instancia en su inmersión social en el contexto sociocultural, Es el primer agente de la transmisión cultural. Por lo anterior, es necesario apuntar que los asuntos de la salud están vinculados con los asuntos políticos, es decir con las decisiones colectivas e individuales y por consiguiente con las relaciones de poder, que definen los cursos de vida de los grupos sociales y sus procesos de salud y enfermedad y atención.

La salud y la enfermedad reflejan un tipo de sociedad, están ligadas a los modos de vida, a la distribución desigual de los recursos económicos. El sujeto

---

[16] G. A. Ritter en JIMENEZ Franco, Emmanuel. El estado de bienestar: orígenes, alternativas y nuevas perspectivas.

[17] ALVAREZ R, Adolfo. de Proyectos de Bienestar Social: un enfoque estratégico. El bienestar social, Cáp. 1

[18] REINA De Zuluaga, Julia. Diseño de Proyectos de Bienestar Social. Proyectos de bienestar social en el desarrollo de un país

actual está experimentando la dificultad de remediar en el terreno de su vida personal conflictos y contradicciones producidos en la sociedad globalizada.

Los cambios sociales y económicos se han traducido en el surgimiento de individuo con un mayor desentendimiento por lo social, bajo la: imposibilidad de encontrar un trabajo o desinterés, antipatía familiar, crisis de creencias crisis de identidad, etc. Todos estos elementos operan e interactúan de diferente modo en cada escenario local, constituyéndose nuevos modos de vida social, nuevas formas de comportamiento, de sociabilidad, generando valores propios de una sociedad de consumo, donde predomina el individualismo, la competencia, subjetividades que propician sufrimiento mental y malestar en el sujeto, ello lleva a la emergencia de depresión, inseguridad, angustia, desesperanza y miedo. Estos acontecimientos impactan en la subjetivad de los individuos, por lo que la formulación de una estrategia de prevención e intervención de un problema de salud pública en ascenso como es la muerte por mano propia, representa un reto para la política pública, puesto que se tiene que atravesar los umbrales del estigmas y de los prejuicios sociales al interior mismo de los entes encargados de brindar protección a la sociedad.

Para el caso de las estrategias de prevención de conductas autodestructivas "*Lo Mejor de la Vida eres tú y el Poder de Vivir,* implementados por el Sistema Integral de la Familia (DIF – CDMX), responden a la necesidad de atender un asunto de salud pública que está incrementándose en México, se convierte en una de las primeras acciones de impacto en el territorio nacional, que puede considerarse pionera por su diseño y conceptualización del ´fenómeno en cuestión, al respecto se pueden destacar algunos elementos que lo caracterizan:

a) Se ha formulado bajo los determinantes sociales de la salud, atendiendo el marco legal del derecho a la salud, y teniendo como eje central a la familia para garantizar no sólo el bienestar social si no emocional y psicológico.
b) Estas estrategias responden a un enfoque holístico, intersectorial, interdisciplinario e interinstitucional, que ha servido de referente en el diseño de una acción institucional que busca la prevención y atención de las conductas autodestructivas por medio de diversas acciones establecida desde un esquema que abarca la prevención primaria, secundaria y tercería.
c) Esta estrategia sienta sus bases en la promoción de la salud mental, involucra a la familia, como núcleo central, para la socialización de los factores de riesgo, de protección, las señales de alarma, y la desmitificación.
d) Trasciende el pensamiento hegemónico biomédico, al ser implementado y coordinado por una instancia que no corresponde directamente a los sistemas sanitarios, ello ha permitido el acercamiento con la comunidad.

Si bien se pueden identificar varios programas en otras entidades federativas, puede decirse que el modelo implementado por el DIF-CDMX, tiene un enfoque

suis *generis* porque es complementado con la participación directa de organizaciones civiles especializadas en la suicidología y otras instancias del Gobierno de la Ciudad de México. Incorpora una serie de intervenciones que atiende el fenómeno en sus diversas dimensiones, no solo limitándose a atender las patologías mentales (la gran mayoría interviene en un modelo unicausal, es decir en la atención de las patologías mentales, sobre los factores asociados por ejemplo la depresión) si no que mira al individuo adentro de todo contexto social, familiar, etc.

La estrategia de prevención de conductas autodestructivas implantadas por el Gobierno de la Ciudad de México, por medio del DIF- CDMX, es un compromiso en pro de superar las brechas en salud mental. El plan puesto en marcha desde 2014, abandona en su diseño e implementación la concepción biológica del individuo y del suicidio, no se centra exclusivamente a partir de la asociación de ciertas variables y determinar una causalidad, más bien mirar los fenómenos biológicos al interior de sus contextos sociales y revisar las continuas relaciones entre lo social y lo biológico en múltiples niveles (Diez, 2004)

A nivel nacional se pueden identificar algunos programas de prevención de suicidio, por lo general, incorporan una intervención encaminada a atender algún factor de riesgo, por mencionar: adicciones Detección y tratamiento de la depresión / otras enfermedades mentales, por lo que no todos cuentan con una estrategia sistemática de su causa y efecto e integral. De tal forma que contribuir en mejorar la salud de la población, de las familias, permite superar la inequidad, la discriminación y la exclusión que viven los grupos de mayor vulnerabilidad, ya que ellos requieren de la asistencia social, la participación interinstitucional, para incidir en los determinantes sociales, disminuir las inequidades y desarrollar un bienestar social. Dado lo anterior resulta necesario apuntar que atender el sufrimiento mental desde los determinantes sociales conlleva a mejorar también el bienestar de los miembros de la sociedad y su calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia CYTA (2007). Entrevista a Emiliano Galende, en https://notisam.wordpress.com/2007/09/07/entrevista-a-emiliano-galende-especialista-en-salud-mental/

Álvarez R., Adolfo. de Proyectos de Bienestar Social: un enfoque estratégico. El bienestar social, Cáp. 1

Ardila, Sara (2009). El apoyo familiar como uno de los pilares de la reforma de la atención psiquiátrica Consideraciones desde una perspectiva psicosocial Sara Ardila Gómez. Rev. Colomb. Psiquiat, pp. 114- 125.

Arias, Adalberto, y Herazo, Edwin (2015). Asociación entre desigualdad y tasa de suicidio en Colombia (1994-2013), Revista Colombiana de Psiquiatría, núm. 1, pp. 28-32.

Arriagada, Irma (2007). Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros. CEPAL.
Asociación Psiquiátrica de América Latina, 2004, Guía Latinoamericana de Diagnóstico Psiquiátrico, México.
Asociación Americana de Psiquiatría, 2013, Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (5 ª ed.). Arlington, VA, American Psychiatric Publishing.
Berge, A. (1981). ¿Con qué mundo se enfrentan nuestros hijos? Madrid: Narcea.
Beriain, Josetxo (2008). Aceleración y tiranía del presente. La metamorfosis en las estructuras temporales de la modernidad, Barcelona, Anthropos Editorial.
Blanco, Amalio y Díaz Darío (2005). El bienestar social: su concepto y medición, Psicothema, núm. 4, pp.582-589, en: http://www.psicothema.es/pdf/3149.pdf
Bonaldi, Pablo (2010). "Desintegración social y muertes violentas en los países de la Unión Soviética" Psicodebate, Psicología, Cultura y Sociedad, núm.2, pp. 3-22.
Borges, Guilherme; Orozco, R; Mora, E. (2012). "Índice de riesgo para el intento de suicidio en México", Revista Salud Pública, núm.6, pp.595-606.
Borrego, C. (1997). "Narraciones televisivas y modelos ideológicos de socialización". Cultura y Educación, 5, 45-68.
Bourdieu, Pierre (2003). Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal, Barcelona, Anagrama.
Breilh Jaime (1996). El género entre fuegos. Inequidad y esperanza, Quito, Ediciones CEAS.
_____, (2013). "La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva)", Revista Facultad Nacional de Salud Pública, núm. 31, pp. 1-14.
Burín Mabel (2007). Trabajo y parejas: impacto del desempleo y de la globalización en las relaciones entre los géneros. En: María Guzmán y Olivia Guerrero (Coord.). Reflexiones sobre masculinidades y empleo (pp.59-80). México DF. UNAM.
Calvo Yurién; Prado, J; Escobar, J; Núñez, E; García, A y Barreto, E. (2013). "Factores de riesgo asociados al suicidio en el municipio Sancti Spíritus en el quinquenio 2005-2009", Revista Finlay, núm. 3, pp.58-65.
Cole, M. (1984). "La zona de desarrollo próximo: donde cultura y conocimiento se generan mutuamente". Infancia y Aprendizaje, 25, 3-17.
Comisión para la Prevención del Suicidio (2015). Guía para el desarrollo de un Protocolo Uniforme para la Prevención del Suicidio.
Crosby, Alex; Caine, E; Hindman, J y Reed, J. (2015). Preventing Suicide: A comprenhensive Public Health Approach, en: http://www.cdc.gov/cdcgrandrounds/archives/2015/september2015.htm
Case, Anne, y Deaton, Angus (2015). Suicide, age, and wellbeing: an empirical

investigation, en: http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Suicide%20aging%20and%20wellbeing%20boulders%20revised%20June%208%202015.pdf
Departamento de Salud y Servicios Humanos (2012). Estrategia Nacional de Prevención del Suicidio.
Durkheim, Emile (1983). El suicidio, México D.F, UNAM.
Esping-andersen, Gösta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Brasil: Blackwell.
Facio, Marco y Astorga, Ricardo (2013). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? En: http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
Fermoso, P. (1994). Pedagogía Social. Barcelona: Herder.
Ferrés, J. (1996). Televisión subliminal. Socializaciones mediante comunicaciones inadvertidas. Barcelona: Paidós.
Ferrés, J. (2000). Educar en una cultura del espectáculo. Barcelona: Paidós.
Freire, P. (1971). La educación como práctica de la libertad. Montevideo: Tierra Nueva.
Froufe, S. (1995). "El protagonismo de la familia ante la transmisión de los valores sociales". Documentación Social, 98, 61-71.
Figuerero, Darío, y Tetelboin, Carolina (2005). Las condiciones de la política social en América Latina en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204404
Fischer, Susanne, Huber, C; Furter, M; Lorenz, I; Romy, M; Schwanzenegger, Ch; Ziegler, S, y Bosshard, G. (2009). "Reasons why people in Switzerland seek assisted suicide: The view of patients and physicians". Swiss WKLY, núm. 139, pp. 333-38.
Francis, Sherin (2013). A Study of poverty and Shame Related Suicides in Kerala, India. [Tesis de Maestría], Faculty of Social Sciences, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences.
Fuenmayor, J. 2014. Política pública en América Latina en un contexto neoliberal, Cinta Moebio Núm. 50, pp. 39-52, en: www.moebio.uchile.cl/50/fuenmayor.html
Gebner, G., Gross, L., Morgan, M. y Signorielli, N. (1990). "Trazando la corriente dominante: contribuciones de la televisión a las orientaciones políticas". Revista de Psicología Social, 5(1), 71-98.
Giraldo, Álvaro (2008). Derechos humanos, una oportunidad para las políticas públicas en salud, Gaceta de Salud, 22, pp. 280-286.
Gracia Deneke (2014). Vulnerabilidad suicida en localidades rurales de Chiapas. Una aproximación etnográfica, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272014000200006.
Guinsberg, Enrique (2005). La salud mental en el neoliberalismo, México D.F, Plaza y Valdés.
Joiner, Thomas (2005). Why people die by suicide. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Jordan, John y McIntosh, J. (2011). "Grief after suicide: Understanding the consequences and caring for the survivors" Routledge. New York.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (2015). Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio, en: http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?c=274
Keyes, Corey (2002). The Mental Health Continumm: From Laguishing to Fluorishing in Life, Kournal of Health and Social Research, s/n, pp. 207-222.
Lacasa, P. (1989). "Contexto y desarrollo cognitivo. Entrevista a Bárbara Rogoff". Infancia y Aprendizaje, 45, 7-23.
Lacasa, P. y Herranz, P. (1989). "Contexto y aprendizaje: el papel de la interacción en diferentes tipos de tareas". Infancia y Aprendizaje, 45, 49-70.
Lahera, Eugenio (2004). Política y políticas públicas., CEPAL, Chile.
Lagarde, Marcela (2005). Los cautiverios de las mujeres, madresposas, monjas, putas, presas, México DF, UNAM.
Laswell, Harold (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.
Lechaptois, Francisca (2013). Políticas públicas críticas para y desde América Latina, Polít. Cult, Núm.40, pp. 79-98.
León, J. M., Cantero, F. J. y Medina, S. (1998). "Socialización y aprendizaje social". En J. M. León (coord.), Psicología social (pp. 43-58). Madrid: McGraw-Hill.
López, F. (1981). "Los orígenes de la socialización: la vinculación afectiva". Infancia y Aprendizaje, 15, 7-18.
López, Angulo, y Leyva CM. (2009). "Impacto del maltrato a la mujer en la conducta parasuicida en el municipio Cienfuegos en el año 2009". Revista Hospital Psiquiátrico de la Habana, núm. 9, pp. 1-14.
Maccoby, E. E. (1992). "The role of parents in the socialization of children: An historical overview". Developmental Psychology, 28, 1006-1017.
Mancera, Miguel; Gálvez, J; Vargas, J; Martínez, O, y Barrera, V. (2016). Índice de Bienestar Social en la Ciudad de México, en: http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/edf2016/IBS-CDMX%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf
Martín Baro, I. (1986). "Hacia una psicología de la liberación". Boletín de Psicología, 22, 219-231.
Martínez, Ángela, El sufrimiento mental y conducta suicida en jóvenes que cursan un embarazo no deseado: Una mirada en la Ciudad de México, III Encuentro Latinoamericano de Investigación en Psicología; 10-11 de noviembre de 2016; Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia.
Morales, J. F. y Huici, C. (coord.) (2000). Psicología Social. Madrid: McGraw-Hill/UNED.
Moscovici, S. (2000). "Entretien avec Serge Moscovici". Représentations et engagements: des repères pour l'action, 4.

Musitu, G. y Gutiérrez, M. (1984). "Disciplina familiar, rendimiento y autoestima". Actas de las Jornadas Nacionales de Orientación Profesional.

Myers, Fiona; McCollam, A y Woodhouse, A. (2005). National programme for improving mental health and well-being addressing mental health inequalities in Scotland. Equal minds. Edinburgh, Scottish Executive & Scottish Development Centre for Mental Health.

Ministerio de Salud Pública (2011). Plan Nacional de Prevención del Suicidio para Uruguay 2011-2015 "Un Compromiso con la Vida".

Naciones Unidas (2015). Programa para el Desarrollo, en: http://www.undp.org/content/undp/es/home.html

OCDE. (2015). ¿Cómo va la vida? Medición del bienestar, OECD Publishing, París, en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/como-va-la-vida-2015_9789264240735-es#page3

Organización Mundial de la Salud (2008). Pacto Europeo para la Salud Mental y el Bienestar, en: https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/15e2b9efd43c2f92?projector=1

_____, (2009). Estadísticas Sanitarias Mundiales.

_____, (2011). Impacto de la crisis económica en la salud mental.

Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud (2013). Informe sobre los Sistemas de Salud Mental en América Latina y el Caribe.

Organización de Naciones Unidas (2015). Informe sobre Desarrollo Humano, trabajo al servicio del desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

Organización Internacional del Trabajo (2016). Catálogo de publicaciones de la OIT 2016, en: http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_493358/lang--es/index.htm.

Orozco, Amalia (2014). Subversión feminista de la Economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida, Editorial Traficantes de Sueños, Madrid.

Organización Mundial de la Salud (2014). Previniendo el suicidio, un imperativo global.

Ovejero, A. (2003). "Importancia de las dimensiones psicosociológicas en el ámbito educativo". En S. Yubero, E. Larrañaga y J. F. Morales (coord.), La sociedad educadora(pp. 17-32). Cuenca: Servicio de Publicaciones UCLM.

Palacios, J. y Moreno, M. C. (1994). "Contexto familiar y desarrollo social". En M. J. Rodrigo (Ed.), Contexto y desarrollo social (pp. 157-188). Madrid: Síntesis.

Palacios, J., Marchesi, C. y Coll, C. (1991). Desarrollo psicológico y educación. Madrid: Alianza.

Paz, Juan y Espina, Mayra, (editores). (2011) América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto: Enfoques y experiencias. FLACSO.

Petrus, A. (Coord.) (1998). Pedagogía social. Barcelona: Visor.
_____, (2003). "Repensar la educación como exigencia cultural". En S. Yubero, E. Larrañaga y J. F. Morales (coord.), La sociedad educadora (pp. 57-85). Cuenca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
Puig, J. y Trilla, J. (1990). Ambiente y Educación. Apuntes sobre educación no formal. Barcelona: Papers/la Caixa.
Quintana, J. M. (1988). Pedagogía social. Madrid: Dykinson.
Reina De Zuluaga, Julia. Diseño de Proyectos de Bienestar Social. Proyectos de bienestar social en el desarrollo de un país
Ritter en Jiménez Franco, Emmanuel. El estado de bienestar: orígenes, alternativas y nuevas perspectivas
Rodas, Leticia; Gasca, Luisa; Chabelas, Humberto; Rodríguez, Alejandra (2004). Apoyo social y funcionalidad familiar en personas con trastorno mental, Salud Mental, Núm. 5, pp.443-448.
Ruiz, José Fernando (2013). Felicidad, suicidio, riqueza, y desempeño estatal, Revista Derecho del Estado, núm. 30, pp. 125-155.
Samaja, Juan, 2004, Epistemología de la Salud. Reproducción social, subjetividad y transdisciplina, Lugar editorial, Buenos Aires.
Schaeffer, H. R. (1994). Interacción y socialización. Madrid: Visor.
Stolkiner, Alicia (2012). "Conceptualizando la Salud Mental en las prácticas: consideraciones desde el pensamiento de la Medicina Social/Salud Colectiva Latinoamericanas", Revista Argentina de Psiquiatría, núm. 101, pp. 52-56.
Subsecretaría de Salud Pública (2013). Plan Nacional de Prevención del Suicidio en Chile. Anotaciones para su implementación.
Stefanello, Sabrina (2008). "Gender differences in suicide attempts: preliminary of the multisite intervention study on suicidal behavior from Campinas, Brazil". Revista Brasileña de Psiquiatría, núm. 30, pp. 139-43.
Szasz, Thomas (2001). El mito de la enfermedad mental, Buenos Aires: Amorrortu.
Tanisho, Yukiko (2013). Economic Distress and Suicide in Japan.
Tejeda, Alejandro, 2011, Suicidio. La última decisión, México D.F, Editorial Trillas.
Trilla, J. (1993). Otras educaciones. Animación sociocultural, formación de adultos y ciudad educativa. Barcelona: Herder.
UNICEF, 2012, Suicidios adolescentes en pueblos indígenas. Tres estudios de casos, en: http://www.iwgia.org/publicaciones/buscar-publicaciones?publication_id=575
Vygotski, L. S. (1986). Thought and language. Cambridge: The MIT Press.
Who, 1992, Tenth Revision of the International Classification of Diseases, Geneva, WHO.
Winderlich, Ursula; Bronischt T, Wittchen H y Carter R. (2001). "Gender

differences in adolescents and Young adults with suicidal behavior" Acta Psychiatry Scandinavian, núm. 104, pp. 332-39.

YVES, Meny y Thoening, Jean (1992). Las Políticas Públicas, Barcelona, Ariel Ciencia Política.

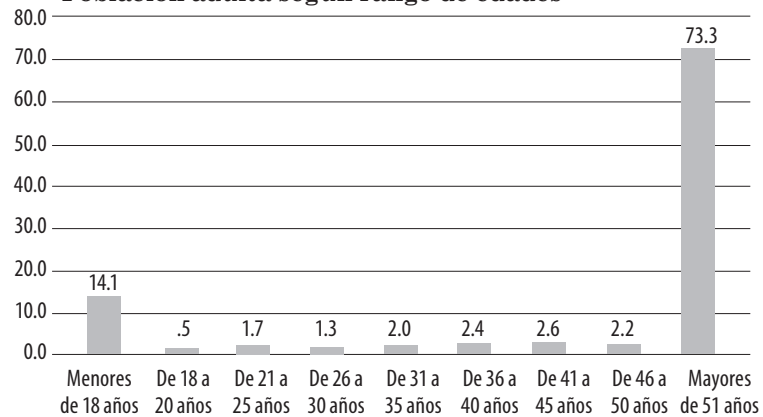
YUBERO, S. (2002). "La dimensión social de la educación". En M. Marín, R. Grau y S. Yubero, Procesos psicosociales en los contextos educativos (pp. 17-32). Madrid: Pirámide.

YUBERO, S. (2003ª). "¿De qué hablamos cuando decimos educación?". En S. Yubero, E. Larrañaga y J. F. Morales (coord.), La sociedad educadora (pp. 9-15). Cuenca: Servicio de Publicaciones Universidad de Castilla-La Mancha.

_____, S. (2003b). "Socialización y aprendizaje social". En D. Páez, J. Fernández, S. Ubillos y E. Zubieta (coord.), Psicología social, cultura y educación (pp. 819-844).Madrid: Pearson Prentice Hall.

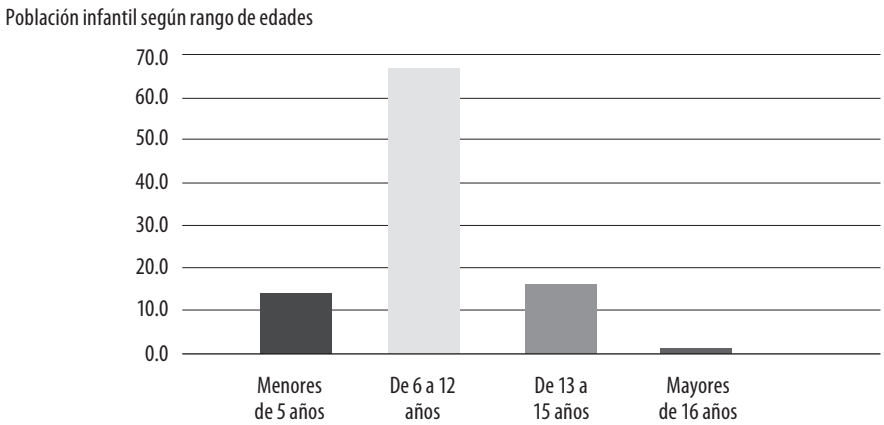
ANEXO DE GRÁFICAS

Población adulta según rango de edades



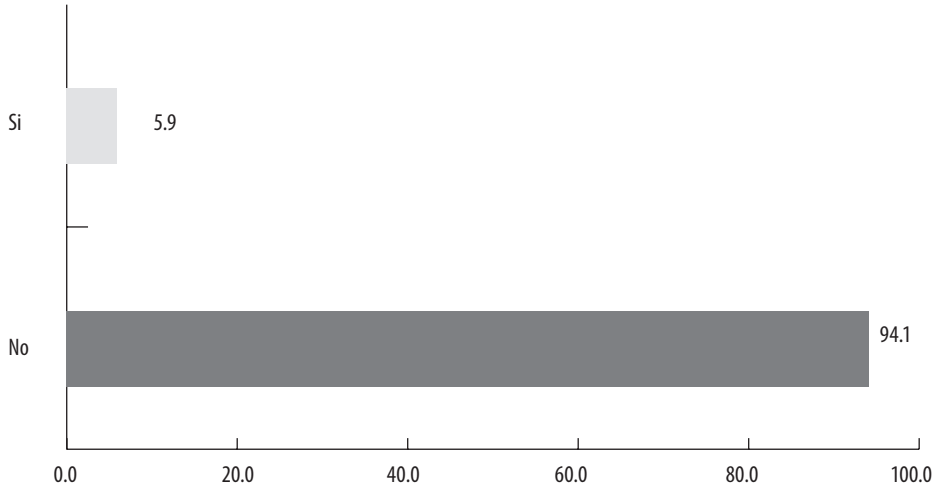
Fuente: Elaboración propia (2015).

Gráficas sobre población infantil de las cinco delegaciones



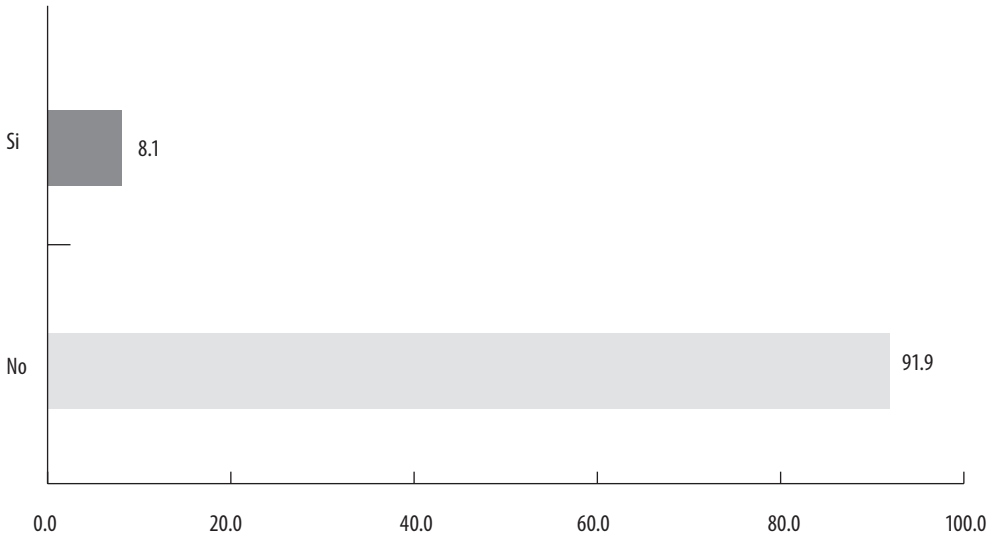
Fuente: Elaboración propia (2015).

¿Alguien se ha quitado la vida en su familia, en el trabajo o en la escuela?



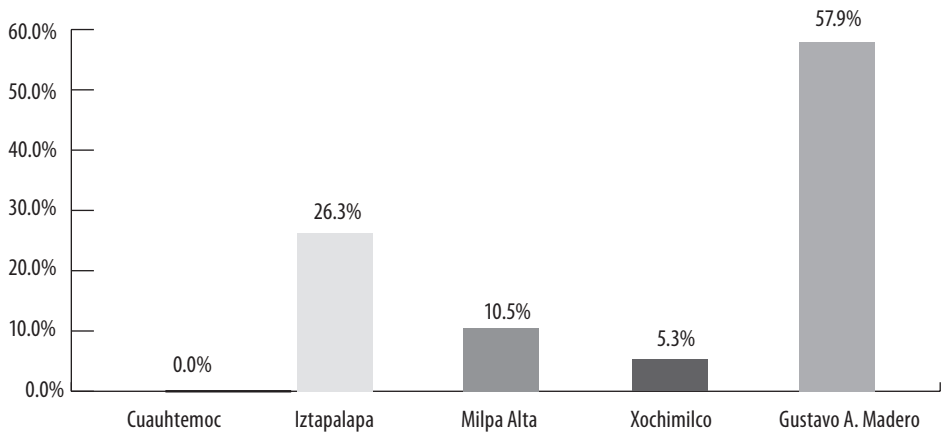
Fuente: Elaboración propia (2015).

¿Alguienha intentado acabar con su vida en su familia, trabajo o escuela?



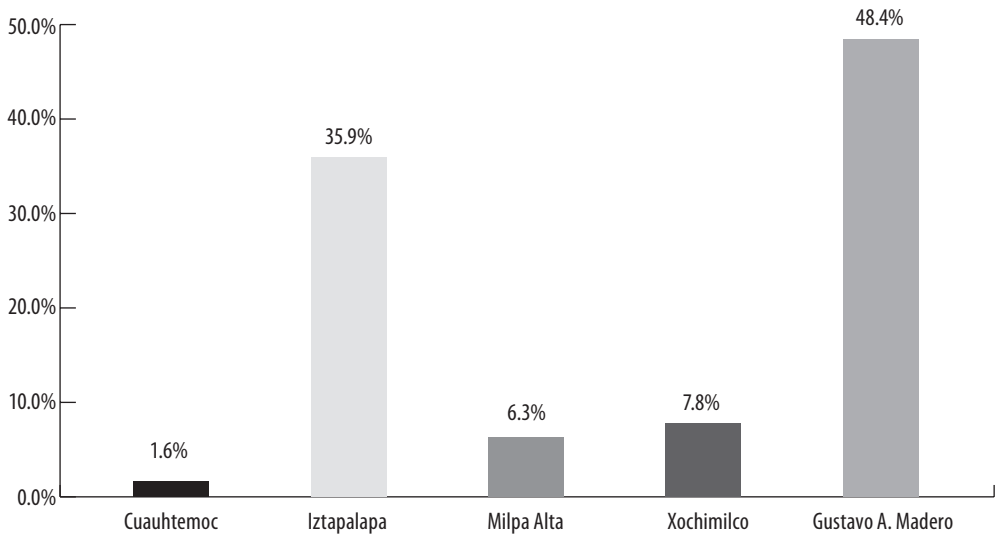
Fuente: Elaboración propia (2015).

¿Alguna vez a propósito, la niña o el niño se ha cortado, herido, intoxicado o hecho daño con el fin de quitarse la vida?



Fuente: Elaboración propia (2015).

En la familia, en el trabajo o en la escuela, ¿Alguien cercano a la niña o el niño ha intentado acabar con su vida?



Fuente: Elaboración propia (2015).

CAPÍTULO 7

CAMPAÑA DE PREVENCIÓN DEL SUICIDIO EN REDES SOCIALES "LIKE A LA VIDA, EL SUICIDIO NO APLICA".

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

La Ciudad de México ocupa el lugar número 18 a nivel nacional en relación a la tasa de suicidio. Desde 2012 a 2015 descendió de un 4.8 a un 4.2, los datos recabados indican que este fenómeno tiene una mayor incidencia en los jóvenes que se encuentran entre los 15 y los 29 años, representado el 40.8% del total de suicidios y alcanzando una tasa de 7.5 suicidios por cada 100.000 habitantes (INEGI, 2015).

Ante dicha problemática social el DIF-CDMX crea en 2014 un Programa de Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, el Plan Estratégico para la Prevención del Suicidio "Lo Mejor de la Vida Eres Tú", en coordinación con la Red Mundial de Suicidiólogos México, A.C. Dicho Plan Estratégico surgió con el objetivo de fortalecer el sano desarrollo y la garantía de derechos humanos, así como para establecer un red de servicios que fomentará la prevención y atención de conductas autodestructivas en niñas, niños y adolescentes.

A lo largo de los dos años que operó, se construyó un equipo de 7 psicólogos capacitados en la atención de la conducta suicida, que atendieron en las áreas de psicología desde 6 Centros de Desarrollo Comunitario del DIF-CDMX, teniendo un alcance total de 1,108 personas atendidas con riesgo suicida, con un impacto

a través de diversas acciones como fueron: la aplicación de 5, 000 cuestionarios para detectar riesgo suicida, la entrega de 3000 trípticos en la Campaña de Prevención del Suicidio en la Delegación Cuauhtémoc, 3 Congresos para Prevenir el Suicidio en la Ciudad de México con la asistencia de 1339 personas, una Caminata en el Día del Superviviente a la que asistieron 200 personas.

Asimismo, se tuvo coordinación con la Producción de la obra "Sánchez Huerta" que se presentó en el Teatro Milán, para sumar acciones y sensibilizar a la población acerca de la prevención del suicidio, donde al finalizar cada presentación se realizaba un debate con los Psicólogos del DIF-CDMX acerca de la importancia de la prevención. Como resultado, se logró la asistencia de 3,333 personas derechohabientes del DIF-CDMX, se entregaron 3000 trípticos informativos, se realizaron 63 orientaciones psicológicas y se canalizaron 18 personas al área de Atención Psicológica.

Partiendo de la experiencia y de la reflexión realizada con los aportes y resultados de "Lo Mejor de la Vida Eres Tú", comprobamos que una autentica acción de prevención es aquél entramado dinámico de estrategias, que tienen como objetivo eliminar o reducir al máximo la aparición de factores de riesgo relacionados con el suicidio, pero que se deben sostener bajo una misma línea de trabajo, organización y cooperación por parte de todos los profesionales que intervienen en la atención y prevención de dicha problemática.

Bajo este enfoque, en 2016 se instaura en el DIF-CDMX la Estrategia de Prevención, Atención y Postvención del Suicidio "El Poder de Vivir", cuyo compromiso es el de garantizar a toda niña, niño, adolescente, mujer y hombre, el derecho a una vida plena, una salud biopsicosocial óptima y un desarrollo integral adecuado dentro de un entorno saludable libre de violencia y discriminación.

De igual modo, "El Poder de Vivir" cumple con un carácter transversal incorporando el apoyo interinstitucional necesario a través del Consejo Ciudadano de la CDMX, el Instituto Nacional de Psiquiatría "Ramón de la Fuente Muñiz" y el DIF-CDMX, en cuanto a la detección, canalización y el seguimiento de casos con conductas suicidas.

Desde el 2016 el Área de Atención Psicológica, que a lo largo de todo este tiempo se ha actualizado para brindar una atención eficaz y especializada, ha atendido 346 casos que presentaron riesgo suicida, de los cuales 267 personas fueron mujeres y 79 hombres. Dentro del trabajo terapéutico se ha incorporado la perspectiva de género en torno al suicidio, con motivo de que las estadísticas muestran diferencias en cuanto a su impacto; al respecto, los hombres tiene más suicidios consumados debido a los métodos violentos que utilizan y las mujeres tienen más intentos, pero logran consumarlos en menor medida. Es por ello que se han tomado acciones con el tema de género, no sólo con las intervenciones terapéuticas en sesiones individuales y grupales, también se realizan constantemente talleres de prevención sobre factores protectores y habilidades para la

vida, con la intención de llevar información confiable a la mayor cantidad de personas posibles.

Estas intervenciones se han logrado gracias a la difusión de la Estrategia y a la coordinación con el Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, quienes han logrado canalizar a 150 personas para su atención en el DIF CDMX.

Asimismo, dentro de las acciones se ha se realizado un Foro de Prevención de la Depresión logrando un impacto de 100 personas, posteriormente se efectuó un Foro para la Prevención del Suicidio el cual tuvo 250 personas asistentes; además con motivo del Día Mundial para la Prevención del Suicidio se llevó a cabo la Feria de Prevención "Entre Todos Podemos Salvar Vidas" con 350 personas.

No obstante que la Ciudad de México no se encuentra dentro de los primeros lugares en cuanto a la tasa de suicidio se refiere, el Jefe de Gobierno, el Dr. Miguel Ángel Mancera, preocupado por esta situación, presentó el 19 de junio del 2017 la Campaña de prevención del suicidio en redes sociales "Like a la Vida, El suicidio no aplica", la cual nace como una acción más dentro de la estrategia de "El Poder de Vivir".

Para profundizar aún más en el fenómeno del suicidio, cabe mencionar tres características esenciales en la vida de toda persona, mismas que son aniquiladas con esta acción, el concepto de Seguridad Humana, la concepción de una Vida Digna y el de Bienestar Social, del cual, todas las personas debemos de ser garantes durante nuestro desarrollo. Sin embargo, dentro de la pluridimensionalidad en la que se origina el suicidio, una o más no han sido satisfechas en su totalidad, ya que de lo contrario, ninguna persona vería el suicido como una opción.

Es por ello que, desde un enfoque de acción hacia los diferentes problemas existentes en la sociedad, es necesario hacer frente al suicidio desde una perspectiva que garantice la inclusión y ejercicio pleno de los derechos a todas las personas en igualdad de condiciones y oportunidades, atacando las situaciones de vulnerabilidad de una forma equitativa e inclusiva y erradicando la discriminación.

El suicidio de igual manera, responde a una problemática que se encuentra presente de manera constante en las redes sociales a través de las actividades de moda, o de gran incidencia entre sus usuarios, a las cuales se les denomina "retos" y que ponen en riesgo la integridad física y emocional de las personas.

Dentro del eje de acción preventivo de "El Poder de Vivir " y ante la necesidad de ofrecer información de una manera más directa que promueva una cultura de prevención del suicidio, y que permita contrarrestar los efectos de este tipo de manipulaciones cibernéticas, se consolida la campaña en redes sociales "Like a La Vida, El suicidio no aplica".

La campaña tiene como objetivo, ofrecer información desmitificada sobre el suicidio, fomentar de manera positiva los factores protectores y dar a conocer

los posibles factores de riesgo del suicidio dentro de la población de la Ciudad de México. De esta manera, se busca generar una cultura de prevención, en donde la creación de redes de apoyo sea el eje central de las relaciones interpersonales, enfatizando en la protección de la niñez y juventud, grupos en mayor situación de vulnerabilidad; así como el que la población pueda contar con las herramientas necesarias ante la identificación de situaciones que pueden desencadenar riesgos mayores, y con los recursos apropiados en cuanto a saber cómo poder actuar para su prevención o atención.

Con el propósito de lograr una postura inclusiva que permita acceder a todos los grupos sociales existentes en la CDMX, se generó material accesible e inclusivo para personas con discapacidad, mediante el uso de la Lengua de Señas Mexicana y subtítulos en el material con audio, así como contenidos en lectura fácil y pictogramas. Asimismo, se contó con el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.

Manteniendo la misma línea de transversalidad en las acciones de reducción de riesgos entorno el suicidio, Like a la Vida, El suicidio no aplica", se contó con el apoyo del Consejo Ciudadano de la Ciudad de México y la Secretaria de Educación de la Ciudad de México, en cuanto a la difusión del material generado.

Dato relevante en relación a la creación de la campaña, fue contar con un grupo focal formado por 21 adolescentes pertenecientes a Participación Infantil. Con dicho grupo se trabajó desde el nombre y el logo de la campaña, hasta el contenido y las vías de difusión a través de las cuales se podrá generar un mayor impacto dentro del grupo etario de 13 a 19 años. De igual modo, dicho grupo se conformó como promotores de la cultura de prevención del suicidio y es actualmente referente de propuestas para el avance de la campaña.

La población a la que va dirigida la campaña, se encuentra dividida en 3 grupos:

- Adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años
- Padres, Madres, Tutores, Educadores y Cuidadores Primarios
- Población en General

A lo largo de la campaña se establecieron 3 etapas, dentro de las cuales se distribuirá información por diversos medios y se llevarán a cabo distintas estrategias de reforzamiento de la información.

La primera etapa está focalizada en la difusión de material como infografías y tweets a través de las redes sociales de Facebook y Twitter, así como a través de la página web oficial de la campaña, buscando generar un impacto directo en al menos 1 millón de usuarios de estos medios.

La segunda etapa hace especial hincapié en la distribución de publicidad

en el Transporte Colectivo Metro, así como en los empaques de los Desayunos Escolares distribuidos por el DIF-CDMX y las Charolas SaludArte que distribuye la Secretaria de Educación de la Ciudad de México. Esta etapa se apoya en el uso de mensajes, infografías, carteles publicitarios y videos de la campaña, buscando el impacto de al menos 1 millón de ciudadanos.

La tercera etapa se centra en la distribución de material impreso dentro de los 56 Centros de Desarrollo Comunitario, los 35 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil y los 1300 Centros de Atención y Cuidado Infantil, así como la realización de foros, talleres y conferencias. Al igual que en las etapas anteriores, se tiene la meta de alcanzar al menos a 1 millón de derechohabientes o asistentes a los servicios que se brindan por las instancias antes mencionadas.

Dentro de las actividades más destacadas de la campaña a partir de su lanzamiento, se encuentran las siguientes:

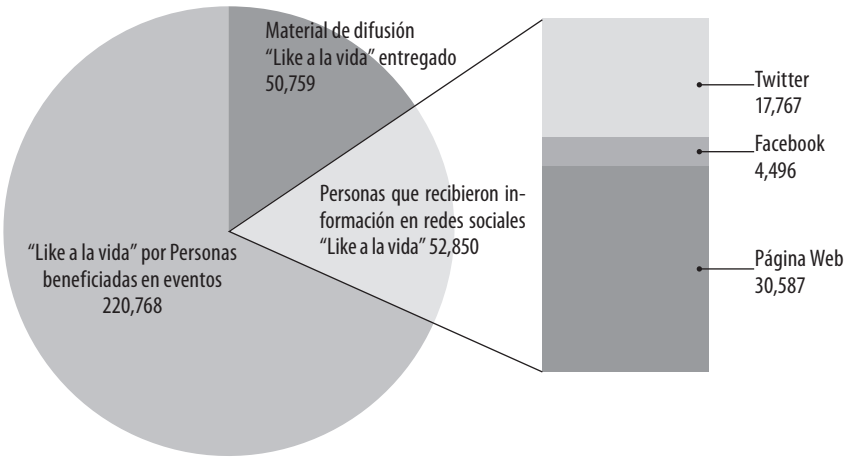
Para contrarrestar los factores de riesgo asociados a los modelos sociales de éxito, relacionados con estereotipos de género, se realizó el Muro "Like a la Vida" en la XXXIX marcha del Orgullo Gay en la Ciudad de México. En dicha actividad, se realizó la difusión de material impreso y stickers a los asistentes y participantes de la marcha, logrando incidir en más de 3,500 personas que se lograron captar durante la actividad mencionada.

Uno de los factores protectores en los que se hace hincapié es la formación de redes de apoyo, debido a que el apoyo social es de vital importancia para la resolución de adversidades. Por tal motivo, se cuenta con la inclusión de diversas personalidades que se adhieren a la misma y que a través de videos de apoyo a la campaña invitan a la población a sumarse. Algunas de las personalidades que han colaborado son la productora y actriz Mónica Garza, el luchador Octagón, el luchador Dragón, el grupo musical Elefante, el bajista Javier Ramírez "El Chá", entre otros personajes públicos.

Otra acción a considerar dentro del fomento de las redes de apoyo es la participación de "Like a la Vida, el Suicidio no aplica" en la actividad de fines de semana instruida por el Jefe de Gobierno "Tu ciudad te requiere", logrando llevar la información a diferentes delegaciones y alcanzando un impacto de 3,000 personas.

Debido a que el suicido es una problemática de salud pública en cuya prevención y atención deben estar presentes las acciones políticas, la campaña se presentó en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, en donde se acordó la capacitación del personal que pertenece a los 66 módulos de atención ciudadana distribuidos en las 16 Delegaciones de la

Gráfica 1. Avance del programa like a la vida



Fuente: Construcción propia con base en la información del DIF CDMX 2017

CDMX. Dicha acción se llevó a cabo con la intención de hacer llegar información confiable a todas las delegaciones de la Ciudad de México, que ayude a prevenir el riesgo suicida y desmitificar las ideas relacionadas con esta problemática.

A raíz de la situación que generó el terremoto ocurrido el 19 de septiembre del 2017 en la Ciudad de México, "Like a la Vida, El suicidio no aplica", se posicionó ante el reforzamiento de la información pertinente en cuanto a los factores protectores basados en la resiliencia, ya que se consideró que la situación de crisis generada por la catástrofe natural podría conformar una factor de riego en sí.

A través de la acción transversal "Encauzando Emociones" y en coordinación con el equipo de Participación Infantil, se reforzaron las actividades de "Like a la Vida, El suicidio no aplica", con población damnificada por la situación. Bajo estas acciones se elaboraron estrategias de manejo de emociones y el fomento de una visión positiva del futuro a través del impulso a la persona como agente activo dentro del cambio.

El objetivo de dichas actividades era el de fomentar espacios de comunicación terapéutica a partir de actividades lúdico-creativas, para generar las habilidades necesarias y poder desarrollar resiliencia a nivel individual y social, así como promover una cultura de prevención ampliada a la cuestión de prevención de riesgos.

En dichas actividades se ha podido trabajar con 143 niñas, 121 niños, 277 mujeres y 79 hombres, alcanzando un total de 620 personas damnificadas.

De igual modo, a través de las canalizaciones y atenciones realizadas, así como la difusión de trípticos informativos, y stickers se ha podido impactar en un total de 9,893 ciudadanos afectados.

En el DIF CDMX se destaca la importancia de seguir generando estrategias que ayuden a la Prevención del suicidio a través de acciones que apoyen a restablecer y mejorar la situación actual de aquellas personas con riesgo suicida, además de aquellas que ayuden a prevenir y eliminar los factores de riesgo en la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

Prevención del suicidio. Un imperativo global, resumen ejecutivo. Organización Mundial de la Salud. 2014

P.A. Soler; J. Gascon. Recomendaciones terapéuticas en los trastornos mentales. Edit. Ars Médica. 3° Edic. Barcelona España. 2005

Prevención del suicidio. Un instrumento para médicos generalistas. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. 2000. Disponible en: http://www.who.int/mental_health/media/general_physicians_spanish.pdf?ua=1

Corpas Nogales, José Manuel. Aproximación social y cultural al fenómeno del suicidio. Comunidades étnicas amerindias. Publicado en Gazeta de Antropología, 2011. Disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G27_33JoseManuel_Corpas_Nogales.pdf

Manzo Guerrero, Guadalupe Imelda. El suicidio desde una perspectiva socioeconómica cultural. Cuicuilco, vol. 12, núm. 33, enero-abril, 2005, pp. 153-171. Distrito Federal, México. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/351/35103309.pdf

Chávez Hernández, Ana Maria y Leenaars, Antoon A. "Edwin S. Shneidman y la suicidología moderna". Salid mental vol. 33, No. 4, julio-agsptp 2010. Disponible en: https://amsmx.files.wordpress.com/2014/02/chc3a1vez-hernc3a1ndez-a-m-leenaars-a-a-2010-edwin-s-shneidman-y-la-suicidologc3ada-moderna-salud-mental-334-355-360.pdf

Seguridad Humana. Una apuesta imprescindible. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, D.F. 2015.

Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. http://dle.rae.es/?id=c5dW2by

Declaración Universal de Derechos Humanos. Diciembre 1948. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

CDMX

POPULAR

670

CDMX
LECHE

PARTE II

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

CAPÍTULO 8

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS SOCIALES

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Gustavo Frías Martínez
Director Ejecutivo de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Gerardo Sauri Suárez
Director Ejecutivo de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Jesús Ramiro Cruz Sánchez
Director Ejecutivo de Asistencia Alimentaria del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de la Ciudad de México se ha caracterizado por la construcción de políticas sociales innovadoras, que tienen como objetivo reducir la desigualdad,

la exclusión y la discriminación, que son las principales barreras para el ejercicio pleno de los derechos sociales, es decir la conceptualización de políticas públicas que se instrumenta en la Ciudad de México (CDMX) es una política pública construida bajo el enfoque de garantía de derechos.

Con estas políticas públicas, programas y acciones institucionales se ha diseñado un entramado institucional que favorece la igualdad de oportunidades, la inclusión social, la tolerancia y el desarrollo social integral a través del empoderamiento, la participación y la corresponsabilidad. Para ello, la Ciudad México cuenta con marcos normativos que garantizan, promueven, protegen, respetan los derechos humanos desde una perspectiva integral y en armonía con los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos y con la reforma constitucional de 2011.

Sin embargo, este camino ha obligado a replantear el modelo tradicional de hechura e implementación de políticas públicas, por un modelo integral que incluye los enfoques de avanzada de los derechos humanos, la transversalidad de género y la garantía de derechos como eje de la acción gubernamental; de tal forma que el Gobierno de la Ciudad de México ha sincronizado sus acciones y programas basado en el impulso a los derechos humanos. Estas obligaciones que el gobierno ha adquirido se han incorporado y se pueden sintetizar en cuatro grandes grupos: respetar, proteger, garantizar y promover con los derechos humanos.

Alineado a esta visión, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX) durante la presente administración ha construido un entramado institucional con una orientación innovadora, dirigida a la ampliación y progresividad en la protección y garantía de los derechos de los distintos grupos sociales, con énfasis en aquellos que presentan algún tipo de vulnerabilidad o discriminación.

Con el objetivo de que las y los ciudadanos que habitan y transitan en la CDMX ejerzan plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades; se construyen redes de apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad de manera equitativa e inclusiva; se impulsa una ciudad de libertades y tolerancia, donde la diversidad se constituye en un valor social y humano, y se respeta la igualdad de género. Para lo cual DIF CDMX ha realizado un giro en la conceptualización, diseño e instrumentación de las políticas para darle a los programas y acciones una visión garante de derechos.

En este artículo se busca explicar cuál es la visión del DIF-CDMX en la construcción de políticas públicas para la garantía de Derechos Sociales; para ello se abordan en tres apartados los conceptos claves que han redefinido la actuación institucional:

El primer apartado, *Modelo Tradicional de hechura de Políticas Públicas*, presenta los elementos centrales de las políticas públicas del modelo tradicional y señalan algunos de los inconvenientes y retos de este enfoque que hicieron

necesario el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos. El segundo apartado, *Modelo DIF de visión de Derechos,* señala los principales elementos que retomó el DIF-CDMX para hacer una construcción bajo el enfoque de derechos, asimismo busca explicar cuál es el objetivo de la institución bajo esta nueva perspectiva. El tercer apartado *Aportaciones del DIF-CDMX al sistema de Protección Social,* muestra los aportes del DIF a un sistema de protección social y como los programas y acciones institucionales que desarrolla el sistema confluyen en armonía para garantizar los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad de México. Se muestra una aplicación práctica la visión de derechos con el Modelo de Gestión Integral de Riesgo para la Protección de los Derechos de la Infancia. Finalmente, esta sección incluye unas breves conclusiones acerca de la importancia de construir políticas públicas para la garantía de derechos sociales.

2. MODELO TRADICIONAL DE HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El contexto en el que se desenvuelve las tareas del Estado ha obligado a que la Administración Pública atienda las problemáticas prioritarias de acuerdo a un marco normativo específico que impone obligaciones y responsabilidad específicas.

Ante este escenario y las múltiples obligaciones con las que cuenta el Estado y el contexto de crisis al que se enfrenta, surge el enfoque de las políticas públicas como una opción para dar respuesta y fortalecer el proceso de decisión pública, con el fin de atender las prioridades gubernamentales.

Las políticas públicas en este contexto pueden ser entendidas como: "las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanza con eficacia y aun eficiencia",(Aguilar, 2010, 187-213) si bien este enfoque permitió hacer funcionar procesos simples y ofrecer soluciones técnicamente sólidas, no ha sido así en asuntos complejos, en los cuales el esquema racionalista de este enfoque ha enfrentado serias dificultades, sobre todo porque los problemas de implementación tiene una incapacidad para dirigir los comportamientos sociales exclusivamente por vías racionales y técnicas (Fernández Fuentes, 2016). Algunas otras definiciones (citadas por Fernández Fuentes, 2016) que deben contemplarse para el análisis, son las que se presentan a continuación, y cuyo valor radica en los elementos que aportan para el estudio de las políticas públicas; asimismo muestran una visión de los distintos posicionamientos que han tenido los teóricos respecto a las Políticas Públicas: Luis Fernando Aguilar Villanueva: Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. También las define como el diseño de una acción colectiva intencional: "son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés".

El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas"(Aguilar, 1993ª). Heclo y Wildavsky: Consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.(1974)

Observamos que en las definiciones de políticas públicas[19] anteriores, se incluye en mayor o en menor medida la responsabilidad que tiene la sociedad en el diseño e instrumentación de una política pública; sin embargo, este enfoque aún se encuentra lejos de incorporar los elementos centrales que busquen garantizar los derechos humanos de las personas.

El carácter de racional y técnico de este enfoque ocasionó un problema en el diseño de la política pública, debido a que la racionalidad técnica tomó relevancia sobre el objeto de las políticas públicas (entendido como acabar o reducir los problemas públicos, como es la desigualdad).

Bajo el argumento del enfoque racional y técnico empezaron a surgir debates en torno a las consideraciones teóricas y la puesta en marcha que debía tener la política social; es decir, un debate entre la universalidad y la focalización. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado por (Cortés, 2011), la universalidad y la focalización de la política social no son polos opuestos, sino que pueden ser complementarios en tanto que se acepte que, en principio y en concordancia con los derechos sociales, la política social debe ser universal. En este sentido, la universalidad no significa que la acción estatal debe llegar a toda la población, más bien significa respetar a aquellos ciudadanos que optaron por caminos distintos, pero al mismo tiempo debe garantizar los bienes o los servicios a aquellos

[19] Es importante señalar que las políticas públicas tienen un ciclo o etapas para su desarrollo entre las cuales podemos enumerar las siguientes de acuerdo a (Aguilar Villanueva, 2010): 1) Formación de la agenda. Etapa en que interactúan distintos actores e instituciones para "subir" un problema a la agenda gubernamental, con el propósito de que se desarrollen medidas que resuelvan el problema en cuestión; 2) Definición del problema. Etapa en la que interactúan distintos actores e instituciones para definir las causas aceptables del problema y las alternativas considerables para su solución; 3) Formulación de la política. Construcción de opciones para resolver el problema. Aunque en general el Estado es el principal actor, con frecuencia intervienen diversos actores gubernamentales y no gubernamentales; 4) Decisión entre alternativas. Desarrollada las alternativas de intervención del Estado, éste tendrá que seleccionar una de ellas, en función de los criterios que más le parezcan importantes (eficiencia, eficacia, equidad, impacto social, transparencia, entre otros); 5) Comunicación. Para aumentar las probabilidades de éxito de la intervención, es necesario comunicar sus objetivos a los actores involucrados y la forma en que éstos están relacionados; 6) Implementación. Una vez comunicada, sigue la fase de operar lo diseñado. En esta fase se trata de usar los recursos disponibles de manera eficiente y coordinar a los actores involucrados, con el propósito de lograr los objetivos establecidos; 7) Evaluación de la política. Etapa necesaria para comparar lo planeado con lo que se ha logrado, y corregir las fallas que han impedido obtener mejores resultados.

ciudadanos que no están en condiciones de subsanarlos por sus propios medios; es decir, la acción institucional debe centrarse en aquellos que sufren alguna carencia o vulnerabilidad, a fin de lograr garantizar sus derechos.

Con base en lo señalado anteriormente, debemos mencionar que el enfoque de las Políticas Públicas marcó un hito en los estudios de la Administración Pública, constituyéndose en una herramienta útil y ampliamente utilizada en la Administración Pública; sin embargo, ante el surgimiento de nuevos problemas (cambio climático, escasez de recursos naturales como el agua y el petróleo, pandemias, aparición de nuevas enfermedades en sectores de la población que no se habían considerado, y fundamentalmente la concepción de los Derechos Humanos como eje articulador de las acciones del Estado, entre otros), el enfoque de las Políticas Públicas como método de atención de los problemas sociales se limitó.

Esto ha obligado a incorporar nuevos enfoque que permearan las políticas públicas y las acercarán a una visión de garantía de derechos como son los enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP), los enfoques transversales en las Políticas Públicas (gestión interorganizacional o transversalidad), el enfoque de derechos humanos, así como la perspectiva de género. Al respecto debemos señalar que en el segundo apartado pondremos especial énfasis en los dos últimos enfoques para señalar como han influido en la visión de derechos del Sistema DIF de la Ciudad de México.

En este sentido reducir la desigualdad de oportunidades entre las personas, es una de las principales aspiraciones que desde el enfoque de derechos humanos, ha venido a ser la estrategia social que reduzca la brecha entre ricos y pobres (países o personas). Sin embargo, antes de seguir avanzando es conveniente recapitular cuales fueron algunas de las principales razones por las cuales el enfoque tradicional tuvo que ser reemplazado por un enfoque de Políticas Públicas donde el papel de los Derechos Humanos fuese el articulador y guía de las acciones gubernamentales.

El diseño de las Políticas Públicas bajo un enfoque tradicional implico que las acciones del gobierno estuvieran basadas en objetivos universales diseñados "desde arriba"[20] que carece de una vinculación a la opinión y participación de las personas objeto de la política social (población que padece el problema de política pública); en este diseño prevalece un enfoque técnico y racional de la política pública que, en ocasiones, se desfasaba de la solución que esperaban los sujetos de la política.

En este enfoque "desde arriba", el gobierno era el actor social hegemónico que ejercía el monopolio del poder por medio de una estructura sectorial […] que representaba los intereses de las clases bajas, pero no representaba los intereses de todos los subgrupos de manera equitativa (Gordon, 2006); con ello se

[20] La concepción desde arriba implica un diseño hecho exclusivamente por las entidades y dependencias del gobierno y los servidores públicos, en donde priva el criterio técnico, sin tomar en cuenta las opiniones y necesidades de la población.

privilegia a grupos específicos, se fomentaba la creación de relación clientelares y el desarrollo de una cultura del intercambio. Todos estos elementos afectaban la igualdad de condiciones y oportunidades; la construcción de redes de apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad de manera equitativa e inclusiva, y con ello el ejercicio pleno de derechos. Asimismo, la intervención de distintos actores con valores propios en el ciclo de las políticas públicas, produjo en el campo social una perversión de las políticas públicas de asistencia social hacia enfoques que perdían de vista el ejercicio de derechos.

Este enfoque del asistencialismo creó un entramado institucional fragmentado y políticas públicas dispersas y desarticuladas, basadas en clientelas segmentadas y estratificadas, donde no había un criterio de universalidad parcial, ni de ejercicio de derechos. Por otra parte, la política social era entendida como el apoyo a los necesitados o los socialmente desfavorecidos a través de la caridad o la beneficencia (Montagut, 2004), lo cual representaba acciones inmediatas y poco duraderas, que estaban desvinculadas de la conceptualización y ejercicio de derechos. Otra de las debilidades del enfoque tradicional radicaba en que el diseño de política pública estaba desfasado de la garantía o cumplimiento de derechos titulados en los instrumentos normativos, en este sentido el diseño e instrumentación de la política estaba enfocada a resolver un problema inmediato que en ocasiones no cristalizaba en el cumplimento de los derechos humanos, sino que significaba un arreglo institucional de corto plazo que no genera capacidades y empoderamiento.

Este modelo de asistencia social carecía de los elementos necesarios para brindar protección a las personas frente a los riesgos naturales o sociales (Gordon, 2006), lo que dificultaba un acceso y ejercicio progresivo de derechos.

El DIF-CDMX para alejarse de esta construcción de políticas públicas antiguas y pensando en que el objetivo de la política social radica en la posibilidad de construir una vida digna para toda la población, establece un modelo de política pública centrada en las personas (Cortés, 2011), instrumenta acciones basadas en la articulación y complementariedad de las programas y acciones, para tener en el centro de la política un enfoque que promueva, respete, garantice y proteja los Derechos Humanos.

Pero el DIF-CDMX es más que su misión, visión y objetivo es una institución creada para reducir la desigualdad social y apoyar a los más vulnerables. El DIF-CDMX fue creado como organismo con enfoque humano y de valores para promover el desarrollo y protección de la familia y la comunidad, especialmente de grupos de atención prioritaria como son las niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y comunidades originarias que habitan en condiciones de marginación, discriminación y vulnerabilidad.

En el siguiente apartado se hará una descripción de los elementos que han permitido construir un modelo de Política Pública con visión de derechos en el sistema DIF-CDMX, y se hará una descripción de lo que es concebido como el Modelo DIF de visión de Derechos así como de sus principales elementos.

3. MODELO DIF-CDMX DE VISIÓN DE DERECHOS

La tendencia a hablar de los derechos humanos como una obligación estatal para el cumplimiento efectivo es una tendencia a nivel mundial; esta situación ha sido impulsada con la idea de pasar de la visión meramente asistencialista y de beneficiarios a una en donde realmente las y los ciudadanos derechohabientes ejerzan plenamente sus derechos.

Es innegable que la transición, en la práctica no es sencilla, debido a que librarse de modelos de asistencia implica romper paradigmas y avanzar en la lucha contra la pobreza que es el semillero básico de la prácticas clientelares y lo que históricamente ha impedido avanzar en la consolidación de un sistema basada en la gobernanza y el capital social.

Cuando hablamos de empoderamiento de los ciudadanos, nos referimos tanto a la capacidad que la población adquiere para la exigencia de sus derechos humanos como a un proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven; en contraparte, las instituciones también adquieren obligaciones que se reflejan en un constante y transparente ejercicio de rendición de cuentas y continuidad de los programas y servicios que coadyuven al reforzamiento de los derechos contenidos en la Constitución ya impulsados por el Gobierno de la Ciudad de México.

Es así que la estrategia de desarrollo, en la actualidad, se basa en una perspectiva en donde el centro de la política es la corresponsabilidad entre el gobierno y las y los ciudadanos basado en el campo de los derechos humanos: derecho a la salud, a la alimentación, a la educación, la libertad de expresión, a la participación política, a la igualdad y a la no discriminación, el derecho de acceso a la justicia, entre otros. No es únicamente que el discurso cambia de una posición a otra, la visión de derechos permite que existe una real exigencia por la ciudadanía que permite de alguna manera obligar a los entes de gobierno a adecuar sus principios democráticos, fortaleciendo la institucionalización de las políticas sociales tendiendo puentes para lograr el pleno desarrollo, es decir, se trata de pensar desde la lógica de los derechos como estrategias sustentables.

La visión de derechos sirve como criterio de control y eventualmente como un método de impugnación y cuestionamiento de la política en específico sobre dos criterios de derechos: el derecho a la igualdad y a la no discriminación y el derecho de acceso a la información. En tal sentido, los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

De manera general, el enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores más vulnerables de la Ciudad depende directamente de reconocer que son titulares de derechos que obliga al Estado; es decir,

el hecho que las acciones, programas y procesos que el gobierno desarrolla sean vistos desde la perspectiva del gobierno implica demandas y obligaciones que requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. Es así que la estrategia requerida para lograr esta vinculación entre políticas sociales y derechos tiene su origen en una entrega de poder a los sectores más vulnerables a través del fortalecimiento del capital social y la utilización de la infraestructura institucional (normas, centros, procedimientos, programas sociales, etc.).

El Gobierno de la Ciudad de México, desde la apertura democrática en 1997, se ha caracterizado por ser un gobierno progresista y de avanzada preocupado por los derechos de las personas y en la igualdad de oportunidades. Esto ha hecho que las acciones y programas de gobierno se hayan diseñado principalmente para dar solución a los problemas de desigualdad y desprotección mediante su articulación como un sistema que da cumplimiento y cobertura lo más amplia posible en derechos, con el objetivo de romper los procesos de reproducción de la pobreza.

La actuación del DIF-CDMX dirigida a la atención de grupos vulnerables, ha contribuido a la atención de temas prioritarios como educación, salud, alimentación, protección, participación, entre otros, a través del otorgamiento de diversos bienes y servicios como son: desayunos escolares, becas, apoyos económicos, canalizaciones, asesorías especializadas, actividades físicas y artísticas, entre otros; cuyo objetivo común es aumentar la calidad de vida y bienestar de niñas, niños, jóvenes, madres solas, personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad. Sujetos de derechos que por su condición de riesgo, ven limitadas sus oportunidades de desarrollo y el cumplimiento de sus derechos por sí mismos. Con base en esa orientación de garantía de derechos, el DIF- CDMX ha instrumentado nuevos programas y acciones para enfrentar los desafíos aún pendientes, como es el caso de los programas Bebé Seguro y Cunas CDMX, cuyo objetivo es disminuir los riesgos, desarrollar capacidades y lograr un mayor bienestar. Acciones que giran en torno a un modelo de inclusión denominado Capital Social, el cual opera en la Ciudad de México.

El reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Un enfoque de derechos establece correlativas obligaciones cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios.

El reconocimiento de los derechos humanos parten de un debate intenso a nivel internacional que ha permitido generar consensos en cuanto a los requisitos mínimos que se deben respetar y dar a conocer a las y los ciudadanos de este país y en específicos de esta ciudad; el papel del Estado y las obligaciones que este tiene así como la medidas que deben implementarse para su cumplimento.

La armonización legislativa ha sido uno de los primeros paso que ha hecho que esta CDMX entre a esta nueva era, otro de ellos se basa en el reconocimiento de las convenciones que a nivel nacional dicta, de alguna manera, las líneas de actuación,; sin duda los derechos a los que más impulso se han dado en los últimos años son aquellos que caen en los grupos que presentan mayor vulnerabilidad: tal es el caso de las mujeres, los derechos de las niñas, niños y adolescentes, los derechos de las personas migrantes y los derechos de las personas con discapacidad. Es preciso mencionar que la tarea de la Ciudad de México y del DIF-CDMX, en específico, es darle reconocimiento a estos derechos a través del impulso de la política social con programas sociales que requieren cubrir derechos específicos y viceversa, derechos humanos que son inspiración para políticas públicas y programas específicos.

Los programas sociales y actividades institucionales que el DIF-CDMX emplea para darle certidumbre a los derechos no solamente están alineados con el Programa General de Desarrollo 2013-2018 sino que tiene un vínculo estrecho con los derechos humanos y cada uno de ellos cae directamente en esos contextos.

De manera general, el DIF-CDMX ha alineado sus actividades para garantizar derechos fundamentales, primeramente el "Derecho al Desarrollo a la Niñez", en este derecho se enmarcan las acciones y programas vinculados con la adopción de medidas de protección especial por circunstancias específicas de carácter alimentario, psicológico, físico y situación de calle. Destaca la creación de nuevos programas sociales y su elevación a rango de ley. Asimismo, resalta la transformación de la Defensoría de los Derechos de la Infancia como Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cambio que permite que las acciones del gobierno estén vinculadas en garantizar la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Parte de la razón de ser del DIF-CDMX se centra en el Derecho a la Alimentación, este busca eliminar los obstáculos que impiden la igualdad de acceso y de oportunidades a la alimentación y el combate a la desnutrición, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria; destaca el programa de desayunos escolares y el de comedores populares.

El derecho a la educación es otra de las prioridades que el DIF-CDMX tiene en su actuar, varios son los programas y actividades para asegurar que niñas, niños y adolescentes cursen la educación a través de proporcionarles las condiciones para su continuidad y permanencia, así como el participar en su proceso educativo. Destaca el programa Educación Garantizada y las actividades extraescolares para el programa de Niñas y Niños Talento y PIDASI.

Sin duda el Derecho a la Identidad, autonomía e inclusión social es una de las labores más impulsadas y visibles del Sistema; en este se enmarcan las acciones y programas vinculados a la atención apropiada de niñas, niños, adolescentes, personas adultas y personas con discapacidad, para el mejoramiento en la calidad de su vida, su inclusión social y el ejercicio igualitario de sus

derechos, a través del acceso a apoyos económicos, servicios, ayudas técnicas y rehabilitación.

Finalmente, la institución ha impulsado, a través de algunas de sus actividades, la inclusión laboral debido principalmente a lo importante que resulta garantizar el derecho al trabajo impulsando la capacitación y el fomento al empleo vinculado con la atención de personas que viven en una situación de marginación, exclusión, discriminación y/o que no pueden integrarse a un trabajo formal por no alcanzar a cubrir determinados requerimientos. Es así que también se fomenta el empleo a las personas con discapacidad y el auto empleo. Las acciones y programas sociales operados por el DIF-CDMX, en los últimos años han obtenido resultados concretos y reconocimientos en el combate a la pobreza y en el fomento al pleno ejercicio de los derechos humanos; aun así, queda claro la necesidad de seguir robusteciendo y perfeccionando las acciones que desarrolla la institución. La visión del DIF-CDMX es ser un Organismo de vanguardia e innovación que represente para la población más vulnerable de la CDMX, la mejor opción en cuanto a la prestación de servicios asistenciales, atención social y desarrollo familiar. Con la publicación del Programa Institucional del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia 2014-2018, el DIF-CDMX está comprometido a trabajar con objetivos y metas claras, para seguir generando resultados e impactos en un proyecto de alianza sociedad-DIF-CDMX.

4. APORTACIONES DEL DIF CDMX AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Durante casi dos décadas las políticas públicas en la Ciudad de México han tenido una orientación dirigida a la ampliación y progresividad en la protección y garantía de los derechos de los distintos grupos sociales, con énfasis en aquellos que presentan algún tipo de condición de vulnerabilidad o discriminación.

A mediados del siglo pasado (siglo XX) todavía las personas que se encontraban dentro de los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad eran, en muchos casos invisibles, por lo que para superar esta situación los programas y acciones que ha implementado el Gobierno de la Ciudad de México, han contribuido a dar visibilidad de grupos específicos como son: adultos mayores, personas con discapacidad, madres solas, etc. Lo anterior ocurrió como un paso importante para entender cuáles son las necesidades y de derechos que no se han hecho valer de estos grupos sociales, el objetivo final es generar el ejercicio de los derechos humanos y procesos de empoderamiento que lleven a las personas que habitan y transitan esta Capital del país a una vida digna. En contraste, al bienestar, la noción de vida digna no se limita a la cobertura de bienes y servicios, se trata de una visión más integral que se cimienta en la garantía, el respeto y la protección de los derechos y en el proceso de empoderamiento de esos derechos.

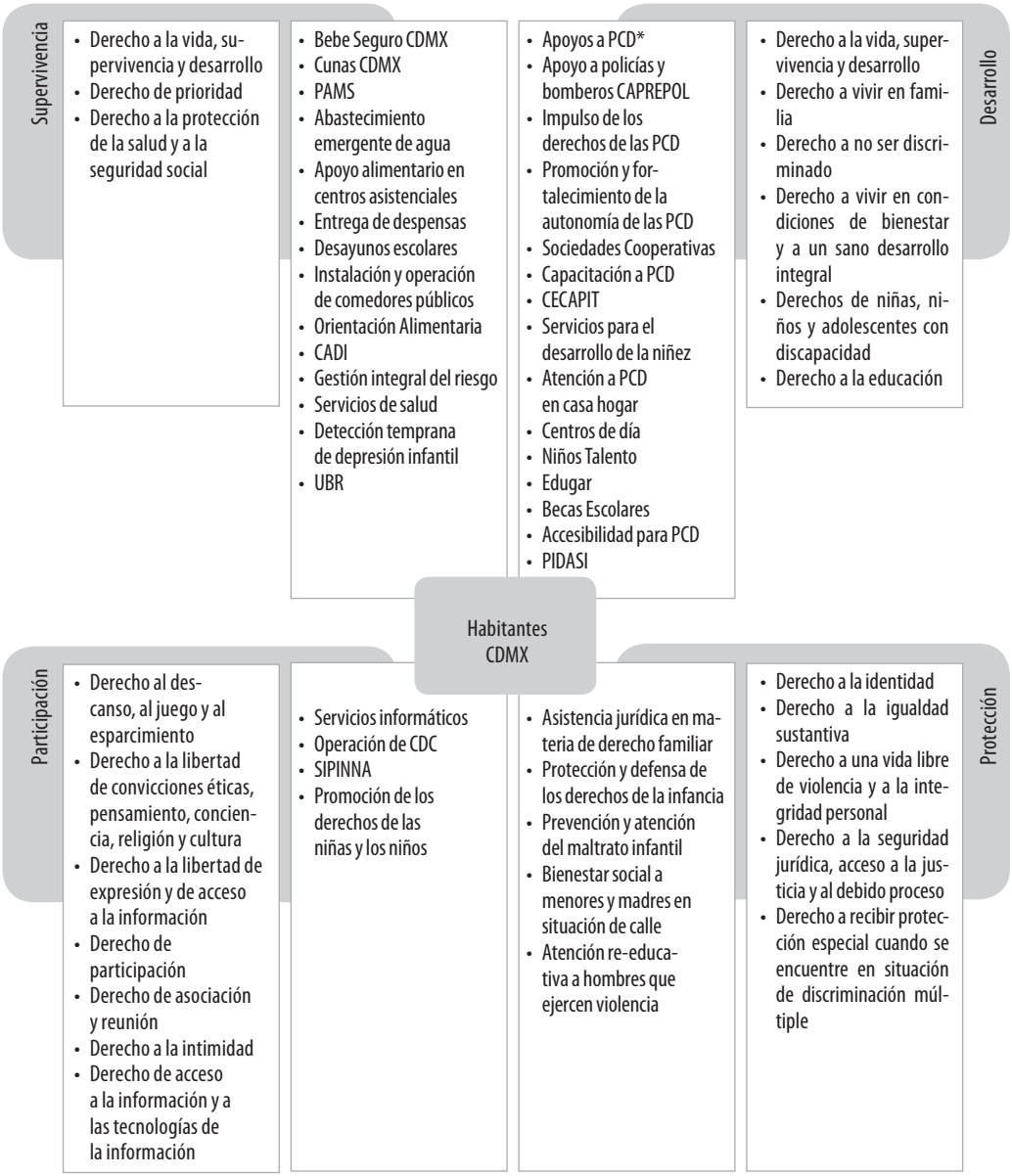
El Gobierno de la Ciudad de México a través del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 y los Programas Sectoriales que derivan de él, estableció el compromiso de seguir avanzando en el campo de las políticas públicas, con un enfoque basado en derechos. Esto significa un cumplimiento efectivo de los derechos humanos que establecen los instrumentos internacionales, nacionales y locales. El Área de Oportunidad 6 (PGDDF) hace referencia directa a las acciones, metas, y líneas de acción para cumplir los objetivos propuestos en materia de protección civil y riesgo, buscando transitar de un modelo predominantemente reactivo a uno basado en la gestión integral de riesgos que contemple la fase preventiva, el auxilio y la recuperación; el objetivo es transitar hacia la siguiente etapa con la inclusión de la visión de derechos.

El cambio de paradigma, que ha permitido el avance y la consolidación de lo que se suele llamar coloquialmente *"piso parejo"*, ha sido impulsado por un cambio en la forma de abordar la problemática; es decir, aceptar que los habitantes de esta Ciudad están investidos en una serie de derechos y que es obligación del gobierno garantizar el pleno ejercicio de éstos, poniendo especial énfasis en los grupos más vulnerables con una visión innovadora alejada de los viejos modelos asistencialistas que provocaban dependencia económica más que garantía de derechos. Esta combinación de programas y acciones se ha instrumentado a través de un modelo con visión de derechos, el cual se encuentra organizado por grupo de derechos siendo el nivel exterior y el eje de las acciones del DIF; en el segundo nivel concéntrico se alinean los derechos a los que las acciones del DIF contribuyen, en el nivel más interno y en constante contacto con la población se encuentra las actividades institucionales que contribuyen al cumplimiento de los Derechos Humanos (Esquema 1).

Respecto a los Grupos de Derechos que el modelo contempla, debe señalarse que para su construcción se tomó como base el modelo establecido por UNICEF y que con base en los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niños se agrupan en cuatro categorías de derechos (SIPINNA-UNICEF, 2016):

- Derecho a la supervivencia. *Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida y como sujetos de derecho significa que el Estado debe garantizarle el acceso a los recursos que les permita conservarla a lo largo de su ciclo de vida, atendiendo las necesidades bio-psico-sociales de conformidad a las etapas del desarrollo.*
- Derecho al desarrollo. *Se refiere al disfrute de niñas, niños y adolescentes a una vida plena en condiciones dignas que garanticen su formación integral y que posibiliten el progreso de la personalidad, aptitudes, capacidad mental y física de este sector poblacional hasta el máximo de sus posibilidades a través de recursos, medios y aptitudes adecuados en el país para pleno ejercicio de derechos.*
- Derecho a la protección. *Se refiere al derecho de niñas, niños y adolescentes de garantizarles recursos, condiciones y contribuciones, vinculados a*

Esquema 1. Modelo DIF-CDMX con perspectiva de Derechos



Nota: Para mayor información consultar Tesis de Ingreso Académico, Gamaliel, Gustavo (2017) "Elementos para la Construcción del Modelo de Gestión Integral de Riesgo para la Protección de los Derechos de la Infancia. *PcD: personas con discapacidad. CDC: Centro de Desarrollo Social.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

- *asegurar que dicho grupo de la población vivan en entornos libres de todo tipo de maltratos, discriminación, abandono, explotación, crueldad y tortura.*

Si bien este modelo está hecho para el desarrollo de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, el trabajo cotidiano que desempeña el DIF nos permitió identificar las bondades de este sistema, y que es aplicable en la realidad para garantizar los Derechos Humanos de los habitantes de esta Capital Social.

Tabla 1. Alineación Normativa de los Derechos del Modelo DIF con Perspectiva de Derechos

Grupo		Derechos Sociales	Derechos de las NNA
Supervivencia	Salud y Seguridad Social Mortalidad Alimentación y Nutrición Desarrollo Temprano Infantil Embarazo Adolescente	Salud Alimentación Infraestructura social Trabajo	Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo Derecho de prioridad Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social
Desarrollo	Igualdad y no discriminación Pobreza y Carencias Sociales Educación Población Indígena Población con Discapacidad Entornos Seguros y saludables Vivienda, agua y saneamiento Entornos familiares e institucionales	Educación	Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo Derecho a vivir en familia Derecho a no ser discriminado Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral Derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad Derecho a la educación
Protección	Identidad: Vida libre de violencias: Protección Especial: Emergencias: Migrantes y Refugiados: Trabajo Infantil: Justicia:	Derecho a la ciudad Derechos de todos los habitantes y la superación de toda forma de discriminación, violencia y abuso en las relaciones entre los habitantes;	Derecho a la identidad Derecho a la igualdad sustantiva Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal Derecho a la seguridad jurídica, acceso a la justicia y al debido proceso Derecho a recibir protección especial cuando se encuentre en situación de discriminación múltiple
Participación	Participación de niños, niñas y adolescentes: Contenidos y medios de comunicación: Brecha digital (TIC 's): Cultura, deporte y esparcimiento:	Participación Ciudadana	Derecho al descanso, al juego y al esparcimiento Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información Derecho de participación Derecho de asociación y reunión Derecho a la intimidad Derecho de acceso a la información y a las tecnologías de la información

Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

- Derecho a la participación. *Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la libertad de expresión y a manifestar su opinión sobre cuestiones que afecten todos los ámbitos de su vida. El derecho a la participación significa que puedan emitir sus opiniones y que se les escuche, así como ejercer sus otros derechos a la información y a la libertad de asociación.*

Estos grupos organizan los distintos derechos sociales que enmarcan la normativa de la Ciudad de México, especialmente la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México. Respecto a su organización podemos observar (Tabla 1) que están ordenados de acuerdo a la temática del derecho y el impacto que puede tener en las personas. Por tal motivo el modelo busca respetar, proteger, garantizar y promover todos los derechos humanos en la población de la CDMX.

Desde esta perspectiva, el DIF-CDMX ha adoptado acciones concretas orientadas a la satisfacción de los derechos humanos que por atribución le corresponde dar cumplimiento, en especial al tratarse de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria, debido a que son sujetos de derechos a los cuales se les está garantizando el ejercicio y goce de los mismos.

5. DERECHO A LA SUPERVIVENCIA

Las acciones que instrumenta el DIF contribuyen a generan un *piso parejo* de condiciones para todas y todos los habitantes; en este sentido los programas y acciones buscan fortalecer el bienestar y garantizar la supervivencia en las distintas etapas de vida; entre los programas que podemos mencionar están: el programa Bebé Seguro (que busca mejorar la nutrición de los menores de 12 meses a través de la transferencia de un monto mensual para la compra de alimentos), Cunas CDMX (que busca reducir los factores de riesgos asociadas a la mortalidad infantil a través de la entrega de un paquete de maternidad y consulta médica de primer nivel de atención), la Cartilla de Primera Infancia de Cero a Seis y acciones que se realizan a través del Comité de Desarrollo Interinstitucional de Atención y Cuidado de la Infancia (CODIACI) para garantizar que los espacios de atención y cuidado infantil sean seguros.

En lo que se refiere al derecho a la alimentación, este ha cobrado importancia para el Gobierno de la CDMX, debido a que la alimentación es vital para desarrollar una vida activa y saludable, así mismo parte de los Objetivos del Milenio y ahora de los Objetivos del Desarrollo Sostenible es erradicar el hambre. En este sentido, los programas que contribuyen al avance en la seguridad alimentaria de la Ciudad de México, en particular entre la población que se encuentra en condición de vulnerabilidad social, encontramos: Programa Comedores Populares; Programa Bebé Seguro CDMX; Programa de Desayunos Escolares; y Programa de Apoyo Integral a Madres Solas Residentes de la CDMX.

Respecto a la salud, debe valorarse que es una situación clave para acceder a las oportunidades que ofrece el desarrollo. Por tal motivo el DIF-CDMX otorga a personas en estado de vulnerabilidad y que carecen de seguridad social atención en: nutrición, actividades preventivas, salud reproductiva, detección de enfermedades crónicas degenerativas, tratamientos a personas con discapacidad y otorgamiento de medicamentos abarcando una amplia gama de servicios de primer nivel.

Con lo anterior, el DIF-CDMX contribuye a combatir los obstáculos socio-económicos para el acceso equitativo a la atención médica, al mismo tiempo que, a la salud preventiva tradicional y el acceso a la salud primaria, el Organismo ha ido agregando la importancia de la promoción de un estilo de vida saludable desde los primeros años de vida, como intervenciones extraordinariamente rentables desde el punto de vista social. Adicionalmente, el DIF-CDMX procura campañas de prevención como estrategia de *piso parejo* dando consultas gratuitas a las poblaciones que no cuentan con acceso a la seguridad social identificando las necesidades específicas de los diferentes grupos sociales vulnerables generando inclusión con la temprana detección de patologías corregibles.

6. DERECHO AL DESARROLLO

El desarrollo puede ser entendido como el progreso en las capacidades de las y los habitantes de la CDMX, para ello se necesita de factores que estimulen y permitan este desarrollo, como es el caso de la educación, el trabajo, las condiciones de igualdad y equidad para todos los habitantes de la ciudad sin distinción de sexo, genero, condición social, edad, discapacidad, apariencia física y color de piel.

Respecto a la educación, actualmente la rectoría del Sistema Educativo de la Ciudad de México sigue estando en manos de la Federación, sin embargo el compromiso del Gobierno de la Ciudad de México por lograr una sociedad más justa y equitativa lo ha obligado a poner en marcha una política pública en educación de vanguardia, agrupada en torno a la Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuela Públicas en el Distrito Federal , que busca reforzar la formación y garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Para fortalecer, desde el ámbito de competencia del DIF-CDMX, el acceso, permanencia, aprovechamiento y conclusión de la educación de niñas, niños y jóvenes de la Ciudad de México, sin discriminación alguna, que garantice el principio de igualdad al derecho a la educación y posibilite el proceso de movilidad social, se realiza a través de dos grandes acciones: a) Programas de otorgamiento de becas que permita su continuidad en el sistema educativo e incremente sus posibilidades de acceso al siguiente nivel del sistema; y b) Generación de capacidades tendientes a mejorar su rendimiento escolar y estimular su

permanencia. En este sentido, el DIF-CDMX tiene a su cargo el programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social, "Más becas, Mejor educación"; el Programa Educación Garantizada; y el Programa de Niñas y Niños Talento, Además, se ha puesto en operación el Proceso Integral para el Diagnóstico y Atención a la Sobre Dotación Intelectual (PIDASI) que consiste en talleres psicoeducativos y actividades complementarias a niñas y niños con sobredotación intelectual.

Respecto al cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, el DIF asume que para lograr el desarrollo de las personas con discapacidad se debe incluir un empoderamiento e inclusión social que permita garantizar desenvolvimiento pleno de las personas con algún tipo de discapacidad para la integración en la sociedad actual tomando en cuenta su voz y haciéndolas participe en las decisiones y acciones hechas explícitamente para su beneficio, asimismo se deben instrumentar acciones de carácter integral en materia de derechos económicos y sociales, con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de ingreso y fomentar el acceso a servicios públicos, en particular a los de salud y educación. Esto implica un cambio en la visión asistencial a una visión de respeto a la diversidad y potencialidad de las personas considerando que la sociedad debe adaptarse a su condición y no viceversa. Por tal motivo, se han puesto en operación los programas Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente, el programa Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación y el programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente.

Respecto al trabajo, el DIF-CDMX tiene el compromiso de que los grupos más vulnerables se superen, por lo cual dentro de las acciones que realiza ha puesto en marcha acciones que buscan la incorporación del individuo a la comunidad a través de una vida plena y productiva; para tal propósito operan de manera anual talleres en áreas de automatización industrial, robótica, computación, manufactura por computadora y electrónica digital que proporciona el Centro de Capacitación y Adiestramiento Técnico para la Inserción Laboral (CECAPIT), así mismo se opera el programa de Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas y capacita a personas con discapacidad permanente.

7. DERECHO A LA PROTECCIÓN

El quehacer institucional del DIF-CDMX, implica la defensa y asistencia de los sectores más vulnerables a través de acciones institucionales que tiene un impacto positivo en la familia y la comunidad en dos vertientes, por un lado desde la visión de la prevención, y por el otro desde el plano de la atención.

En este sentido, se atienden reportes de Maltrato a Adultos Mayores y Maltrato Infantil, se proporciona el servicio de Atención Re-educativa a Hombres

que Ejercen Violencia y se brindan Servicios de Asistencia Jurídica en Materia de Derecho Familiar que otorga asesoría, orientación, patrocinio y representación legal hasta la culminación de los juicios, a personas de escasos recursos o en condiciones de vulnerabilidad. Además, el DIF-CDMX realiza las acciones de vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones de tutrices, tutores, curadoras y curadores.

Con la creación del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (SIPINNA), que operativamente coordina el DIF-CDMX, se busca asegurar una adecuada protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección, a través de la coordinación entre los tres Poderes del Gobierno de la Ciudad de México, órganos autónomos, representantes de la sociedad civil, academia, líderes de opinión y especialistas en la materia. El objetivo es asegurar la transversalidad de la perspectiva de los derechos de la infancia y de la adolescencia en la elaboración de políticas, programas, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México; esta visión considera a las niñas, niños y adolescentes sujetos de derechos, no objeto de protección o asistencialismo.

Parte importante de este trabajo ya lo viene realizando la Dirección Ejecutiva de la Procuraduría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que además se encuentra incorporado acciones específicas de detección, prevención y atención de las diversas problemáticas que enfrenta la niñez en riesgo y situación de calle de la Ciudad de México, misma que operativamente se visibiliza a través del programa social "Hijas e Hijos de la Ciudad".

8. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

El esquema de garantía y ejercicio de los derechos humanos requiere de opinión y participación de todos los actores involucrados (gobierno, ciudadanía, iniciativa privada, academia), con el objetivo de nutrir y retroalimentar las acciones implementadas a fin de lograr el desarrollo. En este sentido, todas las personas sin distinción de su origen étnico, el color de piel, su cultura, sexo, género, edad, discapacidades, condición social, económica, de salud o jurídica, su situación migratoria, lengua, opiniones, preferencias sexuales, identidad o filiación política, estado civil o situación familiar debe poder acceder y disfrutar del ejercicio de todos sus derechos.

Para ello, los Centros a cargo del DIF-CDMX se han constituido en puntos de encuentro, de cohesión comunitaria y de integración, que promueven valores para la inclusión social, el fortalecimiento individual y familiar. Lugares donde se otorgan servicios deportivos, culturales, recreativos, lúdicos, asistenciales y de capacitación sin ninguna distinción.

Asimismo, el SIPPINNA permitirá fortalecer los procesos participativos con la inclusión y empoderamiento de las niñas, niños, adolescentes y la sociedad civil en la construcción de protocolos de actuación y medidas de protección. Puesto que su trabajo se basa en la coordinación de gobierno, representantes de la sociedad civil, academia, líderes de opinión y derechohabientes de las acciones.

Por otra parte, el DIF-CDMX ha puesto en operación el Sistema Único de Información (SUI) que se ha constituido en una plataforma que, en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, garantiza el acceso de la población a información pública y hace posible la vigilancia e incidencia social en las políticas públicas por parte de académicos, estudiantes, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

En resumen, los programas, actividades y acciones que instrumenta el DIF-CDMX busca contribuir a generar un *piso parejo* de Protección Social que se refiere al que se le suele llamar "(…) conjunto básico de garantías sociales esenciales materializadas a través de transferencias monetarias que podrían garantizar el acceso universal a los servicios (…), apoyo a los ingresos y seguridad de ingresos o de sustento" (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

9. MODELO DE ATENCIÓN DE RIESGO CON VISIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA

Siguiendo con la visión de derechos e incorporando el modelo de atención DIF CDMX es posible utilizarlo de manera práctica para el desarrollo de un modelo de atención de riesgo el cual constituye un nuevo modelo de atención integral de riesgo con visión de derechos.

Cabe aclarar que la gestión del riesgo es una tarea más que normativa, es la construcción de un plan, la realización de acciones y estrategias para evitar, reducir ,mitigarla o eliminar el riego; requiere de una acción transversal que permea a todas las áreas y que requiere de una amplia visión para su correcto tratamiento. (Martínez Pacheco, 2017)

La aplicación de la visión de derechos a un modelo de supervivencia, desarrollo, participación y protección es producto de una visión global del riesgo debido a que las condiciones para su debido desarrollo y crecimiento no son las más óptimas. Analizando la situación compleja en la que viven las NNA en nuestro país, es necesario ir incorporando nuevos elementos para integrándolo en un marco de derechos efectivo el cual permita empoderarlos a través de un esquema de "autoprotección" impulsado desde las entidades de gobierno e incrustado en la sociedad. (Martínez Pacheco, 2017,p. 4)

El modelo con el que se trabajó es un modelo que contiene de manera general dos componentes principales; la gestión correctiva y la gestión prospectiva; esta son el fundamentos de muchos modelos de mitigación del riesgo.

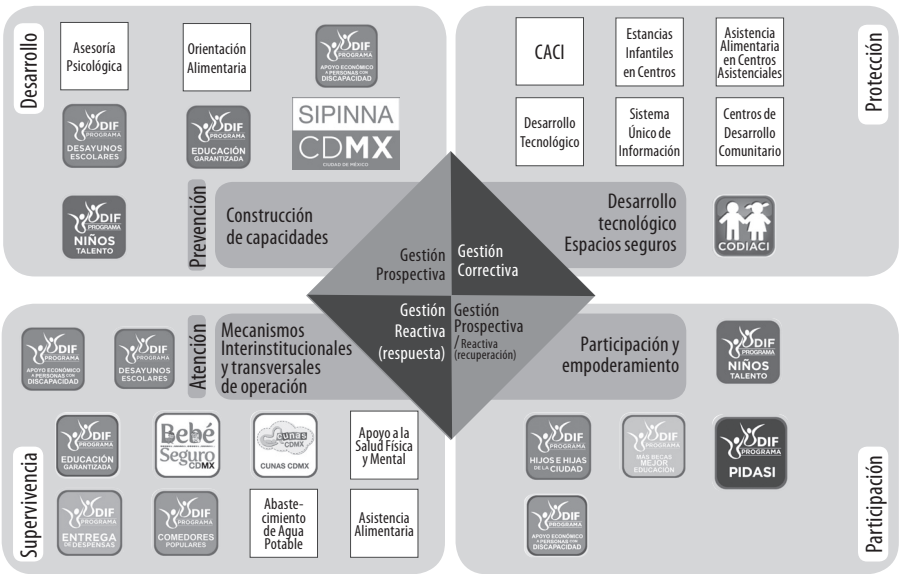
La Gestión Correctiva (Acción de prevención) está basada en los análisis de vulnerabilidad, las evaluaciones de riesgo y los diagnósticos situacionales; su funcionamiento se basa en análisis e identificación de vulnerabilidad y los factores conducentes, jerarquización de la vulnerabilidad y sus intervenciones para llegar la adopción de un programa de mitigación.

La Gestión correctiva es compleja pues debe tener un carácter integrador que permite identificar y tratar adecuadamente las causas del riesgo; generalmente su alcance se ve obstaculizado por las barreras económicas, sin embargo lo normativo, lo organizativo y lo funcional, no requiere de grandes esfuerzos de recursos para reducir su vulnerabilidad e influyen significativamente en la magnitud de la amenaza o el desastre. (Guasch, 2011)

Por el otro lado la Gestión Prospectiva parte de la planificación de los escenarios futuros, a partir de los escenarios reales, la tipificación de la exposición, el análisis de las trayectorias probables y la necesidad de dar respuesta a eventos severos y catastróficos.; este análisis exige la inserción de la prevención en los planes de desarrollo. El riesgo se convierte en un atributo definitivo en los análisis de la factibilidad económica y de los procesos de inversión.

La Gestión prospectiva permite visualizar los modelos de transformación de un escenario real hacia un escenario seguro en el tiempo; es una de las vías para la consolidación del desarrollo sostenible de una región y es un componente principal en la adopción de los modelos de desarrollo.

Esquema 2.9 MIGRDIF con actividades institucionales DIF CDMX



Fuente (Martínez Pacheco, 2017, p. 57)

Este modelo es una adaptación del modelo integral de riesgo en donde se ubicó gran parte de las actividades, programas y proyectos que el DIF CDMX ha aplicado en la administración (2012-2016) para garantizar los derechos de las y los ciudadanos de la Ciudad de México.

El modelo cuenta con una lógica vertical y horizontal; en los cuadrantes superiores encontramos las actividades institucionales que son instrumentadas con la idea de prevenir los riesgos provocados por situaciones que de una u otra manera puede ser corregida con intervenciones; éstas evitan nuevos riesgos, a través de políticas públicas y estrategias preventivas, diagnosticados a través de escenarios posibles (prospectivas).

Siguiendo de manera horizontal, pero considerando ahora los cuadrantes inferiores, se muestran las actividades institucionales que tienen que ver con la atención de las y los ciudadanos de la Ciudad; del lado izquierdo centramos la atención en actividades que son reactivas, muchas de ellas se basan el protocolos de actuación en situaciones de riesgo y que derivan de una emergencia. (Martínez Pacheco, 2017)

La capacidad de identificar situaciones de riesgo en los entornos inmediatos depende directamente del impulso de las capacidades individuales y colectivas propuestas. En este caso, el DIF CDMX, se encarga de proveer esos elementos que lleven a identificar y señalar cuáles son los entornos, situaciones o acciones que implican un riesgo inherente. La mayor parte de los programas que se operan en el DIF CDMX, cuentan con elementos complementarios dirigidos a la construcción de capacidades de los derechohabientes.

La construcción de espacios seguros hace referencia no solamente al espacio físico sino que incluyen espacios que son percibidos principalmente por los derechohabientes, como los lugares en donde se brinde la protección necesaria en casos de situaciones de riesgo o emergencia. Al planear con una visión prospectiva se busca encontrar soluciones definitivas a problemas presentes y futuros.

Este tipo de planeación se basa en la construcción de escenarios y permite afinar los procedimientos que se aplican en la actualidad. El modo en el que se presentan cada una de las amenazas a la seguridad humana es muy diverso, por tal motivo se requiere planear la forma de actuar de cada uno de los actores en caso de que se presente cada una de las amenazas, incluso de forma simultánea.

Uno de los retos más importantes al que se enfrenta cualquier ente de gobierno se refiere al tema de la participación, de hecho, la participación debería ser un aspecto transversal que forme parte de cada una de las actividades.

Entre los programas con mayor índice de participación se encuentran los programas de Mas Becas Mejor Educación, el cual es un programa prospectivo ya que atiende a niñas y niños de 6 a 14 años en riesgo de abandonar la escuela, debido a la vulnerabilidad y marginalidad en que viven sus familias con la finalidad de que terminen su educación.

La vida y la supervivencia, son derechos fundamentales que afectan fuertemente todos los demás derechos; por eso, respetarlos tiene un efecto sinérgico, que contribuye al efectivo cumplimiento de los otros derechos, y violarlos o no reconocerlos puede comprometer seriamente dicho cumplimiento.

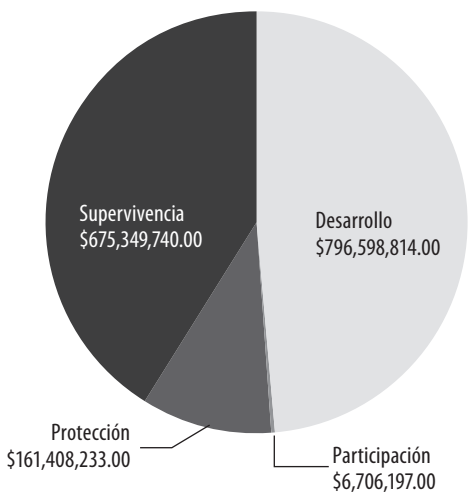
Los Estados deben garantizar el derecho a la vida y la supervivencia de las y los ciudadanos a través de medidas positivas destinadas a proteger la vida, por ejemplo, elevando la esperanza de vida, combatiendo las enfermedades, proporcionando alimentos nutritivos y agua potable, protegiéndolos contra las distintas formas de discriminación, violencia, abuso y explotación (Martínez Pacheco, 2017).

9.1 Impacto del modelo en el Presupuesto DIF-CDMX

A través de la aplicación de la visión de derechos y el modelo de aplicación del riesgo englobado en los programas sociales y actividades institucionales, es posible determinar el presupuesto devengado en cada una de las dimensiones. El presupuesto ejercido en materia de infancia por el DIF-CDMX ascendió a más de 1,640.1 millones de pesos (Martínez Pacheco, 2017, p.91); lo que significa que de cada 10 pesos invertidos por el Gobierno de la Ciudad de México para la atención de más de 2.1 millones de niñas, niños y adolescentes (NNA) en la Ciudad de México, el DIF-CDMX aporta 4 pesos.

Con esta inversión, el DIF-CDMX ejecuta en su conjunto 23 acciones para garantizar los derechos de más de 1.3 millones de niñas, niños y adolescentes, mediante la entrega de más de 94.9 millones de apoyos y servicios.

Esquema 1 Presupuesto para infancia del DIF-CDMX por Grupo de Derechos, 2014.



Fuente: (Martínez Pacheco, 2017,p.91)

La inversión se encuentra concentrada principalmente en los grupos de derecho al *Desarrollo* y *Supervivencia* con casi el 90 por ciento de su presupuesto, con la finalidad de prevenir y atender las necesidades de alimentación, salud, educación, entre otros aspectos, de dicho sector poblacional (Tabla 1).

Tabla 1 Presupuesto para la infancia del DIF-CDMX por Grupo de Derechos, 2014.

Grupo de Derecho	Presupuesto	Bienes y servicios entregados	Población derechohabiente
Desarrollo	$796,598,814.00	906,352	148,256
Participación	$6,706,197.00	10,438	248,065
Protección	$161,408,233.00	16,803	16,259
Supervivencia	$675,349,740.00	94,046,143	938,716
Total	$1,640,062,984.00	94,979,736	1,351,296

Fuente: DIF-CDMX. (Martínez Pacheco, 2017,p.93).

El DIF-CDMX, contribuye con el Derecho al *Desarrollo* entregando 698 mil 750 apoyos económicos y brindando 207 mil 602 talleres a 148 mil 256 niñas, niños y adolescentes, principalmente de los programas Becas Escolares, Educación Garantizada y, Niñas y Niños Talento, con una inversión anual de casi 796.6 millones de pesos.

En lo referente al Derecho a la *Supervivencia*, se han entregado más de 93.6 millones de raciones alimenticias, 430,021 servicios de salud y 18,896 cartillas de primera infancia a casi 938 mil 716 niñas, niños y adolescentes, lo que representa una inversión de más de 675.3 millones de pesos.

El presupuesto ejercido por el DIF-CDMX refiere la importancia de la institución como garante de los derechos de las NNA, al brindar la oportunidad de desarrollarse integralmente, desde la entrega de apoyos económicos o en especie, así como su atención en los 56 Centros de Desarrollos Comunitarios, donde se llevan a cabo acciones que contribuyen a garantizar los derechos a la educación, al descanso, al esparcimiento, a la salud y a la alimentación.

Para garantizar esos derechos, el DIF-CDMX ha logrado mantener la evolución de su presupuesto con un pequeño incremento nominal de casi el 1 por ciento en 2015 con respecto al 2014; sosteniendo una inversión promedio de 1,214 pesos por derechohabiente

Por lo anterior, la respuesta del DIF-CDMX para la atención de emergencias, a través del Modelo de Gestión Integral de Riesgo, se vuelve una necesidad en su aplicación, a efecto de reducir expresiones de inseguridad, riesgos y

contingencias con relación a la infraestructura instalada, a instalar y su uso por las NNA. Dondequiera que las niñas, niños y adolescentes se desarrollen, deben estar seguros y donde se sientan cómodos y libres de peligro.

Esto implica un mayor esfuerzo y una atención especial en la planificación (prevención, mitigación, preparativos y actividades de reducción de riesgo) y el despliegue de actividades de respuesta que elimine los vacíos existentes.

10. SOCIEDADES COOPERATIVAS. CASOS DE ÉXITO

Con el objetivo de incentivar la creación de autoempleo para las y los habitantes de la Ciudad de México que residen en unidades territoriales de muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social y que se encuentran como población económicamente activa desocupada, se otorgan apoyos en especie para el fomento, creación y consolidación de Sociedades Cooperativas.

El programa inicia en el año de 2007 con el nombre de "Creación de Sociedades Cooperativas", cuyo objetivo es promover el autoempleo en Unidades Territoriales de muy alta, alta y media marginación de la Ciudad de México, a través de la creación de sociedades cooperativas en las áreas productivas de confección y distribución de agua purificada.

En el año 2009 se modifica el nombre del Programa para quedar como "Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas, con el objeto de enfocar al programa tanto a la creación como al fomento de sociedades cooperativas en las actividades productivas de distribución de agua y confección. En lo que respecta al presupuesto autorizado se observa de manera general un decremento, debido a que en 2008 alcanzo su monto más alto con 36.4 millones de pesos, mientras que para el 2015 sólo se autorizaron 2 millones de pesos.

En 2015, con motivo de la reforma en el Estatuto Orgánico del Sistema DIF-CDMX, el Programa es transferido de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos a la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario; sin embargo, los cambios administrativos y de reestructuración, no modificaron la naturaleza del programa de brindar los mismos apoyos. Destaca en las Reglas de Operación para el ejercicio 2015,la definición de los objetivos del programa bajo un enfoque de derechos humanos en concordancia con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y derivado de las sugerencias emitidas por el Mecanismo del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y del Consejo para Eliminar y Prevenir la Discriminación en la Ciudad de México.

En 2016 se define cambiar el nombre a Programa de Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas con el fin de alinear conceptualmente el propósito con los objetivos de este Programa Social.

¿Por qué cooperativas?

El objetivo es extender a grupos que no tienen la oportunidad de insertarse en el sector industrial o financiero, la posibilidad de contribuir al desarrollo

sostenible con orientación social del mismo y de ser posible, su preocupación por el entorno ambiental.

Una cooperativa es una organización de productores, consumidores, o ambos, formada y utilizada por sus miembros, quienes consumen materiales, producen e incluso comercializan su producto.

Las cooperativas empoderan a sus miembros, se estructuran horizontalmente con responsabilidades compartidas y en algunos sectores son una alternativa a sistemas de mercado cerrados.

En contextos de países menos desarrollados, las cooperativas, con el adecuado apoyo, aportan un valor agregado al desarrollo socioeconómico, contribuyendo al producto interno bruto.

La Alianza Internacional Cooperativa, ICA por sus siglas en inglés, define la cooperativa como "una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para conocer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, así como sus aspiraciones a través de propiedad conjunta y empresas controladas democráticamente "[21]. Bajo este concepto, la cooperativa se construye en valores de autoayuda, responsabilidad, solidaridad, interés por la comunidad y apertura.

Ante las crisis laborales y económicas, las cooperativas son actores económicos resilientes desde la siguiente perspectiva:

- Son medios efectivos de proporcionar servicios cuando los sectores predominantes colapsan,
- Empoderan a las personas para mejorar su calidad de vida,
- A través de iniciativas de auto ayuda maximizan las oportunidades económicas, y
- Son favorables para que las personas pobres superen las condiciones adversas.

Actualmente la Ciudad de México cuenta con una población de 8'808,081 personas, de la cual, el 67.5% es población económicamente activa, es decir, 6'048,774, y de ésta, el 3.7% es población desocupada, es decir, 227,573 habitantes que buscan incorporarse a alguna actividad laboral[22/4]

Al respecto, las sociedades cooperativas pueden contribuir a que un país logre metas de desarrollo sostenible al ofrecer un modelo no convencional que va más allá del crecimiento económico y la creación de empleos, al buscar satisfacer necesidades socioculturales de sus miembros y en su caso, proteger el medio ambiente.

---

[21] ICA. Co-op facts and stats. Disponible en: http://ica.coop/en/co-op-facts-and-stats

[22] Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), tercer trimestre 2017 elaborado por el INEGI.

Resulta entonces pertinente que los países menos desarrollados promuevan y establezcan cooperativas como política que permita dar cumplimiento con los objetivos del desarrollo sostenible. En este sentido, se propone la relación desarrollada por Esther Gicheru[23]

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Probable influencia de modelos cooperativos
1 Terminar con la pobreza en todas sus formas en todas partes.	Promueven circulación de capital en economías locales, vinculando negocios existentes para el beneficio de la comunidad. Crean y sostienen la vinculación del capital social como una barrera a la pobreza. Empodera a grupos pequeños para que puedan negociar y mejorar sus ingresos. Impacta en precios más justos de los bienes necesarios para una comunidad. Provee de empleos.
4 Asegurar la educación inclusiva, equitativa y de calidad.	Las ganancias de los miembros de las cooperativas hacen posible que los hijos de sus miembros acudan a escuelas y superen el nivel educativo de sus padres.
5 Lograr la igualdad de género y empoderar a mujeres y niñas.	La equidad de género es un valor practicado y vivido en el modelo cooperativo. La participación de mujeres en Cooperativas es creciente; es un modelo abierto a no discriminar y facilitador del liderazgo de las mujeres.
6 Asegurar la disponibilidad y manejo sostenible de agua y saneamiento para todos.	La Cooperativa practica la actoría en el cuidado del agua en sus entornos, así como la exigencia en la garantía del derecho al acceso de agua. En varias ciudades, sociedades cooperativas están a cargo del abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento.
10 Reducir la desigualdad dentro y entre los países.	La igualdad es un valor universalmente practicado por las Cooperativas
16 Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y construir de manera efectiva instituciones responsables e incluyentes en todos los niveles.	Las cooperativas tienen un "capital social positivo" que fomenta un fuerte sentido de comunidad, participación, empoderamiento e inclusión entre los miembros y la restauración de las relaciones interpersonales y paz.

¿Por qué agua y confección?

Históricamente en valor agregado al Producto Interno Bruto a precios corrientes en el país, la segunda y tercera actividad económica de mayor relevancia han sido el comercio y la manufactura. En 2016, estas actividades tuvieron participación respectivamente con el 19.6 por ciento y 19.1 por ciento en el PIB nacional.[24] Por otra parte, se respalda el derecho al acceso al agua en zonas donde este vital líquido escasea.

Venta de garrafón de agua apta para consumo humano

[23] Gicheru, Esther. The Role of the co-operative enterprise model in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) in Least Developed Countries (LDCs). The Cooperative University of Keny, 2016

[24] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish

La comercialización requiere de habilidades blandas para el servicio y atención al cliente, pero igualmente incorpora factores administrativos y de liderazgo que convierten a la cooperativa de venta de agua en un ente comercial particular.

Además de generar empleos de manera inmediata, el programa de dotación de garrafones de agua para su venta al público se vincula con la posibilidad de influir en los precios del mercado en las zonas donde existen.

Si bien las grandes marcas de agua podrían no preocuparse por el mercado que se les compite, varias potabilizadoras independientes se vieron obligadas a mantener precios competitivos que aseguran la posibilidad de que la población encuentre un satisfactor de sus necesidades a precio justo.

Al interior, la sociedad cooperativa teje una red solidaria y corresponsable, viéndose como un actor comunitario que impacta en la competencia y precios del producto, y que a la larga se empodera como actor del tejido social de una comunidad participativa e interesada, al entretejer valores solidarios con derechos sociales e incluso de acceso al agua.

Desde su inicio, las sociedades cooperativas que se conformaron lo hicieron en zonas donde hay deficiencias en el acceso al agua; actualmente se encuentran dentro del programa 51 Sociedades Cooperativas en la actividad de agua, a las que,durante 2017, se han entregado 443,548 garrafones de agua para consumo humano; manteniéndose en zonas como Iztapalapa, como un garante al acceso al agua.

La comercialización ha permitido transmitir a su entorno un modelo de organización horizontal, democrático y abierto en el que resalta el liderazgo ocupado por las mujeres[25].

Confección

La manufactura textil es de gran arraigo en nuestro país y en la Ciudad de México.. Desde la transmisión de un saber artesanal de una generación a otra, hasta la inercia global de armado de grandes marcas, la confección de prendas de vestir abarca un amplio sector ocupacional. No obstante, la manufactura textil suele ser de los más duros y mal pagados para las personas que cosen, cortan y planchan los diseños de la moda rápida, lo que ha motivado movimientos de derechos laborales en países menos desarrollados que dependen en gran parte de este sector.

Conformar grupos organizados, auto administrados y capacitados que puedan generar un mercado alternativo que compita en un comercio justo y distribuya sus ganancias, asegurando y manteniendo un patrimonio, funge como un eje articulador en la garantía de varios derechos.

[25] 636 Mujeres y 317 hombres conforman el padrón de beneficiarios, octubre 2017.

Así, el Programa de Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas consolida, mediante la dotación de maquinaria, se convierte en gestor no sólo del bienestar personal de las personas integrantes de la cooperativa, sino que también impacta en varias cadenas de consumo, producción y comercialización por lo siguiente:

Equilibra la relación entre tiempo, ganancia y trabajo de las personas que confeccionan, mejora su calidad de vida.

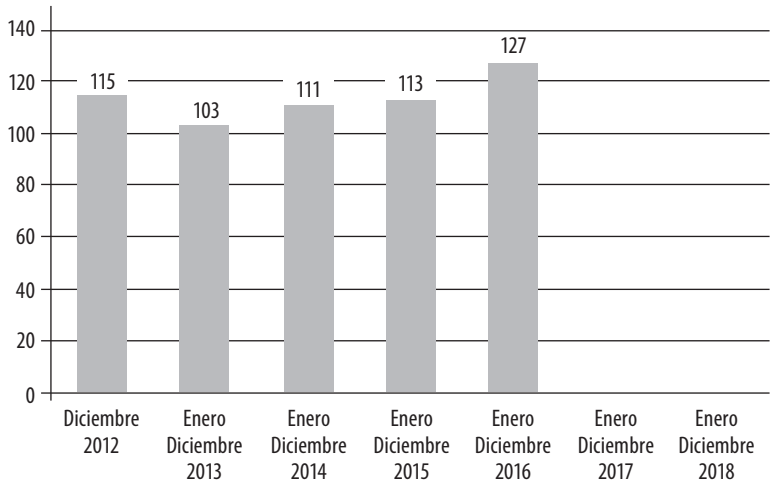
Asegura mantener a sus hijos e hijas en la escuela con el ingreso por sus ventas.

Capacidad de autonomía, es decir, las sociedades cooperativas pueden trabajar para otras empresas o realizar productos propios lo que no limita el trabajo que puedan tener o desarrollar.

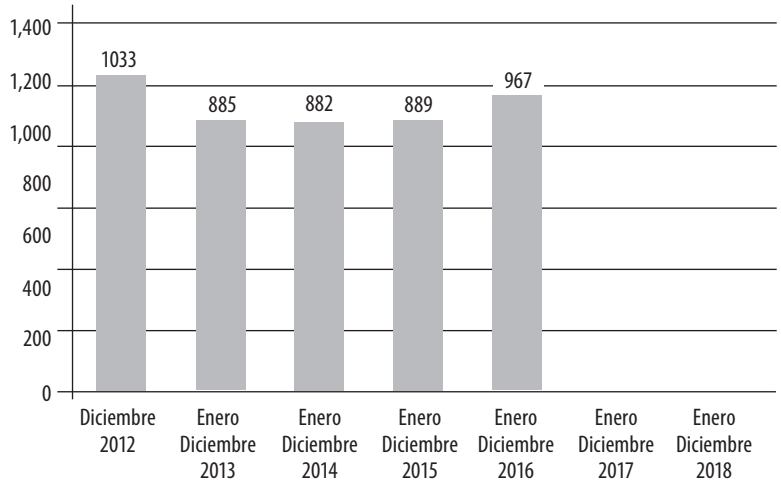
Es visto por su comunidad como un actor económico que consume, da empleo y ofrece productos competitivos, beneficiando a su entorno inmediato, a través de sus 75 Sociedades Cooperativas en la actividad de Confección, las cuales durante 2017 han producido 38,032 prendas.

Acciones realizadas.

Promedio de Sociedades Cooperativas Preservadas DIF-CDMX					
Tipo de Servicio	**Diciembre de 2012**	**Enero Diciembre 2013**	**Enero Diciembre 2014**	**Enero Diciembre 2015**	**Enero Diciembre 2016**
Cooperativas de Confección	65	64	70	71	77
Cooperativas de Garrafones de Agua Purificada	50	39	41	42	50
Total	115	103	111	113	127



Promedio de Autoempleos preservados en las Sociedades Cooperativas DIF-CDMX					
Tipo de Servicio	**Diciembre de 2012**	**Enero Diciembre 2013**	**Enero Diciembre 2014**	**Enero Diciembre 2015**	**Enero Diciembre 2016**
Sociedades Cooperativas de Garrafones de Agua	313	653	652	234	276
Sociedades Cooperativas de Confección	720	232	230	655	691
Total	1,033	885	882	889	967



Cabe resaltar, que durante el período 2012-2016, se han preservado un promedio anual de 931 autoempleos en un promedio de 114 Sociedades Cooperativas.

11. CONCLUSIONES

La realidad que enfrenta la hechura de Políticas Públicas significa mover el enfoque tradicional del ciclo de políticas hacia metodologías que contemplen la construcción de capacidades y la garantía de derechos. Enfoques como el de garantía de derechos o el enfoque de transversalidad de género se hacen necesario en el contexto actual de las políticas públicas donde la administración pública está obligada a disminuir las desigualdades y a dar cumplimiento a los marcos normativos vigentes, los cuales incorporan temas de vanguardia como la equidad de género y la ampliación de los derechos que contemplan nuevas temáticas.

Con la reforma al Artículo 1º Constitucional, aprobada el 11 de junio de 2011, que confiere un rango constitucional a los derechos humanos de las personas, se introdujo un parte aguas en el diseño de la política pública en México. Este

cambio no es fortuito, se dio como parte del reconocimiento a los tratados internacionales y compromete a las instituciones para que la garantía y protección de los derechos humanos oriente toda la actuación del Estado.

El enfoque de los derechos humanos hoy en día debe ser la clave en la conceptualización, diseño e instrumentación de las políticas públicas, los programas y acciones institucionales debido a que pone en el centro del interés a las personas.

La construcción de un sistema de bienestar social es tarea de todas las organizaciones que confluyen en las distintas problemáticas de políticas públicas, que atienden de manera transversal los problemas y cierren la brecha entre las distintas desigualdades de la población.

Las acciones que el Gobierno de la Ciudad de México ha hecho en los últimos años han generado un cambio trascendental y se piensa que se ha construido al menos un piso parejo que sirve como estabilizador en los momentos más difíciles de los grupos más vulnerables de la Ciudad de México.

El piso parejo que el DIF CDMX construye, se basa en un esfuerzo de acciones y programas constituido en un sistema de protección garante de derechos, acciones sistematizadas y congruentes al objetivo planteado.

El diseño e instrumentación de políticas públicas deben estar centrados en los individuos con la finalidad de que ejerzan plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades y con ello reducir la desigualdad, la exclusión y la discriminación.

La Política pública debe contemplar la corresponsabilidad de los derechohabientes con la finalidad de construir capacidades.

El Modelo Integral de Gestión de Riesgo con una visión de derechos muestras las posibilidades que ofrece la visión planteada en este artículo; el hecho que las políticas, los programas sociales y las actividades institucionales sean alineadas a una sola visión permite tener un panorama mucho más amplio de lo que implica construir desde un enfoque integral, esto permite mantener el control interno de las actividades y vincularlas con prioridades y presupuesto

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. F., 2010. Política Pública. Distrito Federal: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (EAP) y Siglo XXI.

_____, 1993. Antología de Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrua.

_____, 2010. El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Barcena, Alicia y otros. Brechas (2017), ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL.

Cortés, F., 2011. Política Social. Distrito Federal: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2017), tercer trimestre elaborado por el INEGI. Dispnible en:http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/

Evaluación interna del Programa de Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas. Disponible en:http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/ _ evaluaciones/2016/Evaluacion%20Interna%20del%20programa%20de%20Sociedades%20Cooperativas%202016.pdf

Fernández Fuentes, L. H., 2016. Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el Siglo XXI. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.

Gicheru, Esther. The Role of the co-operative enterprise model in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) in Least Developed Countries (LDCs). The Cooperative University of Keny, 2016

Gordon, S., 2006. Cambio y continuidad en la atención de la pobreza en México. En: Reinventar México: estructuras en proceso de cambio. Perspectiva política, social y económica. México: Siglo XXI, p. 576.

Guasch, F. (2011). Programa de Gestión de Riesgos y Prevención de Desastres. La Habana: CENAIS/CITMA.

Hugh, H. & Wildavsky, A., 1974. The Private Goverment of Public Money. London: McMillan.

ICA. Co-op facts and stats. Disponible en: http://ica.coop/en/co-op-facts-and-stats

Informe de gestión 2012 - 2017 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Martínez Pacheco, G. G., 2017. Elementos para construcción de un Modelo de Gestión Integral de Riesgo para la Protección Infantil. México: Tesis de Ingreso Académica. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística/Academia Nacional de Protección Civil

Montagut, T., 2004. Política Social. Barcelona: Ariel.

Organización Internacional del Trabajo, 2014. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y El Caribe, Ginebra: OIT.

Perfil económico de México desarrollado por CEPAL. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil _ Nacional _ Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish

Reglas de Operación del Programa de Fomento para la Creación de Sociedades Cooperativas 2017, disponibles en: http://dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/58c/9aa/1d3/58c9aa1d3afe8286943831.pdf

SIPINNA-UNICEF, 2016. 25 AL 25 Objetivos nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Distrito Federal: SIPINNA.

CAPÍTULO 9

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA. NUEVOS MODELOS DE PROTECCIÓN EN LA CDMX

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Mónica Angélica Ávila Torres
Director Ejecutivo de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

Omar Guadalupe Gutiérrez Lozano
Director Ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

1. DERECHOS DE LOS NIÑOS

El reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA) a nivel mundial es relativamente reciente, su origen se remonta a 1929 con la Declaración de Ginebra sobre los Derechos de los Niños. Esta declaración fue adoptada por el organismo que precedió a la Organización de las Naciones Unidas, denominado Sociedad de las Naciones; posteriormente en 1959, se aprueba en el pleno de las Naciones Unidas. Finalmente, en 1989, en el mismo pleno de las Naciones Unidas, se aprueba la Convención sobre los Derechos de los Niños. Lo anterior, refiere que ha pasado menos de un siglo en que se ha reconocido a las

NNA como sujetos de derechos y a los adultos como responsables de la garantía de estos derechos.

La Declaración de Ginebra fue producto de la iniciativa de la activista Eglantyne Jebb fundadora de la organización internacional *Save the Children*. Jebb, quien exhortó a proteger a las niñas y niños afectados por la Primera Guerra Mundial (Humanium, 2016). Al respecto, la Declaración de Ginebra contenía 5 artículos como se muestran a continuación:

1. El niño debe ser puesto en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material y espiritual.
2. El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser atendido; el niño deficiente debe ser ayudado; el niño desadaptado debe ser reeducado; el huérfano y abandonado deben ser recogidos y ayudados.
3. El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad.
4. El niño debe ser puesto en condiciones de ganarse la vida y debe ser protegido de cualquier explotación.
5. El niño debe ser educado inculcándole el sentimiento del deber que tiene de poner sus mejores cualidades al servicio del prójimo.

En estos cinco artículos eran reconocidas las necesidades fundamentales de las niñas y los niños. El texto se centraba en el bienestar del niño y el reconocimiento de su derecho al desarrollo, asistencia, socorro y a la protección. La Declaración muestra la génesis de los derecho de NNA, sin embargo, no tenía una fuerza vinculante para los Estados miembros.

Después de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 en las Naciones Unidas (ONU), la mejora en el ámbito de los derechos, reveló ciertas deficiencias en la Declaración de Ginebra, propiciando así la modificación de dicho texto. (Humanium, 2016)

En los años cincuenta, los Estados miembros de la ONU pugnaron por impulsar la creación de una Convención como instrumento que permitiera construir un vínculo legal de los firmantes, sin embargo, no se concretó la propuesta; se tomó entonces la opción de realizar una nueva declaración que mejorara la hecha en Ginebra basada en 10 principios que fue firmada en 1959.

Los diez principios fueron:

1. El derecho a la igualdad, sin distinción de raza, religión o nacionalidad.
2. El derecho a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social del niño.
3. El derecho a un nombre y a una nacionalidad desde su nacimiento.
4. El derecho a una alimentación, vivienda y atención médicos adecuados.
5. El derecho a una educación y a un tratamiento especial para aquellos

niños que sufren alguna discapacidad mental o física.
6. El derecho a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad.
7. El derecho a actividades recreativas y a una educación gratuita.
8. El derecho a estar entre los primeros en recibir ayuda en cualquier circunstancia.
9. El derecho a la protección contra cualquier forma de abandono, crueldad y explotación.
10. El derecho a ser criado con un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos y hermandad universal.

Cabe señalar que la Declaración de Ginebra de 1924 y la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, no definen qué periodo comprende la infancia, es decir, la edad en que empieza y termina la infancia; sin embargo, el Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño, resalta la idea de que los niños necesitan protección y cuidado especial, "incluyendo una protección legal adecuada, antes del nacimiento y después del nacimiento".

La Convención que había sido propuesta en los años cincuenta, fue realizada a finales de los años ochenta. Con la firma de la Convención, los principios adoptados son obligatorios e incluye un cambio en el enfoque que define a las niñas y niños como sujetos de protección y no sólo como objetos de la misma. Sus 56 artículos hacen referencia a los siguientes derechos:

- El niño disfrutará de todos los derechos enunciados. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.
- El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.
- El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.
- El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.
- El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.

- El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.
- El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.
- El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.
- El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.
- El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes. y así como se lo respeta, debe respetar a sus mismos.

Destaca de la Convención el hecho de que en un sólo documento se plasman los derechos civiles, políticos, sociales económicos y culturales de la niñez, además de ser un texto de observancia legal.

De acuerdo con el Sistema para el Desarrollo de la Primera Infancia, el rango que el país decide otorgar a la Convención es sustantivo debido a la consecuencia jurídica que implica dentro de su sistema jurídico. (IINNA/OEA, 1999)

Tabla 1. 19 países latinoamericanos y su forma de incorporar al rango jurídico de la Convención

País	Rango jurídico dado a CIDN	Leyes y Códigos de Infancia y su fecha de sanción
Argentina	Contitucional	Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ley Nº 26.061 (2005)
Bolivia (EP)	Supralegal	Código Niño, Niña y Adolescente. Ley Nº2.026 (1999)
Brasil	Supralegal	Estatuto de Niño y del Adolescente. Ley Nº 8.069 (1990)
Chile	Legal	Proyecto de Ley.
Colombia	Supralegal	Código de la Infancia y Adolescencia. Ley Nº 1.098 (2006)
Costa Rica	Supralegal	Código de Niñez y Adolescencia. Ley Nº7.739 (1998)
Cuba (a)	Legal	Código de la Niñez y la juventud. Ley Nº 16 (1978)
Ecuador	Supralegal	Código de Niñez y Adolescencia. Ley Nº 2002-100 (2002)
El Salvador	Supralegal	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). Decreto Legislativo Nº839 (2009)
Guatemala	Supraconstitucional	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA) Decreto Nº27 (2003)
Honduras	Supralegal	Código de la Niñez y Adolescencia. Decreto Nº73 (1996)
México	Le	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)
Nicaragua	Legal	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley Nº287 (1998)
Panamá (a)	Legal	Proyecto de Ley.
Paraguay	Supralegal	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley Nº1680 (2001)
Perú	Legal	Código de los Niños y Adolescentes. Ley Nº27.337 (2000)
República Dominicana	Constitucional	Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Ley Nº 136 (2003)
Uruguay	Legal	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley Nº17.823 (2004)
Venezuela (RB)	Constitucional	Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) - G.O. Nº5.859 (2007)

Fuente: Camille Roger, Ximena Hernández, Vanesa D' Alessandre y Yamila Sánchez "El itinerario de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos y políticos de los países latinoamericanos, Febrero 2015, SIPI, Unicef p. 4.

El mayor rango jurídico que puede otorgarle un país a la Convención es el supraconstitucional. En estos casos, el tratado internacional se antepone a la ley suprema. Le sigue el rango constitucional, a través del cual la Convención tiene igual primacía que el texto constitucional. Si la Convención tiene rango supralegal, su texto prevalece cuando una ley del ordenamiento jurídico interno entra en contradicción con sus principios.

Los Estados Partes con la firma de la Convención se comprometieron a presentar al Comité de los Derechos del Niño informes sobre las medidas que adopten para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre su progreso.

2. SITUACIÓN EN MÉXICO

En 1990 el Estado mexicano ratificó su observancia de la Convención comprometiéndose a guiar su quehacer legislativo, político y social en función del interés superior del niño, la no discriminación, el derecho a la supervivencia y el desarrollo, así como la opinión y participación de las personas menores de 18 años de edad en todos aquellos aspectos de la vida que les conciernen. También se ratificó los dos protocolos facultativos de la Convención relativos a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

No obstante, la incorporación plena de México a los cambios necesarios para construir un sistema que permita cumplir con los compromisos de la Convención ha sido paulatina, debido a la diversidad geográfica, poblacional y cultural que el país presenta.

México ha realizado cambios en la legislación para armonizar el trabajo con los principios de las Convención, destacando la reforma al artículo 4° Constitucional que incorpora la noción de sujetos de derecho, reconociendo sus derechos a la alimentación, salud, educación y sano esparcimiento y estableciendo que las madres, padres, tutrices y tutores tienen el deber de preservar estos derechos mientras el Estado es responsable de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de los derechos.

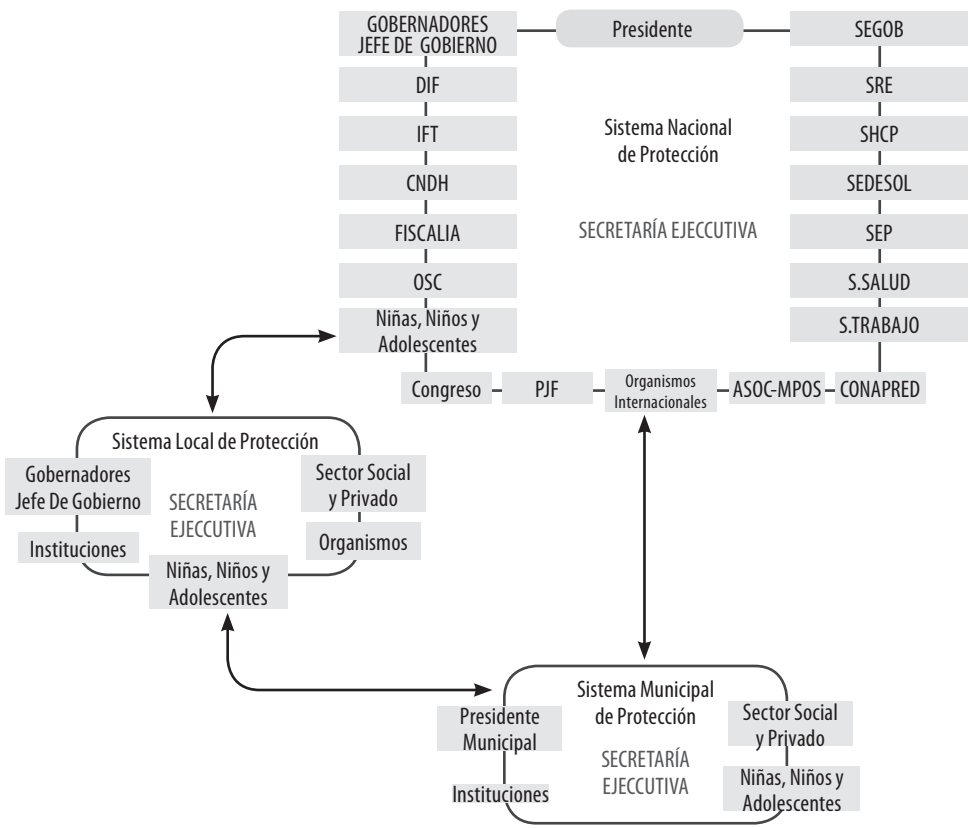
Destaca también la reforma al artículo 18 Constitucional, mediante el cual se transforma el antiguo sistema tutelar de justicia para menores infractores y se sientan las bases para la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal acorde con la Convención. Esta reforma dio lugar a la emisión de la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Posteriormente, el 4 de Diciembre de 2014 se publica la Ley General de Derecho de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), luego de un largo proceso de análisis y discusión que contó con la participaron de las organizaciones de la sociedad civil inmersas en el tema y de la UNICEF y *Save the Children*.

Entre las principales aportaciones, innovaciones y propuestas de avanzada que presentó la LGDNNA, destacan: la titularidad de derechos, la titularidad en la responsabilidad del Estado como eje rector, la transparencia en las acciones de la autoridad, las acciones afirmativas, la inclusión del acogimiento residencial y las familias de acogida, la visibilización de algunos grupos en situación de discriminación múltiple como es el caso de los afro-mexicanos, la defensa contra el embarazo infantil y juvenil, la protección de la infancia en contexto de movilidad humana y finalmente la creación y de Sistemas de Protección Integral, programas de protección y procuradurías de protección.

En lo relacionado a los Sistemas de Protección, el gobierno mexicano ha impulsado su constitución en los estados, incluyendo la Ciudad de México, conforme al siguiente esquema:

Tabla 2. Esquema del Sistema de Protección Integral



Fuente: Saúl Sánchez, Alfonso Poiré, Fernando Salas y Adriana López. Resumen de Análisis de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Innovación, Mejoras y Retos. Ciudad de México, 2015, p. 4.

3. CIUDAD DE MÉXICO

En la Ciudad de México se comenzó la armonización de las leyes para cumplir con el mandato de LGDNNA y lo establecido por la Convención; así, en 2015 se aprueba la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (LDNNACDMX). La ley local fue producto de un intenso debate y negociación en donde participó la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la sociedad civil y la academia; destacando los siguientes temas:

- Define el principio del "interés superior del niño" como un concepto dinámico que sirve de aplicación e implementación de todos los derechos desde una perspectiva integral.
- Reconocimiento a los menores como "sujetos de derecho". Se abandona la visión de las NNA como meros sujetos de tutela, definiéndolos como sujetos activos, reconociéndoles su participación en la esfera social y como agentes de cambio de su propia realidad.
- Creación del Sistema de Protección Integral a efecto de garantizar la protección, prevención, restitución integral de los derechos que incluye su derecho a denunciar las acciones u omisiones que vulnere sus derechos.
- Restitución del ejercicio de derechos de NNA en situación de calle, indígenas, que presentan alguna discapacidad, que son víctimas del delito, del rechazo por su identidad de género o que viven por diversas situaciones en recintos penitenciarios.
- Obligaciones a las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México en materia de cumplimiento de los derechos de las NNA desde el ámbito de sus atribuciones.
- Creación de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como órgano encargado de la efectiva protección y restitución de sus derechos, estableciéndose que el DIF CDMX es el facultado para operar la Procuraduría de Protección desde su estructura orgánica.
- Evaluación de las acciones realizadas por las instituciones a través de EVALUA CDMX, para conocer el avance en las políticas públicas en materia de cumplimiento de los derechos de NNA y en su caso, proponer modificaciones.

4. TRANSICIÓN DESDE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ASUNTOS JURÍDICOS A LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA.

Una de las atribuciones primordiales a cargo del DIF CDMX, es la defensa, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes de esta Ciudad, que en diciembre de 2012, cuando inicia la actual gestión 2013-2018, estaba a cargo de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos.

El 30 de julio de 2010 se reformó la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, que definía la creación de una la Defensoría de los Derechos de la Infancia al interior del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. El compromiso en la actual administración, fue la instalación de la Defensoría de los Derechos de la Infancia.

La estructura orgánica propuesta en el año 2011 se componía de 33 Unidades Administrativas, resultado de la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil en materia de la infancia, que consideraron que era la estructura necesaria para atender las funciones que llevaría a cabo la Defensoría; sin embargo, la propuesta no se pudo atender en términos presupuestarios.

De mayo del 2013 y hasta abril del 2014, se realizaron las gestiones correspondientes con la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), para la creación de la Defensoría. Se re-definieron atribuciones que correspondían a las Direcciones Ejecutivas de Apoyo a la Niñez, Niños Talento, Personas con Discapacidad y de Asuntos Jurídicos, para dejar exclusivamente a la Defensoría, la responsabilidad en materia de protección y restitución de derechos de la población infantil y adolescente, así como otras acciones y servicios relacionados a la atención de personas en situación de vulnerabilidad: asistencia Jurídica en materia de derecho familiar; asesoría, seguimiento y patrocinio jurídico a la población vulnerable en materia de derecho familiar; y vigilancia y orientación sobre tutela.

Finalmente, en marzo de 2015, el Jefe de Gobierno dio inicio a la operación de la Defensoría de los Derechos de la Infancia, que contó con la creación de 7 plazas y la reubicación de funciones de 5 plazas de otras Direcciones Ejecutivas, así como personal de honorarios, de base y eventuales, para dar un total de 325 personas.

5. DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA A LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CDMX

Con la promulgación de la nueva Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en diciembre de 2014, cuyo objeto, entre otros, establece la creación del Sistema Nacional de Protección Integral para establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en la materia; las Entidades, incluyendo la Ciudad de México, debían armonizar nuevamente sus normas secundarias a la Ley General. Derivado de lo anterior, el 12 de noviembre de 2015, se publica la nueva Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (LDNNACDMX), ordenamiento que parte del reconocimiento de éstos como sujetos plenos de derecho, que establece la

creación y regulación, dentro de la estructura del DIF-CDMX, de una Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como instancia rectora a cargo de la defensa y restitución de sus derechos humanos.

En concordancia con la Convención de los Derechos del Niño, la citada Ley reconoce, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos de las niñas, niños y adolescentes:

- A la vida, supervivencia y desarrollo;
- De prioridad;
- De identidad;
- A vivir en familia;
- A la igualdad sustantiva;
- A no ser discriminados;
- A vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- A una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- De protección a la salud y seguridad social;
- De educación;
- Al descanso,
- Juego y esparcimiento;
- De libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;
- A la libertad de expresión y acceso a la información;
- De participación; de asociación y reunión; a la intimidad;
- A la seguridad jurídica, acceso a la justicia y debido proceso;

De manera particular, la nueva LDNNACDMX establece que la Procuraduría de Protección debe atender los derechos de niñas, niños y adolescentes en general, no sólo de aquellos que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad, por lo que resultó necesario una reingeniería de estructura orgánica del DIF CDMX, de tal forma que le permitiera contar con la capacidad necesaria para cumplir con el artículo 123 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su correlativo 113 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, a fin de elaborar los planes de restitución de derechos que incluyan las propuestas de medidas para su protección, en coordinación con todas las instituciones involucradas y de acuerdo a cada una de las etapas de vida por las que transitan niñas, niños y adolescentes.

En términos de la Ley General y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, el ámbito de actuación de la Procuraduría de Protección se amplió a toda la población infantil, que por alguna razón esté vinculada con algún procedimiento de carácter jurisdiccional o administrativo, a través de las figuras novedosas denominadas representación coadyuvante, en

suplencia e incluso la originaria, cuando el DIF-CDMX ejerza la tutela de alguna niña, niño o adolescente.

El espectro de atribuciones tiene un alcance tan amplio que el artículo 122 fracción VII de la Ley General y su correlativo 112 fracción VII de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, faculta a la Procuraduría de Protección a emitir medidas urgentes de protección, cuando exista riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes.

Si bien la Defensoría de los Derechos de la Infancia, cumplía con un porcentaje de hasta el 70% de las atribuciones que mandata la Ley General como la Ley Local de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, también lo es que atribuciones como las antes descritas, y en especial la supervisión del cumplimiento de las medidas de protección integral, que abarcan los ámbitos de atención médica, psicológica, seguimiento a las actividades académicas, entorno social y cultural, y la inclusión de quienes ejerzan la patria potestad y la tutela en las medidas de rehabilitación y asistencia, hicieron necesario la creación de la Procuraduría de Protección.

Las atribuciones impuestas a la Procuraduría de Protección deben desarrollarse bajo diversos esquemas de atención, en función de las realidades que enfrentan niñas, niños y adolescentes en lo particular. En ese contexto se debe trabajar en los ámbitos de prevención así como de ejecución de estrategias para el abordaje de determinada problemática y en la atención de caso a caso, a través de Planes de Atención, Intervención o Restitución de derechos y que en gran medida impactan en el derecho de participación, acceso a la justicia y debido proceso, lo que implica la necesidad de contar con los recursos humanos y materiales suficientes para lograrlo.

En el proceso de implementación de la Procuraduría de Protección, la Secretaría de Finanzas informó a este Sistema que la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, remitió a esa Secretaría el oficio número ALDF/VIIL/CG/204/2016, en el que se precisó que los recursos establecidos para la creación de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México era de $30,000,000.00 (treinta millones de pesos 00/MN), del cual se consideró necesario destinar aproximadamente 15 millones de pesos para plazas de nueva creación.

Como resultado de los trabajos ante la CGMA, con efectos a partir del 1º de noviembre de 2017, se dictaminó —E.JGCDMX-DIF-DF-34/011116— de forma favorable la estructura orgánica del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, dentro de la cual se previó la Dirección Ejecutiva de la Procuraduría de Protección finalmente con 32 plazas de estructura, que incluyó una reingeniería de plazas de nueva creación y de las que se encontraban adscritas a la Defensoría de los Derechos de la Infancia, además del personal de honorarios, base y eventual que estaba adscrito.

6. TRABAJO EN PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Las acciones y trabajos para la defensa, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, ha estado presente desde de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos hasta su transición a la Defensoría de los Derechos de la Infancia y la consolidación de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la CDMX.

Un tema primordial ha sido la generación de instrumentos jurídicos e informáticos, que permiten orientar y regular el actuar de las y los servidores públicos, además de ser mecanismos que conducen a la permanencia de las actuaciones en pro del interés superior de la niñez y adolescencia, además de documentar las actuaciones, evitando en un futuro la regresión en esos mecanismos.

Tablas 3. Generación de instrumentos informáticos jurídicos por año

Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos			
Año	**Adecuación Informáticas**	**Año**	**Adecuación jurídicas**
2012	Inicia operaciones el Sistema Informático de Registro Único de Derechohabientes de Servicios de Asistencia Jurídica en Materia de Derecho Familiar.	2013	Se publica el Protocolo de Intervención Social para atender el maltrato infantil en familia
2013	Inicia operaciones el Sistema Informático de PROBEN (Servicio de Atención para el Crecimiento y Desarrollo Personal desde la no violencia, la igualdad y el buen trato)		Se publica el Acuerdo por el que se crea el Comité de Adopciones
	Inicia operaciones el Sistema Informático de Maltrato Infantil.		Se publican los Lineamientos para el acogimiento en Hogares Provisionales o Sustitutos de las Niñas y/o Niños bajo la tutela o cuidados y atenciones del DIF-CDMX
	Inicia operaciones el Sistema Informático de Consejos de Tutela	2014	Se publican los Lineamientos para la prestación del servicio de patrocinio jurídico en materia familiar
2014	Inicia operaciones el Sistema Informático de Atención Ciudadana.		Se publica el Protocolo para la atención integral de niñas y niños menores de 12 de años de edad, referidos por la Procuraduría para su asistencia social
	Inicia operaciones el Sistema Informático de Atención a Menores de 12 Años.		Se publica el Acuerdo por el que se crea el Sistema de Datos Personales denominado "Sistema Único de Registro de Niñas, Niños y Adolescentes en Casas Hogar".
2015	Inicia operaciones el Sistema Informático de Controversias Familiares.	2015	Se publicó el Sistema de Seguimiento de Niñas, Niños y Adolescentes Integrados con Familias Nucleares y Extensas.

Fuente: construcción propia con base en la información de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2017.

Defensoría de los Derechos de la Infancia	
Año	**Adecuación jurídica**
2015	Se publica el Acuerdo por el que se crea el Comité Técnico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.
	Se publican los Lineamientos del Modelo de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Desamparo y de su Seguimiento Social
	Se publicaron los Lineamientos para la integración de datos en el Sistema Informático de Cuidados Alternativos y de Seguimiento Social de Niñas, Niños y Adolescentes
2016	Se publicaron los Lineamientos que establecen el Procedimiento Administrativo de Adopción de Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentran bajo la tutela del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

Fuente: construcción propia con base en la información de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2017.

Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	
Año	**Adecuación jurídica**
2017	Se publicó la convocatoria para buscar a personas interesadas en brindar acogimiento temporal a niñas, niños o adolescentes que actualmente se encuentran separados de su familia de origen por diversas causas y que, están bajo tutela del DIF-CDMX
	Se publicaron —actualización— los Lineamientos del Modelo de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Desamparo o Riesgo y de su Seguimiento Social
	Se publicó el Protocolo de Intervención Reeducativa para la Prevención de la Violencia de Género y la Atención de Hombres que ejercen violencia contra mujeres y niñas
	Se publicó el Protocolo de Atención Integral al Maltrato contra Niñas, Niños y Adolescentes en su entorno familiar
	Se publicarán los Lineamientos para la designación del nombre y apellidos de Niñas, Niños y Adolescentes bajo la tutela del DIF-CDMX, que requieran ser registrados

Fuente: construcción propia con base en la información de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2017.

Específicamente respecto a los servicios y acciones que se brindan, la atención es diferenciada en cuanto a la protección y defensa de niñas, niños y adolescentes con y sin cuidados parentales —en situación de abandono o desamparo—, en ambos casos la población infantil y adolescente se encuentra en situaciones de vulnerabilidad o riesgo; sin embargo, el tratamiento y servicio es diferenciado, siempre conforme a los principios básicos de supervivencia y desarrollo, no discriminación, interés superior y protección integral.

Respecto a la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes con cuidados parentales, se destacan los siguientes servicios:

- Atención reeducativa a hombres que ejercen violencia, coadyuvando a la erradicación de la violencia contra las mujeres brindando servicios reeducativos integrales a personas agresoras para la construcción de relaciones de convivencia basadas en la educación de la no violencia, la equidad de género y la cultura del buen trato para el desarrollo integral de las familias, en el marco del Protocolo de Intervención Reeducativa para la Prevención de la Violencia de Género y la Atención de Hombres que Ejercen violencia contra Mujeres y Niñas, publicado con fecha 22 de Junio de 2017.
- Atención al maltrato, contribuyendo a la suspensión de las relaciones violentas al interior de las familias, especialmente hacia los niñas, niños y adolescentes, a través de una estrategia integral que incluye acciones de atención multidisciplinarias: Trabajo Social, Psicología, Pedagogía y Derecho, hasta junio de 2017, en el marco del Protocolo de Intervención Social para atender el maltrato infantil en la familia y con motivo de la publicación de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, pues dicho instrumento fue actualizado el 22 de junio de 2017 con la publicación del Protocolo de Atención Integral al Maltrato contra Niñas, Niños y Adolescentes en su entorno familiar.
- Asistencia a niñas, niños y adolescentes, para efecto de facilitar su comunicación libre y espontánea y darles protección psicoemocional en las sesiones donde éstos sean oídos por las autoridades jurisdiccionales, sin la presencia de los progenitores.
- Atención social a niñas y niños referidos por la Procuraduría que han replicado conductas violentas o agresivas. Este servicio se brinda en el marco del Protocolo para la Atención Integral de Niñas y Niños Menores a 12 Años de Edad, Referidos por la Procuraduría para su Asistencia Social.
- A partir de junio de 2016, se brinda orientación y atención psicológica a Niñas y Niños generadores de violencia escolar, en el marco del Protocolo Único de Identificación, Canalización y Atención de la Violencia Escolar en la CDMX.
- A partir de marzo de 2017, se brinda asesoría y representación en suplencia, coadyuvancia y originaria a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos jurisdiccionales o administrativos.

Respecto a la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales —en situación de desamparo o abandono—, se destacan los siguientes servicios:

- Restitución del derecho a vivir en familia

Ordenamiento pionero en el país, con contenidos acordes a los estándares internacionales de protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Ley que de igual forma previó la regulación del acogimiento temporal, ante el hecho de que la niñez y adolescencia en situación de desamparo suele permanecer indefinidamente separada de sus familias sin definirse las medidas seguras, estables y apropiadas para su protección y cuidado, ya que su institucionalización se realizaba sin determinar la temporalidad, sin el adecuado seguimiento, supervisión y control por parte de las autoridades que debiesen garantizar sus derechos humanos.

En ese sentido, en la iniciativa de la Ley se precisó que "…lo que se pretende es que las autoridades competentes del Distrito Federal que tengan conocimiento de un niño, niña o adolescente en riesgo de perder sus cuidados parentales, otorguen todos los apoyos necesarios para fortalecer las capacidades de crianza de dichas familias. Y sólo cuando sea inevitable la separación de las niñas, niños y adolescentes de su familia de origen o cuando esta separación se presente como un hecho consumado, se busque por todos los medios su reinserción en su familia extensa o en su defecto, su integración en una familia ajena. El acogimiento residencial o institucional, debe ser considerado como una medida extrema, cuando se hayan agotado todas las medidas anteriores. Los acogimientos o cuidados alternativos se han de brindar siempre bajo la supervisión del Estado".

La Ley definió las atribuciones de las diversas autoridades, entre ellas, las del DIF-CDMX, asumidas por la Procuraduría de Protección, ente que ejerce la tutela y acogimiento de niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo; debiendo realizar las acciones de prevención y protección para incorporarlos a su núcleo familiar, a la familia extensa, una familia ajena o bien agotar el procedimiento jurídico para su adopción.

En ese contexto, a partir de julio de 2014, la PGJDF comenzó a referir al DIF-CDMX a niñas, niños y adolescentes en desamparo o en riesgo de perder sus cuidados parentales y en conflicto con la Ley, y toda vez que este Sistema no cuenta con albergues propios, se recurrió a la colaboración de Centros de Asistencia Social para que apoyaran al DIF en brindar alojamiento temporal a la población infantil y adolescente en tanto se resolvía su situación jurídica.

Se generaron estrategias de vinculación y colaboración con diversos Centros de Asistencia Social, con quienes se suscribieron convenio de colaboración, con el objetivo claro de apoyar al DIF-CDMX en brindar acogimiento residencial a las niñas, niños y adolescentes bajo su tutela y de aquellos que, si bien cuentan con cuidados parentales, requieren de ese servicio por motivos de asistencia social.

Así resultó pertinente la publicación de los Lineamientos del Modelo de Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Desamparo y de sus Seguimiento Social, que definieron disposiciones generales y específicas sobre la atención de niñas, niños y adolescentes, en las áreas de Trabajo Social,

Psicología y Jurídica, para lograr restituir sus derechos, de forma particular su derecho a vivir en familia, a través de medidas temporales como el acogimiento residencial, en familia extensa o ajena, hasta la adopción como una medida permanente de integración familiar, pues el DIF-CDMX es el responsable de la atención de esa población, debiendo verificar los servicios que reciben, además de brindar la atención directa que le corresponde.

La atención de la población infantil y adolescente sin cuidados parentales se tornó un asunto prioritario a atender y resultaba un servicio nuevo que abordaba el Sistema, que requería sentar las bases para su permanencia como un mecanismo vital para la defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en la nueva estructura de la Procuraduría de Protección se incluyó una Subdirección de Adopciones, precisamente por la relevancia que implica lograr integrar a aquellas niñas, niños y adolescentes, en situación de adoptabilidad, a un entorno familiar de forma permanente que les permita su desarrollo integral, evitando así su institucionalización de forma indefinida y dando certeza a su relación filial, no quedando en una medida temporal de forma permanente, situación regulada en los *Lineamientos que establecen el Procedimiento Administrativo de Adopción de niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo la tutela del DIF-CDMX*, que son el resultado del trabajo y experiencia de 3 años en la materia de adopción en este Sistema, que buscan restituir el derecho a vivir en familia, en un marco de garantía del interés superior de la población infantil y adolescente, al lograr con éxito la designación de una familia idónea, que previamente haya manifestado su interés de adoptar, motivándola a presentar su solicitud para esos efectos en el DIF-CDMX.

- Protección y restitución de derechos de la población en situación de calle o riesgo de serlo.

El DIF-CDMX para la atención de niñas, niños y adolescentes que están en riesgo de vivir en calle o que forman parte de las poblaciones callejeras cuenta con dos actividades institucionales sustantivas. La primera está diseñada y se implementa en el marco del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras de la Ciudad de México y la segunda es la implementación del Programa Hijos e Hijas de la Ciudad, cuyo objetivo es contribuir a la integración social de las niñas y niños, mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad que habitan en la Ciudad de México en situación de calle y la coordinación del Albergue Familiar, que es un modelo de atención temporal de puertas abiertas, que consiste en brindar un espacio seguro, digno, apegado a la normativa y pacífico, enfocado en la atención integral de madres integrantes de las poblaciones callejeras y sus hijas e hijos menores de 18 años, restableciendo su salud física, emocional y social.

Ambos programas se apegan a líneas estratégicas vinculadas con el acceso a la justicia, la no discriminación, la ciudadanía y la inclusión social, que a su vez se traducen en derechos humanos concretos como son: tener un nombre y una identidad, la libertad de pensamiento y expresión, poder participar, estar informados, conservar la honra y dignidad, ser reconocidos con personalidad jurídica, ser protegidos de manera individual y familiar, vivir libres de violencia, a conservar la salud, incluida la sexual y reproductiva, mantener un nivel de vida digno, derecho a la educación, al trabajo y a la vivienda.

Por otra parte, si bien no es un modelo de intervención, si es importante mencionar que, en razón de su experiencia en el trabajo con la población en situación de calle, recayó en el DIF-CDMX la tarea fungir como Secretario Técnico del Grupo Interinstitucional de Trabajo del Protocolo arriba citado. Grupo que tiene por finalidad brindar seguimiento a lo establecido en ese instrumento, así como diseñar la estrategia de coordinación entre autoridades.

Respecto de la primera actividad institucional sustantiva, la misma se desarrolla en la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario en un marco de prevención, por lo que no se ahondará en ella, toda vez que no está a cargo de la Procuraduría de Protección, que tiene a su responsabilidad el programa Hijas e Hijos de la Ciudad y le corresponde coordinar el Albergue familiar.

6.1 Programa Hijas e Hijos de la Ciudad y Albergue Familiar.

Dentro del esquema de protección y restitución de derechos de las poblaciones callejeras, podemos destacar el Programa Hijas e Hijos de la Ciudad, que a partir de marzo de 2015, pasó a formar parte sustantiva de la Defensoría de los Derechos de la Infancia, con motivo de la reingeniería que se desarrolló para su implementación, siendo una atribución sustantiva en pro de los derechos de niñas, niños y adolescentes hoy en la Procuraduría de Protección.

El Programa surge en febrero de 2007 como una alternativa del Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), para ayudar a transformar la realidad de la población en situación de calle, poniendo especial énfasis en las condiciones de edad, género y el fortalecimiento del tejido social, a través de la implementación de herramientas y alternativas necesarias para contribuir a la equidad social para el desarrollo.

El objetivo general del Programa Hijos e Hijas de la Ciudad es:

> Contribuir a la integración social de las niñas y niños, mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad que habitan en la Ciudad de México en situación de calle o en situación de riesgo, a través de la canalización a instituciones de asistencia pública y privada, la prestación de servicios de jornadas con enfoque de derechos humanos y equidad de género, y acompañamientos para gestiones de seguridad social y derecho

de identidad en instituciones según necesidades de dicha población. Buscando atender a una población de 100 personas de este grupo en situación de vulnerabilidad, mediante canalizaciones a las instituciones de acogimiento residencial.

Dentro del Programa se llevan a cabo, las siguientes actividades:

- Recorridos de primer contacto y de diagnóstico para ubicar a población objetivo y de supervisión.
- Jornadas de trabajo realizadas por las y los educadores directamente en campo con la población en situación de calle.
- Jornadas temáticas con enfoque de derechos humanos, mediante las cuales se les informa que son sujetos de derechos, así como jornadas médicas y odontológicas donde se les brinda atención.
- Acompañamientos a la población en situación de calle o situación de riesgo, a las instituciones públicas y privadas, para la obtención de servicios de salud, educación y/o jurídicos según sus necesidades de cada caso particular.
- Trámites para la obtención de documentos oficiales que requiere la población callejera, en cumplimiento a su derecho a la identidad.
- Visitas de seguimiento en las instituciones a las que son canalizadas las niñas, niños y adolescentes de las poblaciones callejeras, a fin de verificar su atención y dar continuidad en las acciones respectivas para lograr la inmediata restitución de sus derechos.
- Sesiones de trabajo que efectúan los educadores dentro de las instalaciones de las instituciones de asistencia pública y privada.
- Valoraciones de trabajo social a los familiares de las niñas y niños, madres con hijas o hijos menores de edad, y mujeres embarazadas en situación de calle o en situación de riesgo que se encuentran en Instituciones de asistencia pública o privada para conocer el contexto social y contribuir a su integración social.
- Valoraciones psicológicas a los familiares de las niñas y niños, madres con hijas o hijos menores de edad, y mujeres embarazadas en situación de calle o en riesgo que se encuentran en Instituciones de asistencia pública o privada para conocer la dinámica familiar y contribuir a su integración social.

La implementación de estas actividades, enfrenta diversos retos, siendo el más importante la intervención de primer contacto con la población en situación de calle, pues de esta diligencia depende el éxito de las acciones que permitan contribuir a la integración social de niñas y niños, mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad. En ese escenario es importante destacar las siguientes etapas del Programa:

6.1.1 Detección de puntos de Calle.

En esta primera diligencia, la población en situación de calle, normalmente se acerca a los educadores con la finalidad de saber el motivo de su presencia, por lo que ellos se identifican y resulta de vital importancia, generar un entorno de confianza que permita continuar con la vinculación para los trabajos y acciones futura. En ese acto de manera general los educadores les platican sobre los servicios que se brindan por parte del Programa Hijos e Hijas de la Ciudad y se proponen acuerdos para futuras visitas de seguimiento al punto de encuentro.

6.1.2 Primer contacto

Ubicado un punto de encuentro o socialización nuevamente el educador agenda un recorrido en ese espacio con el objetivo claro de realizar un primer contacto interactuando con la población del lugar. Se solicita autorización para poder ingresar a su espacio y comenzar a entablar un diálogo con las personas mayores de edad para explicar los servicios.

6.1.3 Cédula de Primer Contacto

Una vez generado el vínculo de confianza derivado de las jornadas lúdico-afectivas y de la interacción con la población objetivo en el punto de encuentro, se aplica el formato de Cédula de Primer Contacto, misma que contiene datos generales de identificación de la población objetivo, así como rubros en educación, situación económica, salud, historia familiar y documentos oficiales; todo esto con la finalidad de formalizar la estrategia de intervención.

6.1.4 Jornadas Temáticas

Una vez generado un entorno de confianza, se diseñan y programan jornadas temáticas, con las que se busca que los integrantes de poblaciones callejeras se reconozcan como personas sujetos de derechos. En consecuencia, de acuerdo a las necesidades identificadas con los anteriores encuentros por parte de los educadores, se emprenden jornadas en temas de salud, educación, sexualidad, actividades deportivas como: encuentros de futbol, basquetbol, actividades culturales, visitas a centros culturales, alfabetización; entre otras, con un enfoque de derechos humanos.

6.1.5 Sensibilización

Es un proceso mediante el cual se pretende que las personas que conforman la población objetivo reconozcan su situación actual y analicen su realidad social, valorando qué decisiones pueden adoptar ellos y su familia, siempre enfatizando en la defensa, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante una interacción con su entorno buscando otras opciones. La duración del proceso de sensibilización dependerá de cada una de las personas integrantes de las poblaciones callejeras, de sus necesidades y problemáticas específicas.

6.1.6. Seguimiento en los puntos de calle

Se programa un calendario de atención y seguimiento en los puntos de socialización, de los cuales exista un vínculo de confianza con la población objetivo. En el caso de que se identifique población objetivo no atendida en el punto de socialización, se realiza el proceso de sensibilización donde se le brindará el seguimiento social correspondiente.

6.1.7 Canalización

Finalmente, la intervención del educador culmina con el proceso de canalización a una institución de acogimiento residencial para trabajar en las acciones que contribuyan de forma más directa a su integración social, dando inicio a un proceso de empoderamiento, que les permita lograr salir de calle, se inserte a la sociedad y alcance una autonomía.

6.1.8 Albergue Familiar

En el marco del Protocolo Interinstitucional de atención integral a personas en riesgo de vivir en calle e integrantes de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México, que tiene por objeto general articular acciones interinstitucionales para proporcionar servicios sociales en las etapas de prevención, intervención y proceso de integración social, correspondió al DIF-CDMX, a través de la Defensoría de los Derechos de la Infancia hoy Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la CDMX, coordinar el Albergue Familiar, en el que se brinda atención integral a madres de poblaciones callejeras y en riesgo de vivir en calle con sus hijas e hijos menores de 18 años de edad, para contribuir a su integración social y una vida independiente.

El albergue es un modelo residencial temporal de puertas abiertas, que inició sus actividades en septiembre de 2016, donde se brindan a la población derechohabiente servicios en las áreas de salud, psicología, pedagogía, jurídica, prevención de adicciones, alimentación, higiene, vestido, educación, capacitación para el empleo, actividades lúdicas, artísticas y culturales, con el fin de lograr su integración social de forma óptima.

La Procuraduría de Protección sólo coordina lo relativo al Albergue Familiar, porque se implementa por parte de un Centro de Asistencia Social con amplia experiencia en la atención de esa población específica y con quien el DIF-CDMX suscribe un convenio de colaboración para esos efectos.

7. PROTOCOLO DIF-CDMX, C-5 Y PGJ-CDMX

A fin detectar y atender a niñas, niños y adolescentes que se encuentren solos o acompañados de una persona adulta, realizando actividades en calle o en espacios públicos en la Ciudad de México, a quienes se les considera en situación de riesgo, se coordinaron mesas de trabajo con personal del C5 y la Procuraduría

General de Justicia, donde se acordó la elaboración de un protocolo para establecer con precisión la forma de operación de cada instancia para la protección y restitución de derechos de esa población objetivo.

Conforme al proyecto del Protocolo el C5 CDMX recibirá los reportes de niñas, niños y adolescentes que pudieran estar en alto riesgo por las siguientes vías: Central de Atención a Llamadas de Emergencias 9.1.1.; Reporte vía telefónica; denuncia anónima 089; Cámara de video vigilancia; Botón de Auxilio de los Sistemas Tecnológicos de Video Vigilancia (STV); Radio transceptor (Canales Policiales); LOCATEL; Redes sociales; en los siguientes supuestos:

- Víctimas de violencia familiar.
- Solicitar dinero o alimentos a los peatones o automovilistas.
- Consumir cualquier tipo de droga o solvente, así como ingerir bebidas alcohólicas
- Ejercer comercio informal de cualquier tipo de mercancía
- Realizar actividades físicas que visiblemente pongan en riesgo su vida o integridad física.

Cualquier otra actividad que ponga en riesgo de forma notoria su sano desarrollo físico y emocional, así como cualquier circunstancia que la acción u omisión de la NNA pudiese ocasionar consecuencias ulteriores a terceros.

Una vez recibido el reporte el C5-CDMX el despachador del C5 mantendrá en la medida de lo posible, la cobertura y el video monitoreo del desarrollo de las actividades realizadas y se dará aviso al DIF-CDMX y coordinará el apoyo de la institución de seguridad pública para su auxilio.

El DIF-CDMX se presentará en el punto reportado por el C5 CDMX con el fin de intervenir de manera multidisciplinaria para realizar la revisión médica de las niñas, niños y adolescentes, así como, las entrevistas sociales a todos los presentes, obtener sus nombres, edad, género, domicilio, grado escolar y parentesco de la persona adulta que los acompaña.

Estando en el punto el personal del DIF-CDMX se explicará a las personas adultas sobre los riesgos en la salud, seguridad personal y la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentran realizando actividades en calles, avenidas, ejes viales, espacios públicos, recintos privados o cualquier vía de circulación, y en caso de detectar alguna comisión de conducta delictiva, será presentado ante la PGJ-CDMX, para deslindar su responsabilidad.

Se ofrecerán los programas sociales, servicios y demás acciones concretas que ofrece para prevenir, atender o restituir los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Se ofrecerá el acompañamiento necesario a las instancias de gobierno respectivas, programando una cita en las instalaciones de la Procuraduría de Protección para realizar un Plan de Intervención, con el objeto

de mejorar sus condiciones de vida y de esta manera esa población infantil no permanezca en calle o en espacios públicos.

Si la niñas, niños y adolescentes se encuentra sola en el punto, el DIF-CDMX en coordinación con el C5 CDMX realizará según sea el caso, su presentación ante la PGJ-CDMX, su ingreso a un centro de salud que corresponda o, a un Centro de Asistencia Social, en estos dos últimos casos se dará vista a la representación social para el inicio de la denuncia correspondiente

Con relación a las personas adultas acompañantes se solicitará apoyo al C5 CDMX para que personal de la Secretaría de Seguridad Pública los remita a la PGJ-CDMX, a fin de deslindar su responsabilidad y declaren el motivo por el cual tenían en su poder a la NNA con quien no guardan ningún tipo de parentesco.

Cuando se advierta a simple vista que las niñas, niños y adolescentes se encuentra bajo el influjo de alcohol o alguna sustancia prohibida, el DIF-CDMX determinará como Medida Urgente de Protección Especial su ingreso a alguna institución pública de salud y solicitará la colaboración del C5 CDMX para el acompañamiento en su traslado, sin perjuicio de presentar la denuncia correspondiente.

8. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (SIPINNA) DE LA CDMX

El Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPPINNA) de la Ciudad de México se crea como un órgano colegiado con el fin de que sea la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas públicas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Entre las principales atribuciones del Sistema se encuentra el reconocer a los NNA como titulares de derechos, garantizar el pleno ejercicio de los mismos e impulsar la participación del sector privado, social, de las NNA y del gobierno mismo.

8.1 Proceso de planeación del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México

El 4 de diciembre de 2014 se emitió la Ley General de los Derechos de las Niñas y los Niños, LGDNNA, un ordenamiento que regula la política de infancia en México, en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con el interés superior niño y los tratados internacionales.

Respondiendo a esta Ley, el 2 de diciembre de 2015 se instaló el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, SIPINNA, mediante el cual se formaliza un mecanismo que tiene como una de sus principales atribuciones, generar una nueva manera de realizar políticas públicas desde el

más alto nivel de decisión gubernamental donde todas las niñas, niños y adolescentes puedan exigir y ejercer sus derechos humanos, ya no como objetos de protección, sino como responsables de decidir y opinar lo que consideran mejor para ellas y ellos.

En el ámbito local, el 12 de noviembre de 2015 se promulgó la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, LDNNACDMX, por la que se contrajo la obligación de crear el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, SIPINNA CDMX.

Tabla 1. Antecedente de Trabajo para la Instalación de SIPINNA

ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA	Se estableció la ruta crítica para la armonización legislativa de al menos 60 instrumentos jurídicos en la Ciudad de México.
ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO, MANUAL Y LINEAMIENTOS	Mesas de trabajo Interinstitucional para los cambios y adecuaciones de los instrumentos y mecanismos que se deben preparar para la instalación del Sistema de Protección integral,
DESARROLLO DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DE LAS OSC EN EL SIPINNACDMX.	Se realizaron al menos 4 mesas de trabajo con representantes de las OSC en donde se discutieron los mecanismos para dar cumplimiento a la LDNNACDMX así como para la generación de los instrumentos para la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil(OSC), niñas, niña y adolescente en el SIPINNA CDMX. Las herramientas para la participación efectiva y la integración del Sistema se construyeron de manera conjunta entre Instituciones de Gobierno de la CDMX y las OSC.
DESARROLLO DE MECANISMO DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.	

Fuente: Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario, 2017

El 29 de junio de 2016 se llevó a cabo la instalación del SIPINNA CDMX y con ello el nombramiento del Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la CDMX como Secretario Ejecutivo de este Sistema de Protección.

8.2 Organización y Funcionamiento del Sistema de Protección

El SIPINNA CDMX, tiene como objetivo primordial la alineación del conjunto de órganos, entidades, mecanismos, instancias, leyes, normas, servicios y presupuestos, hacia el diseño e implementación de políticas públicas transversales con perspectiva de derechos de la infancia y adolescencia.

El eje rector del Sistema es la transversalización de los esfuerzos en materia de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en cumplimiento con el siguiente marco normatuvo:

- La Convención de los Derechos del Niño
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDN)
- La Constitución de la Ciudad de México, y
- La Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (LDNNACDMX)

Con la finalidad de garantizar este objetivo, el Sistema de Protección, desde su instalación, ha realizado acciones orientadas a colocar como eje fundamental la perspectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad de México.

El SIPINNA CDMX, trabaja sobre 5 puntos:

1. *Transversalización.* Acciones orientadas a colocar como eje fundamental la perspectiva de derechos de la infancia y adolescencia en el diseño de políticas públicas en la Ciudad de México.
2. *Creación de Comisiones.* A través del seguimiento y los trabajos de las comisiones es como se construyen las propuestas estratégicas para la atención de las diversas problemáticas de las infancias y las adolescencias en la Ciudad de México.
3. *Instalación de los Sistemas de Protección Delegacionales.* Los Órganos Político Administrativos, están obligados a instalar sus Sistemas de Protección, así como a contribuir con el Sistema de Información y el proceso de transversalización.
4. *Creación del Sistema de Información.* Información alimentada por los SIPINNA Delegacionales, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las dependencias de la administración pública estatal, y generando indicadores focalizados para el Sistema Nacional de Información de la infancia.
5. *Programa de Protección.* Creación del Programa de Protección con integrantes del SIPINNA CDMX y su Consejo Consultivo, con la finalidad de crear un Diagnóstico Situacional y un Programa basado en el conocimiento de especialistas en la materia así como en el diseño e implementación de políticas públicas.

El SIPINNA CDMX, está integrado de la siguiente manera**:**

- Jefatura de Gobierno, quien lo presidirá;
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Finanzas de la CDMX
- Secretaría de Desarrollo Social de la CDMX
- Secretaría de Educación de la CDMX
- Secretaría de Salud de la CDMX
- Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la CDMX
- DIF-CDMX

- Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños
- y Adolescentes de la CDMX
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Instituto de la Juventud de la CDMX
- Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de la CDMX
- Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Representantes de la sociedad civil, academia, líderes de opinión, y especialistas en la materia.

Invitados permanentes:
- Titulares los órganos político administrativos
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la CDMX
- Secretaría de Seguridad Pública de la CDMX
- Secretaría de Cultura de la CDMX
- Instituto de las Mujeres de la CDMX
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades de la CDMX
- Escuela de Administración Pública del Distrito Federal
- Consejo para la Evaluación del Desarrollo Social de la CDMX
- Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa de la CDMX

8.3 Operación del Sistema de Protección y de los Sistemas de Protección Delegacionales

La coordinación operativa del Sistema de Protección recae en una Secretaría Ejecutiva que ejerce las siguientes atribuciones:

- Coordinar las acciones entre las autoridades competentes de la Administración Pública de la Ciudad de México.
- Elaborar el anteproyecto del Programa para someterlo a consideración de los miembros del Sistema.
- Llevar a cabo el seguimiento y monitoreo de la ejecución del Programa de Protección.
- Elaborar y mantener actualizado el Manual Administrativo de Organización y Operación del Sistema de Protección;
- Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación con instancias públicas y privadas, locales, nacionales e internacionales;
- Administrar el sistema de información de la Ciudad de México.
- Realizar y promover estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes con el fin de difundirlos a las autoridades competentes y a los sectores social y privado para su incorporación en los programas respectivos;

- Difundir entre las autoridades correspondientes y la población en general los resultados de los trabajos que realice, así como toda aquella información pública que tienda a la generación, desarrollo y consolidación de perspectiva en la materia, desagregada por lo menos, en razón de edad, sexo, órgano político administrativo, escolaridad y discapacidad;
- Asesorar y apoyar a los órganos político administrativos que lo requieran para el ejercicio de sus atribuciones;
- Informar cada cuatro meses al Sistema de Protección y a su Presidencia, sobre sus actividades;
- Proporcionar la información necesaria a EVALUA CDMX, para la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de niñas, niños y adolescentes;
- Fungir como instancia de interlocución con organizaciones de la sociedad civil, academia y demás instituciones de los sectores social y privado;
- Coordinar con las Secretarías Ejecutivas de los órganos político- administrativos la articulación de la política local, así como el intercambio de información necesaria.

El Sistema de Protección se reunirá de manera ordinaria al menos dos veces al año. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, el Sistema de Protección podrá constituir comisiones encargadas de atender asuntos o materias específicas y emitirá los lineamientos para su integración, organización y funcionamiento.

Los Sistemas de Protección Delegacionales serán presididos por sus titulares, y estarán integrados por las dependencias e instituciones vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de su competencia y contarán con una Secretaría Ejecutiva y garantizarán la participación de los sectores sociales y privado, así como de niñas, niños y adolescentes.

Los órganos político administrativos, deberán contar con un programa de atención y con un área o servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con niñas, niños o adolescentes y que serán el enlace con las dependencias y entidades competentes.

Los Sistemas de Protección Delegacionales contarán con órganos consultivos de apoyo, en los que participarán las autoridades competentes y representantes de los sectores social y privado, para la implementación y aplicación de los programas.

Tabla 2. Instalación de los Sistemas en Delegaciones

INSTALACIÓN DE LOS SISTEMAS EN LAS DELEGACIONALES.	Posterior a la Primera Sesión Ordinaria del SIPINNA CDMX se llevaron a cabo dos talleres dirigidos a los Órganos Político Administrativos para la instalación de los Sistemas locales y se ha realizado acompañamiento por parte de la Secretaría Ejecutiva.

Fuente: Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario, 2017

8.4 Logros del Sistema de Protección

En la sesión de instalación fueron aprobados los Lineamientos de Organización y Operación del SIPINNA CDMX, la Convocatoria para la selección de ocho representantes de la sociedad civil que formarán parte del SIPINNA CDMX y la Convocatoria para la selección de los 20 integrantes para formar el primer Consejo Consultivo. Asimismo, fueron creadas las siguientes comisiones:

- Comisión de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidado Parental y en Situación de Riesgo.
- Comisión de Secretarías Ejecutivas del Sistema de Protección Integral de la Ciudad de México y de los Sistemas de Protección Delegacional
- Comisión para el Seguimiento de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

En diciembre de 2016, se llevó a cabo la Segunda Sesión Ordinaria, en la cual se presentaron los Lineamientos para la Integración Organización y Funcionamiento de:

- Los Sistemas Delegacionales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y sus Consejos Consultivos (SIDEPINNA)
- De las Comisiones del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México
- Consejo Consultivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.
- En este mismo contexto fueron creadas las siguientes comisiones:
- Inversión en Infancia y Adolescencia.
- Igualdad Sustantiva para Niñas, Niños y Adolescentes.
- Participación Infantil.
- Para garantizar un entorno saludable y libre de violencia para niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, fue integrado el Consejo Consultivo con 15 de los 20 representantes de la Sociedad Civil. Siendo la Ciudad de México la segunda entidad en realizar esta acción. Entre los documentos que fueron presentados al Pleno para Conocimiento, están:

- Las leyes que han sido armonizadas para garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes que habitan y/o transitan por la Ciudad de México por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera entidad en subir al pleno la armonización de 36 leyes con perspectiva de infancia y adolescencia.
- Se dio a conocer la designación por parte del Jefe de Gobierno de los integrantes, titular y suplente, de la sociedad civil que representan al SIPINNA de la Ciudad de México frente a la comisión especializada del SIPINNA nacional.

- Se dio a conocer la instalación del Sistema Delegacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Iztapalapa en cumplimiento ordenado a lo estipulado en el capítulo tercero, de los Sistemas de Protección de los Órganos Políticos Administrativos y al tercero transitorio de la ley de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Ciudad De México.
- Se dieron a conocer a los 8 representantes de la Sociedad Civil los cuales forman parte del SIPINNA CDMX.

La CDMX es el primer estado que realiza el cumplimiento de los mandatos normativos de creación de lineamientos y reglamentos.

En la Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el día 29 de agosto de 2017, fueron creadas las comisiones de:

- Educación
- Reducción de riesgos

En este mismo tenor, se presentaron a los integrantes los siguientes casos de conocimiento:

1. La modificación de nombre de la Comisión de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Sin Cuidados Parentales y en Situación de Riesgo, atiende a la necesidad de especificar las tareas del cuerpo colegiado.
2. Acuerdo mediante el cual los integrantes de SIPINNA CDMX asumen transversalizar la perspectiva de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en el diseño e instrumentación de políticas públicas, programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Local se obliga a que adopten las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad internacional, nacional y local en materia de infancia y adolescencia.
3. Convocatoria para la integración de los 5 representantes de la Sociedad Civil del Consejo Consultivo se busca completar la conformación de las 20 personas que establece la Ley de los Derechos de las NNA CDMX.
4. Se presentarán los 9 Sistemas de Protección Integral que fueron instalados:

- Miguel Hidalgo
- Benito Juárez
- Cuajimalpa
- Tláhuac
- Cuauhtémoc
- Venustiano Carranza
- Álvaro Obregón
- Gustavo A. Madero
- Iztacalco

5. Estrategias de las Comisiones de Participación Infantil e Igualdad Sustantiva para Niñas, Niños y Adolescentes (NNA).
6. Avance del proceso de construcción del Programa de Protección Integral con la participación efectiva de las y los integrantes del SIPINNA CDMX y Organizaciones de la Sociedad Civil.

8.5 VÍNCULO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CON EL SIPINNA NACIONAL

El SIPINNA CDMX trabaja en conjunto con el Sistema Nacional de Protección. Asistencia y participación activa en los siguientes temas:

- Instalación del SIPINNA Nacional.
- Segunda sesión del SIPINNA Nacional
- Instalación de la Comisión de Secretarías Ejecutivas.
- Instalación y primera sesión de la Comisión para el Desarrollo Infantil Temprano.
- Primera y segunda reunión de responsables de los Sistemas de Información del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Instalación de la Comisión de Seguimiento a Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.
- Seminario Internacional: Hacia una mejor inversión en la infancia, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Instalación de la Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra niños, niñas y adolescentes.
- Foro: Retos y perspectivas para la instauración de los Sistemas Municipales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Taller de capacitación para la elaboración de Políticas Públicas con perspectiva de Derechos de Niñez y Adolescencia.
- SIPINNA CDMX es integrante de los siguientes grupos de trabajo:
    - Grupo de trabajo sobre el Sistema de Información.
    - Grupo de trabajo para la coordinación con las Procuradurías de Protección.
    - Grupo de trabajo de Participación y Cambio Cultural.
    - Grupo de trabajo para el Desarrollo en Comunicación Social y sugerimos la creación y coordinación del Grupo de trabajo para la Participación de Niñas, Niños y Adolescentes.

8.6 CUMPLIMIENTO A LOS COMPROMISOS DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO)

1. Culminación de la instalación de los Sistemas municipales de protección de niñas, niños y adolescentes y Procuradurías de protección especial. En la segunda sesión ordinaria fueron creados y aprobados los lineamientos para la integración, organización y funcionamiento de

los Sistemas de Protección Delegacionales de niñas, niños y adolescentes y sus consejos consultivos.

2. Puesta en marcha del mecanismo estatal para poner fin a la violencia contra la niñez. En la segunda sesión ordinaria fue aprobada la creación de la Comisión para garantizar un entorno saludable y libre de violencia para niñas, niños y adolescentes, la cual tiene como objetivo, llevar a cabo la construcción de un entorno saludable donde se integren estrategias que atiendan las situaciones que involucren la salud ambiental como, ruido, contaminación, calidad del aire, la promoción de estilos de vida saludable que combatan problemas contemporáneos como; la obesidad infantil, así como todas las formas de violencia incluyendo la autoinflingida como el suicidio obesidad.
3. Emisión de los Programas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en las entidades. En proceso de concluir con la creación del Programa.
4. Prohibición legal del matrimonio infantil sin excepciones ni distinciones. Se hizo una reforma al Código Civil del Distrito Federal donde se estipula que la edad permitida para contraer matrimonio es a partir de los 18 años.
5. Emisión de los reglamentos de las Leyes Estatales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. El Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México ya cuenta con el Reglamento de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, el cual fue publicado el 29 de junio del 2016.
6. Asignación del presupuesto 2017 para las Secretarías Ejecutivas y Procuradurías de Protección. Para el ejercicio 2017 fueron presupuestados, aproximadamente, 4 mil millones 162 millones 686 mil 522 pesos. Asimismo, fue creada y aprobada, en la segunda sesión ordinaria, la Comisión para el fomento de estrategias de inversión en infancia y adolescencia, misma que tiene como propósito buscar que la inversión en infancia y adolescencia sea eficaz y eficiente así como la creación de mecanismos que permitan su progresivo incremento.
7. Definición y aprobación de la estructura orgánica de las Secretarías Ejecutivas en las entidades. En el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México ya se cuenta con una estructura orgánica aprobada la cual permitirá cumplir las obligaciones que establece la norma.

8.9 RETOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

- Cumplir con la instalación de los 16 Sistemas de Protección Delegacionales.
- Concluir con la construcción del Programa de Protección.

- Integrar a los 5 representantes de la sociedad civil, faltantes, en el Consejo Consultivo.
- Instalación de todas las Comisiones que han sido creadas.
- Publicación de los Lineamientos Generales sobre los contenidos de la Información y Materiales para la Difusión entre niñas, niños y adolescentes.

9. CONCLUSIÓN

La Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, desde su creación ha promovido la articulación familiar, a través de un plan de restitución de derechos en coordinación con las instituciones o centros de asistencia social que brindan alojamiento a niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental; al respecto, de septiembre de 2016 a julio de 2017 se atendieron y brindaron servicios en beneficio de un total de 179 mil 871 personas. En cuanto al apoyo a los procedimientos de adopción de una niña, niño o adolescentes, en 2016 se recibieron 25 solicitudes de adopción y en lo que va de 2017 32.

Por otro lado el SIPINNA CDMX se coloca como un Sistema de avanzada a nivel nacional al ser el primer Sistema que amplía una visión de erradicación de la violencia hacia una más integral que introduzca estrategias efectivas para la prevención y reducción de factores de riesgo en los entornos, así como de fortalecimiento de capacidades para una vida libre de violencia.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez de Lara, R. M. (2011). El Concepto de niñez en la Convención sobre los Derechos del niño y en la legislación mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídica UNAM (5).

Aubin, L., & Khalikov, R. Normas mínimas para la Protección de la infancia en la acción humanitaria.

Cesar, & Sánchez, S. (2000). Los Derechos de las Niñas y Niños en MÉXICO. Revista Jurídica de la Escuela libre de derechos, 163-165.

CPWG/UNICEF. (2012). Grupo de Trabajo para la protección de la Infancia. New York: *Save the Children*, Terre des Hommes.

Humanistas. (10 de Octubre de 2016). HUMANISTAS. Recuperado el 10 de Enero de 2017, de http://humanitas.org/

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescente. Organización de los Estados Americanos. (Enero de 1999). Derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión de riesgo de desastres. Obtenido de www.oea.org

Ley General de las Niñas, Niños y Adolescentes.2016 México.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, 2016, México

O´Donnell, D. (30 de Septiembre de 2004). La Doctrina de la Protección Integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de http://www.iin.oea.org/Ponencia_Conferencistas/Ponencia_%20Daniel_ODonnell.htm

Roger, C., Ximena, H., Vanessa, D. & Yamila, S., Febrero 2015. *EL itinerario de la Conveción Internacional de los Derechos del Niño en los sitemás políticos de los países latinoamericanos,* s.l.: SIPI/UNICEF.

Sánchez, S., Poiré , A. & López, A., 2015. *Resumen de Análisis de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Innovación, Mejoras y Retos,* Ciudad de México: s.n.

CAPÍTULO 10

EL CASO DEL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (en adelante DIF-CDMX), es un organismo público descentralizado de la administración pública de la Ciudad de México, que promueve un conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental, social y jurídica de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Desde el inicio de la gestión del actual gobierno, el DIF-CDMX llevó a cabo su proceso de planeación con base en lo establecido en el Eje 1 Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, el cual tiene como objetivo que las personas ejerzan plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, y donde se apoya de manera digna y corresponsable a las personas en situación de vulnerabilidad; todo lo anterior articulado bajo la estrategia denominada Capital Social, entendida ésta como la ciudad donde se garantizan los derechos humanos de las personas y se trabaja en coordinación y en corresponsabilidad para la

construcción del tejido y cohesión social. Al respecto, seis ejes rectores guían el actuar del Organismo (DIF-CDMX, 2017):

- Discriminación y Derechos Humanos
- Salud
- Educación
- Cultura
- Violencia
- Alimentación

Atender la desigualdad y la inclusión de los sectores de población vulnerable en la Ciudad desde un marco donde los derechos sociales se asumen como derechos humanos, implicó por parte del DIF-CDMX cambiar el enfoque de la política social a un enfoque de sistema de garantías de derechos donde:

- La población capitalina son personas plenas de derechos, sujetos de derechos que pueden exigir o demandar y actuar en corresponsabilidad con el DIF-CDMX;
- La atención a la población está referida a todas las etapas de su vida;
- Se deja de hacer políticas genéricas y se atiende a la población de forma diferente según sus necesidades;
- Los programas y acciones sociales no se limitan a transferencias monetarias y materiales, sino que son acompañados de una atención integral más efectiva;
- Se impulsa las capacidades humanas y productivas a un nivel tanto individual como colectivo;
- Las familias y las comunidades son consideradas en la solución de los problemas y en la construcción del tejido social; y,
- Se garantiza los derechos de las personas con base en la efectividad, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, el DIF-CDMX se alineo a la estrategia del Gobierno de la Ciudad, de trabajar en complementariedad con otras dependencias, sociedad civil y otros organismos nacionales e internacionales, a efecto de generar acciones más integrales a la luz de la nueva gobernanza democrática de la Ciudad.

Una transformación institucional fundamental que impacta en el actuar del DIF-CDMX, es el establecimiento de leyes que garantizan el funcionamiento, continuidad y permanencia de diversos programas que opera el Organismo, trascendiendo los periodos de gobierno.

El presente capítulo muestra los resultados obtenidos de los programas y acciones operados por el DIF-CDMX durante periodo 2012-2017, agrupados en cuatros grupos de derechos: supervivencia, desarrollo, protección y participación, que dan cumplimiento a la normativa correspondiente en materia de política social (ver cuadro 1).

Cabe señalar, que los Objetivos del Desarrollo Sostenible, impulsados por la ONU, así como la Iniciativa 10 por la Infancia, han sido de utilidad para fijar metas, diseñar políticas en el DIF-CDMX, y seguir avanzando en la erradicación de todas las formas de pobreza y de desigualdad.

Cuadro 1. Contribución de los Grupos de Derecho al cumplimiento de los derechos sociales a la normativa de la Ciudad de México

GRUPO DE DERECHOS	ÁMBITO DE DERECHO	MARCO NORMATIVO
SUPERVIVENCIA	Desarrollo Infantil Temprano Salud y Seguridad Social Alimentación y Nutrición	Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal Ley de Albergues Públicos y Privados para Niños y Niñas del Distrito Federal Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal. Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal
DESARROLLO	Igualdad y No Discriminación Educación Entornos Seguros y Saludables Vivienda, Agua y Saneamiento Entornos Familiares e Institucionales	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal Ley del Sistema Integral de Atención y Apoyo a las y los Estudiantes de Escuelas Públicas en el Distrito Federal Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México
PROTECCIÓN	Identidad Vida Libre de Violencias Protección Especial Trabajo Justicia	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México
PARTICIPACIÓN	Participación de niñas, niños y adolescentes Contenidos y Medios de Comunicación Brecha Digital (TIC´s) Cultura, Deporte y Esparcimiento Institucionalidad	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en la Ciudad de México Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México

Fuente: Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

Cuadro 2. **Programas y servicios por derecho atendido**

	Actividad Institucional	Población	Derechos	Estrategia 10 x Infancia	O.D.S. 2030
SUPERVIVENCIA	Programa "Bebé Seguro CDMX"	NN de 0 a 12 meses con carencia alimentaria	Supervivencia	8: Fomentar una nutrición adecuada y un estilo de vida saludable entre los niños, niñas y adolescentes, favoreciendo la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida y su duración hasta los dos años de edad, y garantizando la educación en materia de nutrición y actividad física, así como el acceso al agua potable y a alimentos saludables en las escuela	1 Fin de la pobreza Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo 2 Hambre cero Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible 3 Salud y bienestar Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades 6 Agua limpia y saneamiento Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
	Cuidado y protección de niños y niñas recién nacidos Programa "Cunas CDMX"	NN Desde la semana 22 de gestación hasta 2 meses de edad	Supervivencia		
	Programa Desayunos Escolares y Alimentación Complementaria para Menores	NN inscritos en escuelas públicas: Preescolar :1-5 años Primaria: 6-11 años Especial: Mayores de 12 años.	Alimentación		
	Programa "Apoyo Integral a Madres Solas Residentes del Distrito Federal"	Mujeres con hijas/hijos menores de 5 años.	Alimentación		
	Programa Entrega de Despensas (Complemento Alimenticio) a Población en Condiciones de Vulnerabilidad	Familias vulnerables 18 a 67 años NN con desnutrición 0 a 6 años Personas en contingencia social.	Supervivencia / Alimentación		
	Programa de Instalación de Comedores Públicos (Populares)	MH mayores de 18 años	Supervivencia / Alimentación		
	Programa Operación de Comedores Populares	Población abierta con carencia alimentaria	Supervivencia / Alimentación		
	Apoyo Alimentario en Centros Asistenciales	Población en condiciones de pobreza o pobreza extrema NN, AM, PcD, Estudiantes y Migrantes	Supervivencia / Alimentación		
	Orientación Alimentaria	Población abierta	Supervivencia / Alimentación		
	Abastecimiento Emergente de Agua Potable	Población abierta con carencia de agua potable	Supervivencia / Alimentación		
	Operación de Centros para el Desarrollo Infantil	NN de 6 meses hasta 5 años 11 meses de edad	Supervivencia / Desarrollo Infantil		
	Gestión Integral del Riesgo en Materia de Protección Civil	NN de 0 a 5 años 11 meses inscritos en los CACI´s	Supervivencia / Infraestructura		
	Servicios de Salud Integral a Personas Vulnerables	Población abierta en condición de vulnerabilidad	Supervivencia / Salud		
	Detección Temprana de Depresión Infantil	NNA	Supervivencia / Salud		
	Operación de las Unidades Básicas de Rehabilitación Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación.	Personas con Discapacidad	Supervivencia / Salud		

Fuente: Basado en Gamaliel, 2017 "Elementos para la Construcción Integral del Riesgo para la Protección de los Derechos de la Infancia"

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

2. SUPERVIVENCIA

Este grupo de derechos se refiere a los programas y servicios vinculados al bienestar físico y mental de las personas, así como los relacionados con la esperanza de vida a través de la atención médica a niñas, niños, adolescentes, personas adultas. Finalmente se refiere a los programas y servicios que garantizan el derecho a la seguridad alimentaria.

En ese marco, el DIF-CDMX opera 8 programas sociales y 6 acciones institucionales (ver cuadro 2), mismos que se encuentran alineados a los Objetivos del Desarrollo Sostenible 1 "Fin de la Pobreza", 2 "Hambre cero", 3 "Salud y bienestar, 6 "Agua limpia y saneamiento" y a la estrategia de "Nutrición y salud" de la iniciativa de 10 por la Infancia:

3. DERECHO AL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO

La Primera Infancia, de los 0 a los 5 años, es un tema de prioridad en la agenda de la Ciudad; representa una etapa decisiva en el desarrollo de las personas. Al respecto, el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) señala que si las personas, al inicio de su vida reciben buena alimentación y atención, las y los niños tiene más probabilidades de sobrevivir, de crecer en buen estado de salud, de sufrir menos enfermedades y de adquirir aptitudes y conocimientos relacionados con el pensamiento, el lenguaje, las emociones y relaciones sociales (M, Ramos, s.f.).

En este sentido, el DIF-CDMX ha venido implementando en los últimos años una serie de acciones en favor de los derechos de la primera infancia, conscientes de la importancia de una adecuada atención en esta etapa de la vida, y a efecto de ofrecer alternativas para que las y los niños que viven en condiciones de marginación tengan más probabilidades de vivir, de crecer saludables y desarrollar capacidades que en un futuro les puedan ser útiles para no perpetuar la marginación en la que crecieron.

Cabe destacar que en el año de 2013, el Gobierno de la Ciudad se adhiere a la iniciativa de la UNICEF "10 por la Infancia", que establece 10 compromisos para avanzar en el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes (NNA) en México. Para dar cumplimiento con el compromiso "Garantizar a todos los niños salud y nutrición adecuadas en la primera infancia para asegurar un buen comienzo en la vida", el Gobierno de la Ciudad a través del DIF CDMX, crea dos programas con el objetivo reducir algunas de las carencias que tienen las personas que nacen en condiciones de pobreza y marginación: *Bebé Seguro* y *Cunas CDMX*.

3.1. Programa Bebé Seguro

Como parte de la estrategia del Gobierno de la Ciudad de México para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación en la población de primera infancia,

en el último trimestre del año 2015, el DIF CDMX implementó la actividad institucional denominada Bebé Seguro CDMX, con objeto de contribuir a mejorar la nutrición en niñas y niños menores de 12 meses de edad, nacidos y residentes en la Ciudad de México que se ubican en las colonias de muy bajo, bajo y medio IDS.

Para 2016, "Bebé Seguro CDMX se consolida como un programa social, a través del cual se otorgan por una parte, apoyos económicos mensuales a las madres o padres de los menores, para la compra de productos alimenticios, medicamentos o enseres, y por el otro, se proporcionan pláticas de orientación alimentaria (consistente en la importancia de "lactancia materna" y "alimentación en el primer año de vida) para que tengan conocimiento de cuáles son las mejores opciones para tener saludable y bien nutrido a su bebé.

A través de estas acciones se busca que cada día haya menos niñas y niños con carencia por acceso a la alimentación. Como resultado de la operación del programa, más de 25 mil niñas y niños de cero a doce meses han sido beneficiados. Por otra parte, derivado de las gestiones realizadas ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el año 2016 se expide la Ley de Bebé Seguro de la Ciudad de México, que garantiza el funcionamiento y continuidad del programa.

3.1.1. Programa Cunas CDMX

El programa social Cunas CDMX, tiene su origen en el "Acuerdo por el que se instrumenta el mecanismo de prevención de la salud, asistencia social, fomento al apego y protección, de las madres hacia sus niñas y niños desde sus nacimiento denominado Cuna CDMX" (diciembre de 2015), cuyo propósito fue brindar a los recién nacidos que viven en condiciones de alta vulnerabilidad en la Ciudad de México, los elementos mínimos de salud para su desarrollo, consistente en la entrega de un paquete de maternidad.

En el año 2016, Cunas CDMX pasa a ser programa social, fortaleciendo la entrega a mujeres embarazadas, que se encuentren en la semana 22 de gestación, un paquete de maternidad (sábanas, almohada, ropa, y otros componentes), así como el otorgamiento de consultas médicas de primer nivel de atención y pláticas de fomento a la lactancia materna, que impacte favorablemente en el fortalecimiento del sistema inmunológico de las y los recién nacidos, a efecto de reducir la mortalidad infantil asociada a los factores de riesgo controlables.

Como logros obtenidos en la implementación del programa, se han entregado más de 28 mil paquetes de maternidad, la publicación de la Ley de Cunas de la Ciudad de México que garantiza su funcionamiento y continuidad y, por la relevancia e innovación en términos de política pública como práctica exitosa, se ha llevado a cabo la firma de 11 Convenios de Colaboración para la implementación del programa en los estados de Michoacán, Chihuahua, Tlaxcala, Chiapas,

Tabasco, Nuevo León, Quintana Roo, Durango, Aguascalientes y Sinaloa y a nivel internacional con Panamá. Destaca también la expedición de la Ley de Cunas de la Ciudad de México, que garantiza el funcionamiento y continuidad del programa.

3.1.2. Cartilla de 0 a 6 años

La atención a la primera infancia también significa coordinación y corresponsabilidad con otras dependencias a fin de potencializar los esfuerzos y dar un sentido integral a la atención de este sector de la población infantil. En este sentido, el DIF CDMX a través de la Cartilla de 0 a 6, instrumento establecido en la Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal, tiene como objetivo garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños en su primera infancia, a través del acceso a 42 programas y servicios que otorgan las dependencias del gobierno de la Ciudad en cuatro rubros:

1. Desarrollo Físico y Salud;
2. Nutrición;
3. Desarrollo Cognitivo Psicosocial y
4. Protección y Cuidado.

Derivado de lo anterior, el DIF CDMX ha otorgado 177 mil 791 Cartillas de Servicios para niñas y niños de 0 a 6 años.

3.1.3. Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil CADI

Como parte de la infraestructura para dar atención a la primera infancia, el DIF-CDMX cuenta con 35 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI), donde se otorgan servicios de cuidado y atención a niñas y niños en edades de entre los 6 meses de nacidos y hasta 5 años 11 meses, de madres trabajadoras, madres solas estudiantes y padres con custodia, con ingresos menores a cinco salarios mínimos, que habitan en zonas de mayor vulnerabilidad de la CDMX. Durante la presente administración se han atendido a 63 mil 156 niñas y niños diariamente en los CADI.

Es relevante mencionar que en el marco del modelo de garantía de derechos, la publicación de Leyes específicas de atención a NNA publicadas en esta administración, se asegura el presupuesto y estructura necesaria para garantizar la viabilidad de los programas referidos.

3.2. DERECHO A LA SALUD

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, el derecho a la salud corresponde a un estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades (OMS, 2016) , lo que implica una mayor protección del ser humano. Para el DIF-CDMX, es prioridad que las y los

capitalinos tengan derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad.

En este sentido, para dar cumplimiento al derecho a la salud, el DIF-CDMX opera programas y servicios, a través de los cuales se garantiza la atención con prioridad a grupos vulnerables.

3.2.1. Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación

Como parte del Sistema de Salud, el programa "Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación", contribuye a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad, preferentemente en situación de pobreza extrema que habitan en colonias con IDS muy bajo y bajo, a través de siete Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR), cuatro Unidades Móviles de Rehabilitación y un Centro de Atención para Personas con Discapacidad (CAPD), los cuales proveen de servicios de manera gratuita en las siguientes modalidades:

- Rehabilitación física en sus diferentes modalidades (mecanoterapia, hidroterapia, masoterapia, termoterapia y electroterapia), atención psicológica y valoración médica.
- Servicios de inclusión social que considera la referencia y contrareferencia con otras instituciones del gobierno local y federal para una atención integral; pláticas y talleres con temáticas en derechos humanos y género, así como promoción de redes de apoyo para la Inclusión Social de las personas con discapacidad.

Así, durante la presente gestión se proporcionaron más de 721 mil servicios de rehabilitación integral a 78 mil 456 personas con discapacidad, con una atención mensual promedio de 286 personas; adicionalmente se entregaron 3 mil 465 ayudas técnicas y aparatos auditivos a personas con discapacidad, contribuyendo a incrementar la calidad de vida de este sector y su máxima independencia.

3.2.2. Detección Temprana de la Depresión Infantil

El DIF-CDMX atiende de manera integral y oportuna la salud mental de niñas, niños y adolescentes, con la Detección Temprana de la Depresión Infantil, la cual se lleva a cabo a través de un equipo de profesionales que promueven en la población información sobre los factores de protección y la importancia de los riesgos psicosociales, su repercusión médica, psicológica y sociocultural. Al respecto, esta acción tiene como estrategia sensibilizar a las niñas, niños y adolescentes y, padres de familia, para identificar los signos de alarma, que en caso de presentarlos, se diagnostique y reciban atención oportuna por instituciones especializadas.

Durante la presente gestión se han sensibilizado a 163 mil 339 personas para la detección temprana de depresión infantil a través de 1 mil 28 pláticas informativas, 38 talleres y 13 eventos.

Asimismo, como parte de un ejercicio de gobernanza con organizaciones de la sociedad civil, el DIF-CDMX participó en la campaña de prevención del suicidio en redes sociales "Like a la Vida, el suicidio no aplica", teniendo un impacto en 228 mil 800 personas sobre la importancia de prevenir el suicidio y sus factores de riesgo.

3.2.3. Servicios de salud en Centros de Desarrollo Comunitario

Desde los Centros de Desarrollo Comunitario se ofrecen una red de servicios a la comunidad; desde el área de salud, se tiene como objetivo favorecer el completo bienestar físico y mental de las personas y familias. Por una parte, considera acciones a nivel preventivo como revisiones médicas, campañas y promoción de medidas de autocuidado, así como la atención de primer contacto mediante consultas. Por otra parte, se trata de ofrecer información, orientación y capacitación para la prevención de problemas de salud mental en la comunidad.

Desde este contexto, en los Centros de Desarrollo Comunitario que opera el Organismo, se han otorgado más de 3.2 millones de servicios de salud de primer nivel en beneficio de más de 2.9 millones de personas. La Campaña "Por tú Sonrisa" DIF CDMX" para el cuidado de la Salud Bucal benefició a más de 9 mil niñas, niños y adolescentes.

3.3. Derecho a la nutrición y alimentación

El derecho a la alimentación es entendido como el derecho de todos los individuos a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y los medios para obtenerla; este derecho se refuerza con el hecho que México, como Estado integrante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), está obligado a cumplir con lo establecido como indica lo siguiente "*Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento*" (CNDH, 2012).

Para garantizar el derecho a la alimentación de la población en condición de pobreza, el DIF CDMX ha implementado una gama de programas y servicios sociales: Desayunos escolares, Comedores Populares, Entrega de apoyos alimentarios, Apoyo a madres solas residentes de la Ciudad de México, Apoyo a centros asistenciales y entrega de agua potable; los cuales se encuentra vinculados al "Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México".

Cuadro 3. **Programas y servicios 2014-2017**

DIF CDMX ASISTENCIA ALIMENTARIA 2014 - 2017					
Concepto	**Unidad de medida**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017 p/**
Desayunos Escolares	Centros	2,613	2,618	2,631	2,631
	Raciones	91,929,459	85,203,794	87,526,520	62,977,631
	Beneficiarios	645,796	682,735	688,661	686,661
Despensas	Despensas	266,265	251,552	435,928	171,332
Comedor Familiar No. 1 y Centros Asistenciales	Raciones	751,296	751,296	751,296	558,414
Bebé Seguro	Personas	NA	4,157	8,536	10,709
Orientación Alimentaria	Personas	99,631	151,786	89,549	58,530
Abastecimiento de Agua Potable	Familias	27,330	37,289	12,350	*11333
Programa de Comedores Populares	Comedores	20	12	10	10

Nota: *La cifra reportada en enero-julio y enero-septiembre es proyectada, debido a que al mes de mayo no se cuenta con parque vehicular los carros cisterna de encuentran en constante mantenimiento
p/ Cifras proyectadas a septiembre 2017
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX). Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria (2017).

3.3.1. Desayunos Escolares

El programa contribuye a mejorar la alimentación de niñas y niños en edad escolar, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México en los niveles de educación inicial, básica y especial, que durante el ciclo escolar se entregan raciones alimenticias diseñadas con criterios de calidad nutricia, acompañadas de acciones de orientación alimentaria.

Destaca aquí la participación social que establece el programa con las madres y padres de familia de las y los niños, en la supervisión de la recepción, almacenaje y entrega de los insumos en las escuelas inscritas al programa; asimismo, coadyuvan a recabar las cuotas de recuperación del costo de cada uno de los desayunos, dando fortaleza a la transparencia del programa en el ejercicio de los recursos y su operación. No se trata de que la sociedad supla las funciones y atribuciones propias del DIF CDMX, sino de implementar esquemas de colaboración en los asuntos de interés común; esa mirada colaborativa es la estrategia central del Gobierno de la Ciudad para el desarrollo de la Ciudad y para el logro del cumplimiento de los derechos sociales.

En ese contexto, en la presente administración se han distribuido por día aproximadamente 700 mil desayunos escolares a niñas y niños en más de 2 mil 600 escuelas públicas durante los ciclos escolares, entregando aproximadamente 399 millones de desayunos fríos, para ello se logró un incremento de 228.8 millones de pesos.

Asimismo cabe destacar que con el objetivo de reunir experiencias innovadoras y exitosas de los Programas de Alimentación Escolar, durante el mes de abril del 2017, se organizó el "VIII Seminario de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe", donde se contó con la participación de 20 países de la región: Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

3.3.2. Comedores Populares

Para lograr abatir la pobreza, la Ciudad requiere de una política social que, desde su diseño, se apoye en las redes sociales comunitarias. En este sentido, los Comedores Populares son espacios de integración social formados por grupos solidarios a los que se les apoya con mobiliario e insumos para servir alimentos calientes con calidad e higiene, a bajo costo y al alcance de la población en condiciones de pobreza que habita o transita en las Unidades Territoriales de muy bajo, bajo y medio índice de Desarrollo Social de la CDMX. El programa es parte de la estrategia de "Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México", que mediante un enfoque de política participativa y esquemas de colaboración en los asuntos de interés común, contribuye al ejercicio del derecho a la alimentación de la población más vulnerable que habita o transita en la Ciudad de México.

En ese contexto, desde diciembre de 2012, se han distribuido más de 16.72 millones de raciones alimenticias a través de 120 Comedores Populares establecidos en colonias populares, de los cuales en esta administración, se instalaron 57 comedores (47.5 %) en beneficio diario de 18 mil personas.

3.3.3. Entrega de Despensas (Apoyo Alimentario) a Población en Condiciones de Vulnerabilidad

El programa tiene como objetivo mejorar la canasta alimentaria en cantidad y calidad de la población vulnerable de la Ciudad de México que se encuentra en condición de pobreza extrema y/o por carencia a la alimentación, mediante la entrega de apoyos alimentarios (despensas) complementarios a través de tres subprogramas:

1. Subprograma Crecer Sanos y Fuertes, atiende a niñas y niños de 0 a 6 años que presentan síntomas de malnutrición o desnutrición,
2. Subprograma Sujetos y Familias Vulnerables, otorga despensas a la población de 18 a 67 años más vulnerable de la CDMX y;
3. Subprograma Apoyo Emergente, apoya a la población afectada en caso de emergencia social y/o ambiental.

Durante la presente gestión se entregaron más de 1.2 millones de despensas que beneficiaron a 182 mil 361 familias.

3.3.4. Apoyo Integral a Madres Solas Residentes del Distrito Federal

Este programa apoya a madres solas de la Ciudad de México con hijos menores de 15 años, que tienen un ingreso menor a dos unidades de cuenta, para que mejoren su alimentación, a través de la entrega de un apoyo alimentario y servicios de atención integral (salud, psicología, asesoría jurídica, recreación y cultural), con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria de las madres solas y sus hijos. Destaca aquí la creación de la "Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal", que garantiza el funcionamiento, continuidad y permanencia del programa, trascendiendo los periodos de gobierno.

Durante la presente administración, se garantizó el derecho a la alimentación de 13 mil 963 madres solas que recibieron 122 mil 309 atenciones integrales; así mismo se amplió la cobertura del programa en un 42.58 por ciento respecto a la cantidad con la que se recibió el programa, al incorporar a 511 madres solas, pasando de 1 mil 200 a 1 mil 711 derechohabientes.

3.4. Centros de Asistencia Social

Otras acciones en materia de atención alimentaria, estuvieron referidas a la entrega de apoyos en especie para elaboración de 2.9 millones de raciones alimenticias en 24 Centros Asistenciales y un Comedor Familiar que beneficiaron a 3 mil 323 niñas, niños y adolescentes.

Del mismo modo, como parte de estos servicios, se entregaron 7.2 millones de raciones alimenticias a 13 mil 391 niñas y niños de 0 a 5 años inscritos en los 36 Centros de Desarrollo Infantil (CADIS).

3.5. Orientación Alimentaria

Esta acción tiene como propósito promover estilos de vida saludables, mediante pláticas sobre la adecuada selección, preparación y consumo de alimentos a las y los derechohabientes de los programas: Desayunos Escolares, Comedores Populares y Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Vulnerabilidad, así como público en general que solicite el servicio. Durante la presente administración se ha proporcionado orientación alimentaria a 43 mil 357 personas, otorgando 56 mil 850 materiales lúdicos e informativos.

3.6. Servicio de Abastecimiento de Agua Potable

En cuanto al abastecimiento de agua potable como parte de la seguridad alimentaria, a través del cual se apoya de manera oportuna y gratuita a la población que habita en zonas de muy bajo o bajo Índice de Desarrollo Social que no

cuentan con el suministro por la red pública, o que se ven afectados por el mantenimiento, reparación del sistema o por estiaje; al respecto, durante la presente gestión se han entregado 106 mil 419 metros cúbicos de agua potable a través de 17 mil 988 viajes/pipas.

3.7. Otras acciones vinculadas (infraestructura)

Con el propósito de garantizar el derecho de las personas a contar con infraestructura adecuada, segura y accesible que permita generar condiciones para el pleno desarrollo de capacidades, el DIF CDMX realizó las siguientes acciones:

En el marco de la Ley que regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal, por primera vez en el año 2016, se contó con el Fondo de Apoyo para la Regularización de los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI) para la rehabilitación, mantenimiento, adecuación y equipamiento de la infraestructura destinada a la atención y cuidado infantil en esta Capital Social.

Con el Fondo de Apoyo para la Regularización de los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI), entre 2016 y 2017 se otorgaron apoyos económicos a 377 CACI públicos, comunitarios y privados para la adecuación, rehabilitación y equipamiento de sus instalaciones, en beneficio de 25 mil 520 niñas y niños, que reciben los servicios de atención y cuidado.

Se invirtieron 1.9 millones de pesos para el mantenimiento y equipamiento de las Unidades Básicas de Rehabilitación en beneficio de las personas con discapacidad. También, se rehabilitaron y equiparon 74 espacios donde se tienen instalado 74 Comedores Populares con una inversión de 1.2 de pesos. Como hemos dado cuenta la política social que implementa el DIF-CDMX a través de los programas y acciones, considera en sus reglas de operación la participación social, elemento fundamental para compartir la responsabilidad con las y los ciudadanos en identificar y atender las causas de las barreras que impiden el ejercicio de sus derechos. En este sentido la participación social, abona a la transparencia, cohesión y eficacia en el uso de los recursos públicos.

4. DESARROLLO

Se refiere al derecho a los recursos, las condiciones y las contribuciones que posibilitan una formación integral dentro de los espacios de aprendizaje y en aquellos entornos de desarrollo, que posibiliten el progreso de la personalidad, aptitudes, capacidad mental y física de las niñas, niños y adolescentes, hasta el máximo de sus posibilidades. Los derechos agrupados en el rubro de desarrollo, comprende las condiciones para garantizar el derecho a la educación, cultura, deporte, empleo, capacitación, asistencia social.

En ese marco, el DIF-CDMX implementa 6 programas sociales y 9 acciones institucionales afirmativas (ver cuadro 4), destacando el Programa Integral

para el Diagnóstico y Atención a la Sobredotación Intelectual (PIDASI) como una innovadora propuesta generada en la presente administración. Dichos programas y acciones se encuentran alineados principalmente al Objetivo 3 del Desarrollo Sostenible "Educación de calidad", así como a la estrategia "Inclusión educativa" de la iniciativa de 10 por la Infancia de UNICEF; el caso del programa de Creación y fomento de sociedades cooperativas, se encuentra alineado al Objetivo 8 del Desarrollo Sostenible "Trabajo decente y crecimiento económico".

Cuadro 4. Programas y servicios por derecho atendido

	Actividad Institucional	Población	Derechos	Estrategia 10 x Infancia	O.D.S. 2030
DESARROLLO	Programa Apoyos a personas con discapacidad	PcD menores de 68 años	Desarrollo	9: Establecer una estrategia de inclusión educativa que detecte a las niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela, los incorpore y garantice su permanencia incluyendo, entre otras medidas y como eje transversal, la participación infantil y la puesta en marcha de mecanismos eficaces que garanticen que la infancia y adolescencia participen en todas las etapas del proceso educativo.	4. Educación de calidad Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos 5. Igualdad de género Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas 8. Trabajo decente y crecimiento económico Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todo 10. Reducción de las desigualdades Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
	Programa Apoyos a policías preventivos pensionados por discapacidad permanente	PcD Pensionados ingresos menores a $5900	Desarrollo		
	Impulso de los derechos de las personas con discapacidad	Población abierta	Desarrollo		
	Promoción y fortalecimiento de la autonomía de las personas con discapacidad	PcD	Desarrollo		
	Programa Creación y fomento de sociedades cooperativas	PEA desempleadas	Desarrollo		
	Capacitación a personas con discapacidad	PcD	Desarrollo		
	Capacitación y adiestramiento técnico para la inserción laboral	Personas mayores de 16 años	Desarrollo		
	Servicios para el desarrollo integral de la niñez	NNA	Desarrollo		
	Atención a personas con discapacidad en casa hogar	PcD menores de 68 en estado de abandono	Desarrollo / Asistencia social		
	Operación de los centros de día	Población abierta	Desarrollo / Asistencia social		
	Programa integral para el diagnóstico y atención a la sobredotación intelectual (PIDASI)	NNA	Educación		
	Programa Apoyo a niñas y niños talento	NNA de 6 a 15 años	Educación		
	Programa Educación garantizada	NNA de 3 a 18 en orfandad	Educación		
	Programa Becas escolares a menores en situación de vulnerabilidad	NNA de 6 a 14	Educación		
	Accesibilidad para personas con discapacidad permanente	PcD	Infraestructura		

Fuente: Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

4.1. Derecho a la educación

Toda persona tiene derecho a recibir educación, la cual debe estar *encaminada a desarrollar la personalidad, a inculcar el respeto por los derechos humanos, por sus padres y su propia identidad cultural, así como a preparar al niño, a la niña y al adolescente para asumir una vida responsable en una sociedad libre* (Unicef, 2017).

Al respecto, señala Coleman (1988), que el número de años de escolaridad es generalmente el determinante más fuerte para la generación de capital social. Esta conexión sugiere que la política educativa puede ser una forma particularmente importante de abordar para la inversión de capital social en la Ciudad de México.

En este sentido, el DIF CDMX cuenta con programas y acciones afirmativas como: Becas escolares a menores en situación de vulnerabilidad, Educación garantizada, Programa integral para el diagnóstico y atención a la sobredotación intelectual (PIDASI) y, Niñas y Niños Talento, enfocados a disminuir el riesgo de que las niñas, niños y adolescentes que cursan la educación deserten, así como para el fortalecimiento de capacidades y desarrollo de competencias como formación complementaria.

Todos estos programas tienen un componente económico, derivado de que la deserción escolar no es por falta de interés, sino porque las limitaciones económicas de las familias, muchas veces puede orillar a las niñas, niños y adolescentes salir a trabajar. El objetivo es que la población escolar tenga más motivos para seguir estudiando; que las desventajas que puedan tener al nacer, no sea una limitación para el acceso a la educación y como resultado de este programa en complementariedad con otros de naturaleza educativa, se eleve el grado promedio de escolaridad en la Ciudad de México.

4.2. Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de vulnerabilidad Social (Más Becas Mejor Educación)

Este programa apoya a niñas, niños y adolescentes, de entre 6 y 14 años de edad en condiciones de vulnerabilidad e inscritos en escuelas públicas de la CDMX, con el objetivo de contribuir a la continuidad de sus estudios, a través de otorgar una transferencia monetaria equivalente a $ 800 pesos mensuales, y realizar actividades lúdicas y de esparcimiento con enfoque de derechos humanos y equidad de género.

Con este programa se atienden en promedio a 25 mil 500 derechohabientes (ver cuadro 5); resultado de este apoyo en la presente administración, han desertado menos del 2.3 por ciento del total de niñas, niños y adolescentes derechohabientes del Programa; esto refrenda la importancia de la permanencia del programa. Este hecho refrenda lo arrojado por la Evaluación Externa de Impacto en la que se reconoce la contribución del programa a la permanencia escolar (10.6 por ciento) y a la conclusión de los estudios básicos (8.9 por ciento) de niñas, niños y adolescentes.

Cuadro 5. Comportamiento del programa por año 2001 – 2017

Año	Unidad de medida	Derechohabientes atendidos	Femenino	Masculino
2001	Persona	16,666	8,499	8,167
2002	Persona	16,666	:8,499	8,167
2003	Persona	16,666	8,499	8,167
2004	Persona	16,666	8,499	8,167
2005	Persona	17,804	9,080	8,724
2006	Persona	17,804	9,080	8,724
2007	Persona	19,804	10,100	9,704
2008	Persona	22,775	11,615	11,160
2009	Persona	22,775	11,615	11,160
2010	Persona	23,763	12,119	11,644
2011	Persona	23,785	12,119	11,644
2012	Persona	24120	12,301	11,819
2013	Persona	24,120	12,301	11,819
2014	Persona	25,500	13005	12495
2015	Persona	25,500	13,005	12,495
2016	Persona	25,500	13,005	12,495
2017	Persona	25,500	13,005	12,495

Fuente: Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Construcción propia con base en las cuentas públicas y los padrones de derechohabientes 2012-2016.

En el periodo 2012-2017 se han entregado 26 mil 589 Becas Escolares en beneficio de 34 mil 445 niñas y 33 mil 95 niños y, 13 mil 927 apoyos monetarios entregados a NNA, logrando en la gestión un incremento de 16.7 millones de pesos para 1 mil 380 nuevos derechohabientes.

Durante la presente gestión se incrementó en un 5.72 por ciento el padrón, al pasar de 24 mil 120 a 25 mil 500 derechohabientes en el programa.

4.3. Programa Educación Garantizada

Este programa apoya a niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, residentes de la Ciudad de México, con edades de 3 a 18 años, inscritos

en escuelas públicas en los niveles: preescolar, básico y medio superior, que han perdido el sostén económico familiar por fallecimiento o incapacidad total y permanente del padre, madre o tutor(a), para evitar la deserción escolar, a través de la entrega de una transferencia monetaria y servicios de atención integral que contribuye a garantizar su derecho a la educación (DIF-CDMX, 2017).

Cuadro 6. Total de derechohabientes por ejercicio 2007 – 2017

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Derechohabientes	625	2,125	3,902	5,778	7,698	8,150	9,133	9,146	9,146	9,234	*10,000

Nota: *Meta proyectada al 31 de diciembre de 2017

Fuente: Elaboración propia en base a la programación anual del programa.

Los servicios integrales que se otorgan a niñas, niños y adolescentes derechohabientes del programa al igual que a sus familiares, consisten en atención a la salud de primer nivel, terapia psicológica, asesoría jurídica a petición de madres, padres y/o tutores; y actividades recreativa y cultural. Asimismo, de manera coordinada entre el DIF-CDMX y el Fideicomiso de Educación Garantizada (FIDEGAR) se entregan los apoyos monetarios.

De 2012 a la julio 2017 se incrementó el número de derechohabientes de 9 mil 133 a 10 mil NNA. Asimismo, se han otorgado 32 mil 767 atenciones integrales y apoyado durante este periodo a 13 mil 927 NNA.

4.4. Programa Niñas y Niños Talento

El programa apoya a niñas y niños de 6 a 15 años de edad con aptitudes académicas sobresalientes (calificación entre 9 y 10), que residen y están inscritos en escuelas públicas de educación primaria y secundaria de la Ciudad de México, tiene como propósito fortalecer sus condiciones educativas y económicas, a través de proporcionarles una transferencia económica equivalente a 3,300 pesos divididos en 12 meses y actividades extraescolares, para su desarrollo físico y mental. Las actividades extraescolares que se imparten se agrupan en 3 áreas temáticas: Artes (Música, Artes Plásticas, Teatro, Creación Literaria, Danza Folklórica y Danza Contemporánea), Ciencias (Computación, Historia, Ciencias e Inglés) y Deportes (Natación, Futbol, Basquetbol, Voleibol y Gimnasia).

Al inicio de la presente gestión, el Programa contaba con un padrón de 97 mil 700 derechohabientes, actualmente el padrón ascendió en promedio a 98 mil 500 derechohabientes que han recibido 106 mil 435 clases extraescolares, con un promedio anual de 118 mil 539; durante la presente gestión se obtuvo un incremento del 5.5 por ciento más respecto a la administración anterior.

4.5. Programa del Proceso Integral para el Diagnóstico y Atención a la Sobredotación Intelectual "PIDASI"

El PIDASI, es un programa único a nivel nacional, que inició durante esta gestión como actividad institucional en el año 2015 con 44 NNA, en el año 2017 se consolida como programa social, y tiene como objetivo contribuir a garantizar el derecho al desarrollo físico, mental, y cultural de 200 niñas, niños y adolescentes de 6 a 15 años de edad con sobredotación intelectual (Coeficiente Intelectual superior a 130), que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por ingresos, los cuales estudian en primarias o secundarias públicas de la Ciudad de México, a través de proporcionarles una transferencia económica de 800 pesos, talleres de fortalecimiento psicoeducativo y actividades complementarias para potencializar sus habilidades socio afectivas.

4.6. Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil CADIS

El DIF-CDMX cuenta con 35 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI-DIF CDMX) donde se atienden de manera diaria en promedio a 2 mil 232 niñas y niños de 6 meses de nacidos y hasta 5 años 11 meses edad, hijas e hijos de madres trabajadoras, madres solas estudiantes y padres con custodia, con ingreso menor a cinco salarios mínimos, que habitan en zonas de mayor vulnerabilidad de la CDMX, con servicios de cuidados, asistenciales, educativos, lúdicos y recreativos.

5. DERECHO AL EMPLEO

5.1. Capacitación para la inserción laboral a través del Centro de Capacitación y Adiestramiento Técnico para la Inserción Laboral (CECAPIT)

La "Capacitación y Adiestramiento Técnico para la Inserción Laboral", es una actividad que se lleva a cabo en el CECAPIT, a través del cual se contribuye al derecho a la educación técnica y al empoderamiento de las personas, mediante la impartición de cursos que favorecen la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades o competencias, con el fin de ampliar las posibilidades para que las personas en condición de vulnerabilidad se incorporen al mercado laboral formal o se autoempleen y alcancen la autosuficiencia económica.

Durante el periodo del año 2012 a 2017, se han capacitado a 2 mil 580 personas a través de la impartición de 261 cursos de capacitación con 13 temáticas: Automatización Industrial, Carpintería, Computación, Conceptos básicos de electricidad, electrodomésticos y electrónica, Dibujo publicitario y rotulación, Electrónica digital básica, Ingles básico, Máquinas y herramientas, Manufactura asistida por computadora, Reparación de computadoras, Robótica y Serigrafía. Asimismo se capacitaron a 3 mil 494 personas con discapacidad para el autoempleo.

5.2. Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas

El programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas, es una estrategia de intervención del DIF CDMX de apoyo a la economía social ante situaciones de desempleo, mediante la creación y fomento de sociedades cooperativas para la confección de prendas textiles y la distribución de garrafones de agua purificada.

De esta forma, se contribuye empoderar a grupos vulnerables con proyectos productivos, para romper con los causales de la pobreza por ingreso, al tiempo que se satisface las demandas y necesidades de una comunidad. El punto de partida de este programa es la colaboración y el aprovechamiento de las redes que mantienen las personas al interior de sus comunidades, para orientarlas a un esquema productivo; en este sentido, se logra generar vínculos entre lo social y lo económico.

Para las Sociedades Cooperativas de Confección, el programa otorga por única ocasión un 1 kit de confección, integrado por 8 máquinas de confección y 2 artículos del equipo de planchado. En el caso de las Cooperativas de Distribución de Garrafones de Agua, se les entrega de manera gratuita 300 garrafones de 19 litros para el inició de su operación.

Los resultados que se han obtenido, son la conservación y creación de 960 empleos a través del funcionamiento de 126 Sociedades Cooperativas, de las cuales, 45 de las mismas que equivalen al 35.7 por ciento, se crearon durante la presente administración.

6. DERECHO AL ESPARCIMIENTO

6.1. Operación de Centros para el Desarrollo Comunitario

Una de las acciones más relevantes que lleva a cabo el DIF-CDMX que contribuye a la generación de capital social, construcción del tejido social y de la ciudadanía, son las acciones de carácter comunitario que se llevan a cabo en los 55 Centros de Desarrollo Comunitario ubicados de manera estratégica en las demarcaciones territoriales de la Ciudad; donde se refuerzan las relaciones entre padres de familia, niñas, niños y adolescentes. Al respecto, durante la presente administración se han otorgado servicios a más de 1.7 millones de personas con actividades deportivas, culturales, recreativas y de convivencia que contribuyen al fortalecimiento del tejido social.

Asimismo, se proporcionaron más de 1.28 millones de servicios para el desarrollo integral de la niñez otorgados a niñas, niños y adolescentes. Otra actividad que se ha impulsado en esta administración para el fortalecimiento familiar y comunitario, son los encuentros familiares de verano denominados "Que padres Campamentos DIF CDMX", donde se da la interacción, convivencia y aprendizaje entre la madre o padre con sus hijas o hijos, mediante actividades

lúdicas, recreativas, deportivas y de esparcimiento en un ambiente de campismo, durante esta administración se han beneficiado a más de 2 mil familias con esta actividad.

7. DERECHO A LA IDENTIDAD, AUTONOMÍA E INCLUSIÓN SOCIAL

Para crear nuevas formas de convivencia urbana propias de una ciudadanía democrática, se requiere fortalecer la identidad, el sentido de pertenencia, el autorreconocimiento y las capacidades ciudadanas físicas e interculturales, que valoren y respeten la diversidad de todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México (GDF, 2013).

En este contexto y de manera particular el DIF-CDMX desde el inicio de la administración ha implementado acciones afirmativas para corregir situaciones de desigualdad en el disfrute y ejercicio de derechos y libertades de las personas con discapacidad, operando los siguientes programas y actividades institucionales relacionadas con apoyo económico, impulso y promoción de sus derechos, autonomía y accesibilidad de las personas con discapacidad.

7.1. Apoyo Económico a Personas con Discapacidad

El objetivo de este programa, es contribuir a que las personas con discapacidad permanente residentes en la Ciudad de México preferentemente en situación de pobreza o con Índice de Desarrollo Social (IDS) bajo y muy bajo, menores de 68 años de edad mejoren sus ingresos económicos para sufragar los gastos relacionados con su discapacidad, coadyuvando así al bienestar de su calidad de vida, a través de la entrega de un apoyo económico mensual fijo de 800 pesos y vinculación con servicios complementarios.

Es relevante mencionar que con motivo de la armonización legislativa en beneficio de los derechos de las personas con discapacidad, el pasado 3 de marzo de 2016, se reformó el Artículo 43 de la Ley para la Integración al desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, el cual, derogó el requisito de nacimiento en la CDMX para obtener el apoyo económico para personas con discapacidad.

En este sentido, durante la presente administración se han entregado 4.4 millones de apoyos económicos para la autonomía de 81 mil 614 personas con discapacidad permanente.

7.2. Apoyo a Policías Preventivos Pensionados por Discapacidad Permanente

Como parte del trabajo interinstitucional entre el DIF CDMX y la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal CAPREPOL, instrumentan el Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados con

Discapacidad Permanente, que tiene como objetivo mejorar el ingreso económico de las personas servidoras públicas que en el ejercicio de su funciones adquirieron una discapacidad permanente y cuyos ingresos por pensión son menores a 5,900 pesos mensuales; a través de otorgar apoyos económicos mensuales variable hasta por dos salarios mininos vigentes en la Ciudad de México, que les permita mejorar la calidad de vida.

Durante esta administración, se otorgaron 16 mil 712 apoyos económicos para el fortalecimiento de la autonomía en promedio de 295 policías y bomberos pensionados de la CAPREPOL con discapacidad permanente.

7.3. Impulso de los Derechos de las Personas con Discapacidad

Esta actividad busca incidir en la construcción de nuevas formas de prevención y atención de la discapacidad, a través de la generación de espacios de reflexión y toma de conciencia de la discapacidad y su interacción con el entorno. Así, mediante talleres y actividades lúdicas, se logró sensibilizar a 5 mil 381 personas servidoras públicas y población en general sobre la condición social y los derechos de las personas con discapacidad.

7.4. Promoción y Fortalecimiento de la Autonomía de las Personas con Discapacidad

Para el impulso, promoción y fortalecimiento a la autonomía de las personas con discapacidad, desde el inicio de la administración, se otorgaron un conjunto servicios orientados a superar las barreras físicas para el libre desplazamiento y movilidad de las personas con discapacidad, contribuyendo a la inclusión y disfrute de esta Ciudad Capital, obteniendo los siguientes resultados:

- Entrega de 161 mil 899 constancias de Cortesías Urbanas y servicios complementarios a más de 101 mil personas con discapacidad.
- Otorgamiento de 3 mil 465 ayudas técnicas y aparatos auditivos a personas con discapacidad, para el desarrollar sus actividades básicas con mayor autonomía e independencia.
- Canalización de 50 personas con discapacidad en condiciones de vulnerabilidad y abandono, a Casas Hogar para su alojamiento y procesos de inclusión social, de las cuales 8 lograron su autonomía personal.

7.5. Accesibilidad para Personas con Discapacidad Permanente

El DIF CDMX contribuye y promueve el derecho a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad, a través del diseño y planeación de una Ciudad Inclusiva; para ello ha realizado 1 mil 400 acciones relacionadas con estudios, observaciones y recomendaciones en materia de accesibilidad, a los proyectos de construcción y/o rehabilitación de espacios y transportes, a cargo de los Entes Públicos del Gobierno de la Ciudad de México, Instituciones Educativas, Organizaciones de la Sociedad Civil e Iniciativa Privada que dan servicio

a la población con discapacidad. Estas acciones representaron un incremento del 592 por ciento respecto a las realizadas por la anterior gestión.

7.6. Atención a Personas con Discapacidad en Casas Hogar

Esta actividad contribuye al ejercicio y resarcimiento de derechos a la autonomía e inclusión social de las personas con discapacidad que se encuentran privados de cuidados familiares, mediante la coordinación con organizaciones de la sociedad civil para ofrecer servicios de cuidados alternativos que fortalezca la autonomía e inclusión social de las personas con discapacidad en condiciones de abandono. Desde el inicio de la administración se han atendido de manera integral a 202 personas.

7.7. Centros de Día

Los Centros de Día son espacios que atienden niñas, niños y adolescentes de escasos recursos económicos en riesgo de calle, donde se ofrecen servicios de alimentación, atención médica y dental, servicios de regaderas, orientación familiar y sicológica, apoyo en tareas escolares y talleres de fomento a la cohesión familiar, el respeto, la solidaridad y la sana convivencia.

Durante esta administración, se han atendido en promedio anual a 459 niñas, niños, adolescentes, entre los cuatro y 17 años de edad, residentes en la Ciudad de México que se encuentran en condiciones de exclusión social.

Cuadro 7. **Programas y servicios por derecho atendido**

Actividad Institucional		Población	Derechos	Estrategia 10 x Infancia	O.D.S. 2030
PROTECCIÓN	Asistencia Jurídica en Materia de Derecho Familiar	NNA	Protección	1: Creación y Funcionamiento del Sistema Integral de Protección a Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2: Prevenir, atender y sancionar efectivamente todas las formas de violencia contra los nna, abordando sus causas subyacentes y asegurando la no revictimización en los procesos de justicia y la adecuada atención institucional 4: Implementar el Sistema Integral de Justicia Especializada para Adolescentes en conflicto con la ley penal, priorizando las formas alternativas al juzgamiento y las medidas no privativas de la libertad para su reintegración social	11. Ciudades y comunidades sostenibles Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 16. Paz, Justicia e Instituciones Solidas Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
	Apoyo Jurídico	NNA	Protección		
	Protección y Defensa de los Derechos de la Infancia	NNA víctimas o privados de cuidados	Protección		
	Prevención y Atención del Maltrato Infantil	NNA víctimas de violencia	Protección		
	Bienestar Social a Menores y Madres en Situación de Calle Programa "Hijos e Hijas de la Ciudad"	NNA Mujeres con hijos menores de 18 años Poblaciones callejeras	Protección		
	Atención re-educativa a Hombres que Ejercen Violencia	Hombres que ejercen violencia	Protección		

NNA: Niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

8. PROTECCIÓN

Se refiere al derecho a los recursos, condiciones y contribuciones, vinculados a asegurar que niñas, niños y adolescentes vivan en un entorno libre de todo tipo de maltratos, discriminación, abandono, explotación y tortura. Abarca cuestiones tales como atención especial para la niñez y adolescencia situación de trabajo infantil y en situaciones de conflicto con la justicia.

Este grupo de derechos están vinculados a las estrategias "Sistema Integral", "Prevención, atención y sanción de violencia", "Justicia para adolescentes" de la iniciativa de 10 por la Infancia de UNICEF; así como a "Cuidados y comunidades sostenibles" y "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas" de los ODS (ver Cuadro 7).

Sentirnos y estar seguros, es una condición básica para que las personas puedan ejercer sus derechos. La violencia hacia la persona pone en riesgo el derecho a la vida y el poder ejercer los derechos, pero al mismo tiempo impacta en cómo observa a su comunidad y a las instituciones que garantizan su seguridad. Así, seguridad y desarrollo de las personas van dela mano. Derivado de lo anterior, fortalecer el tejido social resulta fundamental, y en este sentido, lo que realiza el DIF-CDMX, son acciones que contribuyan a incrementar la seguridad en las personas a través de mecanismos de intervención integral.

8.1. Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Con la nueva Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, publicada en 2015, que reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho, se crea en 2016 al interior de la estructura del DIF-CDMX, la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como instancia rectora a cargo de la defensa y restitución de sus derechos de este sector de la población

8.2. Asistencia Jurídica en Materia de Derecho Familiar

Con la Asistencia Jurídica en materia de Derecho Familiar se brinda orientación, asesoría y patrocinio jurídico de manera general a la población que radica en la Ciudad de México, especialmente en beneficio de niñas, niños, y adolescentes, al buscar soluciones a los problemas que ponen en riesgo la integración familiar o la integridad de sus miembros; así como la ejecución de acciones jurídicas para el cumplimiento de las obligaciones de la tutela y curatela.

Durante la presente administración se atendieron a 726 mil 712 personas que recibieron servicios de asesoría y patrocinio jurídico en materia de Derecho Familiar. Asimismo desde el año 2013 se recibieron 1 mil 6 reportes de maltrato a personas mayores y se realizaron 181 mil 503 acciones en juicios de interdicción.

8.3. Protección y Defensa de los Derechos de la Infancia

Esta actividad institucional tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México para lograr un desarrollo integral en un entorno favorable, mediante procesos de reinserción con su propia familia, y/o al acogimiento de cuidados alternativos en Centros de Asistencia Social.

Durante la presente administración se han realizado 32 mil 342 acciones de protección y defensa a niñas, niños y adolescentes, a través de asistencia y representación en juicios donde se están involucrados en conflictos con la ley.

Es relevante destacar que 231 niñas, niños y adolescentes, se les ha restituido su derecho a vivir en familia, a través de alguna modalidad de acogimiento en familia extensa o ajena, evitando así la institucionalización y favoreciendo su desarrollo integral en un ambiente libre de violencia, con el acompañamiento y seguimiento multidisciplinario del personal capacitado del DIF-CDMX.

8.4. Prevención y Atención al Maltrato Infantil

Con esta actividad institucional se contribuye a la detección y suspensión del maltrato contra niñas, niños y adolescentes, mediante la intervención integral y multidisciplinaria que involucran acciones de investigación, diagnóstico y tratamiento social, psicológico, pedagógico y jurídico que favorecen la protección, defensa y, de ser el caso, la restitución de sus derechos.

Durante la gestión se apoyaron a 198 mil 778 personas con servicios de atención y prevención al maltrato, así mismo se atendieron 6 mil 433 reportes por maltrato recibidos contra NNA, de los cuales en 1 mil 748 casos se comprobó maltrato, por lo que se restituyó su derecho a una vida libre de violencia.

8.5. Atención Reeducativa a Hombres que ejercen violencia

Con el fin de coadyuvar a la erradicación de la violencia contra las mujeres se realizaron platicas, talleres y conferencias en comunidad orientadas a la prevención de la violencia de género, así como a hombres que ejercen violencia familiar, quienes acuden de manera voluntaria o referidos por autoridades jurisdiccionales, instancias administrativas, y/o del Servicio de Atención al Maltrato Infantil del DIF CDMX a los servicios de atención psicología y trabajo social.

Durante la presente administración se beneficiaron a 45 mil 364 personas con atención re-educativa a hombres que ejercen violencia, para contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres.

8.6. Bienestar Social a Menores y Madres en Situación de Calle "Hijas e hijos de la Ciudad"

Asociado a la falta de fortaleza del tejido social, se tiene el problema en la Ciudad de México de las personas en situación de calle. En ese contexto, el DIF-CDMX a través del Programa Hijas e hijos de la Ciudad, ha garantizado la protección

y el cuidado, así como contribuir a la integración social de las niñas y niños, mujeres embarazadas y madres con hijas o hijos menores de edad, mediante el desarrollo de mecanismos de intervención integral que atiende el respeto a sus derecho.

Para lograr el objetivo del programa social, el DIF-CDMX ha construido alianzas estratégicas con la sociedad civil y las instancias de asistencia privada que brindan servicios adecuados a este sector de la población, consistentes en ofrecerles alternativas que les permita dejar la vida en calle y reintegrarse a la vida productiva de la sociedad. Así, durante la presente administración, 631 NNA en situación de calle han sido referidos a Centros de Asistencia Social, para brindarles acogimiento residencial temporal mediante la suscripción de 57 convenios de colaboración con diversas Instituciones de Asistencia Pública, con quienes se trabaja de manera coordinada para la atención integral de NNA. Asimismo se han realizado 7 mil 403 acciones de asistencia social, a favor de poblaciones callejeras, para contribuir a su integración social en condiciones de mayor bienestar, a través de brigadas en calle.

Conforme a lo anterior, se puede observar que en la configuración de la acción pública del DIF-CDMX, se genera una cierta armonía entre actores estatales y no estatales, a efecto de llevar a cabo acciones en conjunto para la solución de las problemáticas que afectan a una colonia, a una demarcación territorial, a la Ciudad en general.

8.7. Albergue Familiar

El Albergue Familiar es un espacio físico donde se brinda atención a madres en condición de calle, con sus hijas e hijos menores de 18 años de edad en condición de calle o en situación de riesgo, proporcionando atención integral y restablecimiento de su salud física, emocional y social a través de atención y acompañamiento psicológico, social, pedagógico, nutricional y jurídico profesional, así como de actividades recreativas y de capacitación técnica, hacia la óptima reintegración social. Desde su inauguración en septiembre de 2016 han sido canalizadas 56 personas, las cuales conforman siete familias que habitan de manera temporal dentro de las instalaciones del Albergue Familiar.

8.8. Espacio SI

El Centro de Acción Preventiva Espacio SI, tiene como objetivo identificar y contribuir a la disminución del impacto de los factores de riesgo que propician la vida en calle de las personas que habitan y transitan en la CDMX en condiciones de vulnerabilidad social, a través de un modelo de atención integral de carácter interinstitucional, con perspectiva de género, no discriminación y participación ciudadana, que aporte al fortalecimiento de habilidades, así como las capacidades psicosociales en el ámbito individual, familiar y comunitario para la promoción, exigibilidad y ejercicio de los derechos humanos.

Con Espacio SI, se logró el contacto con 6 mil 888 personas que fueron atendidas a través de las diferentes actividades del proyecto, de las cuales 4 mil 821 son mujeres y 2 mil 67 hombres, otorgando 11 mil 155 servicios. Del total de servicios otorgados, 7 mil 856 fueron en el ámbito comunitario y 2 mil 436 en Espacio SI.

8.9. Sistema de Protección Integral de Niñas Niños y Adolescentes de la Ciudad de México SIPINNA

Finalmente, por considerar su importancia en el marco del sistema de garantías de derechos, cabe hacer referencia que con la entrada en vigor de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y de la publicación de Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, en noviembre del 2015, se instala el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México SIPINNA-CDMX, como órgano colegiado para implementar acciones dirigidas a asegurar el respeto promoción, protección, restitución y restablecimiento los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Ciudad de México.

Su objetivo es el diseño e implementación de políticas públicas transversales con perspectiva de derechos de la infancia y adolescencia. El 29 de julio del 2016 en la sesión de instalación del SIPINNA-CDMX, el Jefe de Gobierno de la Ciudad, nombra al titular del DIF-CDMX como Secretario Ejecutivo del Sistema.

9. PARTICIPACIÓN

Se refiere al derecho a los recursos, condiciones y contribuciones, que garanticen a niñas, niños, adolescentes y adultos, la libertad de expresión, opinión e incidencia sobre cuestiones que afecten su vida social, familiar, comunitaria, judicial y cívica.

Por naturaleza, los hombres y las mujeres son seres sociales que para desarrollarse necesitan relacionarse entre sí y vincularse a instituciones que ayudan a conseguir ese fin. La felicidad y la realización humana se basan en el hecho de la comunicación y la existencia de espacios donde se expresen ideas, sentimientos, aspiraciones y se planteen proyectos de cambios simples o que pueden cambiar el curso de la historia. En este sentido, la necesidad de participación se ha convertido en un derecho inherente a la persona y por lo tanto también de niñas, niños y adolescentes. Cuando las personas se asumen como sujetos de derechos, se convierten en corresponsables de las soluciones dadas a los problemas. Esta corresponsabilidad es importante en la construcción de capital social en la Ciudad de México.

En tanto uno de los objetivos del DIF-CDMX es el de reestructurar el tejido social y mantener la cohesión entre quienes habitan la ciudad y las comunidades, es necesario fomentar diversas formas de participación ciudadana a fin de

conservar y generar el orgullo de pertenencia a la ciudad y a la comunidad, lo que a su vez favorece el cumplimiento de derechos iguales para todas las personas que forman parte de ella. Para su cumplimiento el DIF-CDMX implementa actividades institucionales vinculas a la estrategia "Abrir espacios de participación para adolescentes en la familia, escuela y comunidad" de 10 por la Infancia y a la estrategia "Alianzas para lograr los objetivos" de los ODS, tal como se puede observar en el Cuadro 8.

Cuadro 8. **Programas y servicios por derecho atendido**

Actividad Institucional		Población	Derecho	Estrategia 10 x Infancia	O.D.S. 2030
PARTICIPACIÓN	Promoción de los derechos de las niñas y los niños	NNA	Participación	9: Establecer una estrategia de inclusión educativa que detecte a las nna fuera de la escuela, los incorpore y garantice su permanencia incluyendo, entre otras medidas y como eje transversal, la participación infantil…	17. Alianzas para lograr los objetivos Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
	Operación de centros para el desarrollo comunitario	Población abierta	Participación		
	Coinversión para el desarrollo social de la ciudad de México	OSC	Participación		
	Sistema de protección a niñas, niños y adolescentes SIPINNA	NNA	Participación		
	Servicios informáticos "Sistema Único de Información" SUI	PcD Población abierta	Participación		

NNA: Niñas, niños y adolescentes
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PcD: Personas con Discapacidad.
Fuente: Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

9.1. Promoción de los Derechos de las Niñas y Niños

Esta actividad institucional tiene como objetivo difundir información referente a la prevención, respeto, protección y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes; así como promover la participación en su desarrollo integral, a partir de su reconocimiento como sujetos de derechos.

Durante esta administración, se han realizado 10 mil 276 acciones de promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, entregando materiales de difusión en eventos beneficiado a 3 mil 914 personas.

9.2. Operación de Centros para el Desarrollo Comunitario

Los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) son espacios seguros, de inclusión y no discriminación, en donde las personas adultas y adultas mayores, que

habitan en zonas de medio, bajo y muy bajo IDS de la CDMX, conocen y ejercen sus derechos mediante la práctica en su tiempo libre de actividades deportivas, culturales, recreativas y de convivencia.

Desde el inicio de la actual administración, hasta el mes de junio de 2017, 1.5 millones de personas han recibido estos servicios en los 55 CDC.

9.3. Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad de México

El Programa Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, otorga ayudas sociales a través de transferencias monetarias para la realización de proyectos sociales, diseñados y ejecutados por las organizaciones civiles en la Ciudad de México, donde se conjugan recursos, experiencias y conocimientos, para impulsar la participación de la ciudadanía en sus comunidades, en la transformación de su entorno y la construcción de una ciudad con equidad e igualdad.

Desde el año 2013 el DIF-CDMX como ente coinversionista, ha financiado 92 proyectos en beneficio de 11 mil 640 personas, con una inversión superior a los 17 millones de pesos.

9.4. Sistema Integral de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes SIPINNA

El SIPINNA CDMX es el órgano colegiado que tiene como objetivo alinear el conjunto de entidades, mecanismos, instancias, leyes, normas, servicios y presupuestos a nivel nacional, hacia el diseño e implementación de políticas públicas transversales con perspectiva de derechos de la infancia y adolescencia para asegurar el respeto, promoción, protección, restitución y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la CDMX en cinco ejes de acción:

- Transversalidad,
- Creación de las Comisiones Especializadas,
- Instalación de los Sistemas de Protección Delegacionales,
- Sistema de Información y,
- Programa de Protección.

Los avances que se tienen como parte del trabajo interinstitucional, son la creación de cinco Comisiones Especializadas y la instalación de 11 Sistemas de Protección Delegacionales (Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Benito Juárez, Cuajimalpa, Tláhuac, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztacalco). Destaca aquí también la participación de 20 especialistas en el Consejo Consultivo en derechos humanos de la infancia y adolescencia.

9.5. Servicios Informáticos

Con el fin de promover el uso de las tecnologías de información y comunicación entre las personas e instituciones, el DIF-CDMX pone a disposición servicios

informáticos a través de dos plataformas digitales con las que contribuye al derecho a la información.

9.6. Sistema de Accesibilidad y Usabilidad Web para Personas con Discapacidad y Adultos Mayores en la Ciudad de México INCLUSITE

Con esta plataforma digital, el DIF-CDMX garantiza el derecho a la información mediante la accesibilidad a contenidos de los portales web de instituciones del Gobierno de la CDMX a personas con discapacidad y adultos mayores, mediante la incorporación de tecnología que fortalezca una mayor autonomía en su navegación para garantizar sus derechos: a la no discriminación, a la información, y el derecho de petición. Si bien las personas con discapacidad y los adultos mayores son los beneficiados por la accesibilidad a Internet, también representa un avance con el que se pretenden cambios en la igualdad e inclusión de estos sectores, así como en la sensibilización de la sociedad, desde su operación en el 2014 la plataforma ha tenido más de 43 mil 511 visitas con un promedio mensuales de 7 mil 251.

9.7. Sistema Único de Información (SUI)

En el DIF-CDMX se tiene el compromiso de que los programas y acciones operen eficientemente y con transparencia; para lograr ese objetivo, se ha ocupado de llevar a cabo el monitoreo y evaluación de sus programas. Al respecto, el SUI del DIF-CDMX pone a disposición de las personas e instituciones públicas, privadas, sociales y académicas, información estadística y geográfica de los programas sociales a su cargo para consulta, monitoreo y seguimiento de las mismas, como una práctica de gobierno abierto.

10. CONCLUSIONES

Al inicio de esta administración, diciembre de 2012, el DIF CDMX contaba con 12 programas sociales y con una estructura orgánica integrada por seis Direcciones Ejecutivas, actualmente tiene a su cargo 15 programas sociales y una estructura orgánica especializada para promover, respetar y garantizar los derechos de la población, en particular de los grupos más vulnerable; se creó la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la CDMX y Dirección de Participación y Coordinación con Autoridades y Órganos Políticos Administrativos encargada de la coordinación operativa del SIPINNA CDMX; se incrementó la cobertura de los programas Educación Garantizada, Becas Escolares y Niños Talento; se construyeron espacios como Albergue Familiar y Espacio SI para la atención de familias en situación de calle; se crearon los programas sociales “Cunas CDMX” y “Bebé Seguro CDMX”; se instaló el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de

México, y entre otras acciones, se diseñó un Sistema Único de Información de acceso a la ciudadanía, el cual agrupa la información que el DIF-CMDX opera actualmente.

Con las acciones y programas sociales se atendió a más de 1 millón 300 mil niñas, niños y adolescentes de los 2 millones 153 mil que habitan en la CDMX; esto significa que más del 50 por ciento de las niñas, niños y adolescentes que habitan en esta Ciudad, han recibido algún tipo beneficio por parte de la institución.

Asimismo, al día de hoy, se atiende a más de 3 millones de derechohabientes, lo que representa el 30 por ciento de la población de la CDMX o una presencia en 3 de cada 10 hogares de la CDMX. Una de las lecciones más útiles que se pueden aprender de la Ciudad de México, es la participación de la gente. La sociedad ha encontrado en el DIF CDMX un espacio de cooperación para superar sus dificultades. El papel del DIF CDMX ha sido el de facilitador de acciones que propician capital social con sus diferentes matices y el de involucramiento de la comunidad en la participación social; este activo social con el que trabaja el Organismo, cuenta con un potencial considerable, por lo que su promoción seguirá siendo tarea de los programas y acciones de esta institución.

Bibliografía

CNDH, 2012. "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo" Art. 11., México D.F.: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

DIF-CDMX, 2017. "Programa Institucional del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia 2014-2018". No. 6, 13 de Febrero de 2017 ed. Ciudad de México: GOCDMX .

_____, 2017. "Reglas de Operación de Programas Sociales 2017". Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 enero, Décima Novena Época(255 Tomo III), pp. 4 - 401.

Diputados, C. d., 2013. Programa de Trabajo Anual 2013-2014. Ciudad de México: s.n.

Escobar Latapí, A. & Cortés, F., 2011. "La Política Social" los Retos Fundamentales de México 08. Distrito Federal: EAP DF.

GDF, 2013. "Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018". p. 13.

Ramos, U. M., s.f. "La Infancia - Los primeros años", México: En Línea, disponible en https://www.unicef/mexico/spanish/ninos.html.

OMS, 2., 2016. "Constitución de la Organización Mundial de la Saludo", s.l.: [En Línea], Disponibble en http://www.who.int/governance/ed/whi_constitution_sp.pdf.

UNICEF, 2017. s.l.: [En Línea], Disponible en http://www.unicef.org/.

CAPÍTULO 11

INVERSIÓN SOCIAL PARA LA GARANTÍA DE DERECHOS SOCIALES

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Rosario Elizabeth Daniel Pablo
Director Ejecutiva de Administración del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

El firme compromiso en favor de la justicia social, traducido en acciones y programas dirigidos a abatir la desigualdad y generar oportunidades para cada uno de sus habitantes, visto desde la perspectiva de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y la atención progresiva e integral de sus necesidades sociales, actuales y futuras; se fortalece con el establecimiento del gasto social como prioridad.

En este sentido, el presupuesto para gasto social en el DIF-CDMX ha mantenido un crecimiento gradual, en concordancia con la política social del gobierno de la Ciudad por priorizar la inversión en el desarrollo social, que permita disminuir las brechas que nos separan y fortalecer el desarrollo humano y el tejido social. A partir de reconocer que todas las personas tenemos derechos, la razón de ser del DIF-CDMX es garantizarlos; no es la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino la garantía de esos derechos. Es

por ello que, en los últimos años el DIF-CDMX ha realizado importantes esfuerzos por incrementar los recursos para el combate a la pobreza, la discriminación y la desigualdad a través de políticas públicas innovadoras y de intervención integral; queda claro que si no se tienen los recursos económicos suficientes, estudiar, alimentarse sanamente o cuidar la salud se vuelven tareas complicadas. La inversión es grande, pero vale la pena. La distancia respecto al gobierno federal continúa de forma positiva y propositiva.

Cabe señalar que el gasto social destinado a las acciones y programas sociales operados por este Organismo, no se limitan a transferencias monetarias y materiales, sino que son acompañados de una atención integral más efectiva, para que las personas enfrenten los desafíos de la pobreza y la desigualdad.

El reto del DIF-CDMX sigue siendo el contribuir a ampliar la seguridad social en la Ciudad de México. No toda acción que desarrolla el DIF-CDMX para resolver un problema está referida con recursos monetarios; es cierto que es importante y en eso trabaja el Organismo por su ampliación, pero también en mejorar la forma en que se operan esos recursos y en motivar a que otros actores se interesen en cooperar con la institución.

Punto clave son las auditorías realizadas al Organismo en la operación de sus recursos. Por eso se presentan también en ese capítulo, como constancia de la orientación a resultados, transparencia y rendición de cuentas que hace el Organismo ante la sociedad capitalina.

2. Inversión social en la Ciudad de México desde el DIF CDMX

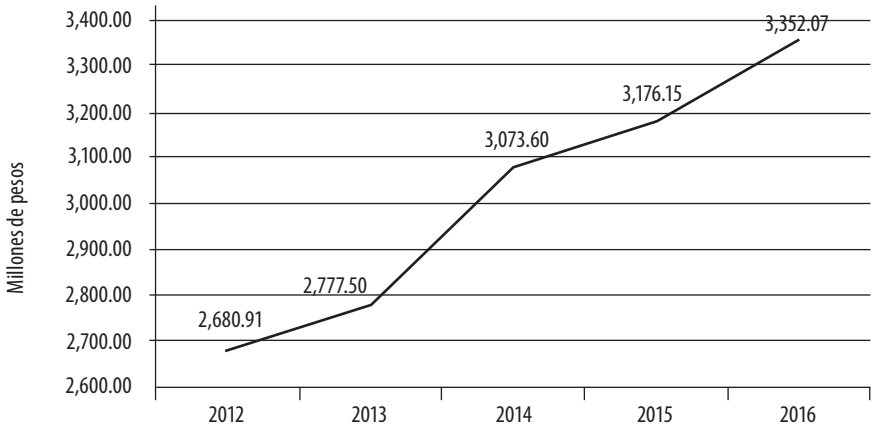
El presupuesto ejercido por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Ciudad de México (DIF-CDMX) presentó una tendencia al alza entre 2012 y 2016, derivada de la mayor asignación de recursos locales (fiscales y propios) sustentada en la atención de la política pública del Gobierno de la Ciudad de México para proporcionar a la población, que se encuentra en situación de vulnerabilidad, diversos servicios de salud, alimentación, protección jurídica y asistencial a través de la consolidación de los programas sociales, así como la implementación de otros, con los cuales se fomenta el Desarrollo Integral de la Familia (Ver la Gráfica 1).

Como se observa, en términos absolutos en 2016 el presupuesto ejercido por el DIF-CDMX por 3,352.07 millones de pesos, superó en 671.16 millones de pesos al erogado en 2012, por 2,680.91 millones de pesos. Dicha tendencia se mantuvo constante al indexar la inflación, aún y cuando la Tasa Media de Crecimiento Anual fue de tan sólo 0.02%. Esto es, un aumento en términos absolutos de 274.65 millones de pesos por los efectos del poder adquisitivo del presupuesto.

En 2017, el presupuesto por 3,357.95 millones de pesos corresponde al asignado, mismo que no considera las reducciones y ampliaciones presupuestarias

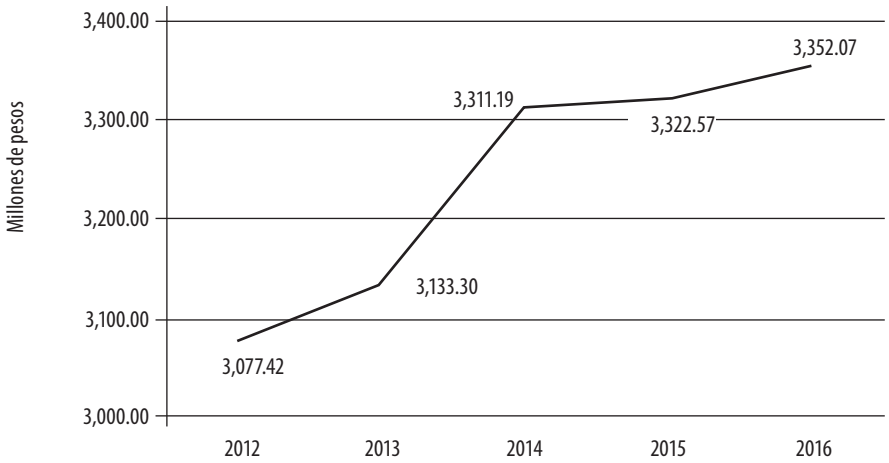
autorizadas por la Secretaría de Finanzas durante el periodo del ejercicio fiscal en proceso; aun así éste muestra que se mantiene constante la tendencia de crecimiento.

Gráfica 1. Presupuesto ejercido por el DIF-CDMX, 2012-2016



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública 2012-2016.

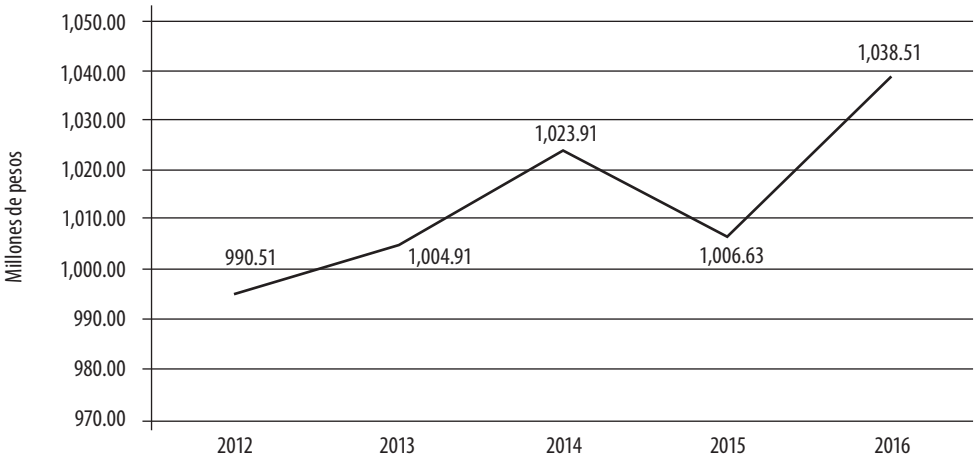
Gráfico 2. Presupuesto ejercido por el DIF-CDMX por año, 2012-2016 (Deflactado con el IPC, 2016=100)



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública 2012-2016.

Ahora bien, el presupuesto del DIF-CDMX se financia con recursos locales y recursos federales; al respecto, en el primer año del periodo su composición fue de 62.87% y 37.13%, respectivamente; sin embargo, para 2016 la participación de los recursos federales disminuyó 6.15 puntos porcentuales, aún y cuando en términos absolutos de 2012 a 2016 registró un aumento de 43.0 millones de pesos, como se muestra en la Gráfica 3.

Gráfica 3. Presupuesto ejercido con Recursos Federales, 2012-2016

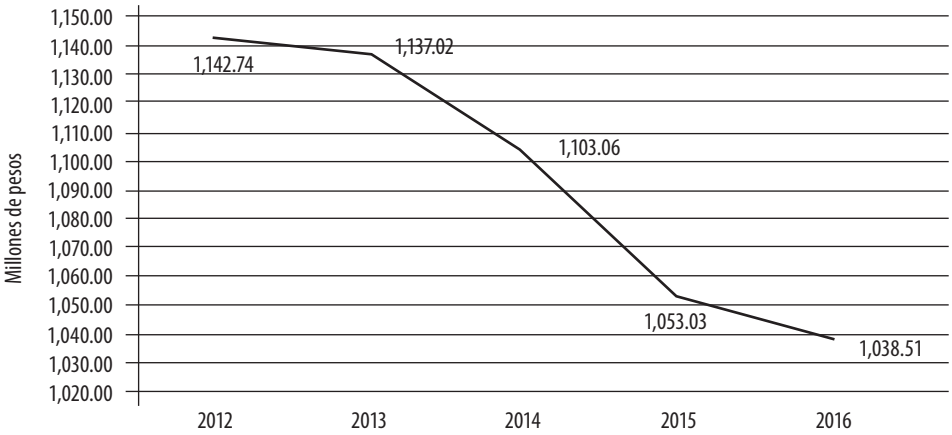


Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública 2012-2016.

Si bien la Gráfica anterior muestra el incremento nominal de los recursos federales, éste fue proporcionalmente menor al del total del presupuesto del Organismo; asimismo, al indexar el presupuesto anual de esta fuente de financiamiento, se observó una disminución de 104.23 millones de pesos. En la gráfica 4 se muestra dicho descenso y la tendencia decreciente de 2012 a 2016. Para 2017 el importe asignado por el Gobierno Federal por 1,030.27 millones de pesos, prácticamente fue el mismo que en años anteriores.

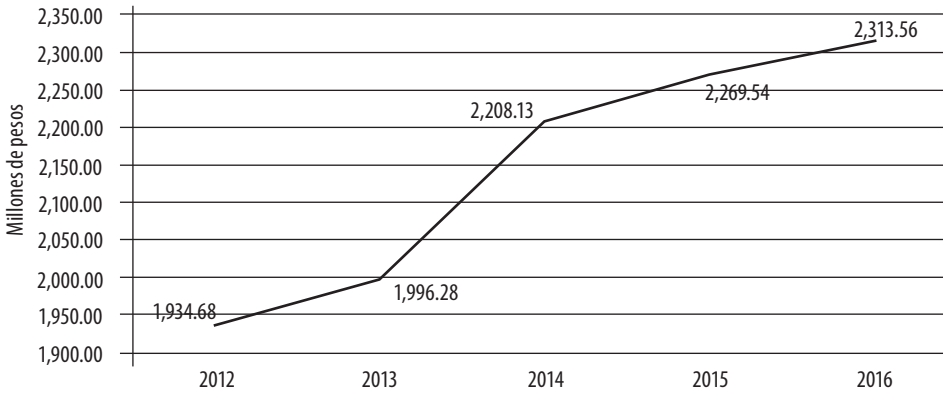
La disminución referida se compensó más que proporcionalmente con el aumento de los recursos locales (Gráfica 5), los cuales a valor real reflejaron un incremento de 378.88 millones de pesos, derivado de mayores asignaciones de la legislatura local y el uso eficiente de los recursos por parte del Organismo, que se tradujo en el aumento de la cobertura y alcance de los programas sociales y en el fortalecimiento de mecanismos de control para la adquisición de insumos vinculados a los servicios de asistencia social y a las actividades de apoyo administrativas de la entidad.

Gráfica 4. Presupuesto ejercido con Recursos Federales (Deflactado con INPC, 2016=100), 2012-2016



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública 2012-2016.

En la Gráfica 5. Crecimiento anual de los recursos locales ejercidos por año, (Deflactado con INPC, 2016=100), 2012-2016



Fuente: Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública 2012-2016.

El aumento del presupuesto anual de los recursos locales en el financiamiento de los programas y operación del Organismo, permitió compensar la disminución de los recursos federales que recibió anualmente el DIF-CDMX por concepto de:

a. Cumplimiento de las obligaciones salariales originadas del Convenio de descentralización de los servicios de asistencia social del DIF Nacional al DIF CDMX, al absorber los incrementos en el salario y prestaciones económicas hacia los trabajadores, toda vez que en los últimos cinco años la participación federal ha sido constante por 505.00 millones de pesos;
b. De participaciones federales mediante el Fondo de Aportaciones Múltiples, en el componente alimentario que recibe el DIF-CDMX para otorgar desayunos escolares a niños y niñas de las escuelas de nivel inicial y prescolar, primaria y especial ubicadas en la Ciudad de México (506.00 millones de pesos aproximadamente), cuyos costos de adquisición y distribución han aumentado por el simple efecto de la inflación, así como por el aumento en la cobertura de atención de la demanda al incorporar a más derechohabientes del programa Desayunos Escolares, en apoyo a dicha población como una prioridad del Organismo.

Cabe destacar las acciones realizadas por el Organismo para la recuperación de cuotas voluntarias por los padres o tutores de los infantes, bajo un esquema de coparticipación y solidaridad en el uso adecuado del desayuno escolar que se otorga, la cual equivale a 0.50 centavos; y en los últimos tres años prácticamente se recuperó el 100.0% respecto de los niños y niñas que recibieron el desayuno escolar.

Por capítulo de gasto, el incremento en el presupuesto ejercido por el DIF-CDMX entre el 2012 y 2016, se explica principalmente por el comportamiento de los Capítulos 1000 "Servicios Personales", 2000 "Materiales y Suministros" y 4000 "Subsidios y Transferencias", como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Presupuesto ejercido por Capítulo de Gasto, 2012-2017 (Millones de pesos)

Capítulo de Gasto	Años					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1000 Servicios Personales	788.05	882.26	897.34	933.20	999.53	1,031.43
2000 Materiales y Suministros	543.21	599.79	747.46	800.54	762.19	779.34
3000 Servicios Generales	286.85	191.07	229.22	235.91	235.94	243.43
4000 Subsidios y Transferencias	1,062.58	1,067.28	1,158.72	1,202.37	1,283.05	1,297.56
5000 Bienes Muebles e Inmuebles	0.23	37.09	40.86	4.14	71.36	6.55

Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública 2012-2016.

Con especial cuidado en el cumplimiento de la política de contención del gasto corriente, se mantuvo la plantilla de personal del DIF-CDMX; no obstante, en el margen de la suficiencia presupuestal para el gasto corriente se llevó a cabo la retabulación y el aumento de prestaciones para mejorar las condiciones de los trabajadores administrativos y operativos, que se encontraban rezagadas de tiempo atrás, lo cual se reflejó en el crecimiento del gasto del capítulo 1000 "Servicios Personales".

Los incrementos del presupuesto ejercido en los capítulos de gasto 2000 "Materiales y Suministros" y 4000 "Subsidios y Transferencias" durante el periodo de 2012 a 2016 es derivado del énfasis imprimido por el Organismo para atender a familias en estado de vulnerabilidad que habitan en la Ciudad de México, principalmente en zona marginadas, especial cuidado se dio a la población infantil con el fortalecimiento del Programa de Desayunos Escolares y la apertura de los Programas de Cunas y Bebe Seguro, además de la creación de la Dirección Ejecutiva de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, en la cual, con el apoyo de las autoridades competentes se erogaron 80.0 millones de pesos en 2016, y de los Centros de Asistencia de Desarrollo Infantil (CADIS), con una erogación aproximada de 3.0 millones de pesos, así como en el fortalecimiento de los programas dirigidos a la población con situación de discapacidad, adultos mayores y apoyo a la mujer.

Cabe destacar que derivado del fortalecimiento de los mecanismos de control, relacionados con la planeación, seguimiento y registro del presupuesto del DIF-CDMX se logró entre otros resultados los siguientes:

a) Abatir la atención de las observaciones-acciones (recomendaciones) de ejercicios anteriores a 2015 que fueron emitidas por la Contraloría Interna del DIF CDMX, la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la Auditoría Superior de la Federación, y del despacho externo que dictaminó los Estados Financieros y Presupuestales del Organismo, así como el que realizó la Auditoría de Desempeño, mandatada en la normativa para los programas que se financian parcialmente con recursos Federales, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Observaciones emitidas y atendidas por el DIF-CDMX por ente fiscalizador, 2012-2016

Ente fiscalizador Emitidas	2012		2013		2014			2015			2016	
	Atendidas	Emitidas	Atendidas	Emitidas	Atendidas	Pendientes	Emitidas	Atendidas	Pendientes	Emitidas	Atendidas	
Auditoría Superior de la Federación	5	5	4	4	7	6	1	0	0	0	0	0

Ente fiscalizador Emitidas	2012		2013		2014			2015			2016	
	Atendidas	Emitidas	Atendidas	Emitidas	Atendidas	Pendientes	Emitidas	Atendidas	Pendientes	Emitidas	Atendidas	
Auditoría Superior de la Ciudad de México	16	16	30	30	21	21	0	10	7	3	Una en proceso	
Contraloría Interna en el DIF-CDMX	47	47	50	50	7	4	3	14	14	0	2	2
Despacho Externo												
Total	73	73	89	89	42	38	4	29	26	3	2	2

Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de auditorías 2012-2016.

b) Al mes de agosto de 2017, el despacho externo que efectuó la revisión de la información financiera, contable y presupuestal del ejercicio fiscal 2016 emitió Dictamen Limpio y no generó observaciones ni recomendaciones al respecto.
c) El despacho externo que auditó el desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (ejercicios 2014, 2015 y 2016), en su componente alimentario, referido a la dotación de desayunos escolares a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, que cursan estudios en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, ubicadas en la Ciudad de México reportó un informe con resultados favorables al Organismo sin observaciones ni recomendaciones.

Dichos resultados reflejan la importancia y prioridad otorgada por el Organismo en la atención de la infancia en la Ciudad de México como un impulso a las nuevas generaciones que habrán de fomentar una nueva cultura que impulse cambios benéficos al País.

El presupuesto ejercido es el reflejo de la planeación-programación de las actividades encausadas a la atención de la población vulnerable y la operación del Organismo, cuyos procesos están sustentados en el Eje 1 Equidad e inclusión para el desarrollo humano, Área de Oportunidad 2. Planeación, Evaluación y Presupuesto Basado en Resultados y el Eje 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF 2013-2018), en lo concerniente al uso eficiente de los recursos con énfasis en la inversión social para la garantía de los derechos sociales.

Entre 2012 y 2016, el presupuesto ejercido por el DIF-CDMX se orientó a consolidar los programas sociales con énfasis en las políticas definidas en el Eje 1 Equidad e Inclusión para el Desarrollo Humano, del PGDDF 2013-2018.

En ese marco, el DIF-CDMX ejerció el presupuesto con responsabilidad en el fortalecimiento de programas sociales encaminados a atender a grupos de población en situación de vulnerabilidad:

- Mujeres
- Niñas y los niños
- Adolescentes
- Personas LGBTTTI (Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersex)
- Personas adultas mayores
- Personas con discapacidad
- Personas víctimas de trata y explotación sexual

3. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMA SOCIALES Y GASTO DE OPERACIÓN EN EL PERÍODO 2012-2017

Con la presente administración, el gasto del DIF-CDMX, se orientó a fortalecer y crear programas sociales para atender segmentos de poblaciones no considerados en las políticas sociales, dado que por varios ejercicios, se mantuvieron los mismos programas con prácticamente las mismas coberturas, sin considerar acciones de mejora en la calidad y penetración de los beneficios otorgados a la población vulnerable de la Ciudad de México.

En ese sentido, a fin de reorientar el gasto social ejecutado por el DIF-CDMX, se terminó con inercias de gasto particularmente en rubros de gasto corriente que permitieron en la segunda mitad del período 2012-2017, el reaprovechamiento de recursos que se orientaron a la implementación de nuevos programas sociales e incluso a otras acciones como la renovación del parque vehicular mediante el que se prestan servicios a las comunidades, además de diversos trabajos de mantenimiento y conservación que permitieron la renovación de espacios y la implementación de otros, con lo que se ha incidido en una mejora en la prestación de los servicios asistencias a cargo de la Entidad.

3.1. Gasto Social 2012-2017

En el siguiente cuadro, se presenta la evolución del gasto en el período 2012-2017 de los programas sociales considerando exclusivamente aquellos sujetos a Reglas de Operación, el Gasto de Operación Integrado por el resto del gasto de la Entidad sin programas sociales, y el Gasto Total para cada año del periodo.

Como se observa el presupuesto ejercido en la presente administración, dio prioridad al gasto social sobre el gasto operativo, siendo que durante el total del periodo el crecimiento del gasto en los programas sociales fue del 31.04%, equivalentes a 509,329.03 miles de pesos de 2012 a 2017, crecimiento incluso superior al Gasto Total de la Entidad que durante el período fue del 23.08% equivalentes a 618,647.59 miles de pesos; lo anterior, derivado de la contención del Gasto

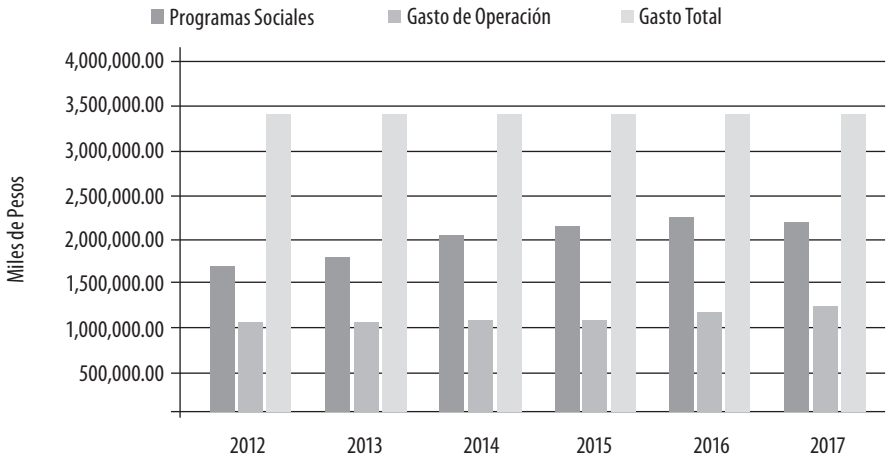
Operativo cuyo incremento en todo el período fue de apenas el 16.16% equivalente a 168,075.84 miles de pesos. Ello sin considerar otros gastos de asistencia de mucho menor impacto presupuestal que no están sujetos a Reglas de Operación y que para efectos de este análisis fueron incorporados al Gasto de Operación.

Cuadro 3. Gasto en Programas Sociales, Gasto de Operación y Gasto Total, 2012-2017 (miles de pesos)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
Programas Sociales	1,640,628.31	1,748,714.10	2,002,015.46	2,101,137.68	2,202,470.12	2,149,957.34	509,329.03	31.04%
Gasto de Operación	1,040,284.02	1,028,789.33	1,071,581.00	1,075,010.22	1,149,602.58	1,208,359.86	168,075.84	16.16%
Gasto Total	2,680,912.33	2,777,503.43	3,073,596.45	3,176,147.90	3,352,072.70	3,358,317.20	618,647.59	23.08%

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado 2017.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública, 2012-2016.

Gráfica 6. Programas Sociales, Gasto de Operación y Gasto Total, 2012-2017



Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado para el año.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Informes de Cuenta Pública 2012-2016.

La gráfica anterior, presenta la tendencia señalada en cuanto a la contención del Gasto de Operación y la reorientación de recursos hacia el Gasto Social, de ella se puede concluir que el Gasto Operativo prácticamente no creció durante todo el período, siendo en cambio notable el crecimiento del Gasto de los Programas Sociales, lo que impulsó el incremento del Gasto Total de la Entidad en todo el periodo, situación que permite corroborar el grado de prioridad que se ha dado al gasto social en el DIF-CDMX.

Cuadro 4. Proporción del Gasto en Programas Sociales con respecto al Gasto Total según ejercicio (Porcentaje)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto social respecto del Gasto Total	61.20	62.96	65.14	66.15	65.70	65.16

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado 2017.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Elaboración propia.

Durante todo el periodo se observa que la participación del gasto de los programas sociales respecto del Gasto Total, se incrementó de un 61.20% hasta un 65.16%, incluso alcanzando en 2015 una participación del 66.15%, lo que de igual forma corrobora la prioridad que ha dado la Entidad al gasto en programas sociales durante el período 2012-2017.

En contraparte, el gasto de operación, disminuyo de un 38.80% en 2012 a 36.62% en 2017, con un ligero crecimiento en el presente ejercicio respecto de 2016, que deriva de lo siguiente: recursos del programa Homebase con 15,117.95 miles de pesos; 4,000.00 miles de pesos para la compra de prótesis; 30,500.00 miles de pesos para el Fondo de Regularización de los CACIS; 6,500.00 miles de pesos para el Programa de Coinversión; 12,000.00 miles de pesos para el Programa de Atención Integral a Personas con Síndrome de Down; 3,000.00 miles de pesos para madres solas en instituciones penitenciarias; entre otros.

Cuadro 5. Proporción del Gasto de Operación respecto del Gasto Total según ejercicio (Porcentaje)

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto de Operación % respecto del Gasto Total	38.80	37.04	34.86	33.85	34.30	36.62

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado 2017.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Elaboración propia.

3.2. Principales Programas Sociales que opera el DIF-CDMX

En la actualidad y como parte fundamental de la razón de ser de la Entidad, el DIF-CDMX opera 15 programas sociales sujetos a Reglas de Operación, mediante los cuales se atiende a diversos grupos poblacionales que habitan la Ciudad de México que presentan diversas condiciones de vulnerabilidad con un enfoque integral que busca lograr mayores coberturas y alcances.

En ese sentido, la presente administración, además de operar programas previamente implementados, ha logrado la consolidación de otros que están resultando exitosos, al llegar a otros grupos poblaciones atendiendo necesidades diversas a las que tradicionalmente se habían dirigido los recursos, sin dejar de operar y mejorar el resto de los programas.

3.2.1. Programas Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social (Más Becas Mejor Educación)

El programa tiene como objetivo apoyar a 25,500 niñas y niños residentes en la Ciudad de México, de 6 a 14 años inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México, y que son vulnerables por carencia social o en situación de pobreza, para que continúen sus estudios de nivel básico, a través de la entrega de una beca escolar y actividades lúdicas y de esparcimiento con enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género.

Cuadro 6. Evolución del gasto del programa Becas Escolares a Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social, 2012-2017 (miles de pesos)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
198,329.44	238,811.03	257,440.26	267,832.96	249,035.90	255,650.61	57,321,170.20	28.90%

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado para el año.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

Considerando los recursos en 2012 respecto del gasto esperado al cierre del 2017, se observa que el programa registra un incremento de 57,321.17 miles de pesos, equivalentes al 28.90%, lo que ha permitido mantener la cobertura del programa, además de cubrir el incremento al monto de cada beca a partir de 2015 que pasó de 787.80 pesos a 800.00 pesos. Cabe agregar que el cambio notable en la asignación de recursos al programa se registra en 2013, derivado de una autorización mayor para dicho programa, respecto de lo que anteriormente se asignaba, de igual forma en los ejercicios 2014 y 2015 se observan

incrementos destacables, dado que en 2014 y 2015 se observan incrementos destacables, dado que se recibieron 13,573.84 miles de pesos y 22,386.40 miles de pesos, respectivamente, provenientes de asignaciones adicionales autorizadas en el Decreto de Presupuesto de cada ejercicio.

3.2.2. Programa de Desayunos Escolares

El programa tiene como objetivo contribuir a que 686,661 niñas y niños, inscritos en escuelas públicas de la Ciudad de México, en los niveles de educación Inicial, preescolar, primarias y especial, ubicadas en unidades territoriales con Índice de Desarrollo Social: medio, bajo y muy bajo, mejoren su alimentación a través de la entrega de raciones alimenticias (desayuno frio) basados en criterios de calidad nutricia con contenido energético promedio del 25% del total diario recomendado para la etapa de crecimiento de esta población.

Cuadro 7. Evolución del gasto del programa Desayunos Escolares, 2012-2017 (Miles de pesos)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
475,546.42	504,946.76	658,280.73	743,605.63	708,045.35	728,574.91	253,028.50	53.21%

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado para el año.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

Comparando el inicio de la administración con el año 2017, el programa incrementó su gasto en 253,028.50 miles de pesos, equivalente a un 53.21% como resultado del énfasis otorgado por la presenta administración dado su impacto alimenticio entre la población vulnerable de la Ciudad de México. El incremento observado en 2015 obedeció a que se cubrieron adeudos a proveedores de ejercicios previos a la administración en turno por la falta de pago de raciones entregadas por 57,746.23 miles de pesos, importe que no demerita el aumento de recursos destinados al Programa por 200,000.00 miles de pesos, entre 2012 y 2017.

3.2.3. Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente

Mediante este programa, el DIF-CDMX apoya a que aproximadamente 81,614 personas con discapacidad permanente residentes en la Ciudad de México en situación de pobreza y/o con Índice de Desarrollo Social bajo y muy bajo, menores de 68 años, mejoren sus ingresos económicos para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, coadyuvando así a mejorar su calidad de vida. Los apoyos

económicos corresponden a una cuota mensual fija y canalización a servicios complementarios, orientación y capacitación.

Cuadro 8. Evolución del gasto del programa Apoyo a Personas con Discapacidad, 2012-2017 (miles de pesos)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
673,644.83	816,455.77	860,438.73	854,477.79	920,397.26	880,958.11	207,313.29	30.77%

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado para el año.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

El programa registra un incremento total en el período de 207,313.29 miles de pesos equivalente a 30.77%, lo que ha permitido mantener la cobertura del programa, además de cubrir el incremento al monto de cada apoyo a partir de 2016 que pasó de 787.50 pesos a 800.00 pesos. Si bien se puede observar que la tendencia del programa en todo el período 2012 a 2017 fue ascendente, también se observan algunas variaciones, que obedecen a las incidencias que registra debido a los procesos de bajas, suspensiones y activación de nuevos derechohabientes.

3.2.4. Programa de Entrega de Despensas (apoyos alimentarios) a Población en Condiciones de vulnerabilidad.

Con este programa, el DIF-CDMX otorga despensas alimenticias a una población anual de aproximadamente 26,600 habitantes en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de México, con lo cual se mejora su canasta alimentaria y contribuir al cumplimiento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Ciudad de México.

Cuadro 9. Evolución del gasto del programa Complemento Alimenticio, 2012-2017 (miles de pesos)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
44,410.33	37,365.86	50,299.34	45,264.11	79,800.63	41,989.19	2,421.14	-5.45%

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado para el año.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

Este programa, entre 2012 y 2017 ha tenido una tendencia oscilante que se explica fundamentalmente por el comportamiento de la demanda y la suficiencia de recursos asignados para el otorgamiento de los apoyos por parte de la Asamblea Legislativa; en 2016 registró el mayor aumento en razón de las asignaciones adicionales autorizadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos destinadas al DIF-CDMX, mismas que con relación a 2017 representan una erogación de 40,999.8 miles de pesos, para 2017 aún no se asignan recursos adicionales a este Programa.

3.2.5. Programa de Cunas CDMX

Mediante este Programa se concibió otorgar aproximadamente 11,000 cunas en beneficio de igual número de niñas y niños de hasta los dos meses de edad, residentes en la Ciudad de México y que vivan preferentemente en unidades territoriales de muy bajo y bajo Índice de Desarrollo Social; las cunas, como simbólicamente se denominó el beneficio comprende un paquete de maternidad (dotación de suplementos alimenticios, leche en polvo, biberones, pañales, un cobertor y accesorios propios de la edad para el desarrollo motor de los infantes), así como el acceso a servicios de promoción de la salud y cuidados infantiles, para mejorar las condiciones que limitan el desarrollo integral desde el nacimiento.

Cuadro 10. Evolución del gasto del programa Cunas CDMX, 2015-2017 (miles de pesos)

2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
14,998.80	20,499.93	18,450.00	3,451.20	23.01%

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado para el año.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

El programa fue implementado en el ejercicio 2015, con un gasto de 14,998.80 miles de pesos y que paso a 20,499.93 en 2016 y a 18,450.00 para 2017, dicha variación se debió a la necesidad de ajustar la cantidad de cunas de acuerdo a la capacidad de operación por parte del área responsable de la operación del programa. No obstante, la tendencia es un incremento en la cobertura y alcance del programa respecto de su concepción.

3.2.6. Programa Bebe Seguro

Contribuir a mejorar la nutrición de aproximadamente 9,791 menores de 12 meses con carencia por acceso a la alimentación, nacidos y residentes en la

Ciudad de México y que están ubicados en las colonias de muy bajo, bajo y medio Índice de Desarrollo Social, a través de la entrega de un monto mensual fijo es un objetivo prioritario del DIF-CDMX. El Programa consiste en un apoyo económico que es utilizado por los padres y/o tutores en la compra de productos alimenticios para los menores derechohabientes; la adecuada aplicación es supervisada y controlada mediante las Reglas de Operación que anualmente se revisan y se fortalecen con base en la experiencia del ejercicio previo, mismas que son presentadas y autorizadas por la Junta de Gobierno del Organismo.

Cuadro 11. Evolución del gasto del programa Bebé Seguro, 2015-2017 (miles de pesos)

2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
11,875.22	36,000.00	47,000.00	35,124.78	295.78%

Nota: Los datos del año 2017 corresponden al presupuesto asignado para el año.
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

Programa implementado en 2015, que a partir de su inicio de operaciones y hasta 2017 ha registrado un incremento de 35,124.78 miles de pesos equivalente al 295.78%. Con lo anterior, en 2015 se atendieron a 4,157 derechohabientes; en 2016 a 8,537 menores de 12 meses, y para 2017 se programó una meta de 14,000 infantes. Dichas cifras muestran la prioridad otorgada por el Organismo para la población infantil en la Ciudad de México, así como la demanda que releja el camino por andar y lo que podrá crecer este tipo de programas con una suficiencia presupuestal mayor, con el consecuente beneficio a la población destinada.

3.6.7. Programa de Apoyo Integral a Madres Solas Residentes en la Ciudad de México

El objetivo del programa consiste en apoyar a aproximadamente a 1,711 madres solas de la Ciudad de México que tuenen un ingreso menor a dos unidades de cuenta, y a sus hijos menores de 15 años de edad, para que mejoren su ingesta de alimentos promoviendo que éstos sean de mayor calidad nutricional. El programa consisten en la entrega de un apoyo alimentario así como servicios de atención integral y de esa manera contribuir a la seguridad alimentaria.

Tabla 12. Evolución del gasto del programa Apoyo Integral a Madres Solas Residente en la Ciudad de México, 2013-2017 (miles de pesos)

2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-2012 Abs.	Variación 2017-2012 Rel.
600.00	4,000.00	9,168.45	6,000.00	6,000.00	5,400.00	900.00%

Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).

El programa implementado de manera específica en 2013, ha registrado un incremento constante desde su puesta en operación, destacando el ejercicio 2015 en el que de las asignaciones adicionales autorizadas a la Entidad en el Decreto de Presupuesto de Egresos, de éstas se aplicaron al programa 5,184.5 miles de pesos. Se estima que para el ejercicio 2017 el programa registre un incremento de 3,000 miles de pesos, que serían destinados a proporcionar el apoyo a madres que se encuentran en proceso judicial en centros penitenciarios.

4. CONCLUSIÓN

Durante el periodo de 2012 a 2016 aumentó el presupuesto ejercido por el DIF-CDMX a precios corrientes, al pasar de 2,680.91 millones de pesos a 3,352.07 millones de pesos, tendencia que se mantuvo a precios constantes, una vez indexada la inflación.

Por fuente de financiamiento, en el periodo de análisis disminuyeron a precios constantes los recursos Federales asignados al DIF-CDMX debido a que prácticamente desde el proceso de descentralización se ha mantenido invariable el importe de los recursos que asigna la Federación al DIF-CDMX en el marco de convenios de descentralización de los servicios de asistencia social y del DIF Nacional al DIF-DF en 1997.

Por lo anterior, el aumento en los tabuladores salariales y prestaciones a los trabajadores de base, así como en la cobertura y alcance de los desayunos escolares que se otorgan a niños y niñas de las escuelas de nivel inicial y prescolar, primaria ubicadas en la Ciudad de México se han sufragado con recursos locales (fiscales y propios).

Con respecto a los recursos de origen local, entre 2012 y 2016, el DIF-CDMX recibió mayores recursos como resultado de aprobaciones en las legislaturas locales, que aunado a la política de contención del gasto corriente, sin afectar el nivel de vida de los trabajadores ni en la operación del Organismo, contribuyó a impulsar la visión de esta administración para en fortalecer los programas sociales ampliando su cobertura y alcance beneficio de la población vulnerable que habita en zonas marginadas de la Ciudad de México.

Mención especial merece el aumento al gasto social destinado al cuidado y protección de las niñas y los niños, con motivo de la instrumentación de dos nuevos programas: Programa Bebé Seguro, Programa de Cunas CDMX, y Programa Integral para el Diagnóstico y Atención a la Sobredotación Intelectual (PIDASI).

BIBLIOGRAFÍA

Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (2012), "Informe de cuenta pública 2011 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Evaluación Programático Presupuestal de Actividades Institucionales", en Informes de Cuenta Pública de las Unidades Responsables del Gasto 2011, Ciudad de México.

_____, (2013), "Informe de cuenta pública 2012 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Evaluación Programático Presupuestal de Actividades Institucionales", en Informes de Cuenta Pública de las Unidades Responsables del Gasto 2012, Ciudad de México.

_____, (2014), "Informe de cuenta pública 2013 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Evaluación Programático Presupuestal de Actividades Institucionales", en Informes de Cuenta Pública de las Unidades Responsables del Gasto 2013, Ciudad de México.

_____, (2015), "Informe de cuenta pública 2014 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Evaluación Programático Presupuestal de Actividades Institucionales", en Informes de Cuenta Pública de las Unidades Responsables del Gasto 2014, Ciudad de México.

_____, (2016), "Informe de cuenta pública 2015 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Evaluación Programático Presupuestal de Actividades Institucionales", en Informes de Cuenta Pública de las Unidades Responsables del Gasto 2015, Ciudad de México.

_____, (2017), "Informe de cuenta pública 2016 del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Evaluación Programático Presupuestal de Actividades Institucionales", en Informes de Cuenta Pública de las Unidades Responsables del Gasto 2016, Ciudad de México.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2016), Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2017, Ciudad de México, Gaceta Oficial del Distrito Federal.

PARTE III

EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN, COMO MECANISMOS DE MEJORA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

CAPÍTULO 12

LA EXPERIENCIA DEL MONITOREO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO: EL CASO DEL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DEL DIF DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

Gustavo Frías Martínez
Director Ejecutivo de los Derechos de las Personas con Discapacidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Paulino Rodríguez López
Director de Planeación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

Rubén Vargas Moreno
Director de Informática en la Dirección Ejecutiva de Administración del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha traído retos para el desarrollo de las actividades de desarrollo social, y fundamentalmente en la disminución de la desigualdad social que aún persiste en los diferentes estratos de la sociedad. Reto que si bien se inserta dentro del paradigma de la eficiencia,

eficacia y efectividad; en el caso del Gobierno de la Ciudad de México también implica un enfoque de ejercicio y garantía de derechos, que empodere al ciudadano y lo haga participe de los beneficios y responsabilidad que implica el desarrollo de un Capital Social.

Estos cambios implican una serie de adecuaciones que suponen cambios transversales en la forma en la que se hacen las políticas públicas y de los insumos que intervienen en la ejecución de las planes, políticas, programas y acciones (desempeño del personal, ejercicio de presupuesto, ejercicio de recursos materiales e infraestructura). Con el objetivo de alcanzar los principales postulados de la NGP como son: la consecución de metas y resultados, la transparencia y rendición de cuentas, la evaluación del desempeño, control por resultados (Arellano Gault, 2004).

En este sentido una de las herramientas que se ha constituido como piedras angulares para el desarrollo de la Administración Pública dentro de la NGP, son los Sistemas de Monitoreo y Evaluación que tienen entre sus objetivos *el fortalecimiento de las relaciones de rendición de cuentas y el incremento de la transparencia en la gestión. Igualmente, impulsa el desarrollo de una cultura del desempeño en la administración pública capaz de sustentar una mejor formulación de políticas y una más eficiente toma de decisiones presupuestarias* (Fernando Castro, et al., 2009)

De acuerdo a lo señalado por (CONEVAL, 2015) *el monitoreo es un proceso que aprovecha la recolección sistemática de información sobre indicadores específicos para advertir a los tomadores de decisiones en política pública sobre el grado de avance y logro de los objetivos y metas planteados, además del empleo de los recursos asignados.*

En el caso mexicano podemos observar que existe un marco regulatorio que define las obligaciones y las competencias que tiene la federación, los estados y los municipios en relación al monitoreo y evaluación. Así mismo es importante señalar que en México se cuenta desde 2007 con un Presupuesto Basado en Resultados (PbR), marco en el cual se aplica un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que tiene por objeto valorar el desempeño de los programas presupuestales y el impacto social de sus acciones.[26]

En el sentido anterior la Ciudad de México (CDMX) ha avanzado en la construcción de un marco normativo de avanzada que regula el desempeño del ejercicio presupuestal[27], las prioridades sociales que tiene la capital del país y las obligaciones de transparencia; adicionalmente ha realizado un esfuerzo

[26] El SED se encuentra definido en el Art. 2 Fracción LI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

[27] Ley de Presupuesto y Gasto eficiente, Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México; Ley de Cunas CDMX, Ley de Bebé Seguro, entre otras.

institucional para establecer sistemas de monitoreo, generar el desarrollo de plataformas informáticas, generar información estadística para el seguimiento de la política social, ha fomentado la evaluación de los programas, la rendición de cuentas y el uso de la Metodología del Marco Lógico como clave para el desarrollo de las acciones gubernamentales.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX) durante la presente administración ha centrado especial atención y esfuerzos para fortalecer una visión de garantía de derechos en las acciones que realiza y con ello proporcionar soluciones eficientes de gran impacto que beneficien a la población más vulnerable. Para ello se ha auxiliado de la creación e instrumentación del Sistema Único de Información, que representa una práctica innovadora y de vanguardia dentro de la política social de la CDMX, y que en su conjunto representa una herramienta clave dentro de la operación de los programas y actividades institucionales que instrumenta el DIF en favor de las personas y grupos vulnerables de esta Capital Social. Sin embargo, antes de avanzar en la exposición del SUI, es importante recuperar los conceptos relevantes de un sistema de información y explicar brevemente cuál es su importancia dentro del contexto actual de las políticas públicas.

1.1. Los Sistema de información

En la actualidad toda organización exitosa se ha concientizado de la importancia del manejo de las tecnologías de la información (TIC) Como elemento que brinda ventajas comparativas respecto a la competencia. Dentro de las aplicaciones de uso común se encuentran los sistemas de información.

Un sistema de información puede ser definido como un conjunto de componentes relacionados que recolecta (o recuperan), procesan, almacenan y distribuyen información; el cual tiene como objetivo producir información que se necesita para la toma decisiones, controlar operaciones, analizar problemas y crear nuevos productos o servicios. Es importante señalar que los sistemas de información son flexibles, debido a que su diseño no implica grandes cambios en la organización. Sin embargos estos requieren de la implementación de componentes tecnológicos que formen la infraestructura que le da soporte y le permite acoplarse a la estructura organizacional y a los requerimientos operativos.

Dentro del ámbito de las Políticas Públicas estos han cobrado vital importancia, debido a que sistematizan y suministran información durante todo el ciclo de las políticas públicas, es decir abarca el diseño de política pública o programa, instrumentación y la evaluación. Entre los beneficios que se pueden obtener usando los sistemas de información se puede enumerar los siguientes:

- Posibilidad de planear y generar proyectos institucionales soportados en sistemas de información que presenta elementos claros y sustentados.
- Generación de informes de indicadores que permiten corregir fallas difíciles de detectar y controlar con un sistema manual.

- Acceso rápido al información y que por ende mejoran la atención a los usuarios.
- Evita pérdida de tiempo recopilando información que ya está almacenada en bases de datos que se pueden compartir.
- Impulso de la creación de grupos de trabajo multidisciplinarios.
- Mejora en la comunicación entre las diferentes instancias.
- Organización en el manejo de archivos información.
- Generación de nuevas dinámicas utilizando medios informativos como el correo electrónico, multimedia, teleconferencia, acceso directo bases de datos y redes nacionales e internacionales.
- Aumento de la productividad gracias a la liberación de tiempos en búsqueda y generación de información repetida.

Por todo lo anterior, podemos señalar que los sistemas de información han tomado un papel clave en el desarrollo de cualquier organización exitoso y en la implementación de las acciones o actividades organizacionales.

2. EL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DEL DIF CDMX (SUI); PROGRAMAS SOCIALES

2.1. Situación que dio origen al Sistema Único de Información

El DIF-CDMX durante el inicio de la administración 2013-2018 era responsable de 12 programas sociales que beneficiaban a aproximadamente un millón de derechohabientes; así mismo contaba con 38 actividades institucionales que en su conjunto ejercieron durante el año 2012 un presupuesto de 2.6 mil millones de pesos, distribuidos en siete Direcciones Ejecutivas que integran la institución.

Al poseer una diversidad de programas sociales, trámites, servicios y acciones institucionales, con una amplia cobertura de atención ciudadana, el DIF-CDMX enfrentaba la problemática de contar con una información diferenciada, fragmentada, ambigua, desactualizada, poco precisa y oportuna. Esto impedía la generación de estadísticas confiables y unificadas del desempeño institucional, lo cual dificultaba su evaluación y seguimiento.

Otro problema que enfrentaba el Sistema DIF de la CDMX, era la carencia de un padrón único de beneficiarios para los doce programas sociales, lo que dificultaba la confronta de información relacionada, la duplicidad de los apoyos y la homologación de los datos de los derechohabientes y, en consecuencia, la evaluación de la operación, desempeño e impacto de los programas sociales.

Asimismo los padrones de derechohabientes con los que se contaba tenían lineamientos de conformación heterogéneos que favorecía la confusión y desorganización de sus respectivas bases de datos, debido a que cada uno operaba bajo su propio esquema de integración y con campos distintos, prevaleciendo

una desarticulación el uso, revisión, análisis, actualización y resguardo de la información relativa a los padrones de derechohabientes.

Frente a este escenario, en diciembre de 2014 se elabora un diagnóstico conjunto entre las Direcciones Ejecutivas, las Direcciones de Planeación e Informática y los responsables de los Programas Sociales identificando los hallazgos siguientes:

- En la mayoría de los Programas Sociales la captura de la información se realizaba de manera manual (cinco Programas de doce estaban sistematizados),
- Ausencia de una normatividad que estableciera un modelo de datos y homologara los catálogos existentes desde el año 2012,
- Variables y campos diversos que impedía una estandarización de la información para generar estadísticas confiables y robustas.

En este sentido y ante la necesidad, complejidad y propósito de monitorear y evaluar las políticas públicas de este entramado institucional, el DIF-CDMX, instrumenta la creación de un Sistema Único de información (SUI), a través de una plataforma electrónica que permite la generación, actualización, consulta y seguimiento de la evolución periódica de datos, estadísticas e indicadores sobre el desempeño institucional y su impacto social.

Asimismo como parte de los procesos de mejora continua institucional, se inició un proceso de rediseño, integración y automatización de un Padrón Único de Derechohabientes que integrara la base de datos de todos sus programas sociales. Ello, con el objeto de disponer de una herramienta de consulta oportuna, confiable y transparente que coadyuve a la formulación de políticas públicas complementarias para un mejor desarrollo social y como instrumento en la toma de decisiones.

En su creación, participaron las personas servidoras públicas de las áreas responsables de los programas sociales, en coordinación con la Dirección de Planeación e Informática, a efecto de consolidar en una base de datos, la información que identificara de manera confiable los datos, estadísticas, servicios y aplicaciones requeridas y los derechohabientes de los diferentes programas sociales del DIF, mediante un modelo de datos que determinara los elementos comunes entre ellos para lograr de manera más acertada la toma de decisiones, estadísticas o cualquier otra consulta que pueda influir en la política social de la Ciudad de México.

2.2. Práctica Exitosa de Monitoreo de los Programas Sociales

El Sistema Único de Información del DIF CDMX (SUI DIF-CDMX) se concibió con el objetivo primario de integrar y organizar dentro de un repositorio central, los datos generados por las cinco Direcciones Ejecutivas que operan los programas sociales gestionados por el DIF-CDMX, homogenizando criterios, catálogos y procesos de atención al público, con visión de modernización administrativa

y de una adecuada gestión estratégica de alto nivel. Cuyo objetivo principal es:

> *Poner a disposición de los tomadores de decisiones una herramienta de consulta de información geográfica, estadística y de programas sociales del DIF-CDMX, que proporcione elementos para el direccionamiento y focalización de sus programas sociales en beneficio de los grupos más vulnerables de la Ciudad de México. Asimismo es una plataforma que en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, garantiza el acceso de la población a información pública y hace posible la vigilancia e incidencia social en las políticas públicas.*

En este sentido el SUI se convierte en una herramienta que vincula el ejercicio presupuestal a la consecución de objetivos y la obtención de resultados por parte de las políticas y programas de gobierno. La información estratégica que proporciona, facilita la orientación en la toma de decisiones, la articulación de las políticas públicas complementarias, integrales y sustentables en los programas sociales, al mismo tiempo que se convierte en un instrumento para el diagnóstico, planeación, seguimiento y evaluación en materia de políticas públicas para el desarrollo social.

2.3. Desarrollo de la Aplicación

El desarrollo de la aplicación tuvo 2 etapas con actividades específicas que permitieron construir la plataforma, así como los principales subsistemas y posteriormente la sistematización y explotación de la información albergada en el sistema. En la Tabla 1 se muestran las principales etapas de construcción y puesta en operación del SUI.

Tabla1. Etapas de construcción y Operación de SUI

Etapa	Actividades	Fecha de cumplimiento
Etapa I. Tablero de Control	Sistematización de los Programas Sociales	30 enero 2015
	Integración en el Sistema de los Padrones de Derechohabientes correspondientes al 2013 y 2014 a fin de contar con un histórico	30 enero 2015
	Conformación de Padrón Único de Derechohabientes	31 julio 2015
	Generación de Tabulados y Estadísticas	30 enero 2015
Etapa 2. Prueba Beta	Operación del Sistema por parte de las Direcciones Ejecutivas	01/06/2015
	Explotación de la Información	01/06/2016
	Elaboración de Manuales de Operación	Actualmente en construcción
	Georreferenciación de los Derechohabientes de los Programas Sociales	30/11/2016
	Conceptualización de la integración de los Servicios	01/06/2016

Fuente:: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).Sistema Único de Información.

El desarrollo de los distintos sistemas obedeció a las necesidades y los procesos establecidos por cada Dirección Ejecutiva, con el objeto primigenio de crear controles que redunde en información oportuna, confiable y disponible.

Respecto a los costos se estima que en la conformación del SUI participaron 16 personas de estructura (8 subdirecciones; 8 Jefaturas de Unidad) y el personal de la Dirección Informática con un costo aproximado durante el primer año $191,100 pesos y un tiempo estimado de 605 horas.

2.4. El papel del SUI en el DIF-CDMX

La relevancia del Sistema Único de Información radica en que la información que contiene es confiable, verificable, relevante y oportuna sobre los apoyos otorgados a los derechohabientes atendidos por el DIF-CDMX. En él se puede encontrar información estadística de manera desagregada en materia de género, por edades, por población indígena, por nivel escolar, el cual permite identificar en qué medida los programas están apoyando y los cambios que podrían ser generados en acciones afirmativas en materia de género, pobreza y cumplimiento de derechos. Asimismo, el SUI ha estandarizado la información generada por las diversas áreas administrativas presentándola en una plataforma web dinámica[28], sencilla, didáctica, fiable, uniforme, actualizada en "tiempo real" y de consulta pública a la ciudadanía. La información se ordena de lo general a lo particular para facilitar su consulta y análisis.

Por otra parte, el SUI permite al interior del DIF-CDMX intercambiar información con las Direcciones Ejecutivas y con espacios externos suministrando información para la integración de los informes trimestrales que se presentan en Junta de Gobierno, así como de instrumentos como el Mecanismo de Seguimiento de la Iniciativa 10xInfancia (política pública enfocada a la atención de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México), o el SITAN (sistema de información continua y especializado en materia de infancia y adolescencia pero de generación de diagnósticos, diseño e implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos de la infancia en la Ciudad de México).

Así, el SUI contribuye al aprendizaje administrativo, mejora institucional, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, a través de la estrategia de un Presupuesto basado en Resultados, en el sentido de asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer, así como por la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en indicadores.

Los resultados del desempeño institucional se miden a través de indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad que sirven de base para el seguimiento

[28] La dirección electrónica para acceder al SUI público es la siguiente: https://sui.dif.df.gob.mx/sui_publico/.

del monitoreo y posterior evaluación. Para el seguimiento de las actividades del DIF el SUI cuenta con cuatro módulos de uso público (Derechos Sociales, Programas Sociales, Datos Generales y Mapas) de los cuales se puede exportar la información en formato Excel; y un Padrón Único de derechohabientes en el cual se puede consultar las variables que son de uso abierto.

3. MÓDULO DERECHOS SOCIALES

El Modulo de Derechos Sociales permite ubicar las estadísticas generales de los programas del DIF en torno a seis derechos (derecho a la salud, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la cultura y creación artística, derecho a la alimentación, derecho a la educación y derecho al trabajo). Entre los datos que se pueden identificar en este módulo identificamos los derechohabientes según sexo, los derechohabientes según sexo-delegación, y los derechohabientes según sexo-edad. En lo que se refiere a los rangos de edad, estos pueden ser agrupados en bloques de 4 (criterio CONEVAL), 5 (criterio INEGI) y 6 años (criterio DIF-CDMX).

Cada uno de los derechos identifica los programas que contribuyen a su cumplimiento, asimismo la plataforma nos permite observar las estadísticas generales del programa y los resultados de los principales indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) contenidas en las Reglas de Operación (ROP) del programa en cuestión.

3.1. Módulo Programas Sociales

El módulo de Programas Sociales proporciona información estadística disponible sobre los quince programas sociales a cargo del sistema y la información de los principales resultados de los indicadores de la MIR; en este módulo se muestra los resultados del padrón de derechohabientes en tiempo real, que al igual que en el caso de los *Módulo de Derechos Sociales* puede consultarse según sexo, según sexo-delegación, y según sexo-edad del derechohabiente.

En lo referente a los Indicadores la información que nos proporciona es la relativa al avance de cumplimiento, el nombre del indicador, el nivel que ocupa de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico, la unidad de medida, la formula, así como el resultado del ejercicio 2014 y los resultados trimestrales del año 2015. Asimismo presenta de manera gráfica los resultados institucionales.

3.2. Módulo Datos Generales

El *Módulo Datos Generales* presenta los principales indicadores derivados de la Matriz de Indicadores de Resultados de los Programas Sociales del DIF-CDMX relacionados con el avance en el cumplimiento de los objetivos y presenta la información acumulada de los derechohabientes de acuerdo a los criterios que el *módulo "Derechos Sociales y Programas Sociales"*.

La importancia de este módulo radica en el hecho de que los resultados se convierten en herramienta cuantitativa o cualitativa que muestran, a manera de indicios y señales, el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población como resultado de la implementación de una intervención pública. Asimismo exponen aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública (p. ej., la entrega de bienes y servicios a la población).

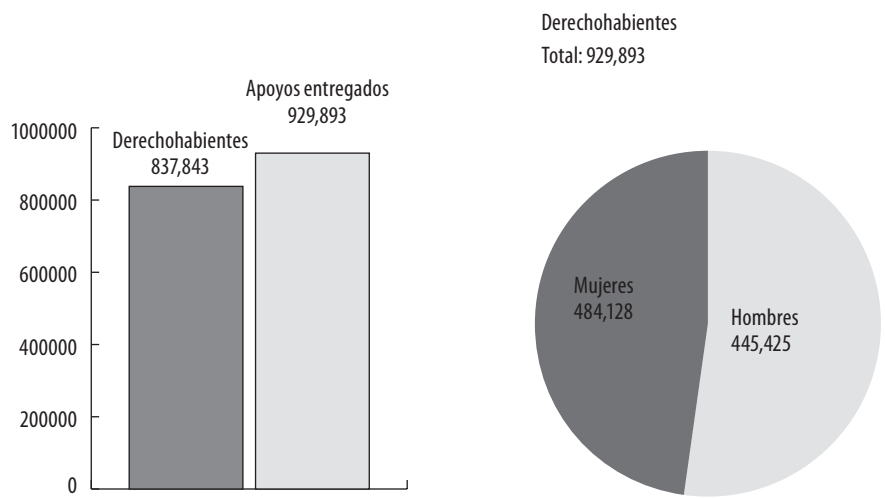
3.3. Módulo Geomática

"La Geomática es conocimiento geográfico a través de tecnologías para adquirir, almacenar, procesar, medir, analizar, presentar, distribuir y difundir información geográfica referenciada y representa un conocimiento estratégico para la gestión sustentable de un territorio"[29]

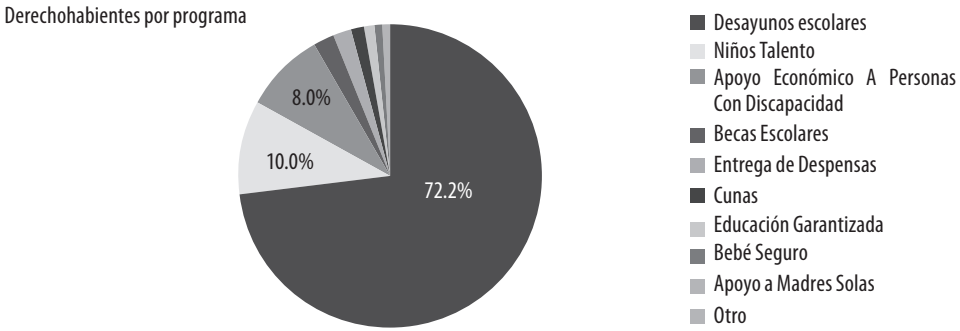
El Sistema Único de Información del DIF-CDMX (SUI DIF-CDMX) al ser un sistema informático proporcione elementos para el direccionamiento y focalización de sus programas sociales en beneficio de los grupos más vulnerables de la Ciudad de México.

Bajo este contexto, fue viable crear un tablero de control (dashboard) a través del cual se representa la información detentada por el SUI DIF-CDMX, mediante gráficos estadísticos en diversos niveles de desagregación y en tiempo real, como insumo esencial en el proceso de toma de decisiones de los directivos de esta institución.

Gráfica 1. Ejemplos de gráficos dentro del tablero de control del SUI DIF CDMX



[29] Universidad Autónoma de Guadalajara (2001). Diplomado en Geomática.



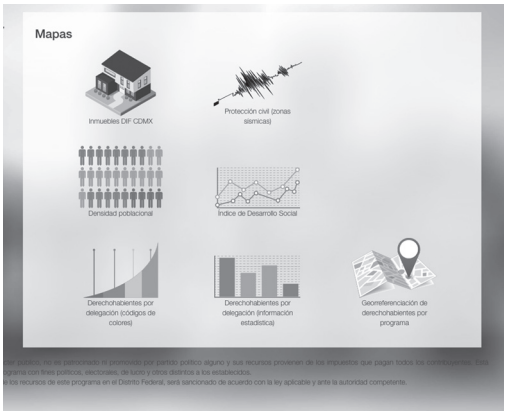
Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).Sistema Único de Información (2017).

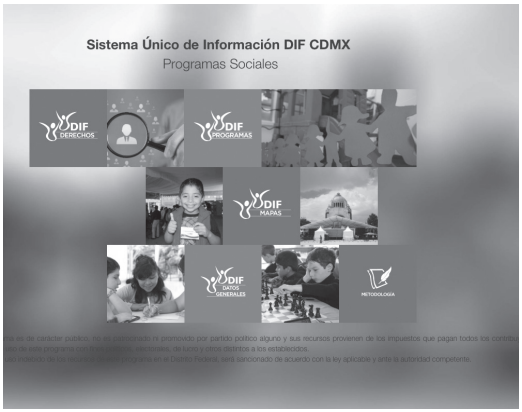
Como evolución natural de un sistema de información "tabular" y con el legítimo interés de incrementar el valor de la información contenida en él, se inició la transición de un esquema estadístico a un esquema de información georreferenciada.

Además, en concordancia con las reglas de operación de cada programa social, el DIF-CDMX se encuentra obligado a validar y registrar el domicilio (vialidad, número exterior, número interior, delegación y código postal) como uno de los datos mínimos indispensables para el alta de cualquier persona como derechohabiente del DIF-CDMX, en este orden de ideas, la Dirección de Informática se dio a la tarea de obtener las coordenadas geográficas (latitud y longitud) del domicilio de cada derechohabiente activo así como de cada inmueble administrado por la Entidad, escuelas, comedores, centros de atención y cuidado infantil, etc. enfocados en allegarse de información georreferenciada que permitiera construir mapas con relevancia estratégica tanto para las autoridades como para el ciudadano.

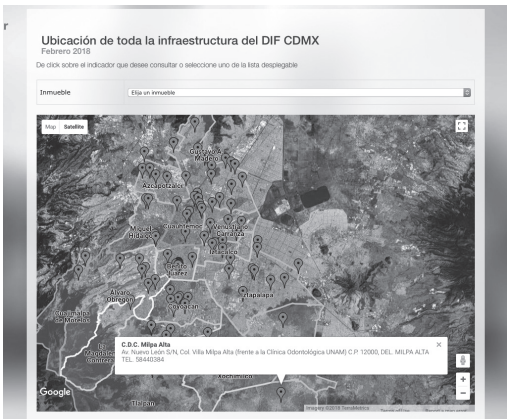
Por tal motivo se construyó un apartado dentro del Sistema Único de Información del DIF-CDMX versión pública

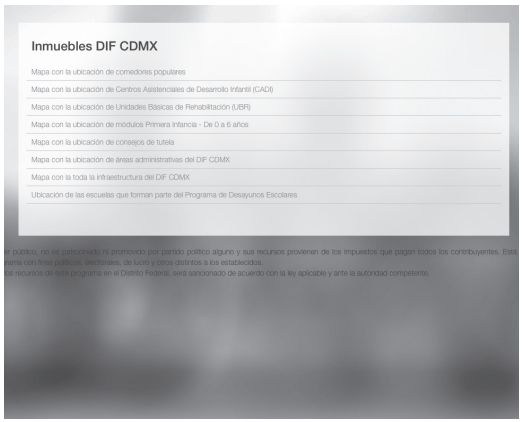
*(*https://sui.dif.df.gob.mx/sui_publico) exprofeso para productos geográficos.

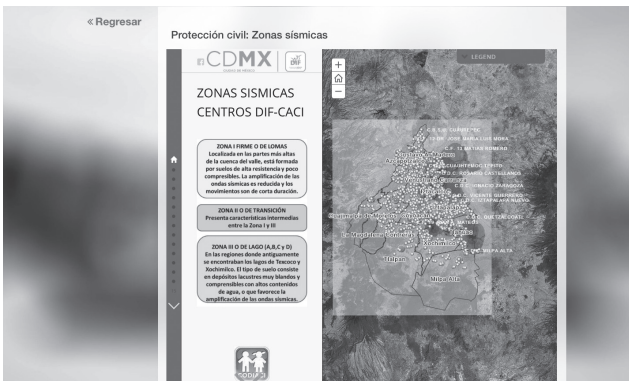




En este módulo, el usuario podrá encontrar en primer instancia información georeferenciada de los todos los inmuebles del DIF-CDMX, así como un estudio de las zonas sísmicas que permite representar de formar muy intuitiva y sencilla el riesgo de los asentamientos urbanos en caso de sismos.



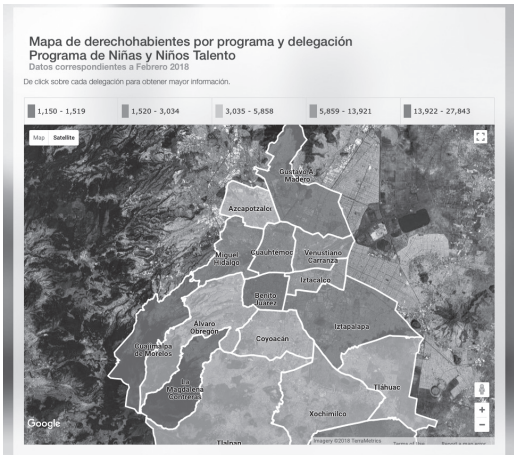




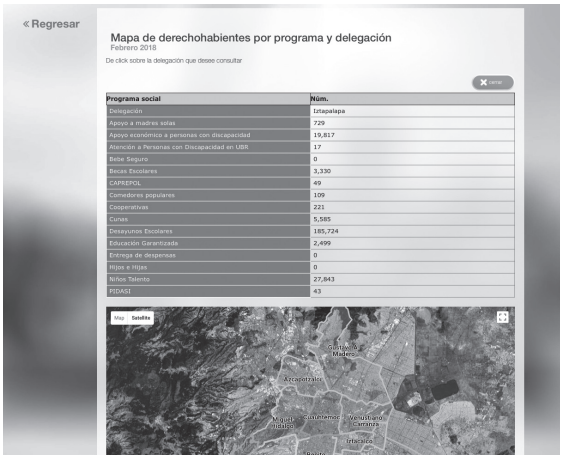
Como insumos valiosos en la toma de decisiones en materia de política pública en el ámbito de desarrollo social y en la focalización, se incorporaron las representaciones de la densidad poblacional y el Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX) desarrollado por el Evalúa-CDMX.

Adicionalmente se presentan tres análisis generados en tiempo real de la distribución de beneficiarios en las 16 delegaciones desagregados por programas sociales:

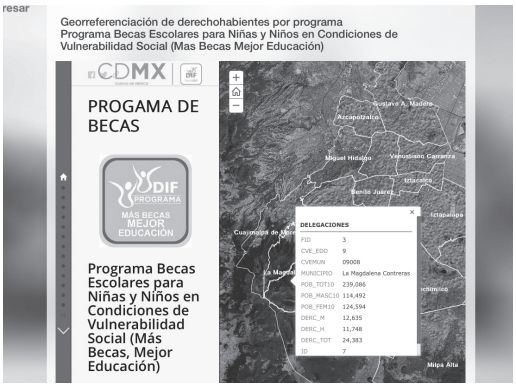
a) Por códigos de colores, en donde el verde representa aquellas delegaciones con mayor presencia del DIF-CDMX y el rojo las ubicaciones con menor número de derechohabientes.

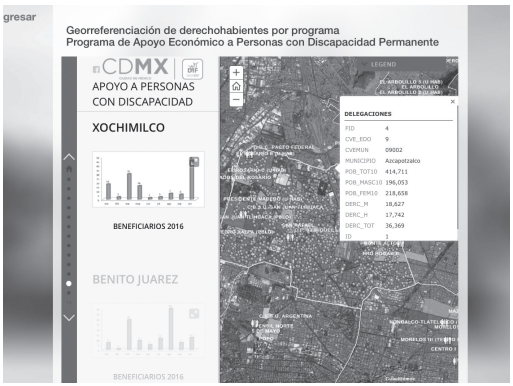


b) Concentrado de derechohabientes por delegación



c) Georreferenciación de derechohabientes por programa





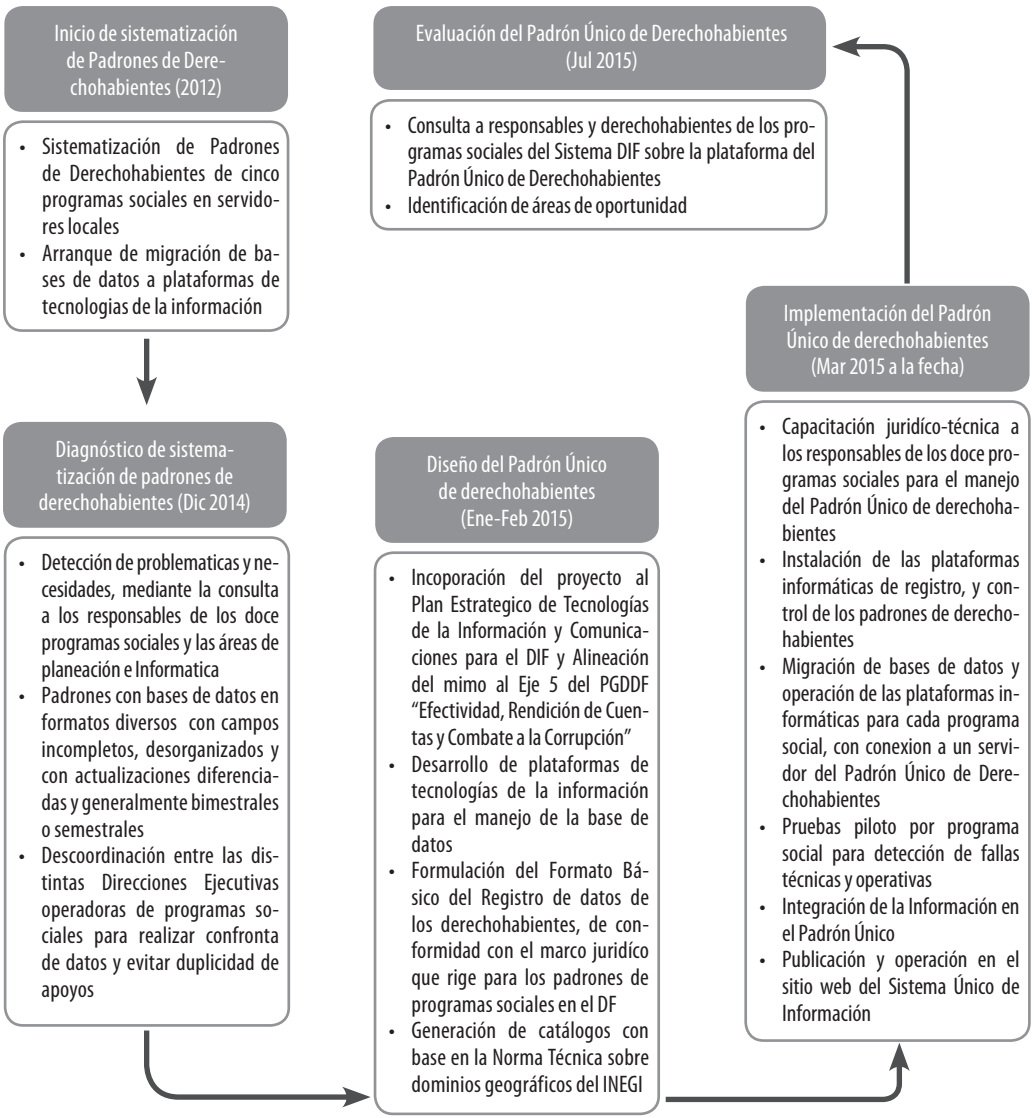
Es destacable señalar que los productos aquí presentados se construyeron con soluciones open source y/o libres tales como la interfaz de programación de aplicaciones (API) de Google Maps, JavaScript, PHP, PostgreSQL y Apache Web Server.

Finalmente se destacan las numerosas posibilidades de crecimiento y aplicación de la plataforma construida al interior del DIF-CDMX, al dar respuestas intuitivas a cuestionamientos tales como:

¿Dónde se localiza determinada variable o actividad?, ¿Qué hay en determinado lugar o localización?, ¿Dónde está determinado equipamiento?, ¿Cuál es la distribución espacial de los derechohabientes?, ¿En dónde es viable y/o conveniente establecer un nuevo comedor popular?, ¿Cuál es el área de influencia de cada inmueble del DIF-CDMX?, etc.

En la misma tesitura, al concebirse como información alineada a los estándares de la industria, es factible introducir variables de diversa índole con el propósito de generar análisis complejos que deriven en tomas de decisiones informadas con bajo nivel de incertidumbre y alto impacto social.

Figura 1. Fases del Padrón Único de Derechohabientes del DIF-CDMX



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017). Sistema Único de Información.

3.4. Padrón Único de Derechohabientes

Dentro del SUI podemos destacar la conformación del Padrón Único de Derechohabientes[30], el cual merece especial atención porque instrumenta la obligación que enmarca el Art. 34 y 37 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y los Art.56, 58 y 59 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Asimismo fue una de las razones que motivo la creación de una plataforma electrónica para satisfacer las necesidades organizacionales del DIF-CDMX.

El Padrón Único de Derechohabientes es un instrumento que contiene la información oficial actualizada, sistematizada e integral sobre los derechohabientes de los quince programas sociales a cargo de este sistema, integrado y organizado, en una sola base de datos, cuya información esencial identifica de manera única y con alta confiabilidad a los derechohabientes que reciben apoyos de los programas, con el fin de contribuir a la transparencia, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La información se integra, registra y concentra, mediante estructuras de datos y catálogos homologados y estandarizados, operados por las Direcciones Ejecutivas responsables, con la finalidad de garantizar los criterios de equidad, transparencia y focalización en el ejercicio del gasto público para un mejor impulso al desarrollo social. El Sistema contiene motores de búsqueda por derechohabientes y/o por programas sociales presentando la información de las personas beneficiadas, en su versión pública, que facilitan la consulta ciudadana y el análisis de la automatización de los procesos. La instrumentación del proyecto se realizó a través de 6 fases que se muestran a continuación:

La operación del sistema se presenta en Figura 2.

El modelo instrumentado en la base de datos del Padrón Único de Derechohabientes permite describir:

- Las estructuras de datos de la base: El tipo de los datos que hay en la base y la forma en que se relacionan.
- Las restricciones de integridad: Un conjunto de condiciones que deben cumplir los datos para reflejar correctamente la realidad deseada.
- Operaciones de manipulación de los datos: Típicamente, operaciones de agregado, borrado, modificación y recuperación de los datos de la base.

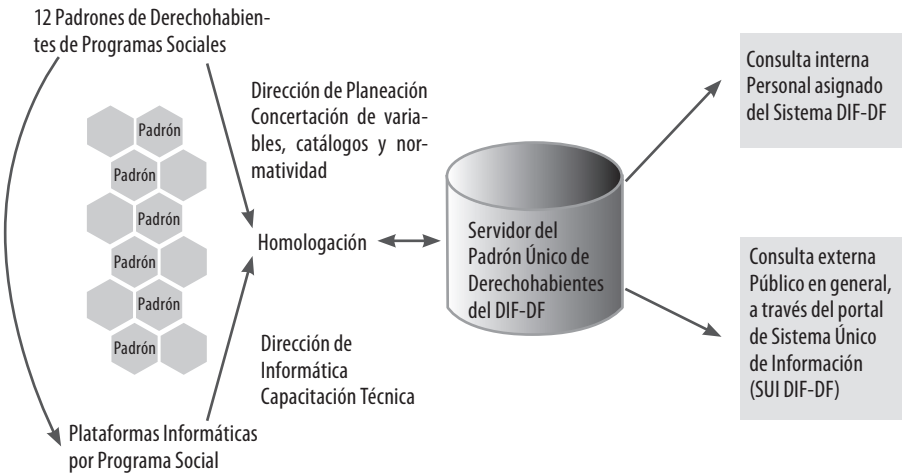
La estructura de almacenamiento de datos en el Padrón Único de Derechohabientes se alimenta de un formato único que permite tener la siguiente estructura de base de datos: Está estructura obedece a los campos señalados por el reglamento de la Ley de Desarrollo Social los cuales son:

I. Nombre completo;
II. Lugar y fecha de nacimiento;

[30] El Padrón Único puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: https://sui.dif.df.gob.mx/padron_unico/

III. Sexo;
IV. Edad;
V. Pertenencia étnica;
VI. Grado máximo de estudios;
VII. Tiempo de residencia en el Distrito Federal;
VIII. Domicilio;
IX. Ocupación;
X. Datos de los padres o tutores, en su caso, y
XI. Clave Única de Registro de Población.

Figura 2. Modelo de Operación del Padrón Único



Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2017).Sistema Único de Información.

Es importante destacar que el manejo de la información del Padrón se realiza conforme lo establecido por la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.[31]

Así mismo, los sistemas cuentan con los diversos controles establecidos dentro de las "Normas generales que deberán observarse en materia de seguridad

[31] Actualmente se realizan ajustes para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, que sustituye las Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

de la información en la Administración Pública del Distrito Federal."[32] Entre los que destacamos:

- Seguridad física del entorno (Centro de Datos de la Entidad)
  - Instalación de un equipo de respaldo eléctrico en caso de cortes no programados
  - Instalación de tierras físicas
  - Protección del centro de datos con paredes de hormigón y piso falso
  - Autentificación de acceso con elementos biométricos (lector de huella dactilar) e
  - Instalación de aire acondicionado, detectores de humo y humedad, así como circuito cerrado

- Seguridad perimetral y dentro de los sistemas de información
  - Instalación un cortafuegos en la frontera entre la red de la entidad e internet
  - Instalación de software antivirus en todos los equipos institucionales
  - Control de acceso a los sistemas internos a través de una cuenta de usuario y contraseña, con perfiles específicos y bitácoras de actividad y
  - Contratación de servicio anual de Certificación de Seguridad SSL (Secure Sockets Layer) que permite cifrar la información que viaja desde y hacia los servidores disminuyendo el riesgo de ser interceptado y/o manipulada por terceros no autorizados

- Administración de accidentes (administración del riesgo)
  - Creación del Plan de Recuperación ante desastres
  - Creación de Políticas de respaldo de datos
  - Servidor protegido contra intrusiones y dedicado exclusivamente a la base de datos

4. RESULTADOS Y APORTE A LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CDMX

El desarrollo e instrumentación del SUI ha permitido establecer un mecanismo ágil y efectivo que provee de información relevante para la planeación, programación, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones institucionales del DIF CDMX; este sistema nos permite resumir el quehacer institucional a través de indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad), estadísticas y mapas de cobertura con el objetivo de ser más eficientes en el combate y superación de la pobreza.

[32] Con fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 9 de julio de 2007.

El SUI ha contribuido a consolidar la Iniciativa de Presupuesto en Base a Resultados adoptada por el Gobierno de la Ciudad de México dando cumplimiento a lo establecido por el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. La estadística e información que suministran los distintos subsistemas han permitido lograr un mejor seguimiento en las metas, precisión en los criterios de elegibilidad de las reglas de operación y sirve de apoyo para estandarizar la información que propicia evaluaciones de operación e impacto de los programas sociales, lo cual apoya en la reducción de costos.

La ubicación espacial de los derechohabientes de los programas a través de la georreferenciación aumenta la confiabilidad de la focalización de las acciones del DIF, debido a que se verifica la correspondencia entre la población beneficiaria y la población objetivo definida en las disposiciones legales aplicables a los programas (ROP).

Entre los resultados que se obtuvieron de la instrumentación del Padrón Único se integró un registro de 902,132 derechohabientes de los programas sociales con corte a la primera quincena de octubre de 2015 (en el momento el único en su tipo), de los cuales el 50.9 % son mujeres y 49.1 % hombres, (Tabla 2).

Al día de hoy se cuenta con un Padrón dinámico en el que se tiene información en tiempo real de los derechohabientes con los que cuenta el DIF-CDMX, así mismo los padrones están fortalecidos debido a que las Direcciones Ejecutivas encargadas de los programas realizan todas las actividades relativas a la gestión y administración de la base de datos (registro, seguimiento de los derechohabientes, para realizar altas, bajas, suspensiones temporales y reinstalación) directamente en el sistema, lo que mejora los tiempos de atención ciudadana y hace más efectivo el control y ejercicio de los recursos públicos.

En términos de mejora organizacional, ha fortalecido la coordinación entre las áreas involucradas en el seguimiento y operación de los Programas Sociales, ha logrado aumentar la eficiencia del ejercicio del presupuesto asignado, así como la simplificación de los tiempos para la integración de la información.

Vinculado a lo anterior, a través del buzón electrónico, permite registrar y concentrar las peticiones, quejas y propuestas que la ciudadanía presenta a las distintas áreas operativas, y que son remitidas a las instancias competentes, permitiendo con ello una atención oportuna y de fortalecimiento de la participación de la ciudadanía a partir de su inclusión por este medio en el actuar de la institución que apunte a la autocorrección de sus prácticas.

Fortalece la imagen institucional al ser una herramienta de transparencia y rendición de cuentas y otorgarle a la ciudadanía de la Ciudad de México certeza del comportamiento de los Programas Sociales del Sistema a través de la generación y publicación de estadísticas del mismo.

Favorece el desarrollo de la cultura informática del personal a través de brindar las herramientas tecnológicas de vanguardia que le permitan al servidor público y a la institución ser más eficiente en la operación, administración

y análisis de la información, lo que facilita el cumplimiento de los objetivos institucionales. Al mismo tiempo, en lo correspondiente a lo propiamente administrativo, ha permitido ahorrar el uso de papel, tiempos y costos de mensajería.

Tabla 2. Composición del Padrón Único de Derechohabientes, Octubre 2015

N°	Programa Social	Mujeres	Hombres	Total
1	Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente	38,874	42,686	81,560
2	Apoyo Económico a Policías con Discapacidad Permanente	28	308	336
3	Atención a Personas con Discapacidad en Unidades de Rehabilitación	1,130	673	1,803
4	Comedores Populares	190	50	240
5	Entrega de Despensas (apoyos alimentarios) a Población en Condiciones de Vulnerabilidad	14,534	1,070	15,604
6	Apoyo a Madres Solas Residentes en el D.F.	1,921	0	1,921
7	Desayunos Escolares	330,031	340,926	670,957
8	Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas	711	308	1019
9	Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	12,903	12,593	25,496
10	Educación Garantizada	4,585	4,567	9,152
11	Hijos e Hijas de la Ciudad	27	27	54
12	Niñas y Niños Talento	54,337	39,653	93,990

Fuente: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, DIF-CDMX (2015). Sistema Único de Información.

Por otra parte, garantiza en forma progresiva la transparencia en la información y en el uso y aplicación de los recursos que son de acceso a la ciudadanía y de aquellos que puedan utilizar la información con fines de investigación. Con ello, se da cabal cumplimiento al derecho de toda persona al libre acceso a la información como lo establece por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la información proporcionada por el SUI, además de ser una herramienta para la toma de decisiones en materia de política pública para los programas sociales, puede ser explotada por académicos, estudiantes, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general; la cual puede "bajarse" (exportación de archivos).

5. REFLEXIONES EN TORNO AL SUI

Sin duda, la política social es un área fundamental para impulsar el desarrollo, por ello la transferencia de recursos públicos, a través de sus programas sociales, debe apegarse a un marco normativo puntual y transparente, a una gestión con efectiva rendición de cuentas y a una mejora en la calidad del ejercicio del gasto público. En consecuencia, la construcción del SUI, de sus módulos, del Padrón Único de Derechohabientes y su publicación constituye una herramienta privilegiada para una valoración objetiva del desempeño e impacto de los programas sociales y ante todo facilita el monitoreo, evaluación y fiscalización ciudadana. Por lo que, es una experiencia de éxito que pueden replicarse en otras dependencias y entidades de la Administración Pública de la CDMX.

La creación de este instrumento electrónico (SUI-CDMX) ha permitido fortalecer la imagen de la institución ante la ciudadanía, al reflejar en su información que la distribución de los derechohabientes en los programas da cumplimiento al marco normativo de la Ciudad, dando prioridad a los grupos más vulnerables. En este sentido es importante reconocer la importancia de participación de los distintos sectores para impulsar las prioridades de desarrollo que tiene la Ciudad, donde el SUI se constituye en una herramienta de confianza al transparentar el quehacer institucional.

Con la creación del Sistema Único de Información, el DIF-CDMX cuenta con un sistema que contribuye al desarrollo de políticas públicas más eficaces en el otorgamiento de los apoyos que proporciona a través de los programas presupuestales y contribuye al aprendizaje administrativo. Asimismo vincula el ejercicio de gobierno, la instrumentación de las políticas públicas con la participación directa de la ciudadanía.

Es importante destacar que al ser el DIF-CDMX pionera en la forma de generar información en la Ciudad de México, el sistema desarrollado puede ser una herramienta de utilidad y referencia obligada para el diseño y fiscalización de los programas gubernamentales de otras dependencias del Gobierno de la Ciudad de México.

Uno de los retos que tiene la Administración Pública es, crear una cultura en los servidores públicos orientada al valor público, la consecución de metas y resultados, la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño y el control por resultados; para lo cual la tecnología toma un papel de vital importancia, como es el caso del SUI que ha permeado de manera transversal el trabajo del personal del DIF-CDMX y lo ha orientado al logro de mayores y mejores resultados en beneficio de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GAULT, D., 2004. Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa. En: Más allá de la reinvención

del Gobierno: Fundamentos de la nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-47.

CONEVAL, 2015. Hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas: Memorias del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación 2013, s.l.: CONEVAL.

Fernando Castro, M., López Acevedo, G., Beker Busjeet, G. & Fernández Ordónez, X., 2009. El Sistema de M&E de México: Un salto de nivel sectorial al nacional , Washington, DC: Banco Mundial .

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.

Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, a cargo del DIF-DF para el ejercicio 2015.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

CAPÍTULO 13

LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES ENFOCADOS A LA PRIMERA INFANCIA: EL CASO DEL PROGRAMA SOCIAL CUNAS CDMX

Eréndira Viveros Ballesteros
Consejera Ciudadana Integrante del Comité de Evaluación y Recomendaciones de Evalúa-CDMX.

Catalina Gutiérrez López
Profesora de la UPN-Ajusco e integrante del Directorio de Evaluadores Externos de Evalúa-CDMX

Karla Ivonne Chávez Álvarez
Directora de Evaluación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX)

1. INTRODUCCIÓN

El 24 de febrero de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Ley de Cunas, mediante la cual, el gobierno de la ciudad garantiza el derecho de las niñas y los niños al pleno desarrollo desde su nacimiento; además de que busca coadyuvar para que durante su niñez y adolescencia ejerzan sus derechos humanos plenamente.

Con la Ley, el gobierno asume el compromiso de entregar cunas a los recién nacidos en la capital del país, con lo que hace obligatoria la atención y el ingreso de un sector de la población en la política social del Gobierno de la Ciudad.

Lograr esto, no fue sencillo, requirió de un proceso, que tuvo su origen en el "Acuerdo por el que se instrumenta el mecanismo de prevención de la salud, asistencia social, fomento al apego y protección, de las madres hacia sus niñas y niños desde su nacimiento denominado Cunas-CDMX", el cual entró en vigor el 31 de diciembre de 2015.

Su puesta en marcha fue a través de una acción institucional denominada "Cunas CDMX", que buscaba dotar de un espacio a la niña o niño recién nacido y propiciar mayor apego entre las madres hacia sus hijas e hijos, contribuyendo a que las niñas y niños recién nacidos lograran un mejor desarrollo físico y psicológico mediante los distintos accesorios contenidos en la cuna CDMX; asimismo, se fomentó la lactancia materna con la finalidad de fortalecer el sistema inmunológico de la niña o niño recién nacido. Dicha acción institucional, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX), entregando 12, 000 Cunas-CDMX en 2015.

Para el año 2016, se toma la decisión de transitar de una acción institucional a un Programa Social denominado, Programa de Promoción a la Salud, Asistencia Social, Fomento al Apego y Protección, de las Madres a sus Niñas y Niños desde su Nacimiento "Cunas CDMX. Para esta etapa se fortalece la idea de proporcionar una atención integral para las mujeres embarazadas y las niñas y niños recién nacidos a fin de mejorar el vínculo afectivo con la crianza, brindando un espacio adecuado para su sano desarrollo.

Lo anterior se incluye en las Reglas de Operación las que establecen como meta física entregar al menos 11,000 paquetes de maternidad, en el año 2016, y que dan cuenta del interés por atender a un sector de la población que había permanecido al margen de las políticas sociales, y que por su etapa de desarrollo resulta fundamental considerar, en la expectativa de que con ello se garantiza el futuro sano y pleno de los habitantes de la Ciudad.

Para que esta acción inicial se convirtiera en programa social y después tener sustento en una Ley, fue necesario trabajar en la definición de su problema, la fundamentación de sus alcances, el reconocimiento de su pertinencia y la revisión de sus supuestos, con la mayor transparencia posible. Lo cual corresponde a un proceso adecuado dentro de la planeación de políticas públicas, particularmente de las vinculadas al desarrollo social.

En este proceso, jugó un papel fundamental la evaluación y en este documento, se rescatan los resultados de este ejercicio realizado en 2016, bajo la coordinación de Consejo de Evaluación del Desarrollo (EVALÚA-CDMX). La idea fundamental, es rescatar los hallazgos de la evaluación externa de diseño, específicamente en lo relativo al problema a atender, su planteamiento y descripción, expuestos en las Reglas de Operación, a fin de generar una reflexión sobre los beneficios y aportes de este tipo de actividades a la planeación y desarrollo de los programas sociales.

2. EL MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

De manera reciente es evidente un incremento en el interés por la valoración de las acciones y actuaciones de los gobiernos con el deseo de profundizar en la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos, además de transparentar ante los ciudadanos y contribuyentes, el uso de los recursos que aportan.

Este interés se observa en la puesta en marcha de evaluaciones sistemáticas a los programas que integran la política pública, con el objetivo preciso de explorar la manera en que cada uno de ellos contribuye a mejorar la condiciones de vida de los ciudadanos, bajo los criterios de igualdad, equidad, e inclusión. En el ámbito de la gestión capitalina, ello ha cobrado vital importancia y el contenido de los artículos 42 y 42B de la Ley de Desarrollo Social, da cuenta de ello.

En ambos artículos, se valora y reconoce esta actividad, al señalar que las evaluaciones, tanto internas como externas, permiten conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social.

La evaluación interna, desde esta perspectiva, se debe efectuar anualmente y conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales; en tanto que la evaluación externa, es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación, ya sea por cuenta propia o a través de terceros.

En ambos casos, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA-CDMX) en tanto organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, tiene un papel trascendental.

De acuerdo a lo señalado en el Artículo 2 de su decreto de creación, desde 2007, esta entidad, tiene como objetivo "evaluar la política social de la Administración Pública del Distrito Federal y de los diversos programas que para tal efecto existen, a través de la metodología que defina, en las que debe considerar los alcances, operación, factibilidad, resultados y la trascendencia que los mismos gozan entre la población a la cual van dirigidos."

En estricto apego a sus atribuciones, señaladas en el artículo 42 C de la citada Ley, en 2016, el Consejo, acordó evaluar el diseño del programa Cunas CDMX, que inició operaciones en ese mismo año.

La evaluación de diseño de los programas de desarrollo social es una actividad dirigida de manera específica a los programas de nueva creación. Es recomendable que durante el primer año de ejecución de un programa se realice este tipo de evaluación, ya que aporta elementos que fortalecen la toma de decisiones

para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, para saber si su diseño contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.

Este tipo de evaluaciones siempre está orientado a la mejora y busca detectar los aciertos y fortalezas, del programa e identificar sus problemas para formular, en su caso, las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.

3. LAS PARTICULARIDADES DE LA EVALUACIÓN

La evaluación de los programas sociales, representa de alguna manera evaluar la política social, para explorar los mecanismos de redistribución de recursos, impulsados por los gobiernos, para compensar las desigualdades sociales; si se reconoce que los programas sociales tienen el objetivo general de mejorar las condiciones de vida de la población, ello cobra mayor relevancia, ya que permite registrar en qué medida tiene lugar el cumplimiento de metas y la correspondencia entre gasto y objetivos.

Una actividad de este tipo, permite "hacer una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado." (Ortegón, 2005: 48).

Cuando se concentra en el diseño, y en tanto busca orientar el mejoramiento del programa, de acuerdo a lo señalado por Ortegón (2005), puede ser una evaluación de tipo formativo, ya que establece medios que permiten el aprendizaje y realizar modificaciones durante el ciclo de ejecución de un programa. Tiene impacto en la operación, pero su énfasis es la retroalimentación para mejorar el programa.

En un ánimo constructivo, la evaluación del programa Cunas CDMX de 2016, se planteó como objetivo general: identificar el grado de congruencia entre el programa y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDS-DF) y determinar, en qué medida eran internamente consistentes, eficaces y eficientes para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos. De manera específica, se propuso:

- Analizar la justificación de la existencia del programa y su atención a problemáticas identificadas.
- Evaluar la articulación del programa con los instrumentos de planeación nacional, local y sectorial del desarrollo social.
- Evaluar el cumplimiento de la normatividad a partir del diseño del programa.
- Identificar sinergias, complementariedades y/o coincidencias con otras acciones y programas sociales implementados en el Distrito Federal.

Con un enfoque metodológico integral, incluyó técnicas cualitativas y cuantitativas; trabajo de gabinete que permitió la sistematización y análisis de la información obtenida en medios documentales, así como trabajo de campo a través de aplicación de encuestas, entrevistas semiestructuradas y entrevistas en grupos focales.

El detalle de los instrumentos y el número que se aplicó, se presenta en el cuadro No.1., que deja ver un acercamiento a todos los actores involucrados en el programa. De manera complementaria, se verificó a través de la Metodología del Marco Lógico (MML), tanto el diseño, la congruencia y alineación programática y la construcción de la matriz de indicadores.

La MML, es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, y en tanto, está centrada en la orientación por objetivos, y hacia grupos beneficiarios, se interesa en facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas, además de que se puede utilizar en todas las etapas de una proyecto.(Ortegón, 2005).

Los instrumentos de este método, permiten: identificar y valorar las actividades que encajan en el marco de los programas de gobierno del país; incidir en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica; definir criterios en la valoración del diseño de los proyectos; e, implementar en proyectos aprobados, actividades relacionadas con el monitoreo, revisión y evaluación de su progreso y desempeño.

Es necesario señalar que el Método del Marco Lógico -MML-, va más allá de la Matriz de Marco Lógico (MaML), ya que éste contempla además de la propia matriz, el análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y la selección de una estrategia de implementación óptima. La Matriz, por su parte, resume lo que el proyecto pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y la manera en que los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

Con estos considerandos y en atención a los términos de referencia construidos por EVALÚA CDMX, la evaluación se concentró en los siguientes aspectos:

- El problema o necesidad social prioritaria sobre el que actúa el Programa CUNAS CDMX.
- La justificación del Programa.
- Las causas y consecuencias del problema atendido.
- La construcción de la Línea de Base, el año 2016.
- La delimitación de la población potencial (población afectada por el problema), objetivo y beneficiaria del Programa.
- La imagen objetivo de la situación que se desea lograr por la intervención del programa.
- Los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo del Programa en el plano económico, social, político, cultural.
- La incidencia de algunas variables para crear un distanciamiento entre lo

que postula el programa y cómo se ejecuta en los hechos.
- La argumentación lógica que muestre que el programa constituye una respuesta adecuada al problema previamente definido.
- La congruencia entre los objetivos planteados y las estrategias (medios y acciones) utilizados y su incidencia en la solución del problema.
- La vinculación entre los resultados esperados al final de la ejecución del programa con los problemas y necesidades identificados en el diagnóstico.
- La coherencia entre los objetivos, estrategias y metas del programa.
- El apego de las Reglas de Operación 2016 a los Lineamientos para la Elaboración de Reglas de Operación de ese año.
- Las áreas de oportunidad y mejora para las reglas de operación de 2017.
- La manera en que el programa garantiza los derechos sociales y humanos, y los principios de la Política Social establecidos en la Ley de Desarrollo Social, incluida la participación ciudadana.
- Las sinergias, complementariedades y/o coincidencias con otras acciones y programas sociales

Cuadro 1. Técnicas e Instrumentos del trabajo de campo Resumen

Técnicas	Instrumento	Propósito	Destinatarios	Cantidad
Entrevista individual	Guion	Recabar información de primera mano, sobre el origen y las expectativas puestas en marcha con el diseño del programa cuna CDMX.	Responsables del diseño y operación del programa.	7
Grupo focal	Guion	Reconocer la potencialidad del programa para atender el problema diagnosticado frente a la posición de las derechohabientes.	Derechohabientes del programa.	8
Cuestionario	Cuestionario registro grupo focal	Recabar información sobre el perfil y características socioeconómicas de las participantes.	Derechohabientes del programa.	55
Cuestionario	Cuestionarios derechohabientes. En línea.	Recopilar información de una mayor cantidad de beneficiarías, sobre los ejes de indagación, que permitan confirmar o reorientar la obtenida mediante los grupos focales.	Derechohabientes del programa, que no participaron en los grupos focales.	87

Fuente: Evaluación externa del Programa Cunas CDMX (2016). Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA-CDMX).

4. EL PROGRAMA CUNAS CDMX. EL PUNTO DE PARTIDA DE LA EVALUACIÓN

Antes de exponer la reflexión sobre los resultados de la evaluación y sus beneficios en el ámbito de la planeación de las acciones de política pública, se hace necesario presentar algunas características del programa, que permitan identificar sus fines, alcances y potencialidades.

Para iniciar, debe advertirse que la visibilidad de los factores de vulnerabilidad que afectan en la actualidad el desarrollo de las niñas y niños, generó en el gobierno de la Ciudad una conciencia acerca de las necesidades en materia de prevención y de la creación de instituciones y mecanismos específicos para promover el respeto y promoción de su derecho a la salud.

En consecuencia, como se ha dicho, en 2015 como parte de las acciones desarrolladas para coadyuvar en la prevención de la salud, la atención, protección y bienestar de las niñas y los niños y con ello al primordial derecho a la salud, se puso en marcha el proyecto denominado Cunas CDMX, mediante el cual se entregaron paquetes de maternidad a mujeres embarazadas y recién nacidos, residentes, preferentemente, en zonas vulnerables de las 16 delegaciones de la Ciudad de México.

Debido a su buena recepción y al deseo institucional de mostrar que la preocupación por el desarrollo físico y psicológico de los recién nacidos, no era circunstancial, esta acción se convirtió en programa en 2016, con el fin de contribuir a la reducción de la mortalidad infantil en la Ciudad de México.

Según lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Desarrollo Social, todo programa social deberá contar con lineamientos y mecanismos de operación, que son conocidos como Reglas de Operación (ROP), que de manera general deben contener lo siguiente: a) La entidad o dependencia responsable del programa. b) Los objetivos y alcances c) Sus metas físicas d) La programación presupuestal e) Los requisitos y procedimientos de acceso f) El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana g) Los mecanismos de evaluación y los indicadores h) Las formas de participación social i) La articulación con otros programas sociales.

Es EVALÚA CDMX, de acuerdo a su decreto de creación, la entidad responsable de la emisión de los lineamientos para la elaboración de estos documentos que norman cada uno de los programas sociales, y que se constituyen en el referente básico para la evaluación de diseño.

De acuerdo a lo señalado en las ROP para el año 2016, el programa social, Cunas CDMX, se plantea como objetivo general: "Coadyuvar a la reducción de la mortalidad infantil de recién nacidos de hasta 2 meses de edad en condiciones de vulnerabilidad asociada a los factores de riesgo controlables, a través de la entrega de un paquete de maternidad y consulta médica de primer nivel de atención, propiciando el cuidado, el apego y un entorno favorable para la crianza como elemento adicional al sistema de protección de la CDMX" (ROP).

De manera específica, busca:

1. Entregar un paquete de maternidad Cunas CDMX a las mujeres embarazadas que se encuentren en la semana 26 de gestación así como a los niñas y niños menores de 2 meses que hayan nacido en el sistema de salud pública de la Ciudad de México, que vivan en condiciones de vulnerabilidad y preferentemente en unidades territoriales de muy bajo, bajo y medio índice de Desarrollo Social (IDS)

2. Brindar consultas médicas de primer nivel de atención a niñas y niños derechohabientes del programa durante los 2 primeros meses, que vivan en condiciones de vulnerabilidad y preferentemente en unidades territoriales de muy bajo, bajo y medio índice de Desarrollo Social (IDS).

En términos cuantitativos, busca otorgar beneficios a 11,000 nacimientos en condiciones de vulnerabilidad y hasta de dos meses de edad, lo que representa una cobertura del 26.1 % de la población objetivo (42,018 nacimientos en estas condiciones); y en tanto busca contribuir a la disminución de la mortalidad infantil definió como su línea de base, el porcentaje de éste índice, dado a conocer por el INEGI, que es de 12.8 por cada 1000 nacimientos.

Busca garantizar el derecho a la salud, condensado en la Convención sobre los Derechos del niño, contenidos de manera específica en la Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal; la Ley General de Salud, y la Ley de Salud del Distrito Federal.

El paquete que se otorga a las beneficiarias del programa y con el que se busca intervenir en el problema, contiene, para el recién nacido: una caja-cuna ecológica que cuenta con un recubrimiento especial que, en caso de siniestro o contingencia, retarda el fuego y el agua; un colchón; un juego de sábanas; dos mamelucos de cero a tres meses; un gorro; dos pares de calcetines; un aspirador nasal; un cortaúñas; una toalla; una esponja; un jabón neutro; una crema hipoalergénica; un cojín antirreflujo; un termómetro; un juguete (sonaja); tollas húmedas y pañales desechables

Para la mamá, el paquete incluye: una pañalera; un fular para bebé; un tiraleche y un cuadernillo de cuidados e información sobre el trámite de la cartilla "*Primera Infancia de 0 a 6 años"*.

El paquete, busca fortalecer la salud, la atención, protección y bienestar de las niñas y los niños, a través de:

- Promover la prevención de la salud de la niña o niño recién nacido, acercando a la familia utensilios para su higiene.
- Propiciar un ambiente limpio y cómodo para su desarrollo, a través de dotar a la madre de elementos que fomenten el cuidado de la niña o niño recién nacido.
- Fortalecer el apego de los padres hacia las niñas y niños, en sus primeros meses de nacimiento, a fin de generar condiciones para el desarrollo físico y cognitivo.
- Ofrecer abrigo y confort en sus primeros meses de nacimiento a través de la dotación de vestuarios.
- La naturaleza de la intervención planeada se ajusta en forma directa a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en tanto que pretende "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" (ALDF, 2000: Art.1, Fracc.III).

5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Para cumplir con los propósitos de este documento, que va más allá de recuperar o sintetizar los resultados de la evaluación de diseño del programa Cunas CDMX, en este apartado se recuperan aquellos aspectos que fueron considerados en los ejes de la evaluación, pero que de manera específica afectan la naturaleza de la intervención que se plantea en el programa, en los que se concentraron las recomendaciones de este ejercicio.

Sobre el problema o necesidad social sobre el que actúa el Programa Cunas CDMX, es pertinente mencionar que en el país, la tasa de mortalidad infantil en niñas y niños de menos de un año de edad ha tenido una tendencia a la baja desde hace ocho décadas, ha pasado de 139 defunciones en 1933 a 12 por cada mil nacidos vivos en el 2015. (Aguirre, 2009; INEGI, 2016), lo que lo ubica en el lugar 120 a nivel internacional, entre los 193 países reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas (Unicef, 2016: 119). La disminución de esta tasa se debe a la conjugación de una serie de factores asociados a las acciones de salud emprendidas por el gobierno como han sido las campañas de planificación familiar, vacunación universal, prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno de enfermedades diarreicas y de infecciones respiratorias agudas, prevención de la desnutrición, atención a la salud materna y perinatal, así como a la prevención y promoción de la salud. (Secretaría de Salud, 2008; Aguirre, 2009). Asimismo, la transición epidemiológica de enfermedades infectocontagiosas hacia enfermedades crónico-degenerativas ha provocado la modificación del patrón de causas de muerte de la población. (Omran, 1981, citado por Aguirre, 2009).

Se puede reconocer también, que este logro, en la baja en la tasa de la mortalidad infantil, se encuentra alineado a los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la Convención sobre los Derechos del Niño, en el que se planea el reconocimiento de las niñas y niños como sujetos plenos de derechos para recibir los cuidados y atenciones necesarias para su sano crecimiento y bienestar.

Para la Ciudad de México, el panorama es muy similar, existe una tendencia histórica a la baja en la mortalidad infantil, tan sólo en los últimos dos años pasó de 1,869 casos en 2012 a 1,555 en el 2014, (INEGI, 2016), es decir, tuvo una disminución de casi el 17%; sin embargo, si comparamos a nivel nacional, observamos que aunque la Ciudad de México tiene para este año una tasa de mortalidad infantil por debajo de la media nacional (12 cada mil infantes nacidos vivos) se encuentra en el 7º lugar con una tasa de 10.7, por encima de entidades como Nuevo León (8.8), Coahuila (8.9), Sinaloa (9.4) y Aguascalientes (9.78).

El lugar que actualmente ocupa la Ciudad de México a nivel nacional en el abatimiento de la tasa de mortalidad infantil contrasta con el primer lugar que históricamente ocupó, siempre a la vanguardia del país (Gómez de León y Partida, 2001:98 y ss.) y con el sitio que ocupa en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)[33] a nivel nacional. En 2012, el mayor nivel de desarrollo humano estuvo en el Distrito Federal, con un IDH de 0.830. Le siguieron los estados de Nuevo León (0.790) y Sonora (0.779), entidades que precisamente coinciden en la actualidad con las tasas más bajas de mortalidad infantil a nivel nacional (PNUD, 2015).

A pesar de las cifras, es evidente un rezago de la Ciudad de México en la materia, lo que lo ubica sin duda, como uno de los temas más importantes en la agenda de la política social y en particular de la salud de la población más vulnerable de la capital del país, por ello el programa Cunas CDMX, por el objetivo central que persigue, resulta pertinente; más aún, si se observa desde la óptica local, las diferencias en el Índice de Desarrollo Social (IDS) al interior de sus demarcaciones delegacionales, donde casi el 80% de la población habita en unidades territoriales con muy bajo, bajo y medio IDS (EVALÚA, 2011) la pertinencia de atender el problema de la mortalidad infantil en los grupos de la población que vive en condiciones de vulnerabilidad aumenta significativamente.

El programa Cunas CDMX va dirigido a un subgrupo de la primera infancia, es decir, a niñas y niños de cero a dos meses de edad, cuya prioridad es garantizar la vida, sobre todo por causas que son evitables, lo cual lo convierte en el primer esfuerzo de política pública que busca impactar en este subgrupo de la población. Los especialistas en salud infantil, señalan que el abatimiento de la mortalidad infantil en este grupo de edad depende de factores vinculados a la nutrición, a los cuidados y estímulos recibidos por sus cuidadores primarios, así como al acceso a los servicios de salud preventivos y curativos para la madre y el recién nacido. (Bobadilla y Langer, 1990; Fernández, Gutiérrez y Viguri, 2012).

Las afecciones originadas en el periodo perinatal representan casi el 50% de las defunciones de infantes menores de un año, convirtiéndose así en la primera causa de muerte en este grupo de edad. Cabe resaltar que el periodo perinatal comienza a las 22 semanas de gestación y termina a los 7 días después del parto. El periodo neonatal abarca los primeros 28 días de nacido y se divide en neonatal temprano (0-6 días) y neonatal tardío (7-28 días). (Secretaría de Salud, 2008).

[33] El índice de Desarrollo Humano (IDH) es elaborado por el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD) desde 1990. Se trata de un indicador sintético que mide los logros alcanzados por cada país -y a su interior- respecto a las tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: 1) tener una vida larga y saludable, 2) adquirir conocimientos y 3) disfrutar de un nivel de vida digno. La construcción de este importante indicador sigue los principios desarrollados por Amartya Sen (2000) quien hace hincapié en el desarrollo de las personas y sus capacidades y no el crecimiento económico por sí mismo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) identifica que a nivel mundial, casi la mitad de los fallecimientos infantiles tienen lugar en las primeras 24 horas de vida y el 75% durante la primera semana. Es en este periodo cuando se debe realizar un seguimiento médico pormenorizado a la madre y al niño o niña para evitar y tratar enfermedades. (OMS, 2016a).

Las afecciones perinatales explican junto con las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas, más del 75% de las defunciones infantiles de menores de un año vida en la Ciudad de México, cuya prevención y atención involucra la directamente al sector salud del área materno-infantil. (Fernández et. al., 2012).

Dentro de las principales causas de muerte en el recién nacido durante el periodo neonatal temprano, se encuentra la asfixia y trauma al nacimiento (29%), complicaciones de la prematuridad (24%) e infecciones respiratorias agudas (15%). Se ha comprobado que estas causas están intrínsecamente relacionadas con la salud de la madre y la atención que ésta recibe antes, durante e inmediatamente después del parto (Secretaría de Salud, 2008: 21). Por ello, la OMS ha señalado que la atención médica oportuna y de calidad a la madre durante el embarazo, el parto y el periodo postnatal podrían ayudar significativamente a salvar vidas. (OMS, 2016b).

Entre las causas indirectas relacionadas con la mortalidad infantil neonatal, se encuentra la salud materna vinculada a:

- Estado nutricional deficiente de la mujer embarazada.
- Presencia de infecciones maternas no tratadas (infección de vías urinarias, infecciones de transmisión sexual).
- Falta de inmunización contra el tétanos durante el embarazo.
- Entre otros factores que afectan al recién nacido se encuentran:
- Falta de lactancia materna exclusiva.
- Incapacidad para identificar al recién nacido en riesgo o gravemente enfermo.
- Escasa vigilancia perinatal.
- Acceso inadecuado a centros de atención médica de calidad.

Para contribuir a la disminución de la tasa de mortalidad infantil neonatal, la OMS (OMS, 2016b), recomienda llevar a cabo una serie de acciones de atención durante el periodo prenatal a la madre y al feto dividida en cinco categorías: A. Intervenciones nutricionales, B. Evaluación materna y fetal, C. Medidas preventivas; D. Intervenciones ante síntomas fisiológicos comunes; y E. Intervenciones para mejorar la utilización y calidad de la atención prenatal.

En la literatura actual de la crianza se reconoce que la figura de cuidador primario puede recaer en cualquier otra persona distinta a la madre. Pueden ser familiares cercanos del infante, como el padre, los abuelos, los tíos o incluso

fuera del ámbito consanguíneo. Lo importante aquí es reconocer que la función de cuidador primario se refiere más a la función que se realiza y no a la encarnación de la persona y en ese sentido se refiere a que el recién nacido requiere de la figura materna y paterna en términos de las funciones que realizan: "Las figuras de "madre" y "padre" son funciones, más allá de los seres humanos que las encarnen y el buen desarrollo de un niño dependerá de la complementariedad de estas funciones"[34]. (UNICEF-KALEIDOS, 2012:17).

En contextos de pobreza y cuando el cuidado parental se caracteriza por ser hostil, invasivo, intimidatorio o abusivo es mucho más frecuente encontrar desorden en las relaciones de apego (Gerval, citado por Oates, 2007: 40).

El apego seguro entre la madre y el bebé, crucial para el desarrollo emocional, cognitivo y lingüístico del niño, dependerá de la interacción llevada a cabo por ambos para vincularse de manera positiva. La succión, practicado sobre todo con la lactancia materna, las sonrisas, el llanto y la necesidad de ser acunado son las principales señales de que el bebé requiere la atención de su madre o cuidador principal. La capacidad de respuesta de ésta hace que el bebé sienta que lo cuidan y protegen con cariño, que lo entienden y que siempre que necesita a sus cuidadores, ellos están ahí. (Trenchi, 2011).

Por otro lado, la muerte súbita del lactante, (SMSL) conocida comúnmente como "muerte de cuna" no es una enfermedad, sino un síndrome, que ha sido caracterizado hasta ahora por sus síntomas y no por sus causas. "Se trata de un diagnóstico sindrómico al que se llega por exclusión y que es probable que tenga diferentes etiologías" (Sánchez Ruiz-Cabello, 2016).

A pesar de que hasta ahora no existe información concluyente sobre sus causas, es un hecho de que se trata de un problema de salud pública que ha registrado su existencia tanto en países desarrollados como en desarrollo. "En los países industrializados constituye la causa más frecuente de mortalidad infantil en el período postnatal (lactantes entre 1 y 12 meses de edad). En los países

[34] La función materna se encarga de: aportar la lengua con la que se comunicará el bebé. Todos los niños nacen con la capacidad de hablar cualquier idioma, pero solo adquieren la lengua del cuidador que los cría; ser un continente afectivo y efectivo de las sensaciones del bebé; transforma el hambre en satisfacción, el dolor en placer, el desamparo característico de los humanos en tranquilidad; estimula la energía psíquica del bebé; le da sostén al niño y le va presentando el mundo que lo rodeará y en el que vive, a través de los objetos y ayuda al bebé a diferenciar entre su mundo interno y su mundo externo. La función paterna se encarga de que el bebé aprenda a vivir sin tanta dependencia y comience su camino de autonomía, interviniendo en la intensa relación del bebé con su madre o con quien cumpla esa función; poner reglas y organizar el funcionamiento del niño para que establezca su mundo vincular incluido en relaciones más amplias; como función normativa, es portadora de las pautas culturales del medio social del cuidador primario. Esto permite que el niño termine por incorporarse al medio social al que pertenece. Señala lo prohibido y lo permitido, lo seguro y lo inseguro, lo saludable y lo tóxico, lo obligatorio y lo electivo (UNICEF-KALEIDOS, 2012:17).

en vías de desarrollo, si bien puede considerarse un problema menor de mortalidad infantil, en comparación con otras causas; no deja de ser una legítima preocupación de la salud pública" (Navari, 2003).

Existe en la literatura, avances en la identificación de factores de riesgo y medidas de prevención (Navari, 2003, UNAM, 2011; Sánchez Ruiz-Cabello, 2016) que han demostrado consistencia en sus recomendaciones para reducir los riesgos. A continuación presentamos las más importantes a partir de la propuesta de Sánchez Ruiz-Cabello, (2016: 3-8).

Factores de riesgo y medidas preventivas relacionados con la madre:

a) Cuidados prenatales y control de la gestación. Se recomienda realizar un seguimiento médico adecuado durante la gestación y el periodo perinatal.
b) Lactancia materna. Promover la lactancia materna al menos durante los seis primeros meses de edad.
c) Cohabitación. Se aconseja que el bebé comparta la misma habitación con los padres o cuidadores.
d) Colecho. Se recomienda evitar compartir la cama con el bebé.
e) Exposición prenatal y posnatal a alcohol o drogas. Las madres deben evitar el consumo de alcohol y drogas pre y posnatal.
f) Tabaquismo materno. Evitar el tabaquismo de la madre desde el comienzo de la gestación y evitar la exposición del bebé al humo del tabaco.
g) Factores socioeconómicos y demográficos. Se ha relacionado el SMSL con el bajo nivel socioeconómico y nivel de educación de los padres, así como en madres adolescentes o menores de 20 años.

Factores de riesgo relacionados con el ambiente:

a) Postura del lactante en la cuna. Representa uno de los factores de riesgo más fácilmente modificable. Se recomienda poner a los lactantes en posición decúbito supino (boca arriba) y evitar la posición decúbito prono (boca abajo).
b) Ambiente del dormitorio. Se recomienda acostar al bebé en una superficie plana y firme, con sábanas ajustables y ropa de cama específica. Evitar el arropamiento excesivo y evitar que la cabeza del bebé quede cubierta al dormir.
c) Uso del chupete al dormir. Se recomienda ofrecer el chupete (chupón) al bebé en todos los episodios del sueño durante el primer año.
d) Inmunización y calendario vacunal. Se recomienda cumplir con el calendario vacunas vigente.

Frente a este complejo panorama, se hizo evidente que el propósito del programa por intervenir en la reducción de la mortalidad infantil, resultaba ambicioso y complicado de alcanzar.

Si se atienden las recomendaciones de los expertos ya mencionadas: no basta con acercar a la familia utensilios para su higiene; ni con dotar a la madre de elementos que fomenten el cuidado de la niña o niño recién nacido; tampoco con fortalecer el apego de los padres hacia las niñas y niños, en sus primeros meses de nacimiento, a fin de generar condiciones para el desarrollo físico y cognitivo; ni con ofrecer abrigo y confort a los niños y niñas en los primeros meses de nacimiento a través de la dotación de vestuarios; para abatir la mortalidad infantil. Lo que no se puede negar, que con ello, si se promueve la salud, la protección y el bienestar de los niños y niñas de la ciudad.

El paquete en que se condensa la intervención, parece insuficiente para atender las enfermedades respiratorias y gastrointestinales, la muerte súbita, las caídas, y las dificultades asociadas a la crianza; que se señalan en el programa como causales de la mortalidad infantil; pero también para atender aquellas que los expertos han señalado.

Por otro lado, las causales de mortalidad infantil, que los expertos mencionan, destacan aquellas asociadas al periodo perinatal; las malformaciones congénitas y deformidades y anomalías cromosómicas. En el periodo neonatal, se encuentras la asfixia y trauma al nacimiento, además de las complicaciones de la prematuridad e infecciones respiratorias agudas.

Todas estas causas están asociadas a la nutrición, la atención otorgada por los cuidadores primarios y el acceso a los servicios de salud preventivos y curativos, por lo que pueden ser atendibles, con el otorgamiento de consultas médicas.

Los elementos mencionados hasta el momento, tiene una relación estrecha con: aspectos relativos al problema o necesidad social prioritaria sobre el que actúa el Programa Cunas CDMX; su justificación; la identificación de las causas y consecuencias del problema atendido; los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo; la argumentación lógica que muestra que el programa constituye una respuesta adecuada al problema definido; la congruencia entre los objetivos planteados y las estrategias (medios y acciones) utilizados y su incidencia en la solución del problema.

La revisión de este conjunto de elementos, obliga a la reformulación de la Matriz de Marco Lógico y al árbol de problemas que dentro de la Metodología del Marco Lógico, orientan la elaboración de un programa social, su monitoreo y evaluación, lo cual no fue dejado de lado en la valoración.

Y en este terreno, al final de la evaluación se emitieron algunas recomendaciones, entre las que destaca, la necesidad de:

1. Robustecer la definición del problema y con ello la articulación de los distintos niveles de la MML.
2. Tomar en cuenta las recomendaciones de los expertos para atender las causales de la mortalidad infantil en el periodo perinatal y entregar el paquete de maternidad a partir de la semana 22 de gestación.
3. Fortalecer entre las madres, la importancia de contar con un

seguimiento médico ante una instancia de Salud, durante el periodo perinatal.
4. Generar un vínculo con las instancias correspondientes para canalizar a las personas que se identifiquen sin control prenatal o seguimiento médico para su atención.
5. Promover y reforzar la invitación a las y los derechohabientes a participar en las pláticas de lactancia.
6. incluir a otras personas además de la madre dentro de las ROP para poder acceder al programa.
7. Fortalecer la calendarización y regionalización de las entregas.
8. Fortalecer la difusión del vínculo que existe entre este y otros programas que amplían la protección de derechos de las niñas y niños.
9. Revisar, en el enfoque del Marco Lógico, los indicadores del programa, en función de las metas a alcanzar y los objetivos generales y específicos.
10. Difundir entre los habitantes de la Ciudad de México, los beneficios que el paquete otorga a las derechohabientes (la cuna y los componentes), así como su articulación con el cuidado y protección de las niñas y niños, que son el eje de la política social del gobierno de la Ciudad de México.
11. Dar seguimiento y contribuir en la difusión de la Ley de Cunas CDMX, con la finalidad de conseguir que las acciones que forman parte del programa, se mantengan y mejoren en beneficio de los niños y niñas de esta capital del País.

6. LA EVALUACIÓN PARA LA MEJORA DEL DISEÑO DEL PROGRAMA CUNAS CDMX

La evaluación no es una actividad ajena a la tarea de ejecución y operación de un programa social y aun cuando en el ámbito de la política pública, suelen presentarse dudas sobre la disposición de los encargados de la toma de decisiones para recobrar sus resultados, ya que ello puede restar legitimidad a sus acciones, sin embargo, su recuperación, puede ser una señal de la preocupación institucional por instaurar una nueva gestión, donde la responsabilidad social y la rendición de cuentas tienen un papel fundamental.

Cuando eso sucede, es posible catalogarla como una buena práctica, como aquella que debe emularse y repetirse, por otras áreas o sectores de la administración pública, en beneficio de la mayoría de la población y con el interés de dar cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los ciudadanos.

En el caso de la evaluación del Cunas CDMX, se puede destacar el éxito de la actividad al dar seguimiento a la vida del programa, después de concluido el

ejercicio y de ser presentado a dependencias responsables de su operación, y la reseña de estas acciones que se presenta en este apartado, da cuenta de ello.

Primeramente, debe destacarse la disposición de la entidad responsable de su operación, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX), a través de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario, mediante la Dirección de Apoyo a la Niñez en Circunstancias Difíciles; y en la operación la Subdirección de Niñez en Situación de Vulnerabilidad quien realiza directamente la ejecución del Programa en coordinación con la Subdirección de Promoción a la Salud y Asistencia Comunitaria y la Subdirección de Centros de Desarrollo Comunitario, para colaborar en cada de las tareas relacionadas con la evaluación.

En todo momento, se mostraron dispuestos a dar apoyar al equipo de evaluación externa, atender los requerimientos de información o dedicar tiempo a las entrevistas individuales. El DIF CDMX se mostró receptivo para recuperar los resultados de la evaluación en beneficio del programa, y las Reglas de Operación del programa Cunas CDMX de 2017 pueden dar cuenta de ello.

Un cambio sustancial de las ROP 2017, se registra en el objetivo general del programa, que deja de interesarse por la reducción de la mortalidad infantil y se concentra en dar otorgar 11,000 paquetes de maternidad a niñas y niños de hasta dos meses de edad, que vivan en Unidades Territoriales de Muy bajo y Bajo Índice de Desarrollo Social, y darles acceso a los servicios de promoción a la salud y cuidados infantiles, para mejorar las condiciones que limita el desarrollo integral desde su nacimiento.

También se detectan modificaciones en uno de los objetivos específicos, ya que se deja de lado el otorgamiento de consultas médicas y se asume el compromiso de brindar acceso a los servicios de promoción de salud y cuidados infantiles, tales como consultas médicas de primer nivel, pláticas de promoción a la salud e información para atender a las niñas y niños derechohabientes del programa.

Estos cambios, pueden parecer sencillos, pero reflejan un cambio fundamental en el perfil de programa, que mantiene su preocupación por un sector de la población que parecía haber sido olvidado en la política social y cuya trascendencia rebasa fronteras[35].

En 2017, se deja en un segundo plano el interés por coadyuvar en la reducción de la mortalidad infantil y se pone mayor énfasis en la promoción de la salud y en cuidado de los infantes, con lo que se atienden las indicaciones de la evaluación relativas al necesario robustecimiento del problema a atender, no sólo para tener indicadores más claros de seguimiento, sino para fortalecer la relación causa-efecto sobre la que se sostiene.

[35] El programa, por su importancia se ha replicado en otras entidades, como Sinaloa, Chihuahua, Michoacán, Tlaxcala, Durango, Chiapas, Tabasco, Nuevo León y Quintana Roo.

El contenido del diagnóstico que se presenta en las ROP, sintetiza ese interés, donde se expone la necesidad de atender los factores que pueden repercutir en el desarrollo de las niñas y niños y limitar su desarrollo integral, entre los que destacan la falta de recursos económicos para acceder a artículos básicos de cuidado y protección de los menores; la falta de información sobre los cuidados infantiles, la promoción a la salud y el ejercicio de sus derechos; y, el acceso a servicios de salud de primer nivel que puede ayudar a detectar a tiempo, enfermedades del aparato respiratorio, infecciones, deficiencias nutricionales, o signos de discapacidad.

Se enfatiza en la necesidad de generar condiciones para que las niñas y niños de la Ciudad de México, cuenten con un espacio seguro y propio al nacer, y que se fomente el vínculo afectivo con su familia, la lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses de edad, la promoción a la salud y los cuidados infantiles.

Se hace patente el interés del gobierno de la Ciudad, por impulsar el desarrollo intelectual, emocional, social y moral de las niñas y niños que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, a quienes se les debe proporcionar las condiciones para gozar, durante un periodo largo de su vida de un vínculo afectivo fuerte, cercano, reciproco y estable, desde su nacimiento, que se puede iniciar con la lactancia materna, que de manera adicional, fomenta también el desarrollo sensorial y cognitivo y les protege de enfermedades infecciosas y crónicas.

Esta preocupación llevó a considerar la importancia del periodo perinatal, y precisar la semana 22 de gestación en que se inicia, de acuerdo a las recomendaciones de la OMS, periodo a partir del cual, las futuras madres y derechohabientes del programa, pueden acceder a los servicios de salud y tener un seguimiento que redunde en beneficio de sus hijas e hijos.

A partir de esa semana, las futuras madres, pueden recibir información relativa a los cuidados infantiles desde el nacimiento, además de impulsar sus habilidades para estimular el desarrollo de sus hijas e hijos, y limitar los riesgos de enfermedades.

Se pone especial atención a la etapa de prevención de enfermedades, con frecuencia limitada por la situación de vulnerabilidad de las familias de los infantes, pero que representa una prioridad del gobierno, como un mecanismo específico para promover el respeto y la promoción de los derechos de las niñas y niños de la ciudad.

El programa asume como reto, el incremento en el acceso y la calidad de los servicios públicos para la salud y desarrollo social, así como la potencialización de las capacidades de las familias durante los primeros años de vida de los recién nacidos, para coadyuvar en su desarrollo y bienestar.

La revisión de la relación causa-efecto, sobre la que se sostiene el programa, interviene también en los aspectos fundamentales en la planeación, desde la perspectiva del Marco Lógico, los cuales también fueron reformulados, y ello,

puede reconocerse como un efecto de la evaluación y de la disponibilidad del DIF CDMX para considerar sus resultados.

Es obligación de todas las dependencias que tiene bajo su responsabilidad la operación de programas sociales, revisar de manera anual las Reglas de Operación, a fin de hacer ajustes relacionados con la población potencial, objetivo y beneficiaria; con la línea de base; además de las metas y los alcances, entre otras cosas, de acuerdo a los lineamientos emitidos por EVALÚA; pero ello no necesariamente lleva a la revisión de sus objetivos, ni a la formulación de una Ley.

La Ley de Cunas CDMX, garantiza el derecho de las niñas y los niños al pleno desarrollo desde su nacimiento y asigna responsabilidades al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, para lograr que durante su niñez y adolescencia ejerzan sus derechos humanos plenamente.

Bajo estas consideraciones, es posible señalar que el caso aquí reseñado, puede considerarse como paradigmático sobre las ventajas de realizar una evaluación de diseño a un programa social, que recién está iniciando, con lo que plantea la pertinencia de poner en marcha este tipo de acciones para casos similares, siempre en beneficio de la planeación de la política pública.

7. REFLEXIÓN FINAL

En el ámbito de la planeación, la evaluación no es una proceso distanciado de la ejecución de un programa social, sino que se reconoce como un componente integrada a la gestión social, en este caso, en que están presentes, la organización, la administración presupuestaria, la dirección, el control, y los recursos humanos, entre los principales, todas estos mecanismos se realimentan mutuamente y, más allá de sus lógicas y tiempos diferentes, están ligadas por una articulación permanente.

Se considera exitosa, si proporciona elementos que ayuden a mejorar las condiciones iniciales que dieron origen al programa y aunque es importante que integre todos los ciclos involucrados en su operación, al concentrarse en el diseño, sus resultados afectan todos los momentos que se conjuntan para cumplir sus objetivos.

También una evaluación se concibe como exitosa si genera aprendizajes y conocimientos nuevos relativos a la naturaleza del objeto en que pretende intervenir el programa social o el problema y la causas que lo provocan, además de que su puesta en marcha siempre puede apoyar la rendición de cuentas

El desarrollo de la evaluación y la pertinencia o utilidad de sus resultados, no puede ser abordada sin atender el marco institucional en el que se desenvuelven las políticas, los programas y los proyectos, puesto que es allí, donde se nota la voluntad de desarrollar y aprovechar estos aprendizajes y conocimientos, tanto en los niveles estratégicos de toma de decisión, como en los niveles operativos.

En ese sentido, cobra pertinencia destacar el interés del gobierno de la Ciudad, por dar a EVALÚA, un papel protagónico en la política social, y reconocer que sus funciones sustantivas coadyuvan a la mejora de los programas sociales, dejando de lado aspectos relacionados con las sanciones y las penalizaciones.

Sobre este punto, hay que señalar, que los resultados de las evaluaciones no cambian de manera automática el estado de cosas, además de la voluntad de quienes se encargan de tomar las decisiones, se requiere contar con un medio ambiente, con características sociales, políticas, culturales y económicas propicias.

Si bien es cierto que sus resultados permiten a los encargados de la gestión centrar la atención en el cumplimiento de los objetivos perseguidos y de la ejecución; a quienes tienen responsabilidades en el ámbito de la conducción de la política también les es útil, que pueden aprovechar los resultados de este ejercicio para asumir sus responsabilidades y mejorar su presencia en su ámbito de acción; como ya se mencionó, los factores contextuales juegan un papel preponderante.

En esta lógica, es menester considerar el peso de las condiciones políticas en el uso de los resultados para la evaluación para la mejora, y sobre todo en las personas que tiene bajo su responsabilidad la toma de decisiones.

Cuando los resultados de la evaluación involucran un cambio en la ruta del programa, debe considerarse si ello impacta en el rumbo de la política social, de manera que se hace necesario un análisis en prospectiva sobre la factibilidad de su aplicación.

También es necesario contemplar las condiciones económicas, ya que es posible que un cambio en la estrategia de intervención propuesta, a partir de la evaluación, requiera de la asignación de recursos financieros, que en ese momento no es posible atender.

La complejidad es evidente, pero la pertinencia de este tipo de ejercicios, con una metodología rigurosa, siempre genera nuevos conocimientos tendientes a la mejora de la planeación y operación de la política social, y se constituye en una vía que todos los gobiernos responsables de la ejecución de programas sociales asumen nuevos retos.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Alejandro. (2009) La mortalidad infantil y la mortalidad materna en el siglo XXI, en Papeles de Población No. 61, julio-septiembre, CIEAP/UAEM.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000) Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal Publicada, 23 de mayo del 2000. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

_____, (2009) Ley de Salud del Distrito Federal, 17 de septiembre de 2009.

Gaceta Oficial del Distrito Federal.

_____, (2013) Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal, 30 de abril de 2013. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2017) Ley de Cunas CDMX. Disponible en www.aldf.gob.mx/archivo-a00ba04e99e00119797080cbefc4a7dc.pdf, consultado el 30 de marzo de 2017.

Bobadilla, José Luis y Langer Ana, (1990) La mortalidad infantil en México: un fenómeno en transición, en Revista Mexicana de Sociología, V. 52, No. 1, IIS-UNAM.

Bouquet, R. I. y Pachajoa L. Alejandro (2009) Pautas, prácticas y creencias acerca de crianza... ayer y hoy, en LIBERABIT, V. 15, No.2, Fundación Universitaria Los Libertadores, Lima.

Cámara de Diputados (1984). Ley General de Salud, 7 de febrero de 1984. Diario Oficial de la Federación.

CONEVAL (2010) Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, 16 de junio de 2010. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf, consultado el 5 de septiembre de 2016.

DIF-DF (2016) Reglas de Operación del Programa de Promoción a la Salud, Asistencia Social, Fomento al Apego y Protección, de las Madres a sus Niñas y Niños desde su Nacimiento Cunas CDMX, 29 de enero de 2016. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Nº 270 Tomo III.

_____, (2017) Reglas de Operación del Programa de Promoción a la Salud, Asistencia Social, Fomento al Apego y Protección, de las Madres a sus Niñas y Niños desde su Nacimiento Cunas CDMX, 31de enero de 2017. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Nº 255. Tomo III. Decima Novena Época.

EVALÚA DF (2011) Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal. México, DF, 2011. Disponible en: http://www.evalua.cdmx.gob.mx/files/indice/ind_inf.pdf, consultado el 28 de agosto de 2016.

Gobierno del Distrito Federal (2007) Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 21 de septiembre 2007. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

_____, (2013) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Ciudad de México 2013.

_____, (2014) Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, 21 de octubre de 2014. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Gómez de León C., José y Partida B., Virgilio, (2001) "Niveles, tendencias y diferenciales de la mortalidad" en La Población de México, FCE-CONAPO, México.

INEGI (2014a) Estadísticas de Mortalidad, México. Disponible en: www.inegi.org.mx, consultado el 1 de septiembre de 2016.
Moneta, María Eugenia, (2014) "Apego y pérdida: redescubriendo a John Bowlby" en Revista Chilena de Pediatría, mayo-junio, V. 85, Núm. 3
Navari, Carlos A. (2003) "Síndrome de muerte súbita del lactante" en Cuadernos de Medicina Forense. Año 1, Nº2, Argentina.
Oates, John (2007) Relaciones de apego, The Open University, Reino Unido
OMS (2016) Recomendaciones de la OMS sobre atención prenatal para una experiencia positiva del embarazo. Disponible en: https://goo.gl/uq7Kmm, consultado el 20 de noviembre de 2016.
Ortegón Edgar, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto (2005) Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Manuales No. 42, ONU-CEPAL, Santiago de Chile.
Sánchez Ruiz, Javier. (2016) Prevención del síndrome de la muerte súbita del lactante. Consultado el 20 de julio de 2016. Disponible en: www.aepap.org/
Trenchi, Natalia (2011) ¿Mucho, poquito o nada? Guía sobre pautas de crianza para niños y niñas de 0 a 5 años de edad, UNICEF, Uruguay.
UNICEF (2006). Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: www.un.org/es/events/childrenday, consultado el 14 de agosto de 2016.
UNICEF-KALEIDOS (2012) Desarrollo emocional. Clave para la primera infancia, Argentina.

CAPÍTULO 14

LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES ENFOCADOS A LA PRIMERA INFANCIA: EL CASO DEL PROGRAMA BEBÉ SEGURO

Eréndira Viveros Ballesteros
Consejera Ciudadana Integrante del Comité de Evaluación
y Recomendaciones de Evalúa-CDMX.

Andrea Romero Mojica
Evaluadora externa, integrante del Directorio de Evaluadores
Externos de Evalúa-CDMX

Karla Ivonne Chávez Álvarez
Directora de Evaluación del Consejo de Evaluación del Desarrollo
Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX)

1. INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Las políticas públicas representan una serie de acuerdos entre la sociedad civil y el Estado encaminadas a promover los derechos que, como sujetos, tenemos que satisfacer así las necesidades básicas. En este sentido, el Gobierno de la Ciudad de México convencido de que los programas sociales contribuyen a disminuir o nulificar los problemas atribuibles a diversos factores que se presentan en algunos sectores de la sociedad, los incorpora en el marco de las políticas públicas que atienden directamente situaciones difíciles de resolver para las familias de la Ciudad de México.

Uno de los problemas de mayor importancia que, sin duda alguna, aqueja a

una parte importante de la sociedad de la Ciudad de México es la pobreza extrema, entendida como la falta de recursos económicos para solventar las necesidades básicas (vivienda digna, vestido, alimentación), CONEVAL (2017). Los recursos insuficientes y la falta de información han conducido a las familias a adquirir en el mejor de los casos, hábitos alimenticios que les perjudica su salud y en un escenario más complejo, debido a esta carencia, el acceso a la alimentación es nulo. Al respecto, y con base en información obtenida de UNICEF (2013), más de un tercio de las muertes de niñas y niños que ocurren todos los años a nivel mundial se atribuyen a la mala nutrición y, concretamente a la desnutrición, la cual debilita la resistencia del organismo ante las enfermedades.

La malnutrición afecta el desarrollo físico y mental de niñas y niños, sobre todo si la padecen durante los dos primeros años de vida, al grado de que la afectación pueda ser irreversible e incluso mantenerse durante el resto de sus vidas, poniendo así en riesgo la posibilidad de una vida digna.

Ante esta situación, el gobierno de la Ciudad de México identificó la necesidad de garantizar el acceso a la alimentación, como un elemento fundamental en el aseguramiento de la vida y de un desarrollo digno, dado que es uno de los problemas graves que viven las familias citadinas. De manera particular la preocupación se centró en apoyar a aquellas que tuvieran hijos lactantes, en virtud de la relevancia que la etapa infantil inicial tiene para el desarrollo de las personas durante el resto de su vida. Con atención a esto, se pretendía contribuir a la prevención de una mala alimentación en niñas y niños con edad de entre 0 y 12 meses de la Ciudad de México.

Esta iniciativa se apoya en un marco internacional legal muy robusto el cual obliga al Estado al cumplimiento de las garantías de los derechos fundamentales de niñas y niños del país y en el marco de las políticas públicas orientadas a la atención de problemas que afectan seriamente a sectores de población en situación de vulnerabilidad.

En el año 2015 se pone en marcha "Bebé Seguro" como una acción institucional operada por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, para brindar apoyo a las madres que tienen lactantes menores de 12 meses, que contribuyera al desarrollo de un sector poblacional que no había sido atendido con anterioridad. Por la relevancia de su acción, para el ejercicio fiscal 2016 se transforma en Programa Social diseñado para prevenir una mala nutrición en menores de 12 meses a causa de carencia por acceso a la alimentación.

Este programa forma parte de las intervenciones integrales que a favor de la infancia se llevan a cabo en la Ciudad de México, haciendo sinergia con los propósitos de otro programa social en operación en el año 2016 denominado Programa de Promoción a la Salud, Asistencia Social, Fomento al Apego y Protección, de las Madres a sus Niñas y Niños desde su Nacimiento "Cunas CDMX, el cual apoya a las familias con hijos de entre 0 y 2 meses de edad. Este programa social enfocado a la primera infancia, basado en la necesidad de atender la salud de la madre y

por otra parte reducir la mortalidad, de ahí que se otorga a las madres paquetes de maternidad a mujeres embarazadas y recién nacidos, residentes preferentemente, en zonas vulnerables de las 16 delegaciones de la Ciudad de México. En consecuencia, o seguimiento a este Programa, se pensó en atender el desarrollo de los niños durante los primeros años de vida, desde su concepción hasta los 2 años. Esto en congruencia a una política a nivel mundial relacionada con el fomento de la lactancia materna, en la que el Gobierno de la Ciudad de México observa una posible área de oportunidad para atender a la población que se encuentra en el periodo en el que es necesaria este tipo de alimentación.

2. ACCIONES DE BEBÉ SEGURO

Las acciones sociales implicadas en "Bebé Seguro" se concretaban inicialmente en dos estrategias principales:

- Otorgar un apoyo económico mensual de $ 400.00 mediante una tarjeta electrónica a la madre, padre o adulto responsable del menor, mismo que podría ser utilizado para adquirir prioritariamente productos alimenticios básicos necesarios para el adecuado desarrollo de la niña o el niño.
- Proporcionar información indispensable a la madre, padre o adulto responsable, sobre la alimentación y otros cuidados de las y los menores de 12 meses para asegurar su óptimo desarrollo físico y mental, haciendo énfasis en fortalecer los conocimientos sobre la importancia de la lactancia materna durante el primer año de vida.

Ambas acciones representaron un apoyo significativo para las madres o padres con menores de entre 0 y 12 meses de edad. En consecuencia, en un corto periodo de tres meses aproximadamente, se consideró oportuno fortalecer estas acciones y transitar de la implementación de actividades aisladas y con plazos de operatividad finitos, a acciones sistemáticas insertas en un Programa Social, cuyo propósito estuviera claramente orientado a la atención de un problema endémico en México. Este problema, al estar derivado de la marginación social y rezago, como es la malnutrición en niñas y niños durante los primeros dos años de vida, representaría una oportunidad de atacar el problema del derecho a una alimentación que promueva el desarrollo adecuado de los infantes.

Transitar de la acción social al Programa Social dada la visión a corto, mediano y largo plazo que caracteriza a este último, permitió garantizar que las acciones que lo componen incidieran de forma más profunda en un periodo con mayor amplitud en el problema a combatir. Es así como se crea el Programa "Bebé Seguro", con el objetivo primordial de contribuir a mejorar la nutrición de 7,500 niños y niñas de entre 0 y 12 meses de edad que viven en la CDMX y que carecen de acceso a una adecuada alimentación, enfocándose claramente en

garantizar su seguridad alimentaria en su primer año de vida.

De esta manera, la transición favoreció también al cumplimiento de la obligación legal de garantizar el derecho Constitucional de todas y todos los Ciudadanos a tener acceso a la salud y a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad por parte del Gobierno de la Ciudad de México al poner en marcha diversas acciones y programas sociales orientados a la mejora nutricional de todos los habitantes. El programa "Bebé Seguro" surge como parte de esta serie de acciones que buscan precisamente contribuir al aseguramiento de una alimentación adecuada y con ello propiciar la mejora en la calidad de vida de un segmento de la población infantil capitalina en condiciones de vulnerabilidad social que no había sido atendida anteriormente.

En lo que respecta a la CDMX, la política social del gobierno se enfoca en los principios de Universalidad, Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social, Justicia Distributiva, Diversidad, Integralidad, Territorialidad, Exigibilidad, Participación, Transparencia y Efectividad (Sistema de Información de Desarrollo Social, 2016). En ese sentido, el Programa Bebé Seguro CDMX 2016 se genera como consecuencia de estos principios y, en particular, en concordancia con el marco legal de la CDMX, específicamente con los siguientes elementos (Reglas de Operación del Programa Bebé Seguro, 2016):

- El Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como el Estado debe garantizarla.
- La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en su Artículo 1 fracción I, donde se indica que *Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal con la responsabilidad social del Estado de asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la Ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;* fracción II, que se deberá *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;
- La Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal protege, reconoce y garantiza el desarrollo físico, mental, emocional y social de las niñas y los niños en primera infancia, a fin de propiciar su pleno e integral desarrollo, que les permita una mayor movilidad en el aspecto social, económico y cultural, contribuyendo a una mejor calidad de vida; y en su Artículo 2, reconoce que el Interés Superior del Niño: implica dar prioridad al bienestar de las niñas y los niños en su primera infancia ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio, así como el reconocimiento de su vulnerabilidad, por la etapa de edad en que se encuentra y la necesidad de una acción concertada de la autoridad para su cuidado; en su Artículo 4, señala que la Administración

Pública del Distrito Federal, promoverá, respetará, protegerá y garantizará, la atención integral de las niñas y los niños en primera infancia, realizando acciones, programas, y estrategias que comprendan el conjunto de actividades planificadas, continuas y permanentes de carácter público, programático y social encaminadas a asegurarle que el entorno en el que transcurre su vida sea adecuado. La atención integral deberá incluir los ejes siguientes: desarrollo físico, salud, nutrición, desarrollo cognitivo psicosocial, protección y cuidado, los cuales tendrán como objetivo promover el desarrollo de las niñas y los niños durante la primera infancia y se articulará por medio de la política pública en la materia; que el DIF-DF dará a conocer los derechos y servicios de atención integral que preste la Administración Pública y que serán señalados en la Cartilla de Servicios, con la finalidad de garantizar el acceso a las acciones, programas y servicios derivados de la política integral; De la misma forma, conformar el Sistema de Protección de los Derechos de la Infancia en la CDMX , en cumplimiento de la Ley.

- La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal indica que "*…establecen las actividades estratégicas prioritarias para el desarrollo a la seguridad alimentaria y nutricional, y se garantiza el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del Distrito Federal". [1]* En las disposiciones de esta Ley se contempla que "*El Sistema para la seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal [2], incluye la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, diseño, toma de decisiones, programación, ejecución de acciones, evaluación y actualización, de las políticas y acciones que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional de la población".* En el artículo 6º de esta misma Ley una alimentación correcta, se define como "*la dieta que de acuerdo con las necesidades específicas de las diferentes etapas de la vida, promueve en los niños y las niñas, el crecimiento y el desarrollo adecuados y en los adultos permite conservar o alcanzar el peso esperado para la talla y previene el desarrollo de enfermedades".*
- Dentro de la Canasta Normativa Alimentaria, definida por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, está considerada dentro de los diez grupos de edad para las referencias de consumo dietético para ambos sexos la población de 0 a 6 meses y de 7 a 12 meses.
- El Programa General de desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, ha establecido el Área de Oportunidad 6, Alimentación, y sus objetivos son: 1. *Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición, en particular en función del origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras, de las personas*; 2. *Consolidar una*

estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto; 3. Fomentar el desarrollo rural y la agricultura sustentable a pequeña escala en el Distrito Federal. De los cuales derivan las siguientes Metas: Incrementar el acceso a alimentos nutritivos, balanceados y de buena calidad por parte de la población del Distrito Federal; *Disminuir los índices de desnutrición, obesidad y desequilibrios alimentarios de la población del Distrito Federal; Aumentar el conocimiento y las competencias del cuidado de la salud y la alimentación, especialmente en las personas en riesgo de malnutrición.*

- El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el apartado 2.2. que se refiere a Los Derechos Humanos en el marco nacional y local, establece como derecho de los niños y las niñas a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación.
- El Capítulo 23. Derechos de la infancia del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal**,** establece en su Objetivo General, *Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de la infancia que habita y transita en la Ciudad de México.*
- Como parte de las acciones de la Políticas de Desarrollo Social, en el marco del Acuerdo por el que se ordena la creación del "Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, en el cual se establece que se conjuntarán esfuerzos para contribuir a garantizar el acceso al derecho a la alimentación, y mejorar la calidad de vida de las personas con carencia alimentaria.
- La Ley de Salud para el Distrito Federal (1987) plantea en su Artículo 2. que el derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades: I) El bienestar físico y mental del hombre para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; II) La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana; III) La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social; IV) La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud; V) El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población; VI) El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud; En su artículo 5, fracción V, la atención materno infantil;

Bajo el marco legal descrito, así como a partir de la necesidad de atención a la malnutrición infantil en las zonas marginadas de la CDMX, como parte

de las políticas sociales del Gobierno de la CDMX, el Programa Bebé Seguro CDMX, en su fase piloto (comprendida en el año 2015), se enfocó en atender la preocupación alimentaria de los niños menores a 12 meses de edad. Frente a esto, el objetivo general del Programa se encamina a contribuir a mejorar la nutrición de 7,500 menores de 12 meses de edad con carencia por acceso a la alimentación, nacidos y residentes de la CDMX y que estén ubicados en las colonias de muy bajo, bajo y medio IDS, a través de la entrega de un monto mensual fijo que puede ser utilizada para la compra de productos alimenticios. Asimismo, se proporciona información alimentaria a la madre, padre y/o responsable de los menores de 12 meses, con la finalidad de orientar y con ello reducir la mala nutrición en los beneficiarios.

3. LA IMPLEMENTACIÓN DE BEBÉ SEGURO COMO PROGRAMA SOCIAL

La operación de "Bebé Seguro" como programa social, implicó el desarrollo de un diseño con línea de base, reglas de operación, que incluyen la identificación del problema a atender y su magnitud, identificación de la población potencial, objetivo y aquella que a través de las metas físicas establece la población a la que es posible dar cobertura, así como las líneas prospectivas de los resultados esperados.

En alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018, las reglas de operación del Programa Bebé Seguro CDMX atienden el área de oportunidad referida a la alimentación, cuyas líneas de acción se encaminan a promover que las mujeres en condición de vulnerabilidad tengan acceso a programas que mejoren la alimentación de su familia y asegurar que las mujeres de escasos recursos tengan acceso a la nutrición adecuada durante la lactancia.

Ahora bien, dada la magnitud del problema que representa la delimitación de beneficiarios de un Programa Social, Bebé Seguro se basó en la información generada en la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, la cual reporta que el total de menores en la CDMX se estima en 102,502, número que representa a la población potencial del Programa Bebé Seguro. De forma particular, la población en la CDMX que presenta carencia por acceso a la alimentación, de acuerdo con lo establecido en el diagnóstico de las Reglas de Operación, es de 1,031,502, de los cuales 20,780 son niños y niñas de 0 a 12 meses. Alrededor de 2% de la población de menores de 12 meses vive en condiciones de inseguridad alimentaria severa y moderada definidas por CONEVAL (Reglas de operación del programa Bebé Seguro CDMX, 2016).[36] Esta información permitió establecer a la pobla-

[36] La inseguridad alimentaria (IA) se define como la condición que resulta de un acceso incierto o nulo a alimentos nutricionalmente adecuados y socialmente aceptables. Vega (2014)

ción beneficiaria, la cual se estimó en 7,500 menores de 12 meses, habitantes de la CDMX, que presentan mala nutrición y que habitan en colonias de muy bajo, bajo y medio Índice de Desarrollo Social (IDS).

El Programa social "Bebé Seguro" abona favorablemente al fortalecimiento de la política pública en atención a la infancia pues con todo y que la línea de acción en la que se sustenta ha sido eje para el desarrollo de otros programas sociales, éste impacta en una población a la que no sólo no había sido atendida, sino que justamente el Programa se enfoca a contribuir a que niñas y niños en sus primeros dos años de vida tengan acceso a una alimentación adecuada y al mismo tiempo fomenta la lactancia materna como el mejor medio de nutrición a los menores de entre cero y doce meses de edad.

4. LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA BEBÉ SEGURO

Si bien la elaboración de las Reglas de Operación y diseño del programa consideró información relevante acerca del problema de la malnutrición y sus fundamentos teóricos eran suficientes para la implementación del programa, a principios de 2016 se consideró necesario llevar a cabo una evaluación externa del diseño del Programa a cargo del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México. La evaluación permitiría identificar el grado de congruencia entre el Programa y los objetivos y principios de la política de desarrollo social establecidos en la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México y determinar en qué medida son consistentes, eficaces y eficientes para alcanzar los fines que se proponen en pro del bienestar objetivo y el goce efectivo de los derechos.

La evaluación consideró el alcance de cuatro objetivos específicos:

1. Analizar la justificación de la existencia del programa y su atención a problemáticas identificadas.
2. Evaluar la articulación del programa con los instrumentos de planeación nacional, local y sectorial del desarrollo social.
3. Evaluar el cumplimiento de la normatividad a partir del diseño del programa.
4. Identificar sinergias, complementariedades y/o coincidencias con otras acciones y programas sociales implementados en la Ciudad de México.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos que la evaluación externa buscaba, las fases de trabajo e instrumentos y medios de obtención de información utilizados se fundamentaron en la Metodología de Marco Lógico para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005: 13). Es una metodología que resalta el cumplimiento de objetivos, valorando el diseño de los programas.

En ese sentido, para llevar a cabo la evaluación de diseño, se consideraron los siguientes rubros de análisis:

1. *Análisis de involucrados*. La valoración de los beneficios del programa se realizó en función de este análisis, el cual implicó identificar claramente a todas las personas beneficiadas de forma directa e indirecta, así como sus intereses y capacidad de participación.
2. *Análisis del problema*. La parte nodal de cualquier proyecto implica la problemática que se desea atender, por lo que este análisis resultó crucial en el proceso de evaluación. Implicó la identificación del problema principal y sus consecuencias principales a efecto de diseñar un árbol de problemas.
3. *Análisis de objetivos*. Los objetivos representan la situación futura a la que se desea llegar, lo que pretenden es marcar una ruta particular para resolver las dificultades establecidas en el árbol de problemas. Aquí se identificó la congruencia entre los objetivos planteados y las acciones que se proponen para cumplirlos.
4. *Identificación de soluciones al problema*. Implicó la identificación precisa de las soluciones que el programa emprende y su relación con los problemas y objetivos de las cuales se desprenden. Cuando se utiliza este modelo con fines de diseño e implementación de un programa, se realiza un juicio de las posibles alternativas de solución para la selección de aquella que se considere idónea, en función de la pertinencia y eficacia esperada. En el caso de la evaluación, el análisis de la identificación de soluciones al problema incluyó la pertinencia y la eficacia de las acciones establecidas en el programa piloto.

El análisis de los cuatro rubros descritos permitió identificar, bajo diversas aristas, la consistencia, eficacia y eficiencia de los objetivos del proyecto, que condujo a la esquematización del Programa. Su consistencia interna se observó con relación al acercamiento que existe entre el problema que pretende atender, sus objetivos y las acciones con fines de atender la malnutrición infantil en la CDMX. Dicha información permitió concluir la evaluación con una matriz de Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades, con el fin de sintetizar las propuestas de mejoramiento del Programa Bebé Seguro CDMX 2016.

El primer punto se desarrolló mediante la revisión de estadísticas oficiales en lo que respecta a la situación nutricional de la primera infancia en la Ciudad de México y el análisis de las causas teóricas respecto a las condiciones sociales que generan este tipo de problemáticas y se contrastó con el marco teórico y la justificación del programa. Se realizó trabajo de gabinete centrado en la revisión de cifras oficiales del Estado mexicano y de la Ciudad de México relacionadas con la salud infantil, en particular aquella con un vínculo estrecho con

elementos nutricionales. La revisión de la teoría asociada al tema permitió establecer una articulación lógica entre los problemas registrados y los posteriores objetivos y acciones concretas que determinan la coherencia y pertinencia del diseño del programa en cuestión.

El análisis del problema consideró un acercamiento con los involucrados, lo cual implicó hacer una caracterización de los beneficiarios potenciales a través de estadísticas de población en situación vulnerable, natalidad y condiciones alimentarias en la Ciudad de México. Así, las cifras obtenidas permitieron delimitar el universo de posibles beneficiarios, e incluso beneficiarios indirectos.

Esta labor requirió también de la puesta en marcha de la técnica de grupos focales en los que participaron los beneficiarios indirectos (a madres y padres de los niños beneficiarios), con la finalidad de escuchar y documentar cuáles son los motivos e intereses de pertenecer al Programa y conocer la medida en que les resulta un beneficio lo que ofrece, las necesidades que motivan ser parte de él, así como las situaciones concretas que el Programa ha permitido mejorar.

Adicionalmente, se estableció comunicación con los responsables de administrar el Programa, en particular interesó la opinión de algunos servidores públicos que, dentro de sus responsabilidades, estuvo la determinación de acciones vinculadas con procesos específicos del programa y que aún contribuyen en ellas. Las entrevistas se dirigieron al Director Ejecutivo de Asistencia Alimentaria, al Director de Programas Comunitarios, al Subdirector Operativo de Seguimiento, Responsables del área de Orientación Alimentaria. Los servidores públicos aportaron información en torno a: justificación de la selección de las características limitativas de los beneficiarios, medios de estimación de beneficiarios entre otros. Esta información contribuyó de manera importante al análisis de los objetivos dado que permitieron conocer aspectos que se tomaron en cuenta para definir elementos clave de diseño y a partir de ello realizar un análisis para determinar la coherencia lógica entre la necesidad o problema que se busca atender y los objetivos del Programa.

Con la finalidad de obtener la mayor cantidad de información posible vinculada al diseño del Programa, se construyó un instrumento el cual fue respondido en línea por los padres, las madres y/o los responsables del cuidado del menor. Mediante el cuestionario se indagó la opinión de los beneficiarios indirectos, respecto a diversos elementos de diseño del Programa, los cuales están marcados en las Reglas de Operación. De forma complementaria se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con la finalidad de conocer la perspectiva de las madres, padres y/o responsables del cuidado de los bebés beneficiarios.

Por último, se realizó una entrevista al nutriólogo del DIF, con el propósito de conocer si el Programa realmente atiende el problema de la malnutrición

infantil en la CDMX bajo el punto de vista de un especialista en nutrición infantil.

A continuación, se muestra las etapas que conformaron el proceso de evaluación:

Tabla 1. Etapas del proceso de evaluación del Programa Bebé Seguro

Etapas de evaluación	Acción
Análisis del problema	Descripción del problema que pretende atender el Programa Bebé Seguro Elaboración del marco teórico y justificación del programa Obtención de datos estadísticos sobre nutrición (causas y condiciones sociales en la Ciudad de México)
Análisis de los involucrados	Caracterización de los beneficiarios (cifras) Descripción de intereses y problemas que el programa atiende Identificación de posibles involucrados indirectos
Análisis de los objetivos	Descripción de la ruta de solución al problema identificado Análisis de la pertinencia de la ruta establecida por el Programa en función del análisis del problema
Identificación de soluciones al problema	Análisis de pertinencia y eficacia de las acciones del programa piloto Alineación del Programa con la Política Social de la Ciudad de México
Estructura Analítica del Proyecto	Definición de la esquematización del programa Diseño de matriz FODA

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX, 2016).

Las técnicas de investigación utilizadas en el desarrollo de la evaluación externa de diseño conjuntaron posturas cuantitativas y cualitativas. Las cuantitativas contribuyeron a obtener información que pueda ser valorada a gran escala, con la posibilidad de desarrollar inferencias a toda la población de padres y madres de los bebés beneficiarios del Programa. Por su parte, las técnicas cualitativas facilitaron el conocimiento a profundidad de las características y las perspectivas de los involucrados respecto a los elementos de diseño del Programa.

La siguiente tabla resume los instrumentos aplicados, así como los objetivos de cada uno.

Tabla 2. Instrumentos aplicados y sus propósitos

Instrumento	Propósito
Cuestionario a madres, padres o responsables de los bebés	Obtener información sobre la opinión de las madres, padres o responsables de los bebés sobre el diseño del programa
Guion de entrevista a madres, padres o responsables de los bebés	Obtener información a profundidad por parte de las madres, padres y cuidadores, acerca de lo que ofrece el programa para contribuir al óptimo desarrollo de sus bebés durante el primer año de vida
Guion de entrevista Servidores públicos	Conocer elementos esenciales del origen, diseño y operación del Programa Bebé Seguro CDMX 2016, a partir de la experiencia y opinión de los servidores públicos involucrados en alguna o algunas de las etapas del Programa
Guion de entrevista a Pediatra/ nutriólogo interno	Conocer en voz de los especialistas, los cuidados alimentarios que debe tener una mujer durante el periodo de gestación y el bebé de 0 a 12 meses de vida, con el fin de valorar la pertinencia del contenido de las pláticas y videos que ofrece el Programa Bebé Seguro CDMX 2016, a las madres, los padres y cuidadores de los menores
Guion de grupo focal a madres, padres o responsables de los bebés	Conocer la experiencia y opinión de las madres, padres y cuidadores de los menores beneficiarios del Programa Bebé Seguro CDMX 2016, sobre aspectos como, el diseño, los requisitos, el funcionamiento y algunos elementos indispensables del Programa

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX, 2016).

Los instrumentos utilizados en las técnicas para recabar información que ayudaron a llevar a cabo la evaluación de diseño del Programa, permitieron realizar un análisis de fondo para ajustar algunas de las acciones y procedimientos que pudieran mejorarse a fin de ofrecerles a las madres y padres de los menores beneficiarios un servicio más eficaz y eficiente planteados desde su diseño.

En cuanto a la alineación normativa, mediante la evaluación de diseño del Programa Bebé Seguro, es posible verificar que el gobierno de la CDMX se ve bajo la responsabilidad de promover y garantizar su cumplimiento, particularmente destinando los recursos e infraestructura necesaria para ello. La implementación del Programa no solo favorece el cumplimiento de la Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal, emitida en el año 2013 la cual establece un interés superior en el niño con equidad, de tal suerte que, en la asignación de recursos públicos orientados a la atención de la niñez, tendrán preeminencia aquellos dirigidos a la primera infancia. De acuerdo con esta Ley, en la CDMX se reconoce el derecho de las niñas y niños a tener acceso a políticas, programas y servicios que favorezcan su desarrollo integral, ello implica su inclusión en actividades orientadas al desarrollo físico, a la salud, una nutrición adecuada, desarrollo psicosocial adecuado y a la protección y cuidado.

La evaluación muestra de forma muy clara la relación estrecha que el Programa Bebé Seguro CDMX 2016 guarda con relación a los derechos de los infantes de la CDMX, establecidos mediante instancias internacionales y nacionales. El Programa no se desarrolla bajo objetivos y líneas de acción que se alejen de intereses del Estado, sino que enfatiza el interés en la salud de las Niñas y los Niños en lo que respecta a su nutrición, desarrollo y aseguramiento de su supervivencia. En ese sentido, el Programa representa una acción por parte del Gobierno de la CDMX orientada al cumplimiento de las políticas sociales vigentes en la Ciudad, reguladas por las Leyes a las cuales el Gobierno local está obligado a cumplir y respetar.

Algunas de las conclusiones que se establecen a partir del ejercicio de evaluación se presentan a continuación. Para contribuir con la obligación legal de garantizar el derecho Constitucional de todas y todos los ciudadanos a tener acceso a la salud y a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el Gobierno de la Ciudad de México ha puesto en marcha diversas acciones y programas sociales orientados a la mejora nutricional de todos los habitantes.

Como parte de esta serie de acciones, se crea el Programa Bebé Seguro CDMX, precisamente con la finalidad de atender la imperiosa necesidad de asegurar el derecho a una alimentación adecuada y con ello propiciar la mejora en la calidad de vida de un segmento de la población infantil capitalina en condiciones de vulnerabilidad social que no había sido atendida con anterioridad.

En el marco en que se diseña este Programa, en donde la inseguridad alimentaria afecta seriamente a la población más vulnerable, Bebé Seguro tiene como objetivo primordial contribuir a mejorar la nutrición de 7,500 niños y niñas de entre cero y 12 meses de edad que viven en la CDMX y que carecen de acceso a una adecuada alimentación, enfocándose claramente en garantizar su seguridad alimentaria en su primer año de vida. Para concretar estas estrategias en acciones y así alcanzar los resultados esperados, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en la Ciudad de México, cotidianamente desarrolla una serie de tareas de forma organizada y eficiente, mismas que son operadas por un equipo multidisciplinario de especialistas comprometidos con esta importante y trascendente labor social.

En experiencia de quienes participaron en el proceso de diseño, planeación y creación del Programa Bebé Seguro CDMX 2016; además de aquellos que diariamente colaboran en las distintas tareas de su operación para que éste funcione de manera óptima; y también por supuesto de los beneficiarios indirectos del Programa, Bebé Seguro ha tenido una recepción positiva, en un importante número de familias que habitan en zonas de medio, bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social en la Ciudad de México.

Ante esta situación de expansión y evolución que ha tenido el Programa Bebé Seguro en un periodo relativamente breve (menor a un año), el Consejo de

Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, planteó la necesidad de realizar una Evaluación Externa sobre el Diseño del Programa Bebé Seguro CDMX 2016. En las diferentes etapas de esta evaluación y a través de las herramientas de recolección de información que se emplearon, lograron identificarse diversos elementos o factores importantes que dan cuenta de los aciertos que ha tenido el Programa desde el proceso de diseño, al mismo tiempo que se visibilizaron aspectos que se pueden mejorar o fortalecer, a fin de que el Programa Bebé Seguro tenga un mayor impacto y alcance a un número mayor de beneficiarios. A continuación, se describe información relevante del trabajo de evaluación realizado.

5. POBLACIÓN ATENDIDA

De acuerdo con las Reglas de Operación, el número de beneficiarios que se buscaba atender inicialmente era de 7,500 niños y niñas, lo que representa una cobertura con relación a la población objetivo de 36.1% considerando a los 20,780 niños y niñas menores de 12 meses que presenten carencia por acceso a la alimentación en la CDMX. Hasta julio de 2016, se había cubierto poco más de un 86% de la población beneficiaria establecida en las metas físicas, con un total de 6,479 bebés inscritos en el Programa, de los cuales el 3% pertenecían a delegaciones con un Índice de Desarrollo Social alto, el 49% con medio, 47% con bajo IDS y únicamente el 1% con muy bajo. Si se contempla que la población objetivo del Programa son quienes habitan en zonas con IDS medio, bajo y muy bajo de la CDMX, se puede observar que en los dos primeros casos (medio y bajo IDS), se está cumpliendo con lo que se planteó en un inicio, no obstante, habría que hacer un ajuste y tomar las medidas necesarias para extender la cobertura y alcanzar a atender a zonas con IDS muy bajo.

En cuanto a la edad de los bebés atendidos, las estadísticas muestran que el mayor porcentaje de niñas y niños atendidos, se encuentra entre los 6, 7 y 8 meses de edad. Tan solo el porcentaje de bebés beneficiarios con edades iguales o mayores a 8 meses representa un 53.71%, mientras que aquellos con edades entre 0 y 5 meses solo representan un 21.72%; destacando que la menor cantidad está entre los 0 y 3 meses de edad. En este aspecto es necesario hacer replanteamientos, con la finalidad de equilibrar la atención en las distintas etapas de crecimiento de los bebés entre 0 y 12 meses de edad, para que así la distribución de apoyos sea más equilibrada.

6. DIFUSIÓN

Otro elemento importante en el Programa, es la difusión, ya que a partir de las estrategias que se empleen para que éste se dé a conocer, su cobertura será mayor y se facilitará la atención a la población objetivo, es decir, personas que

vivan en zonas de medio, bajo y muy bajo IDS. De igual forma, a través de los diferentes medios que se utilizan para difundirlo, se comparte información de las actividades emergentes del propio Programa.

Con base en las estadísticas resultado de la presente evaluación, la distribución de los medios por los que los beneficiarios indirectos se enteraron del Programa es la siguiente: 34.4% se enteró a través del módulo de atención DIF; 13.4% por conocidos o familiares; 33.9% vía Internet; 3.8% por volantes y 3.8% por otro medio.

Con lo anterior se observa que el 68.3% de las madres, padres o responsables de los bebés, se enteraron del Programa por alguna de las dos principales estrategias que menciona el Director de Programas Comunitarios, por lo que la sugerencia en esta área no puede estar encaminada a un cambio o modificación de estrategias dado que los resultados la respaldan, pero sí a brindarle mayor solidez y fuerza a las empleadas actualmente, para así incrementar la incorporación de personas que viven en zonas con muy bajo IDS-CDMX.

7. INCORPORACIÓN A AL PROGRAMA BEBÉ SEGURO

Para incorporar a menores de 12 meses al Programa, sus madres, padres y/o responsables de los bebés, deben de seguir un procedimiento y presentar determinada documentación

Sobre los trámites y documentación con los que se tienen que cumplir para incorporarse al Programa Bebé Seguro, el 41.3% de las madres, padres y responsables de los menores de un año encuestados, opinan que son sencillos pero tardados, en contraste con el 41.2% quienes consideran que son sencillos y rápidos, por su parte el 10% creen que son complicados pero rápidos, y el 7.6% restante mencionan que son complicados y tardados. Partiendo de esta información, la mayor parte de los beneficiarios indirectos, es decir, el 82.5% consideran que la documentación y los trámites requeridos son sencillos, por lo que el aspecto que se sugiere fortalecer (y que, por supuesto se sabe que no es tarea sencilla, por la complejidad y naturaleza de la actividad) es lo relacionado al tema del tiempo con que se atiende, da respuesta e incorpora a los beneficiarios a este Programa.

8. APOYO ECONÓMICO

De acuerdo con lo comentado por las madres y los padres de los menores beneficiarios en las entrevistas individuales y grupos focales, la información alimentaria que se les brinda como parte del Programa les ha sido de gran utilidad para el cuidado de sus hijas e hijos, sin embargo, la principal causa por la que entraron y permanecen en Bebé Seguro, es por la ayuda económica que reciben mensualmente. Lo cual da muestra de la relevancia que tiene el Programa

dentro de la economía familiar cuando se trata de cubrir ciertas necesidades básicas de los menores.

Desde que las y los bebés menores de 12 meses son inscritos al Programa Bebé Seguro, sus padres o los adultos responsables, son informados sobre el uso que pueden dar al apoyo económico que recibirán mensualmente (el cual prioritariamente debe ser empleado para adquirir alimentos para él o la menor), no obstante, pueden existir algunas confusiones, puesto que una parte esencial de este Programa es la promoción de la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida, tiempo en el que no habría porqué comprar alimentos para las y los bebés. Derivado de esto y de las necesidades en cada hogar, un 80% de los padres y madres que participaron en los grupos focales, mencionaron utilizar el apoyo económico en diversos artículos (como: ropa, pañales, toallitas húmedas, medicamentos, etc.).

Si bien, en las reglas de operación no se establece el uso del apoyo económico en diversos artículos que requieran los menores (que no sean alimentos) como motivo de suspensión o baja definitiva del Programa, e incluso sí se deja claro que dicho apoyo es para la compra "prioritaria", no exclusiva de alimentos; se sugiere puntualizar más sobre el uso del apoyo económico mensual que padres, madres y adultos responsables le pueden dar.

Recurriendo nuevamente a las estadísticas arrojadas por la investigación, también se sugiere hacer replanteamientos en torno a que el apoyo que se otorga es para beneficiar a bebés de cero a 12 meses "nacidos" en la CDMX, lo que deja al periodo prenatal fuera de cualquier beneficio. En este mismo sentido, el Programa habla sobre la preocupación de la alimentación de la madre que, esencialmente debe de ser cuidada durante el periodo de gestación y de lactancia, situación que concretamente está ausente en el diseño y por consiguiente en la operación del Programa.

9. ORIENTACIÓN ALIMENTARIA

Proporcionar información indispensable sobre la alimentación y otros cuidados de las y los bebés para asegurar su desarrollo físico y mental, es uno de los objetivos específicos del Programa. Además de que tomar estas capacitaciones o módulos en línea y realizar los cuestionarios de evaluación, son requisitos necesarios para seguir formando parte del Programa.

En este sentido, la orientación alimentaria que se brinda a los padres, madres y adultos responsables de los menores, ha sido un elemento central en Bebé Seguro, puesto que les ha permitido adquirir o reforzar ciertos conocimientos que benefician al desarrollo de sus hijos, por lo que la participación y expectativa de las madres y padres en general ha sido positiva.

Aunque los beneficiarios indirectos han mostrado interés por mantenerse informados y por asistir a las capacitaciones, cabe señalar que de acuerdo a lo

que ellos señalan, la primera plática a la que son convocados, se llevó a cabo en el marco de la evaluación externa de diseño del Programa. Sobre la periodicidad con la que se publica información alimentaria a través de internet, ésta no es regular, y en opinión de algunas de las madres, no es tan vasta como se les había planteado en un inicio.

La cantidad de información y las vías por las que ésta se les hace llegar a los padres y adultos responsables de los beneficiarios, son elementos que, si bien en la actualidad del Programa son cuestiones operativas, sí debió de prever más detalladamente en la etapa de diseño, pues la cantidad de información con la que contaban los beneficiarios indirectos hasta el momento en que participaron en los grupos focales, no era proporcional a la que se les había mencionado en el momento de la inscripción al Programa.

Cierto es que el registro e inscripción a Bebé Seguro, se realiza vía electrónica, medio por el que también se mantiene contacto entre los beneficiarios indirectos y quienes operan actualmente el proyecto, sin embargo, aun cuando existen hoy en día muchas facilidades para que las personas tengan acceso a un equipo de cómputo con internet y que el DIF a través de los Centros de Desarrollo Comunitario apoya para que los padres y madres puedan hacer su registro por esta vía en estos lugares, no sebe de dejar de lado que en ciertas zonas de la CDMX y para ciertas personas, el acceso a estas herramientas tecnológicas puede resultar una limitante para incorporarse al Programa o bien, dar seguimiento a las actividades propias del mismo.

10. OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS INDIRECTOS

Apegándose a las Reglas de Operación del Programa, al incorporarse Bebé Seguro, los beneficiarios indirectos adquieren una serie de compromisos que tienen que cumplir para permanecer y no ser dados de baja del Programa. Entre estos compromisos destacan:

- Dar lactancia materna exclusiva, hasta los seis meses
- Informar mensualmente en la página de internet, el desarrollo físico del niño o la niña
- Tomar la capacitación o módulos en línea y realizar los cuestionarios de evaluación
- Asistir frecuentemente a las pláticas presenciales que se les convoque
- En caso de que existan cambios de domicilio, teléfono, etc. deberá informase de inmediato

Si bien, los compromisos que adquieren los beneficiarios indirectos al entrar al Programa, están planteados en cuestión de garantizar la participación activa de los mismos, se sugiere concretar esta acción, ya que al menos hasta finales

del tercer trimestre del 2016, no existía un mecanismo claro mediante el cual se pudiera registrar y monitorear el cumplimiento de dichas obligaciones, por ejemplo, garantizar que se le está dando al menor lactancia materna exclusiva en sus primeros seis meses de vida, ni tampoco se tenían evidencias claras de los reportes del desarrollo físico de la niña o el niño. Este último aspecto de mucha relevancia, para el cual es posible que se deba establecer un vínculo y articulación con la Secretaría de Salud para garantizar que se acudan a las revisiones de control mensual hasta cuando menos los 12 meses de edad.

11. APOYO DEL PROGRAMA A LA ALIMENTACIÓN DE LOS MENORES

Informar, capacitar y asesorar, así como otorgar mensualmente un apoyo económico a las madres y padres para contribuir al desarrollo integral de los menores, están directamente vinculados con el objetivo general del Programa que, como ya se vio centra su atención en mejorar la alimentación de las niñas y niños en su primer año de vida.

Durante el desarrollo de este proyecto de evaluación sobre el diseño del Programa, se encontraron evidencias que dieron cuenta del efecto positivo que tiene en la vida de quienes están inscritos en él. Fortaleciendo esta aseveración, desde la perspectiva de los beneficiarios indirectos, Bebé Seguro claramente favorece la alimentación de sus hijas e hijos, sin embargo, de acuerdo con la percepción de cada uno de ellos, el Programa influye en distintos grados; con base en la estadística, el 9.05% dicen que el Programa ayuda "poco" en la alimentación de las y los menores, el 16.72% dicen que lo hace "regular" mientras que el 74% afirman que les ayuda "mucho". Datos que permiten sustentar que, el Programa Bebé Seguro CDMX ofrece un apoyo importante a las familias en términos de contribuir a la mejora alimenticia y nutricional de sus beneficiarios.

Derivado de la evaluación externa realizada, se logró identificar en las distintas etapas diversos elementos o factores importantes que dan cuenta de los aciertos del Programa desde el proceso de diseño; al mismo tiempo se visibilizaron aspectos que pueden mejorar o fortalecer a fin de ampliar la cobertura de beneficiarios. Estos se relacionan, como se ha mostrado, con la población atendida, las estrategias de difusión del programa, la planeación de las charlas informativas que se ofrecen a las madres y padres, así como con los requisitos para formar parte del Programa y el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de los beneficiarios.

Algunos de estos aspectos se han considerado en las Reglas de Operación del Programa Bebé Seguro 2017, mismos que se complementarán a partir de las recomendaciones que se emitan por parte del Comité de Evaluación y Recomendaciones de Evalúa CDMX, como parte del proceso de vinculación con las

entidades de la administración pública de la CDMX que operan programas sociales, pero fundamentalmente a partir de la voluntad de mejora y compromiso con el desarrollo social de la población que en el DIF CDMX, existe.

12. LA EVALUACIÓN COMO CONTRIBUCIÓN A LA MEJORA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Una de los aspectos benéficos del Programa que vale la pena destacar es que a pesar de la prontitud con la que transitó de Acción Institucional a Programa Social, es que los derechohabientes indirectos del programa, es decir, los padres de los menores de doce meses de edad, expresan su satisfacción por el apoyo económico, pues en realidad sí representa un soporte importante que les permite destinar otra cantidad de dinero a la alimentación y cuidado en general de sus hijos e hijas de esta edad de alta vulnerabilidad.

Lo anterior da cuenta de que "Bebé Seguro" es un Programa social oportuno y favorable para garantizar el derecho en el acceso a la alimentación de un sector por demás importante y poco atendido. Al inicio de la operación del Programa (2015) se había considerado destinar más de 10 millones de pesos para repartir más de 4 mil tarjetas y para 2016, los recursos ascendieron a 30 millones de pesos destinados a él. A la luz de la evaluación externa realizada se identificaron algunos detalles inconsistentes en el diseño del programa, referidos a los propósitos, las estrategias de difusión y atención al derechohabiente, entre otras. Situación hasta cierto punto entendible debido al corto tiempo que se tuvo para la elaboración de las Reglas de Operación. No obstante, es importante mencionar que, con fecha de 25 de octubre de 2016, la Asamblea Legislativa (ALDF) aprobó elevar el Programa Bebé Seguro a rango de Ley, constituida por 24 artículos que describen las disposiciones de cobertura para las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad, con el objetivo de brindar los instrumentos básicos de alimentación y nutrición a los menores.

La Ley de Bebé Seguro en la CDMX, establece que su objeto es: *"contribuir a la consecución de la seguridad alimentaria y una mejor nutrición de los habitantes nacidos y que tengan su residencia en la entidad, eliminando la discriminación por razones de su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras." (Reglas de Operación del Programa Bebé Seguro, 2016).*

La Evaluación Externa del Programa Bebé Seguro, permitió identificar aspectos coherentes en su diseño, así como otros que será necesario atender, pero que de manera general todos los elementos encontrados, reivindican la intención del Gobierno para generar política pública orientada a favorecer el ejercicio de los derechos desde la primera infancia

BIBLIOGRAFÍA

Evaluación Externa de Diseño del Programa Bebé Seguro 2016.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2016). Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de enero 2106. No. 270 Tomo III, 2016.

CONEVAL. Consultado el 24 de agosto 2017 en:www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Chile: CEPAL.

UNICEF (2013). Mejorar la nutrición infantil. El imperativo para el progreso mundial que es posible lograr. Nueva York: UNICEF.

Vega-Macedo, M., Shamah-Levy, T., Peinador-Roldán, R., Méndez-Gómez H, y Melgar-Quiñónez, H. (2014). Inseguridad alimentaria y variedad de la alimentación en hogares mexicanos con niños menores de cinco años. Salud Pública de México, 56. 21-30.

CAPÍTULO 15

LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA: EL CASO DEL PROGRAMA SOCIAL COMEDORES POPULARES

José Arturo Cerón Vargas
Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.
Profesor e Investigador de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional y del Colegio de Tlaxcala A. C;
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Nivel I).

Sergio Flores González
Profesor e Investigador de la Facultad de Ingeniería de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Nivel I).

1. INTRODUCCIÓN

La alimentación es un proceso necesario para el desarrollo pleno de las capacidades del ser humano y constituye una de las necesidades prioritarias de cualquier individuo, sin embargo, en muchas ocasiones se ve limitada por cuestiones económicas y sociales que enfrenta la población. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura se considera que "El derecho a la alimentación es un derecho humano universal que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria" (FAO, 2012).

[37] Dado lo anterior, una alimentación adecuada se vuelve un derecho social imprescindible en las sociedades modernas, con la implantación de políticas públicas se fortalece el acceso, distribución, disfrute y goce de una alimentación adecuada, principalmente en las poblacionales más vulnerables.[38]

El presente documento analiza los efectos en el bienestar de los beneficios del programa comedores populares de la Ciudad de México en la seguridad alimentaria; así como los factores que más influyen en estos efectos, principalmente en el grado de satisfacción de los beneficiarios del Programa. Finalmente se analizan las fortalezas detectadas y las áreas de oportunidad que se tiene del desempeño de los citados programas estableciendo conclusiones generales y observaciones tendientes a mejorar el desempeño de tales acciones de política pública.

2. MARCO DE REFERENCIA

A pesar de la importancia que reviste el cumplimiento del derecho a la alimentación y de la voluntad de los Gobiernos por superar las barreras de acceso a una alimentación digna, la realidad es que aún existe en el mundo una proporción importante de población que queda excluida de una alimentación adecuada, marginada por no poseer los recursos necesarios para proveerse a sí mismo y su familia de alimentos adecuados y suficientes para su bienestar.[39]

---

[37] Por lo que, el acceso a una alimentación digna se constituye no sólo como un compromiso moral del Estado con sus ciudadanos, por lo que se debe de considerar los siguientes compromisos internacionales que México ha firmado sobre la alimentación: 1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 25 señala que *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación…";* 2) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su artículo 11 reconoce "*…el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia,"* incluyendo la *"…alimentación, vestido y vivienda adecuados,"* así como la adopción de "*…medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho".*

[38] La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal ubica a la alimentación como un derecho fundamental de los habitantes de la Ciudad de México y obliga al diseño de acciones de política pública, que van desde el reforzamiento del presupuesto familiar hasta la entrega directa de alimentos en cumplimiento a la "*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal*", la cual se crea con el objeto de enmarcar las acciones de política pública orientadas a "*…lograr y mantener la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal, que garantice el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable*".

[39] De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación se calcula que *"durante el período 2011-2013 había un total de 842 millones de personas - alrededor de una de cada ocho personas en el mundo-aquejadas de hambre crónica, es decir, que habitualmente no comían lo suficiente para llevar una vida activa"* (FAO, 2013). Sin embargo, los resultados por regiones son contrastantes pues mientras las regiones del

En el informe "*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo"* de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2013) se puntualiza que si bien el crecimiento económico permite incrementar los ingresos y reducir el hambre, dicha condición no es suficiente para erradicar esta problemática ya que los beneficios de un mayor crecimiento económico pueden no llegar a todos los habitantes de un país o región.

En lo que respecta a México, la misma fuente señala que en el país existe una proporción de menos del 5% de habitantes que padecen sub-alimentación (Ver Gráfica 1),[40] es decir, se encuentran limitados para adquirir alimentos suficientes equiparables a los niveles que requieren para satisfacer sus necesidades de energía alimentaria. Como se puede observar en la Gráfica 1 países como Guatemala, Paraguay, Nicaragua y Bolivia se encuentran en el extremo opuesto con porcentajes por arriba del 20%, es decir, que uno de cada 5 de sus habitantes padece la problemática.[41] De forma más puntual, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) desde 2008 ha realizado la medición de la pobreza multidimensional según la cual, […] "*una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.*

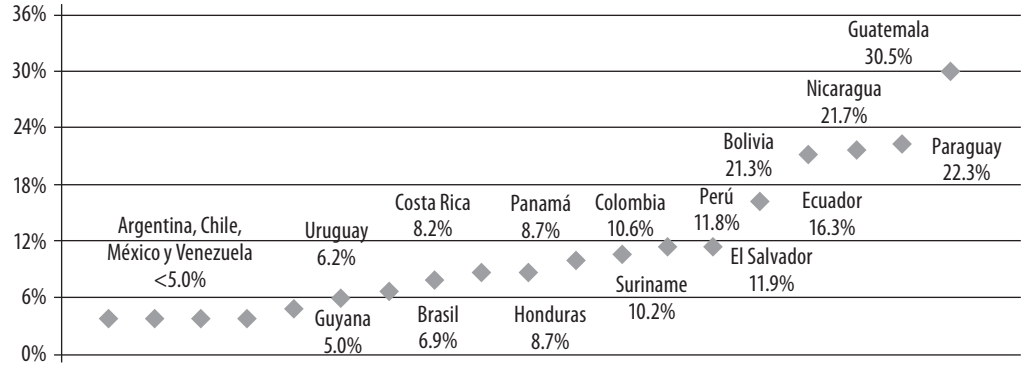
Considerando las variables del Módulo de Condiciones Socioeconómicas que se integra a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, para identificar la población con carencias se establecen criterios particulares para cada una de las dos dimensiones definidas dentro de la pobreza multidimensional tales que son: *a) Dimensión del Bienestar Económico.* En ella se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades; *b) Dimensión de los Derechos Sociales;* en la que se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados a esta dimensión (Rezago educativo, Acceso a los servicios de salud, Acceso a la seguridad social, Calidad y espacios de la vivienda, Acceso a los servicios básicos en la vivienda y el Acceso a la alimentación).

África subsahariana y septentrional, así como, Asia occidental y Asia meridional muestran estancamientos o progresos lentos y poco significativos.

[40] A diferencia de otros países en el caso de México, en el informe "*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*" (FAO 2013) no existen estimaciones de valores absolutos de la población, sino únicamente la proporción que guarda respecto al total de la población del país.

[41] Si bien la proporción existente de población con subalimentación en la región de América Latina es más alta que la nacional al ubicarse en 7.1%, aún existe un reto para México por lograr que no exista hambre entre sus habitantes.

Grafica 1. Posición relativa por Porcentaje de Población Subalimentada 2011-2013



Fuente: elaboración propia con base en los datos de "*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*" (FAO 2013).

En el Cuadro 1 se muestran los resultados de la medición de Pobreza Multidimensional del periodo 2008 a 2014 a nivel nacional donde se aprecia que para el último periodo (2012-2014) el porcentaje de población en situación de pobreza aumentó de 45.5% en 2012 a 46.2 %. Mientras que, la proporción de la población en situación de pobreza extrema disminuyó ligeramente de 9.8% en 2012 a 9.5 % en 2014.[42]

En el Cuadro 2, se presenta la evolución de la pobreza desde 2008 hasta 2014 en la Ciudad de México, en general, se puede observar que ha habido una evolución favorable en dicho periodo; algunos de los indicadores en que se ha avanzado están asociados a la dimensión de los derechos sociales, a saber de la población vulnerable por carencias sociales que disminuyó ocho puntos porcentuales entre 2008 y 2014. En el mismo sentido, para los indicadores asociados al rezago educativo y las carencias por acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, por calidad y espacios en la vivienda, a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación hubo una disminución en el porcentaje de la población que padecía dichas carencias en la Ciudad de México entre 2008 y 2014, entre las disminuciones más significativas se encuentra la carencia por acceso a los servicios de salud (16.4 puntos porcentuales) y por acceso a la seguridad social con 6.6 puntos porcentuales (Ver Cuadro 2).

[42] En tanto en el caso de las carencias sociales la mayor disminución se presentó en la Carencia por acceso a los servicios de salud (-3.4%) que pasó de 21.5% a 18.2% en el mismo periodo. Seguido de la Carencia por acceso a la seguridad social con una disminución porcentual de 2.8%.

Cuadro 1. República Mexicana: Medición de la Pobreza, 2008-2014

Indicadores	Porcentaje				Millones de personas			
Pobreza	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**
Población en situación de pobreza	44.3%	46.1%	45.5%	46.2%	49.5	52.8	53.3	55.3
Población en situación de pobreza moderada	33.7%	34.8%	35.7%	36.6%	37.6	39.8	41.8	43.9
Población en situación de pobreza extrema	10.6%	11.3%	9.8%	9.5%	11.9	13.0	11.5	11.4
Población vulnerable por carencias sociales	32.2%	28.1%	28.6%	26.3%	36.0	32.1	33.5	31.5
Población vulnerable por ingresos	4.7%	5.9%	6.2%	7.1%	5.2	6.7	7.2	8.5
Población no pobre y no vulnerable	18.7%	19.9%	19.8%	20.5%	20.9	22.8	23.2	24.6
Privación social								
Población con al menos una carencia social	76.6%	74.2%	74.1%	72.4%	85.4	85.0	86.9	86.8
Población con al menos tres carencias sociales	30.7%	28.2%	23.9%	22.1%	34.3	32.4	28.1	26.5
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	21.9%	20.7%	19.2%	18.7%	24.5	23.7	22.6	22.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4%	29.2%	21.5%	18.2%	42.8	33.5	25.3	21.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0%	60.7%	61.2%	58.5%	72.5	69.6	71.8	70.1
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7%	15.2%	13.6%	12.3%	19.7	17.4	15.9	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2%	22.9%	21.2%	21.2%	21.4	26.3	24.9	25.4
Carencia por acceso a la alimentación	21.7%	24.8%	23.3%	23.4%	24.3	28.4	27.4	28.0
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8%	19.4%	20.0%	20.6%	18.7	22.2	23.5	24.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0%	52.0%	51.6%	53.2%	54.7	59.6	60.6	63.8

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015).

Cuadro 2. Ciudad de México: Medición de la Pobreza, 2008-2014

Indicadores	Porcentaje				Miles de personas			
Pobreza	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**
Población en situación de pobreza	27.6%	28.5%	28.9%	28.4%	2,465.7	2,537.2	2,565.3	2,502.5
Población en situación de pobreza moderada	25.5%	26.4%	26.5%	26.7%	2,276.6	2,346.5	2,347.4	2,351.9
Población en situación de pobreza extrema	2.1%	2.1%	2.5%	1.7%	189.1	190.6	217.9	150.5
Población vulnerable por carencias sociales	36.0%	34.3%	32.3%	28.0%	3,215.7	3,049.1	2,867.2	2,465.5
Población vulnerable por ingresos	5.0%	5.4%	6.6%	8.0%	449.6	481.5	585.1	706.2
Población no pobre y no vulnerable	31.3%	31.7%	32.2%	35.7%	2,798.2	2,820.7	2,857.1	3,146.0
Privación social								
Población con al menos una carencia social	63.6%	62.8%	61.2%	56.3%	5,681.4	5,586.3	5,432.6	4,967.9
Población con al menos tres carencias sociales	14.6%	13.4%	9.1%	6.8%	1,307.6	1,190.4	811.1	597.3
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	10.6%	9.5%	9.2%	8.8%	948.3	847.4	813.9	779.5
Carencia por acceso a los servicios de salud	36.3%	32.5%	23.4%	19.9%	3,245.3	2,885.4	2,072.8	1,759.1
Carencia por acceso a la seguridad social	52.9%	52.4%	52.5%	46.3%	4,725.6	4,656.6	4,660.2	4,081.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	6.3%	7.6%	6.4%	5.4%	564.2	672.3	570.3	480.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3.9%	3.9%	3.0%	1.7%	352.5	348.8	270.3	145.7
Carencia por acceso a la alimentación	15.6%	15.5%	13.0%	11.7%	1,390.5	1,381.3	1,157.5	1,031.5
Bienestar								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	5.3%	6.0%	6.9%	8.2%	471.8	532.2	610.0	723.3
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	32.6%	34.0%	35.5%	36.4%	2,915.3	3,018.6	3,150.4	3,208.6

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015).

En el Cuadro 3 se presentan de forma resumida las dimensiones de la pobreza en el caso de la Ciudad de México, comparado sus resultados con el resto del país, observando que de forma general existen comportamientos similares, aunque es notorio que el porcentaje de personas con alguna carencia, por lo general, es menor en la Ciudad de México que en el resto del país, como por ejemplo el rezago educativo y el acceso a los servicios básicos en la vivienda.[43]

[43] En la Ciudad de México la proporción de población que presenta carencias se redujo en los seis indicadores asociados con las carencias sociales, mientras que en el promedio nacional no se

Cuadro 3. Comparación de los Componentes de Medición de Pobreza Nacional vs. Ciudad de México

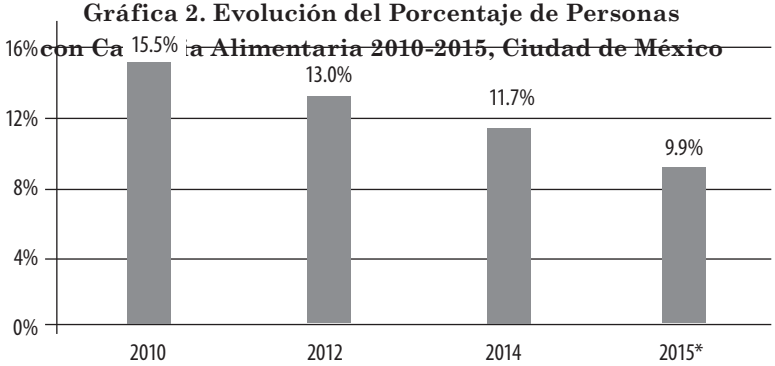
Componente/ Carencia	Nacional	Ciudad de México
Rezago educativo	Se redujo de 22.6 millones de personas (19.2%) a 22.4 millones de personas (18.7%) entre 2012 y 2014.	Se redujo 0.3% al pasar de 9.2 a 8.8% entre 2012-2014. Situación que permitió que 34 mil 400 personas abandonaran dicha situación.
Acceso a los servicios de salud	Se redujo de 25.3 millones de personas (21.5%) a 21.8 millones (18.2%) entre 2012 y 2014.	Fue el segundo componente con mejor desempeño al disminuir 3.4% al pasar de un 23.4% a un 19.9% entre 2012 y 2014; es decir, 313 mil 700 personas dejaron de tener carencia de servicios de salud.
Acceso a la seguridad social	Se redujo de 71.8 millones de personas (61.2%) a 70.1 millones (58.5%).	Fue el componente con mejor desempeño al disminuir 6.2% al pasar de un 52.5% a un 46.3% entre 2012 y 2014. Permitiendo que más de 578 mil personas dejaran tal condición de carencia.
Calidad y espacios de la vivienda	Esta carencia se redujo de 15.9 millones de personas (13.6%) a 14.8 millones (12.3%) entre 2012 y 2014.	El componente mejoró en 1% al pasar de 6.4% (en 2012) a 5.4% (en 2014); es decir, 90 mil 100 personas mejoraron la calidad y espacios de su vivienda.
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Entre 2012 y 2014 esta carencia paso de 24.9 millones de personas (21.2%) a 25.4 millones (21.2%).	Tuvo una mejoría de apenas 1.3% al disminuir de 3.0% a 1.7% el porcentaje de personas en dicha situación entre 2012 y 2014; es decir, 124 mil 600 personas más cuentan con acceso a servicios básicos en su vivienda.
Acceso a la alimentación	Aumentó de 27.4 millones de personas (23.3%) a 28.0 millones (23.4%) entre 2012 y 2014.	Tuvo un buen desempeño pues existió una disminución de 1.3% en el porcentaje con esta carencia al pasar de 13% (2012) a 11.7% (2014). En otras palabras 126 mil personas dejaron detener carencia por acceso a la alimentación.
Ingreso inferior a la línea de bienestar	Entre 2012 y 2014, la población que percibe ingresos inferiores a esta línea pasó de 60.6 millones de personas (51.6%) a 63.8 millones (53.2%).	Aumentó la proporción de personas en 0.9% en dicha condición, al pasar de 35.5% en 2012 a 36.4% en 2014. Es decir, 58 mil 200 personas se sumaron a la población con ingreso inferior a la línea de bienestar.
Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	La población con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria pasó de 23.5 millones de personas (20.0%) a 24.6 millones (20.6%) entre 2012 y 2014.	Aumentó más de un punto porcentual (1.3%) al pasar de 6.9% a 8.2%. Es decir, 113 mil 400 personas se sumaron a la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX, 2015), con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

reduce en los indicadores de "Acceso a los servicios básicos en la vivienda" y "Acceso a la alimentación".

En los cuatro indicadores en donde coincide la tendencia decreciente el porcentaje de personas que presentan dicha carencia es mayor a nivel nacional que en la Ciudad de México, tal es el caso del rezago educativo que se ubica en 18.7% a nivel nacional y 8.8% en la Ciudad de México.[44] Analizando de manera particular el caso de la carencia alimentaria, este indicador mide el grado de seguridad alimentaria de los miembros de un hogar tomando como base: la distinción entre los hogares con población menor de edad y sin ella, así como; los episodios de hambre que han padecido sus integrantes.

Gráfica 2. Evolución del Porcentaje de Personas con Carencia Alimentaria 2010-2015, Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2017.

De esta manera cada hogar puede ser clasificado como hogares con seguridad alimentaria o con inseguridad alimentaria en alguno de sus tres niveles: severo, moderado o leve. Considerando los resultados de la medición de carencias sociales 2015, en el caso de la Ciudad de México muestran una tendencia a la baja desde 2010, siendo que en ese año la proporción de personas con carencia alimentaria se ubicó en 15.5% llegando hasta 9.9% para 2015, situación que permitió que casi 280 mil abandonaran esta condición; lo que implica que el

[44] Es importante mencionar que a pesar de que la tendencia a disminuir la proporción de la población con carencia, el porcentaje de variación es menor a nivel nacional que en la Ciudad de México (CDMX); tal es el caso de la carencia de "Acceso a la seguridad social" la cual se ubica en 46.3% en la CDMX y 58.5% a nivel nacional; y presenta una disminución entre 2012 y 2014 mayor en la Ciudad de México que en el resto del país.

90% de la población tienen garantizado el acceso a la alimentación en la Ciudad de México.

Un análisis particular merece la población en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria,[45] así de acuerdo con cifras de CONEVAL en 2010 en la Ciudad de México vivían 160,608 personas en pobreza extrema con carencia alimentaria cifra que equivalía a 1.83% (dos de cada 100 personas) del total de la población habitante de la Ciudad concentrándose mayoritariamente en algunas Delegaciones (Ver Cuadro 4).[46] A partir de tal definición, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (Evalúa-CDMX) como acciones alternas a la Clasificación Funcional del Gasto del Consejo Nacional de Armonización Contable en 2008 emprendió la tarea de integrar bajo un mismo rubro las acciones de gasto social ejecutadas por la Administración Pública de la Ciudad de México.[47]

En la Gráfica 3 se puede observar la evolución del gasto social en la Ciudad de México, en términos corrientes, el cual se ha ido incrementado de forma continua desde 2005, pasando de 26 mil 54 millones de pesos a 55 mil 907 millones de pesos en 2014.[48] En el Cuadro 5 se presenta la tipología que la

---

[45] De acuerdo con la definición de CONEVAL como ya se mencionó, una persona se encuentra en pobreza extrema y carencia alimentaria cuando "*no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades*", pero además, aquella que posee carencia alimentaria pertenece al subgrupo de población con mayor vulnerabilidad, de acuerdo a la metodología de medición de la pobreza multidimensional.

[46] De acuerdo a los datos que arrojó la última medición de pobreza (2014) se tiene que dicha cifra se redujo significativamente al ubicarse en 1.2%, (103,645 personas); es decir, que casi 57 mil personas que se encontraban en dicha situación, superaron esta adversidad.

[47] La estimación incluye el presupuesto ejercido por las siguientes unidades administrativas: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, Instituto de Vivienda, Dirección General del Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel), Instituto de Asistencia e Integración Social, Instituto del Deporte, Servicios de Salud Pública, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto de Educación Media Superior, Instituto de la Juventud, Procuraduría Social, Instituto de las Mujeres, Instituto de Ciencia y Tecnología, Fideicomiso Educación Garantizada, Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, Fondo de Desarrollo Económico, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social. En las Delegaciones se consideraron las partidas presupuestales referidas a: Igualdad de género, Educación, cultura, deporte y recreación, Derecho a la salud, Cohesión social y desigualdad económica, Empleo y producción y Derecho a la vivienda. Adicionalmente, se incluyen estimaciones de subsidios al Agua y al Transporte.

[48] Analizando los programas sociales de la Ciudad de México operados en 2013 se puede observar que 1 de cada 5 programas tienen dentro de sus componentes un objetivo alimenticio. Mientras que, en segundo lugar se ubican los programas que buscan contribuir a la educación o a la salud con el 17.6% de participación cada uno. Situación con la que se evidencia la importancia de

revisión de la literatura existe sobre Programas Alimentarios.[49]

Cuadro 4. Población en Pobreza Extrema con Carencia Alimentaria en la Ciudad de México, 2010

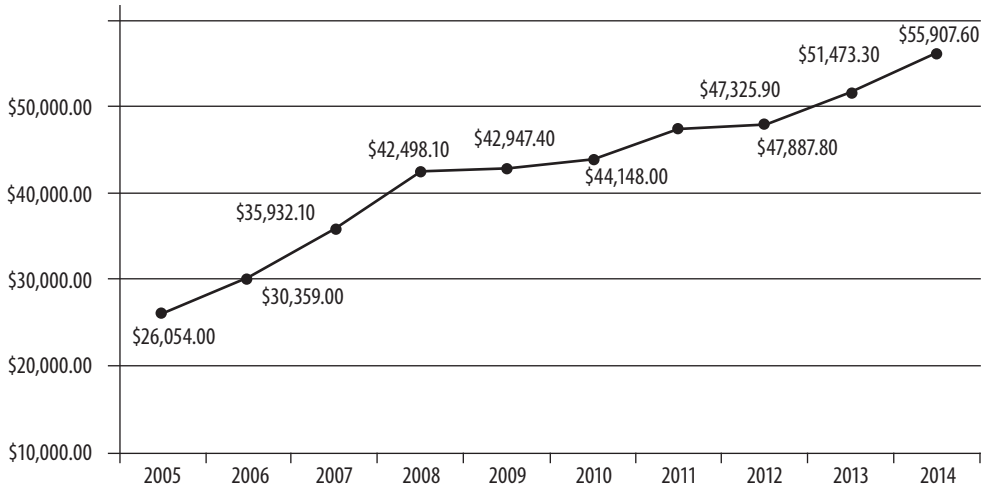
Delegación	Población pobre extrema y que también es carente por acceso a la alimentación	
	Porcentaje	Personas
Álvaro Obregón	1.9%	13,625
Azcapotzalco	0.8%	2,937
Benito Juárez	0.3%	907
Coyoacán	1.1%	6,312
Cuajimalpa de Morelos	1.3%	2,418
Cuauhtémoc	1.1%	5,334
Gustavo A. Madero	1.7%	19,957
Iztacalco	1.2%	4,793
Iztapalapa	2.8%	53,678
Magdalena Contreras	1.7%	3,942
Miguel Hidalgo	0.4%	1,249
Milpa Alta	4.9%	4,962
Tláhuac	2.9%	11,341
Tlalpan	1.8%	12,634
Venustiano Carranza	1.5%	6,601
Xochimilco	2.3%	9,920

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2017.

tal derecho como fundamentales en la vida de los ciudadanos.

[49] La tipología de los programas sociales alimentarios muestra una diversidad de modalidades de gestión y de prestación de servicios. Se puede diferenciar entre aquellos que realizan todas las funciones requeridas para la entrega de alimentos (adquisición, distribución, almacenamiento, preparación y administración), y los que recurren a la contratación de proveedores para la realización de alguna o todas las funciones señaladas. En los programas sociales confluyen diversos objetivos de carácter general, entre los que se incluyen mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza, y empoderar a los individuos y comunidades de condiciones que mejoren su actividad económica fundamental. El éxito de todo Programa depende de que se cumplan tanto los objetivos generales como los particulares, y de esta manera contribuir al logro de los objetivos de la política social.

Gráfica 3. Gasto Social del Distrito Federal 2005-2014 (millones de pesos corrientes)



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal con datos de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (2016).

Cuadro 5. Tipología de los Programas Sociales Alimentarios

Tipos de Programas Alimentarios	Meta Poblacional	Instrumento	Institucionalidad	Alcance	Objetivos
Alimentación Escolar	Familias en pobreza, poblaciones con necesidades especiales, niños en educación inicial	Raciones Alimentarias, Canastas, Cupones para alimentos	Fondos sociales (Ejemplo, Programa Desayunos Escolares coordinado por el DIF Nacionales y los Estatales; con presupuesto federal), Programas Especiales de Seguridad Alimentaria, Organizaciones No Gubernamentales	Secretarías de Desarrollo Social, Sistemas de Protección Social, Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional y DIF de las Entidades Federativas en México)	Nutrición y Educación
Alimentación a Grupos Vulnerables en Comedores Comunitarios, Públicos o Populares; ONG´S, Instituciones de Asistencia Privada	Familias en Pobreza, Poblaciones con Necesidades Especiales, Niños en Educación Inicial	Raciones Alimentarias, Canastas, Cupones para alimentos	Fondos Sociales, Programas Especiales de Seguridad Alimentaria, Organizaciones No Gubernamentales	Nacional, Local (Entidades Federativas)	Seguridad Alimentaria en ocasiones, Capital Social y Organización Comunitaria

Tipos de Programas Alimentarios	Meta Poblacional	Instrumento	Institucionalidad	Alcance	Objetivos
Alimentos por Trabajo, Educación, Capacitación	Familias en situación de Inseguridad Alimentaria	Raciones Alimentarias condicionadas a la participación en trabajos comunitarios	Programa Mundial de Alimentos en Asociadas con Entidades Públicas, Capacitación o Asistencia a la Escuela	Normalmente Regional, y Programas Focalizados	Seguridad Alimentaria, mejorar condiciones de niveles básicos de consumo, creación de activos comunitarios, Preservación del medio ambiente
Alimentación a Grupos Vulnerables en Centros de Salud de Primer Nivel de Atención	Niños menores de 2 años, madres embarazadas o gestantes	Complementos alimenticios, leche	Secretarías de Salud (Nacional o Estatales, locales), Red de atención de salud de primer nivel en los sistemas de protección social (IMSS. ISSSTE, etc.)	Nacional, local (Entidades Federativas, Municipios o Delegaciones)	Nutrición y Salud
Transferencias Monetarias Condicionadas	Familias con Niños o Madres Embarazadas o gestantes en situación de pobreza crónica	Transferencias condicionada a asistencia a controles nutricionales y de salud	Secretaría de Desarrollo Social, principalmente con financiamiento internacional	Principalmente Nacional	Nutrición, Salud y Educación
Asistencia al Fortalecimiento de la Pequeña Producción Agrícola	Pequeños Productores en Situación de Inseguridad Alimentaria	Entrega de insumos (Semillas), Créditos, Capacitación	Instituciones Públicas Sectoriales y ONG´S	Nacional, Regional, Locales (Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones)	Autoconsumo o generación de ingresos
Subsidio a los Alimentos	Familias Pobres rurales y Urbanas	Venta Subsidiada de Alimentos de Canasta Básica de los más pobres	Instituciones Públicas Sectoriales	Nacional	Nutrición

Fuente: Cohen y Franco (2005).

3. PROGRAMA DE COMEDORES POPULARES

El Gobierno de la Ciudad de México a través del Programa Comedores Populares iniciado en 2009, estableció las bases para apoyar a la población del Distrito Federal de escasos recursos que habitan en unidades de muy alta, alta y media marginación mediante la instalación de *Comedores Populares*,

los cuales proporcionan desayunos y comidas calientes a cambio de una cuota de recuperación de $10 pesos, ampliando con ello las posibilidades de acceso y goce del derecho a la alimentación y seguridad alimenticia de la población de la Ciudad de México.[50]

El Programa de Comedores Públicos tiene publicado en sus Reglas de Operación 2014 como objetivo general: "*Contribuir al ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación, mediante la instalación y operación de Comedores Populares, donde se sirvan alimentos calientes, a bajo costo, con la calidad e higiene que establece la normatividad vigente y al alcance de cualquier habitante en el Distrito Federal, preferentemente de quienes habitan en las Unidades Territoriales de Muy Bajo, Bajo o Medio Índice de Desarrollo Social, así como en aquellas zonas que tienen condiciones de pobreza y desigualdad, bajo los principios de igualdad e inclusión social*". Con base a las Reglas de Operación del Programa de Comedores Populares es operado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-CDMX).

4. METODOLOGÍA

En este apartado se presenta la metodología para el desarrollo del presente estudio, es importante mencionar que existe dentro de la literatura de análisis de política pública social una amplia gama de instrumentos utilizados con propósitos de asistencia alimentaria y nutricional. Considerando las características de los Programas Sociales Alimentarios o de Seguridad Alimentaría, se presenta la estrategia metodológica de la evaluación de resultados y satisfacción del Programa *Comedores Populares de la Ciudad de México*, mediante la aplicación sistemática de instrumentos y técnicas analíticas. Se analiza los Resultados y Satisfacción del Programa de Comedores Populares de la Ciudad de México, mediante un ejercicio de estimar efectos que se han generado hacia la población beneficiaria del Programa.

El desarrollo de los resultados del documento se centra en desarrollar los siguientes elementos de resultados del Programa:

i. Efecto en el bienestar. Se evaluará a través de la contribución del Programa de Comedores Populares de la Ciudad de México tanto en la

[50] Con respecto al espacio físico, las Reglas de Operación especifican las siguientes características para la instalación de un Comedor Popular: a) Superficie de 40 m^2 construidos en Planta Baja en su totalidad para servicio de comensales, con baño incluido, además del área de preparación de alimentos, con acceso a la calle preferentemente; b) contar con servicio de agua, luz, drenaje y no tener ningún adeudo de impuesto predial ni ninguno de los anteriores; c) presentar documentos de adquisición temporal o definitiva de la propiedad del inmueble; d) que su ubicación no se encuentre en espacios considerados de riesgo potencial (incendio, explosión, inundación, contaminación bacteriológica, física o química).

Seguridad Alimentaria de los beneficiarios (Usuarios) de los Comedores Populares, así como en los efectos en el ingreso en los hogares de los comensales del Programa.

ii. *Análisis de la satisfacción de los beneficiarios del Programa.* El análisis explicará los factores que determinan el grado de satisfacción de los comensales (beneficiarios directos del Programa de Comedores Populares de la Ciudad de México).

4.1. Diseño de la Muestra

Para analizar los determinantes que influyen en el Resultado del Programa Comedores Populares de la Ciudad de México se recurre a una muestra probabilística simple, considerando a las Delegaciones Políticas como conglomerados bien definidos y heterogéneos entre sí. El cálculo del *diseño muestral* óptimo se realiza a través de la fórmula: n=Z2*p(1-p) *m2*. Donde: *n* es el tamaño de la muestra requerido; Z el nivel de fiabilidad de 90% (equivalente a un valor estándar de 1.645); p se refiere a la prevalencia positiva y *m* el margen de error de 0.057. De esta manera, sustituyendo los valores en la fórmula se obtiene como muestra óptima necesaria la aplicación de un total de 207 cuestionarios mínimos requeridos.

Cuadro 6. Distribución de Comedores Populares a visitar, por Delegación en la Ciudad de México 214

Delegaciones	Total de comedores	Porcentaje de participación	Participación según afijacióna	Participación ajustada
Álvaro Obregón	2	2.10%	0.6	1
Azcapotzalco	1	1.10%	0.3	1
Coyoacán	5	5.30%	1.6	2
Cuajimalpa	5	5.30%	1.6	2
Cuauhtémoc	3	3.20%	1.0	1
Gustavo A. Madero	2	2.10%	0.6	1
Iztacalco	3	3.20%	1.0	1
Iztapalapa	27	28.40%	8.5	9
Magdalena Contreras	1	1.10%	0.3	1
Miguel Hidalgo	1	1.10%	0.3	1
Milpa Alta	9	9.47%	2.8	3
Tláhuac	17	17.89%	5.4	6
Tlalpan	12	12.60%	3.8	4
Venustiano Carranza	2	2.10%	0.6	1
Xochimilco	5	5.30%	1.6	2
Total general	95	100%	30	36

[a] *Se tomó como base 30 comedores (multiplicando el porcentaje de participación por*

Delegación), sin embargo, existen demarcaciones que no alcanzan un solo comedor por lo que se tomó la decisión de que por lo menos exista un comedor a visitar en cada Delegación.
[b] *La participación de cada Delegación mínimamente es con un comedor.*
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de Apoyo Alimentario del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (2014).

En el Cuadro 6 se describe la distribución de los 36 comedores considerados en la muestra para realizar el análisis de resultados y satisfacción de los beneficiarios del Programa Comedores Populares en las 16 Delegaciones de la Ciudad de México.

Cuadro 7. Comedores Populares seleccionados y número de Encuestas a aplicar Distrito Federal (2014)

Delegación	Nombre del Comedor	Clave	Total de Cuestionarios	
			Mínimos	Con un remplazo
Álvaro Obregón	Puerta Grande*	1	6	7
Azcapotzalco	La Sopita y Algo Más	2	6	7
Coyoacán	El Rincón del Búho	3	6	7
	Una Luz de Esperanza	4	5	6
Cuajimalpa	Doña Ángela	5	6	7
	El Cambio	6	5	6
Cuauhtémoc	Mami Cris**	7	6	7
Gustavo A Madero	Las Merceditas	8	6	7
Iztacalco	Vida Digna	9	6	7
Iztapalapa	Anáhuac	10	6	7
	Cilantro y Perejil	11	6	7
	Divina Providencia	12	6	7
	El Molcajete	13	6	7
	Just	14	6	7
	La Gloria	15	6	7
	Las Rosas	16	6	7
	Minas	17	6	7
	Nuestras Raíces	18	5	6
Magdalena Contreras	Una Comida con Ángel	19	6	7
Miguel Hidalgo	Brigitte	20	6	7
Milpa Alta	San Pedro	21	6	7
	Sematur	22	5	6
	Susy	23	6	7

Delegación	Nombre del Comedor	Clave	Total de Cuestionarios	
			Mínimos	Con un remplazo
Tláhuac	Ángel	24	5	6
	Aurorita	25	6	7
	Benito Quezada	26	6	7
	Del Mar	27	6	7
	Jardines del Llano	28	5	6
	Juquilitas	29	6	7
Tlalpan	Ale	30	5	6
	Buganvilias	31	6	7
	Las Mariposas	32	6	7
	Unión y Esfuerzo del Pedregal	33	6	7
Venustiano Carranza	Nuevo Sol	34	5	6
Xochimilco	Don Chabelo	35	6	7
	Joya de Vargas	36	5	6
Total			207	243

Notas: *Originalmente se programó visitar el comedor "Puerta Grande"; sin embargo, por las limitaciones detectadas en campo se decidió sustituir por "Vida Digna".
***Igualmente de forma inicial se programó el comedor "Mami Cris" el cual se sustituyó por "Durán".*
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de Apoyo Alimentario del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (2014).

En siguiente paso para la construcción del diseño muestral, se procedió a seleccionar de forma aleatoria los comedores a visitar en cada una de las 16 delegaciones de la Ciudad de México, conforme a su participación en el total de comedores existentes (Ver Cuadro 7).

5. RESULTADOS

5.1. Características Principales de la Muestra Poblacional

En el Cuadro 9 se presenta el resumen de características sociodemográficas de la muestra del Programa Comedores Populares para el presente documento. La estrategia operativa de levantamiento de información para el presente estudio, contempló la aplicación de un cuestionario específico a los usuarios que ingieren los alimentos servidos en los comedores, dicho cuestionario a través de una serie de interrogantes buscó recopilar información básica en torno a las características sociodemográficas de tales usuarios, la satisfacción específica con el programa y algunos elementos básicos de la dieta cotidiana de dicha población.

Cuadro 9. Valores Estadísticos de Personas Usuarias de los Comedores Populares de la Ciudad de México, Encuesta a Usuarios 2014

N° de Comedores Populares	207
Género	Hombres: 115 Mujeres: 92
Situación conyugal	Viven solos: 93 Viven en pareja: 114
Edad (años)	Media: 43.49 Mediana: 45 Desviación estándar: 15.76 Máximo: 83 Mínimo: 16
Número de integrantes en la familia	Media: 3.77 Mediana: 3 Desviación estándar: 2.13 Máximo: 12 Mínimo: 1
Número de cuartos por hogar	Media: 3.45 Mediana: 3 Desviación estándar: 1.96
Peso en kilogramos	Media: 68.49 Mediana: 68 Desviación estándar: 12.73 Máximo: 120 Mínimo: 38
Estatura en metros	Media: 1.61 Mediana: 1.62 Desviación estándar: 0.10 Máximo: 1.83 Mínimo: 1
Índice de Masa Corporal*	Media: 26.50 Mediana: 25.95 Desviación estándar: 5.16 Máximo: 51.23 Mínimo: 14.69
Gasto diario en alimentación (pesos)	Media: 74.02 Mediana: 50 Desviación estándar: 52.67 Máximo: 250 Mínimo: 0

***** *La clasificación más generalmente aceptada es:* Menor a 18: Peso bajo; 18 a 24.9: Normal; 25 a 26.9: Sobrepeso; Mayor a 27: Obesidad; 27 a 29.9: Obesidad grado I; 30 a 39.9: Obesidad grado II y Mayor a 40: Obesidad grado III

Fuente: Elaboración propia con base a la *Encuesta a Personas Usuarias del Comedor Popular* de la Ciudad de México (2014).

5. 2. Efecto del Bienestar

En este apartado se presenta el resultado del análisis del Efecto del Bienestar del Programa Comedores Populares de la Ciudad de México considerando el análisis de la seguridad alimentaria de los beneficiarios del Programa de Comedores Populares. El cual permite responder en qué medida el Programa cumple con garantizar la Seguridad Alimentaria de los beneficiarios (usuarios) del Programa.

El concepto de seguridad alimentaria se ha basado fundamentalmente en la creación de consensos sobre las implicaciones normativas que determinan el derecho humano de acceso a la alimentación. De tal forma, la definición universalmente aceptada se generó en la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en 1996, la cual menciona que la situación de seguridad alimentaria existe cuando "*todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana*". Derivado de esta definición, la seguridad alimentaria queda supeditada a la disponibilidad de los alimentos,[51] al acceso a los alimentos o capacidad de adquisición, al consumo o la utilización biológica, el estado nutricional de cada persona, y la estabilidad de acceso de los alimentos.[52]

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) adaptó su metodología para medir el derecho a la alimentación bajo el análisis de pobreza multidimensional. Dicha escala reconoce cuatro posibles

---

[51] A continuación se presentan los principales métodos de estimación de seguridad alimentaria: 1) la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) utiliza un método que se enfoca en la estimación de la disponibilidad y consumo de calorías per cápita en un país. A partir de un requerimiento calórico mínimo ajustado por edad y sexo se define la población con seguridad alimentaria como aquella que está por encima de dicho valor; 2) otro método frecuentemente utilizado es a través de Encuestas de Ingreso y Gasto de los hogares, el cual se basa en obtener información directa del hogar sobre los montos de dinero que se destinan a la compra de alimentos; 3) un tercer método está representado por las Encuestas de Ingesta Alimentaria que mide la inseguridad alimentaria a través de preguntas directas a individuos sobre consumo de alimentos y/o el consumo de alimentos de otros miembros del hogar con lo cual se logra medir directamente la ingesta de alimentos y no sólo la disponibilidad; 4) un cuarto método presenta una medición asociada directamente a la dimensión de la utilización biológica de los alimentos y la nutrición, donde la aplicación de técnicas de antropometría se basa en el registro y evaluación de las características físicas y biológicas de las personas; Por último, están los métodos que se basan en la experiencia reportada por las personas sobre los diferentes estados de seguridad alimentaria considerando escalas predeterminadas.

[52] Si bien no existe un consenso en torno a cuál es el mejor método para su cálculo, si ha sido posible considerar que bajo las actuales metodologías existentes no se podrían captar todas las dimensiones alimentarias. Por tal razón, las distintas mediciones se han asociado a estimar la profundidad de cada uno de los conceptos que definen al estado de seguridad alimentaria de manera independiente.

niveles de estado alimentario: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria; la cual utiliza 12 de las 16 preguntas de la escala. La escala propuesta por el CONEVAL, es la metodología empleada en México con mayor importancia (pues a partir de ella se logra medir la carencia en alimentación) por lo que la presente Evaluación Externa de Resultados y Satisfacción del Programa Comedores Públicos retoma ésta a través de la aplicación de la *Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular* de la Ciudad de México en específico mediante las preguntas 40 y 41 (Ver Cuadro 10).

Cuadro 10. Variables retomadas para medir la Seguridad Alimentaria

40. ¿En los últimos tres meses, por falta de dinero, algún adulto en su hogar…	Sí	No
Tuvo una alimentación basada en una muy poca variedad?	1	0
Dejó de desayunar, comer o cenar?	1	0
Comió menos de lo que debía comer?	1	0
Sintió hambre pero no comió?	1	0
Sólo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?	1	0
En el hogar se quedaron sin comida en el hogar?	1	0

41. Conteste la pregunta sólo en el caso de que en su hogar haya menores de edad: ¿En los últimos tres meses, por falta de dinero, algún menor…	Sí	No
Tuvo una alimentación basada en una muy poca variedad?	1	0
Comió menos de lo que debía comer?	1	0
Sintió hambre pero no comió?	1	0
Se acostó con hambre?	1	0
Sólo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?	1	0
En el hogar se redujo la cantidad servida en las comidas a algún menor?	1	0

Fuente: Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular, Evalúa CDMX (2014), Evaluación Externa de Resultados y Satisfacción del Programa Comedores Populares (2014).

Por lo anterior, al emplear el método de CONEVAL en la presente Evaluación Externa de Resultados y Satisfacción del Programa de Comedores Populares de la Ciudad de México, permitió conocer el nivel de seguridad alimentaria que el Programa genera en sus beneficiarios mediante la siguiente estrategia:

1. Se identificó entre los hogares de la población entrevistada a aquellos con población menor a dieciocho años y los hogares sin población menor de dieciocho años. Para el total de hogares donde no habitan menores de dieciocho años de edad se clasifica a aquellos en los que

algún adulto, por falta de dinero o recursos: no tuvo una alimentación variada; dejó de desayunar, comer o cenar; comió menos de lo que debería comer; se quedaron sin comida; sintió hambre pero no comió; o hizo sólo una comida o dejó de comer durante todo el día.[53]

2. Se identificó los hogares sin menores de edad que respondieron afirmativamente las preguntas de la escala de seguridad alimentaria: ¿Tuvo una alimentación basada en una muy poca variedad?; ¿Dejó de desayunar, comer o cenar?; ¿Comió menos de lo que debía comer?; ¿Sintió hambre pero no comió?; ¿Sólo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?; y ¿En el hogar se quedaron sin comida en el hogar?
3. En particular, en aquellos hogares que cuentan con menores de edad se consideraron, además, las siguientes preguntas: ¿Tuvo una alimentación basada en una muy poca variedad?; ¿Comió menos de lo que debía comer?; ¿Sintió hambre pero no comió?; ¿Se acostó con hambre?; ¿Sólo comió una vez al día o dejó de comer todo el día?; ¿En el hogar se redujo la cantidad servida en las comidas a algún menor?
4. A partir de los atributos anteriores, se generó una nueva variable que se asignó a todos los integrantes del hogar, la cual reporto el número de respuestas afirmativas; en el caso de que el hogar estuviese constituido únicamente por adultos, se empleó la siguiente suma: tot_ia=ia_1+ia_2+ia_3+…+ia_6.
5. Al igual que el caso anterior, para los hogares con menores de dieciocho años esta suma se definió y empleo como: tot_ia=ia_1+ia_2+ia_3+ ia_4+ia_5+ia_6+…+ia_12.

Con base en las sumas anteriores, se retomaron las mismas clasificaciones establecidas por CONEVAL en torno al nivel de inseguridad alimentaria de los hogares siendo estas: *i) Inseguridad Severa*, los hogares sólo con adultos que contestaron afirmativamente de cinco a seis preguntas y los hogares con menores de edad que respondieron de ocho a doce preguntas de la escala. *ii) Inseguridad Moderada,* los hogares sólo con adultos que respondieron afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala;[54] *iii) Inseguridad Leve,* los hogares con-

[53] En el caso del total de hogares donde habitan menores de dieciocho años de edad se identificaron aquellos en los que por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de dieciocho años: no tuvieron una alimentación variada; comieron menos de lo necesario; se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron; o hicieron una comida o dejaron de comer durante todo el día. Lo anterior, a través de la pregunta "*5. Incluyéndose Usted, ¿Cuál es el número de integrantes en su hogar*?" se identificaron aquellos hogares con integrantes menores de dieciocho años.

[54] Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideraron aquellos que contestaron afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala

formados sólo por mayores de dieciocho años que contestaron afirmativamente de una a dos preguntas de la escala;[55] *Seguridad Alimentaria*, los hogares constituidos sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no respondieron de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.

A diferencia del *Indicador de carencia por acceso a la alimentación* que propone el CONEVAL, que integra a los hogares con inseguridad alimentaria moderado o severo como carentes, para el presente documento se estimaron y analizaron cuatro categorías para verificar la profundidad de la inseguridad alimentaria entre los hogares de los comensales que asisten a recibir alimentos a los comedores populares. De esta manera se identificó a los hogares, como se puede observar en la Figura 1.

Figura 1. Categorías para verificar la profundidad de la inseguridad alimentaria entre los hogares de los comensales del programa de Comedores Populares

1	Con Inseguridad Severa
2	Con Inseguridad Moderada
3	Con Inseguridad Leve
4	Con Seguridad Alimentaria

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL (2014).

En este contexto como resultado de la encuesta aplicada a los Comensales del Programa Comedores Populares de la Ciudad de México se encontró que de los comensales entrevistados el 40.10% declararon pertenecer a hogares sin población menor de dieciocho años y el 59.90% señaló pertenecer a hogares con población menor a dieciocho años, como se muestra en el Cuadro 10 y la Gráfica 4.

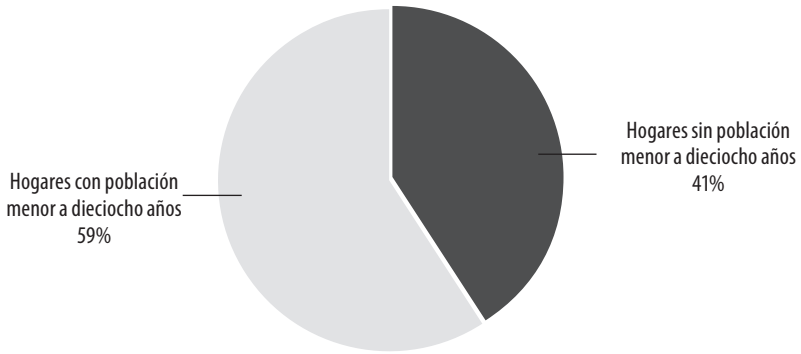
Cuadro 10. Distribución relativa de Comensales por tipo de Hogar

Hogar del comensal	Distribución Relativa
Hogares sin población menor de dieciocho años	40.58%
Hogares con población menor a dieciocho años	59.42%

Fuente: Elaboración propia con resultados de la Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular (2014).

[55] En el caso de los hogares con menores de edad, se consideraron a aquellos que contestaron afirmativamente de una a tres preguntas de la escala.

Gráfica 4. Distribución relativa de los comensales según presencia de menores en el hogar



Fuente: Elaboración propia con resultados de la Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular (2014).

En este sentido una vez identificadas estas dos unidades de análisis; con base en las cuatro categorías determinadas para verificar la profundidad de la inseguridad alimentaria entre los hogares de los comensales que asisten a recibir alimentos a los Comedores Populares que fueron entrevistados, se encontró que para el caso de los hogares sin población menor de dieciocho años, es decir hogares integrados únicamente por Adultos (esta categoría incluye Adultos y Adultos Mayores); el 3.57%, se encuentra en Inseguridad Alimentaria Severa, el 8.33%, presenta Inseguridad Alimentaria Moderada, el 5.95% tiene Inseguridad Alimentaria Leve y finalmente el 82.14% cuenta con Seguridad Alimentaria (ver el Cuadro 11 y la Gráfica 5).

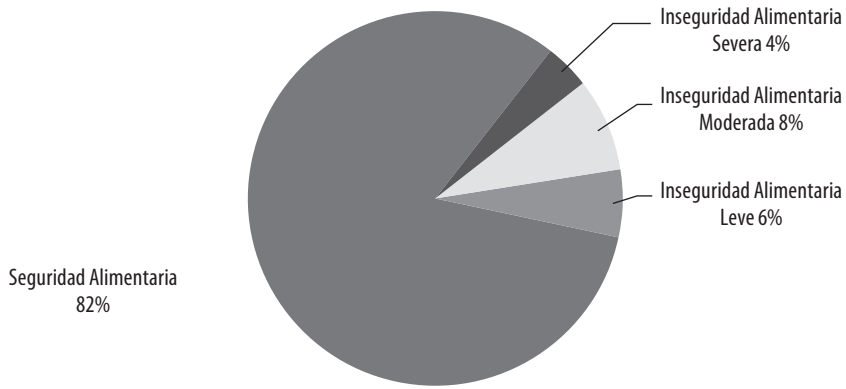
Cuadro 11. Distribución relativa de los hogares de comensales sin población menor de dieciocho años por categoría de estado de seguridad alimentaria

Categorías de Seguridad Alimentaria	Porcentaje de hogares sin población menor de dieciocho años por categoría de estado de Seguridad Alimentaria
Inseguridad Alimentaria Severa	3.57%
Inseguridad Alimentaria Moderada	8.33%
Inseguridad Alimentaria Leve	5.95%
Seguridad Alimentaria	82.14%

Fuente: Elaboración propia con resultados de la Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular (2014).

Para el caso de los hogares con población menor de dieciocho años (estos hogares incluyen a niños, adultos y adultos mayores), el 71.54% se encuentra en situación de Seguridad Alimentaria, el 12.20% en situación de Inseguridad Alimentaria Leve, el 10.57% en situación de Inseguridad alimentaria moderada y el 5.69% en situación de Inseguridad Alimentaria Severa. (Ver el Cuadro 12 y la Gráfica 6).

Gráfica 5. Distribución relativa de comensales sin menores en el hogar por categoría de seguridad alimentaria



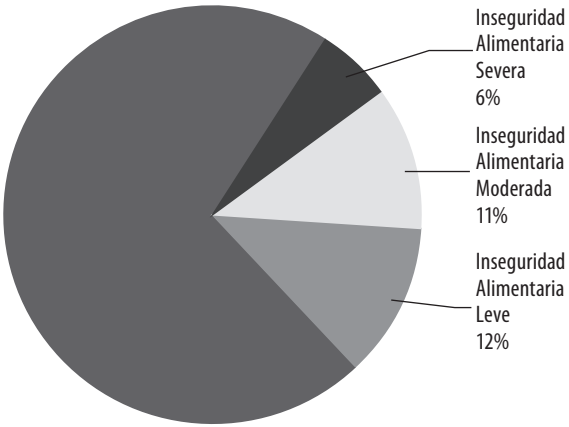
Fuente: Elaboración propia con resultados de la Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular (2014).

Cuadro 12. Distribución relativa de los hogares de comensales con población menor de dieciocho años por categoría de estado de seguridad alimentaria

Categorías de Seguridad Alimentaria	Porcentaje de hogares con población menor de dieciocho años por categoría de estado de seguridad alimentaria
Inseguridad Alimentaria Severa	5.69%
Inseguridad Alimentaria Moderada	10.57%
Inseguridad Alimentaria Leve	12.20%
Seguridad Alimentaria	71.54%

Fuente: Elaboración propia con resultados de la Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular (2014).

Gráfica 6. Porcentaje de hogares con población menor de dieciocho años por categoría de estado de seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia con resultados de la Encuesta a las Personas Usuarias del Comedor Popular (2014).

5.3. Análisis de la satisfacción de los beneficiarios del Programa Comedores Populares de la Ciudad de México

El análisis sobre la satisfacción de los beneficiarios (Usuarios) del Programa Comedores Populares, se realiza mediante un análisis econométrico que permite obtener los factores que impactan en la probabilidad de que los beneficiarios del Programa se sientan satisfechos con los beneficios y actividades que les proporciona. El modelo econométrico a emplear es un *logit ordenado*, el cual está determinado por las características de la variable dependiente de satisfacción la cual es categórica, además de capturar los impactos marginales de las categorías de satisfacción a evaluar. Los modelos *logit ordenados* se emplean cuando la variable dependiente, como en el caso de la satisfacción del presente análisis, es una variable de respuesta discreta ordenada (Green, 2002; Colin y Trivendi, 2005).

La satisfacción reportada por los beneficiarios (Usuarios) del Programa Comedores Populares, se expresan como una variable ordinal categórica (latente). Se considera que la escala en la que los beneficiarios declaran su grado de satisfacción está compuesta por $J+1$ niveles, los cuales son: La categoría 1 indica que el beneficiario declara que no está nada satisfecho con el Programa ($Hi1=1$, *si*, $\alpha 0<H^*i<\alpha 1$); la categoría 2 indica que el beneficiario declara que está poco satisfecho con el Programa ($Hi2=2$, si $\alpha 1<H^*i<\alpha 2$); la categoría 3 indica que el beneficiario declara que está algo satisfecho con el Programa ($Hi3=3$, si $\alpha 2<H^*i<\alpha 3$); la categoría 4 indica que el beneficiario declara que está satisfecho con el Programa ($Hi4=J$, si$H^*i<\alpha 4$). Donde $\alpha 1$, $\alpha 2$,...,$\alpha M-1$ son los parámetros

de impactos a estimar en la satisfacción de los beneficiarios del Programa, que dividen su recorrido en intervalos asociados con las distintas puntuaciones de satisfacción. Existe una correspondencia entre el orden de los valores de la variable real y el orden de la variable latente (satisfacción); es decir, $Hi<Hj$. El modelo de respuesta múltiple se expresa formalmente a través de la ecuación (1).

(1) $H^*t=FXt+ut=Xt\beta+ut$

Donde: H^*t es la variable latente categórica de satisfacción de los beneficiarios del Programa *Comedores Populares*; $Xt\beta$ representa la combinación lineal de las variables exógenas del modelo y; F indica la función de distribución logística. La probabilidad de elegir cada una de las categorías de *Yt* está definida por la siguiente relación:

$ProbYt=0Xt,\beta,y=\Lambda\, y1\text{-}Xt,\beta$
$ProbYt=1Xt,\beta,y=\Lambda\, y2\text{-}Xt,\beta-\Lambda$ y1-Xt,β
$ProbYt=2Xt,\beta,y=\Lambda\, y3\text{-}Xt,\beta-\Lambda$ y2-Xt,β
$ProbYt=MjXt,\beta,y=\Lambda\, yMij\text{-}Xt,\beta-\Lambda\, yM2j\text{-}Xt,\beta$

Donde *Mj* indica las categorías de satisfacción, además se considera Λ función de distribución para los Modelos *logit ordenados*.[56] En el Cuadro 13, se presentan los resultados del modelo econométrico de los factores que influyen en la satisfacción de los beneficiarios del Programa Comedores Populares respecto a su percepción con la calidad de los alimentos que se ofrecen. Los resultados son los siguientes:

- Se puede observar que en el caso de las variables de control respecto al género y la edad de los beneficiarios no fue significativo estadísticamente; esto se explica al hecho de que en los comedores populares que opera el DIF-CDMX se tiene una atención universal respecto a estas variables explicativas. Se recomienda profundizar en estimar ecuaciones particulares para controlar el efecto de estas dos variables.
- En el caso de las variables que más influyen en la satisfacción de los beneficiarios es el consumo de los cereales, leguminosas y carnes mexicanos; por lo que los usuarios perciben calidad en su preparación que influye en una mejora en la calidad de su alimentación, así como el gusto en su preparación; particularmente el efecto es más fuerte en las carnes y cereales.[57]

[56] Los valores de los umbrales o barreras y los valores de se estiman conjuntamente mediante la maximización del logaritmo de la función de verosimilitud.

[57] La población reporta que no hay satisfacción en la calidad de los alimentos en huevo, leguminosas y antojitos mexicanos, por lo que se recomienda readecuar los menús. Este fenómeno de percepción se nota aunque el efecto no es significativo en frutas, bebidas gaseosas y huevo. Es importante no confundir el efecto en bebidas gaseosas, dado que se obtuvieron resultados de que si se están distribuyendo en los comedores, y se requiere sustituir por agua de sabor e

Cuadro 13. Análisis Econométrico Logit Ordenado de los principales factores que influyen en la Satisfacción de los Beneficiarios del Programa Comedores Populares en su Percepción con la Calidad de los Alimentos

Variable Dependiente: Satisfacción de los beneficiarios del Programa Comedores Populares con la calidad nutricional de los alimentos		
Variables Independientes	**Coef.**	**P>z**
Género de los Beneficiarios	-0.172	0.812
Edad de los Beneficiarios	-0.019	0.462
Ha mejorado su alimentación	1.028	0.291
Ha mejorado la Salud de los beneficiarios	4.543	0.001
Ha mejorado la calidad de vida de los usuarios	-2.208	0.044
Estatura del Beneficiario	8.895	0.011
Consume Frutas	-0.101	0.783
Consume Verduras	0.527	0.143
Consume Cereales	0.914	0.003
Consume Leguminosas	-1.147	0.007
Consume Carnes	0.687	0.098
Consume Huevo	-0.482	0.158
Consume Antojitos Mexicanos	-0.601	0.089
Consume bebidas gaseosas	0.376	0.442
Log likelihood = -38.672535 Pseudo R2 = 0.4162		
Number of obs = 187		
LR chi2(14) = 55.14		
Prob > chi2 = 0.0000		

Fuente: Elaboración propia con información de las Encuestas a los usuarios de Comedores Populares (2014).

El Cuadro 14 muestra la estimación del modelo Logit Ordenado de los factores que influyen en la satisfacción de los beneficiarios del Programa Comedores Populares respecto a la percepción de la calidad nutricional de los alimentos. Los resultados muestran lo siguiente:

- A medida que se incrementa la satisfacción de los beneficiarios con la calidad nutricional de los alimentos, disminuye de forma significativa el que algún miembro del hogar coma menos de lo que debía comer.
- Es significativa la relación positiva entre la Satisfacción que reportan los

incluso agua natural.

beneficiarios del Programa Comedores Populares respecto a la calidad nutricional de los alimentos, con la disminución en el hecho de que los adultos en los últimos tres meses, por falta de dinero coman menos de lo que deberían comer. Estos dos resultados son muy importantes, ya que demuestran que el Programa Comedores Populares influyen en la disminución de la Inseguridad alimentaria (dado que las dos variables en cuestión forman parte de la medición de inseguridad alimentaria que determinan la FAO y el CONEVAL).[58]

Cuadro 14. Análisis Econométrico Logit Ordenado de los principales factores que influyen en la Satisfacción de los Beneficiarios del Programa Comedores Populares en su Percepción con la Calidad de los Alimentos

Variable Dependiente: Satisfacción de los beneficiarios del Programa Comedores Populares con la calidad nutricional de los alimentos		
Variables Independientes	**Coeficiente**	**P>z**
Edad de los beneficiarios	-0.028	0.327
Ha mejorado su alimentación	2.462	0.01
Estatura del Beneficiario	0.289	0.433
Consume Verduras	0.843	0.005
Consume Cereales	-0.591	0.072
Consume Huevo	-2.367	0.021
En los últimos tres meses, por falta de dinero, algún adulto del hogar comió menos de lo que debía comer	-1.719	0.092
¿En los últimos tres meses, por falta de dinero, comió menos de lo que debía comer?	2.725	0.031
El programa Comedores Populares Contribuye a resolver los problemas de alimentación de los beneficiarios	1.529	0.165
El Programa Comedores Populares Mejora el Estado de Salud de los beneficiarios	2.230	0.085
El Programa Comedores Populares Promueve la generación de nuevos empleos en la comunidad	-0.260	0.724
Género de los beneficiarios	-15.436	0.993
Log likelihood = -35.730139 Pseudo R2 = 0.4652		
Número de Observaciones = 193		
Prob > chi2 = 0.0000		
Pseudo R2 = 0.4652		

Fuente: Elaboración propia con información de las Encuestas a los usuarios de Comedores Populares (2014).

[58] No obstante la importancia que tiene el hecho de garantizar la calidad nutricional de los alimentos que se ofrecen en los comedores, los resultados de la calidad tienen que ser continuos para que se refleje en el mejoramiento de las condiciones alimentarias en la población beneficiaria del Programa.

Los dos anteriores resultados se refuerzan con la relación que se encuentra en la variable de percepción en la salud de los beneficiarios. Es decir, los resultados muestran que a medida que incrementa la satisfacción de los beneficiarios del Programa Comedores Populares con la calidad nutricional de los alimentos ofrecidos, aumenta su percepción de mejora en la alimentación y en su percepción de mejora en la salud de forma significativa. Los resultados también demuestran que la satisfacción que reportan los beneficiarios del Programa respecto a la calidad nutricional de los alimentos ofrecidos en los Comedores Populares incrementa con el consumo de verduras, cereales y huevo. Las variables de edad y género no son significativas, lo que implica que no son variables que influyen en la satisfacción de los beneficiarios por equidad en la atención, pero importantes al ser contempladas en este modelo con la finalidad de controlar el sesgo.

6. CONCLUSIONES

El análisis sobre la satisfacción de los beneficiarios (Usuarios) del Programa Comedores Populares, se realizó mediante un análisis econométrico que permite obtener los factores que impactan en la probabilidad de que los beneficiarios del Programa se sientan satisfechos con los beneficios y actividades que les proporciona. Respecto a los resultados del modelo econométrico se puede observar que en el caso de las variables de control respecto al género y la edad de los beneficiarios no fue significativo estadísticamente; esto se explica al hecho de que en los comedores populares que opera el DIF-CDMX se tiene una atención universal respecto a estas variables explicativas. Los resultados indican que en el caso de las variables que más influyen en la satisfacción de los beneficiaros es el consumo de los cereales, leguminosas y carnes; por lo que los usuarios perciben calidad en su preparación que influye en una mejora en la calidad de su alimentación, así como el gusto en su preparación; particularmente el efecto es más fuerte en las carnes y cereales.[59]

En el caso de los resultados del Efecto del Bienestar se puede concluir que la calidad nutricional de los alimentos que se ofrecen en los Comedores Populares, tiene una relación positiva en las condiciones alimentarias de la población beneficiaria, aunque se requiere que esta calidad sea continua para que el efecto positivo se refleje en la mejora de la Seguridad Alimentaria.[60]

El concepto de seguridad alimentaria se ha basado fundamentalmente en la creación de consensos sobre las implicaciones normativas que determinan el

[59] La población reporta que no hay satisfacción en la calidad de los alimentos en huevo, leguminosas y antojitos mexicanos, por lo que se recomienda readecuar los menús. Este fenómeno de percepción se nota aunque el efecto no es significativo en frutas, bebidas gaseosas y huevo.

[60] Así también se encuentra una buena relación entre la calidad nutricional de los alimentos que se sirven en los Comedores Populares, con la percepción del buen estado de salud de los consumidores.

derecho humano de acceso a la alimentación. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) adaptó su metodología para medir el derecho a la alimentación bajo el análisis de pobreza multidimensional. Dicha escala reconoce cuatro posibles niveles de estado alimentario: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria.[61] En este contexto como resultado de la encuesta aplicada a los Comensales del Programa se encontró que de los comensales entrevistados el 40.10% declararon pertenecer a hogares sin población menor de dieciocho años y el 59.90% señaló pertenecer a hogares con población menor a dieciocho años.

En este sentido una vez identificadas estas dos unidades de análisis; con base en las cuatro categorías determinadas para verificar la profundidad de la inseguridad alimentaria entre los hogares de los comensales que asisten a recibir alimentos a los Comedores Populares que fueron entrevistados, se encontró que para el caso de los hogares sin población menor de dieciocho años, es decir hogares integrados únicamente por Adultos (esta categoría incluye Adultos y Adultos Mayores); el 3.57%, se encuentra en Inseguridad Alimentaria Severa, el 8.33%, presenta Inseguridad Alimentaria Moderada, el 5.95% tiene Inseguridad Alimentaria Leve y finalmente el 82.14% cuenta con Seguridad Alimentaria.[62]

Finalmente los resultados del presente documento reflejan que se están realizando Políticas Públicas en la Ciudad de México que contribuyen a buscar garantizar la Seguridad Alimentaria en la ciudad, por otra parte este tipo de intervenciones a través de la Política Social y los Programas Sociales que la integran, favorecen considerablemente la garantía del cumplimiento de los Derechos Sociales de la población y contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

AGOFF, S. y otros. (2006). *Evaluación final del programa "Atención a niños y adolescentes en riesgo PROAME II"*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

[61] A diferencia del Indicador de carencia por acceso a la alimentación que propone el CONEVAL, que integra a los hogares con inseguridad alimentaria moderada o severa como carentes, para la presente evaluación se analizaron las cuatro categorías para verificar la profundidad de la inseguridad alimentaria entre los hogares de los comensales que asisten a recibir alimentos a los comedores populares.

[62] Para el caso de los hogares con población menor de dieciocho años (estos hogares incluyen a niños, adultos y adultos mayores), el 71.54% se encuentra en situación de Seguridad Alimentaria, el 12.20% en situación de Inseguridad Alimentaria Leve, el 10.57% en situación de Inseguridad alimentaria moderada y el 5.69% en situación de Inseguridad Alimentaria Severa.

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Attanasio, Orazio et.al. (2004). *Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*. En: www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias_accion.pdf

Baker, J. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*. Manual para Profesionales. Banco Mundial, Washington, D. C.

Banco Mundial/SEDESOL (2008). *Nutrición y pobreza: política pública basada en evidencia*. México.

Cerón, José Arturo, y Rojas Mariano. (2004). *Ingreso y bienestar subjetivo: un análisis de endogeneidad*. Puebla, Pue.: Universidad de las Américas-Puebla.

Cohen, E. y Franco R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU) y Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES/OEA).

_____,. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.

Cohen, E. y Martínez, R. (2004). *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Buenos Aires: CEPAL.

Colin, C. y Trivendi, P. (2005). *Microeconometrics: Methods and Applications*. University Press Cambridge-New York, USA.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Dimensiones de la Seguridad Alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto. México*. Distrito Federal.

_____, (2010). *Informe de Evaluación Histórica de la Situación Nutricional de la Población Nutricional de la Población y los Programas de Alimentación, Nutrición y Abasto en México*. México, Distrito Federal.

Escamilla, R. y Parás, P. (2002). *El rostro de la pobreza: la inseguridad alimentaria en el Distrito Federal*. Este país, 158, pp. 45-50. México.

Gascó Hernández, M. (2002). *Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas*. Gestión y análisis de políticas públicas, *N° 23,* (55-65).

Green, W. (2002). *Econometric Analisys*. Prince Hall: University Press Cambridge-New York.

Heckman, J. J. (1976). *Simultaneous Equation Models with Continuous and Discrete Endogenous Variables and Structural Shifts*. En Goldfeld, S. M. y Quandt, R. E. (eds.), Studies in Nonlinear Estimation, Ballinger, Cambridge.

_____, (2001). *Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy*. Journal of Political Economy, 109 p.p. 673-748.

Heckman, J., Lalonde J, y Smith J. (1999). *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*. Handbook of Labor Economics. O. Ashenfelter, and D. Card (Eds) Volume 3A, p.p. 1865-2097, Amsterdam,

North-Holland.
Hernández, G. y Merino, J. (2003). *"Desarrollo Social en México"*. Serie: Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 7, México, Secretaría de Desarrollo Social pp. 35
Hernández Licona G. (2004). *Las políticas públicas de la evaluación de programas sociales*. SEDESOL, México, D. F.
Musgrove, P. (1991). *Feeding Latin America's Children: An Analytical Survey of Food Programs*. World Bank Report No. 9526-LAC.
Parker, Susan (2003). *Evaluación de impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*. Serie: Documentos de Investigación N° 6, SEDESOL, México.
Scott, J. (2004). *The distribution of benefits from Public Expenditure in Mexico*. Public Expenditure Review. World Bank Report No. 27894. Volumen II.
Scott*, J. (2004). Transferencias Públicas* (y otros Ingresos) en E*specie en la Medición de la Pobreza. Documento de trabajo del Departamento de Economía del CIDE, No. 301 CIDE, México D. F.*
Wooldridge J. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

CAPÍTULO 16

LA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN: EL CASO DE PROGRAMA EDUCACIÓN GARANTIZADA

Kristiano Raccanello
Consejero de Evalúa CDMX, Miembro del Sistema Nacional
de Investigadores,
Nivel 1. Profesor e Investigador del Colegio de Tlaxcala A. C.

Jesús Eloy Palacios Sánchez
Investigador Independiente

1. INTRODUCCIÓN

La deserción escolar es el resultado de diversas causas, entre las cuales destacan las condiciones económicas y sociales, la estabilidad de la unidad familiar, sin menospreciar los problemas del sector educativo. Entre las consecuencias, se encuentra una fuerza de trabajo menos capacitada que repercute negativamente en el crecimiento y desarrollo económico, así como en una baja movilidad social.

Reconociendo esta problemática, en el año 2007, el Gobierno de la Ciudad de México (CDMX), a través de la Secretaría de Educación del entonces Distrito Federal y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, implementó el Programa Educación Garantizada (EDUGAR), cuyo objetivo se enfocó en sustentar la permanencia escolar de las niñas y niños, adolescentes y jóvenes, inicialmente de 6 a 18 años de edad, residentes en el Distrito Federal e inscritos en escuelas públicas de la ciudad, en los niveles de primaria, secundaria y nivel medio superior, que presentan el fallecimiento de alguno de los padres o tutor, o bien, la incapacidad permanente del sostén

económico familiar. Posteriormente, frente a la importancia que el Gobierno de la CDMX asigna a las políticas de desarrollo social, se amplió la cobertura del Programa EDUGAR, en cumplimiento a la Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal y atendiendo el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño, a partir de 2014, se redujo la edad mínima de acceso al Programa a 3 años garantizando la cobertura a la niñez de nivel preescolar.

Según las Reglas de Operación (ROP) 2016 el objetivo general del Programa consiste en: apoyar a 9,234 niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, residentes de la Ciudad de México, de 3 a 18 años, de nivel preescolar, básico y medio superior, inscritos en escuelas públicas de la CDMX, que hayan perdido el sostén económico familiar por el fallecimiento o incapacidad total y permanente del padre, madre o tutor(a), para evitar la deserción escolar, a través de la entrega de una transferencia monetaria y proporcionar servicios de atención integral.

En tanto, los objetivos específicos del Programa plasmados en las ROP 2016 son:

- Otorgar un apoyo monetario mensual de 832 pesos, con el fin de prevenir que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, residentes en la Ciudad de México, dejen de estudiar porque han perdido el sostén económico familiar por el fallecimiento o incapacidad total y permanente del padre, madre o tutor(a), en una fecha no anterior al 25 de julio de 2007.
- Brindar atención de salud, a petición de la madre, padre o tutor (a) de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, por medio de canalización a la Subdirección de Promoción a la Salud del DIF-CDMX.
- Dar atención psicológica a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, así como a sus madres, padres y tutores, a petición de ellos, en el Módulo de Atención Ciudadana Psicológica de la Subdirección de Programas Especiales del DIF-CDMX.
- Otorgar atención jurídica, a petición de las madres, padres y tutores de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes derechohabientes del Programa, por medio de canalizaciones a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del DIF-CDMX.
- Brindar atención recreativa y cultural a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes por medio de la Subdirección de Programas Especiales del DIF-CDMX.

En la CDMX, de acuerdo con los Artículos 42, párrafo cuarto y 42C fracción I de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), así como en el Artículo 9, fracción VI de su Estatuto Orgánico, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA-CDMX) tiene como una

de sus atribuciones sustantivas realizar la evaluación externa de la Política de Desarrollo Social de la Administración Pública Local y de los diversos programas que la componen. Para ello, en concordancia con los Artículos 42E y 42F de LDSDF, EVALÚA-CDMX cuenta con un Comité de Evaluación y Recomendaciones, mismo que es el órgano de toma de decisiones respecto de sus atribuciones sustantivas enumeradas en las fracciones I a la IX del Artículo 42C de la Ley en mención. El 2 de febrero 2016, en ocasión de la II Sesión Ordinaria 2016, el pleno del Comité resolvió aprobar el Programa Anual de Evaluaciones Externas 2016, quedando incluida la "Evaluación Externa de Impacto del Programa Educación Garantizada". Este trabajo se fundamenta en los hallazgos de tal evaluación.

Después de la introducción, la sección 2 presenta una revisión de la literatura en torno al concepto de educación y su relación con la calidad de vida. Se presentan las estadísticas de asistencia y deserción escolar para América Latina y México evidenciando que los factores económicos constituyen una de las principales causas de deserción. La sección 3 aborda la metodología utilizada, la obtención de la muestra y el levantamiento de la información, mientras que la sección 4 profundiza en los resultados obtenidos en torno a la evaluación de impacto del Programa EDUGAR, así como los hallazgos más importantes obtenidos de los instrumentos aplicados a los padres y tutores y a las niñas, niños, jóvenes y adolescentes. Finalmente, la sección 5 presenta las conclusiones.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. El concepto de educación

En un análisis sobre el tema, Cano (1998) menciona que numerosos autores han identificado a la educación como la principal palanca para el desarrollo de los individuos y de los países, así como la inversión con mayor rentabilidad. No obstante, considerarla, tanto a nivel individual como social, como una mera herramienta para el desarrollo económico y un mayor bienestar implica un reduccionismo utilitarista y limitado; la educación fomenta el desarrollo de la persona en todas sus potencialidades en el sentido más amplio, incluyendo el bienestar psicológico, las relaciones humanas, la vida en sociedad, el cuidado de los ecosistemas, etc. Asimismo, ésta contribuye a la formación de una ética dirigida a solucionar los problemas de alcance mundial como la pobreza, la marginación, la violencia, la desnutrición, etc. De tal manera, la educación se reconoce también en su relación con otros derechos como el de la salud, la participación ciudadana y política.

La educación es un derecho fundamental del ser humano sin importar el género, edad, grupo social, religión, etc. de esta forma, todas las personas tienen el derecho a la educación, capacitación e información. Este derecho se encuentra

establecido por la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) en la Declaración Universal de los Derechos Humanos[63], y, especificadamente para el caso de los menores, por el United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) en la Convención de los Derechos del Niño[64], así como por otros tratados y declaraciones internacionales y leyes dentro de cada uno de los países.

En las sociedades actuales, la escuela es la institución a cargo de establecer un conjunto de características deseables para poder alcanzar mejores niveles de desarrollo social y económico. A pesar de su importancia, y de los presupuestos que se destinan al mejoramiento del sistema educativo, el desarrollo educativo de sus habitantes también depende de la disponibilidad de recursos de las familias a fin de que los niños y jóvenes puedan beneficiarse de la experiencia escolar en un sentido amplio.

2.2 La educación y calidad de vida

La calidad de vida ha sido objeto de análisis de diversas investigaciones y estudios. Su importancia radica en que no solo es el eje de toda acción genuinamente humana, sino que conduce a la reflexión sobre la naturaleza misma del hombre en temas tales como la libertad, la dignidad, y el desarrollo, entre otros. Como plantea Alguacil (2000), la calidad de vida es un componente que articula la complejidad a la vez que integra al sujeto. En el estudio de la calidad de vida es el ser humano el que se coloca en el centro de la reflexión: ¿Qué es una vida digna?, ¿Cuáles son los niveles fundamentales de bienestar?, ¿Qué condiciones contribuyen al desarrollo de la persona?, etc. En el estudio de la calidad de vida convergen una variedad de enfoques, disciplinas, y siendo que es la vida misma la que se coloca como objeto de estudio, su análisis generalmente resulta incompleto o sesgado. De acuerdo a Nussbaum y Sen (1996), la calidad de vida puede ser analizada en función de los factores evaluativos que se consideren. En este

[63] El Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) señala: "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos".

[64] La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) reitera un ordenamiento equivalente al del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) en lo referido a la accesibilidad, gratuidad y obligatoriedad de los diferentes niveles educativos. El Pacto en su Artículo 13 establece que: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho (a la educación): a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno".

concepto se encuentra una síntesis entre lo individual y lo colectivo, entre lo objetivo y lo subjetivo, entre lo personal y lo social, así como la idea de proceso, de cambio, de posibilidades, de libertad, etc. Así, ésta se resume en un concepto que aborda y articula un complejo de elementos interactuantes. En esta diversidad de perspectivas desde las diferentes disciplinas, enfoques, niveles, y metodologías, radica su riqueza a la vez que la convierte en un concepto difícil de definir y operacionalizar.

Para Garduño (2002), la calidad de vida no debe referirse solo a los niveles de sustento; ya que involucra un sentimiento de felicidad o tristeza resultado de la interacción con los intereses y valores particulares en un ambiente social. De manera más amplia, se puede afirmar que la calidad de vida implica una evaluación cognitiva expresada como un juicio que incluye la satisfacción, la importancia, las expectativas disminuidas o aumentadas, sobre una variedad de dimensiones o dominios de vida y sus significados identificados por el propio sujeto, así como una valoración afectiva que se expresa como un sentimiento de felicidad o tristeza que son resultado de la interacción del sujeto con todos los recursos disponibles en el entorno físico y social y con sus posibilidades de acción, libertad, y acceso a bienes y al desarrollo.

No obstante, una de las contribuciones más importantes para la comprensión del fenómeno, así como para la explicación de una variedad de comportamientos, proviene de la dimensión subjetiva de la calidad de vida que incluye los componentes más eminentemente humanos (la percepción sobre las condiciones de la existencia, la satisfacción con las mismas, su importancia, el propósito de la vida, la felicidad, etc.), mientras que la dimensión objetiva considera las condiciones de vida de los individuos o de la sociedad (ingreso, salud, educación, etc.).

Fundamentalmente, la calidad de vida se relaciona con lo que se hace y cómo se experimenta lo que se hace. La manera de convivir, la alimentación, los estilos de vida, las conductas de riesgo, el consumo racional o compulsivo, el medio ambiente y muchos otros factores, condicionan la existencia humana que afecta a todas y a todos por igual, aunque de diferentes maneras y proporciones. Indudablemente, la educación tiene un rol importante en todos estos aspectos debido a que funge como catalizador para poder apreciar, ponderar y, eventualmente, hasta priorizar aquellos que pudieran ser más trascendentes para cada individuo.

2.3 La asistencia escolar en México

En México, durante el ciclo escolar 2012-2013, la matrícula total de educación básica y media superior en el país fue de 30’621,529 estudiantes, de los cuales 25.9 millones eran alumnos de educación básica (84.7%) y 4.7 millones de educación media superior (15.3%). Los alumnos estaban inscritos principalmente en escuelas públicas, donde la matrícula representó 85.8% para la educación preescolar, el 91.3% (educación primaria) y 91.8% (educación secundaria) (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación-INEE, 2014, pág. 23). Aunque

el nivel educativo preescolar sea obligatorio, durante el ciclo escolar 2014-2015, únicamente el 42.2% de las niñas y niños de 3 años de edad fueron matriculados en una institución educativa, porcentaje que aumenta al 89.0% para las y los de 4 años, y que alcanza el 84.3% para las y los de 5 años (UNICEF, 2015a).

En cuanto a la educación primaria, el porcentaje de niñas y niños matriculados para el ciclo escolar 2014-2015 con respecto de la población total en esta edad escolar fue del 98.6%. De este porcentaje el 96.8% los alumnos de las edades entre 6 y 11 años concluyeron sus estudios de nivel primaria, en comparación con el ciclo escolar 1990-1991, donde solo el 70.1% lo logró, representando un incremento del 26.7 puntos porcentuales. Para el año 2014, el 2.3% de las niñas y niños en el rango de edades de 6 a 11 años de edad, (equivalente a más de 357 mil niñas y niños), no asistieron a la escuela debido a factores atribuidos a la pobreza y el trabajo infantil (UNICEF, 2015b).

En lo que concierne a la educación media superior se tiene que para el año 2009, México contaba con un total de 12.8 millones de adolescentes entre 12 y 17 años de edad, de los cuales 6.3 millones eran mujeres y 6.5 eran hombres. De acuerdo con las cifras oficiales, el 55.2% de los adolescentes eran pobres y solo 1 de cada 5 (20%) contaba con ingresos familiares y personales para cubrir sus requerimientos mínimos alimentarios (UNICEF, 2015c).

De acuerdo con los datos obtenidos para el ciclo escolar 2013-2014 se puede afirmar que la cobertura educativa en México aún no es universal para toda la población entre 3 y 17 años de edad, ya que el acceso escolar para los niños de 3 años es uno de los más bajos pues se calcula que únicamente el 40% de los niños están inscritos en la escuela, en contraste con un 90.0% de los niños de 4 años. Para las edades de 5 a 12 años se cuenta con una cobertura universal (98.0%), pero se destaca un notable decremento para las edades de 13 a 17 años, donde se logra un porcentaje de cobertura de tan solo el 54.1%.

Al interior del país se pueden observar importantes desigualdades por entidad federativa para el ciclo escolar 2013-2014. En Durango el 10.0% de los niños de 3 años de edad se encuentran matriculados en la escuela, en Baja California el 70% de los niños de 4 años están inscritos. Para el rango de edades de 5 a 13 años, todas las entidades registran porcentajes de cobertura escolar superiores al 90.0%; sin embargo, a partir de los 14 años se registra un decremento, como es el caso de Chiapas con la cobertura más baja a los 14 años (74.4%), Jalisco a los 15 años (57.3%), Michoacán a los 16 años (51.3%) y nuevamente el estado de Chiapas a los 17 años (40.0%) (INEE, 2014, pág. 35).

Más recientemente, para el año 2015, México contaba con una población de 12.7 millones de niñas y niños de edad entre 0 y 5 años, equivalente al 10.6% de la población total. De este número, el 51% eran niños y 49% niñas. Para el año 2014, el 55.2% de los niños y niñas en edades entre 2 y 5 años de edad, vivían en situación de pobreza y el 13.1% en condición de pobreza extrema. Siempre para este mismo año, la población de niños y niñas entre 6 y 11 años de edad fue

de 13 millones, equivalente al 11.5% de la población total del país; de la cual, 7 millones de niños se encontraban en situación de pobreza patrimonial (54.3%) y más de 3 millones (25.8%) presentaba pobreza alimentaria (UNICEF, 2015a).

2.4 Causas del fracaso escolar

Los factores determinantes del éxito o fracaso escolar de los niños y adolescentes son complejos y diversos; éstos se combinan y refuerzan en diversos ámbitos de índole individual, familiar, social, material y cultural (Román, 2013; Espínola y Claro, 2010; Rumberger y Lim, 2008; Goicovic, 2002). Dichas condiciones tienen una influencia decisiva en el desarrollo de las expectativas y acciones que, en última instancia, definen el futuro escolar de los niños y jóvenes. A éstas se agregan otros factores como el tipo de organización escolar y de prácticas pedagógicas, cuya influencia repercute también en el éxito o fracaso escolar de cada individuo (Sepúlveda y Opazo, 2009; Escudero, 2005; Tijoux y Guzmán 1998).

La literatura existente en torno al fracaso escolar enumera diversos estudios que identifican los factores que inciden en las causas y consecuencias de la deserción escolar en niños y adolescentes. Entre los estudios más destacados (Espínola y Claro, 2010; Olavarría, Palma y Molina, 2008; Rumberger y Lim, 2008; Bolívar, 2005; Román, 2002a; 2002b; 2003; 2004; 2006; 2009[a]; 2009b; Román y Cardemil, 2001; Tedesco, 1998; Schiefelbein, 1994; Vélez, Schiefelbein y Valenzuela, 1994; Arancibia 1996; Slavin, 1996; Esquivel, 1994; Otárola, 1993; Cardemil, Latorre, Filp y Gálvez, 1991; Vera, 1990; Muñoz Izquierdo, 1988; Himmel, Maltes y Majluf, 1984; Schieffelbein y Farrell 1982), se enfatizan dos orientaciones teóricas: la primera expone los factores externos al sistema escolar, y la segunda identifica los factores inherentes a las instituciones educativas.

En la primera teoría se destacan los factores externos tales como la estructura social, económica y política que restringen la asistencia y desempeño de los estudiantes, destacándose en especial la condición de pobreza, marginación y vulnerabilidad, que motivan el añadir a la asistencia escolares distintas actividades laborales de los niños y jóvenes estudiantes (UNICEF, 2012; Beyer 1998; Instituto Nacional de la Juventud, 1998). Se menciona adicionalmente la estructura y organización familiar (monoparental), además de la problemática juvenil tal como el consumo de alcohol, drogas y embarazos entre adolescentes, como elementos que conllevan a la deserción escolar.

La segunda teoría destaca las causas intraescolares del fracaso escolar, misma que alude al sistema educativo y que torna compleja y difícil la estancia de los estudiantes en la escuela. En esta teoría se identifican a su vez dos perspectivas conceptuales:

- El fracaso escolar se debe a una resistencia a los códigos socializadores que ofrece el sistema escolar, ya que la escuela impone la cultura, valores y la personalidad de sus estudiantes, acorde con los intereses de la clase dominante, lo que deriva en una segregación y estigmatización de las minorías,

limitando las posibilidades de los estudiantes excluidos y vulnerables a tener acceso a una educación de calidad y propiciando una inserción laboral temprana y en condiciones inadecuadas.

- El fracaso escolar es el resultado de la interacción entre los estudiantes y los docentes, los cuales carecen de la capacidad para desarrollar e implementar herramientas pedagógicas, cognitivas y socio afectivas que permitan a los estudiantes aprender y al mismo tiempo fortalecer sus propias capacidades y habilidades.

2.5 La deserción escolar en América Latina[65]

2.5.1 Nivel primaria

Uno de los factores que contribuyen a la deserción escolar en educación básica es la edad escolar; los niños que ingresan a este ciclo de forma tardía presentan una mayor probabilidad de no concluir su educación primaria, o bien que no continúen con la educación secundaria (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-OREALC/UNESCO, 2011). Se observa que, para los sectores de menores ingresos, en las zonas rurales o con una componente indígena, este es un problema que genera un daño irreversible para los niños que ven limitado su potencial de movilidad social (UNESCO, 2011).

Se identifican también factores económicos y familiares, pues los costos de oportunidad de las familias con niños en condición de pobreza y marginación son muy elevados. Asimismo, existen factores intraescolares atribuibles a los niveles de preparación y experiencia del personal docente, las relaciones y expectativas que tienen sobre los estudiantes y el tiempo dedicado a la enseñanza. También, están los factores relacionados con la organización de la escuela, el calendario escolar, la relevancia y pertinencia curricular, y el tipo de evaluación y promoción de los estudiantes (*Comisión Económica para América Latina* y el Caribe-CEPAL, 2010; Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina-PREAL, 2007).

El trabajo infantil es un tema central, que influye tanto en la entrada tardía de los estudiantes como en la deserción escolar. Psacharopoulos (1997) y Patrinos y Psacharopoulos (1997) encontraron que los niños que trabajan logran contribuir de manera sustancial al ingreso de sus hogares, presentan menores logros escolares, y que el trabajo infantil hace posible que los niños asistan a la escuela al poder cubrir los gastos relacionados con la educación.

Aunque la asistencia escolar representa un elevado costo de oportunidad para los niños que trabajan y aportan recursos al hogar, el abandono escolar frecuentemente se convierte en una consecuencia del trabajo infantil, pues, aunque

[65] UNICEF-UNESCO (2013).

muchos niños intentan desempeñar de manera simultánea actividades académicas y laborales, situación que resulta una tarea imposible de realizar debido a las condiciones laborales y a las jornadas de trabajo. Aunado a esto se destaca la incapacidad de las instituciones educativas para flexibilizar y acondicionar sus programas de estudios en atención a los niños que abandonan la escuela o tienen un sistemático mal desempeño escolar, problemática que se acentúa a medida que avanza la edad del estudiante (UNESCO, 2008; PREAL, 2007).

2.5.2 Nivel secundaria[66]

En América Latina la cobertura de la educación primaria ha dejado de ser una limitante hacia la educación secundaria, ya que la gran mayoría de los países de la región posee altas tasas de transición de alumnos entre la enseñanza primaria y secundaria. En la región únicamente 4 de 27 países poseían en 2010 tasas menores al 90%, contando con un promedio regional del 93.5%.

Sin embargo, durante la década pasada, la cobertura de la educación secundaria no experimentó avances importantes, ya que para el año 2010 el promedio regional de 24 países analizados de América Latina era de un 72.0%, en comparación con un 66.5% del año 2000, es decir que en una década se lograron apenas 5 puntos porcentuales de incremento.

En América Latina se analizaron los datos disponibles al año 2010 para 18 países, donde se encontró que en promedio el 53.5% de los jóvenes de 20 a 24 años (nacidos alrededor de 1986 a 1990) concluyeron su educación secundaria; el 51.2% de los jóvenes de 25 a 29 años lograron concluirla. Estas cifras representan un incremento de 9 puntos porcentuales, en promedio, si se les compara con los logros obtenidos una década antes, donde en promedio el 44.8% de los jóvenes logró concluirla. Existe, sin embargo, una marcada disparidad educativa en la región, pues con datos del año 2010 se aprecia que, en países como Chile, el 80.0% de los jóvenes había logrado concluir su educación secundaria, en comparación con Uruguay, donde solamente el 40.0% de los jóvenes lo había conseguido.

Adicionalmente, la persistente inequidad de ingresos de las familias en América Latina es un factor que refleja resultados diferentes al interior de cada país, puesto que para el año 2010, el 78.3% de los jóvenes en el rango de edades de 20 a 24 años, cuyas familias pertenecían al quintil más alto de ingresos lograron completar su educación secundaria, en contraste con los jóvenes cuyas familias pertenecían al quintil más pobre, donde únicamente el 21.7% de los jóvenes en este mismo rango de edades lograron completarla. Esta diferencia representa una brecha de 56.6 puntos porcentuales, y resulta desalentador el destacar que en el año 2000 esta brecha representó 57.3 puntos porcentuales, es

[66] *ibíd.*

decir el logro en una década fue de apenas 0.7 puntos porcentuales en la reducción de esta brecha.

Para enfrentar los bajos logros educativos y la deserción se requiere de la implementación de políticas públicas que permitan, por un lado, brindar atención integral a las familias y a los niños con problemas de aprendizaje o que enfrentan una matriculación tardía a la escuela, y, por otro, el fortalecimiento de las capacidades docentes.

Según la Oficina Internacional de Trabajo (OIT) (2013) las razones que explican el problema del trabajo infantil en el mundo radican principalmente en la pobreza, además de la ocurrencia de episodios catastróficos como las sequías o las malas cosechas, por lo cual: "la pobreza induce a los hogares a recurrir más al trabajo infantil". Para ello la OIT afirma que no es posible mejorar los niveles de escolaridad a menos que se les apoye con políticas nacionales, a través de los Programas de transferencia de recursos, que ayuden en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias y de los niños.

2.6 La deserción escolar en México

Uno de los principales retos que enfrenta el Sistema Educativo Nacional para garantizar el derecho a la educación es la permanencia escolar de niñas, niños y adolescentes hasta concluir la educación obligatoria.

Según el INEE (2014, pág. 271): "La tasa de deserción total muestra el porcentaje de estudiantes que abandonan su formación académica en cada uno de los niveles educativos (primaria, secundaria y media superior). Se trata de una medida de la pérdida o ganancia de estudiantes para el Sistema Educativo Nacional (SEN) entre ciclos escolares consecutivos. A su vez, la tasa de deserción total es la suma de otros dos indicadores que hacen referencia a momentos distintos dentro del ciclo escolar: la tasa de deserción intracurricular, la cual estima el porcentaje de estudiantes que abandonan sus estudios durante un mismo ciclo escolar y la tasa de deserción intercurricular, que aproxima el porcentaje de estudiantes que abandonan sus estudios entre dos ciclos escolares consecutivos".

En términos generales se muestra que para el ciclo escolar 2012-2013, la tasa de deserción escolar primaria fue de 0.7%, de educación secundaria 5.1% y de educación media de 14.3% que si se compara con el ciclo 2011-2012 (0.7%, 5.5% y 15.0% respectivamente) representa una ligera reducción en la deserción escolar para los niveles secundaria y media.

Los datos analizados para el periodo escolar 2011-2012 permiten apreciar que, en promedio, los hombres abandonan más la escuela que las mujeres con tasas del 0.8% y 0.5% respectivamente para el nivel de primaria, 6.5% y 4.5% para el de secundaria y de 16.9% y 13.2% para el nivel de educación media superior. Al comparar estos datos con el ciclo escolar 2012-2013, se obtiene un resultado similar, con porcentajes de deserción para el nivel de primaria 0.9% para

los hombres y 0.6% de las mujeres, para educación secundaria de 6.0% y 4.2%, en tanto en educación media superior 16.3% y 12.3% (INEE, 2013, pág. 38).

Se detalla, además, que la mayor frecuencia de abandono escolar se da durante el transcurso del ciclo escolar (deserción intracurricular) y no al finalizar cada ciclo escolar (deserción intercurricular). De este modo para el ciclo escolar 2011-2012 la deserción intracurricular se situó en 0.6%, 3.2% y 8.3% para educación la educación primaria, secundaria y media superior respectivamente; mientras que para el ciclo escolar 2012-2013 se obtuvieron las cifras de 0.6%, 3.2% y 8.9%, observando un ligero incremento en la deserción intracurricular para la educación media superior para este último periodo de análisis.

En tanto la deserción intercurricular para el ciclo 2010-2011 alcanzó los niveles de 0.1%, 2.3% y 6.7% para la educación primaria, secundaria y media superior respectivamente (INEE, 2013, pág. 273), comparando los datos obtenido para el ciclo escolar 2012-2013 con las tasas de 0.1%, 1.9% y 5.4% respectivamente, logrando apreciar una reducción en la tasa de deserción intercurricular correspondiente al último ciclo escolar analizado (INEE, 2014, págs. 37-38).

Finalmente, al analizar los datos por entidad federativa para el periodo escolar 2011-2012, los estados de Chiapas, Sinaloa, Guerrero y Tamaulipas presentan los mayores índices de deserción en educación primaria con un 1.4%, 1.5%, 1.5% y 1.9% respectivamente. Para el mismo nivel educativo, pero para el periodo escolar 2012-2013, las mayores tasas de deserción se presentan en los estados Guerrero, Chiapas y Tamaulipas con valores de 1.4%, 1.6% y 2.6%, respectivamente. Del mismo modo, para el periodo escolar 2011-2012, la tasa de deserción en el nivel secundaria presentó sus valores más altos en los estados de Baja California Sur, Aguascalientes, Hidalgo y Nayarit con valores de 2.2%, 3.1%, 3.2% y 3.4% respectivamente, mientras que para el ciclo 2012-2013 los estados de Yucatán, Coahuila y Oaxaca fueron aquellos que presentaron los mayores índices a nivel nacional con tasas de 7.9%, 9.4% y 9.5% respectivamente. Por último, en el caso de la educación media superior, para el ciclo 2011-2012, los datos muestran que los estados de Morelos, Nuevo León, Chihuahua y la CDMX alcanzaron las mayores tasas de deserción con valores de 9.7%, 11.1%, 11.1%, y 11.8% respectivamente, en contraste con el periodo escolar 2012-2013 donde los estados de Morelos, Durango y Nuevo León presentaron los mayores niveles de deserción a nivel nacional con 19.1%, 19.2% y 20.2% respectivamente (INEE, 2014, pág. 273), los que equivale a un significativo incremento para este último ciclo.

2.7 Los Programas de transferencia de recursos y la deserción escolar

Las transferencias de dinero, o en especie, son empleadas con éxito en diferentes países para reducir la vulnerabilidad de los grupos sociales con bajos ingresos para promocionar la formación de capital humano (Rosati, 2016). Tales

Programas han sido eficaces para combatir el trabajo infantil y la deserción escolar, buscando romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las transferencias se otorgan bajo dos distintas modalidades:

- No condicionadas: cuando los beneficiarios no son obligados a cumplir con ningún requerimiento para poder recibir el recurso otorgado a través del programa.
- Condicionadas: cuando los beneficiarios deben ajustarse con los condicionantes que plantee el programa (asistir a la escuela y avanzar en el programa educativo, cumplir con las disposiciones en materia de salud, etc.).

Según Adato y Hoddinott, (2010) los programas de transferencias condicionadas (PTC) están presentes en muchos países y su impacto generalmente se determina en la disminución de la deserción escolar, mejoras en la salud y en la alimentación, equidad de género y en las relaciones domésticas.

Un ejemplo al cual se hace frecuentemente referencia para México es el PTC PROGRESA-OPORTUNIDADES (desde 2014 PROSPERA), donde como resultado de su implementación se ha demostrado una diferencia importante en la probabilidad de asistir a la escuela (De Brauw y Hoddinott, 2008), así como una reducción en las brechas de matrícula escolar por género para la educación secundaria, especialmente en zonas rurales (Parker, 2003; 2004). Según Behrman, et al. (2012), este PTC muestra efectos positivos significativos en estudiantes de cada género en logro escolar, inscripción escolar, tiempo empleado en realizar las tareas escolares y menor tiempo empleado por los padres de familia en el apoyo a sus hijos en la realización de las tareas sin menoscabo en las calificaciones promedio. Por otro lado, Martínez (2012) encontró que la falta de dinero fue el factor significativo que explicó las inasistencias reportadas en el nivel medio.

Los resultados de las evaluaciones realizadas sobre los efectos de los programas de trasferencias monetarias y no monetarias en las capacidades humanas muestran un avance en los objetivos de corto plazo (Bastagli, 2009), como el acceso a la escuela. Sin embargo, todavía no existe información concluyente sobre la contribución de este tipo de programas para los objetivos de largo plazo tales como el aprendizaje (Reimers, DeShano da Silva, y Trevino, 2006), aunque los avances muestran un incremento de la matrícula escolar (Schady y Araujo, 2006), en países con alto grado de deserción interescolar de primaria a secundaria y en los hogares más pobres.

Es en este tenor que, desde el 2007, el Gobierno de la CDMX implementa el Programa Educación Garantizada (EDUGAR), el cual actualmente apoya la permanencia escolar de las niñas y niños, adolescentes y jóvenes, de 3 a 18 años de edad, residentes en la CDMX que están inscritos en escuelas públicas de la ciudad, en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y nivel medio superior, y que presentan el fallecimiento de alguno de los padres o tutor, o bien,

la incapacidad permanente del sostén económico del hogar. La importancia de este Programa reside en intervenir en el escenario de la pérdida física o de incapacidad del sostén económico que, a su vez, produce un desequilibrio en la estructura familiar al impactar en la pauperización de su condición económica familiar, lo que puede ocasionar alteraciones en los roles de los diversos miembros del hogar. Cabe señalar que el Programa Educación Garantizada es un Programa de Transferencias Monetarias Focalizadas No Condicionadas debido a que el otorgamiento del recurso no está condicionado a la aprobación del nivel escolar por parte de las y los estudiantes.

Aunque el Programa Educación Garantizada inició otorgando una transferencia monetaria a los beneficiarios, a partir de 2011 se ha abocado a diseñar e instrumentar un Modelo de Atención Integral, con la finalidad de proporcionar herramientas tanto a la población derechohabiente como a sus familias, para enfrentar la adversidad y generar mejores oportunidades a partir de la conclusión de sus estudios. Este Modelo, a través de talleres y pláticas temáticas, pretende incidir en la visualización de alternativas que permitan la reconstrucción de los lazos familiares y comunitarios desde una perspectiva de género, igualdad, no discriminación, derechos humanos y conciencia ambiental, lo que implica generar una ciudadanía comprometida y participativa. También, contribuye a garantizar los Derechos Humanos de las niñas y niños establecidos en los ordenamientos normativos a nivel internacional, nacional y local. El Modelo de Atención Integral, además del apoyo monetario, incluye la atención de salud, atención psicológica, atención jurídica y atención recreativa y cultural; esto se fundamenta en su inherente complementariedad que se potencializa de manera mutua.

3. METODOLOGÍA Y PARÁMETROS DE EVALUACIÓN

El objetivo de este trabajo es: 1) evaluar el impacto del Programa Educación Garantizada para poder así determinar si la transferencia monetaria entregada a las familias, así como la provisión de la atención integral reducen la probabilidad de desertar la escuela; 2) evaluar la satisfacción en la calidad de vida de las niñas/os, adolescentes, jóvenes, padres o tutores; y 3) evaluar la felicidad en los padres o tutores en relación con los derechohabientes.

Para ello, se siguió un enfoque metodológico que permitiera obtener información cuantitativa de fuentes primarias por medio de la aplicación de una encuesta a las niñas y niños, adolescentes, jóvenes, padres o tutores que actualmente se encuentran inscritos en el Programa.

3.1 Instrumento para evaluar la calidad de vida

Para determinar la percepción sobre la calidad de vida de los estudiantes beneficiados con el apoyo del Programa, se empleó el instrumento *Kidscreen*

(*Screening for and promotion of Health Related Quality of Life in Children and Adolescents*) en su versión con 27 reactivos.

Para esta versión, Vélez *et al.* (2016), reportan que los estudios que se han hecho sobre su validez permitieron concluir que el *Kidscreen* es un instrumento válido y confiable. En la versión con 27 reactivos los dominios de vida son los siguientes: Bienestar Físico, Bienestar Psicológico, Autonomía y Relación con los Padres, Apoyo Social y Amigos, Ambiente en la Escuela. Cada uno de los 27 reactivos emplea una escala tipo Likert con cinco opciones de respuesta que van de Muy de Acuerdo a, Muy en Desacuerdo. La batería de reactivos se aplicó 3 veces haciendo referencia a cada uno de los siguientes momentos:

1. Antes del evento que motivó la entrada al Programa,
2. inmediatamente después del evento, pero antes de recibir el apoyo del Programa, y
3. después de recibir el apoyo del Programa.

3.2 Instrumento para padre, madre o tutor participante

La información socioeconómica del hogar se integró en el instrumento proporcionado al padre, madre o tutor. Éste estaba integrado por 26 reactivos que indagaban la composición familiar y sus características (género, edad), ingresos, gastos, activos del hogar, asistencia y deserción de los hijos a la escuela, conocimiento del Programa y de los servicios que proporciona, así como su uso y satisfacción. De forma similar al instrumento aplicado a los menores, también se investigó el estado emocional prevalente en el hogar en tres momentos: 1. antes del evento, 2. inmediatamente después del evento, pero antes de recibir el apoyo del Programa, y 3. después de recibir el apoyo.

A fin de contar con una medida sobre la felicidad percibida por el adulto que acudió a responder el instrumento, se les pidió que respondieran a la pregunta de qué tan feliz se sentían antes de contar con el apoyo del Programa y después de recibirlo. Las preguntas se respondieron en una escala de 1-10 (de Muy Infeliz a Completamente Feliz).

3.3 Descripción de la población y del procedimiento seguido para la muestra.

El universo total de alumnos atendidos por el Programa Educación Garantizada durante 2016 ascendía a 9,234 niñas, niños, adolescentes y jóvenes, quienes en su mayoría cursaban los niveles educativos de primaria y secundaria. La distribución de género entre los derechohabientes es casi perfecta; el 50.18% son mujeres.

En lo relativo al lugar de residencia de los derechohabientes se registra que la Delegación de Iztapalapa alberga a casi una tercera parte de ellos, en la Delegación Gustavo A. Madero vive poco más del 14%; en tanto, el 56.8% de los estudiantes se localizan en las 14 Delegaciones restantes.

Tabla 2. Muestreo estratificado aleatorio proporcional

Delegación	Hombres			Mujeres			Total	
	Primaria	Secundaria	Media Superior	Primaria	Secundaria	Media Superior	Hombres / Delegación	Mujeres / Delegación
Álvaro Obregón	7	7	4	8	8	4	17	20
Azcapotzalco	4	4	2	5	5	2	11	12
Benito Juárez	2	2	1	2	2	1	6	4
Coyoacán	8	8	5	7	7	3	21	17
Cuajimalpa	2	2	1	2	2	1	5	6
Cuauhtémoc	5	6	3	6	6	3	14	14
Gustavo A. Madero	16	17	9	18	18	9	42	44
Iztacalco	6	7	4	6	6	3	16	16
Iztapalapa	33	35	19	36	36	17	88	90
Magdalena Contreras	2	3	1	2	2	1	6	6
Miguel Hidalgo	3	3	2	3	3	1	8	7
Milpa Alta	3	4	2	3	3	1	9	7
Tláhuac	7	7	4	7	7	3	18	17
Tlatelolco	7	7	4	8	8	4	18	20
Venustiano Carranza	5	6	3	6	6	3	14	15
Xochimilco	5	6	3	6	6	3	14	15
Suma nivel/género	117	123	67	126	125	60	308	311

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2017).

El tamaño de la muestra (N = 619 observaciones) se determinó a través de la metodología de un muestreo aleatorio simple con un nivel de confianza del 95% de confianza, 6% de precisión, en la cual se establecieron de forma proporcional las estratificaciones por delegación, género y nivel de escolaridad. Cabe aclarar que, con relación al nivel de escolaridad, en vista de que los derechohabientes tenían que contestar un cuestionario, se consideraron únicamente el 5to y 6to año de primaria descartando el nivel preescolar y los primeros 4 años de primaria (los derechohabientes tenían que comprender las preguntas en el instrumento, aunque se proporcionó apoyo por parte del personal del DIF-CDMX que fue previamente capacitado por parte del equipo evaluador). Ninguna limitación se

impuso para los derechohabientes que estuvieran inscritos en cualquiera de los tres años de secundaria o en los tres de preparatoria.

La información para la realización de las estratificaciones proporcionales fue obtenida de las evaluaciones internas más recientes que la tuvieran disponible. La Tabla 1 proporciona de forma desglosada el número de observaciones por nivel escolar, género y delegación que fueron requeridas para cumplir con la representatividad señalada.

3.4 Logística y el levantamiento de las encuestas

Con el apoyo del DIF-CDMX, se realizó por parte de la Subdirección de Programas Especiales, una convocatoria telefónica a las madres, padres y tutores derechohabientes del Programa, con la finalidad de que participaran en el levantamiento de información mediante una encuesta. La sede del encuentro, acondicionado para tales efectos, se realizó en el patio del Centro DIF-CDMX de la Delegación Venustiano Carranza, el día 10 y 11 de diciembre del 2016, en un horario de 09:00am a 03:00pm. Se aplicaron 1,147 instrumentos a niños, niñas y jóvenes derechohabientes del Programa Educación Garantizada. Asimismo, se levantó la información de 806 madres, padres y tutores. Este número fue superior al requerido para poder contar con eventuales reemplazos en caso de ser necesario; finalmente, se optó para utilizar todas las observaciones útiles.

La Subdirección de Programas Especiales del DIF-CDMX capturó la información obtenida de los cuestionarios a través de una Guía de captura para cada uno de los instrumentos aplicados.

4. RESULTADOS

4.1. Evaluación de impacto del Programa Educación Garantizada

Para la estimación del impacto del Programa en análisis, ante la imposibilidad de poder seleccionar un grupo de control, se determinó que los beneficios del mismo pudieran ser apreciados en el mediano y largo plazo por los derechohabientes y los hogares en los cuales éstos residen. Considerando que el objetivo del Programa consiste en evitar la deserción escolar, se estimó un modelo de *Propensity Score Matching* en el cual el grupo de tratamiento consistía en aquellos hogares que tuvieran más de dos años en el Programa (derechohabientes "Antiguos"), mientras que aquellos hogares con un menor tiempo en el mismo se consideraron como integrantes del grupo de control (derechohabientes "Recientes"). La identificación de los dos grupos fue posible a través del número de folio, asignado a los tutores y beneficiarios, progresivo de acuerdo con la entrada en el Programa, de tal forma que los folios con un número más bajo se asociaban con más tiempo en el Programa y viceversa. La Dirección de Estadística del DIF-CDMX identificó cada hogar/derechohabiente en este sentido.

En varios casos, sobre todo las niñas y los niños, no contestaron el instrumento en su totalidad, lo cual causó una disminución del número de observaciones útiles. Adicionalmente, si bien cada padre/tutor se presentó con al menos un menor adscrito al Programa, se incluyó un solo derechohabiente por hogar. El criterio para la selección del menor a incluirse de forma representativa consistió en aquel que había contestado la mayoría del cuestionario. De tal forma, la base de datos está compuesta por 682 registros (10.2% más de lo requerido), de los cuales el 24.49% (167 observaciones) corresponden a los beneficiarios "Recientes" (con menos de 2 años en el Programa) y el restante 75.51% (515 observaciones) a aquellos con más de dos años en el mismo ("Antiguos").

Se aplicó una estimación econométrica de impacto según el modelo *Propensity Score Matching* para determinar el efecto que tiene el Programa Educación Garantizada sobre una medida de probable deserción del derechohabiente (variable de respuesta) proporcionada por los padres/tutores (1: nada probable, 10: muy probable) en caso de que no recibiera el apoyo económico que proporciona el Programa mismo.

La selección de las variables explicativas (covariantes) que posibilitaron el pareamiento de los *Propensity Score Matching*[67] del grupo de tratamiento y de control pertenecen a las dimensiones socioeconómicas del hogar: género del tutor, edad del tutor, número de miembros en el hogar, número de hijos, si el tutor tenía ingreso propio antes del evento a raíz del cual se ingresó al Programa, el ingreso actual total del hogar sin incluir la transferencia del Programa, el número de horas que el tutor dedica semanalmente a las labores del hogar, si el derechohabiente apoya a las labores del hogar y si algunos de los hijos ha dejado la escuela (deserción escolar previa). El tratamiento consistió en una variable dicotómica homónima que representaba el tiempo en el cual el derechohabiente estaba en el Programa (tratamiento toma valor de 1 si el derechohabiente es "Antiguo"; y 0, si es "Reciente").

Los resultados de las estimaciones se presentan en la Tabla 2 e indican que para los padres/tutores de los derechohabientes con dos o más años en el Programa, la eliminación de la transferencia se asocia con una mayor probabilidad de que éstos abandonen la escuela.

---

[67] Con base en lo anterior, la estimación del impacto se realizó a través del software Stata v.13 utilizando el comando: teffects psmatch (y) (t x1 x2). Donde: teffects psmatch (outcome) (treatment covariates). El comando teffects proporciona el efecto medio del tratamiento (ATE), pero también calcula el efecto medio del tratamiento en el tratado (al que se refiere como ATET) al agregar la opción atet según la sintaxis: teffects psmatch (y) (t x1 x2), atet. De forma predeterminada, el comando teffects psmatch compara cada observación con otra observación. En esta estimación se utilizó la opción de combinar cada observación con sus dos vecinos más cercanos con la opción nneighbor (2), o simplemente nn (2). La sintaxis final fue entonces: teffects psmatch (y) (t x1 x2), atet nn (2).

Tabla 2. Estimaciones del impacto del Programa Educación Garantizada

Medida de probable deserción (derechohabientes "Antiguos" con más de dos años en el Programa vs. derechohabientes "Recientes" con menos de dos años en el Programa)	Coef.	Al Robust Std. Err.	z
Efecto medio del tratamiento en el tratado (ATET)	1.3083	0.3027	4.32***
Efecto medio del tratamiento (ATE)	1.2664	0.2882	4.39***

*** $p < 0.01$

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, Evalúa CDMX (2017).

Al estimar el efecto medio del tratamiento en el tratado (ATET) y el efecto medio del tratamiento (ATE), los hallazgos son similares y estadísticamente significativos al 99% de confianza.

Con base en lo anterior, el Programa se asocia durante los primeros dos años de derechohabiencia con una menor probabilidad percibida por parte de los padres/tutores de deserción escolar si éstos no recibieran el apoyo, situación que se disipa después de dos años de permanencia en el Programa. Es decir, los padres/tutores cuyos derechohabientes tienen más de dos años en el Programa, perciben como más probable la deserción escolar si faltara el apoyo. La interpretación de este resultado hace suponer que con el paso del tiempo los hogares se vuelven más dependientes de los recursos que proporciona el Programa, posiblemente por las limitaciones económicas y por la eventual reducción de apoyos por parte de otros familiares que pueden ser proporcionados por tiempo limitado a aquellos hogares que sufren el fallecimiento o una incapacidad permanente de aquellos integrantes que representan el principal sustento económico del hogar.

4.2 Resultados de la encuesta para padres y tutores

Para el grupo de las familias con más de dos años en el Programa, y para el caso de los alumnos de sexo femenino, se observa que la mayor probabilidad de abandonar la escuela si no se contara con el Programa, se presenta con mayor frecuencia en la educación preparatoria o bachillerato, con un 41%. Para el mismo grupo de familias, en el caso de los hombres, la mayor probabilidad de deserción si no se contara con el apoyo del Programa, se concentra en los niveles de secundaria y bachillerato con un 35% para cada nivel.

Por otra parte, analizando a las familias "Recientes", es posible encontrar resultados muy similares, pues para el caso de las mujeres la mayor probabilidad de deserción se da en preparatoria o bachillerato con un 40%, y en un 61% analizando los resultados para los hombres exactamente en el mismo nivel educativo.

A partir de la información analizada, se llega a la conclusión que el Programa Educación Garantizada resulta de esencial importancia para los niveles de preparatoria y bachillerato tanto para hombres como para mujeres de las familias "Antiguas" y "Recientes", lo cual resulta racional ya que en este nivel existen mayores incentivos para los jóvenes de ingresar a la fuerza laboral por falta de recursos económicos, en especial para los jóvenes del sexo masculino de las familias de reciente ingreso al Programa, puesto que se incurre en mayores gastos monetarios, así como en un mayor costo de oportunidad. De aquí la importancia de fortalecer la transferencia que brinda el Programa en este nivel educativo.

Tanto los padres y tutores de las familias "Antiguas" como de las "Recientes" reportaron niveles de vida similares antes del fallecimiento o incapacidad del padre o de la madre. De manera razonable, los niveles de vida cayeron de manera significativa para ambos grupos de familias en el momento posterior al evento de defunción o incapacidad del cónyuge, observando una mayor caída del nivel de vida en el grupo de familias de ingreso más reciente, pues de manera racional son ellas quienes tienen más presente en el hogar la ausencia del cónyuge.

Al analizar el efecto de la transferencia que proporciona el Programa Educación Garantizada, se observa un incremento significativo en la calidad de vida para ambos grupos de familias, concluyendo que el Programa tiene un efecto positivo muy importante en la calidad de vida de los padres y tutores de los derechohabientes, así como en la felicidad auto reportada por los padres y tutores de las familias tanto de mayor antigüedad como de reciente ingreso.

Como conclusión adicional sobre los servicios que brinda el Programa Educación Garantizada, son los servicios culturales que ofrecen los únicos que son conocidos en un 64-76% de las familias "Antiguas" y "Recientes" y por consiguiente son los que con mayor frecuencia han sido utilizados. Sin embargo, entre el 60-70% de las familias tanto "Antiguas" como "Recientes" no tienen conocimiento de los servicios de salud, psicológicos y jurídicos que brinda el Programa, por consiguiente, un porcentaje muy bajo de familias los ha utilizado alguna vez. Bajo estas condiciones es imposible conocer el efecto de la provisión de dichos servicios adicionales en las familias beneficiadas. Por esta razón, es de vital importancia dar una mayor difusión e información relativa a dichos servicios adicionales a los derechohabientes.

4.3 Resultados de la encuesta a niñas y niños, jóvenes y adolescentes

De acuerdo con las respuestas obtenidas por parte de los menores, el Programa Educación Garantizada contribuye a restablecer su bienestar físico y psicológico, reducir las presiones emocionales y económicas intrafamiliares, mejorar las relaciones interpersonales y el desempeño escolar de los jóvenes, así como la confianza de que futuro para ellos y su familia será mejor.

El Programa Educación Garantizada tiene un claro impacto sobre el bienestar físico de los derechohabientes "Antiguos" y "Recientes", quienes señalan que antes del evento tenían una salud bastante buena, se sentían bien, estaban físicamente activos y se sentían llenos de energía; situación que empeora inmediatamente después del evento, pero que mejora de forma sensible después de ingresar al Programa.

Asimismo, el Programa Educación Garantizada tiene un claro impacto en el bienestar emocional de los derechohabientes, quienes afirman que antes del evento tenía una vida agradable, estaban de buen humor, se divertían, no se sentían tristes, no se sentían tan mal como para no hacer nada, no se sentían solos y estaban contentos; percepción que se deteriora significativamente después del evento y se empieza a revertir con el ingreso al Programa, esto último sobre todo entre los beneficiarios "Antiguos".

Adicionalmente, el apoyo del Programa parece aliviar las presiones emocionales entre padres/tutores e hijos derivadas del evento, y también contribuye a aminorar en parte aquellas que el encuestado podía tener antes del mismo. En este contexto, los derechohabientes indicaron estar de acuerdo con las afirmaciones: "tengo tiempo para mí", "puedo hacer lo que quiera con mi tiempo libre", "mis padres tienen tiempo para mí", "me tratan de una forma justa", "puedo hablar con ellos cuando quiera", y "ellos me quieren" antes del evento; percepción que cambia una vez ocurrido el evento, y tiende a mejorar al recibir el apoyo del Programa. Sin embargo, los derechohabientes no perciben cambios importantes en cuanto a las llamadas de atención (regaños) por parte de los padres o tutores antes, inmediatamente después del evento y una vez que reciben el apoyo del Programa.

Con relación a la percepción sobre los aspectos económicos (tengo suficiente dinero para hacer las cosas que hacen mis amigos y para comprar lo que quiero), ésta empeora después del evento para sucesivamente mejorar, mas no de forma tan contundente como en otros casos. Esto se asocia con un entorno económico complicado, donde los recursos con que pueden disponer los derechohabientes son limitados, sobre todo para gastos discrecionales, pues, a pesar de que el apoyo del Programa mejore la percepción respecto al momento inmediatamente posterior al evento, los resultados promedios son similares a la percepción que se tenía antes del evento.

El Programa también influye en las relaciones interpersonales; los derechohabientes indicaron que el evento se asocia con menor tiempo disponible para poder estar con sus amigos, se divierten menos con ellos, perciben un menor apoyo de los amigos, aunque continúan confiando en ellos; situación que mejora después de recibir el apoyo por parte del Programa.

Por otra parte, los derechohabientes, a raíz del evento perciben un cambio importante en cómo se sienten en la escuela, en la percepción de que los resultados escolares se ven afectados, en prestar atención en clase, un empeoramiento en la

relación con los maestros; aunque se denote una amplia variabilidad en las respuestas, que se resuelve positivamente una vez recibido el apoyo del Programa.

Finalmente, con relación a la percepción relativa a "tengo confianza que en el futuro las cosas mejorarán para mí y para mi familia", los derechohabientes reportan estar menos de acuerdo con esta afirmación cuando ocurre el evento, situación entendible por las complicaciones que se derivan del mismo y que afectan de distinta forma (la varianza de las respuestas aumenta). Sin embargo, al recibir el apoyo del Programa se aprecia una sensible mejoría, que se acompaña también con una reducción de la varianza. Es decir, los derechohabientes, en general, concuerdan con esta mejoría.

5. CONCLUSIONES

La literatura especializada en deserción escolar identifica diversas causas tanto inherentes al sistema educativo como al contexto familiar y socio cultural de los estudiantes, que los orilla a abandonar sus estudios. Si bien existen causas ligadas a la propia oferta educativa que conllevan a la deserción escolar, también se han identificado una serie de causas relativas al contexto familiar, tales como: problemas psicológicos y emocionales de los miembros de la familia que afectan el desempeño escolar de los hijos, situaciones donde los padres y/o los propios adolescentes no valoran la educación escolarizada, así como el limitado ingreso familiar, dado que el asistir diariamente a la escuela no sólo tiene significativos costos asociados (transporte, útiles escolares, uniformes, entre otros) sino qué representa un importante costo de oportunidad al posponer la incorporación de los menores al mercado laboral. En la CDMX, la presencia de programas complementarios que proporcionan uniformes escolares gratuitos y útiles escolares gratuitos, entre otros, reduce los gastos asociados a estos rubros. No obstante, la muerte o incapacitación del principal sostén económico del hogar genera problemas económicos, psicológicos, emocionales y legales intrafamiliares que pueden traducirse, de no ser atendidos oportunamente, en un estado de depresión y falta de atención de las actividades que cotidianamente realizan los hijos que se verán reflejados en un bajo rendimiento escolar y, a la larga, en el probable abandono de sus estudios. Asimismo, en el caso de que el evento conlleve a una fuerte disminución del ingreso familiar, algunos de los miembros de la familia pudieran incorporarse al mercado laboral, siendo en la mayoría de los casos, el otro conyugue y/o el mayor de los hijos. El tener que trabajar y estudiar al mismo tiempo, orilla a los jóvenes a abandonar sus estudios, de manera temporal o definitiva.

La deserción escolar que se origina genera diversos problemas sociales y económicos como: una menor eficiencia terminal del sistema educativo, mano de obra no calificada en busca de empleo y con una baja productividad que conlleva a bajas remuneraciones; todo lo cual conlleva a un menor crecimiento económico,

mayores índices de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. No es de subestimarse el efecto que tiene la deserción al incorporarse al mercado laboral a una temprana edad o quedarse en casa; al verse alterado el desarrollo físico, psicológico y social, incrementando los factores de riesgo para su adecuada inserción social. Es así que la deserción escolar se traduce al final en un inadecuado nivel de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

El Programa Educación Garantizada, busca evitar la deserción escolar de los estudiantes que enfrentan el fallecimiento o la invalidez laboral permanente del principal sostén de su hogar no solo a través del otorgamiento de una transferencia monetaria, sino también por medio de un Modelo de Atención Integral, brindando atención psicológica, médica y jurídica, así como actividades culturales y recreativas, con la finalidad de proporcionar herramientas tanto a los estudiantes como a sus familias, para enfrentar la adversidad y generar mejores oportunidades a partir de la conclusión de sus estudios.

No obstante, durante los primeros dos años de derechohabiencia los padres y tutores perciben una menor probabilidad de deserción escolar al interior del hogar si no recibieran el apoyo monetario, percepción que se disipa con el tiempo. Es decir, los padres/tutores cuyos derechohabientes tienen más de dos años en el Programa, perciben como más probable la deserción escolar si faltara el apoyo. La interpretación de este resultado hace suponer que con el paso del tiempo los hogares se vuelven más dependientes del Programa, posiblemente por las limitaciones económicas y por la eventual reducción de apoyos por parte de otros familiares que pueden ser proporcionados por tiempo limitado a aquellos hogares que sufren el fallecimiento o una incapacidad permanente de aquellos integrantes que representan el principal sustento económico del hogar.

Por otra parte, tanto para padres y tutores, como para las niñas, niños, jóvenes y adolescentes, el Programa Educación Garantizada muestra que el evento tiene evidentes repercusiones negativas en todos los dominios de vida, mismos que se logran recuperar una vez recibido el apoyo del Programa, aunque no siempre con los mismos niveles previos al evento.

BIBLIOGRAFÍA

Adato, Michelle, y Hoddinott, John (2010). Conditional cash transfers in Latin America: A magic bullet to reduce poverty?, Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

Alguacil, Julio (2000). Calidad de vida y modelo de ciudad, Madrid, Instituto Juan de Herrera.

Aarancibia, Violeta (1996). Factores que afectan el rendimiento escolar de los pobres, Revisión de Investigaciones Educacionales 1980-1995, Santiago, Universidad Católica de Chile.

Bastagli, Francesca (2009). "From social safety net to social policy?, The role of

conditional cash transfers in welfare State development in Latin America", IPC-IG Working paper, Nº 60, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Behrman, Jere, Gallardo, Jorge, Parker, Susan, Todd, Petra, y Vélez, Viviana (2012). "Are conditional cash transfers effective in urban areas?", Evidence from Mexico, Education Economics, vol.20, núm.3, 233-259.

Beyer, Harald (1998). Desempleo juvenil o un problema de deserción escolar, Santiago CEP.

Bolívar, Antonio (2005). Equidad educativa y teorías de justicia, en Revista Electrónica Iberoamericana, en < http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4.htm>, consultado el 23 de febrero de 2016.

Cano, Elena (1998). Evaluación de la calidad educativa, España, Editorial La Muralla.

Cardemil, Cecilia, Latorre, Marcela, Filp, Johanna, y Gálvez, G. (1991). "Factores que inciden en el mejoramiento de los aprendizajes en la educación básica", Cuadernos de Educación CIDE, XXV, vol.103, 6-15.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). Panorama Social en América Latina, Cap. 2, La educación frente a la reproducción de la desigualdad y la exclusión: Situación y desafíos en América Latina, Santiago, CEPAL.

De Brauw, Alan, y Hoddinott, John (2008). "Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective?, The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico", IFPRI Discussion Paper, Nº 757, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

Espínola, Viola, y Claro, Juan Carlos (2010). "Estrategias de prevención de la deserción en la Educación Secundaria: perspectiva latinoamericana", Revista de Educación, número extraordinario, 257-280.

Escudero, Juan Manuel (2005). "Fracaso escolar, exclusión educativa: ¿De qué se excluye y cómo?", Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado, 1 (1), 1-24.

Rosati Furio C. (2016). "Can cash transfers reduce child labor?", IZA World of Labor, Institute for the Study of Labor (IZA).

Garduño, León (2002). Calidad de Vida y Bienestar Subjetivo, México D.F., Plaza y Valdés.

Goicovic, Igor (2002). "Educación, deserción escolar e integración laboral juvenil", Última Década, vol.10, núm.16, 11-52.

HImmel, Erika, Maltes, S, MajluF, N, Gazmuri, P, y Arancibia, V. (1984). Análisis de la Influencia de Factores Alternables del Proceso Educativo sobre la Efectividad Escolar, Santiago, PUC.

Instituto Nacional de la Juventud (INJ). (1998). Educación y trabajo, Cuadernillo Temático Nº 1. Santiago, INJ.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2013). Panorama Educativo de México 2013, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación Básica y Media Superior, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

_____, (2014). Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Mexico, INEE.

Martínez, Oscar (2012). "Efectos de las becas educativas del Programa Oportunidades sobre la asistencia escolar, El caso de la zona urbana del noreste de México", Revista Desarrollo y Sociedad, vol.69, 99-131.

Muñoz Izquierdo, Carlos (1988). "Calidad, Equidad y Eficiencia de la Educación Primaria", CEE/REDUC.

Nussbaum, Martha C, y Sen Kumar, Amartya (1996). La calidad de vida, México: Fondo de Cultura Económica, UNU.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). Informe mundial sobre trabajo infantil: Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil, Ginebra, OIT.

OREALC/UNESCO (2011). Temas educativos centrales en América Latina y el Caribe, Encuentro Preparatorio Regional 2011, Naciones Unidas-Consejo Económico y Social, ECOSOC–RMA.

Olavarría, José; Palma, Julieta; Molina Rodrigo (2008). Madres y padres matriculados en el sistema escolar chileno: factores asociados al rendimiento, retención y deserción, Fondo de Investigación y Desarrollo de la Educación, FONIDE, Proyecto nº 294, Ministerio de Educación.

Parker, Susan (2003). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior, Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

_____, (2004). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar, Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003, Documentos finales, México D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Patrinos, Harry Antony, y Psacharopoulos, George (1997). "Family Size, Schooling and Child Labor in Peru, An Empirical Analysis", Journal of Population Economics, vol.10, núm.4, 387-405.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL). (2007). Políticas Educativas para la niñez trabajadora, Hacia la erradicación del Trabajo Infantil en Centroamérica y República Dominicana, PREAL- Primero Aprendo, Santiago.

Psacharopoulos, George (1997). "Child labor versus educational attainment, Some evidence from Latin America", Journal of Population Economics, vol.10, núm.4, 377-386.

Reimers, Fernando, Deshano Da Silva, Carlos y Treviño, Ernesto (2006).

Where is the "education" in conditional cash transfers in education?, UNESCO, Institute for Statistics.

Román, Marcela y Cardemil, Cecilia (2001). Estudio de factores asociados al bajo rendimiento SIMCE de escuelas focalizadas, Santiago de Chile, CIDE_ MINEDU.

Román, Marcela, 2002a, Política Educativa para Grupos Vulnerables, Chile 1990-2000, Santiago de Chile, CIDE.

_____, (2002b). Impacto de las representaciones sociales de los docentes en el rendimiento escolar: El caso de las escuelas focalizadas, Santiago de Chile: Facultad de Filosofía, Humanidades y Educación, Universidad de Chile.

_____, (2003). "¿Por qué los docentes no pueden desarrollar procesos de enseñanza aprendizaje de calidad en contextos sociales vulnerables?", Persona y Sociedad, vol.17, núm.1, 113-128.

_____, (2004). "Enfrentar el cambio y la mejora en escuelas críticas urbanas: una mirada a la realidad y posibilidades chilenas", Persona y Sociedad, vol.18, núm.3, 145-172.

_____, (2006). "El desafío de aprender a leer, comprender y razonar en escuelas vulnerables", Pensamiento Educativo, vol.39, núm.2, 69-86.

_____, (2009a). "El Fracaso Escolar de los Jóvenes en la Enseñanza Media, ¿Quiénes y por qué Abandonan Definitivamente el Liceo en Chile?", REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol.7, núm.4, 95-119.

_____, (2009b). "Abandono y Deserción Escolar: Duras Evidencias de la Incapacidad de Retención de los Sistemas y de su Porfiada Inequidad", REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol.7, núm.4, 3-9.

_____, (2013). "Factores asociados al abandono y la deserción escolar en américa latina: una mirada en conjunto", REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol.11, núm.2, 33-59.

Rumberger, Russell, y Lim, Sun Ah (2008). Why students drop out of school: a review of 25 years of research, California Dropout Research Project Report N° 15, Santa Bárbara, University of California.

Sepúlveda, Leandro, y Opazo, Catalina (2009). "Deserción Escolar en Chile: ¿Volver la Mirada Hacia el Sistema Escolar?", REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol.7, núm.4, 120-135.

Schady, Norbert, y Araujo, María C. (2006). "Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: evidence from a randomized experiment in Ecuador", World Bank Policy Research Working Paper, Nº 3930, Washington D.C., Banco Mundial.

Schiefelbein, Ernesto (1994). "Estrategias para Elevar la Calidad de la Educación", Revista Interamericana de Desarrollo Educativo de OEA, Nº. 117,

Washington DC.
Schiefelbein, Ernesto y Farrell, Joseph (1982). "Eight Years of their Lives", IDRC, Ottawa, Canada.
Vélez, Eduardo, Schiefelbein, Ernesto, y Valenzuela, Jorge (1994). "Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria, Revisión de la literatura de América Latina y el Caribe", Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, vol.17, 29-53.
Tedesco, Juan Carlos (1998). Profesores de Enseñanza Secundaria: papel de futuro, En: Aprender para el futuro, La educación secundaria, pivote del sistema educativo, Madrid, Fundación Santillana.
Tijoux, María Emilia y Guzmán Ada (1998). La escuela ¿para qué?: niños y jóvenes que trabajan para sobrevivir, Santiago: Centro de Investigaciones Sociales.
UNICEF – UNESCO, 2008, Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos, UNICEF / UNESCO, Nueva York, USA.
_____, (2013). Situación Educativa de America Latina y el Caribe: Hacia la Educación de Calidad para Todos al 2015. Santiago: UNESCO.
_____, (2015a). En <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6901.htm>, consultado el 8 de septiembre de 2016.
_____, (2015b). En <https://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6876.htm> consultado el 8 de septiembre de 2016.
_____, (2015c). En <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6879.htm> , consultado el 8 de septiembre de 2016.
Vélez Claudia, Lugo Luz Elena, Hernández Gilma, y García Héctor (2016). "Colombian Rasch validation of KIDSCREEN-27 quality of life questionnaire", Health and Quality of Life Outcomes (2016) 14:67.

CAPÍTULO 17

ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO HERRAMIENTA DE FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

José Arturo Cerón Vargas
Profesor e Investigador de la Escuela Superior de Economía
del Instituto Politécnico Nacional y del Colegio de Tlaxcala A. C.;
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Nivel I).
Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
de la Ciudad de México.

Kristiano Raccanello
Consejero de Evalúa CDMX, Miembro del Sistema Nacional
de Investigadores, Nivel 1. Profesor e Investigador del Colegio
de Tlaxcala A. C.

1. INTRODUCCIÓN

Los problemas sociales de la Ciudad de México (CDMX) son la herencia de una serie de dinámicas, a veces simultáneas, resultado de aspectos ligados al desarrollo y a los problemas macroeconómicos que ha enfrentado el país. Para ello, la concentración de las actividades económicas en la zona centro de México durante la mitad del siglo XX motivó una migración en búsqueda de empleo que, en las décadas sucesivas, se constituyó – principalmente el área metropolitana de la CDMX – como un polo de atracción para la población rural que, de facto, no había sido beneficiada por las políticas nacionales. Además, el mayor bono demográfico contribuyó al aumento sostenido de la población en la CDMX que pasó de cerca de cinco millones de habitantes en 1960, a casi siete millones en los 70's, y a casi nueve millones en la década de los 80´s; manteniéndose por debajo de los nueve millones de personas desde entonces.

Desde la crisis de la deuda en 1982, el estancamiento de la economía nacional que duró prácticamente para toda la década, desplazó la población de la economía formal – que proveía, además de los salarios, el acceso a los servicios de salud y seguridad social – al sector informal. También, la presencia de pueblos originarios y población de habla indígena ha sido una componente característica de la CDMX que se ha integrado a la urbe, a veces a etapas forzadas, con resultados mixtos. Paralelamente, el desarrollo económico no ha permeado a todos los estratos de la población con el resultado de una importante desigualdad, no sólo a nivel de ingresos, sino y sobre todo, de oportunidades.

En el ámbito político, desde la promulgación de la Constitución en 1917 y hasta 1997, el Gobierno Federal administró al Departamento del Distrito Federal a través de funcionarios designados para tal fin y alineando la política económica y social con la visión, el enfoque, las normatividad y las prioridades determinadas por el Ejecutivo Federal.

La autonomía política en el Gobierno en la CDMX se establece en la segunda mitad de la década de 1990 y marca un cambio en la forma de gobernar que se aleja de un esquema de planificación a nivel nacional en cuanto a la política de desarrollo social, para dar pie a esquemas más democráticos donde la ciudadanía ahora no sólo tiene una mayor cercanía con los tomadores de decisiones, sino que puede influir en las decisiones mismas. Esto representa el inicio de la gestión de gobiernos emanados de partidos de izquierda y de los trabajos de la Asamblea Legislativa que, en estas casi dos décadas, han avanzado en la construcción del marco jurídico y normativo de desarrollo social en la CDMX, donde el diseño de la política social representó una prioridad desde la primera Administración.

Los principales postulados y objetivos asociados con el desarrollo social quedaron plasmados en el Programa General de Desarrollo 1998-2000, instrumento desde el cual se impulsó una visión y propuesta amplia e integral del desarrollo social, que incluso resultaba innovadora al determinar dimensiones específicas asociadas a derechos sociales como salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social; así como la atención prioritaria a ciertos grupos de la población: niños (as) de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, trabajadoras (es) sexuales e indigentes (Evalúa-CDMX, 2014).

2. EL CONTEXTO ACTUAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Históricamente, la Ciudad de México (CDMX) se ha caracterizado por ser la sede de los poderes federales y constituirse como la capital de la República Mexicana, ubicada en la Zona Metropolitana del Valle de México, la región urbana más grande y el principal centro político, económico, científico y cultural del país. En ella se concentra la población con los mayores índices de educación y salud, pero también con las mayores brechas de desigualdad económica.

Con base en las últimas mediciones de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se tiene que la evolución de la pobreza desde 2008 hasta 2014 ha tenido una tendencia favorable al detectar un consistente avance en la disminución de las carencias asociadas a las dimensiones de los derechos sociales establecidas por esta metodología.

Según los datos de CONEVAL (Cuadro 1), en la CDMX entre 2012 y 2014 la población en situación de pobreza ha tenido una ligera disminución de 0.5% al pasar de un 28.9% a 28.4%, que en términos absolutos representa a 62 mil 800 personas que dejaron de estar en esta situación. En el mismo sentido, el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó un 0.8% durante el periodo 2012-2014; es decir, 68 mil 500 personas dejaron de ser pobres extremos.

Cuadro 1. Ciudad de México: Medición de la Pobreza, 2008-2014

Indicadores	Porcentaje				Miles de personas			
Pobreza	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**
Población en situación de pobreza	27.6%	28.5%	28.9%	28.4%	2,465.7	2,537.2	2,565.3	2,502.5
Población en situación de pobreza moderada	25.5%	26.4%	26.5%	26.7%	2,276.6	2,346.5	2,347.4	2,351.9
Población en situación de pobreza extrema	2.1%	2.1%	2.5%	1.7%	189.1	190.6	217.9	150.5
Población vulnerable por carencias sociales	36.0%	34.3%	32.3%	28.0%	3,215.7	3,049.1	2,867.2	2,465.5
Población vulnerable por ingresos	5.0%	5.4%	6.6%	8.0%	449.6	481.5	585.1	706.2
Población no pobre y no vulnerable	31.3%	31.7%	32.2%	35.7%	2,798.2	2,820.7	2,857.1	3,146.0
Privación social								
Población con al menos una carencia social	63.6%	62.8%	61.2%	56.3%	5,681.4	5,586.3	5,432.6	4,967.9
Población con al menos tres carencias sociales	14.6%	13.4%	9.1%	6.8%	1,307.6	1,190.4	811.1	597.3
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	10.6%	9.5%	9.2%	8.8%	948.3	847.4	813.9	779.5
Carencia por acceso a los servicios de salud	36.3%	32.5%	23.4%	19.9%	3,245.3	2,885.4	2,072.8	1,759.1
Carencia por acceso a la seguridad social	52.9%	52.4%	52.5%	46.3%	4,725.6	4,656.6	4,660.2	4,081.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	6.3%	7.6%	6.4%	5.4%	564.2	672.3	570.3	480.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3.9%	3.7%	2.8%	1.7%	352.5	330.9	244.1	145.7
Carencia por acceso a la alimentación	15.6%	15.5%	13.0%	11.7%	1,390.5	1,381.3	1,157.5	1,031.5

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (2016).

Es de notarse que el porcentaje de la población vulnerable por carencias disminuyó significativamente en 4.4% de 2012 a 2014, al pasar de 32.4% a 28%; es decir, 406 mil 600 personas dejaron de ser vulnerables por carencias. Sin embargo, la población vulnerable por ingresos se incrementó en 1.4% en el mismo periodo al pasar de 6.6% a 8% (121 mil 100 personas se sumaron a la población vulnerable por ingresos). Esto puede explicarse por las dificultades económicas presentadas en este lapso de tiempo en el mercado nacional e internacional, lo cual ha venido a menguar la dimensión del bienestar ligado al ingreso.

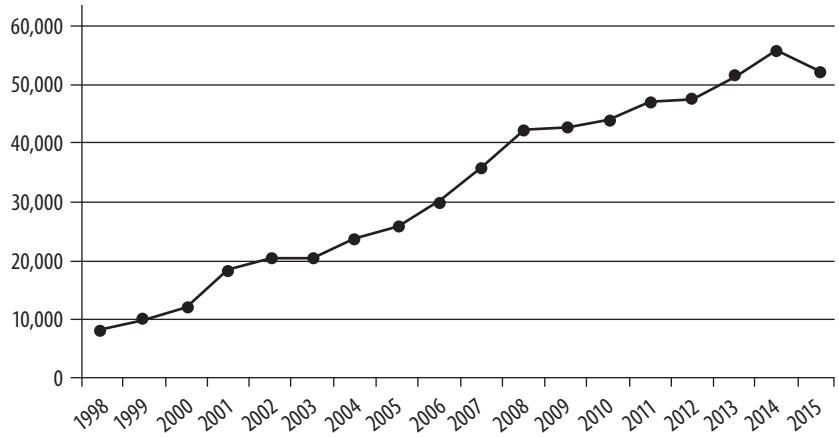
3. EL GASTO SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A pesar de los datos anteriores que dan cuenta de los avances en materia de cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad de México (CDMX), aún existen importantes retos para garantizar el desarrollo pleno de las capacidades de los ciudadanos. Bajo este enfoque, el desarrollo social y el bienestar se han convertido en una aspiración de los Gobiernos de la CDMX y, por tanto, los esfuerzos de política pública que la Administración Pública de la CDMX ha emprendido, tienen la intención de fomentar entre sus ciudadanos la igualdad y el pleno goce de sus derechos sociales. Prueba de ello es la asignación del presupuesto que el Gobierno de la CDMX ha venido destinando a tal fin.

En la CDMX la normatividad respecto de la clasificación y contabilización del gasto público en desarrollo social en la Ciudad es limitada y relativamente reciente en comparación con la que existe en el ámbito federal. Fue en 2012 cuando el Gobierno de la CDMX adoptó la Clasificación Funcional del Gasto emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como parte del proceso de armonización contable que especifica la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por lo anterior, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (Evalúa-CDMX) desde 2008 inició los trabajos de integración de una base de gasto social a partir de la definición que hace el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; esto es, considerando el presupuesto ejercido por las unidades administrativas destinado a los rubros que ahí se especifican (Evalúa-CDMX, 2013). A través de un ejercicio de integración de las partidas presupuestales correspondientes a los distintos rubros de desarrollo social de los Órganos Autónomos, la Administración Central, la Administración Paraestatal, las Delegaciones e incluyendo el monto asociado a subsidios (agua y transporte), en la Gráfica 1 se observa la tendencia creciente en el monto del gasto social, pasando de los 8 mil 613 millones de pesos (corrientes) en 1998 a cerca de 53 mil millones en 2015 (Evalúa-CDMX, 2016a). Dicha situación permite valorar la importancia relativa de las acciones de desarrollo social que se ejecutan en la CDMX y cómo estas, año con año, han sido objeto de un importante presupuesto.

Gráfica 1. Evolución del Gasto Social incluyendo Subsidios 1998-2014



Nota: Para el año 2015 se reportan datos correspondientes al presupuesto ejercido en el periodo enero-junio.
Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

4. USO EFICIENTE DEL GASTO SOCIAL: EL ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN EN LA PRIORIZACIÓN DE POBLACIONES

La política de desarrollo social de la CDMX responde a lo dictaminado en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS-DF) que prevé en el Capítulo Primero, Art. 4, sus doce Principios fundamentales: 1) Universalidad, 2) Igualdad, 3) Equidad de Género, 4) Equidad Social, 5) Justicia Distributiva, 6) Diversidad, 7) Integralidad, 8) Territorialidad, 9) Exigibilidad, 10) Participación, 11) Transparencia y, 12) Efectividad. La combinación de estos Principios con las inevitables, limitaciones presupuestales impone que, en las Reglas de Operación de los programas, de acuerdo a las problemáticas que buscan resolver, éstos se focalicen a la población y a los grupos vulnerables tomando en cuenta sus características y entornos específicos. También, esta misma Ley establece que Evalúa-CDMX es el órgano que realizará las evaluaciones de los programas de desarrollo social para, en su caso, modificar aquellos aspectos que pueden mejorar el bienestar de los habitantes. Adicionalmente a otras actividades, se establen como obligación del Consejo "*Definir, medir y clasificar periódicamente el grado de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal;*" (Capítulo Noveno, Art. 42 C, punto III de la LDS-DF) (ALDF, 2000). El instrumento que actualmente se está utilizando consiste en el Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX).

El IDS-CDMX es un indicador que se fundamenta en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que permite comparar las condiciones de desarrollo social de la población residente en zonas específicas, relacionando un conjunto de variables y las correspondientes normas a cumplir. La norma se refiere al nivel adecuado de bienestar que debe tener la población para que puedan considerar satisfecha una necesidad. Las necesidades se representan a través de seis indicadores de carencia, que constituyen las componentes del IDS-CDMX, y que se combinan mediante una media aritmética ponderada, denominada intensidad de la pobreza por NBI (I(NBI)) (fórmula [1]).

En el Cuadro 2 se indica que cada uno de éstos interviene con una ponderación específica que se deriva de la estructura de costos que provee la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (Evalúa-CDMX, 2012):

Cuadro 2. Componentes del IDS-CDMX y sus ponderadores

Componentes	Término	Ponderadores
Calidad y espacio de la vivienda	CCEVj	0.3380
Acceso a Salud y Seguridad Social	CASSSMj	0.2910
Educación	CEj	0.2440
Bienes Durables	CBDj	0.0600
Adecuación sanitaria	CASj	0.0380
Adecuación energética	CAEj	0.0290
Suma	I(NBI)j	1.0000

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2011).

Por lo anterior:

$$I(NBI)j=(CCEVj*0.338)+(CASSSMj*0.291)+(CEj*0.244)+(CBDj*0.060)+(CASj*0.038)+(CAEj*0.029) \quad [1]$$

Cuadro 3. Estratificación de los Hogares

Grado	Estrato	Rango
1	Indigentes	mayor a 0.5 hasta 1
2	Muy pobres	mayor a 1/3 y hasta 0.5
3	Pobres moderados	mayor a 0 y hasta 1/3
4	Necesidades básicas satisfechas	mayor a -0.1 y hasta 0
5	Clase media	mayor a -0.5 y hasta -0.1
6	Clase alta	menor a -0.5

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

Para la agregación de los hogares en cada una de las unidades territoriales (manzana, colonia, delegación y CDMX), después de haber obtenidos los I(NBI) de cada hogar, estos se estratifican de acuerdo al rango correspondiente (Cuadro 3).

Los estratos "indigentes", "muy pobres" y "pobres moderados", se encuentran por debajo de la norma mientras que los restantes cumplen o están por arriba de la norma. Este indicador permite calcular las medidas agregadas para poder estimar las cuatro medidas agregadas de pobreza: a) incidencia, b) intensidad, c) masa carencial y d) masa carencial per cápita.

La incidencia (Hi) es la proporción o porcentaje de personas pobres con respecto a la población total; esta medida [2] determina las personas pobres (o no pobres) en una unidad territorial determinada:

$$Hi=qi/ni \qquad [2]$$

Por otra parte, la intensidad de la pobreza (Ij) que se reporta en la ecuación [3] es "(…) la distancia que separa a una persona o a un hogar de las normas mínimas (Z) que marcan el umbral entre pobres y no pobres, expresada en unidades estandarizadas, es decir en términos de las normas mismas" (Evalúa-CDMX, 2011).

$$Ij=(Z-Lj)/Z \qquad [3]$$

La masa carencial (MCi) es la razón entre número de personas en intensidad de pobreza y el total de pobres [4]; por ello, también se le llama al indicador pobres equivalentes o estandarizados con respecto a su intensidad de pobreza.

$$MCi=Ii/qi \qquad [4]$$

Finalmente, la masa carencial per cápita (HIi) se obtiene al multiplicar el valor de la incidencia y el de la masa carencial [5]:

$$HIi=Hi*MCi \qquad [5]$$

De esta forma, el IDS-CDMX [6] se obtiene restando la masa carencial per cápita a la unidad:

$$IDSCDMXi=1-HIi \qquad [6]$$

De acuerdo al valor obtenido se clasifican las áreas geográficas[68] en cuatro rubros de desarrollo: 1) alto, 2) medio, 3) bajo y 4) muy bajo (Cuadro 4).

[68] Las unidades geográficas que se consideran en el análisis son: manzana, colonia, delegación y entidad para los años 2005 y 2010; y únicamente delegación y entidad para 2015, debido a que la Encuesta Intercensal 2015 es representativa a este nivel de desagregación.

Cuadro 4. Estratos del IDS-CDMX

Estrato	Rango
Muy bajo	<0.7
Bajo	>0.7 a 0.8
Medio	>0.8 a 0.9
Alto	>0.9

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

Al calcular el IDS-CDMX a nivel manzana, colonia o delegación, el dato obtenido se asocia con el código correspondiente a la unidad territorial. Este procedimiento permite identificar cada unidad territorial con el estrato de desarrollo correspondiente. Este proceso permite obtener dos resultados: por un lado, el estrato de desarrollo de cada unidad y, por otro, poder analizar al interior de cada una de éstas a un nivel de desagregación más fino. Para ello, una delegación que tenga un estrato de desarrollo "medio" puede contener colonias de cualquier estrato y, a su vez, lo mismo ocurre para cada una de las manzanas que conforman cada colonia de la delegación. El mapeo de las unidades territoriales con distintos colores permite identificar de forma particularmente rápida el estrato de cada una de ellas con el nivel de desagregación especificado.

Aunque por razones de espacio los resultados desglosados a nivel de manzana, colonia y delegación (2005 y 2010) no se reporten, el Cuadro 5 indica los resultados más recientes para las delegaciones de la CDMX (2015) indicando los valores de cada una de las componentes. Otra información que proporcionan las componentes del IDS-CDMX al poder mapear de cada una de éstas de acuerdo al nivel territorial deseado, es el nivel de desarrollo de una componente específica; es decir, los alcances en materia de cada una de las componentes que integran el índice.

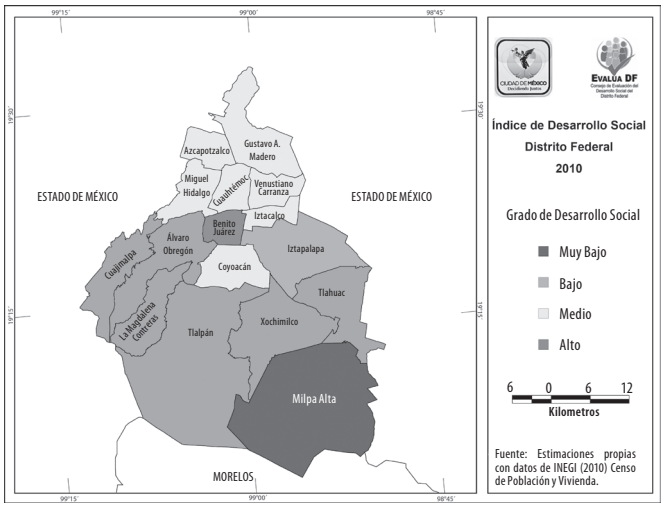
La suma ponderada de estas "capas" de desarrollo sobrepuestas es intuitivamente equivalente al IDS-CDMX presentado anteriormente. Por ejemplo, el conjunto de mapas a nivel manzana relativo a una determinada componente permite individuar de forma precisa, todos aquellos hogares que se sitúan por arriba o abajo de un umbral determinado.

La aplicación de políticas de desarrollo social se beneficia de forma inmediata porque estos datos permiten la focalización de las políticas públicas con una elevada precisión en cuanto ubica a las unidades territoriales en un mapa en el cual se reportan todos los identificadores correspondientes (por ejemplo, el nombre de las calles).

Para ilustrar los resultados operativos del IDS-CDMX a continuación se reportan mapas de diferentes espacios geográficos. En primer lugar se analiza la

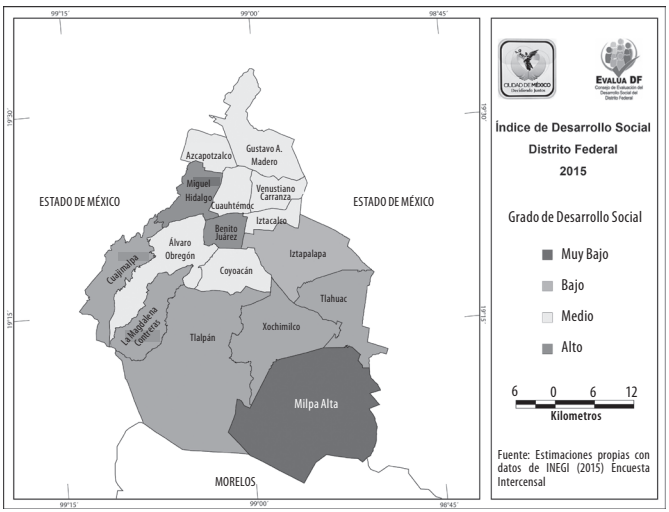
evolución de las Delegaciones desde 2010 (Mapa 1) a 2015 (Mapa 2) encontrando que la Delegación Álvaro Obregón pasó de nivel "bajo" a "medio" y Miguel Hidalgo de un estrato "medio" a uno "alto".

Mapa 1. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX) 2010, por delegación



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

Mapa 2. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX), 2015 por delegación



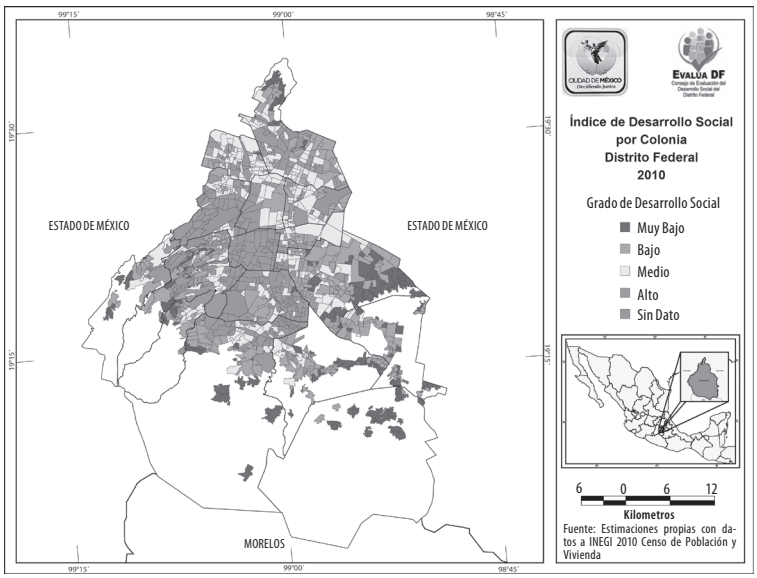
Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

Es evidente que la parte norte-centro de la Ciudad muestra un mayor grado de desarrollo respecto a la parte sur debido a que en ésta última se ubica la Delegación Milpa Alta cuya orografía constituye un reto para poder proporcionar servicios públicos (por ejemplo, agua y drenaje) además que la densidad poblacional es baja respecto a otras delegaciones de la Ciudad; por esta razón el grado de desarrollo se estima como "muy bajo".

En la zona sureste (Xochimilco, Tláhuac) y suroeste (La Magdalena Contreras Tlalpan), se aprecia un grado de desarrollo medio que se asocia con la presencia de zonas rurales con importantes porciones de suelo de conservación. Al oeste, las delegaciones de Cuajimalpa y Álvaro Obregón mezclan zonas con importantes desarrollos que se conjugan con otras que aun presentan rezagos. Al este, Iztapalapa es la Delegación con el mayor número de habitantes y que constituye uno de los mayores retos, no solo en términos de servicios, sino también a nivel social.

Una mejor aproximación puede obtenerse al considerar unidades territoriales más pequeñas como son las colonias, o incluso las manzanas. De esta manera, al revisar la distribución del IDS-CDMX por colonia se distingue que en Milpa Alta todas las colonias presentan "bajo" o "muy bajo" desarrollo social, además se observa un corredor con "alto" desarrollo social del poniente hacia el centro y luego hacia el sur, bordeado por colonias con desarrollo "medio". Se aprecia también un perímetro con colonias de "bajo" desarrollo social (Mapa 3).

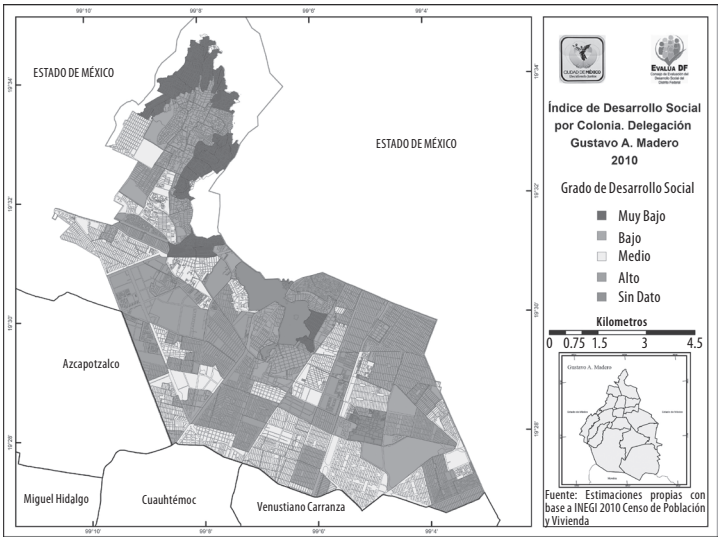
Mapa 3. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX), 2010 por Colonia



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

De forma particular, las características del IDS CDMX permiten mapear cada una de las 16 delegaciones de la CDMX a nivel Colonia, tal como la Delegación Gustavo A. Madero (Mapa 4).

Mapa 4. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX), 2010 por colonia de la Delegación Gustavo A. Madero



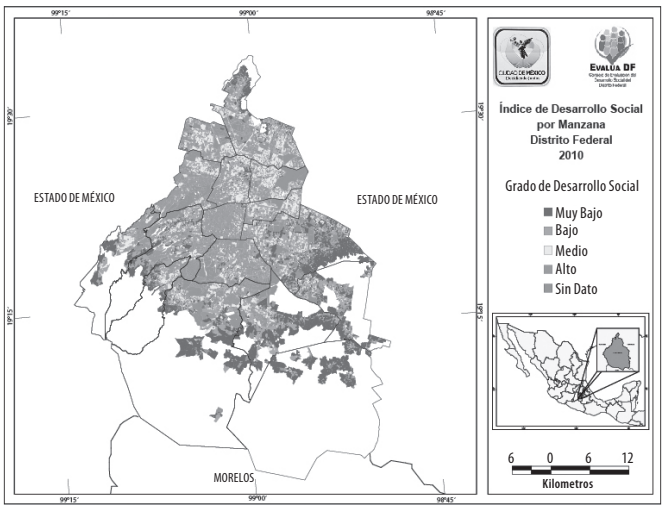
Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

Sin embargo, un análisis a nivel delegación no permite determinar las necesidades puntuales de la población que ahí reside. Para ello, a pesar de que la Delegación Gustavo A. Madero tenga un grado de desarrollo "medio", por un lado se aprecia de forma inmediata que la mayoría de las colonias en el norte que colindan con el Estado de México son aquellas que muestran un grado de desarrollo "muy bajo" (en rojo) o "bajo" (en naranja); por otro, aquellas que se sitúan más al sur, son aquellas con un grado de desarrollo "medio" (en amarillo) o "alto" (en verde). Merece mencionar que para algunas áreas la falta de disponibilidad de datos impide la determinación del grado de desarrollo, por lo cual se reportan en color gris. Esta situación puede ocurrir en aquellas zonas ocupadas de forma abusiva en las cuales la captación de la información utilizada para la medición no haya podido realizarse.

Un mayor nivel de desagregación se alcanza a nivel de manzana en donde los resultados muestran de manera más clara la distribución geográfica de tipo "centro-periferia" prevaleciente en la CDMX; las periferias sobresalen por la mayor presencia manzanas de grupos de "bajo" y "muy bajo" desarrollo, mientras que, en el otro extremo, se observa el predominio de un "alto" grado de

desarrollo social en las áreas centrales. Además, se aprecia la concentración de manzanas con "alto" desarrollo en el corredor central de la ciudad; así como, el cinturón de "bajo" desarrollo en el sur y el oriente de la ciudad (Mapa 5).

Mapa 5. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México(IDS-CDMX) 2010, por Manzana



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

Mapa 6. Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX) 2010, colonia San Felipe de Jesús (Delegación Gustavo A. Madero)

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2016).

En el mapa 6, que corresponde a una colonia de la Delegación Gustavo A. Madero se observa que a pesar de que la colonia tenga un grado de desarrollo "bajo", son fácilmente identificables aquellas manzanas que presentan un grado de desarrollo "muy bajo". Se observa que también en este mapa se carece de información para la identificación de algunas manzanas, que se reportan de color gris.

5. CONCLUSIONES

Dadas las características y envergadura de la política social en la CDMX, los resultados del IDS-CDMX tienen por objeto coadyuvar el diseño, la planeación y el desarrollo de programas y acciones de política pública para alcanzar una mayor eficiencia ya que, por un lado, es posible ubicar territorialmente las poblaciones en situación más vulnerable y, por otro, determinar cuáles son los aspectos más apremiantes que interfieren en el desarrollo social de tales demarcaciones.

El poder garantizar un mayor nivel de desarrollo para la población se asocia con la medición de los avances en materia. Tomando en cuenta las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de información, la comparabilidad de la misma y el nivel de desagregación mínimo necesario que permita realizar los análisis pertinentes, el IDS-CDMX está en un continuo proceso de mejora. Bajo estas premisas, se está evaluando la integración al IDS-CDMX de la dimensión relativa al Acceso a la Alimentación debido a que corresponde a uno de derechos sociales universales estipulados en la LDS-DF 2000 (Art. 1, fracción II) y, desde un punto de vista operativo, es posible comparar los datos del Censo 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015[69]. Otras posibles dimensiones que se asocian con el grado de desarrollo consisten en: medio ambiente, seguridad pública y tiempo libre. Sin embargo, la atención no se ha orientado únicamente a un tema de acceso sino también de calidad; en este sentido, la calidad del agua es una vertiente que merece ser explorada con detenimiento.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa del Distrito Federal [ALDF]. (2000). Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 23 de mayo del 2000 [en línea]. Recuperado el 2 de mayo de 2016 de: http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México

[69] El módulo V de cada una de ellas, 'Acceso a la alimentación' y 'Alimentación' respectivamente, proporciona información comparable, a pesar de las limitaciones impuestas por el nivel de representatividad ya mencionado, mientras que el Conteo 2005 no contiene un módulo de alimentación.

[Evalúa-CDMX]. (2011). Índice de desarrollo social de las unidades territoriales (delegaciones-colonias-manzanas) del Distrito Federal, 2005. México, DF: Evalúa-CDMX.

(2012). Índice de desarrollo social de las unidades territoriales (delegaciones-colonias-manzanas) del Distrito Federal, 2010. México, DF: Evalúa-CDMX.

_____, (2013). Gasto Social en el Distrito Federal Conceptos Básicos y Descripción de Bases de Datos. Documento interno Evalúa-CDMX.

_____, (2014). Análisis de los Procesos de Evaluación Interna 2013 de los Programas Sociales operados en 2012 en el Distrito Federal. México, DF: Evalúa-CDMX.

_____, (2016a). Actualización del Gasto Social en el Distrito Federal. Documento interno Evalúa-CDMX.

_____, (2016b). Avance de la localización geoespacial del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Documento interno Evalúa-CDMX.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2016). Resultados de la Medición de Pobreza Multidimensional. Diferentes años [en línea]. Ciudad de México. Recuperado el 2 de mayo de 2016 de: http://www.coneval.org.mx/paginas/principal.aspx

Gaceta Oficial de la Ciudad de México [GOCDMX]. (2016). Aviso por medio del cual se dan a conocer los Resultados del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México a Nivel Delegacional-Actualización 2015. Consejería Jurídica del Gobierno de la CDMX.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2016). Censos de Población y Vivienda. Diferentes años [en línea]. Ciudad de México. Recuperado el 20 de abril de 2016 de: http://www.inegi.org.mx/

CAPÍTULO 18

OPORTUNIDAD SALARIAL EN MÉXICO Y DESIGUALDAD SOCIAL, UN ESTUDIO CON ENFOQUE DE GÉNERO

Humberto Ríos Bolívar
Profesor e Investigador de la Sección de Estudios de Posgrado de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

José Carlos Trejo García
Consejero Ciudadano de Evalúa CDMX.

Gabriela Cruz González
Investigador Independiente

I. INTRODUCCIÓN

Existe evidencia de que en México ha existido una brecha en rendimientos de salarios entre mujeres y hombres. Para esto, es importante considerar que en el desarrollo de Capital Humano, la inversión que existe en agregar un año más de escolaridad a los individuos es más redituable en muchos sentidos, desde la obtención de mayor ingreso hasta adquirir mayores habilidades y destrezas más competitivas para la actividad laboral diaria. Sin embargo, en materia de educación obligatoria o básica (alumnos de 15 años), la OCDE (2016) reporta en estadísticos de evaluación PISA (Programme for International Student Assessment) 2015 que México se encuentra alejado del promedio de desempeño.

En el presente estudio se busca identificar estadística y econométricamente la evolución que la sociedad Mexicana ha tenido en relación con la participación de los hombres y las mujeres en el mercado laboral, considerando el nivel

escolar adquirido, la experiencia y el género, así como un análisis a nivel regional. Con esto, resulta importante determinar los niveles salariales y los años para desarrollar la experiencia en el ejercicio de las actividades por las cuales una persona se ha contratado, identificando así las oportunidades que la sociedad debe atender en temas de igualdad laboral. Al respecto investigaciones tanto en México como en América Latina; Tenjo, Ribero y Bernat (2005); Morales (2011); Chávez y Ríos (2014); señalan que el género masculino obtiene mayores rendimientos en salario que el género femenino.

Una situación importante que no escapa de esta investigación, es que en los últimos años las mujeres mexicanas han incrementado la matrícula en nivel básico y en nivel bachillerato. Sin embargo, en la matrícula dentro del nivel superior o universitario se revierte su participación. Pero aun así, se confirma que México está en búsqueda del aumento en la formación del capital humano, además de que ya no es exclusivo de los hombres.

De acuerdo con los indicadores del Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI 2016), en materia de ocupación laboral a nivel nacional; los hombres categorizados como Población Económicamente Activa representan el 62%, mientras que las mujeres sólo representaron el 38%. Esto es preocupante cuando la población mayor de 15 años se encuentra dividida en hombres por el 47% y mujeres por el 53%, aproximadamente, provocando desigualdad.

La determinación del grado de influencia que tiene un mexicano en lograr mayores o menores ingresos, es primordial mediante el nivel académico adquirido, pero también mucho tiene que ver la especificación de la variable género. Bajo el análisis de la muestra poblacional referenciada por las bases de datos reportadas por la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en Hogares (ENIGH), se tiene que en México al 2014 aproximadamente el 8% de la población nacional no tiene ninguna instrucción; siendo más notorio en la población de las mujeres por un 12% y para el caso de los hombres en un 8%.

Lo anterior permite detectar un mayor rezago en el nivel educativo hacia la mujer. Mientras que por el lado laboral, incluso la desigualdad es notoria en todos los sentidos, desde considerar que por el sólo hecho de ser mujer en México esto ya es una afectación directa a sus ingresos salariales trimestrales, hasta la consideración de otros temas como la inversión educativa y situaciones de acceso educativo a nivel regional.

De esta manera, la investigación se organiza como sigue. Después de la introducción, en la segunda sección se realiza una breve revisión bibliográfica, con ello en la tercera sección se desarrolla la metodología que será utilizada para analizar la desigualdad de retornos salariales y con ello identificar niveles de oportunidad. En la cuarta sección se presenta y se describe la información utilizada para realizar las estimaciones econométricas y así en la quinta sección analizar los resultados obtenidos. Finalmente, en la sexta y última sección, se presentan las principales conclusiones de la investigación.

2. ANTECEDENTES DE ESTUDIO AL CAPITAL HUMANO

En Latinoamérica durante los últimos años, ha existido especial atención sobre estudios relacionados con la educación y el retorno en el bienestar económico individual, especialmente mediciones sobre el ingreso salarial a través del tiempo.

Barceinas (2002) realiza un análisis econométrico con base en datos reportados por la ENIGH en los años de 1994 y 1996, determinando que los rendimientos privados en educación son mejor explicados sin la consideración del intercepto para evitar multicolinealidad en el uso de variables *dummy*.

Laguna y Porta (2004) identifican que un menor acceso a la educación, propicia la distorsión en formación de capital humano como desventaja competitiva en el mercado laboral. Sus análisis se centran en la tasa de rentabilidad social y privada.

Ríos (2005), basa su atención en explicar los ingresos bajo la consideración de remuneraciones como sueldos, salarios, ingreso por destajo y más ingresos extra salariales. Esto tiene la finalidad de obtener un mejor resultado de las funciones de ganancias y con ello una aproximación más precisa en el rendimiento salarial.

Galassi y Andrada (2006) exploran la relación empírica entre educación e ingresos reunidos, basado en una teoría minceriana como parte de un marco de capital humano individual. Juan Luis Ordaz (2007), se enfoca en el análisis particular de los retornos a la educación, mediante una ecuación minceriana tanto para el medio rural y el medio urbano por género, con técnicas de mínimos cuadrados ordinarios y el método de dos etapas de Heckman (1977).

Mendoza y García (2009), elaboran un análisis de discriminación salarial en México con tres regiones (norte, centro y sur) mediante la técnica de Oaxaca-Blinder, dicha descomposición reflejó que la mujer percibe un salario alrededor de 12.4% menor que el hombre, en donde la zona sur refleja altos niveles de desigualdad.

De la Rosa, Castillo y Rodríguez (2010), realizan una estimación de retornos de la educación con datos de la ENIGH del 2008 con el uso del modelo Minceriano – *Spline* y la consideración del mercado formal e informal. Morales (2011), bajo un análisis de rendimientos privados de la educación en México, se resuelve la vulnerabilidad del modelo minceriano mediante el método de *control function* con la consideración de características de habilidades, educación de la madre, hogar e infraestructura, talla y salud. Ballesteros (2013) modela las tasas de retorno en los ingresos sin el desglose de la educación, incorporando para el caso colombiano la variable sexo, lo que permite para el caso mexicano considerar la variable de género y la técnica Minceriana con *Spline*.

3. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO

Hablar de Capital Humano es considerar como base los trabajos de Schultz (1960) y Becker (1962), quienes mencionan que la educación se convierte en

un eje principal para el desarrollo de dicho capital. Esto permite aumentar y especializar el conocimiento para el desarrollo de habilidades que encaminen a la mayor productividad, crecimiento y con ello obtener el desarrollo económico que hace a un país alcanzar su bienestar social. Becker identifica aumentos de ingresos a medida de que la edad laboral aumenta, pero rendimientos decrecientes con el aumento de la experiencia, mientras que Schultz se enfocó en el análisis poblacional pobre y los adelantos en el conocimiento.

Por lo anterior, en los años setenta del siglo pasado, se realizaron investigaciones para medir o determinar los rendimientos de destinar recursos en especialización del Capital Humano, tal es el caso de Jacob Mincer (1974), quien determinó una metodología para el cálculo de la tasa interna de retorno por educación, especialmente una relación con el ingreso laboral. La relación de invertir recursos sobre la educación y la obtención de experiencia, implican una relación positiva con los aumentos en ingresos laborales. Mincer en otras palabras, dedica su investigación en identificar ciclos de vida de los ingresos, con la inversión de capital humano en factores considerados como la educación completa y entrenamiento.

Los supuestos del origen del modelo minceriano radican en que los individuos invierten en educación, considerando un costo de oportunidad en continuar estudiando y perder ingresos, además de que los individuos comienzan a laborar una vez finalizada su educación formal. Bajo estos escenarios, se parte de un modelo no lineal el cual consiste en niveles de ingresos dependientes de un vector *(X)* de variables explicativas (nivel educativo y experiencia). Con dicha especificación se parte con el siguiente modelo no lineal; tal como se observa en la ecuación (1).

$$sX = \lambda e(i = 1n\alpha i * X) \quad \text{cuando } \lambda > 0 \qquad (1)$$

Llevando a una expresión lineal con transformación semilogarítmica:

$$In[sX] = \alpha 0 + i = n\alpha i * X \quad \text{considerando que } In\lambda = \alpha 0 \qquad (2)$$

De acuerdo con Ríos (2005), el modelo econométrico quedaría:

$$In[siX] = \alpha 0 + i = 1n\alpha i * Xi + \varepsilon i \qquad (3)$$

Donde la variable *In*(*s)*, son los ingresos corrientes compuestos por sueldos, comisiones, aguinaldo, indemnizaciones de trabajo y remuneraciones en especie, con datos trimestrales medidos en logaritmos naturales; *ln(A)* son los ingresos sin instrucción; *X* el vector de variables independientes determinantes sobre los salarios; el vector de pesos o parámetros a estimar; mientras que ε es el residual con distribución bivariada con media cero y varianza dada (0, σε2).

Financieramente, el Modelo de Mincer se explica cuando una persona toma la decisión de continuar los estudios y dejar de obtener ingresos o no ingresar al mercado laboral para obtenerlos. Por ello la maximización del valor presente de ingresos futuros con una tasa de descuento *(r)* que iguale el flujo de ingreso salarial (*sX*)con el valor presente de los costos (*s0*), será la tasa interna de

rendimiento de la inversión, sujeto a un nivel de inversión en variables explicativas *(X)*. Igualando ingresos y costos en valor presente y considerando un número de años de vida laboral *(n)*, como se puede observar en la ecuación (4).

$$sX*e-(r*X)*1-e-(r*n)r=s=*1_e_(r*n)r \quad (4)$$

Por lo que al simplificar y al aplicar logaritmos se observan en la ecuación (5).

$$sX*e-(r*X)=s0$$
$$In[sX]-(r*X)=\mathrm{In}[s0]$$
$$In[sX]=\mathrm{In}[s0]+rX \quad (5)$$

Considerando los símbolos $Ins0=\alpha 0$ y $(r*X)=i=1n\alpha i*Xi$, donde $r=\alpha i$, entonces se expresa econométricamente la regresión lineal minceriana:

$$In[siX]=\alpha 0+1n\alpha i*Xi+\varepsilon i$$

Así, la ecuación bajo un tratamiento financiero es la misma que la ecuación (3) ya desarrollada. Por lo tanto, considerando un desglose por observación (*i*) a nivel regional[70] (*j*) con una técnica particular para la investigación de estilo *Spline*: $i=1nj=1n\alpha ij*i,=1nj=1nXij,$ cuando $Xij=Edi,Exij$, entonces conduce a lo que muestra la ecuación (6).

$$In[sijXij]=\alpha 0j+i=1nj=1n\alpha i*i,=1nj=1nXij+\varepsilon ij$$
$$In[sijEdij,Exij]=\alpha 0j+\alpha 1jExij+\alpha 2jExij2+\alpha 3jEdij+eij \quad (6)$$

Donde la variable *Edi j* es el número años destinados a la educación; *Exi j* los años de experiencia laboral; *Exi j2* la experiencia al cuadrado. Para esto la concavidad de ingresos depende en términos de experiencia laboral adquirida.

Así $\alpha 3j$ bajo consideraciones básicas de Ríos (2005) y la condición de la ecc. (6), ante un cambio de año adicional de educación en *Edi j*, el parámetro queda como sigue:

$$\alpha 3j=\delta lnsij\delta Edi\ j=\delta lnsij\delta si\ j*ln\ ij\delta Edi\ j=1si\ j*\delta lnsi\ j\delta Edi\ j$$

Referente al coeficiente $\alpha 1\ j$ de la ecuación (6), este representa la tasa interna de retorno sobre el ingreso con un año adicional de experiencia laboral. Considerando Freire y Teijeiro (2010), se supone que bajo el aumento de años de experiencia los ingresos de cada persona aumentan, pero considerando el efecto de que se llega a un punto determinado del tiempo en que el aumento de los ingresos son menores que años anteriores, entonces se refleja una función cóncava en relación con la experiencia (cuadrática). Así, la condición teórica indica que $\alpha 1\ j$ es positiva y la de $\alpha 2\ j$ es negativa.

Dado que en esta investigación se considera que en México la edad promedio

[70] Nacional, Centro, Metro, Norte y Sur.

de inicio de educación básica comienza a los seis años de edad (Barceinas 1999), entonces el cálculo de la experiencia laboral se determina con base en; la edad del mexicano, menos el año promedio de ingreso a la educación básica (seis), menos el número de años invertidos en la obtención de un nivel respectivo de escolaridad que precede al trabajo. Ésta determinación implica considerar que los años resultantes se han dedicado hasta ese momento a la adquisición de la experiencia laboral. Es lógico pensar que el tiempo destinado a la falta formal de actividades escolares, el individuo destina su tiempo completo al trabajo.

Los supuestos arriba mencionados, tienen relación con investigaciones recientes de Capital Humano, ver Ramos (2015) y Ballesteros (2013). Con base en la ecuación (6) y bajo el análisis econométrico con Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), se calculó el nivel de retorno de ingresos trimestrales por un aumento anual de nivel educacional en México durante 2008 – 2014; siendo este un 9.9% respecto a una persona que no cuenta con instrucción educacional; tal como se muestra en la Tabla 1.

La determinación de los retornos (Morales 2011) se obtiene considerando el antilogaritmo del coeficiente menos la unidad ($e\alpha$1-1), de esta manera se obtiene la relación directa de retorno que una persona alcanza a diferencia de otra sin nivel educativo. Con ello, en la Zona Metro la alta concentración de oferta educativa implica que una persona tenga un retorno salarial del 9%.

Tabla 1. Retorno en el nivel de ingresos trimestrales obtenidos por un aumento por año de nivel educacional en México durante 2008 – 2014

Zona	Obs.	Variable	Pesos	P-Values	[95% Conf.	Interval]	R-Squared
Nacional	85,603	Ed	0.094	0	0.09077	0.09751	0.18090
		Ed % Retorno	9.9%				
Centro[1]	26,751	Ed	0.093	0	0.08918	0.09582	0.17775
		Ed % Retorno	9.7%				
Metro[2]	8,025	Ed	0.086	0	0.08301	0.08919	0.16545
		Ed % Retorno	9.0%				
Norte[3]	26,751	Ed	0.094	0	0.09044	0.09716	0.18025
		Ed % Retorno	9.8%				
Sur[4]	24,076	Ed	0.116	0	0.11136	0.11964	0.22195
		Ed % Retorno	12.2%				

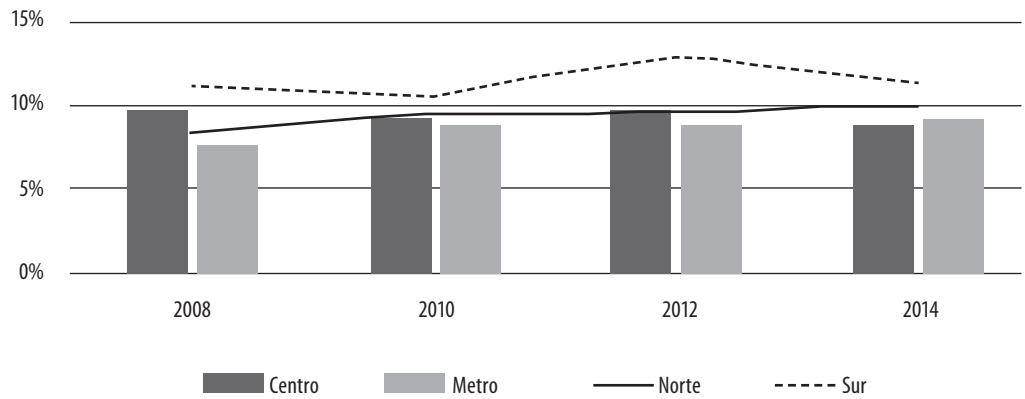
Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, estimando la ecuación (6) y el uso de paquetería econométrica STATA 15

1 Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Querétaro de Arteaga, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.2 Ciudad de México, Estado de México y Morelos.3 Baja California, Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Durango,

Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.4 Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán.

Mientras que en la Zona Sur, a menor oferta laboral con mayores niveles educativos en años, implica que se obtenga casi un 12.2% más de rendimiento en salario trimestral. Esto indica que los ingresos trimestrales son menores en la Zona Sur del país para personas sin educación. En el Gráfico 1, se muestra que la Zona Sur ha sido una región en donde se tiene mayor retorno cuando el nivel educativo aumenta.

Gráfico 1. Tasa de retorno regional por cada año adicional de educación (2008-2014)



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de la ENIGH (INEGI, 2016) y con el apoyo de STATA 15

Cabe señalar que con el Modelo Minceriano original (ecc. 6) y la obtención de sus pesos por variable independiente, los niveles de probabilidad de significancia (*p-values*) obtenidos fueron menores del 5% y un nivel de correlación promedio del 19% (Tabla 1). Estudios por Rosenzweig y Schultz (1989), muestran que las conclusiones obtenidas mediante la metodología original minceriana son débiles ante variables representativas y omitidas. Por tal motivo, Sapelli (2003) y Heckman, Lochner y Todd (2003) sugieren formas más flexibles, advirtiendo la posibilidad de incluir variables no solamente de años de educación y el logaritmo de ingresos.

Por lo anterior, retomando la técnica de MCO para la minimización del componente del error en la obtención de ingresos trimestrales más reales, se consideran en la presente investigación; la división cuantitativa de niveles educativos, la consideración de la experiencia laboral ya explicada y la incorporación de una variable dicotómica, el género. Por ello, esta investigación va más

allá de la manera simple y así determinar los niveles de oportunidad salarial más adecuados.

Considerando a Sapelli (2003) con una extensión al modelo de la ecc. 6 bajo la consideración del criterio *Spline* realizado por Poirier (1976), además a Tenjo, Ribero y Bernat (2005) con variables cuantitativas desagregadas con correcciones de selectividad; en la presente investigación se incluye la variable Género como variable cualitativa o *dummy* y una división regional en México para la mejor identificación de condiciones salariales. Así la extensión del modelo minceriano aplicable a nivel regional en México, como se muestra en la ecuación (7).

$$In[sijZij]=\alpha 0j+\alpha 1jExij+\alpha 2jExij2+\alpha 3jEdBasij+\alpha 4jEdMedij+\alpha 5jEdSupij+\alpha 6jGenij+\varepsilon ij \quad (7)$$

Mientras que *Zi j* es el conjunto de los elementos; *EdBasi j* como el número años de educación básica; *EdMedi j* con los años de educación nivel bachillerato; *EdSupi j* como los años de educación especializada; *Geni j* una variable dicotómica del sexo (0 hombre y 1 mujer). Los coeficientes $\alpha 3j$, $\alpha 4j$ y $\alpha 5j$ de la regresión son la relación de pesos estimados de cada año adicional invertido por nivel escolar, mientras que $\alpha 6j$ es la tasa de remuneración cualitativa de ser mujer u hombre en México.

4. IDENTIFICACIÓN DE DATOS Y ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

La obtención de datos fue con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) elaborada por INEGI (2016) en México, la cual contiene datos computacionales sociodemográficos como el hogar, demográficas, entre otras cualidades particulares sociales de los mexicanos. Datos adicionales como gastos e ingresos corrientes y salariales trimestrales fueron utilizados a nivel nacional, desde la consideración de cada entidad que conforma la República Mexicana, hasta todos los niveles educativos registrados (sin instrucción, básico, medio, superior y posgrado). Los microdatos utilizados fueron de la Base Concentrado de los años: 2008, 2010, 2012 y 2014, lo que hace interesante esta investigación; desde un análisis evolutivo hasta la situación más reciente que México registra en educación, género y retribución de ingresos promedio por mexicano.

El número de observaciones analizadas fue de un total de 85,603 (2008; 29,467 / 2010; 27,655 / 2012; 9,002 / 2014; 19,479) datos en una ventana temporal de 6 años con datos salariales trimestrales; en donde aproximadamente en cada región o zona geográfica el hombre representó el 60% de la distribución poblacional, mientras que el 40% restante lo representó la mujer. Con estas observaciones se conformó una base de datos con variables como: el folio de la vivienda, estado de la República, a su vez con la consideración del sexo del

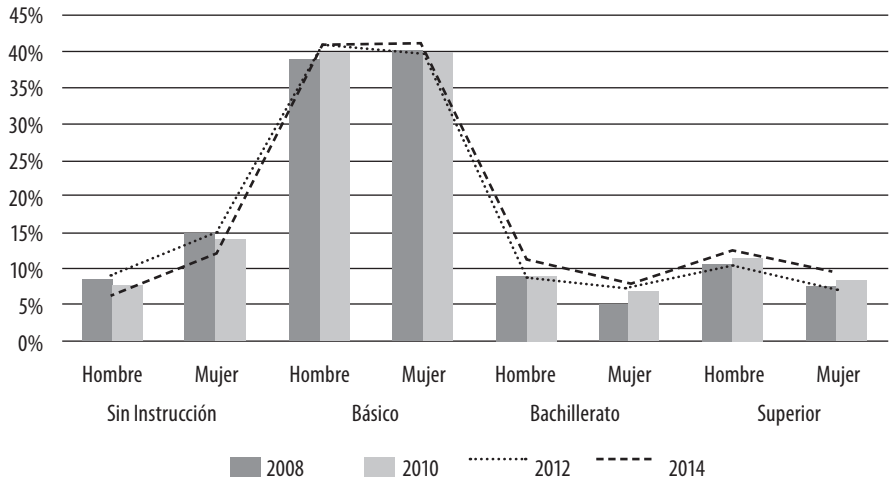
encuestado, el nivel de escolaridad alcanzado y el ingreso trimestral retribuido por salario o sueldo del encuestado como variable dependiente.

4.1. Nivel Educacional en México

Mediante los estadísticos de la misma ENIGH, se reporta que durante los años 2008 a 2014, el analfabetismo en México ha disminuido en dos puntos porcentuales. Sin embargo la mujer aún participa sin instrucción educativa con un 14%, mientras que el hombre participa en un 8% en promedio. Al respecto, datos de la OCDE (Gobernación 2016) señalan que en México el 98% de las mujeres cursan la primaria y el 96% los hombres; a su vez, en nivel secundaria las mujeres lo cursan en un 87% y hombres en un 81%. En ambos niveles escolares, las mujeres muestran mayor participación que los hombres.

Sin embargo, bajo los mismos estadísticos de la OCDE, en niveles de educación superior la participación de la mujer se revierte; participando solo el 27% de las mujeres y el 28% los hombres. Con datos estadísticos de la ENIGH al 2014, el comportamiento de la participación de hombres y mujeres durante el periodo de 2008 a 2014 tienen similitud en comportamiento, para nivel superior y posgrado la mujer participa en un 8.22% y el hombre en un 11.30%, en promedio. Ver Gráfico 2.

Gráfico 2. Distribución por Nivel Escolar por Género en México, Base ENIGH (2008-2014)



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de la ENIGH (INEGI, 2016).

Situaciones como las mencionadas anteriormente, incrementan la necesidad de analizar más allá de estos datos. Principalmente, se requieren identificar factores que puedan ser detonantes para determinar el grado de

inclusión laboral y en caso especial, medir tasas de retorno sobre los ingresos y edades críticas laborales en México tanto para mujeres como para hombres. Si bien existen programas para la mujer en temas de inclusión laboral y desarrollo educativo en México, estos no han alcanzado sus metas dentro del Plan de Desarrollo (PND) 2013 – 2018. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su informe de Revisión Regional (UNESCO, 2015); en México existen programas de equidad para la educación indígena, como también programas de escuelas nivel básico nocturnas y fines de semana para acrecentar la inclusión educacional.

En 2013, la educación primaria se ha convertido en universal, la eficiencia terminal es del 89% aproximadamente y aquellos niños que ingresaron a primaria, sólo casi el 84% termina la secundaria. Mientras que las tasas de asistencia en nivel secundaria, fueron del 75% para hombres y el 86% para mujeres. Pero para el sector adulto, sólo existe el objetivo de aumentar su alfabetización al 50%. Aquí, entran reportes de la misma UNESCO (2015), los cuales indican que en temas de Equidad de Género en la Educación, a partir de los 18 años de edad la presencia de la mujer sigue siendo menor que en el caso del hombre.

La OCDE (2015) concluye que México aunque ha incrementado sus niveles de terminación a nivel medio superior (bachillerato) y nivel superior (incluyendo posgrado), estos niveles son inferiores al grupo de países que conforman dicha Organización.

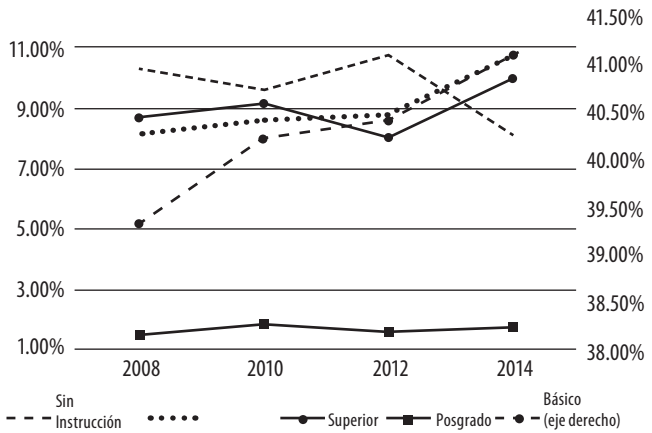
Lo anterior se puede ver reflejado en los comportamientos estadísticos analizados de la base de datos conformada por la ENIGH, ver Gráfico 3.

Es de notar también que el nivel Sin Instrucción ha disminuido, incluso al cierre del 2014 a nivel nacional se ha colocado en un 8.04% de la distribución poblacional estudiada en la ENIGH, el menor en los siete años estudiados. Esto indica, una correlación directa en los esfuerzos obtenidos por aumentar el número de matrícula en nivel básico (primaria y secundaria), la cual ha aumentado a casi un 41% de la población encuestada en la ENIGH, ver Gráfico 2. Mientras que en los niveles de bachillerato y nivel superior (universidad) han mantenido un aumento, reflejando una distribución superior al cierre del 2014, en casi un 10.7% y 9.9% respectivamente. Esto a razón del compromiso de las instituciones públicas en el aumento de su matrícula y nuevas alternativas de sede pasa la enseñanza. No obstante, el nivel posgrado ha aumentado ligeramente; en 2008 en México hubo una participación de 1.4%, mientras que al cierre del 2014 la participación de la población es del 1.7%, es decir, un aumento de 30 puntos base; como se puede ver en el Gráfico 3.

Si bien se puede considerar que a mayor calidad educativa que tenga un mexicano implica mayor ingreso, estos niveles de distribución reflejan que no es atractivo estudiar un posgrado, ya que influyen factores sociales, económicos y

profesionales; costos beneficio en continuar con estudios o la necesidad de trabajar inmediatamente terminando el nivel universitario, tipos de especialidades y sus niveles de profesionalización, dependencia familiar y objetivos de corto plazo personales (matrimonio, viajes, generación de patrimonio, etc.). En el análisis realizado por regiones o zonas geográficas, ver Gráfico 4, se tiene que la distribución promedio poblacional por nivel educativo con mayor participación es el nivel básico, situación que guarda un comportamiento similar a nivel nacional con un promedio del 41%. La zona con menos participación en nivel educativo básico es la Zona Sur con un 37% en promedio, mientras que la Zona Metro aproximadamente cuenta con un 43% de participación en los últimos siete años, ver Gráfico 4.

Gráfico 3. Participación de la población por niveles escolares completos en México, Base ENIGH (2008-2014)



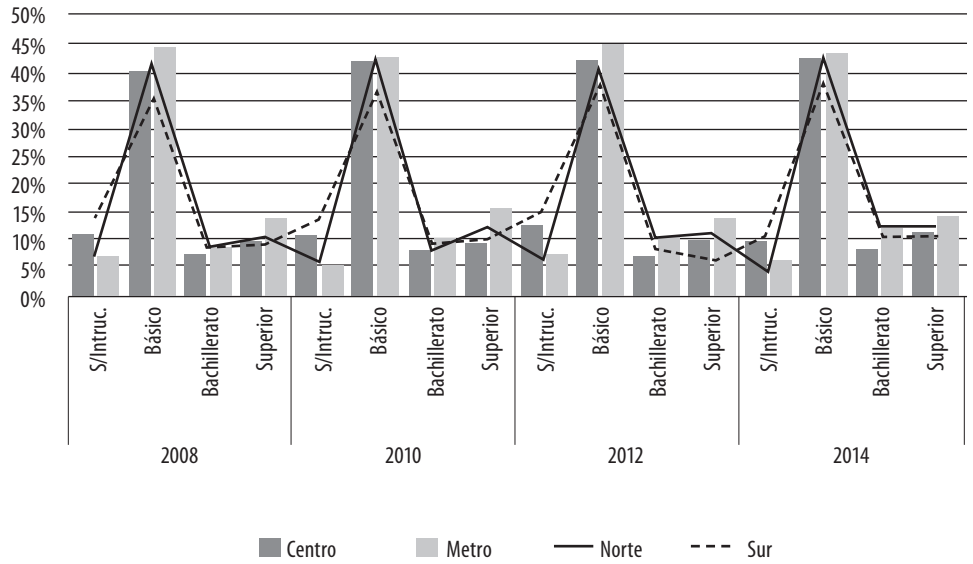
Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de la ENIGH (INEGI, 2016).

Por otro lado, sigue siendo preocupante que en México la distribución de la población con un nivel bachillerato sea de tan sólo un 9.3% en promedio durante el periodo de estudio, lo que indica que cada diez mexicanos encuestados sólo uno cuenta con un grado medio superior. Si bien este nivel es muy bajo, el aumento ha sido notable a nivel nacional, pasando sólo de 8.62% en 2018 a 10.67% en 2014, ver Gráfico 3. La Zona Centro, ha sido la más afectada en este nivel educativo, ya que refleja un 7.5% de participación promedio en la población durante el periodo, mientras que la Zona Norte refleja un promedio casi del 10.5% en el mismo periodo, ver Gráfico 4.

De esta manera, los mexicanos que cuentan con un nivel superior y/o posgrado son el 11.2% aproximadamente en cada región; pasando de un 11% en 2008 a

un 12% en promedio en 2014. La principal zona en tener mayor participación en el nivel profesional al cierre de 20114 es la Zona Metro, con un 14.2%. Sin embargo la zona con menos especialización al cierre del mismo año en dicho nivel es la Zona Sur, con una distribución poblacional de 10.6%, ver Gráfico 4. Este contraste entre las zonas se debe ampliamente a la concentración poblacional, económica, educativa y laboral. Por lo tanto, en la Zona Metro una persona tiene mayores oportunidades de acceso a la educación, mientras que en la Zona Sur, aquellas personas que cuentan con un nivel educativo superior, les garantiza mayor rendimiento en salarios.

Gráfico 4. Participación de la población por niveles escolares completos por Zonas Geográficas en México, Base ENIGH (2008-2014)



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de la ENIGH (INEGI, 2016).

4.2. Participación Laboral de la Mujer en México.

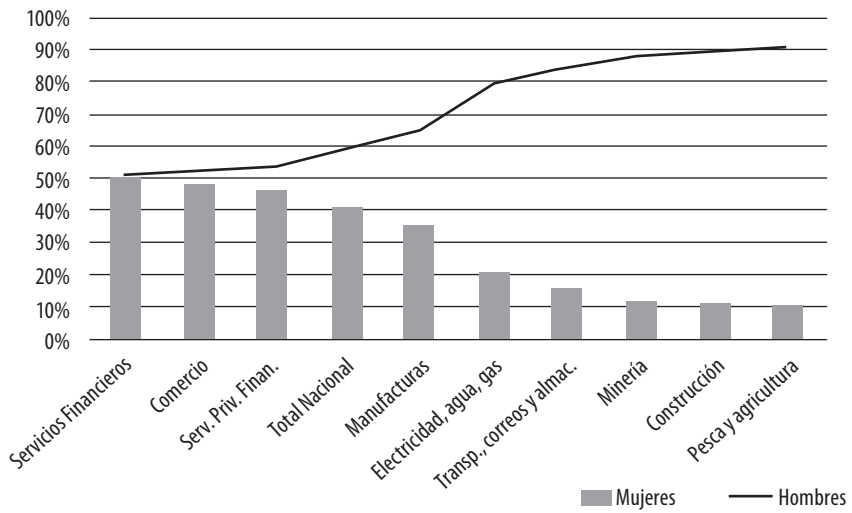
Mediante estadísticos informativos de la ENIGH con ejercicio del 2014 (INEGI 2016a), se detectan diversos datos que pueden ser claros y fríos económicamente, puesto que México se encuentra en una transición de llevar a cabo mayor inclusión laboral formal y de género. Al cierre de 2014, el 44% de las personas ocupadas registradas en la economía nacional fueron mujeres, esto de los casi 29 millones de personas en todas las unidades económicas divididas por INEGI.

A nivel nacional, al mismo cierre del 2014 ha existido un crecimiento de la participación de las mujeres en el sector productivo, registrando un aumento

en un 41%, sin embargo en el género masculino ha existido mayor crecimiento en 59%. Sectores como Pesca y Agricultura, Construcción y Minería, la mujer ha tenido niveles de crecimiento menores al 15% en cada sector, como se puede observar en la Gráfica 5.

Por otro lado, un sector en donde la mujer ha tenido mayor participación en la inclusión laboral es en el Sector Financiero, registrando una participación con mayor número de mujeres en un 50%, seguido del Sector Comercio con el 48%, aproximadamente. En el sector de la construcción las mujeres conformaron casi el 11% del total de personal, en la industria manufacturera las mujeres participaron con el 35%. Respecto a los servicios no financieros privados (hoteles, contabilidad y auditoría, escuelas del sector privado, servicios legales y médicos, entre otros) al cierre de 2014, las mujeres participaron con el 46% del personal total ocupado. Mientras que en el sector de medios de transporte, las mujeres solo participaron con 16% del total del personal laboral, ver Gráfica 5.

Gráfico 5. Participación por Género en Sectores Productivos en México (2014)



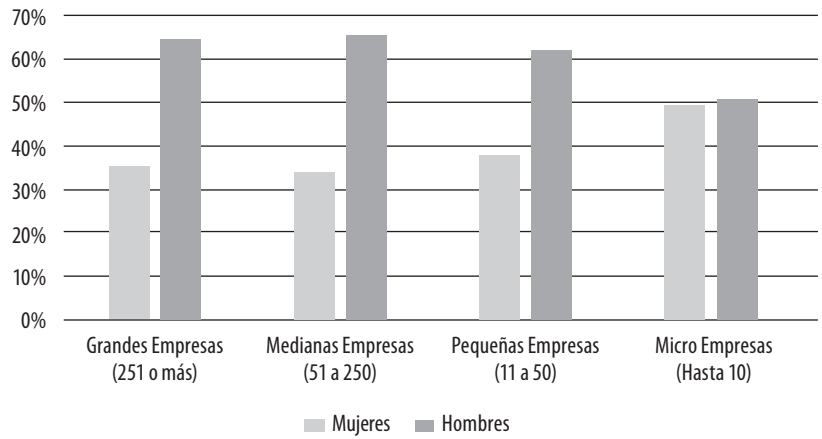
Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de la ENIGH, (INEGI, 2016).

Particularmente en el sector del Comercio, las mujeres conforman su participación en 48%, además de que en relación con el tamaño de empresas u organizaciones económicas, el personal con un trabajo formal dentro de empresas micro hasta con 10 personas ocupadas, presentan el porcentaje más importante de mujeres ocupadas con aproximadamente el 49% de participación. Por el contrario, en las empresas medianas y grandes de 51 a 250 personas ocupadas, las

mujeres suman casi el 34% del personal ocupado total, como se puede observar en la Gráfica 6.

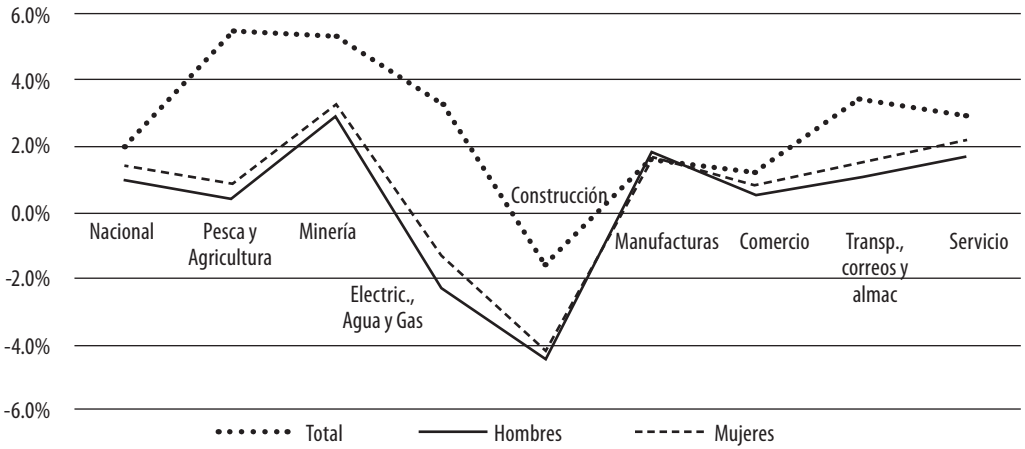
De esta manera, en el periodo analizado que va del 2008 al 2014, el personal activo laboralmente a nivel nacional creció a una tasa promedio anual de 1.4 por ciento, destacando que las mujeres en dicho periodo superaron el mencionado promedio hasta en un 2.0%. Los sectores en los que la mujer se ha visto últimamente con mayor involucramiento son la Pesca, Minería, Electricidad y Construcción, ver Gráfico 7.

Gráfico 6. Participación de Género por Tamaño de Empresa en México (2014)



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de la ENIGH (INEGI, 2016).

Gráfico 7. Crecimiento de la Participación de Género en Sectores Productivos en México (2014)



Fuente: elaboración propia con datos estadísticos de la ENIGH (INEGI, 2016).

5. Estimaciones y resultados

Existen diversas investigaciones relacionadas con la ecuación minceriana utilizada en primera instancia para medir los grados de efecto directo que tiene el entrenamiento laboral y el nivel educativo, algunas de ellas han sido expuestas en la segunda sección de la presente investigación. Por lo tanto, aquí se propone llevar a cabo el análisis de oportunidades, identificación de la desigualdad salarial y la determinación de edades máximas en la adquisición de experiencia a nivel regional y por género, esto mediante una extensión al modelo de Mincer-*Spline*, ecc. (7).

En esta sección, se presentan los resultados de estimar una ecuación minceriana extendida (ecc. 7), mediante MCO con la información estadística de la ENIGH (2014) y el apoyo del paquete estadístico de STATA 15. Los resultados obtenidos mediante la optimización de pesos en la función extendida, se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2. Estimación de Razones de Oportunidad a Nivel Nacional con el Modelo Mincer Ampliado

Variable	Nacional		Centro		Metro		Norte		Sur
Bas	0.8349	*	0.8018	*	0.7133	*	0.5381	*	1.2420
Bach	0.9630	*	0.9556	*	0.7575	*	0.7562	*	1.2695
Superior	1.6137	*	1.5442	*	1.4220	*	1.3818	*	2.0014
Exper	0.0200	*	0.0191	*	0.0127	*	0.0191	*	0.0267
exper2	-0.0002	*	-0.0002	*	-0.0001	*	-0.0002	*	-0.0002
Dsexo	-0.1279	*	-0.1416	*	-0.1444	*	-0.1663	*	-0.0644
Constante	8.0966	*	8.1729	*	8.4085	*	8.3422	*	7.6350
Observaciones	85,603		26,751		8,025		26,751		24,076
R2	20.3%		20.3%		20.3%		20.3%		20.3%
Razones de Oportunidad:									
Nivel Básico	1.304567		1.229588		1.040698		0.712731		2.462386
Nivel Bachillerato	1.619514		1.600233		1.133027		1.130181		2.558912
Nivel Superior	4.021331		3.683998		3.145449		2.982170		6.399238
Experiencia	0.020150		0.019318		0.012791		0.019317		0.027036
Experiencia2	-0.000187		-0.000170		-0.000140		-0.000183		-0.000232
Género	-0.120081		-0.132034		-0.134465		-0.153248		-0.062380

Variable Dependiente: , el cual es el salario trimestral percibido.
Las cifras en itálicas son el resultado de aplicar el antilogaritmo de cada coeficiente correspondiente.
***** *Nivel de significancia del coeficiente menor del 5%*
Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH y con paquetería STATA 15 para estimaciones de razones con MCO

Con base en los niveles de oportunidad obtenidos a Nivel Nacional, se observa que en todo momento existe mayor rendimiento salarial trimestral con el aumento anual de nivel escolar, en comparación con una persona que no tiene instrucción académica. De esta manera, un mexicano con nivel básico (primaria y secundaria) obtiene 1.3 veces más de salario, mientras que a nivel bachillerato y nivel superior, los rendimientos suben a 1.6 y 4 veces más respectivamente que una persona que no tiene instrucción educativa. Obteniendo el antilogaritmo de la constante, indica que una mujer sin estudios ni experiencia, tendría un ingreso de MXN $ 963.03 pesos mexicanos mensuales.

La representación econométrica en la Tabla 2 indica que el retorno por un año adicional de nivel educativo y experiencia tiene un comportamiento positivo en el retorno de ingresos, mientras que en el caso de experiencia cuadrática y de género son un factor en su decremento.

5.1.Retorno de Ingresos Salariales Trimestrales a Nivel Regional

Con los análisis estadísticos y econométricos de la base de datos desarrollada, se obtienen los grados de retorno de ingresos trimestrales por mexicano. La determinación de los retornos se obtiene con base en los estudios de Morales (2011), analizados en la tercera sección de la investigación. El resultado más importante identificado en la Tabla 2, fue el indicador de género con un coeficiente de relación negativa (-12%), incluso mayor peso de afectación en el salario trimestral que la variable de rendimientos decrecientes de experiencia laboral cuadrática. Dicha brecha está relacionada con los resultados obtenidos por Mendoza y García (2009), quienes identifican una brecha del 12.4% Así, el ingreso trimestral en México durante los años de 2008-2014 indica que por el tan sólo hecho de ser mujer el ingreso disminuye aproximadamente en un 12% a nivel nacional.

5.1.1. Zona Centro

Se puede observar que se mantiene un comportamiento similar al promedio nacional, incluso en nivel de desigualdad en ingresos para el género femenino es de casi un 13% de remuneración menos respecto al hombre. Obteniendo el antilogaritmo de la constante, indica que una mujer sin estudios ni experiencia, tendría un ingreso de MXN $ 1,025.3 pesos mexicanos mensuales.

5.1.2. Zona Metro

Las diferencias se pueden notar más en todos los coeficientes, siendo menos el nivel de rendimiento de ingresos trimestrales por la gran concentración de actividad productiva y mayor especialización. Sin embargo, la desigualdad de ingresos por género es 2.4 puntos porcentuales mayor que a nivel nacional, por lo que una mujer tiene un decremento en ingresos trimestrales promedio por 13.4% respecto a un hombre. Obteniendo el antilogaritmo de la constante de la

zona, una mujer sin instrucción se encontraba ganando mensualmente MXN $1,293.9.

5.1.3. Zonas de mayor contraste: Norte y Sur

Un mexicano con nivel básico obtiene un rendimiento de casi del 71% y 2.5 veces, respectivamente. En el caso de nivel bachillerato la Zona Sur es de casi 2.6 veces el retorno de ingresos, un poco más del doble que la Zona Norte. Esto se puede explicar, ya que en la Zona sur el nivel educativo es inferior al promedio nacional, por diversas carencias económicas y/o sociales.

También se puede observar que con un nivel profesional o posgrado en la Zona Sur, se obtiene casi 6.4 veces más ingresos que un mexicano sin estudios en dicha zona. Incluso esta zona, la experiencia laboral da mayor rendimiento que el Norte, siendo del 2.7% y 1.9%, respectivamente. Por otro lado, en la Zona Norte el ingreso obtenido por un mexicano con nivel profesional o posgrado otorga casi 2.9 veces más de ingreso que un mexicano sin educación, esto como resultado de mayor concentración de riqueza en la región y mayor nivel educativo.

Obteniendo el antilogaritmo de la constante de la Zona Norte y Zona Sur, además aplicando el antilogarítmo por género de cada zona, una mujer sin instrucción se encontraba ganando mensualmente MXN $ 1,184.8 y MXN $646.8, respectivamente. En todos los casos, la experiencia laboral a nivel nacional (Tabla 2) da un rendimiento salarial de tan solo un 2%, mientras que el nivel educativo obtenido por cada año adicional es más redituable en todo sentido. Sin embargo, es importante observar que por el sólo hecho de ser mujer en México, es menos redituable puesto que una mexicana obtiene un decremento promedio a nivel nacional del 12%. La Zona Norte es donde se encuentra la mayor desigualdad en ingresos para las mujeres contra los hombres de dicha región, siendo del 15%. Mientras que en la Zona Sur la mujer tiene un decremento salarial del 6%, debido a la menor competitividad educacional en dicha región, incluso es la zona con mayor participación sin nivel de instrucción y menores niveles educativos de nivel básico, medio y superior.

5.2. Punto Crítico de la Experiencia Potencial Productiva Regional

Si bien se ha hecho una revisión a la literatura respecto al análisis de retornos salariales en México, en los cuales han considerado desagregar el nivel educativo y han considerado variables de control para la mejor estimación de retornos de ingresos, en esta investigación se ha decidido proponer el cálculo del número de años máximos de experiencia potencial productiva por región, aunado al análisis con criterios de género.

De esta manera, bajo el modelo ampliado propuesto (ecc. 7), se puede obtener el nivel de ingreso trimestral por género y la Experiencia Potencial Productiva (EPP) que un mexicano o mexicana pueden tener en el mercado laboral. Considerando nuevamente a Freire y Teijeiro (2010) y de acuerdo con la derivación

de la función cóncava de la experiencia, se deriva la ecuación (7) respecto a la experiencia laboral $\partial Exij$.

$In[sijZij]\partial Exij=\alpha 0j\partial Exij+\alpha 1jExij\partial Exij+ \alpha 2jExij2\partial Exij+ \alpha 3jEdBasij\partial Exij+\alpha-4jEdMedij\partial Exij+\alpha 5jEdSupij\partial Exij+\alpha 6jGenij\partial Exij+eij\partial Exij$

Con igualdad a cero: $0=\alpha 1jExij\partial Exij+\alpha 2jExij2\partial Exij$

$0=\alpha 1j+\alpha 2j*2Exij$

Teniendo en consideración que teóricamente el coeficiente $\alpha 1j$ es positivo y el parámetro $\alpha 2j$ es negativo, además de tomar en cuenta que *Exij* es similar a la edad potencial productiva (*EPPij*), entonces:

$EPPij=\alpha 1j2*1-\alpha 2j$

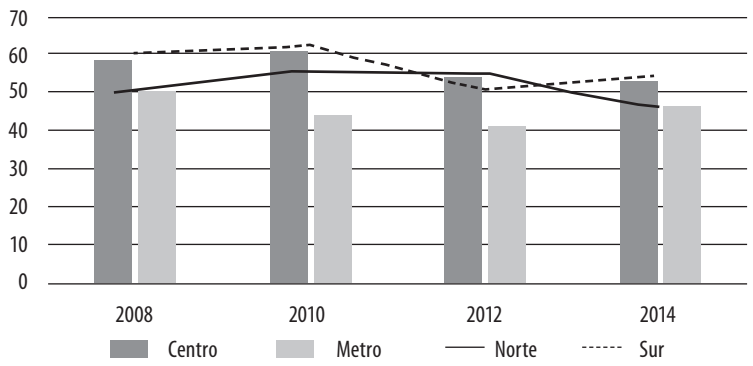
Finalmente se obtiene;

$EPPij=\alpha 1j2*(-\alpha 2j)$ (8)

De esta manera, se pudieron calcular los años en que comienza la fase de rendimientos decrecientes de remuneración laboral regional con base en la experiencia adquirida por el mexicano asalariado.

Tabla 3. Experiencia Potencial Productiva Anual por Zona Geográfica en México

Zona	EPP 2008	EPP 2010	EPP 2012	EPP 2014	EPP Periodo
Centro	58	59	53	52	56
Metro	50	44	41	47	45
Norte	51	56	55	46	52
Sur	60	62	51	55	57



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH y con la estimación de la EPP de la ecuación (8).

De acuerdo con lo anterior, se identifica que el punto crítico de un mexicano en materia de experiencia laboral potencial productiva comienza a los 52 años aproximadamente, es decir, edad en la que un mexicano comienza una fase de rendimientos decrecientes de remuneración salarial trimestral, manteniendo lo demás constante. Por lo que, si se considera que un mexicano comienza a laborar entre los 18 y 20 años, entonces la edad en la que se jubila sería entre 70 y 72 años, situación que indica una edad dentro de la realidad, pero alta para una persona puesto que el tiempo restante de retiro será menor.

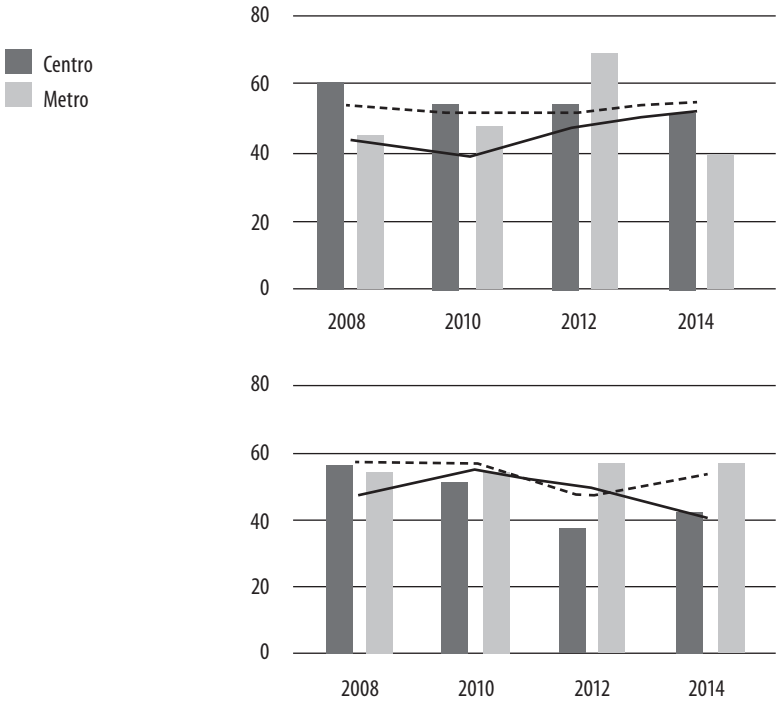
En regiones con mayor oferta educativa como la Zona Norte y la Zona Metro del país, registran que el punto crítico es de 52 y 45 años, respectivamente. Esto se presenta por una mayor concentración de la población, incluso laboral, por lo que existe mayor oferta de personas con mayores niveles educativos al nivel básico. Esto permite que el sector productivo tenga mayor posibilidad de selección y renovar constantemente su plantilla al contar con mayores opciones de reserva laboral. Por otro lado, en la Zona Sur del país con menor oferta educativa se representa un punto crítico de 57 años.

Estas diferencias radican principalmente por la menor oferta educativa especializada. Así, un asalariado especializado en la Zona Sur tiene menor competencia y mayor posibilidad de mantenerse laborando más tiempo.

Mediante el análisis por género realizado con los resultados obtenidos, en la Tabla 4 se observa que por zona geográfica en México, al cierre de 2014 la edad crítica de experiencia laboral ha crecido para el hombre, principalmente en las Zonas; Norte a 52 años y Sur a 55 años. En caso particular para la Zona Centro y la Zona Metro, estas han disminuido para los hombres en 51 y 40 años al cierre de 2014. Para el caso del género femenino, se han alcanzado mayores edades críticas al mismo último cierre, siendo para la Zona Metro de 57 y para la Zona Sur de 54, mientras que la Zona Centro y la Zona Norte, la edad crítica de experiencia laboral para la mujer ha sido de 42 y 41 años respectivamente, ver Tabla 4.

Tabla 4. Experiencia Potencial Productiva Anual por Zona Geográfica y Género en México (2008-2014)

Género Masculino					Género Femenino				
Zona	**EPP 2008**	**EPP 2010**	**EPP 2012**	**EPP 2014**	**Zona**	**EPP 2008**	**EPP 2010**	**EPP 2012**	**EPP 2014**
Centro	60	53	53	51	Centro	56	51	36	42
Metro	45	48	69	40	Metro	55	56	57	57
Norte	43	39	48	52	Norte	48	54	50	41
Sur	53	51	51	55	Sur	57	57	47	54

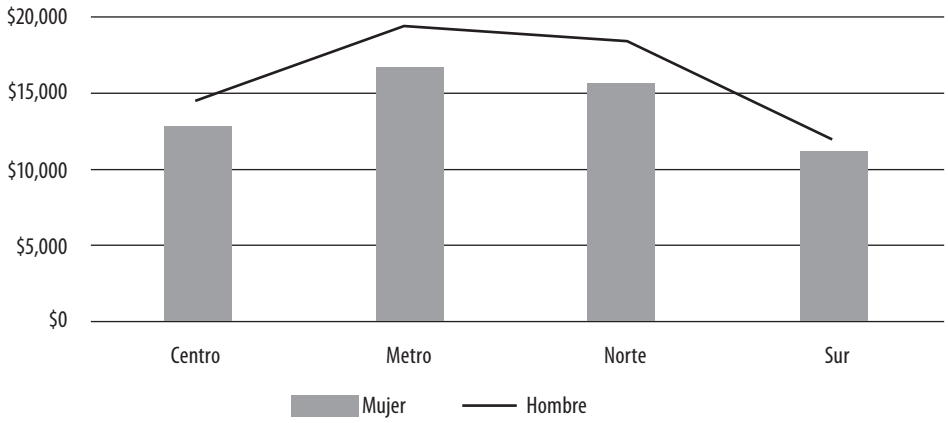


Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH y con la estimación de la EPP de la ecuación (8).

Casos como Zona Centro y Zona Norte, han mostrado que la desigualdad en ingresos por nivel educativo es notorio, incluso la disminución notoria de experiencia laboral. Por lo que comparando los años críticos a nivel nacional y por zona geográfica, se observa que la mujer percibe mucho menos ingresos trimestrales, lo que representa casi el 14% menos que el hombre si se considera el modelo ampliado y propuesto en esta investigación; como se puede observar en la Tabla 5.

Tabla 5. Experiencia Potencial Productiva e Ingresos Trimestrales por Género

Zona	EPP 2008	EPP 2010	EPP 2012	EPP 2014	EPP Nacional	Ingreso Mujer	Ingreso Hombre
Centro	58	59	53	52	56	$12,807	$14,791
Metro	50	44	41	47	45	$16,877	$19,437
Norte	51	56	55	46	52	$15,700	$18,425
Sur	60	62	51	55	57	$11,073	$11,904
					52	$14,114	$16,139



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, con la estimación de ingresos ecc. 7 y la estimación de EPP ecuación (8).

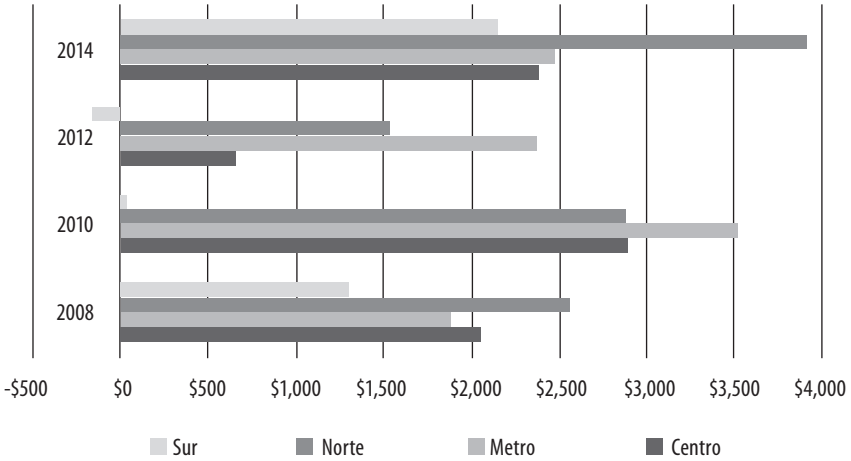
Mediante la función de Mincer ampliada utilizada en la presente investigación, se identificó que los hombres ganaron trimestralmente un promedio de salario por $16,139 MXN (pesos mexicanos), mientras que las mujeres el ingreso salarial trimestral fue de $14,114 MXN en promedio, es decir, casi $2,025 MXN menos. Incluso, bajo un análisis de género, ambos sexos en México cuando alcanzan el punto crítico de rendimientos decrecientes de remuneración laboral, es a los 52 años. Sin embargo, por zonas geográficas las desigualdades son notorias. Para mayor referencia ver los comparativos de la Tabla 5.

La zona geográfica del área Metropolitana, en donde la mujer destina 57 años como edad máxima de acuerdo a la adquisición de la experiencia, es decir 17 años más que un varón, es la segunda zona en donde percibe un salario trimestral inferior de aproximadamente $16,877 MXN, es decir, casi $2,560 MXN menos que un hombre. Por otro lado, aunque en la Zona Norte del país la mujer destine once años menos de experiencia laboral que el hombre, el ingreso salarial trimestral de una mujer es el más afectado en el país en casi 17%; además, y sólo bajo el simple hecho de ser mujer sus rendimientos salariales disminuyen en un 15% respecto a un hombre, esto bajo los indicadores obtenidos con las estimaciones econométricas de la Tabla 5.

Si el análisis de la evolución de la brecha salarial promedio entre hombres y mujeres se realiza ahora por zona geográfica, entonces al cierre de 2014 se podrá notar que ha crecido la diferencia, incluso en la zona Norte es en donde un hombre gana MXN $3,915 más que una mujer; como se puede observar en la Tabla 6.

Tabla 6. Diferencia Salarial Trimestral por Género, Hombre respecto a la Mujer (Pesos MXN)

Zona	2008	2010	2012	2014
Centro	$2,035	$2,880	$642	$2,379
Metro	$1,884	$3,517	$2,366	$2,472
Norte	$2,564	$2,885	$1,538	$3,915
Sur	$1,306	$34	-$167	$2,152

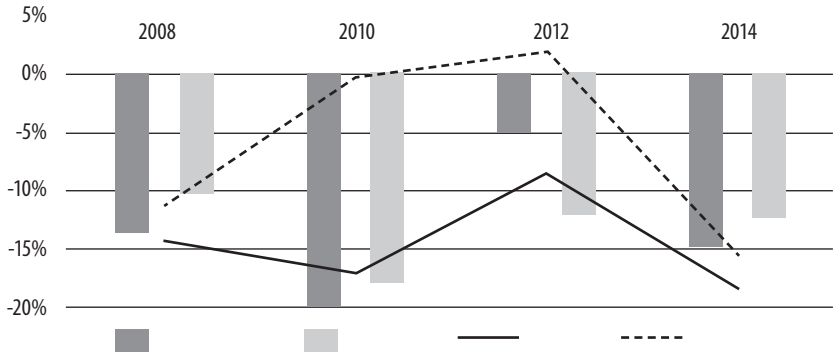


Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, con la estimación de ingresos ecuación (7).

Mediante brechas porcentuales, al cierre del 2014 la brecha salarial entre hombres y mujeres se ha ubicado en la zona Norte en 18.3% y la zona Sur en 15.6%, siendo las regiones con mayor variabilidad. Mientras que en las zonas Metro y Centro del país han aumentado la brecha en un 12.3% y 14.7%, respectivamente; ver la Tabla 7.

Tabla 7. Brecha Porcentual del Salario Trimestral de la Mujer respeto al Hombre, 2008-2014

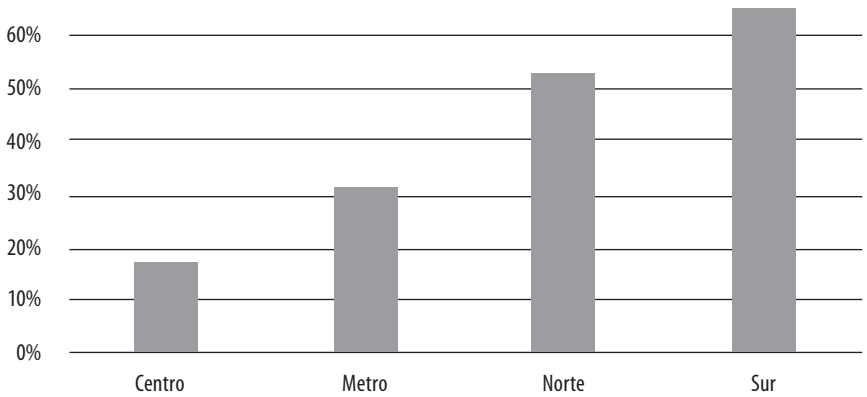
Zona	2008	2010	2012	2014
Centro	-13.4%	-19.6%	-4.9%	-14.7%
Metro	-10.2%	-17.9%	-12.1%	-12.3%
Norte	-14.4%	-17.1%	-8.7%	-18.3%
Sur	-11.2%	-0.3%	1.7%	-15.6%



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, con la estimación de ingresos ecuación (7).

Sin embargo el crecimiento porcentual que han tenido las zonas analizadas, muestran los altos niveles de aumento de brecha salarial entre hombres y mujeres en tan solo siete años. Bajo un comparativo del 2014 versus 2008, se identifica que la zona Norte creció su brecha en 53% y en la zona Sur de 65%. Mientras que las zonas Metro y Centro del país han aumentado la brecha en un 31% y 17%, respectivamente; como se puede observar en el Gráfico 8.

Gráfico 8. Crecimiento de la Brecha Salarial (%) 2008 versus 2014



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, con la estimación de ingresos ecuación (7).

Investigaciones regionales previas muestran la relación con el comportamiento analizado en la presente investigación, tal es el caso de los resultados reflejados por Mendoza y García (2009), quienes mencionan que la zona sur presenta el nivel más alto de desigualdad de ingreso por género.

Referente a la discriminación en el mercado laboral, Becker (1971) determinó que la discriminación es un prejuicio de no asociación con miembros de una misma sociedad. De esta manera, para el tema de género la discriminación afecta la adquisición laboral de féminas para la realización de trabajos con igual demanda de actividades, por lo que la discriminación laboral en México empieza cuando las mujeres deben estar de acuerdo en percibir ingresos salariales menores que los hombres para tener la oportunidad de ejercer un trabajo idéntico (Mendoza y García, 2009). Así, con los resultados mostrados en esta investigación durante el periodo de estudio, la discriminación salarial hacia la mujer en México se corrobora con investigaciones hechas por Tenjo, Ribero y Bernat (2005), bajo un trato distinto al género masculino dentro del sector productivo, puesto que existen factores sociales y culturales que tienen mucha relación con la posición de la mujer en una región.

6. CONCLUSIONES

El análisis de los factores que determinan los ingresos, como la utilización del modelo de Mincer, continúan siendo de gran importancia para justificar la toma de decisiones de una sociedad y del propio gobierno; desde la implementación de políticas sobre la educación, hasta considerar puntos de referencia para abatir la desigualdad o discriminación salarial y laboral a nivel nacional, regional y otras subdivisiones.

Si bien en esta investigación se considera inicialmente que en México existe una relación positiva sobre los ingresos como resultado de tener mayor inversión en el nivel educativo, con los resultados obtenidos se pudo identificar que dicha situación no se cumple del todo para el género femenino. Esto conduce a pensar que el sector laboral continua un estado de desigualdad de oportunidades, incluso pensar en otros temas como los sociodemográficos (zonas, estado civil, edad, número de hijos, etc.) como determinantes en los salarios durante el periodo analizado de 2008 a 2014 (Alvarado 2005).

En esta investigación, se puede observar que la participación del género femenino en diversos sectores productivos a nivel nacional ha aumentado en un 2%, incluso más en aquellos sectores en donde el hombre ha predominado por el tipo de actividad y fuerza, por ejemplo: pesca, agricultura, minería, electricidad, agua, gas, construcción y manufacturas. Sin embargo, al paso del tiempo con cambios más notorios desde los años sesenta del siglo pasado, los roles de la mujer se han transformado por la necesidad de un ingreso mayor a la alza desmedida de precios, sobrecargas en gastos, redistribución de tiempos dedicados al hogar, entre otros. Esto ha obligado a la mujer a introducirse más y más en el sector laboral (Sosa y Román, 2015). Pero muchas de estas transformaciones no han sido igualitarias para las mujeres en México, principalmente en los retornos de ingreso salarial por hecho de ser mujer.

Se corrobora que durante el periodo de análisis los rendimientos en educación son convexos, ya que a un incremento en escolaridad existe mayor desigualdad en ingresos (Battistón, García y Gasparini, 2014). Con el análisis de la base de datos la ENIGH (INEGI 2016), marcadamente se encuentran dos casos; la Zona Norte en 11.5% con nivel universitario concluido y un brecha salarial de género del 17.4%; mientras que la Zona Metro participa con el 14.3% en nivel universitario completo y una brecha del 15.2%. Con ello a su vez, a nivel nacional se identificaron los niveles de oportunidad de incremento salarial trimestral, de acuerdo al nivel educativo: nivel básico 1.3 veces, nivel bachillerato en 1.6 veces y con nivel superior de 4 veces más respecto a una persona que no tiene ninguna instrucción ni experiencia laboral.

Sin embargo, el efecto de la experiencia laboral sobre los ingresos en México refleja un comportamiento cóncavo, ya que a un aumento en años adquiridos por experiencia, entonces los ingresos aumentan mínimamente en 2%. Con esto, se pudo identificar el un punto crítico de experiencia potencial productiva, siendo a los 52 años cuando el comportamiento de los salarios refleja un comportamiento decreciente (Freire y Teijeiro, 2010). De esta manera, la jubilación para un mexicano se encuentra entre 70 y 72 años, una edad relativamente alta pero con mayor afectación la mujer, puesto que sus ingresos son menores y por ende menor serán sus recursos para el retiro.

A nivel regional se identificó que las zonas con mayor oferta educativa son la Zona Norte y la Zona Metro del país, registrando además un punto crítico de 52 y 45 años, respectivamente. Esto se presenta por una mayor concentración de la población e incluso laboral, lo que permite que exista mayor oferta laboral con mayores niveles educativos. Mientras que en la Zona Sur del país, existe menor oferta educativa, lo cual permite llegar a un punto crítico de 57 años. Estas diferencias de la Zona Sur, radican principalmente por la menor oferta educativa especializada y con ello menor posibilidad para el sector laboral en actualizar su plantilla, por lo que su experiencia laboral es un determinante para incrementar los rendimientos salariales, siendo para el Sur del 2.7%, el mayor en relación con las demás regiones.

La existencia de discriminación por género, tal como se ve en cada uno de los niveles salariales, implica ser un tema de gran relevancia en los distintos niveles de gobierno en el país, lo que provoca reflexionar incluso que al momento de la jubilación, las mujeres lleguen con menores recursos, ya que durante su vida laboral tuvieron ingresos por debajo a los del hombre (Chávez y Ríos 2014).

El aumento del nivel de desempleo y de actividad informal, en un entorno capitalista como aspectos necesarios en la flexibilización o globalización, son indicadores que permiten corroborar la mayor concentración del ingreso y tal vez la menor especialización laboral adquirida en el sector educativo versus la demanda laboral específica del mercado. Esta investigación tampoco deja a un lado que tanto hombres como mujeres sufren discriminación laboral por región,

falta de acceso a educación, poca calificación de mano de obra, estado físico, etc. Por lo que en próximas investigaciones se buscará llevar a cabo un análisis más ampliado de factores sociodemográficos para el caso mexicano. Por lo tanto, el objetivo primordial para todos los sectores del país es; minimizar las brechas salariales, empezando en garantizar el mismo reconocimiento tanto al hombre como a la mujer en cuanto a su preparación adquirida, implementando políticas en todos los niveles para reconocer su capacidad y con ello alcanzar una igualdad de oportunidades.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado, L. K. A. (2005). Discriminación salarial por sexo en Colombia: un análisis desde la discriminación estadística (No. 17). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía.

Ballesteros M. Ana S. (2013). Educación, experiencia y diferenciación de género como determinantes de los salarios en Bogotá. Dictamen Libre, (12/13).

Barceinas, F. (1999). Función de ingresos y rendimiento de la educación en México. Estudios Económicos, 87-127.

Barceinas, F. (2002). Rendimientos privados y sociales de la educación en México. Economía Mexicana.. NUEVA ÉPOCA, 11(2), 333-390.

Battistón, D., García-Domench, C., & Gasparini, L. (2014). Could An Increase In Education Raise Income Inequality?: Evidence For Latin America. Latin american journal of economics, 51(1), 1-39.

Becker, Gary. (1971). The Economics of Discrimination, Chicago, Second Edition, University of Chicago Press.

Chávez, N., & Ríos, H. (2014). Discriminación salarial por género" efecto techo de cristal". Caso: siete áreas metropolitanas de Colombia. Dimensión Empresarial, 12(2), 29-45.

De la Rosa Zamora, A., Castillo, J. M. C., & Rodríguez, F. G. (2010). La rentabilidad de la educación en México. Revista Mexicana de Economía Agrícola y de los Recursos Naturales, 3(2).

Freire Seoane, M., & Teijeiro Álvarez, M. (2010). Competences of graduates as an indicator of external quality assurance in universities. Regional and sectoral economic studies, 10(3), 77-91.

Galassi, G. L., & Andrada, M. J. (2006). La relación entre educación e ingresos: Ecuaciones de Mincer por regiones geográficas de Argentina para el año 2006. Recuperado el 11 de enero de 2017, de http://www.produccion.fsoc.uba.ar/aepa/xjornadas/pdf/46.pdf

Gobernación (2016). Sen. Luisa María Calderón Hinojosa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Conmemoración del Día Internacional de la Mujer, con especial énfasis en las mujeres del campo, el día 8

de marzo de 2016. Recuperado el 01 de octubre de 2016, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/03/asun_3344126_20160308_1457454925.pdf

Heckman, J. J. (1977). Sample Selection Bias as a Specification Error (with an Application to the Estimation of Labor Supply Functions) (No. w0172). National Bureau of Economic Research, Stanford, CA.

Heckman, J. J., Lochner, L. J., & Todd, P. E. (2003). Fifty years of Mincer earnings regressions (No. w9732). National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

INEGI (2016). Proyectos Estadísticos, ENIGH. México. Recuperado el 11 de octubre de 2016, de http://www.beta.inegi.org.mx/datos/?init=2

INEGI (2016a). Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer (8 de marzo), Datos Económicos Nacionales. México. Recuperado el 11 de octubre de 2016, de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mujer2016_0.pdf

Laguna, J. R., & Porta, E. (2004). Análisis de la Rentabilidad de la Educación en Nicaragua. Gobierno de Nicaragua, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), diciembre, Managua, Nicaragua. Recuperado el 11 de enero de 2017, de http://datatopics.worldbank.org/hnp/files/edstats/NICstu04.pdf

Mendoza Cota, J. E., & García Bermúdez, K. J. (2009). Discriminación salarial por género en México. Problemas del desarrollo, 40(156), 78-99.

Mincer, J. (1974). Schooling, Experience and Earnings. New York. The National Bureau of Economic Research, New York, NY.

Morales-Ramos, E. (2011). Los rendimientos de la educación en México (No. 2011-07). Working Papers, Banco de México.

OCDE (2016). PISA 2015 Resultados Clave, París. Recuperado el 11 de enero de 2017, en https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf

Ordaz, J. L. (2007). México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005. CEPAL.

Poirier, D. J. (1976). The Econometrics of Structural Change, with Special Emphasis on Spline Functions. North-Holland, Amsterdam.

Ramos Barbosa, F. J. (2015). Asimilación de los migrantes internos en el mercado laboral en Colombia en el año 2008 (Doctoral dissertation).

Ríos, Jesús (2005). La educación, las remuneraciones y los salarios en México. Comercio exterior, 55(5), 402.

Rosenzweig, M. y Schultz P. (1989). Schooling, Information and Nonmarket Productivity: Contraceptive Use and Its Effectiveness. International Economic Review, 30(2), 457-477.

Sapelli, C. (2003). Ecuaciones de Mincer y las tasas de retorno a la educación en Chile: 1990-1998. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.

Schultz, T. W. (1960). Capital formation by education. Journal of political economy, 68(6), 571-583.
Schultz, T. P. (1988). Education investments and returns. Handbook of development economics, 1, 543-630.
Sosa M. y Román R., (2015). Participación y tiempo en actividades cotidianas de hombres y mujeres vinculados al mercado laboral en México. REVISTA SOCIEDAD Y ECONOMIA-CIDSE.
Tenjo, J., Ribero, R., & Bernat, L. F. (2005). Evolución de las diferencias salariales por sexo en seis países de América Latina un intento de interpretación (No. 002656). Universidad De Los Andes-CEDE.
UNESCO (2015). América Latina y el Caribe, Revisión Regional 2015 de la Educación para Todos. Santiago: UNESCO. Recuperado el 30 octubre de 2016, en http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232701s.pdf

CAPÍTULO 19

EVALUACIÓN EXTERNA DE RESULTADOS E IMPACTO DEL PROGRAMA BECAS ESCOLARES PARA NIÑAS Y NIÑOS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL "MAS BECAS MEJOR EDUCACIÓN"

Armando Sánchez Vargas
Profesor e Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2.

Anadeli Naranjo Carbajal
Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

1. INTRODUCCIÓN

El Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) tiene como objetivo promover la asistencia social, la prestación de los servicios asistenciales, así como la atención y protección de los grupos más vulnerables de la Ciudad de México. Por lo anterior, el DIF-DF tiene a su cargo programas de desarrollo social como el Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social"[71]. Éste tiene como objetivo ayudar a que las niñas y los niños continúen con sus estudios de nivel básico, así como incentivar la participación en actividades recreativas y de esparcimiento con enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género.

[71] Con fines de abreviación se mencionará "Becas Escolares" para referirnos a este Programa.

El Programa "Becas Escolares" es operado a través de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez (DEAN), esto mediante la Dirección de Apoyo a la Niñez en Circunstancias Difíciles (DANCD). Por otro lado, la unidad responsable de la ejecución directa del programa es la Subdirección de Niñez en Situación de Vulnerabilidad (SNSV).

En el año 2015 el Programa "Becas Escolares" atendió a 25,500 niñas y niños a través de transferencias monetarias y la prestación de servicios. El monto de la beca consta de $800.00 pesos mensuales y el período de apoyo no puede exceder más de 3 años. En este contexto el DIF-DF en conjunto con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF) promovieron la realización de la primera evaluación de impacto del Programa, con el objetivo de determinar los efectos que tiene el Programa en sus beneficiarios en los siguientes aspectos:

a) Permanencia escolar
b) Conclusión de estudios
c) Participación en actividades recreativas
d) Participación en actividades culturales
e) Asistencia a pláticas con enfoque de Equidad Género y de Derechos Humanos.

Una de las principales ventajas de esta evaluación de impacto se refiere a la información con la que se realizan las estimaciones. La recolección de datos se hizo a partir del levantamiento de una encuesta con muestreo aleatorio, el cual permitió construir los grupos de tratamiento y de control.

El muestreo aleatorio hizo posible estimar los impactos a partir del método de "Diferencias de medias" utilizando modelos de regresión (MCO) y de probabilidad (Probit). Asimismo, los datos de la encuesta fueron adecuados para hacer estimaciones del período actual (2015) y retrospectivas. En esta última se compara la situación actual del menor con la que tenía un período atrás.

Los resultados de impacto sugieren que el Programa "Becas Escolares" contribuye a que las niñas y niños en condición de vulnerabilidad social permanezcan y concluyan sus estudios básicos. También se encontró que recibir la beca escolar aumenta las probabilidades de participar en actividades de recreación y culturales, así como a pláticas con enfoque de Equidad de Género y de Derechos Humanos.

Estos hallazgos ofrecen evidencia de que el Programa cumple con sus metas y objetivos planteados. No obstante, es importante destacar que dados estos resultados se requiere una ampliación en la cobertura del Programas, así como una extensión del período de apoyo. Lo anterior con el fin de que estos impactos tengan un mayor alcance y de esta manera sea posible hacer estimaciones de impactos con un enfoque temporal.

1.1. Objetivos de la Evaluación

El objetivo de la evaluación de impacto es estimar los efectos atribuibles al programa en la permanencia escolar, la conclusión de estudios y la participación en actividades lúdicas y culturales de las niñas y niños beneficiarios. Esto a partir del uso de metodologías econométricas robustas que permitan construir grupos comparativos de tratamiento y de control.

El objetivo específico de la evaluación es el siguiente: estimar el impacto en las variables resultado con base en la Matriz de Indicadores para resultados del Programa:

a) Permanencia y conclusión de estudios
b) Participación en actividades lúdicas y culturales
c) Participación en pláticas de Derechos Humanos y equidad de género

1.2. Marco Normativo del Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2015

En el presente apartado se describe el Marco Normativo del Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2015" publicados en la Gaceta Oficial de Distrito Federal el 29 de enero del 2015 (GODF, 2015c).

Este Programa tiene como entidad responsable al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, a través de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y mediante la Dirección de Apoyo a la Niñez en Circunstancias Difíciles. La operación y ejecución están a cargo de la Subdirección de Niñez en Situación de Vulnerabilidad. Por otro lado, la Dirección de Recursos Financieros del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal es la encargada de la entrega mensual de los recursos.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2012 la Ciudad de México tenía 2 millones 565 mil personas en pobreza. Lo anterior indica que la población no contaba con acceso al ejercicio de sus derechos sociales (carencias sociales que corresponden a las dimensiones del rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y de bienestar económico (ingreso) (GODF, 2015c). Una persona vulnerable por carencia social se define como aquella que presenta una o más carencias sociales pero que cuenta con un ingreso superior a la Línea de Bienestar (GODF, 2015c).[72]

Con base en los datos estadísticos del Sistema Educativo Nacional Escolarizado, en la Ciudad de México la deserción escolar en el período 2007-2013 se redujo considerablemente, en un 66%; destacando la educación primaria y

[72] Al mes de agosto del 2014 se contemplaba un ingreso mensual de $2,586.25 pesos.

secundaria. En este sentido, la disminución en las tasas de deserción en educación primaria y secundaria pública en la Ciudad de México podría ser parte de los efectos que tiene el Programa de Becas Escolares. Por lo que la realización de una evaluación de impacto de este Programa es de gran importancia y trascendencia para conocer con mayor detalle los efectos del mismo.

El Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social" tuvo sus inicios en el mes marzo del 2001; en ese momento se planteó como meta física atender a 16,666 niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad social. De acuerdo con el DIF en la Ciudad de México[73], en los últimos años el número de beneficiarios ha ido en aumento hasta alcanzar los 25,500 beneficiarios en los años 2014/2015, lo que representa un incremento del 53% respecto al inicio del Programa (ver cuadro 1). A partir de las acciones implementadas, el Programa ha logrado beneficiar a más de 300 mil familias en condición de vulnerabilidad por carencia social, promoviendo que niñas y niños continúen con sus estudios básicos de primaria y secundaria. Sin embargo, el período de apoyo es ligeramente corto, ya que de acuerdo con las Reglas de Operación 2015 (GODF, 2015c) se establece que el apoyo se otorga por un período máximo de 3 años.

Cuadro 1. Metas físicas del Programa (2001-2015)

Año	Beneficiarios
2001	16,666
2002	16,666
2003	16,666
2004	16,666
2005	16,666
2006	17,804
2007	19,804
2008	22,775
2009	22,775
2010	23,764
2011	24,120
2012	24,120
2013	24,120
2014	25,500
2015	25,500

Fuente: Evaluación Interna del Programa (DIF-DF, 2015).

[73] Antes Distrito Federal.

El Gobierno de la Ciudad de México conforme al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal da continuidad a Programas en materia de educación a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. A partir de ello, instrumenta el Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social" en el marco de una política pública de equidad, justicia y desarrollo.

Cuadro 2. Alineación Programática

	Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	**Programa Sectorial de Educación y Cultura 2013-2018**
Eje 1	Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano.	-
Área de oportunidad	Educación	-
Objetivo 2	Aumentar la equidad en el acceso a una educación formal con estándares de calidad, consolidando los derechos asociados a la educación y programas de apoyo institucional. Abatir la deserción escolar, poniendo especial atención en las personas en desventaja y condiciones de vulnerabilidad.	Aumentar la equidad en el acceso a una educación formal con estándares de calidad, consolidando los derechos asociados a la educación y programas de apoyo institucional. Abatir la deserción escolar, poniendo especial atención en las personas en desventaja y condiciones de vulnerabilidad.
Meta 1/Meta sectorial	Generar mecanismos e instrumentos para que las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad1 accedan a una educación de calidad, con énfasis en la educación básica y media-superior.	Incrementar en los próximos cuatro años en al menos un 10% la cobertura de las acciones destinadas al acceso de una educación de calidad para personas en edad típica de ingreso al sistema escolar-especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad- con énfasis en la educación básica y media superior.
Política sectorial 4	-	La Secretaría de Educación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, el Fideicomiso Educación Garantizada, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto de la Juventud en congruencia y colaboración con el Gobierno Federal y otros actores institucionales, privados, Sociedad Civil, privados y extranjeros desarrollarán acciones para asegurar la equidad en el acceso a la educación pública de calidad en la Ciudad de México, así como la permanencia en la misma. Atendiendo a los sectores de mayor discriminación y vulnerabilidad.
Línea de Acción 5	Consolidar programas de apoyo institucional que cubren los derechos asociados a la educación, asegurando la equidad en el acceso y permanencia a la educación pública de calidad en la Ciudad de México2,	-

1/ Por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, condición migratoria, estado de salud, edad, sexo, capacidades, apariencia física, orientación o preferencia sexual, forma de pensar, situación de calle u otra.
2/ Antes Distrito Federal

Este Programa tiene como base la política social de la Ciudad de México, la cual se sustenta en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Además, guarda total congruencia con lo establecido en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y reafirma el respeto y la promoción de los derechos humanos, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad.

Las acciones que se llevan a cabo contribuyen al área de oportunidad de Educación e intentan aumentar la equidad en el acceso a una educación formal, consolidando los derechos asociados a la educación y Programas de apoyo institucional con estándares de calidad y abatir la deserción.

1.3. Poblaciones

a) La *Población Potencial* del programa son niñas y niños de la Ciudad de México inscritos en escuelas públicas de los niveles de primaria y secundaria. Al 2015 se reportó que la población potencial eran 1.15 millones de niñas y niños (GODF, 2015c).
b) La *Población Objetivo* se refiere a las niñas y los niños residentes en la Ciudad de México que tienen entre 6 y 14 años de edad, inscritos en instituciones públicas y vulnerables por carencia social. En 2015 esta población era de 246,473 niñas y niños (GODF, 2015c).
c) La *Población Beneficiada* son los derechohabientes que reciben una transferencia monetaria y participan en las actividades lúdicas y de esparcimiento cultural. En el ejercicio fiscal del 2015 se tuvo como meta atender a 25,500 niñas y niños de la Ciudad de México (GODF, 2015c).

1.4. Objetivos y alcances del Programa

a) Objetivo General

El programa tiene como objetivo apoyar a niñas y niños residentes de la Ciudad de México que tengan entre 6 y 14 años de edad, vulnerables por carencia social y que estén inscritos en una escuela pública para que continúen sus estudios a nivel básico. El apoyo consiste en otorgar una beca escolar, así como realizar actividades lúdicas y de esparcimiento con enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género.

a) Objetivos específicos

i. Otorgar una beca escolar (transferencia monetaria) a niñas y niños entre 6 14 años de edad residentes en la Ciudad de México que cursan primaria o secundaria en escuela públicas y que además tengan vulnerabilidad por carencia social.

ii. Otorgar actividades lúdicas y de esparcimiento cultural con enfoque de Derechos Humanos y Equidad de Género, consolidando un padrón de beneficiarios que esté conformado por un 51% de niñas y un 49% de niños. Esto con el fin de dar seguimiento al Programa General de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México.

1.5. Programación presupuestal

El presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2015 del Programa "Becas Escolares" fue de $244.8 millones de pesos. Este monto tuvo como finalidad cubrir la meta de otorgar un apoyo económico de $800.00 pesos a un mínimo de 25,500 beneficiarios. En el Cuadro 3 se puede notar que la inversión presupuestal del Programa ha tenido una evolución positiva desde el 2001, el monto aprobado para 2015 indica que hubo un aumento del 104% respecto al primer año de ejecución del Programa.

Cuadro 3. Presupuesto Aprobado para el Programa (2001-2015)

Año	Inversión presupuestal
2001	119,995,200
2002	127,194,912
2003	133,594,656
2004	137,594,496
2005	151,476,432
2006	155,936,040
2007	180,018,360
2008	215,223,750
2009	215,305,740
2010	224,652,600
2011	228,020,832
2012	228,020,832
2013	228,020,832
2014	241,066,800
2015	244,800,000

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Evaluación Interna del Programa (DIF-DF, 2015).

1.6.Requisitos y procedimientos de acceso

El Programa tiene como finalidad favorecer el acceso de la ciudadanía a los beneficios que ofrece. Para lograrlo lleva a cabo su difusión a través de los diversos Módulos de Atención al público del Programa de "Becas Escolares", en los cuales se dan a conocer los requisitos y procedimientos de acceso, así como los beneficios que ofrece. Además, se hace uso de volantes y de la página de internet http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog_serv.php?id_prog_serv=9. De acuerdo con las Reglas de Operación las niñas y niños que desean ser considerados como solicitantes deberán cumplir con los siguientes requisitos.

Requisitos de acceso
• Tener entre 6 y 14 años de edad al momento de solicitar la beca y que se encuentren cursando la educación primaria o secundaria en escuelas públicas de la Ciudad de México. • Tener como mínimo 3 años de residencia comprobable en la Ciudad de México. • Comprobar que el ingreso familiar mensual sea igual o menor a $4,037.00 • Que las niñas y niños no sean beneficiarios de los Programas o algún apoyo similar que otorgue el Gobierno Federal o la Ciudad de México. • Que las niñas y niños solicitantes o alguno de sus hermanos no haya recibido antes el apoyo del presente Programa, ya que éste sólo puede otorgarse por única ocasión a un menor por familia.

Fuente: GODF (2015).

Además, es importante que los tutores entreguen la documentación requerida de la niña o el niño solicitante, la cual se enlista en el siguiente esquema.

Documentación requerida
• Original de la constancia de inscripción correspondiente al ciclo escolar vigente. • Original y copia por ambos lados de la Cartilla de educación Básica del ciclo escolar anterior, firmado y sellado por la autoridad escolar. • Original y copia del Acta de Nacimiento. • Original y copia de la Clave Única del Registro de Población (CURP).

Fuente: GODF (2015).

2. LOS DATOS

Uno de los aspectos más relevantes y de mayor reto para los evaluadores de impacto es la recolección de los datos. En este contexto, la presente evaluación de impacto se basa en fuentes de información eficaces que permiten hacer una adecuada comparación entre el grupo de tratamiento y el de control. Lo anterior se lleva a cabo en seguimiento a los Lineamientos para la evaluación interna 2015 de los programas sociales de la Ciudad de México operados en 2015, y a las

recomendaciones de expertos nacionales e internacionales en el tema de evaluación de impacto.

El Programa de "*Becas Escolares*" no había sido objeto de una evaluación de impacto previamente, ésta es la primera que se ejecuta. A través de este análisis se pretende mostrar si el programa promueve la mejora en la permanencia y conclusión escolar de niñas y niños a nivel primaria y secundaria. Esta evaluación tiene como uno de sus principales retos apegarse a los estándares internacionales de medición de impactos, principalmente en la recolección de la información y el uso de técnicas econométricas que permitan abordar un enfoque comparativo para atribuir las diferencias de ambos grupos al Programa.

Para lograr este objetivo la recolección de los datos se llevó a cabo a partir del levantamiento de una encuesta, tanto para el grupo de tratados como para los no tratados. Se aplicó a una muestra representativa de 201 niñas y niños, de los cuales el 51.74% correspondía al grupo de tratamiento y el otro 48.26% al de control.

2.1. Grupo de Tratamiento y Grupo de Control

El grupo de tratamiento se obtiene del padrón de 25,500 beneficiarios proporcionado por el DIF-CDMX. A partir de esta información se obtuvo una muestra aleatoria estratificada y representativa por Delegación de 104 niñas y niños para ser entrevistados.

Cuadro 4. Características sociodemográficas de los grupos de Tratamiento y Control

Descripción	Tratamiento	Control
Entrevistados	51.74%	48.26%
Género		
Niños	51.92%	46.39%
Niñas	48.08%	53.61%
Edad1	11.61	10.71
Nivel		
Primaria	65.38%	76.29%
Secundaria	34.62%	23.71%

[1] *Promedio de la Edad.*

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

El grupo de control se extrae de una población de 1,516 niñas y niños que se encuentran en lista de espera para recibir el apoyo del Programa. La muestra que se obtiene se integra de 97 niñas y niños a los que se les aplica el cuestionario del grupo de control.

En el cuadro 4 se puede ver que de la muestra total el 51.74% corresponde al grupo de tratamiento y el 48.26% al de control. Al desglosar la muestra por género es posible notar que en ambos grupos tenemos un porcentaje de observaciones equitativo tanto para niñas como para niños, lo que sugiere que existe comparabilidad en dichos grupos. En el caso de los tratados el 51.92% son niños y el 48.08% niñas; en el grupo de control el porcentaje se distribuye en 46.39% y 53.61% respectivamente.

Los datos del mismo cuadro (ver cuadro 4) indican que la edad promedio de los encuestados es de 11 años para los tratados y de 10 años para los no tratados. Por otro lado, las cifras indican que en el ciclo escolar 2014-2015 el 65.38% de beneficiarios entrevistados se encuentran en el nivel primaria y el 34.63% en secundaria. En el caso de los del grupo de control los porcentajes son similares a los de tratamiento, el 76.29% indicó estar en el nivel primaria y el 23.71% en secundaria.

El cuadro 5 muestra la información de las niñas y los niños por grupos de edad. De acuerdo con las Reglas de Operación 2015 (GODF, 2015), la población objetivo del Programa son niñas y niños de 6 a 14 años. Se observa que el mayor porcentaje de la población entrevistada se concentra en niñas y niños que tienen entre 10 y 12 años de edad, tanto en el grupo de tratamiento (50.97%) como en el de control (41.24%). Posteriormente se ubican aquellos que tienen de 12 a 15 años y finalmente los de 6 a 9. Estos porcentajes sugieren que ambos grupos podrían tener una alta comparabilidad en cuanto a las edades.

Cuadro 5. Distribución de la muestra según grupos de edad

Edad	Tratamiento	Control
De 6 a 9 años	15.38%	31.95%
De 10 a 12 años	50.97%	41.24%
De 12 a 15 años	33.65%	26.80%

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Un aspecto importante en la educación de las niñas y los niños se refiere a las características de su tutor, debido a que esto podría incidir en las actividades

escolares de los menores. Para los fines de este estudio se considera al tutor como aquella persona mayor de 18 años que está a cargo de las actividades de las niñas y los niños y que maneja y conoce las actividades referentes al Programa de "Becas Escolares". En el cuadro 6 se puede ver que el 95.2% de los tutores de los beneficiarios del Programa son mujeres y sólo el 4.8% hombres. Los datos del grupo de control muestran cifras similares, el 87.60% reportan ser mujeres y el 12.40% hombres.

Cuadro 6. Características sociodemográficas del tutor

	Tratamiento	Control
Sexo		
Hombre	4.80%	12.40%
Mujer	95.20%	87.60%
Edad1	40.10	40.38
Situación Laboral		
Empleado	68.30%	60.80%
Desempleado	31.70%	39.20%
Parentesco		
Mamá	85.3%	78.4%
Papá	2.0%	7.2%
Abuelo/a	6.9%	8.3%
Tío/a	5.9%	6.2%
Escolaridad		
Primaria incompleta	8.8%	4.3%
Primaria completa	12.8%	18.3%
Secundaria incompleta	10.8%	6.5%
Secundaria completa	40.2%	41.9%
Bachillerato incompleto	3.9%	6.5%
Bachillerato completo	12.8%	16.1%
Carrera técnica	10.8%	6.5%

1 Promedio de la Edad.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Por otra parte, se observa que la edad promedio de los responsables de las niñas y los niños es de 40 años para ambos grupos. Estas características ofrecen mayor evidencia de la comparabilidad que existe entre el grupo de tratamiento y de control, lo que podría sugerir que se cuenta con características observables similares entre éstos. El mismo cuadro (ver cuadro 6) también ofrece información de la situación laboral de los tutores. Las cifras muestran que el 68.30% de tutores de los beneficiarios reportó estar empleado y sólo el 31.70% desempleado. La información del grupo de control presenta porcentajes que son comparables con los de tratamiento, ya que el 60.80% de tutores mencionó tener un empleo y el 39.20% dijo lo contrario.

Cuadro 7. Características económicas de los hogares (Pesos mensuales)

	Tratamiento	Control
Ingreso	$3,244.66	$3,475.00
Gasto1	$3,624.81	$3,294.97
Gasto en alimentos	$2,175.20	$2,028.72
Gasto en educación	$325.15	$311.15
Gasto en salud a	$294.76	$262.30
Gasto en vivienda b	$656.78	$625.55
Gasto en vestido c	$305.83	$290.16
Gasto en diversión d	$176.69	$154.72
Otros gastos e	$290.00	$287.90

[1] El monto de gasto total para el grupo de tratamiento es mayor al monto de sus ingresos, esto supondría deberse a que para su consumo también recurren a otro tipo de medios que no reportan en la encuesta.

[a] 58 entrevistados del grupo de tratamiento no reportan Gastos en educación y 52 del grupo de control.

[b] 31 entrevistados del grupo de tratamiento no reportan Gastos en vivienda y 23 del grupo de control

[c] 33 entrevistados del grupo de tratamiento no reportan Gastos en vestido y 35 del grupo de control.

[d] 60 entrevistados del grupo de tratamiento no reportan Gastos en diversión y 60 del grupo de control.

[e] 40 entrevistados del grupo de tratamiento no reportan otros gastos y 47 del grupo de control.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Se observa que el mayor porcentaje de tutores lo integran las madres de las niñas y los niños, tanto en el grupo de tratamiento (85.3%) como en el de control (78.4%). Asimismo, se puede ver que un mayor porcentaje de tutores reporta contar con nivel secundaria. Para ambos grupos estos porcentajes son comparables, 40.2% y 41.9% para el de tratamiento y de control respectivamente.

Las características socioeconómicas del hogar también podrían ser factores que inciden en la educación de las niñas y niños, principalmente si se trata de aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social. Por lo anterior, es importante conocer la información de ingresos y gastos familiares para cada grupo.

En promedio, el grupo de tratamiento reporta un ingreso familiar de $ 3,244.66 pesos mensuales. Esta cifra es comparable con la que se obtiene para el grupo de control, que es de $ 3,475. En lo referente al gasto ambos grupos expresan destinar mucho más para la compra de alimentos, $ 2,175 para el caso de los tratados y $ 2,028 para los no tratados. Por otro lado, el rubro en el que ambos grupos manifiestan gastar menos es en diversión. Los datos obtenidos sugieren que existe un comparabilidad entre los grupos de tratamiento y el de control, lo que ofrece una confiabilidad en la recolección de los datos.

2.2. Variables resultado

En este apartado se describen cada una de las variables resultado de esta evaluación de impacto. Los indicadores se construyen a partir de la Matriz de indicadores para Resultados del Programa (GODF, 2015) y se encuentran en función de los objetivos programados de la estrategia.

Para los fines de esta evaluación se definen indicadores retrospectivos y actuales. Los primeros miden el impacto que tiene el Programa en dos períodos, es decir, miden las diferencias que existen entre las niñas y niños que recibieron la beca y aquellos que se encuentran en lista de espera a partir de dos ciclos escolares, 2013-2014 y 2014-2015.

Los indicadores actuales muestran los efectos que tiene el Programa en el año 2015. En otras palabras, miden la diferencia que existe entre beneficiarios y no beneficiarios en un solo ciclo escolar, 2014-2015.

A continuación, enlistamos los indicadores utilizados para la evaluación retrospectiva:

1) Permanencia escolar
    i. Promedio
    ii. Desempeño escolar

2) Conclusión
    i. Conclusión nivel básico
    ii. Aprobación de grado
3) Actividades recreativas (lúdicas)

4) Actividades culturales
5) Pláticas de equidad de género
6) Pláticas de derechos humanos

En el cuadro 8 se presentan las variables de la encuesta utilizadas para la construcción de los seis indicadores retrospectivos a evaluar. En todos los casos se construyeron variables dicotómicas con valores de 1 y 0, lo que permite medir los impactos en términos de probabilidad.

La evaluación de la permanencia escolar se basa en dos aspectos. El primero se refiere a la evolución del promedio escolar del 2013 al 2015 y el segundo al cambio que se da en el desempeño escolar para el mismo periodo. En ambos casos se mide la probabilidad de que exista una mejora de un año respecto a otro.

De igual modo, se cuenta con dos categorías para el indicador de conclusión de estudios. Una que mide la conclusión de estudios del nivel básico, es decir que el niño o niña de sexto de primaria o tercero de secundaria apruebe. La otra categoría evalúa el impacto en la aprobación de grado escolar, lo cual se refiere a que las niñas y niños aprueben el grado que cursan. Específicamente, se evalúan las probabilidades que existen de aprobar o no el nivel básico y el grado escolar respectivamente.

En el mismo cuadro (ver cuadro 8) se muestran los indicadores para actividades lúdicas y de esparcimiento cultural con enfoque de Derechos Humanos (D.H.) y Equidad de Género (E.G.) que otorga el programa. En este caso, las variables correspondientes indican si el número de asistencias a este tipo de actividades mejoró del 2013 al 2015. Es decir, se mide la probabilidad de que la asistencia y la participación en este tipo de actividades hayan aumentado de un ciclo escolar a otro.

Por otra parte, la evaluación de impacto del programa en 2015 se basa en los siguientes indicadores:

1) Permanencia escolar
   i. Promedio
   ii. Asistencia

3) Actividades recreativas
4) Actividades culturales
5) Pláticas de equidad de género
6) Pláticas de derechos humanos

Es posible notar que para las estimaciones de 2015 no se cuenta con las variables de desempeño escolar y conclusión de estudios, esto debido a que las preguntas del cuestionario para estas variables se aplicaron únicamente en la forma retrospectiva. Por el contrario, para la evaluación de la permanencia de las niñas y los niños en este período se cuenta con la variable “asistencia”.

Cuadro 8. Variables resultado retrospectiva

Nombre de la variable	Descripción	Nombre para la evaluación
Permanencia escolar		
Promedio		**mejora_prom_14_15** (1= Mejora del promedio escolar)
prom_14	Promedio escolar 2014	
prom_15	Promedio escolar 2015	
Desempeño		**mejora_desem_14_15** (1 Mejora del desempeño escolar)
escala_desemp	Mejora en el desempeño escolar de 2014 a 205	
Conclusión		
Conclusión nivel básico		**ind_conclusion_14_15** (1= Concluye el ciclo escolar)
grado_14	Grado cursado en 2014	
grado_15	Grado cursado en 2015	
escolaridad_menor	Nivel cursado actualmente	
Aprobación de grado		**concluye_grado_14_15** (1= Concluye grado escolar)
grado_14	Grado cursado en 2014	
grado_15	Grado cursado en 2015	
Actividades recreativas		
aa_b_lúdicas	Frecuencia de actividades recreativas 2014	**act_recrea_14_15** (1=Mejora asistencia a actividades recreativas)
ad_b_lúdicas	Frecuencia de actividades recreativas 2015	
Actividades culturales		
aa_b_culturales	Frecuencia de actividades culturales 2014	**act_cultural_14_15** (1=Mejora asistencia a actividades culturales)
ad_b_culturales	Frecuencia de actividades culturales 2015	
Pláticas de equidad de género		
aa_b_eq_gen	Frecuencia de pláticas de equidad de género 2014	**p_eg_14_15** (1=Asiste a pláticas de equidad de género)
ad_b_eq_gen	Frecuencia de pláticas de equidad de género 2015	
Pláticas de derechos humanos		
aa_b_dh	Frecuencia de plática de derechos humanos 2014	**p_dh_14_15** (1=Asiste a pláticas de derechos humanos)
ad_b_dh	Frecuencia de plática de derechos humanos 2015	

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

El cuadro 9 desglosa las variables empleadas para la construcción de los cinco indicadores sujetos a evaluación en 2015. El indicador de permanencia se evalúa a partir de dos elementos:

I. Promedio en 2015, que se categoriza en tres rangos. El primero hace referencia a los promedios de 7 a 8, el segundo a los de 8 a 9 y el último rango a los de 9 a 10.
II. Asistencia escolar en 2015, mide la probabilidad de asistencia a las clases regulares durante un mes.

Por otro lado, las variables de actividades recreativas, actividades culturales, pláticas de equidad de género y pláticas de derechos humanos indican la probabilidad de participación de las niñas y niños en dichas actividades.

Cuadro 9. Variables resultado 2015

Nombre de la variable	Descripción	Nombre para la evaluación
Permanencia escolar		
Promedio		**prom_15**
Prom_15	Promedio escolar 2015	(1= Promedio de 7 a 8 2=Promedio de 8 a 9 3=Promedio de 9 a 10)
Asistencia		**asiste**
falta	Faltas escolar 2015	(1=Asistencia completa)
Actividades recreativas		
ad_b_lúdicas	Frecuencia de actividades recreativas 2015	**p_recrea15** (1=Asiste a actividades recreativas)
Actividades culturales		
ad_b_culturales	Frecuencia de actividades culturales 2015	**asis_cult15** (1=Asiste a actividades culturales)
Pláticas de equidad de Género		
ad_b_eq_gen	Frecuencia de pláticas de equidad de género 2015	**p_eq15** (1=Asiste a pláticas de equidad de género)
Pláticas de derechos humanos		
ad_b_dh	Frecuencia de plática de derechos humanos 2015	**p_dh15** (1=Asiste a pláticas de equidad de género)

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

2.3. Variables consideradas para el análisis

La estimación de los impactos se llevó a cabo a partir de modelos de regresión para cada indicador. Dichos modelos constan de un vector de características observables y no observables que podrían relacionarse con la variable dependiente (indicador de interés), las cuales pueden ser de distinto orden:

- Individuales
- Familiares
- Elección

Individuales

Se consideran características individuales de las niñas y los niños las siguientes variables: género, edad, parentesco con el jefe del hogar y relación familiar con el tutor. La variable "parentesco con el jefe del hogar" se refiere al vínculo familiar que tiene el menor con éste. Para ello se consideran dos categorías, la primera se refiere a que la niña o el niño es hija(o) del jefe del hogar y la segunda indica que tiene otro parentesco. Por otro lado, la variable "relación con el tutor" establece si la niña o el niño es hija(o) del tutor (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Características Individuales

Definición	Nombre	Definición de categoría
Comportamiento escolar	comp_escuela	1: No presenta problemas de comportamiento en la escuela
		0: Presenta problemas de comportamiento en la escuela
Edad del menor	edad_menor	Edad del niño o niña
Género menor	genero_menor	1: Niño
		0: Niña
Horas de estudio 2014	hor_13_14	Horas de estudio por día en 2014
Horas de estudio 2015	hor_14_15	Horas de estudio por día en 2015
Nivel escolar 2015	nivel_15	1: Primaria
		2: Secundaria
Parentesco con el jefe de familia	paren_hij	1: Hijo/a del jefe del hogar
		0: Otro parentesco con el jefe del hogar
Parentesco con el tutor	paren_m	1: Hijo/a del tutor
		0: Otro parentesco con el tutor
Relación compañeros	relacion_c	1: Relación buena
		0: Relación mala o regular

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Otras características de orden individual que también se utilizan son: el comportamiento escolar, relación con sus compañeros, nivel escolar cursado en 2015 y las horas que las niñas y niños dedican a estudiar por día tanto en 2014 como en 2015 (ver cuadro 10).

Familiares

A nivel familiar se consideran variables como: propiedad de la vivienda, número de habitantes de la vivienda, activos del hogar (computadora, internet, tablet y teléfono) y características del tutor. A partir de esto se pretende analizar la relación que existe entre éstas y la situación educativa de los menores (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Características Familiares

Definición	Nombre	Definición de categoría
Activos del hogar	d_pc	Computadora
	d_internet	Internet
	d_tablet	Tablet
	d_teléfono	Teléfono
Número de habitantes de la vivienda	hab_vivienda	-
Propiedad de la vivienda	prop_viv	Propia pagada
		Propia con préstamo
		Rentada
		Prestada
Características del tutor		
Atención en las tareas escolares del menor en 2015	act_escolares_15	1:Frecuentemente
		0:A veces o nunca
Ayuda que proporciona en tareas escolares en 2015	trab_tarea_15	1:Frecuentemente
		0:A veces o nunca
Escolaridad del tutor	escolaridad_tu	0:Ninguno
		1: Preescolar
		2: Primaria Completa
		3: Primaria incompleta
		4: Secundaria completa
		5: Secundaria incompleta
		6: Bachillerato completo
		7: Bachillerato incompleto
		8: Carrera técnica

Expectativas que tiene respecto al nivel escolar del menor	expectativas	1: Secundaria
		2: Bachillerato o Preparatoria
		3: Carrera Técnica
		4: Licenciatura
		5: Posgrado
Género del tutor	genero_tu	1: Masculino
		0: Femenino
Revisa calificaciones 2014	rev_c14	1:Frecuentemente
		0:A veces o nunca
Tipo de atención médica que recibe el tutor	seg_popt	1: Seguro Popular
	imsst	2: IMSS
	isstet	3: ISSSTE
	med_partt	4: Médico Particular
	cen_salt	5: Centro de Salud
	ot_instt	6: Otra Institución

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Como características del tutor se emplean las siguientes variables: escolaridad, género, tipo de atención médica, expectativas que tiene respecto al nivel escolar del menor, ayuda que proporciona en tareas escolares en 2015, participación que tiene en actividades escolares del menor en 2015 y la atención en las tareas escolares del menor en 2014 (ver cuadro 11).

Elección

Para el análisis también se utilizan características propias de la elección, es decir, aquellas que conllevan a la solicitud de la beca y que hacen referencia al costo de oportunidad de las familias de obtener el apoyo. En esta categoría se encuentran las siguientes variables: ingreso y gasto mensual del hogar, tiempo de transporte de la casa a la escuela (horas y minutos), medio de transporte a la escuela, situación laboral del tutor y motivo de solicitud de la beca (ver cuadro 12).

Cuadro 12. Características de Elección

Definición	Nombre	Definición de categoría
Ingreso mensual del hogar	ingreso	
Gasto mensual del hogar	gast_alim	Gasto en alimento
	gast_salud	Gasto en salud
	gast_edu	Gasto en educación
	gast_viv	Gasto en vivienda
	gast_vestido	Gasto en vestido
	gast_diversion	Gasto en diversión
	gast_otro	Gasto (Otro)
Medio de transporte a la escuela	caminando	Caminando
	bicitaxi	Bicitaxi
	microbús	Microbús
Motivo de solicitud de la beca.	continuación	Dificultad para continuar los estudio
	alimentación	Apoyo en la alimentación
	salud	Apoyo en la salud
	ot_motivo	Otro motivo
Situación laboral del tutor	empleo_tutor	Empleado
		Desempleado
Tiempo de transporte de la casa a la escuela (Horas)	transp_hrs	-
Tiempo de transporte de la casa a la escuela (Minutos)	transp_min	-

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

3. EVALUACIÓN DE IMPACTO: METODOLOGÍA

La evaluación de impacto del desempeño de un Programa social requiere de ciertos elementos para alcanzar su objetivo de manera exitosa. En primer lugar, es importante que el diseño de la evaluación incorpore la utilización de esquemas experimentales y no experimentales. Por otro lado, es necesario contar con un esquema que integre los aspectos que se desean evaluar y, finalmente, se debe contar con la información adecuada que permita el análisis y la medición de los impactos.

El Programa de "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social" se caracteriza porque es un Programa voluntario, en el que las personas se autoseleccionan para participar o no. Esto podría generar la existencia de sesgos de selección, por lo que no es posible utilizar metodologías experimentales para llevar a cabo su evaluación. Generalmente, en las evaluaciones de programas sociales a gran escala no se utilizan metodologías de este tipo, ya que en la mayoría de los casos la intervención no se puede hacer aleatoria. Con un diseño experimental se asegura que el sesgo de selección es igual a cero y el impacto del programa se estima como una sencilla diferencia entre los resultados promedio de ambos grupos o bien, con el estimador de la regresión.

En este caso, debido a que no es posible realizar la aleatorización de la intervención se recurre a la utilización de técnicas cuasi-experimentales. A través de éstas se busca aislar los efectos de factores que podrían alterar las mediciones de los indicadores sujetos a evaluación. Dichos factores se controlan a través de la selección cuidadosa de los grupos a comparar, así como con la medición de variables específicas de interés y el planteamiento de modelos estadísticos apropiados que permitan controlar la influencia de éstas sobre los indicadores.

Como se ha mencionado previamente, una de las principales ventajas de esta evaluación se refiere a la información con la que se dispone para la estimación de los impactos. El muestreo para los grupos de tratamiento y control se hizo de forma aleatoria, por lo que es viable utilizar el método de "Diferencia de medias simple" para la medición de los impactos.

El método de "Diferencia de medias simple" es uno de los más comunes, se utiliza para la estimación de impactos usando un diseño experimental que implica la comparación de medias de los grupos de tratamiento y de control. Es decir, mide las diferencias después de la intervención entre aquellos que participaron en el Programa (Grupo de Tratamiento) y aquellos que no participaron (Grupo de Control).

$$\delta 1 = Y1T - Y1C \qquad (1)$$

Donde:

$\delta 1$: Es la diferencia que existe entre los tratados y los no tratados.

$Y1T$: Situación promedio del grupo de tratamiento después de la intervención.

$Y1C$: Situación promedio del grupo de control después de la intervención.

Uno de los supuestos de esta metodología es que los participantes comparten un gran número de características, por lo que la única diferencia que existe entre ambos grupos es la participación en el Programa. Por otro lado, se cuenta con la ventaja de que permiten utilizar información retrospectiva para la evaluación de los impactos y no requiere de datos de la situación anterior al programa.

Con el objetivo de controlar los sesgos que pudieran surgir como resultado de la selección de la muestra de los grupos de tratamiento y de control también se

utilizó el método de regresión. En este método se incorpora un indicador de la presencia del tratamiento dentro de la ecuación de regresión:

$Yi=Ti+Xi+\varepsilon i$

Donde:

Yi: es el indicador de interés

Ti: Indica si el elemento i-ésimo ha recibido el tratamiento

Xi: Es un vector de características observables y no observables que están relacionadas con *Yi*

εi: Es un término de error aleatorio no correlacionado con X y T.

4. EVALUACIÓN DE IMPACTO: RESULTADOS

En este apartado se hace el análisis de los resultados de impacto del Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social", los cuales se presentan en dos secciones. La primera describe los impactos retrospectivos que tuvo el programa en el período 2013-2015, es decir, se comparan los ciclos escolares 2013-2014 y 2014-2015. Para ello, se calculan las diferencias que existen entre las niñas y niños que recibieron la beca y aquellos que se encuentran en lista de espera.

La segunda sección muestra los efectos del Programa en el año 2015. Los impactos se estiman como la diferencia que existe entre beneficiarios y no beneficiarios en el ciclo escolar 2014-2015.

4.1. Impactos Retrospectivos 2013-2015

Los impactos retrospectivos miden el efecto del programa en los tratados sobre los no tratados en dos ciclos escolares. Para cada variable resultado se evalúa la diferencia que existe entre el ciclo escolar previo y el actual, tanto para los que recibieron el apoyo como para los que se encuentran en lista de espera. Un aspecto importante de las estimaciones retrospectivas es que permiten conocer si la situación de la niña o el niño mejoró de un año a otro, al mismo tiempo que se comparan ambos grupos.

En los cuadros del 13 al 20 se reportan los resultados de los impactos retrospectivos del Programa para cada variable resultado. La información presentada se refiere a los modelos de cada indicador, que incluye el resultado de impacto del Programa y las características observables por las que se controla y que podrían incidir en la variable de interés.

Para cada indicador se estima el mismo modelo por dos métodos diferentes. Se utilizan Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y también se emplea el Modelo de Probabilidad (Probit), esto con la finalidad de ofrecer una mayor robustez de los resultados obtenidos. Por otro lado, también se estiman las medias simples cuyos resultados se reportan en el Anexo 5.

En cada cuadro de resultado se reportan los coeficientes obtenidos para el indicador que interesa, así como el de las variables explicativas (ver columnas A y C). Asimismo, se presenta la significancia estadística, tanto para el indicador como para los regresores (ver columnas B y D).

4.2. Primer resultado: Permanencia

El Programa de "Becas Escolares" tiene como propósito contribuir a que las niñas y los niños continúen con sus estudios básicos. En este contexto, es importante medir la permanencia escolar de los estudiantes. Para alcanzar este objetivo se estimaron modelos para dos indicadores, uno para medir la mejora del promedio y otro para medir el progreso del desempeño escolar. Estos resultados permiten constatar si la niña o el niño no desertaron en ninguno de los dos ciclos escolares (2013-2014 y 2014-2015). Los resultados se muestran en los cuadros 13 y 14.

4.2.1. Promedio

El primer indicador para medir el impacto del Programa en la permanencia escolar es el promedio. En este caso, se evalúa si la niña o el niño mejoran su promedio de un ciclo escolar a otro. Los resultados de este modelo sugieren que del 2013 al 2015 los beneficiarios del Programa de "Becas Escolares" mejoran su promedio en 57.6% en relación a los no beneficiarios. Los resultados son totalmente consistentes por ambos métodos de estimación, ya que de acuerdo con MCO los derechohabientes tuvieron una mejora de 10.6% respecto a los del grupo de control (ver cuadro 13).

El mismo modelo indica que los niños mejoran su promedio hasta en un 62.5% más que las niñas. Asimismo, se encontró que cuando las niñas y los niños tienen una adecuada relación con sus compañeros su promedio aumenta en 27.2%. De igual forma, cuando el menor tiene un buen comportamiento y participa en pláticas de equidad de género el promedio aumenta en 81.6% y 75.1% respectivamente. Lo anterior podría sugerir que la promoción e implementación de los valores éticos también tienen efectos positivos en las calificaciones escolares de las niñas y los niños. Por el contrario, factores que podrían incidir negativamente en el promedio de las niñas y los niños son las faltas (-10.1%), así como el tiempo que ocupan para trasladarse a la escuela (-5.2%).

4.2.2. Desempeño

El indicador del desempeño escolar del menor se mide con base en la percepción del tutor respecto a su mejoría del ciclo escolar 2013-2014 al 2014-2015. El progreso de este indicador en dos períodos nos permite conocer si las niñas y los niños tuvieron una continuidad en sus estudios. Los resultados del modelo del MCO y Probit se muestran en el cuadro 14 y permiten determinar si el efecto es atribuible al Programa.

Los efectos encontrados sugieren que recibir la beca escolar impacta positivamente en el desempeño escolar de las niñas y los niños en condición de vulnerabilidad social. Los resultados indican que del 2013 al 2015 el desempeño escolar de los beneficiarios aumenta en 53.7% en comparación con los no beneficiarios. Es decir, el apoyo monetario de la beca incentiva a las niñas y los niños a mejorar su desempeño escolar.

Cuadro 13. Modelo Retrospectivo de Promedio

Variables	MCO			Probit	
	Coef.	P>|z|		Coef.	P>|z|
	(A)	(B)		(C)	(D)
Indicador: Promedio 2013-2015	**0.106 (0.057)**	**0.067****		**0.576 (0.337)**	**0.087****
Pláticas equidad de género	0.129 (0.054)	0.019***		0.751 (0.336)	0.026**
Parentesco tutor	-0.208 (0.073)	0.005***		-0.967 (0.378)	0.011***
Horas de estudio	0.049 (0.032)	0.136*		0.334 (0.196)	0.089**
Género del menor	0.088 (0.055)	0.116*		0.625 (0.354)	0.077**
Tiempo de transporte	.-0.088 (0.085)	0.297		-0.520 (0.502)	0.301
Comportamiento escolar	0.138 (0.108)	0.204		0.816 (0.647)	0.207
Relación compañeros	0.042 (0.039)	0.277		0.273 (0.208)	0.192*
Falta	-0.018 (0.023)	0.441		-0.101 (0.148)	0.49*
Constante	-0.034 (0.161)	0.833		-2.65 (0.985)	0.007***
Número de observaciones	137			137	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

El cuadro 14 también muestra que el comportamiento del menor en la escuela podría ser un determinante para su desempeño. Esto significa que si la niña o el niño tienen un buen comportamiento su desempeño podría mejorar en 63.9%. Además, se encontró que cuando el menor recibe ayuda de su tutor en las tareas su desempeño escolar podría aumentar en 56.8%.

Por otra parte, un hallazgo relevante se refiere a las pláticas de derechos que promueve el Programa de "Becas Escolares", ya que cuando el menor asiste a éstas su desempeño escolar podría aumentar en 25.4%.

Cuadro 14. Modelo Retrospectivo de Desempeño Escolar

Variables	MCO			Probit	
	Coef.	P>|z|		Coef.	P>|z|
	(A)	(B)		(C)	(D)
Indicador: Desempeño escolar 2013-2015	0.099 (0.063)	0.119*		0.537 (0.328)	0.101**
Comportamiento escuela	0.179 (0.109)	0.104**		0.639 (0.480)	0.184*
Ayuda en tareas	0.112 (0.067)	0.101**		0.568 (0.310)	0.067**
Promedio	0.115 (0.042)	0.008***		0.528 (0.195)	0.007***
Pláticas de derechos humanos	0.040 (0.066)	0.547		0.254 (0.342)	0.459
Internet en casa	0.077 (0.062)	0.214*		0.488 (0.324)	0.132**
Camina a la escuela	0.097 (0.068)	0.158*		0.535 (0.333)	0.109*
Constante	0.176 (0.157)	0.263		.-1.89 (0.761)	0.013***
Número de observaciones	136			136	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

4.3. Segundo resultado: Conclusión de estudios

El Programa de "Becas Escolares" tiene como finalidad contribuir a que las niñas y los niños en condición de vulnerabilidad social concluyan sus estudios. Por este motivo, es de suma importancia evaluar si los beneficiarios logran continuar con sus estudios de nivel básico.

Para evaluar si el Programa está alcanzado su fin se estiman los impactos para dos variables. La primera se refiere a que la niña o el niño hayan concluido el nivel básico, es decir, se consideran únicamente a menores de sexto de primaria y tercero de secundaria y se evalúa que éstos hayan aprobado. El segundo indicador se refiere a todas las niñas y niños de la muestra, para los cuales se mide la probabilidad de que aprueben el grado que cursan.

Para las estimaciones de conclusión de estudios sólo fue posible estimar el modelo de MCO, debido a que dentro del grupo de beneficiarios no se encontró ni un solo individuo que no haya aprobado el grado que cursaba.

4.3.1. Conclusión nivel básico

Los resultados del cuadro 15 señalan que del 2013 al 2015 las niñas y niños que reciben la beca escolar aumentan su probabilidad de concluir la primaria y/o secundaria en 8.9% en relación a los no beneficiarios. Este hecho indica que el Programa tiene un efecto positivo en la conclusión de estudios, tanto para el nivel de primaria como el de secundaria.

Cuadro 15. Modelo Retrospectivo de Conclusión de nivel básico

Variables	MCO	
	Coef.	P>|z|
	(A)	(B)
Indicador: Conclusión de nivel básico 2013-2015	0.089 (0.055)	0.114*
Computadora	0.149 (0.065)	0.027**
Asistencia	0.150 (0.054)	0.009***
Teléfono	.-0.108 (0.056)	0.061**
Género Menor	0.107 (0.052)	0.045**
Motivo Beca: Continuación	0.062 (0.058)	0.286
Parentesco menor con jefe de familia	.-0.119 (0.078)	0.133*
Escolaridad del tutor	.-0.004 (0.015)	0.795
Tiempo de transporte	.-0.004 (0.039)	0.912
Ayuda en escuela	0.088 (0.056)	0.129*
Constante	0.822 (0.177)	0.000***
Número de observaciones	54	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Nota: No fue posible la estimación del modelo Probit debido a que la totalidad de tratados concluyeron.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

El modelo muestra que los menores del género masculino tienen una mayor probabilidad de concluir el nivel básico en 10.7%. Asimismo, tener una computadora aumenta la probabilidad de concluir el nivel básico en 14.9% y la asistencia regular del alumno en 18.5%. Además, cuando el menor solicitó la beca por motivos de continuación de sus estudios la probabilidad de terminar la primaria y/o secundaria sube en 6.3%. Por otra parte, se encontró que la participación de los tutores en actividades escolares también podría influir positivamente en la conclusión de estudios de las niñas y los niños en 8.8%.

4.3.1. Aprobación de grado

El modelo para medir el impacto del Programa en la probabilidad de aprobar de grado se describe en el cuadro 16. Los resultados sugieren que el apoyo monetario que ofrece el Programa aumenta la probabilidad de aprobación en 7.4% del 2013 al 2015 para los tratados en relación a los no tratados.

Los resultados indican que cuando el menor tiene un adecuado comportamiento en la escuela la probabilidad de aprobar el grado puede aumentar hasta en 10.7%. Además, se encontró que cuando el tutor atiende y revisa las calificaciones de la niña o el niño éste aumenta su probabilidad de aprobar en 4.9%. Esto podría sugerir que la atención que los tutores ponen a las niñas y niños es un elemento esencial para su educación. Por otro lado, se puede ver que los aspectos socioeconómicos también podrían incidir en la aprobación de las niñas y los niños, ya que cuando éstos viven en una vivienda propia la probabilidad de aprobar de grado aumentaría en 4%.

4.4. Tercer resultado: Actividades recreativas (Lúdicas)

4.4.1. Asistencia a actividades recreativas

La asistencia a actividades de recreación es uno de los componentes que tiene el Programa de "Becas Escolares". El indicador mide la probabilidad de que las niñas y los niños asistan al menos a una de las actividades recreativas en el período 2013-2015. Es decir, cuál es la probabilidad de que las niñas y los niños beneficiarios aumenten su participación en este tipo de actividades en relación a los no beneficiarios.

Cuadro 16. Modelo Retrospectivo de Aprobación de grado

Variables	MCO	
	Coef.	P>|z|
	(A)	(B)
Indicador : Aprobación de grado 2013-2015	0.074 (0.025)	0.004***
Revisa calificación	0.049 (0.026)	0.058**
Comportamiento escuela	0.107 (0.046)	0.021***
Vivienda propia	0.040 (0.029)	0.175*
Constante	0.796 (0.048)	0.000***
Número de observaciones	198	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Nota: No fue posible la estimación del modelo Probit debido la totalidad de tratados concluyeron.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Los hallazgos muestran que la Beca Escolar tiene un efecto positivo en la probabilidad de los derechohabientes de participar en actividades recreativas. Del 2013 al 2015 los beneficiarios aumentan su asistencia a este tipo de actividades en 31.2% en relación al grupo de control (ver cuadro 17). Los resultados indican que cuando el tutor es un hombre, la probabilidad de que el niño participe en actividades recreativas podría aumentar en 109%. De igual modo, el buen desempeño escolar del menor incrementa las probabilidades de que éste participe en actividades recreativas en 12%. Otra variable que también incide positivamente son las horas de estudio extra de la niña o el niño, ya que una mayor cantidad de horas podría incentivar su participación en dichas actividades en un 9.14%.

Cuadro 17. Modelo Retrospectivo de Actividades Recreativas

Variables	MCO			Probit	
	Coef.	P>|z|		Coef.	P>|z|
	(A)	(B)		(A)	(B)
Indicador : Actividades Recreativas 2013- 2015	0.127 (0.077)	0.105**		0.312 (0.228)	0.173*
Género tutor	0.376 (0.135)	0.006***		1.098 (0.407)	0.007***
Desempeño escolar	0.034 (0.052)	0.514		0.110 (0.153)	0.471
Horas de estudio	0.269 (0.110)	0.016***		0.941 (0.375)	0.012***
Ingreso	0.212 (0.143)	0.142*		0.622 (0.418)	0.137*
Seguro popular del menor	0.054 (0.087)	0.535		0.173 (0.250)	0.489
Atención medica del tutor	0.405 (0.164)	0.015***		1.262 (0.502)	0.012***
Edad del menor	.-0.219 (0.203)	0.282		-0.577 (0.586)	0.325
Expectativas del padre	0.140 (0.045)	0.002***		0.497 (0.163)	0.002***
Constante	.-1.863 (1.273)	0.146*		-7.583 (3.755)	0.043**
Número de observaciones	161			161	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Por otro lado, la economía familiar también es un factor importante en este aspecto. Los resultados del modelo sugieren que los ingresos incentivan la

participación del derechohabiente en 7.29%. Por el contrario, se encontró que los niños de edades menores tienden a disminuir su asistencia a este tipo de actividades en 6.41%.

4.5. Cuarto resultado: Actividades culturales

4.5.1. Asistencia a actividades culturales

El esparcimiento cultural es otro de los componentes que tiene el Programa de "Becas Escolares", por lo que es importante hacer un análisis de los impactos que tiene en la participación de las niñas y los niños. Los resultados que se muestran en el cuadro 18 sugieren que del 2013 al 2015 los beneficiarios del Programa aumentan su probabilidad de asistir a actividades culturales en 50.1% respecto a los no beneficiarios. Es decir, recibir el apoyo monetario incide positivamente en el esparcimiento cultural de las niñas y los niños beneficiarios.

A partir de los resultados se advierte que el ingreso familiar podría incidir positivamente en las actividades culturales de las niñas y los niños. El efecto obtenido indica que un mayor ingreso en el hogar mejoraría la participación en este tipo de actividades en 57.3%. Asimismo, se encontró que cuando el menor cuenta con seguro popular el esparcimiento cultural crece en 56.4%.

Cuadro 18. Modelo Retrospectivo de Actividades Culturales

Variables	MCO			Probit	
	Coef.	P>|z|		Coef.	P>|z|
	(A)	(B)		(A)	(B)
Indicador : Actividades Culturales 2013- 2015	0.182 (0.072)	0.012***		0.501 (0.199)	0.012***
Ingreso	0.208 (0.131)	0.113*		0.573 (0.363)	0.115*
Seguro popular del menor	0.210 (0.084)	0.013***		0.564 (0.228)	0.013***
Atención medica del tutor	0.333 (0.132)	0.013***		0.884 (0.358)	0.014***
Constante	.-1.461 (1.069)	0.174*		-5.380 (2.973)	0.070**
Número de observaciones	188			188	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

4.6. Quinto resultado: Pláticas de equidad de Género

4.6.1. Asistencia a pláticas de equidad de Género

La asistencia y participación de las niñas y los niños en pláticas de E.G. es otro de los componentes relevantes del Programa. De acuerdo con la Matriz de Indicadores, es importante conocer el porcentaje de participación en dichas pláticas. Los resultados sugieren que la beca escolar incide positivamente en la asistencia a pláticas de equidad de género. El cuadro 19 muestra que los beneficiarios aumentan su participación en 37.1% del 2013 al 2015, esto en relación al grupo de control.

Además, se observa que la probabilidad de asistir a pláticas de E.G. podría aumentar cuando la niña o el niño asisten a las pláticas de D.H.; así como si participan en actividades recreativas, 71.1% y 76.4% respectivamente. Por otro lado, las expectativas que tiene el tutor respecto a la educación del menor también pueden influir en la probabilidad de que éste asista a las pláticas, ya que cuando se tienen altas expectativas la participación crecen en 66.5%.

Cuadro 19. Modelo Retrospectivo de Pláticas de equidad de Género

Variables	MCO		Probit	
	Coef.	P>|z|	Coef.	P>|z|
	(A)	(B)	(A)	(B)
Indicador : Pláticas de equidad de género 2013– 2015	0.120 (0.066)	0.072**	0.371 (0.214)	0.084**
Pláticas de derechos humanos	0.227 (0.070)	0.002***	0.711 (0.235)	0.002***
Expectativas del tutor	0.214 (0.096)	0.028***	0.665 (0.325)	0.041**
Tablet	-0.138 (0.067)	0.042**	-0.434 (0.219)	0.048**
Actividades recreativas	0.256 (0.069)	0.000***	0.764 (0.218)	0.000***
IMSS tutor	0.171 (0.095)	0.074**	0.498 (0.288)	0.084**
Constante	-0.131 (0.116)	0.259	-1.928 (0.401)	0.000***
Número de observaciones	175		175	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

4.7. Sexto resultado: Pláticas de Derechos Humanos

4.7.1 *Asistencia a pláticas de Derechos Humanos*

Los impactos obtenidos para la asistencia a pláticas de D.H. también son positivos en el período 2013-2015. Los resultados del cuadro 20 indican que en dicho período la probabilidad de asistir a pláticas de Derechos Humanos aumenta en 45.1% para los tratados en comparación a los no tratados.

El modelo también sugiere que el esparcimiento cultural podría tener un efecto positivo en la asistencia a este tipo de pláticas (52.7%). Por el contrario, se encontró que el efecto del gasto familiar es negativo. Esto quiere decir que entre mayor sea el gasto familiar, menores serán las probabilidades de que las niñas y los niños participen en pláticas de D.H.; por lo que su participación podría disminuir hasta en un 100%.

Cuadro 20. Modelo Retrospectivo de Pláticas de derechos humanos

Variables	MCO		Probit	
	Coef.	P>|z|	Coef.	P>|z|
	(A)	(B)	(A)	(B)
Indicador : Pláticas de derechos humanos 2013-2015	0.160 (0.069)	0.022***	0.451 (0.204)	0.027**
Gasto total	-0.344 (0.132)	0.010***	.-1.009 (0.404)	0.013***
Actividades culturales	0.184 (0.069)	0.009***	0.527 (0.202)	0.009***
Número de habitantes	0.060 (0.033)	0.068**	0.179 (0.098)	0.068**
Constante	2.723 (1.041)	0.010***	6.542 (3.165)	0.039**
Número de observaciones	183		183	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

5. IMPACTOS EN 2015

En esta sección se presentan los resultados de las estimaciones de impacto del Programa de "Becas Escolares" para el año 2015. En los cuadros del 21 al 26 se describen los efectos del Programa como la diferencia que existe entre los tratados y los no tratados, haciendo énfasis en la permanencia escolar, la conclusión

de estudios, la participación en actividades de recreación cultural así como en pláticas de Equidad de Género y de Derechos Humanos.

5.1. Permanencia

Los resultados obtenidos para 2015 sugieren que el promedio de las niñas y los niños que reciben la beca es 17% más alto que aquellos que no tienen el apoyo. Esta diferencia es totalmente atribuible al programa, ya que el modelo también incorpora algunas características que podrían influir en el resultado (ver cuadro 21). En este caso se considera una variable en niveles, esto para evaluar la dimensión del promedio de las niñas y los niños.

El cuadro 21 muestra que el promedio actual podría estar altamente determinado por el promedio anterior del menor (2014). El coeficiente que se encontró es positivo e indica que el promedio actual mejoraría en 62.4% si en el período anterior tuvo un promedio alto. Además, se encontró que un buen comportamiento escolar de la niña o el niño podría influir positivamente en su promedio y mejorarlo en un 48.7%. También es importante destacar que cuando el menor tiene una buena relación con sus compañeros esto también podría aumentar su promedio en 26.2%. Además, el modelo sugiere que las horas de estudio extra que la niña o el niño destinan a estudiar podrían tener un efecto positivo (9%).

Cuadro 21. Modelo de promedio 2015

Variables	MCO	
	Coef.	P>|z|
	(A)	(B)
Indicador: Promedio 2015	0.170 (0.089)	0.059**
Horas de estudio 2015	0.090 (0.052)	0.090**
Promedio 2014	0.624 (0.057)	0.000***
Comportamiento escolar	0.487 (0.166)	0.004***
Edad del menor	-0.508 (0.218)	0.022***
Relación con compañeros	0.262 (0.114)	0.023***
Asistencia	0.079 (0.082)	0.334
Constante	1.153 (0.561)	0.042***
Número de observaciones	138	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Nota: La variable dependiente se encuentra en niveles, por lo que no es posible hacer el modelo Probit.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

El indicador de asistencia permite conocer la permanencia de las niñas y los niños en la escuela en el ciclo escolar 2014-2015. Con base en los resultados del cuadro 22, se advierte que en 2015 los beneficiarios tienen mayores probabilidades de asistir a todas las clases durante un mes respecto a los no beneficiarios. Se encontró que existe una diferencia de 48.9% entre el grupo de tratamiento y el de control como resultado del Programa. Uno de los hallazgos que se puede inferir de este modelo es que los niños asisten menos en comparación a las niñas (-59%).

Cuadro 22. Modelo de asistencia 2015

Variables	MCO			Probit	
	Coef.	P>|z|		Coef.	P>|z|
	(A)	(B)		(A)	(B)
Indicador: Asistencia 2015	0.172 (0.084)	0.043**		0.489 (0.240)	0.042**
Género del menor	-0.199 (0.083)	0.019***		-0.590 (0.240)	0.014***
Nivel escolar 2015	0.114 (0.093)	0.223		0.327 (0.265)	0.217
Computadora	-0.149 (0.093)	0.115*		-0.452 (0.266)	0.090**
Atención medica del tutor: Imss	0.181 (0.118)	0.127*		0.545 (0.352)	0.122
Horas de estudio 2014-2015	0.052 (0.021)	0.279		0.175 (0.150)	0.245
Gasto en educación	0.000 (0.000)	0.116*		0.000 (0.000)	0.105**
Otros gastos	0.000 (0.000)	0.3		0.000 (0.000)	0.271
Constante	0.275 (0.159)	0.086**		-0.658 (0.450)	0.144*
Número de observaciones	132			132	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

5.2. Actividades recreativas (Lúdicas)

El modelo que se muestra en el cuadro 23 reporta los resultados para el indicador de actividades recreativas, es decir, mide la probabilidad de que la niña o el niño hayan participado en al menos una de estas actividades en 2015.

Se encontró que el Programa de "Becas Escolares" impacta positivamente en la participación de actividades de recreación, ya que la probabilidad de los

derechohabientes es 76.2% mayor que la de aquellos que no reciben en apoyo. Este efecto positivo es totalmente atribuible al Programa debido a que el modelo de probabilidad (Probit) se controla por otros factores observables.

Cuadro 23. Modelo de actividades recreativas 2015

Variables	MCO		Probit	
	Coef.	P>|z|	Coef.	P>|z|
	(A)	(B)	(A)	(B)
Indicador : Actividades recreativas 2015	0.107 (0.064)	0.096**	0.762 0.388)	0.050**
Ingreso	0.237 (0.130)	0.071**	1.423 (0.773)	0.066**
Pláticas de derechos humanos 2014	0.117 (0.060)	0.055**	0.815 (0.365)	0.026**
Actividades recreativas 2014	0.601 (0.065)	0.000***	2.430 (0.390)	0.000***
Promedio 2015	0.047 (0.046)	0.312	0.232 (0.284)	0.415
Atención medica del tutor: Issste	-0.314 (0.217)	0.150*	-1.672 (1.366)	0.221
Empleo del tutor	-0.099 (0.063)	0.123*	-0.420 (0.358)	0.242
Expectativas del tutor	0.174 (0.090)	0.055**	1.036 (0.513)	0.043**
Tablet 2015	-0.126 (0.064)	0.052**	-0.746 (0.395)	0.059**
Internet 2015	0.088 (0.064)	0.171*	0.533 (0.377)	0.157*
Comportamiento escolar	0.223 (0.150)	0.141*	1.488 (0.849)	0.080**
Edad del menor	-0.118 (0.161)	0.465	-0.911 (0.947)	0.336
Escolaridad tutor	-0.028 (0.018)	0.127*	-0.179 (0.108)	0.097*
Género del menor	-0.035 (0.061)	0.560	-0.264 (0.339)	0.435
Número de habitantes	-0.019 (0.030)	0.525	-0.058 (0.161)	0.718
Horas de estudio 2014-2015	0.059 (0.042)	0.164*	0.263 (0.241)	0.276
Tiempo de transporte: Horas	-0.028 (0.048)	0.554	-0.176 (0.288)	0.542
Constante	-1.684 (1.135)	0.141*	-12.430 (6.935)	0.073**
Número de observaciones	138		138	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

Uno de los determinantes que podría incidir positivamente en la participación de los menores es que hayan participado previamente en actividades recreativas. El efecto encontrado sugiere que esto aumentaría el doble el porcentaje de participación en actividades de recreación. Asimismo, la participación en pláticas de D.H. también podría mejorar la participación en 81.5%.

Los resultados de las estimaciones sugieren que los factores socioeconómicos también podrían influir en la participación de las niñas y los niños en actividades lúdicas, debido a que el ingreso tiene un efecto positivo de 142%. De igual manera, cuando el tutor tiene expectativas positivas de la niña o el niño los efectos son positivos en la participación de actividades de recreación (103%). Por otra parte, los hallazgos muestran que la edad podría incidir negativamente en el porcentaje de asistencia a este tipo de actividades (-91.1%).

Cuadro 24. Modelo de actividades culturales 2015

Variables	MCO		Probit	
	Coef.	P>|z|	Coef.	P>|z|
	(A)	(B)	(A)	(B)
Indicador: Actividades culturales 2015	0.083 (0.055)	0.136*	0.578 (0.470)	0.219*
Ingreso	0.119 (0.108)	0.273	2.160 (0.958)	0.024**
Comportamiento escolar	0.137 (0.121)	0.261	0.354 (0.902)	0.695
Tablet 2015	-0.097 (0.058)	0.098**	-1.041 (0.528)	0.049**
Teléfono	0.222 (0.056)	0.000***	1.948 (0.574)	0.001***
Otros gastos	0.000 (0.000)	0.41	-0.002 (0.001)	0.092**
Género del menor	-0.153 (0.057)	0.008***	-0.909 (0.497)	0.067
Horas de estudio 2014-2015	0.077 (0.037)	0.041**	0.736 (0.386)	0.057**
Edad del tutor	0.340 (0.134)	0.013***	4.774 (1.637)	0.004***
Salud del menor: Issste	-0.313 (0.117)	0.009***	-1.881 (1.018)	0.065**
Actividades recreativas 2015	0.196 (0.068)	0.005***	1.228 (0.469)	0.009***
Pláticas de derechos humanos 2015	0.082 (0.059)	0.171*	0.796 (0.505)	0.115*
Gastos en diversión	0.000 (0.000)	0.696	0.001 (0.002)	0.438
Constante	-1.829 (1.026)	0.078**	-35.671 (12.105)	0.003**
Número de observaciones	122		122	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

5.3. Cuarto resultado: Actividades culturales

En el cuadro 24 se reportan los hallazgos del modelo para el indicador de asistencia a actividades culturales. Los resultados muestran que en 2015 los beneficiarios aumentan su probabilidad de asistir a actividades de esparcimiento cultural en 57.8% respecto a los no beneficiarios.

La asistencia a actividades recreativas y pláticas de derechos humanos podrían incidir positivamente en la participación de actividades culturales de las niñas y los niños, ya que muestran un efecto de 122% y 79.6% respectivamente. Las horas de estudio que el menor destina adicionalmente a las escolares también presentan un impacto positivo de 73.6%.

Es importante destacar el efecto que se encontró para el ingreso familiar, ya que un alto nivel de ingreso podría aumentar hasta en 2 veces la asistencia de las niñas y niños a actividades de esparcimiento cultural. Asimismo, se puede ver que una mayor edad del tutor podría aumentar dicha participación hasta en 4 veces.

Cuadro 25. Modelo de pláticas de equidad de género 2015

Variables	MCO			Probit	
	Coef.	P>|z|		Coef.	P>|z|
	(A)	(B)		(A)	(B)
Indicador : Pláticas de equidad de género 2015	0.122 (0.070)	0.084**		0.397 (0.218)	0.069**
Número de habitantes	-0.033 (0.033)	0.319		-0.094 (0.102)	0.353
Edad del menor	0.212 (0.180)	0.24		0.674 (0.562)	0.231
Actividades culturales 2015	0.196 (0.094)	0.039**		0.617 (0.290)	0.033**
Gasto total	-0.243 (0.133)	0.069**		-0.786 (0.419)	0.061**
Pláticas de derechos humanos 2014	0.360 (0.066)	0.000***		1.089 (0.215)	0.000***
Computadora	0.078 (0.076)	0.308		0.199 (0.238)	0.402
Constante	1.799 (1.140)	0.116*		4.231 (3.573)	0.236
Número de observaciones	179			179	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

5.4. Quinto resultado: Pláticas de equidad de Género

Los resultados muestran que en 2015 los beneficiarios del Programa tienen una mayor probabilidad de asistir a pláticas de equidad de género en comparación con

los no tratados. Se encontró que existe una brecha de 39.7% entre el grupo de tratamiento y el de control, lo que pone en evidencia que el Programa tiene un efecto positivo en la asistencia a pláticas de equidad de género (ver cuadro 25).

Un factor que podría incidir altamente en la asistencia a este tipo de pláticas es la asistencia a pláticas de derechos humanos, cuyo efecto es de 108.9%. Asimismo, la participación en actividades culturales también podría aumentar la asistencia en 61.7%. Los resultados también muestran que las cuestiones socioeconómicas de las familias también podrían incidir en la asistencia a las pláticas. Se encontró que un mayor gasto familiar disminuiría en 78.6% las probabilidades de que las niñas y niños participen en pláticas de equidad de género Esto podría deberse a que la participación en este tipo de pláticas podría implicar gastos extras para los hogares, por lo que las familias con un gasto elevado no podrían sostener otro tipo de gastos.

5.5. Sexto resultado: Pláticas de Derechos Humanos

El efecto del Programa en la probabilidad de asistir a pláticas de Derechos Humanos es positivo para los derechohabientes. De acuerdo con el cuadro 26, en 2015 las niñas y niños beneficiarios tienen una mayor probabilidad de asistir a pláticas de Derechos Humanos que aquellos que no reciben la beca, los resultados indican que existe una brecha de 38.6% entre ambos grupos.

Nuevamente se observa que si la niña o el niño participa en actividades culturales su probabilidad de asistir crecería en 37.2%. Por el contrario, cuando el gasto del hogar es muy elevado, dicha probabilidad descendería en 58.8%.

Cuadro 26. Modelo de pláticas de derechos humanos 2015

Variables	MCO			Probit	
	Coef.	P>|z|		Coef.	P>|z|
	(A)	(B)		(A)	(B)
Indicador : Pláticas de derechos humanos 2015	0.137 (0.070)	0.052**		0.386 (0.195)	0.047**
Gasto total	-0.208 (0.131)	0.114*		-0.588 (0.364)	0.107**
Actividades culturales 2015	0.136 (0.099)	0.172*		0.372 (0.267)	0.165*
Internet	0.081 (0.070)	0.250		0.229 (0.197)	0.244
Constante	2.117 (1.048)	0.045**		4.560 (2.916)	0.118*
Número de observaciones	187			187	

Nivel de confiabilidad: *** 99%, **95%, *90%.

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta de Impacto del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condiciones de Vulnerabilidad Social del Distrito Federal, 2015.

6. Comentarios Finales

La evaluación del Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social" tiene como finalidad conocer si la estrategia contribuye a mejorar la continuidad de estudios de las niñas y los niños en condición de vulnerabilidad social, así como la no deserción y la conclusión de estudios.

El presente documento de evaluación de impacto es la primera que se realiza desde que inició el Programa en 2001. Éste es un hecho trascendente para el cumplimiento de los Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales que emite anualmente el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX), ya que de esta forma es posible conocer la efectividad del Programa en la continuación y conclusión de estudios de niñas y niños que se encuentran inscritos en el nivel básico.

La calidad de una evaluación de impacto se basa mayoritariamente en la calidad de datos, por lo que se requiere contar con fuentes de información eficaces que permitan hacer estimaciones confiables y robustas. En este contexto, esta evaluación se apega a los estándares internacionales de medición de impactos, principalmente en la recolección de datos y el uso de técnicas econométricas que permiten abordar un enfoque comparativo y de esta forma atribuir las diferencias de ambos grupos al Programa.

La recolección de la información se llevó a cabo a partir del levantamiento de una encuesta con muestreo aleatorio, tanto para el grupo de tratamiento como para el de control. Y se aplicó a una muestra representativa de 201 niñas y niños, de los cuales el 51.74% corresponden al grupo de tratados y el 48.26% al de control.

El muestro aleatorio para el levantamiento de la encuesta permitió obtener dos grupos comparables en características observables, por lo que fue posible estimar los impactos a partir de la metodología de diferencias de medias simples controlando al mismo tiempo por otro factores que pudieran incidir en la variable de interés (se utilizan regresiones de MCO y Probit).

Los resultados de las estimaciones retrospectivas y actuales sugieren que el Programa de "Becas Escolares" genera efectos positivos en la permanencia escolar, la conclusión de estudios y la participación en actividades recreativas y de esparcimiento cultural; así como en la asistencia a pláticas con enfoque de equidad de género y derechos humanos.

Los resultados indican que el Programa cumple con su propósito, debido a que del 2013 al 2015 las niñas y niños que reciben la beca escolar mejoran su promedio en 57.6% en relación con los no beneficiarios. Además, en el mismo período el desempeño escolar de los derechohabientes aumenta en 53.7% en comparación con el grupo de control. Lo anterior ofrece evidencia que el apoyo monetario incentiva a las niñas y niños a mejorar su actividad escolar; al mismo tiempo que contribuye a que continúen con sus estudios básicos.

Asimismo, los hallazgos manifiestan que el Programa incide positivamente en que las niñas y los niños de primaria y secundaria concluyan sus estudios. Esto debido a que de 2013 al 2015 los derechohabientes de último grado de primaria y secundaria aumentaron su probabilidad de concluir el nivel básico en 8.9% en comparación con los que no reciben la beca. Por otra parte, el Programa también influye positivamente en que los beneficiarios logren aprobar el grado que cursan, ya que la probabilidad de aprobación crece en 7.4% del 2013 al 2015.

Los efectos encontrados en la participación de actividades recreativas y de esparcimiento cultural con enfoque de equidad de género y derechos humanos también son positivos. La beca escolar contribuye a que las niñas y niños en condición de vulnerabilidad social aumenten su probabilidad de asistir a este tipo de actividades del 2013 al 2015, esto en relación al grupo de control. Las actividades recreativas y culturales crecen en 31.2% y 50.1% respectivamente; las pláticas de equidad de género aumentan en 37.1% y las de derechos humanos en 45.1%.

Los hallazgos de 2015 muestran que el promedio de las niñas y niños que reciben la beca escolar es 17% más alto que el de aquellos que se encuentran en lista de espera. De igual forma, las probabilidades de asistir mensualmente a clases son más altas para los derechohabientes en 48.9%, lo que sugiere que el Programa contribuye a reducir la deserción escolar de los menores que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Los resultados indican que el Programa de "Becas Escolares" no sólo favorece la permanencia y conclusión de los estudios, sino que también la asistencia a actividades recreativas, culturales y pláticas de equidad de género y de derechos humanos. Esto a partir de que los becarios tienen mayores probabilidades de asistir a este tipo de actividades en relación a los que se encuentran en lista de espera. En 2015 la diferencia entre ambos grupos es mucho más amplia para el caso de las actividades recreativas (76.2%), seguida de las actividades culturales (57.8%), las pláticas de equidad de género (39.7%) y de derechos humanos (38.6%).

Con base en lo anterior, es posible decir que el Programa "Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social" contribuye a la permanencia escolar y la conclusión de estudios de las niñas y niños que se encuentran en educación primaria y secundaria. De igual modo, incide positivamente en el esparcimiento recreativo y cultural con enfoque de equidad de género y de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Amador Hernández, J., (2008) La Evaluación y El Diseño De Políticas Educativas En México.

Banco Mundial, (2002) Seguimiento y Evaluación: Instrumentos Métodos y

Enfoques, Washington, D.C.
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, (2013) Lineamientos para la Elaboración de las Reglas de Operación de los Programas Sociales para el Ejercicio Fiscal 2014.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social / UNICEF, (2013a) Pobreza Y Derechos Sociales De Niñas, Niños Y Adolescentes en México, 2008-2010. México, 2013.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social–UNICEF, (2013b) Pobreza y Derechos Sociales de Niñas, Niños y Adolescentes en México, 2010-2012, México.
Delajara, M., Freije S. y Soloaga I., (2006) An Evaluation of Training for the Unemployed in Mexico. OVE/WP-09/06.
Díaz Piña, A., (2006) Las políticas públicas en materia educativa, Secretaría de Educación Pública.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2015a) Lineamientos para la evaluación interna 2015 de los Programas Sociales del Distrito Federal operados en 2014. 11 de marzo de 2015.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2015b) Programa Becas Escolares Para Niñas y Niños En Condiciones De Vulnerabilidad Social (Más Becas Mejor Educación) 2015.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2015c) Reglas de Operación del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2015.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2014) Reglas de Operación del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2014.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF (2013) Reglas de Operación del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2013.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2012) Reglas de Operación del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2012.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2011a) Evaluación Interna de Operación del Programa de Becas Escolares para Niños y Niñas en Condiciones de Vulnerabilidad Social 2009-2010. 4 de Octubre De 2011.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2011b) Programa de Becas Escolares para Niños y Niñas en Condición de Vulnerabilidad Social 2011.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2009) Reglas de Operación del Programa de Becas Escolares Para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2009.
Gaceta Oficial del Distrito Federal-GODF, (2007) Lineamientos Generales Para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración

Pública Federal.
Heckman J. y Smith J., (1997) Making the Most Out of Programme Evaluations and Social Experiments: Accounting for Heterogeneity in Programme Impacts. Review of Economic Studies, 1997. Vol. 64 487-535.
Heckman J. y Hotz J., (1989) Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training. Journal of the American Statistical Association, 84, 408, 862-880.
Murillo Torrecilla, J., (2007) Las evaluaciones como fuente de información para el diseño de políticas educativas.
Roberts, B. y Escobar A,. (1997) "Mexican Social and Economic Policy and Emigration" en Bean, Frank D. et al. At the Crossroads: Mexico and U.S. Immigration Policy. Rowman and Littlefield. Washington, D.C.
Rosenbaum, P., y Rubin D., (1985) Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Samp.
Secretaría de Desarrollo Social, (2000) Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 2000.
Secretaría de Desarrollo Social, (1999) Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999.
Shapiro, J. y Moreno Treviño J., (2003) Compensatory Education For Disadvantaged Mexican Students: An Impact Evaluation Using Propensity Store Matching. Banco Mundial: México
Silva Lira Iván y Sandoval Carlos, (2012) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Disponible en: http://www.cepal.org/es/publicaciones/5518-metodologia-la-elaboracion-estrategias-desarrollo-local
Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, DIF-DF (2015) Evaluación Interna 2015, Programa de Becas Escolares Operado en 2014.
Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, DIF-DF (2014) Evaluación Interna 2014 Del Programa Becas Escolares Para Niñas Y Niños En Condición De Vulnerabilidad Social Operado En 2013.
Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, DIF-DF (2011) Evaluación Interna Programa de Becas Escolares Para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad 2011.
UNICEF, (2000) Poverty Reduction Begins with Children. UNICEF, New York, 2000. Disponible en: http://www.unicef.org/publications/index_5616.html

REFLEXIONES FINALES

Las políticas públicas sociales se han concebido habitualmente como una función del Estado enfocada en asistencia a las personas, prestación de servicios y el desarrollo de infraestructura social básica; es decir, políticas dirigidas a garantizar el disfrute de derechos sociales reconocidos, sin asumirlas como obligaciones del Estado. La situación social de México obliga a comprender que estas políticas requieren trascender su tradicional función de distribución de bienes y servicios públicos, y convertirse en un mecanismo que permita habilitar a las propias personas para hacer efectiva su calidad de vida.

En ese contexto, el enfoque de derechos humanos constituye un marco innovador que apunta en aquello que el Estado debe hacer, y desde esta lógica, surge como guía para las políticas públicas, facilitando el proceso de su materialización que es la construcción del sujeto activo e integrado. La diferencia entonces entre el enfoque basado en los derechos y el enfoque tradicional de política social, consiste en un esfuerzo por construir una ciudadanía distinta y más consciente.

Llamar a la Ciudad de México (CDMX) como "Ciudad de los derechos", correspondió en la administración del Dr. Miguel Ángel Mancera, a una nueva

arquitectura de protección social a la luz de un Sistema de Garantías basado en Derechos, orientada conforme al marco normativo de los derechos económicos, sociales y culturales plasmados en documentos internacionales, nacionales y locales.

La política pública social de la CDMX adoptó como punto de partida la existencia de las personas como sujetos con derechos que obliga a considerar la situación específica de las personas y grupos vulnerables y, a conciliar las necesidades e intereses de todos los grupos para avanzar hacia una plena integración social y superar situaciones de exclusión y desigualdad estructural.

Destaca el reconocimiento de que una política social con justicia distributiva e integral, requiere dar atención a los derechos económicos de las personas, pero también al ejercicio y cumplimiento de otros grupos de derechos como a la protección, a la supervivencia, al desarrollo integral y a la participación, donde existen potencialidades, iniciativas, redes sociales vitales para el empoderamiento de la sociedad, de grupos marginados que rompan con los círculos viciosos donde se reproduce la desigualdad, la exclusión y la pobreza.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-CDMX) como parte central de las políticas sociales que el gobierno de la Ciudad de México ha implementado, contribuye a garantizar que las personas que habitan la Ciudad de México, sean tratados sobre la base de la igualdad y el respeto de la dignidad humana, a vivir sin discriminación ni violencia, a acceder tanto a servicios de salud, educación, cultura, alimentación, así como a un trabajo digno, sin que sus condiciones de vida sean una limitante.

El ejercicio efectivo de los derechos en el DIF CDMX, ha sido a través de la conjunción de acciones encaminadas a satisfacer todos y cada uno de los derechos por igual y de manera simultánea, porque los derechos humanos son interdependientes y los logros en su concreción efectiva dependen de una visión integral de su ejercicio. Resultado de lo anterior, es que los 37 programas sociales, actividades institucionales, trámites y servicios que opera el Organismo, atienden a cerca de tres millones de personas en todas las etapas de la vida, según sus necesidades, siempre con un mismo objetivo: garantizar sus derechos.

Si bien, el DIF CDMX atiende situaciones que requieren medidas inmediatas o atenciones de emergencia, la política del Organismo ha definido programas y servicios con un alcance de mediano y largo plazo que implica la generación de capacidades y creación de oportunidades, en niñas, niños, adolescentes y adultos, como forma efectiva de crear una sociedad más equitativa y con oportunidades reales para vivir mejor.

Ahora bien, la intervención eficaz y oportuna del Gobierno de la Ciudad de México que garantice la efectividad y sostenibilidad a largo plazo de la política social, requiere también de seguir trabajando a partir de iniciativas y

potencialidades existentes en los sectores urbano y rural, y en el entorno donde ellos residen o trabajan; las redes sociales en las que se insertan son vitales para generar oportunidades reales para vivir mejor. La política social con enfoque de derechos, propicia también la construcción de una nueva relación Estado-sociedad orientada hacia una visión más integral de la gestión pública entendiendo que son dos ámbitos con iguales propósitos. Que la institución estatal sea un medio para el desarrollo de la ciudadanía ha implicado en el Gobierno de la Ciudad de México la revisión de los mecanismos tradicionales de elaboración de políticas públicas hacia nuevas vertientes en las cuales la participación ciudadana esté presente en todas las fases del proceso, es decir, donde se transforme el tradicional control jerárquico del Estado en mecanismos de coordinación democrática. Nos referimos entonces a unos sujetos activos y documentados en contraposición a los tradicionales beneficiarios caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen.

En esta visión multidimensional de la política social, el concepto de *capital social* adoptado por el Gobierno de la Ciudad de México, ha representado un aporte para las acciones y programas, porque une a las personas para trabajar de manera común por su bienestar y fortalece su capacidad para plantear corresponsablemente su solución.

El enfoque de capital social desde el DIF CDMX, ha sido útil para lograr el objetivo de la equidad social reconociendo a la familia, a las comunidades locales, a los grupos excluidos, no como objetos pasivos que "consumen" programas sociales producidos sólo por el gobierno, sino como sujetos activos que tienen derecho a intervenir en las decisiones que les afectan, logrando su empoderamiento, al mismo tiempo que su corresponsabilidad en las soluciones dadas a los problemas.

Existe entonces un círculo virtuoso entre participación incluyente, reducción de pobreza y creación de capital social. El enfoque de capital social adoptado, ha fortalecido desde una perspectiva de gobernanza, las relaciones Estado-sociedad, en sustitución del enfoque clásico de dos estamentos como distintos y aislados entre sí, o el de un Estado visualizado como un actor situado por encima de la sociedad.

A su vez, resulta importante señalar que el capital social construido, ha sido decisivo para la fortaleza y estabilidad de la democracia en la Ciudad de México, al acercar los puntos de vista factuales y valorativos de sociedad y gobierno

Aun así, el concepto de capital social como un ingrediente importante en el trabajo del Gobierno de la Ciudad de México todavía tiene un camino de aprendizaje para seguir fortaleciendo el tejido y la cohesión social de la Ciudad, que potencie el trabajo en los barrios, colonias y comunidades, para recuperar el espacio público, y generar bienestar humano, equidad y armonía.

Así mismo, el reto del Gobierno de la Ciudad de México, pasa por la expansión

y profundización de los derechos humanos con miras a garantizar su ejercicio por todos los sectores de la población.

Mediante la incorporación de la sociedad con esquemas de corresponsabilidad en la ejecución de los programas y servicios, se fortalece la gobernanza en la Ciudad de México, sus beneficios para la democracia son innegables y pueden resumirse en la legitimidad que adquieren las políticas públicas al acercar eficiencia pública y consenso político y el fortalecimiento de la capital como la Capital Social del país.

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.
Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección Integral de Niñas,
Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

José Arturo Cerón Vargas
Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social
de la Ciudad de México.
Profesor e Investigador de la Escuela Superior de Economía
del Instituto Politécnico Nacional y del Colegio de Tlaxcala A. C;
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Nivel I). Nacional de
Investigadores (SNI, Nivel I).

En la Ciudad de México se ha trascendido la tradicional función de distribución de bienes y servicios públicos para convertir a la política de desarrollo social en un mecanismo que permite a las personas que en ella habitan, hacer efectivos sus derechos, a partir del acceso y disfrute de estos, lo que se refleja en una mejor calidad de vida y bienestar.

Lo anterior a partir del enfoque de derechos, que orienta las políticas públicas que redundan en la construcción de ciudadanía que reivindica el trato igualitario y el respeto de la dignidad humana, a vivir sin discriminación ni violencia, a acceder tanto a servicios de salud, educación, cultura, alimentación, así como a un trabajo digno, sin que sus condiciones de vida sean una limitante.

El enfoque de capital social que el Gobierno de la Ciudad de México ha desarrollado a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX), ha sido útil para avanzar en el logro del objetivo de la equidad social reconociendo a la familia, a las comunidades locales, a los grupos excluidos, no como objetos pasivos que "consumen" programas sociales producidos sólo por el gobierno, sino como sujetos activos que tienen derecho a intervenir en las decisiones que les afectan, logrando su empoderamiento, al mismo tiempo que son corresponsables y contribuyen en las soluciones dadas a los problemas.

En el presente texto, desarrollado en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), el DIF de la CDMX, la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional (IPN), El Colegio de Tlaxcala A. C,; Presentan una coedición para el presente libro "Sistema de Garantías para la Construcción del Bienestar Social en la Ciudad de México" que compila, de forma detallada, a partir de diversos documentos elaborados por académicos destacados y funcionarios, la evidencia de lo que, desde los programas y acciones sociales en la Ciudad de México (CDMX), se lleva a cabo para contribuir a la atención integral de poblaciones diversas, principalmente de aquellas que se encuentran en una condición de vulnerabilidad o aquella que, en la realidad social, requiere de apoyos específicos de acuerdo a sus necesidades. Lo anterior, permite aportar elementos para la construcción de un sistema de bienestar social; que a través de ejercicios de evaluación, monitoreo e investigación, de forma sistemática se da seguimiento conociendo sus avances o retos que contribuyen a la toma de decisiones para la mejora.

A través del esfuerzo y experiencia para la construcción de este texto, es posible ver los avances que en la CDMX se tiene y se refleja en los grandes indicadores de pobreza, desigualdad, y desarrollo de una forma positiva, así como en las familias y sus integrantes, constituyéndose las políticas públicas de desarrollo social que en la Ciudad de México se llevan a cabo, en verdaderos motores de la movilidad social.

ISBN 978-607-96750-5-9
978-607-96750-5-9