

**INFORME DEL ESTADO
DEL DESARROLLO SOCIAL
DEL DISTRITO FEDERAL**

**Desarrollo social,
Derechos humanos,
Ciudadanía y
Cohesión social**

**Consejo de
Evaluación del
Desarrollo Social
del Distrito Federal
Evalúa DF**

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DF

INFORME DEL ESTADO DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

Mtra. Ma. del Pilar Berrios Navarro*

Dr. Manuel Canto Chac**

México, D.F., septiembre de 2012

*. Investigadora del departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco .

** . Investigador del departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco.

INFORME DEL ESTADO DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

Mtra. Ma. del Pilar Berrios Navarro
Dr. Manuel Canto Chac

Primera edición 2012
DR ©2012

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DF
Calle Alfonso Esparza Oteo No. 160
Col. Guadalupe Inn Del. Álvaro Obregón
C.P. 01020 México D.F.
Tel. 5662.2294

ISBN: En trámite

Impreso en México / Printed in Mexico
Hecho en México / Made in Mexico

Abreviaturas-Siglas

Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF)
Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)
Asociaciones Promotoras de la Comunidad Educadora (APCE)
Catalogo Universal de Servicios (Causes)
Centros Comunitarios de Atención a la Infancia (CCAI)
Centros de Atención al Desarrollo Infantil (CADI)
Centros de Atención Infantil (CAI)
Centros de Atención Infantil Comunitarios (CAIC)
Centros de Desarrollo Infantil (Cendi)
Centros de Integración de Atención a Jóvenes Desempleados (Comunas)
Cohesión Social (C.S.)
Cohesión Social Democrática y Equitativa (CSDE)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)
Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS)
Consejo Consultivo de la Secretaría de Educación del Distrito Federal (CCSEDF)
Contrato Colectivo de Trabajo (CCT)
Programa de Desarrollo Social (PDS)
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF)
Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)
Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF)
Dirección General de Regularización Territorial (DGRT)
Educación para Todos (EpT)
Encuesta de Percepción y Acceso a Satisfactores Básicos (EPASB)
Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
Encuesta Nacional del Ingreso y Gasto de Hogares (ENIGH)
Estados Unidos Mexicanos (EUM)
Gobierno del Distrito Federal (GDF)
Derechos Humanos (D.H.)
Estancias Infantiles (E.I.)
Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)
Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale)
Fideicomiso de Recuperación Crediticia (Fidere)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, siglas en inglés)
Instituto de Educación Media Superior (IEMS)
Instituto de la Juventud del Distrito Federal (Injuve)
Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi)
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
Institutos Nacionales de Salud (Insssa)
Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCyA)
Ley de Acceso Gratuito a Servicios Médicos y Medicamentos del Distrito Federal (LAGSMMDF)
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF)
Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF)
Ley de Salud del Distrito Federal (LSDF)
Ley de Vivienda del Distrito Federal (LVDF)
Observación General (O.G.)
Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT)
Ley General de Educación (LGE)

Organismo Público Descentralizado (OPD)
Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
Pacto Internacional Programa Capacitación e Impulso a la Economía Social (Capacites)
Participación Ciudadana (PC)
Población Económica Activa (PEA)
Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos (PPEDH)
Procuraduría Social (Prosoc)
Producto Interno Bruto (PIB)
Programa Capacitación y Modernización (CyMo)
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB)
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG)
Programa de Vivienda en Conjunto (PVC)
Programa Integral de Conectividad Escolar (PICE)
Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)
Programa Integral de Transporte y Vialidad (PITV)
Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de Educación Media (PISAM, siglas en inglés)
Reglas de Operación (R.O.)
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (Seduvi)
Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi)
Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF)
Secretaría de Educación Pública (SEP)
Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SMA)
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE)
Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (SETRAVI)
Seguro Popular (S.P.)
Servicio Nacional de Empleo (SNE)
Servicios de Salud Pública del Distrito Federal (SSPDF)
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)
Sistema de Administración de Información de Control de Almacenes (SAICA)
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF)
Unión Europea (U.E.)
Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

Contenido

Introducción	11
I 1. Marco teórico conceptual: “desarrollo social, derechos humanos, ciudadanía y cohesión social”	15
I.1 Presentación en perspectiva histórica	17
I.2 El desarrollo social, una mirada de conjunto	18
I.3 Las categorías que fundamentan esta visión del desarrollo social	22
I.4 El desarrollo social y el Estado	24
I.5 Desarrollo social y derechos humanos	25
I.6 La participación ciudadana	27
I.7 Cohesión social	28
I.8 Las categorías y la dinámica de la historia contemporánea	29
Como conclusión: una mirada a la ciudad de México	29
La metodología utilizada	30
II Los derechos sociales en el Distrito Federal	35
Introducción	37
II.1 El derecho al y en el trabajo	43
Introducción	45
II.1.1 Las instituciones para la garantía del derecho al trabajo en el Distrito Federal	46
II.1.2 El contexto del trabajo	47
II.1.2.1 Panorama del empleo en el mundo	47
II.1.3 El fomento al empleo en la experiencia internacional	52
II.1.4 Panorama del empleo en América Latina y México	53
II.1.5 Las políticas de fomento al empleo en América Latina	56
II.1.6 Los derechos laborales en el Distrito Federal	58
II.1.6.1 El panorama laboral. Las especificidades del DF	58
II.1.6.2 El derecho al trabajo (Accesibilidad y Disponibilidad)	59
II.1.7 Derecho a trabajar	60
II.1.7.1 La inversión en infraestructura	60
II.1.8 El fomento cooperativo y la economía social	61
II.1.9 El empleo digno. Precarización del trabajo, bajos salarios y pobreza	61
II.1.10 Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias	63
II.1.11 El trabajo informal	65
II.1.12 Igualdad de oportunidades	65
II.1.13 El apoyo al empleo en el Distrito Federal	66
II.1.13.1 Seguro de desempleo	66
II.1.13.2 Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	68
II.1.13.3 Las ferias del empleo	68
II.1.13.4 Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites)	69

II.1.13.5 Capacitación y Modernización (CyMo)	70
II.1.13.6 Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (Comuna)	70
II.1.14 La protección de los derechos sindicales	72
II.1.14.1 La contratación colectiva y los sindicatos	73
II.1.15 El comportamiento de las instituciones de impartición de justicia laboral	75
II.1.15.1 La Junta Local de Conciliación y Arbitraje	75
II.1.15.2 Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	77
II.1.16 El diálogo social	78
Conclusiones	79

II.2 El derecho a la salud **83**

Introducción	85
II.2.1 Definición del derecho	85
II.2.1.1 Normatividad Internacional	85
II.2.1.2 Normatividad Nacional	88
II.2.1.3 Normatividad del Distrito Federal	89
II.2.2 Panorama de Salud	90
II.2.2.1 Panorama de Salud de América Latina	90
II.2.2.2 Panorama de Salud en México y el Distrito Federal	91
II.2.2.2.1 Perfil Sociodemográfico	93
II.2.2.2.2 Perfil Socioepidemiológico	95
Enfermedades crónico-degenerativas	96
Enfermedades emergentes	96
Enfermedades por grupos etarios	97
II.2.3 Análisis de los Programas Sociales en materia del Derecho a la Salud	98
II.2.3.1 Orientación Normativa y Programática de la Política de Salud del GDF	98
II.2.3.2 Programas y Acciones Institucionales del GDF	99
II.2.4 Problemáticas. Clasificación desde los contenidos mínimos del PIDESC	103
II.2.4.1 Accesibilidad	103
II.2.4.1.1 Enfoques diferenciados de acceso en los Servicios de Salud del GDF: Convivencia del Programa de Acceso a Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos versus Seguro Popular	103
II.2.4.1.2 Consideraciones PSMMG versus SP	107
II.2.4.2 Disponibilidad	108
II.2.4.2.1 Falta de integralidad de los servicios médicos producto de la fragmentación del Sistema de Salud del Distrito Federal	109
II.2.4.3 Calidad	111
II.2.4.3.1 Falta de Calidad de los Servicios Médicos Públicos	111
II.2.5 Participación Ciudadana	115
Conclusiones	118

II.3 Derecho a la educación **123**

Introducción	125
II.3.1 Marco normativo del derecho a la educación	126
II.3.1.1 Normatividad Internacional	126
II.3.1.2 Normatividad nacional	128
II.3.1.3 Normatividad del Distrito Federal	130

II.3.2 Análisis de la política de educación en el Distrito Federal	132
II.3.2.1 Panorama del derecho a la educación en América Latina y México	132
II.3.2.2 Panorama general del sistema educativo en el Distrito Federal	133
II.3.2.3 Análisis de los programas de educación en el Distrito Federal	136
II.3.3 Principales problemáticas del derecho a la educación en el Distrito Federal	142
II.3.3.1 Aceptabilidad “Calidad de la Educación”	142
II.3.3.1.1 Falta de aprendizajes significativos	143
II.3.3.2 Adaptabilidad	145
II.3.3.2.1 Desigualdad social y educación	146
II.3.3.3 Accesibilidad y permanencia	145
II.3.3.3.1 Exclusión educativa	152
II.3.3.3.2 Rezago educativo	154
II.3.3.4 Disponibilidad	156
II.3.3.4.1 Insuficiencia y rezago en infraestructura educativa	156
II.3.3.4.2 Oferta educativa	158
II.3.4 Participación social en la educación	159
Conclusiones	163

II.4 Derecho a la vivienda

167

Introducción	169
II.4.1 Definición del derecho	170
II.4.1.1 Marco normativo internacional	170
II.4.1.2 Marco normativo nacional	171
II.4.1.3 Marco normativo local	171
II.4.2 Análisis de las políticas y programas de vivienda	173
Antecedentes	173
II.4.2.1 América Latina	173
II.4.2.2 México y el Distrito Federal	174
II.4.2.3 Los Programas del Gobierno del Distrito Federal	175
II.4.3 Problemáticas. Clasificación desde los contenidos mínimos del PIDESC	177
II.4.3.1 Asequibilidad	178
II.4.3.1.1 Subsidio público a la inversión privada versus producción social	178
II.4.3.1.2 Requisitos para el acceso a créditos en términos financieros	180
II.4.3.1.3 Cartera vencida	181
II.4.3.2 Seguridad jurídica de la tenencia	182
II.4.3.2.1 Desalojos	183
II.4.3.2.2 Complejidad en los procesos de escrituración	184
II.4.3.3 Ubicación	185
II.4.3.3.1 Asentamientos irregulares	185
II.4.3.3.2 Movilidad	187
II.4.3.4 Accesibilidad	189
II.4.3.4.1 Requisitos para el acceso en términos de características socio-culturales	189
II.4.3.5 Disponibilidad de servicios e infraestructura	190
II.4.3.5.1 Infraestructura y servicios	190
II.4.3.5.2 Construcción, deterioro y apropiación de espacios públicos	193
II.4.3.6 Habitabilidad	194
II.4.3.6.1 Tamaño y habitabilidad de las viviendas	194

II.4.3.6.2 Deterioro de las Unidades habitacionales	196
II.4.3.7 Idoneidad cultural	198
II.4.3.7.1 Relevancia de la idoneidad cultural	198
II.4.4 Aproximación al análisis de la participación en el diseño de los programas	198
Conclusiones	203

III. Cohesión social y participación ciudadana **207**

Introducción metodológica	209
III.1 Metodología	211
III.2 Los Resultados	212
III.2.1 Brechas sociales y su percepción	213
III.2.2 Posición frente a valores	219
III.2.3 En cuanto a las instituciones y la percepción de derechos	221
III.2.4 Participación Ciudadana	223
III.2.5 Sentido de pertenencia	225
III.2.6 ¿Contribuyen los derechos a la Cohesión Social Democrática Equitativa?	226
A manera de conclusión, algunas reflexiones generales	227
Conclusiones generales	229
Bibliografía	235
Agradecimientos	249

Introducción



Introducción

La *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal* (LDSDF) es una de las más avanzadas en esta materia; desde el año 2000 (en el marco del primer gobierno electo en el Distrito Federal) se estableció lo que debiera ser la orientación fundamental de los esfuerzos institucionales para la promoción del desarrollo social:

“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...” (Art. I, F. II, subrayado del autor)

Asimismo, dentro de dicha normatividad queda establecido lo que habrá de entenderse por desarrollo social:

“El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”. (Art. II, F. VI);

y la política social como:

“La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con **igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos**; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos”. (Art. II, F. XIV)

Por otra parte, y como contribución al logro de dichas tareas, la legislación establece las obligaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, de medir el grado de cumplimiento de estos derechos y la elaboración de un informe sobre el estado de la cuestión social en el Distrito Federal.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, con este trabajo se propuso analizar el desarrollo social del DF a partir de la orientación de la política de desarrollo social -esta última entendida como estrategia para garantizar los derechos sociales universales-, así como para fortalecer la cohesión social, e impulsar la participación ciudadana. Como resultado de estos tres aspectos (garantía de derechos, fortalecimiento de la cohesión social y participación ciudadana) aportar a la construcción de ciudadanía. Gráficamente podemos representar este propósito de la siguiente manera:

Política de desarrollo social



El punto de partida es la pregunta fundamental: ¿En qué medida la legislación social de la Ciudad, inspirada en la garantía de los derechos universales, se ha podido realizar?; de esta pregunta se derivan dos más:

En medio de la crisis de los modelos de desarrollo social, ¿es posible conformar estrategias propias que sean alternativas reales para la sociedad? y ¿hasta qué punto es posible superar en la construcción de estas alternativas los obstáculos que se derivan de las presiones para la incorporación de programas compensatorios de la pobreza?

Para responder a estas preguntas seguimos una estrategia, que presentamos de manera esquemática a continuación:

- 1) Partimos del principio de que una política social con enfoque de derechos implica dispositivos y estrategias para garantizar los derechos sociales de la población.

Los derechos sociales universales se asumen: a) como el reconocimiento de las garantías de la población; b) con un sentido teleológico de la política social del DF (criterios de orientación de las políticas); y, c) como fuente de legitimidad de las demandas de la sociedad.

- 2) Las políticas con enfoque de derechos son mediaciones entre un sistema normativo (los derechos sociales universales) y la específica relación de un sistema de dominación (Gobierno del DF) con una sociedad particular (la del DF).
- 3) El enfoque de políticas que se asume supone la interacción entre gobierno y sociedad, se trata de no asumir a esta última como integrada por sujetos pasivos detentadores de derechos, sino como sujetos activos de exigibilidad de derechos y partícipes en la construcción de las políticas para garantizarlos. Al gobierno no se le concibe sólo como un ente decisor, sino también como receptor y catalizador de las diversas -y contrapuestas- demandas sociales.

“...se trata que el Estado mismo se conciba como parte de un complejo de acciones de distintos actores que, integrados de manera reticular [aunque asimétrica], conforman la acción pública.” (Canto 2008. p.15)

- 4) La construcción de ciudadanía implica: a) la fundamentación de sus demandas en derechos (legitimidad); b) la capacidad de organizarse para exigirlos (exigibilidad); c) la demanda de un sistema de garantías para su ejercicio (justiciabilidad); y, d) la reivindicación de los derechos para sí y para toda la sociedad (solidaridad).
- 5) La legitimidad de las demandas, la exigibilidad y justiciabilidad remiten a las estrategias de los actores; la solidaridad remite a la cohesión social:

“la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.” (CEPAL 2007, p.16)

- 6) La participación ciudadana, fundamentada en el derecho al desarrollo¹, es un fin, pero, considerada como un hecho sociopolítico, es un medio para exigir derechos y para fortalecer la inclusión social y el reconocimiento a las diferencias que, a su vez, pueden ser componentes de la cohesión social.
- 7) Se pretende, entonces, la cualificación de las tendencias de la política social en curso en el DF, teniendo en cuenta que existe diversidad de modelos posibles, y que en una misma política pueden coexistir diversidad de orientaciones.

Es fundamental enfatizar el sentido de este trabajo. No se pretende hacer una medición del grado de cumplimiento de los derechos, mucho menos construir un índice², a partir de la ubicación de ciertos umbrales y de su comparación con la cantidad de bienes recibidos por la población. Si bien ese sería un ejercicio válido, no es lo que buscamos por varias razones, la principal es que estamos analizando las acciones de un gobierno subnacional que como tal no se le puede exigir todas las responsabilidades que corresponden a un Estado nacional, lo que tampoco quiere decir que esté exento de responsabilidad, por lo contrario, es corresponsable en tanto que parte del Estado nacional, si bien con responsabilidades específicas. Lo que sí tratamos de analizar es si las políticas de este gobierno subnacional están orientadas por los DDHH y la contribución que hacen a su cumplimiento y garantía, es decir, en este caso concreto, se trata de analizar si la política social del gobierno del DF realmente responde a una política con enfoque de DH.

Una medición de los DH, que es un propósito alcanzable en el mediano plazo y al cual busca contribuir este trabajo, tendría que establecer qué es lo que específicamente aporta la acción gubernamental al disfrute del derecho, cuál es su impacto en la consecución de los umbrales que le son atribuidos y, por tanto, aislar la contribución de la acción pública al logro de ese umbral, es decir su impacto, de otra manera, establecer el vínculo causa-efecto entre la acción pública y el nivel de disfrute del derecho; dentro de ello, establecer el peso de cada agente (gobierno nacional y gobierno subnacional, entre otros) en el nivel de disfrute del derecho. Intensión que es realizable a partir de haber construido algunos consensos que por ahora aún no tenemos.

Reiteramos una vez más, el propósito de este trabajo es analizar si la política social del DF está orientada al cumplimiento y garantía de los derechos sociales universales de la ciudadanía.

¹ “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”. (ONU, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Art. 1º). Declaración adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, el 4 de diciembre de 1986.

² Para muchos tratadistas serios del tema, opinión que compartimos, construir un índice de DH sería un contrasentido, toda vez que supondría que el cumplimiento de algunos podría compensar la violación de otros, pretensión que sería totalmente opuesta al principio de indivisibilidad e integralidad de los DH.

La importancia de realizar análisis de la política social con perspectiva de DH, se deriva de la *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal* (aprobada en el año 2000), al fundamentar la política social en los derechos sociales universales. Esta perspectiva se corrobora y se ve afirmada por la reciente reforma efectuada al Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ por medio de la cual se reconoce la obligatoriedad de la observancia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, lo cual hace aún más pertinente y necesario el análisis de la política social del gobierno de la ciudad de México, en orden a garantizar los derechos sociales de la población, sentido fundamental de este trabajo, cuya fundamentación teórica realizamos en el siguiente apartado.

Cabe destacar que este análisis es resultado de un esfuerzo colectivo, en este sentido, para su realización, se contó, con el siguiente equipo de investigación; Evelyn Guzmán Rojas, Laura Zapata Carmona y Regina Méndez Tirado, quienes con los aportes de especialistas como: Alejandro Cerda, Alfonso Bouzas, Antonia Candela, Beatriz Morales, la organización civil Coalición Hábitat-México, Domingo Rafael García, Leonel Pérez, María Luisa Musot, Marisol López, Mireya del Pino, Olac Fuentes, Rafael Sánchez, Rodrigo Gutiérrez y Oscar Conde, lograron la construcción de este informe.

³ **Título Primero, Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías**

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo I

**Marco teórico conceptual:
“Desarrollo Social, Derechos
Humanos, Ciudadanía y Co-
hesión Social”**



I.1 Presentación en perspectiva histórica

En la actualidad existe el acuerdo básico de que una de las principales responsabilidades de los gobiernos es el impulso al desarrollo social. No obstante, lo que no está claro es qué se entiende por desarrollo social y tampoco hay consenso sobre las estrategias que deben utilizarse para promoverlo; en consecuencia, sobre las políticas sociales hay múltiples formulaciones prescriptivas, no sólo incompatibles sino excluyentes.

Las razones de esta diversidad son múltiples, tienen que ver con las distintas concepciones sobre la sociedad, sobre lo público y sobre el quehacer de los gobiernos y las diversas formulaciones del Estado, así como sobre el papel que debe desempeñar la ciudadanía. Estas distintas razones se derivan de las diferencias en cuanto a: a) marcos valorativos; b) objetivos y funciones que se le asignan a las políticas de desarrollo social; c) estrategias para alcanzar los objetivos; d) instrumentos; y, e) agentes que se consideran para su ejecución.

Pero no es sólo la concepción del desarrollo social lo que se ha transformado, si ésta cambia es porque la propia estructura de la sociedad está en proceso de transformación. Hacia la segunda mitad del s. XX se construyó la sociedad de la *seguridad social*, de la certeza en el futuro, que radicaba sustancialmente en la garantía del derecho al trabajo como instrumento básico para la autorrealización de las personas y, junto con él, la garantía de los derechos sociales de la persona. A fines del s. XX -y en lo que va del XXI-, se dio el viraje de la seguridad a la *sociedad del riesgo* (Beck), considerado éste como el motor de la producción (Guiddens), lo que se pretende es disminuir los costos empresariales asociados a la reproducción social de la fuerza de trabajo y, junto con ello, evadir las responsabilidades sociales de los gobiernos. En América Latina (AL), podemos decir que nos encontramos en una *sociedad del riesgo plus*, puesto que se presentan todas las situaciones riesgosas descritas por Beck, pero sin el amortiguamiento ejercido por el *Estado de Bienestar* y con un *Estado Desarrollista* terminado.¹

Sabemos ahora, que la *sociedad del riesgo* no condujo al incremento de la producción sino a la precarización de las sociedades, al acrecentamiento de la desigualdad y, finalmente, a la violencia. Los resultados de la *sociedad del riesgo* fueron mucho peores en los países menos aventajados, como los de Latinoamérica y -dentro de ella- México, debido a que no habían alcanzado los niveles de articulación y arreglo entre Estado-mercado-sociedad, como sí había ocurrido en las sociedades *del bienestar*. Inicialmente, en el empleo pero detrás de él, en todos los ámbitos de la vida social, se fueron desmantelando las instituciones construidas para la procura del bienestar, en muchos casos estas instituciones se mantuvieron sólo en lo formal para ignorarse en lo real, la informalización de la vida social, trabajo, salud, vivienda, educación, creció continuamente, sin que los programas que pretenden combatir a la pobreza por medio de transferencias monetarias, hicieran algo efectivo para remontar la pobreza de manera sostenida.

¹ Como se sabe --para U. Beck-- la *sociedad del riesgo* se construye sobre los rasgos aún vigentes del *Estado de bienestar*, lo que le lleva a afirmar que aquella "...tampoco se encuentra bajo el signo de la miseria, sino bajo el signo del miedo..." (Beck: p. 12) Podemos decir que en AL, sin *Estado de Bienestar*, la *sociedad del riesgo* está bajo ambos signos.

La creciente informalidad de la *sociedad del riesgo* no sólo se ha traducido en disminución de oportunidades para todos, aun en mayor proporción para las mujeres y los jóvenes, sino que, además, pretende responsabilizar de ello a quienes padecen sus consecuencias. Así entonces -por ejemplo- la culpa del desempleo es la falta de capacidad del trabajador o de su supuesta indolencia para encontrar ocupación, y no la falta de crecimiento económico adecuada a la población (que ofrece su fuerza de trabajo y sus capacidades, pero que no encuentra una demanda capaz de aprovecharlas productivamente); o bien, la culpa de la carencia de seguridad social para las mayorías se atribuye a quienes sí la tienen y no a la falta de cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos para con sus ciudadanos. Se trata de la individualización de la desigualdad, como dijera Beck: “La unidad de referencia en que golpea el rayo (del desempleo y de la pobreza) ya no es el grupo, la clase, la capa, sino el *individuo de mercado* [...] tendría que volver a ser compuesto como destino colectivo...”. (Beck, p. 149)

Frente al panorama anterior, las fuerzas progresistas, en los gobiernos y en las sociedades, intentan construir alternativas en medio de la crisis de las instituciones construidas en la etapa anterior y en medio de la imposición por los organismos multilaterales de las estrategias de compensación de la pobreza, en ocasiones cediendo a estas últimas, en otras, pretendiendo sólo mantener a las primeras, pero construyendo alternativas razonables en medio de la tensión entre ambas situaciones. Esta es la situación de la ciudad de México, cuya sociedad y cuyo gobierno parecen estar en una carrera para ganarle al deterioro social con estrategias nuevas, pero con la tentación de ceder a la sola defensa del pasado o a la oferta fácil de la compensación de la pobreza.

Por lo anterior, urge reconstruir una visión propia del desarrollo social, como instrumento para la garantía de los derechos sociales universales y con la necesaria participación de la sociedad. A esto espera contribuir este balance inicial del alcance y de las restricciones de la construcción de una política social con enfoque de derechos en la ciudad de México.

I.2 El desarrollo social, una mirada de conjunto

Durante varias décadas las nociones de desarrollo en AL estuvieron reducidas a la idea de desarrollo económico, término con el cual se identificaba no sólo al crecimiento de la producción sino también con su adecuada distribución y, con ello, el mejoramiento del nivel de vida de la sociedad. No siempre quedaba claro que por detrás del crecimiento económico ha habido estrategias de universalización de bienes básicos (considerados como bienes públicos), como son: salud, educación, acceso a la vivienda, seguridad social, entre los principales, que incluso se puede considerar fueron palanca del crecimiento económico (Palier, 2010), y que en la segunda mitad del siglo pasado fueron reconocidos por los Estados como derechos de toda la humanidad, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en su especificación en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

No debe obviarse el hecho que el desarrollo tiene, además de los componentes económico y social, componentes políticos e institucionales. La expansión económica experimentada entre la segunda posguerra mundial y mediados de la década de los setenta, del siglo pasado, no sería explicable sin la fuerte presencia del *Estado Social*, así llamado porque rompió las barreras decimonónicas entre el Estado y la sociedad (García-Pelayo), regulando y programando los ámbitos económico y social. El *Estado Social* se manifestó en tres versiones, *Estado de Bienestar*, para el mundo europeo occidental y norteamericano, *Estado Socialista*, para Europa oriental y parte de Asia, y *Estado Desarrollista*, para buena parte de América Latina.

En los tres casos, estas formas estatales reflejaban un arreglo entre las clases sociales distinto al decimonónico: el pacto entre propietarios y obreros en el *Estado de Bienestar*; la exclusión de la clase propietaria en el *Estado*

Socialista; y, la transformación de las clases rurales en urbanas -teniendo como modelo a imitar el europeo occidental y norteamericano- en el *Estado Desarrollista*, bajo el supuesto, en este último, que se trataba de etapas del desarrollo y que AL tendría que acelerar el paso para alcanzar “etapas” más avanzadas.

En el último cuarto del s. XX, las tres formas estatales se transformaron radicalmente, la que menos experimentó cambios fue el *Estado de Bienestar*. El *Estado socialista* se desvaneció en Europa y se transformó sustancialmente en Asia. El *Desarrollista* desapareció en medio de la frustración por la certeza de que nunca alcanzaría a remontar las supuestas etapas del desarrollo. Está aún pendiente la explicación de las causas de fondo de estas transformaciones, pero sobre todo está pendiente la conceptualización de las nuevas formas estatales en los tres modelos y, en particular, en AL.

Si ya, en plena segunda guerra mundial, *Karl Polanyi* fue capaz de percibir que los cuatro pilares del s. XIX -el equilibrio de poderes, el patrón oro, el mercado autoregulado, y el Estado Liberal- habían sucumbido a *La Gran Transformación* en la cual el mercado autoregulado ya no podía ocupar el centro. Unas décadas después se estaba de acuerdo en que la regulación gubernamental de la economía, la estrategia de bienestar social y el Estado corporativo serían los nuevos pilares del s. XX; por lo contrario, hoy, nadie, sensatamente, podría afirmar cuáles serán los pilares del s. XXI. Máxime que se han experimentado cambios de fondo en la relación Estado-sociedad, algunos como resultado del fortalecimiento de las empresas que condujo a la desregulación económica, al descuido de la procura existencial, y a la pérdida de capacidad decisoria de los Estados nacionales frente a la *globalización*, todos ellos realizados en el último cuarto del s. XX.

En medio de la falta de certezas, que entraña este largo proceso de transición, surgen cuestionamientos y propuestas de estrategias de desarrollo social. Comprenderlas no es posible sin alistar nuestros dispositivos analíticos más desarrollados para Europa que para AL. La segunda parte del s. XX prestó más atención a explicar los aspectos económicos que los sociales, los cuales suponía derivados de lo económico. No fue sino hasta la década de los setenta que surgieron los intentos serios de sistematizar la experiencia del *Estado de Bienestar*, siendo emblemática la obra de *Esping-Andersen*, que recoge los avances previos y crea la categoría de *régimen de bienestar* para articular los arreglos entre Estado, clases sociales, economía y desarrollo social, la que ha sido tomada en préstamo en AL, a falta de una que se derive de las características propias del *Estado Desarrollista*. Como se dijera para los países exsocialistas:

“La manera tradicional de abordar el Estado de bienestar toma en cuenta las variables contextuales: los cambios en los estilos de vida y en la composición de las élites en el poder, el surgimiento de nuevos riesgos, etcétera [...] Este enfoque se justifica cuando se analizan las sociedades relativamente estabilizadas. Obviamente no es el caso de la transformación postcomunista. Lo que ha surgido tras la abrupta quiebra del comunismo ha sido un conjunto de gigantescos experimentos sociales [...] No había a mano suficientes explicaciones teóricas: ha sido, y aún es, muy difícil captar en forma analítica, comprender e interpretar todos estos fenómenos en sus interdependencias mutuas...”. (Potucek, pp. 218-219)

Guardando las debidas diferencias, ¿no sería adecuado pensar que en AL se han dado transformaciones de la misma magnitud que en Europa Oriental?

En el mundo desarrollado -en el que el modelo escandinavo de **Ciudadanía Social** sigue siendo la utopía presente- se pide a la política social ser el instrumento autoreflexivo de la propia sociedad, que contribuya a la **cohesión social** y, en voz más baja, que encuentre una salida para los crecientes costos de la seguridad social del modelo *familiarista*.

En AL se retoma con más fuerza que en el mundo desarrollado, como fue con todas las propuestas neoliberales, el asunto de los costos de la seguridad social (en nuestro caso, escasa), y se le pretende sustituir por estrategias

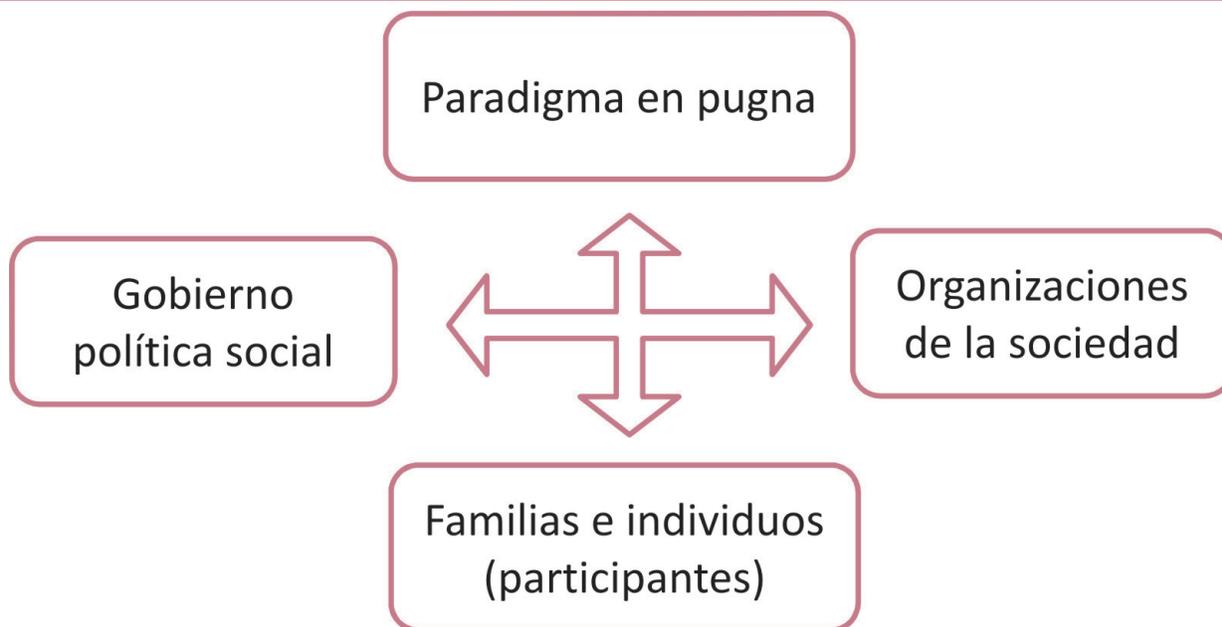
de protección social, pensadas como un piso básico -ciertamente que demasiado bajo- para toda la sociedad, con cargo al fisco y en descargo del capital. Todo ello en medio de una amplia constelación de propuestas diversas y de una expansión práctica de la traducción latinoamericana del sistema liberal-residual: las transferencias monetarias condicionadas.² Pensadas desde una perspectiva que supone que el mercado distribuye eficazmente los beneficios y que consecuentemente a la política social no le corresponde ser el garante de los derechos sociales universales, sino solamente tratar de paliar las desventajas de los menos afortunados, los que en nuestro país son más de la mitad de la población.

Por diversas razones la crisis fiscal de los estados forzó a pensar ya no solamente el asunto de la debilidad de los ingresos frente a la creciente magnitud de las demandas sociales, la expansión de las brechas sociales, y el deterioro de instituciones tradicionales como la familia, sino la relación misma entre Estado-mercado-sociedad. El Estado perdió fuerza para regular las relaciones entre mercado y sociedad, las empresas fueron liberadas de los costos de la reproducción social, y las sociedades tuvieron que conformarse con transferencias a los pobres, los que han crecido más rápidamente que los fondos que se destinan para “compensar” sus desventajas. Como consecuencia de la transformación de las relaciones del trinomio mencionado, las sociedades se fueron desestructurando por el desplazamiento de la centralidad de su eje estructurador: **el trabajo**; las mediaciones sindicales fueron arrinconadas y las mediaciones institucionales de la relación trabajo/empresa desmanteladas, creció la informalidad en las relaciones labores y con ella la desigualdad y la precariedad de los servicios y en el tejido urbano (CEPAL, 2011).

La misma situación descrita ha generado algunas transformaciones **políticas**, los avatares de la democracia latinoamericana dieron lugar a cambios en diversos países que, sin lograr aún una salida clara, sostenida, propiciaron la recuperación de fuerza de actores sociales anteriormente vapuleados por el autoritarismo, como los sindicatos (Araya, *et al.*), y la aparición de otros nuevos con nuevas demandas, que para satisfacerlas resulta insuficiente la sola reorientación de la política económica. Aparece la necesidad de estrategias complejas que permitan tanto la habilitación de los diversos agentes concurrentes en la producción como la distribución de los beneficios entre todos ellos, se demanda articular la visión del crecimiento económico con la del desarrollo social y discutir las estrategias públicas para alcanzarlo: la política social, tomando en consideración los paradigmas subyacentes, las instituciones participantes y los diversos agentes, más allá del trinomio Estado-mercado-familias, al cual habría que agregarle por lo menos: organizaciones de la sociedad; y, los destinatarios, que ya no quieren aparecer como los simples beneficiarios o consumidores pasivos de los productos burocráticos del gobierno sino que demandan ser parte activa en todo el ciclo de las políticas públicas. Esta discusión se puede representar gráficamente así:

² Como se recordará, principalmente en Europa se pone énfasis en el asunto que el envejecimiento de la estructura demográfica y la prolongación de la esperanza de vida hacen que los costos de las pensiones de retiro no sean sostenibles. En AL la discusión tiene que ver también con la estructura demográfica, pero no tanto por el envejecimiento, sino porque el dinamismo de los años 70 contribuyó a la disminución de la pobreza por medio de la reducción de la tasa de dependencia; fenómeno que cesará su efecto en las próximas décadas. (Ros).

Ciclo de las políticas públicas



Para dar cuenta de la complejidad expresada en la gráfica anterior se requieren nuevos modelos teóricos y analíticos para AL, los que están en construcción, sin pretender tener uno nuevo, podemos señalar algunas de sus categorías fundamentales: derechos humanos, reformulación de la relación gobierno-sociedad, participación ciudadana y cohesión social. Antes de desarrollarlas veamos en síntesis lo hasta ahora expuesto.

La razón de estructurar una visión de conjunto va más allá del sólo surgimiento y caducidad de lenguajes teóricos, tiene que ver con la crisis de la sociedad construida en el s. XIX y afianzada en el XX. En este caminar la concepción del desarrollo social y de las políticas que lo impulsan se ha transformado. Si la política social inició como un conjunto de acciones más o menos inconexas para aliviar la situación de pobreza, si las luchas sociales del s. XX le exigieron que ofreciera seguridad y certezas sobre la calidad de vida, en la actualidad, dado el nivel de descomposición que la pérdida de la centralidad del trabajo -y de la organización social y política inherentes- se le pide que contribuya a la cohesión de la sociedad. En AL sabemos que su problema social más fuerte no es tanto la pobreza -que existe sin duda- sino la desigualdad; se le pide también a la política social que contribuya a la formación de ciudadanía y que asuma, por ello, un enfoque de derechos humanos para generar sociedades no sólo formalmente democráticas sino sustancialmente democráticas, incluso se le exige que contribuya al reconocimiento de las distintas desigualdades, es decir, de la diversidad. La siguiente tabla da cuenta de estos retos: la exigencia principal, los objetivos que le impone, la categoría a la que le reconoce centralidad, los agentes que la realizan y el contexto en que surge.

Objetivos de la Política Social y sus componentes

Exigencias	Combatir pobreza	Proporcionar seguridad	Promover cohesión social	Reconocer Diversidad, Participación y Equidad (CSDE)
Objetivo	Compensar la pobreza	Prestación asegurada de servicios	Fortalecer tejido social, cerrar las brechas	Equidad social, con participación ciudadana e inclusión de los diferentes
Conflicto	Redistributivo	Redistributivo	Redistributivo	Redistributivo y de Reconocimiento
Categoría	Necesidades	Bienestar	Cohesión	Reconocimiento
Agentes	Estado	Estado/corporaciones	Estado/empresas/sociedad civil	Estado/empresas/sociedad civil
Instrumentos	Transferencias	Transferencia/Regulaciones/subsidios	Transferencias/programas	Programas/regulaciones
Contexto	AL: desarticulación social campesina; dispersión obrera por crisis de la industrialización	Europa: fortaleza de sindicatos, debilitamiento de los sectores propietarios	Europa, debilidad sindicatos, diversificación de agregados sociales	AL Surgen nuevas demandas ante diversificación de agregados sociales

Fuente: Canto, Manuel, 2011.

I.3 Las categorías que fundamentan esta visión del desarrollo social

Como punto de partida de la discusión está el asunto de los derechos humanos (DH), convertidos en la *zona gris* en la que pueden dialogar tanto los modelos de política social que pretenden aplicar paliativos a la falta de distribución de la riqueza, y de los bienes al conjunto de la sociedad, como aquellos modelos que pretenden expandir esta distribución, que incluso la ubican como condición para lograr el crecimiento económico. Unos y otros pretenden cubrirse con el paraguas de los derechos, lo que suele dar la impresión de neutralidad de los DH, pero que conduce al fondo de la cuestión: ¿cuáles son las estrategias consecuentes con la argumentación y la aplicación práctica de los DH? Para algunos los DH son solamente un imperativo ético, casi un buen deseo sin mayores consecuencias prácticas, cuyo enunciado en cada programa es algo *políticamente correcto*, pero que no condiciona los contenidos de las políticas ni de sus programas. Para otros los DH son, además de imperativos éticos, compromisos específicos asumidos por los gobiernos en los pactos internacionales, que en consecuencia obligan a darle contenidos concretos de los derechos a las políticas, incluso metas, que condicionan también sus procesos de diseño, puesta en práctica y evaluación. Esto conduce a un amplio campo de discusión: las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

La pugna sobre la orientación de la economía y la democracia en AL parece agotarse en la discusión entre neoliberales y neo-socialdemócratas. Para los primeros la solución a cada nuevo problema es la aplicación invariable de la misma receta: entregar al mercado -desplazando al gobierno- una responsabilidad pública más y, para los segundos, frente a cada nuevo problema la receta es bastante similar, aunque de signo contrario, crear una nue-

va agencia para devolver al gobierno una responsabilidad pública más. Lo que ni unos ni otros se plantean es lo que está en el fondo: la reformulación de la relación entre gobierno y sociedad, que implica la necesaria inclusión de la ciudadanía en las decisiones, misma que ya se prefigura en diversas experiencias de participación ciudadana en el ámbito público latinoamericano.

En el centro de las discusiones de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos está la concepción que se tiene del papel protagónico o pasivo de la ciudadanía. La crítica neoliberal puso el acento en el carácter pasivo atribuido a la exigibilidad de derechos, toda vez que interpretaba que pasivamente el ciudadano tenía demandas al gobierno sin comprometerse con su satisfacción; la profundización del enfoque de derechos humanos, en particular el **derecho al desarrollo**, desmiente esta atribución del carácter pasivo, poniendo justamente su lado activo y con ello, fundamentando uno de los principales dilemas de las políticas públicas en general, y de la política social en particular: la intervención activa de la ciudadanía en su conducción y que, por tanto, no percibe a las políticas públicas sólo como un producto de la acción burocrática para el consumo pasivo de la sociedad sino que se involucra y ejerce su soberanía en las diversas fases de las mismas:

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, **a contribuir a ese desarrollo** y a disfrutar de él.”. (ONU, Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Artículo 1º, N° 1).

Garantía de derechos y participación son componentes fundamentales de una perspectiva de desarrollo social que contribuya a la formación de ciudadanía y que, por esta vía, reconstruya el tejido de la sociedad, promueva la **cohesión social**. La mirada que pretendemos de la cohesión social toma distancia de los enfoques conservadores.

Que una sociedad esté cohesionada puede ser por múltiples razones, por ejemplo, que la cohesión social se derive de que toda una sociedad determinada siga irrestrictamente y sin cuestionamiento los mandatos de su dirigente. Esta sociedad estará cohesionada, pero no será democrática. Puede darse otro caso, que una sociedad esté fuertemente cohesionada en torno de su clase dirigente, que la cultura que sostenga esa obediencia establezca con claridad los privilegios de los dirigentes, que se apropien de la mayor parte del producto social y que los dirigidos no cuestionen tal distribución, esta sociedad también estará cohesionada, pero no será equitativa.

Justamente el abordaje que pretendemos de la cohesión social implica dos atributos: democracia y equidad, por lo que para nosotros la denominaremos Cohesión Social Democrática y Equitativa (CSDE). Es necesario precisar estos alcances porque en la actual discusión en la Unión Europea (UE) y en AL, si bien refieren cohesión social a la equidad -no así en otras tradiciones válidas-, la segunda añade, incluso, el asunto de los DH; hay un aspecto que se echa de menos y que nosotros consideramos imprescindible para que haya equidad y democracia: la participación de la ciudadanía.

En síntesis, discutir hoy el desarrollo social requiere relacionarlo con los DH, las estrategias y acciones para alcanzarlo reclaman de políticas sociales con enfoque de derechos. Pero si los DH son el fundamento de las políticas, la participación de la ciudadanía es su concretización y su condición de efectividad, tanto en el mayor bienestar de las personas como en el fortalecimiento de sus relaciones sociales, es decir: en la cohesión social.

Veamos entonces, cómo Estado-derechos-participación ciudadana- cohesión social son los cuatro pilares que sustentan la base desde la cual se analiza, valora y se pretende racionalizar el desarrollo social.

1.4 El desarrollo social y el Estado

Un elemento fundamental para pensar políticas con enfoque de derechos es justamente el Estado, como garante de su cumplimiento, es por ello que uno de los ejes fundamentales de la discusión contemporánea en materia de política social se encuentra en la distinción entre el “viejo” Estado de Derecho y su actual uso:

“...según el uso alemán (Rechstaat) en el sentido de ‘estado legal’ o ‘regulado por leyes’;” mientras que el segundo sería: “...en el sentido más significativo, propio del uso italiano o francés, de un modelo de organización política caracterizado, esquemáticamente, por tres principios... a) el principio de legalidad de toda actividad del estado, es decir de su subordinación a leyes generales y abstractas... vinculadas, a su vez, al respeto a ciertas garantías fundamentales de libertad e inmunidad personales... b) el principio de publicidad de los actos... c) la sujeción a control de todas las actividades estatales, bajo la doble forma de control jurisdiccional... y de control político...”. (Ferrajoli, p.11)

Mientras que el *Estado de Derecho* centraba la búsqueda de la racionalización de la acción gubernamental en el cumplimiento de la norma, en el *Estado Social de Derecho* esta búsqueda se realizaba a través de la acción pública, y esta se tradujo en la planeación, la que intentaba articular los distintos aspectos de la vida social, anticipando las consecuencias de sus interacciones, con el fin de superar la anarquía del mercado. La planeación tuvo éxitos notables en los años 60 para eclipsarse en los 70:

“En la década de los 60, todos los países importantes de Europa occidental –con la excepción de Alemania Federal– han estado sometidos a algún tipo de planificación económica. En la práctica, se consideraba que tal planificación representaba un cambio sustancial con respecto al mercado anárquico no planificado [...] En la década de los setenta, el abandono de la planificación ha sido dramático [...] La planificación, concebida como la combinación del interés público y privado a través de una combinación de objetivos indicativos, ayudas e incentivos, se ha manifestado incapaz de superar la crisis...”. (Holland, 1982; p. 23)

La crisis de la planeación, sobre todo en cuanto a la capacidad de previsión del comportamiento de las variables fundamentales en el largo plazo, permitió y requirió la recepción europea del enfoque de políticas públicas; la idea de la amplia zona abierta entre lo público y lo privado presente en la concepción del *Estado Social*, aunado a la redefinición de lo público diferenciado de lo estatal pero incorporándolo (Mardones, 1988), fue lo que permitió poner énfasis en la interacción gobierno ciudadanía -ya presente en las preocupaciones de los textos iniciales norteamericanos sobre políticas públicas (*Laswell*), todo lo cual estuvo en la base de los desarrollos contemporáneos de las políticas públicas, apareciendo ésta, ahora, como el intento de solución a los problemas públicos a través de...

“...la búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables” (Aguilar, 1993; p. 51), más allá del sólo análisis de las acciones de gobierno “El análisis de las políticas públicas se ha convertido en parte interesada, a veces a pesar suyo, de un debate más amplio sobre la naturaleza del Estado.”. (Mény; Thoenig, 1992; p. 39).

En AL la crisis de la emergente planificación fue resultado de las políticas de ajuste hacia el mercado, sintetizadas en el conocido Consenso de Washington, que dieron al traste con los avances industrializadores del *Estado Desarrollista*, disminuyéndolo en una proporción mucho mayor que la que se operó en los países desarrollados (quienes nunca estuvieron dispuestos a tomar la medicina que recetaron a AL), y elaborando una política social de compensación a la pobreza, todo ello a partir del ascenso o permanencia de gobiernos autoritarios.

Si bien el período de abatimiento intenso del Estado en AL durante el neoliberalismo autoritario concluyó con el paulatino retorno de las democracias, estas aún no han sido capaces de reconstruir una visión de la acción gubernamental, que sea capaz de tomar las medidas necesarias, acordes con las exigencias de la época y de la región para la recuperación del crecimiento y la equidad, lo que necesariamente implicará la imposición de cargas a

sectores que hasta ahora han tenido la capacidad de resistir a la acción pública, esa misma limitación pone en riesgo a las propias democracias:

“...se puede afirmar que el proceso democratizador en AL ha resultado insuficiente para combatir las condiciones de desigualdad y exclusión de gran parte de su población [...] tres razones que explican lo anterior: debilidad de las instituciones democráticas introducidas para generar de manera efectiva condiciones de igualdad, la captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores (orientando la toma de decisiones en beneficio de intereses particulares), y el peso de grupos e instituciones informales...” (Barreda; Costafreda, 2006; pp.119-120)

El debate sobre las funciones del Estado en AL fuerza a ver más allá de leyes y de impuestos y del papel central de la burocracia, reclama el replanteamiento a fondo sobre el Estado, después de los mitos acuñados por el neoliberalismo, la nueva visión sobre el Estado da cuenta que este:

“...reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño. El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana”. (Kliksberg, 2005; p. 18)

I.5 Desarrollo social y derechos humanos

La desigualdad es, sin duda, el principal problema que enfrenta la región latinoamericana y

“hace metástasis en todo el tejido social, e impide y dificulta los avances democráticos, la eficiencia de los mercados, la efectividad de los Estados, la cultura de la legalidad y la cohesión social. Y no es sólo desigualdad de rentas y riqueza sino de capacidades y oportunidades” (Carrillo; Flórez, 2006; p. 321).

Además, la desigualdad es causa de buena parte de la inestabilidad política de la región, ya que limita la movilidad social de las personas que

“padecen una ciudadanía ‘incompleta’, donde la ley otorga derechos que no pueden ser ejercidos [...] e implica también la inexistencia de un ciudadano medio” (Antón, et al; 2009, p. 160).

Sumado a lo anterior, las instituciones de seguridad social de la región se muestran debilitadas.

Más allá del sólo asunto socioeconómico,

“...más que la ausencia de igualdad, que indicaría la existencia de distintos grados de inserción en la sociedad política y en el mercado, lo que ocurre en la región es un fenómeno de exclusión, de persistencia de una esfera pública restringida que no incluye a una gran parte de la población”. (Fleury, 2006; p. 81).

Frente a lo anterior, en un proceso inicialmente promovido desde la sociedad civil, y actualmente con el impulso de diversos organismos multilaterales, notoriamente, la CEPAL, se hace un llamado constante para asumir un enfoque de derechos humanos en las políticas sociales dentro de un marco de derechos exigibles, donde exista corresponsabilidad, esto es, que los ciudadanos puedan reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios (como titulares de derechos) y, por el otro lado, que el Estado cumpla sus obligaciones,

“la titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo promueve”. (CEPAL, 2007; p. 23)

No puede desconocerse que en medio de las disputas ideológicas entre neoliberales y neosocialdemócratas la relevancia de los DH para las políticas públicas es que permiten asignarles criterios postideológicos, lo que no equivale a decir que los DH estén exentos de ideología, sabemos del impacto que sobre sus temas han tenido los diversos *corpus* teóricos de la política. Si bien es de sobra reconocida la disputa entre los pensamientos liberal y socialdemócrata al momento de la discusión de la DUDH en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Teixier, 2005), de la que se salió del paso dividiendo estos derechos en dos pactos (de civiles y políticos, por un lado y, por otro, de económicos sociales y culturales), no siempre se reconoce lo suficiente el diferente énfasis que, desde distintas preferencias teórico-ideológicas, se pone en los derechos:

“es posible asociar cada uno de estos registros de derechos y de ciudadanía con una tradición política: liberalismo y derechos civiles... republicanismo y derechos políticos... socialdemocracia y derechos sociales. Por supuesto, ello no significa que tales tradiciones políticas se identifiquen con un solo tipo de derechos o un solo registro de ciudadanía. Simplemente, cada tradición política da una preferencia jerárquica a cada uno de ellos, mientras que los otros son considerados no como derechos absolutos sino como derivados, simples medios para realizar el registro del derecho jerárquicamente valorizado”. (Chanial, p. 87)

El sentido en que hablamos de los DH como criterio postideológico es que se trata de compromisos pactados explícitamente por los Estados, siendo entonces el reto social: ¿cómo hacer cumplir a los Estados sus compromisos?

“¿Cómo implicar en el cumplimiento de los DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) a las instituciones internacionales, las empresas nacionales o transnacionales, los individuos o la sociedad en general? Sólo los estados ratifican un instrumento internacional, pero los derechos humanos, patrimonio universal, se imponen o deberían imponerse a todos. Es, para el Comité DESC (CDESC) de la ONU, un tema de preocupación permanente en el cual no se ha avanzado lo suficiente hasta ahora.”. (Teixier, p. 119)

Esta falta de avance tiene muchas vertientes, enfatizamos una, sin desconocer las otras, las relaciones de poder contemporáneas que rebasan a los estados nacionales a partir de la entrada en escena de otros actores con poder de decisión que escapan al control nacional: las empresas transnacionales, los organismos financieros multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, o el Banco Mundial. Frente a ellos los organismos multilaterales de carácter político, como las Naciones Unidas, asumen un papel sólo normativo, sin capacidad -más allá de los consensos discursivos- de una inducción real de las políticas de los gobiernos. Los organismos del ámbito económico-financiero que sí tienen esta posibilidad, actúan en muchas ocasiones de manera contraria a la realización de los derechos internacionalmente reconocidos, en particular respecto a los países menos aventajados, esto ha sido ampliamente documentado por uno de sus directivos, que además fue premio Nobel de economía, quien atinadamente los caracterizó diciendo que de *facto* se han convertido en el *gobierno mundial*, sin que haya un *Estado mundial* que los rija y al cual den cuentas. (Stiglitz, 2002).

Ante el requerimiento de un enfoque de política social basado en derechos, se identifican dos temas pendientes en la región, a saber, la equidad y la cohesión social. Mediante el enfoque de desarrollo y de política social basado en derechos, los individuos son tratados como ciudadanos con derechos y obligaciones, que reclama la transferencia de poder a los sectores empobrecidos como consecuencia del cambio en la lógica de la relación entre el Estado y los beneficiarios de las políticas, pues ahora,

“el punto de partida para formular una política no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar”. (Abramovich, 2006; p. 40). En suma, “la exigibilidad de los derechos tiene relación directa con la cohesión social, en tanto hace que cada ciudadano se sienta parte efectiva y no solo formal de la sociedad, vale decir, que se perciba a sí mismo como ciudadano pleno”. (CEPAL, 2007; p. 27)

Ubicar a los derechos como orientación de la política social implica abordar la tensión entre marco normativo (los DH), los recursos para financiarlos y las estrategias para garantizarlos, así como las instituciones para procesarlos y la exigibilidad de los diversos actores sociales. Lo que nos conduce a la participación ciudadana.

I.6 La participación ciudadana

Cuando a la **política social** ya no se le concibe sólo como la corrección de los males del capitalismo, sea en sus efectos sobre la pobreza o sobre la desigualdad social, sino como proceso de cumplimiento de los derechos sociales de la persona, esta política social pasa entonces a formar parte del proceso de construcción de ciudadanía, entendido en su doble dimensión, tanto en la de garantía del disfrute de derechos como también en la de agente activo -garantizado por el derecho al desarrollo- en la procura de esos derechos.

Más aún, la política social entendida como garantía de derechos y como constructora de ciudadanía pasa a ser parte del proceso mismo de estructuración de la sociedad, se asume como el momento reflexivo de la propia sociedad (Herrera, 2003), en la que ésta vuelve sobre sí, se reconstruye y reorienta el sentido de su propio desarrollo.

La ciudadanía no sólo implica la titularidad de derechos, sino también, como contrapartida, el respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, así como una mayor disposición a participar en los asuntos de interés público. El sentido de pertenencia tiene dos aspectos: acceso y compromiso. Un ciudadano es pasivo en cuanto se le confieren derechos, pero es activo en cuanto aporta a la cohesión social. La disposición ciudadana no es sólo a la “obediencia” sino que implica la ciudadanía activa, en términos del derecho al desarrollo y esto nos conduce a la participación ciudadana. Al hablar de participación ciudadana estamos asumiendo un enfoque en el que vemos a:

“...los ciudadanos [como] sujetos con capacidad para reclamar y ejercer sus derechos de ciudadanía, no para entrar a competir con las instituciones de la representación por la toma de decisiones y corregir en esta medida sus limitaciones, sino también para reivindicar el ejercicio de los derechos humanos y para que estas instituciones se apeguen a ellos. En esta medida, la participación ciudadana cobra sentido y se legitima en función de tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social y político, y la exigibilidad de derechos”. (Canto, 2003)

La participación ciudadana no es un elemento exógeno a la democracia, sino parte constitutiva de la misma y, en este sentido, una adecuada política de desarrollo social, con enfoque de derechos, no puede prescindir de esta participación, particularmente en lo que se refiere a la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos:

“Decir que un derecho es exigible implica... que una autoridad del Estado -o de una organización intergubernamental- es competente para recibir reclamos por violaciones, y determinar las sanciones y las reparaciones correspondientes. **Si esa autoridad es un juez o un tribunal entonces se habla de la justiciabilidad del derecho...**” (De Roux; Ramírez, p. 16)

La exigibilidad se puede definir como

“...un proceso sociopolítico en el que a través de mecanismos diversos, uno de los cuales es el judicial, se exige a los estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos... es el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden”. (Canto, 2004; p. 256)

Una nueva conceptualización de ciudadanía activa, basada en derechos, podrá estar a la altura que exigen los rediseños de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Hay pasos significativos promisorios que indican que esta visión está calando hondo, prueba de ello es la manera como la ONU ha redefinido política social, definición que asumimos en este texto:

“La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.” (ONU, 2007; p. 6)

I.7 Cohesión social

La categoría **cohesión social**, así como otras categorías en uso en AL, gobernanza, por ejemplo, es vista con desconfianza por suponer que surgen de un proceso de claudicación-concesión frente a los modelos teóricos conservadores. No es imposible que en algunos casos así sea, pero también es obligado ver la otra posibilidad: el uso de estas categorías como campo de lucha, como “conceptos paraguas” que permiten la recuperación de los temas propios de AL desde los años 90 hay una búsqueda por reintroducir a los actores colectivos en la vida pública, con sus demandas de democracia, equidad, desarrollo, derechos, diversidad... cuyas dificultades para ocupar el lugar adecuado en la discusión derivan de una suerte de anatema lanzado contra los conceptos construidos en las décadas de los 60 y 70, de indudable raigambre marxista.

La visión desconfiada sobre cohesión social tal vez parta de su identificación con *orden social* (capacidad de absorción del cambio social y el conflicto), uso que ciertamente tiene en varias de las posiciones contemporáneas; tal vez para ser salvada del “estigma” de su origen *Durkheimiano*, tendrá que ser apellidada -como lo fue gobernabilidad- con algunas otras categorías: *democrática, equitativa*, implica, en virtud del alcance de sus objetivos (democracia y equidad, en este caso) un reconocimiento de actores y de instituciones (no sólo las segundas sin los primeros). Pero si la diferenciáramos de *orden social* tendríamos entonces que reintroducir la noción de conflicto como algo endógeno a la cohesión social. Frente a la idea de que el conflicto es una disfuncionalidad que hay que eliminar, o que la gestión de conflictos lleva a su desaparición, está la concepción del conflicto como motor del desarrollo social y personal postulada en distintas teorías psicológicas, sociales y políticas (*Redorta, Joseph*). Desde la concepción positiva, sin conflicto las sociedades no tendrían desarrollo, no se generarían nuevas instituciones, los grupos y las personas serían incapaces de responder a las nuevas demandas del contexto social.

Llegados a este punto tendríamos que retomar la definición de cohesión social que provisionalmente compartimos:

“Dialéctica entre mecanismos instituidos [**instituciones**] de inclusión y exclusión sociales [**brechas, resultados**] y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía [**subjetividad, estrategias**] frente al modo en que éstas operan”. (CEPAL, 2007; p. 13)

Vista así, la cohesión social implica también un sentido de pertenencia, y éste se construye a partir de un componente ético, toda vez que aquella implica el acuerdo sobre ciertos valores (equidad, dignidad, DH). Contemporáneamente la adhesión en torno a valores reviste la noción de derechos, por tanto la cohesión social, en tanto que sentido de pertenencia, implica a la ciudadanía y ésta a los derechos:

La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo genera. De tal modo, el cruce entre ciudadanía y pertenencia también supone la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada.

Se trata de ver la cohesión social en una perspectiva dinámica, en la que encontramos sujetos que construyen su identidad a partir de valores asumidos como derechos, que en la búsqueda de su cumplimiento actúan, participan en medio de relaciones de poder, por tanto conflictuales. La participación fortalece el sentido de pertenencia, dado que involucra a la comunidad en los asuntos públicos, permite el diálogo con los diferentes, los cuales tienen otros recursos, perspectivas, razones e intereses, es así como se crea comunidad, a través de espacios de relación e intercambio, en donde la base es el reconocimiento y respeto por los otros. Comunidad no significa armonía en la igualdad, sino diversidad y conflicto constructivo. La participación crea comunidad porque junta, no porque iguala, sólo así se crearán sociedades inclusivas. (Brugué, 2010).

I.8 Las categorías y la dinámica de la historia contemporánea

Planteadas así las cosas, habrá que decir que para la articulación de las categorías que proponemos, hay dos ejes que constituyeron la vida del s. XX y que ahora en el s. XXI se encuentran en proceso de redefinición, que no es proceso de desaparición: el trabajo y el Estado nacional.

El trabajo era el eje fundamental de la estructuración social y las instituciones que regulaban la relación empresa-trabajo, constituyeron la base de la vida pública, su punto de partida fueron las clases sociales, de cuyo conflicto surgieron las principales transformaciones y de cuyos acuerdos surgieron los principales regímenes políticos, el más teorizado: el *Estado de Bienestar* que combinó eficazmente dirección de la economía (modelo *keynesiano*), procura existencial (regímenes de bienestar) y sentido de pertenencia (García-Pelayo, Esping-Andersen, Vallespín). Actores e instituciones confluyeron en el período de mayor crecimiento y estabilidad en la historia del capitalismo.

En torno del trabajo se construyeron instituciones -como las de seguridad social, legislación laboral, negociación tripartita- que expresaban a la vez el sentido de pertenencia a un Estado-nación. Desde fines del s. XX estos ejes se modificaron sustancialmente, más en la “periferia” que en el “centro”. Las instituciones en torno del trabajo se debilitaron aceleradamente, *la informalidad* empezó a ser el signo dominante.

Este concepto, acuñado inicialmente para el trabajo precario, es decir sin el cumplimiento de las normas mínimas, en contravención de la ley, se extendió para hablar de la economía informal, no se trata sólo de empresas, sino de un nuevo sistema de relación capital-trabajo en el que:

“La inseguridad asociada al nuevo escenario económico afecta a toda la población independiente de la actividad que desempeñe, particularmente en países donde la protección social no es de cobertura universal y la protección laboral no está diseñada para proteger a los trabajadores frente a los riesgos emergentes. Afecta, sin embargo, en mayor medida a los grupos excluidos que en su mayoría no están protegidos e incluso, quedan al margen de los mecanismos institucionales existentes. [...] La vulnerabilidad no se limita al sector informal, sino que se extiende a todos los que trabajan en unidades productivas reconocidas dentro de los marcos legales y de regulación existentes pero para los que las leyes no se aplican plenamente, sea por insuficiente fiscalización o porque la legislación es inadecuada o impone costos excesivos que conspiran contra su cumplimiento. La magnitud de ocupados que se encuentra en estas condiciones y su grado de inseguridad y desprotección también afecta el grado de cohesión social”. (Tokman, 2004 pp. 21-22)

Informalidad la podemos extender no solamente a las instituciones *estricto sensu* laborales, sino a muchas otras como la salud, la educación, la vivienda y muchas más, se trata de la precarización de las instituciones que garantizaban los derechos de las personas, aun a costa de la inobservancia de la ley, no como una “mala práctica”, sino como un nuevo sistema, producto del desmantelamiento paulatino de las instituciones que le dieron estabilidad al s. XX, que procuraban el cumplimiento de los derechos y que permanecen formalmente sólo para ser ignoradas en lo real. La desregulación en varias de las esferas de la vida pública generó el caos en los diversos órdenes de la sociedad. Al final de cuentas, informal quiere decir que la forma (acciones-instituciones) vivida durante el s. XX se perdió.

Como conclusión: una mirada a la ciudad de México

Este es entonces el reto: ver la política del desarrollo social de la ciudad de México en perspectiva de derechos, implica partir de sujetos que se adhieren a ciertos valores asumidos como derechos, a partir de los cuales luchan por su reconocimiento y garantía, intervienen, participan activamente en las políticas, se conflictúan con actores e instituciones que los niegan y de esta manera construyen tejido social que, en un espacio específico, la ciudad aparece entonces como el lugar en el que se hacen concretas las categorías abstractas, en las que se dan los pro-

cesos de *diferenciación, segmentación y segregación* --según terminología de la CEPAL: es el nuevo espacio de lucha entre la identidad local y la globalización, ante el desplazamiento del Estado nacional.

Aquí entonces se requiere introducir un último asunto, la contrapartida local del proceso de globalización. Si bien se ha discutido bastante el asunto de la tensión que surge del rebasamiento de los Estados nacionales, no se ha dado una importancia similar a la tensión que surge *desde abajo* y que tiene que ver con la reubicación del espacio local, se produce entonces una tensión entre lo global, lo nacional y lo local o, como le llama Marramao, el corto circuito que se crea

“...porque cada uno de los Estados soberanos resulta demasiado pequeño para hacer frente a los retos del mercado global y excesivamente grandes para controlar la proliferación de temáticas, de las reivindicaciones y de los conflictos inducidos en los diversos localismos. Aquí se produce la tenaza de la globalización.”. (Marramao, p. 33)

Así, entonces, otro de los condicionantes fuertes que el contemporáneo análisis de la política social debe tomar en cuenta en AL es el de los componentes y los giros que introducen, no sólo los organismos supranacionales, por los cuales los Estados se convierten de reguladores en regulados (*Chevalier*), sino también por los gobiernos y regímenes subnacionales; en Latinoamérica es importante la innovación que surge de los gobiernos locales, particularmente de los gobiernos de las grandes metrópolis, que no están sujetos a las restricciones financieras de los pequeños municipios, que pueden reivindicar espacios de autonomía frente a los poderes nacionales y que se constituyen en campos de experimentación de nuevas estrategias (Canto; Pérez; Velásquez, 2011).

Con base en la perspectiva anterior proponemos que **lo que estamos viviendo en la ciudad de México es la lucha entre la informalidad que implacablemente conduce al deterioro de las instituciones que estructuraron la política social del s. XX y el lento surgimiento de algunas instituciones para contender por la construcción de la sociedad del s. XXI, las que coexisten y se tensionan con las fórmulas impulsadas por los organismos multilaterales, tendientes a paliar los resultados de la crisis por medio de transferencias compensatorias a los pobres.**

Las situaciones señaladas **tienden a agudizarse en la ciudad porque recibe un doble embate, por un lado, como todo el país, el de la crisis derivada de la reorientación del modelo, pero también, el efecto derivado del desplazamiento de la zona metropolitana de la ciudad de México como eje del modelo de industrialización.**

Esta doble consecuencia genera situaciones en las que **el tejido social tiene mayores ocasiones de ruptura, por lo que el desafío de impulso a la cohesión social es más intenso.**

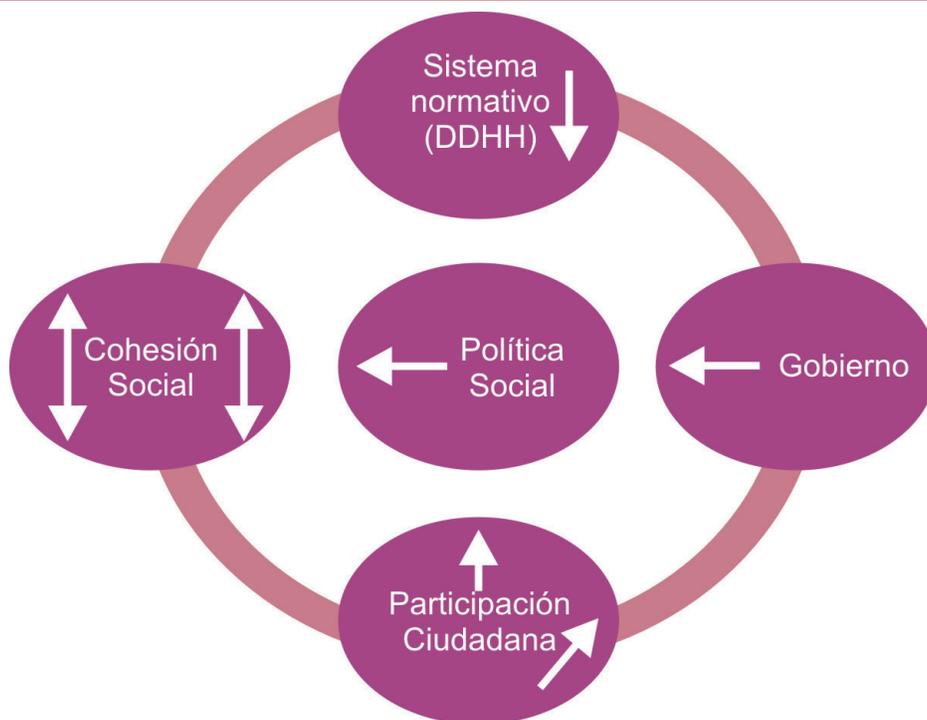
La construcción de política social con perspectiva de derechos tiene como desafío superar las tendencias a la informalización, con su cauda de incremento de la desigualdad, deterioro de niveles y calidad de vida, así como combatir eficazmente la tentación de desregular la vida social, que -bajo pretexto de supuestas racionalidades no argumentadas- constituyen fórmulas fáciles de renuncia a las obligaciones del Estado para con la ciudadanía.

Este informe contrasta esta visión normativa de los DH con la realidad social *informalizada*, llena de tendencias a la destrucción de lo social, pero también de potenciales para construir a la propia sociedad, de lo cual, la política social es uno de los instrumentos, principalmente en las materias de trabajo, salud, educación y vivienda.

La metodología utilizada

Abordar estos diversos aspectos requiere de un enfoque metodológico capaz de dar cuenta de la interacción entre ellos, gráficamente representado de la siguiente manera:

Enfoque metodológico



Asimismo, el objetivo específico que acompaña este planteamiento fue la pretensión de valorar los avances en cuanto al cumplimiento de los derechos al trabajo, salud, educación y vivienda, seleccionando algunos indicadores estratégicos en función de problemáticas priorizadas, el análisis del desempeño de las instituciones encargadas de garantizarlos y la perspectiva de derechos en los programas de desarrollo social, contribuyendo con ello, a la operativización de la pregunta central:

Esquema de políticas sociales

Esto implicó:



1. Partir de la categoría de construcción de ciudadanía, misma que se desdobra en las categorías de: a) garantía de derechos, b) cohesión social y sentido de pertenencia, c) participación ciudadana.
2. La garantía de derechos está dada por el grado de satisfacción de los derechos reconocidos universalmente, operacionalizados a partir de los criterios generales, y estándares internacionales, de acuerdo a la legislación internacional, mismos que fueron transformados en indicadores seleccionados (con el apoyo de expertos en las áreas de educación, salud, trabajo y vivienda³), teniendo en cuenta su pertinencia (consistencia lógica) y su factibilidad (existencia de datos o esfuerzos necesarios para construirlos). No se pretendió un análisis de todas las dimensiones de los derechos seleccionados, sino una aproximación al cumplimiento de los derechos y la exploración de la ruta para seguir construyendo y validando indicadores de derechos. Esta parte tiene un “interfase” con la siguiente de cohesión social, que es el análisis del diseño y desempeño de instituciones y estrategias de gobierno.

³ Como especialistas en cada una de las materias se contó con el apoyo de: en educación, Olac Fuentes y Antonia Candela; en salud, Alejandro Cerda; en trabajo, Alfonso Bouzas; en vivienda, Lorena Zárate y Georgina Sandoval).

3. La cohesión social tiene que ver con el efecto sobre la estructura social de las políticas sociales de la ciudad, en cuanto a articulación, diferencias, sentido de pertenencia. Los componentes de la categoría, con base en la definición propuesta atrás son: a) los mecanismos de inclusión, políticas públicas (que es la interfase aludida en el punto anterior de derechos); b) mecanismos de exclusión, privilegiando las diferencias sociales, brechas (mediciones de un conjunto de indicadores territorializados y sectorizados); c) las percepciones y disposiciones de la población (estudios de caso); d) sus respuestas, acciones y estrategias (que es a la vez la interface con el punto siguiente).
4. La participación ciudadana,⁴ cuyos componentes son: a) mediaciones (análisis de las formas instituidas y de las informales para la participación en la política social); b) identidades (en función de derechos y de pertenencia); c) acciones y estrategias de distintos sujetos sociales (seleccionados a partir de ciertas características sociológicas y del tipo de programas con los que se relacionan); d) demandas no satisfechas.

Resumen

	Garantía de derechos	Sistematización de Criterios → ↓	Selección de criterios, hipótesis, indicadores (pertinencia y factibilidad) ↙ →	Análisis de legislación, Programas e instituciones ↓	Medición de indicadores ↖
Política Social y Ciudadanía	Cohesión Social	Brechas (mecanismos de exclusión) ↓	Percepción de derechos, instituciones y entorno social ↓	Articulación social (mecanismos de inclusión) ↓	Respuestas Sujeto
	Participación Ciudadana	Mediaciones (formales e informales)	Identidades	Estrategias Actores específicos	Demandas no satisfechas

⁴ Es difícil encontrar una definición unívoca, por lo que se presentan sólo elementos comunes a diversas definiciones en una perspectiva analítica (operacionalizable) no normativa: *mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen.* (Canto, 2010)

Capítulo II

Los derechos sociales en el Distrito Federal

Introducción



Introducción

Valorar el avance de los Derechos Sociales en el Distrito Federal requiere partir del cumplimiento de las obligaciones del Estado, ámbito en el cual se ubica el Gobierno del Distrito Federal; para ello, fue necesario analizar las estrategias, acciones y políticas públicas implementadas por el GDF para hacer efectivos estos derechos.

El principio de progresividad de los derechos sociales permite su aplicación tanto en el examen de situaciones generales, como de situaciones particulares, por ello, para la realización de este trabajo, fue importante identificar, con el apoyo de especialistas en los derechos analizados, situaciones particulares de afectación grave de estos derechos, en especial problemas de alcance colectivo o que obedecen a prácticas o patrones reiterados, o a factores de índole estructural que puedan afectar a sectores de la población; así pues, en el centro de la valoración del cumplimiento de cada uno de los derechos sociales considerados se encuentran problemáticas que, *grosso modo*, pondrían en cuestión la aplicación de este principio de progresividad.

Los análisis para cada uno de los Derechos recuperó un doble proceso de operacionalización: por un lado, la conceptualización y por otro, la construcción de evidencias. La conceptualización refiere al proceso teórico mediante el cual se clarifica el contenido y los estándares de derechos sociales, tanto en cuanto obligaciones positivas como negativas. Esta clarificación se llevó a cabo a través de una revisión a profundidad del marco normativo del Desarrollo Social en el DF constatando que, a la fecha, sigue siendo uno de los más amplios y avanzados en esta materia en México y en América Latina.

Por otra parte, la necesidad de evidenciar las problemáticas específicas llevó a desarrollar los conceptos en indicadores empíricos. Como advierten los organismos internacionales, los indicadores cuantitativos no pueden ser la única herramienta de supervisión del cumplimiento los derechos sociales, ya que para la efectividad de éstos, y de las señales de progreso cualitativas, es fundamental la posibilidad de acceder a fuentes confiables y seguras de información, factores que son un *talón de Aquiles* para las administraciones públicas de los estados y también del Distrito Federal.

Junto al análisis conceptual y al del sustento constitucional y legislativo de los derechos, también se analizó, en cada uno de los capítulos que integran este apartado, los mecanismos de participación, de transparencia y de rendición de cuentas disponibles; el diseño institucional de las políticas, los programas y servicios sociales y los problemas de accesibilidad, publicidad y pertinencia cultural de esos servicios.

El desarrollo más amplio y núcleo central de este trabajo, fue el análisis de los esfuerzos institucionales desplegados para resolver el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Comprender las reglas de juego dentro del ente gubernamental, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades de los recursos humanos que tienen quienes realizan las tareas definidas.

Por último, se retomó un aspecto fundamental para el avance en el cumplimiento de los derechos sociales: el presupuesto público, que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del gobierno para ejecutar el gasto social y la manera cómo se distribuye, aspecto que será glosado a continuación, como paso previo al análisis de los Derechos al y en el Trabajo, Salud, Educación y Vivienda en el DF en el periodo 2007-2011.

¿Fue progresivo el gasto social en el período 2007 – 20012?

Una de las características de los DESC, en el marco del conjunto de los DH es justamente el de su progresividad, ésta se define en el artículo 2º del PIDESC que señala:

“Cada uno de los Estados Partes del presente Pacto se compromete a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr **progresivamente** [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. (PIDESC, Art. 2, frac. 1).

En consecuencia con lo anterior, tendríamos que preguntarnos si los recursos fueron utilizados al máximo posible, un indicador específico es el gasto público del DF. Sin embargo, hay que tener cuidado en no considerar que éste sea el único recurso aplicable a la progresividad, ni que mucho gasto sea igual a cumplimiento del derecho. Por ejemplo, se pueden destinar recursos al consumo de los adultos mayores, a los estudiantes o a los desempleados, con ellos sin duda que se contribuye a satisfacer algunas de sus necesidades, pero que no son suficientes para el cumplimiento del derecho, porque no bastan para el logro de la vida digna, la calidad de la educación, o la disponibilidad de empleo. A lo más que se puede llegar al analizar el gasto es si éste tiene un carácter progresivo. Dada la complejidad del asunto aludido, en este apartado haremos un ejercicio sobre el gasto público del DF, sólo a manera de indicios de la *progresividad*.

Antes de exponer el análisis señalado, resulta necesario manifestar la toma de distancia del punto de vista que sostiene que la progresividad del gasto social está sólo en función de que se destine mayores recursos a las personas que están en mayor pobreza. Argumento que se ha utilizado, por ejemplo, para deslegitimar el gasto en educación superior, puesto que si bien no se dirige a los más pobres, que son los que menos oportunidades tienen de acceder a este nivel educativo, no se puede ignorar la contribución de este tipo de gasto al desarrollo, y con él, a propiciar condiciones para el cumplimiento de los derechos de todos.

También es necesario aclarar que no se puede atribuir el carácter progresivo o regresivo al gasto público por sí mismo, hay que ubicarlo en el contexto de las fuentes de financiamiento y de la estructura impositiva de la que surge. Por ejemplo un gasto social universalizado, en medio de una estructura impositiva regresiva, tenderá a reproducir la desigualdad en los ingresos de la población, mientras que uno universalizado, pero con una estructura impositiva progresiva tenderá a operar un efecto redistributivo.

El concepto de progresividad del PIDESC tiene que ver con el avance paulatino en el disfrute de los derechos por la sociedad, la óptica desde la cual observamos el gasto público del DF es sólo si en cuanto a su volumen, estructura y evolución contribuye o no al avance paulatino en el cumplimiento de los derechos de la población.

En consecuencia con lo anterior, la perspectiva de los derechos respecto al gasto, y la inversión públicos y su financiamiento, nos permite tomar la debida distancia respecto de aquellas concepciones según las cuales, los grupos que pertenecen a los sectores más desfavorecidos de la sociedad son considerados como **carentes**, definidos negativamente, por el contrario, nuestra perspectiva es considerarlos **sujetos de derecho**.

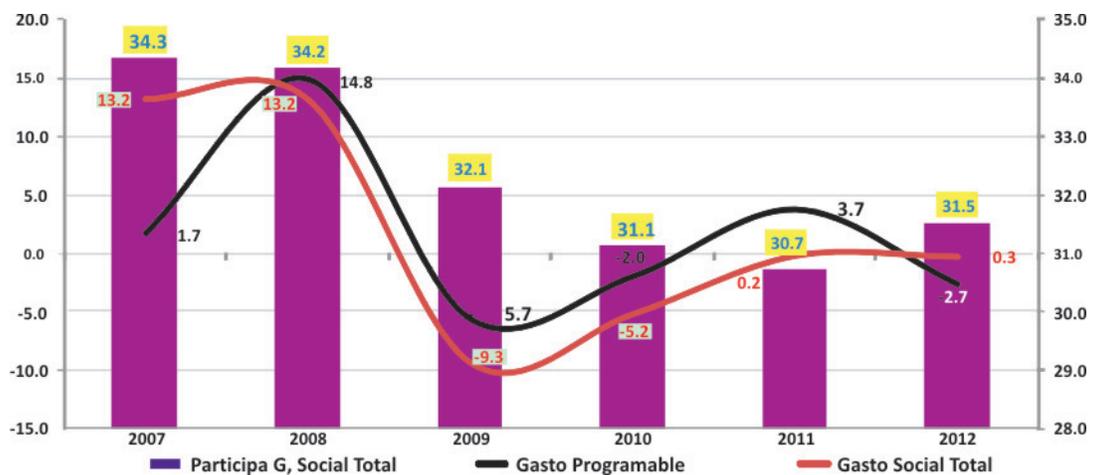
“...el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado... se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.” (Abramovich 2006, p 36).

Esta perspectiva también pretende romper con las dinámicas de la protección y el asistencialismo sociales, en las que los “derechos” son gestionados por otros en nombre del Estado y no ejercidos por quienes los detentan, para dar paso a la participación social en el diseño y la toma de decisiones en las definiciones, orientaciones y ejecuciones del gasto público.

Continuando con la perspectiva anterior, más que obtener recursos monetarios para garantizar paquetes de satisfactores a tal o cual grupo social, lo que se pretende es institucionalizar la participación activa de los sujetos, que sufren las consecuencias de la pobreza, el desempleo, los recortes de la protección social y que son objeto de injusticias, atropellos, etc., y que están en condiciones de desigualdad y exclusión.

Regresando, con esta perspectiva, al análisis del gasto público del DF en el período 2007–2012, es necesario ubicar el contexto en el cual se desempeñó, es decir, considerar la evolución de los recursos reales en el ciclo de crecimiento inicial y la posterior crisis, iniciada en 2008, que repercutió negativamente sobre el conjunto del gasto público del DF, en particular en la caída en los recursos reales, que repercutió negativamente sobre el conjunto del gasto; el gasto programable descendió aún más que el gasto total, el gasto social acompañó en sus movimientos al gasto programable.

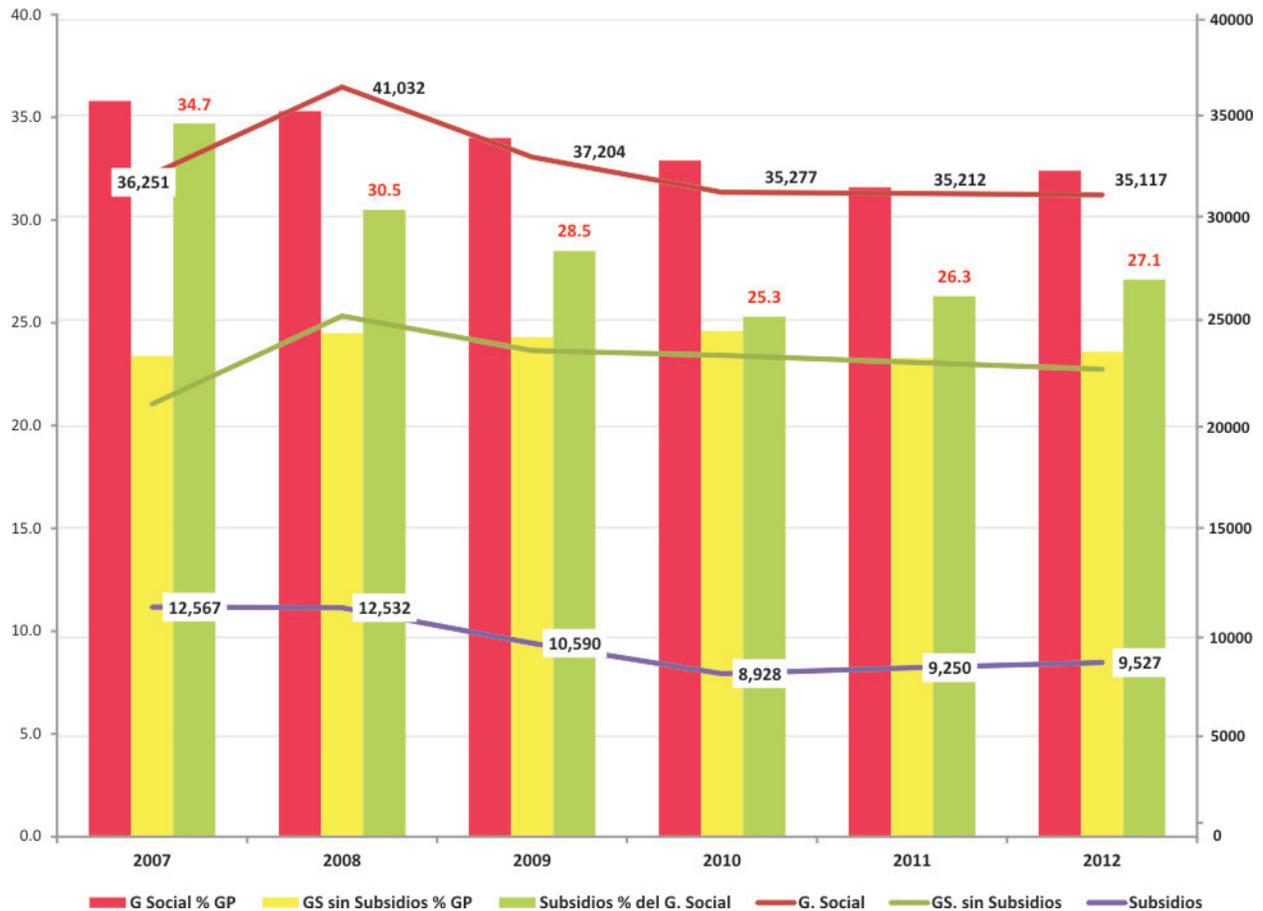
Gasto social DF: Tasas de Crecimiento Real del Gasto Social y G. Programable” 2007-2012



Fuente: Área de estadística del Evalúa DF.

Se podría decir que el gobierno de la ciudad mantuvo la participación del gasto social ante el decremento del conjunto del gasto real. La estrategia utilizada para este propósito fue el uso moderado de algunos recursos provenientes de la deuda pública, la reducción de algunos impuestos como el impuesto a la nómina, el desarrollo de esquemas para facilitar el pago de impuestos y derechos; y sobre todo la reducción de los subsidios sociales (básicamente al transporte público y al agua); a través del incremento moderado de los precios y tarifas públicas. La racionalidad imputable a esta estrategia podría ser la disminución de los impactos de la crisis sobre las finanzas públicas para no dañar el funcionamiento de los programas sociales en curso, la siguiente gráfica y el cuadro en la que se basa presentan esta estrategia con claridad:

DF Gasto Social, GS sin subsidios Sociales" (millones de pesos constantes de 2007)



Fuente: Dirección de Estadística, Evalúa DF.

GDF: gasto programable, gasto social, gasto social sin subsidio y subsidios sociales (millones de pesos constantes de 2007)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto programable (Gp)	101135.8	116131.9	109538.1	107294.3	111254.3	108262.8
Gasto social (Gs)	36250.8	41032.4	37203.9	35277.2	35211.7	35116.9
Gasto social sin subsidios	23683.6	28500.4	26613.9	26349.3	25962.0	25590.4
Subsidios	12567.2	12532.0	10590.0	8927.9	9249.7	9526.5
Gasto social % del Gp	35.8	35.3	34.0	32.9	31.6	32.4
Gs sin Subsidios % del Gp	23.4	24.5	24.3	24.6	23.3	23.6
Subsidios % del Gs	34.7	30.5	28.5	25.3	26.3	27.1

Fuente: Dirección de Estadística, Evalúa DF.

No sería adecuado extraer consecuencias apresuradas de la posible estrategia de preservación de los programas sociales a costa de la reducción en los subsidios sociales, ambos cumplen una función, por ejemplo, el subsidio al transporte público cumple una función de primer orden en la economía de las familias de bajos ingresos, dada la tendencia de los de mayores ingresos a utilizar transporte particular, tienen un efecto redistributivo del ingreso.

De igual forma, para valorar la progresividad del gasto social y sus impactos redistributivos en el ingreso de los hogares, resulta pertinente considerar la **eficiencia institucional** del gasto público. En particular, es importante analizar la instancia o nivel gubernamental que ejerció este gasto social, medir sus magnitudes, la composición del mismo así como la evolución y comportamiento que ha tenido el gasto público en un período determinado con el objeto de estar en condiciones de valorar **la forma** en que se asignan los recursos sociales (**si es o no equitativa y eficiente**), **los motivos y prioridades** que explican la intervención del Estado en los diferentes campos de acción social y los cursos de acción de las políticas públicas que se han utilizado para corregir sus posibles defectos.

GDF: Gasto Social Total por Nivel de Gobierno (Millones de pesos constantes de 2007)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sector Central	6,857.3	8,581.4	8,346.6	7,546.8	7,148.9	7,136.9
Organismos públicos	11,540.8	14,585.4	13,813.1	14,400.1	14,723.3	14,509.6
Delegaciones	5,285.4	5,333.6	4,454.2	4,402.4	4,089.8	3,943.8
Subsidios	12,567.2	12,532.0	10,590.0	8,927.9	9,249.8	9,526.5
Total Gasto Social	36,250.8	41,032.4	37,203.9	35,277.2	35,211.7	35,116.9

Nota: De 2007 a 2010 gasto ejercido con base en Cuentas Públicas del GDF: 2011 y 2012 con decreto de presupuesto base en presupuesto aprobado.

Fuente: Dirección de Estadísticas Evalúa DF.

En el período que analizamos se observa que el sector central contrajo ligeramente su gasto social, que los organismos públicos lo expandieron y que las delegaciones, junto con los subsidios experimentaron las principales disminuciones. Leído de otra manera, el período de gobierno 2007–2012, mantuvo los programas de transferencias creados en la administración anterior, les añadió otros programas de transferencias, como el programa del seguro del desempleo y el de becas a los estudiantes de escuelas públicas de educación media superior (Prepa Sí).

Así pues, durante este periodo, que no fue propicio para el gasto público, se protegieron los niveles de gasto social, cuidando sobre todo sus efectos políticos, se diseñaron esquemas de compensación contra los impactos de la crisis y las reducciones provenientes de los recursos fiscales de origen federal, se mantuvo en condiciones adversas lo alcanzado, pero no se logró consolidar una estrategia de ampliación en las estructuras de financiamiento para avanzar en la progresividad de los recursos destinados a garantizar el cumplimiento de los derechos sociales.

Capítulo II

Los derechos sociales en el Distrito Federal

II 1 El derecho al y en el trabajo



Introducción¹

Los criterios de orientación de las políticas laborales del Distrito Federal se derivan tanto de la legislación nacional como de los derechos reconocidos universalmente en los pactos internacionales en la materia, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y, Organización Internacional del Trabajo (OIT), operativizados a partir de los criterios generales y estándares internacionales. Así, el derecho al trabajo se fundamenta en el Art. 6 del PIDESC, que establece:

“toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita, libremente escogida o aceptada”.

Del mismo modo, las políticas se orientan por la categoría de *trabajo decente* de la OIT, que a grandes rasgos hace referencia a una remuneración justa, garantía de seguridad en el empleo, seguridad y protección social (sistemas de salud y pensional), libertad para organizarse (sindicatos), e igualdad de oportunidades (población vulnerable) y de trato para mujeres y hombres (no discriminación por género).

Los criterios generales del derecho al trabajo parten de un concepto general, **que debe ser digno**, es decir, que respete todos los derechos fundamentales de la persona y todos los derechos de los trabajadores en términos de seguridad y remuneración, siendo estos:

- ✓ **Disponibilidad.** Existencia de servicios especializados para asistir y apoyar a las personas en la identificación y obtención de empleos
- ✓ **Accesibilidad.** Existencia de un mercado de trabajo abierto a todas las personas
- ✓ **No discriminación** en el acceso y la conservación del empleo
- ✓ **Accesibilidad física**
- ✓ **Derecho** a buscar y obtener información sobre los medios de obtener empleo
- ✓ **Aceptabilidad y calidad.** Condiciones favorables y justas de trabajo, especialmente en lo relativo a las condiciones de seguridad, el derecho a formar sindicatos y a elegir y aceptar libremente el empleo.

¹ La base fundamental de este capítulo fue la “Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal” coordinada por Saúl Escobar Toledo, con la participación de: José Alberto García Ponce, José Antonio Mejía Barreto y Cecilia Talamante Díaz. La actualización de la información, los aspectos añadidos y los juicios que se realizan son responsabilidad de los coordinadores del presente volumen.

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) asume como su carácter distintivo la procura del desarrollo social, orientado al cumplimiento de los derechos sociales de la población. En consecuencia uno de los objetivos específicos del *Programa General de Desarrollo Social del Distrito Federal (PGDSDF)*, es el cumplimiento del derecho a trabajo, por medio de:

“Recuperar la centralidad del mundo del trabajo mediante políticas activas de promoción del empleo de calidad y bien remunerado, garantizar la vigencia de los derechos laborales en la ciudad, institucionalizar el seguro de desempleo y promover el desarrollo de una fuerte economía popular, social y solidaria... (PGDSDF, 2007-2012; p. 21)

Lo anterior, retoma lo expuesto en el PGDS del DF 2007-2012 que asume como una de sus principales líneas de política:

“...la revalorización del trabajo y el exacto cumplimiento de los derechos humanos laborales, en el marco de una política laboral integral que reactive el crecimiento y desarrollo económico y el fomento del empleo digno y bien remunerado.”. (PGDSDF 2007-2012)

II.1.1 Las instituciones para la garantía del derecho al trabajo en el Distrito Federal

Como sabemos, la materia laboral se rige por una ley de carácter federal que, por su misma naturaleza, limita las atribuciones de las legislaturas locales, no obstante, la propia legislación reconoce a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) funciones de importancia, entre ellas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 122, Fracción V, inciso 1) Prerrogativas a la asamblea del DF: expedir normas de fomento económico y protección al empleo en los marcos de su competencia.
- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ratifica lo planteado en sus artículos 13 y 42. Fracción XVI.

En el uso de estas atribuciones en el DF se han expedido las siguientes leyes:

a) Normatividad laboral relacionada con el **derecho al trabajo**

- Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal (2008)
- Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal (2006)
- Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal
- Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal
- Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

b) Legislación sobre temas de **derechos humanos y grupos vulnerables** que refieren **derechos laborales**

- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal
- Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y hombres en el Distrito Federal
- Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal
- Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal
- Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal

Con base en esta legislación se han desarrollado diversos programas de fomento al empleo y protección al trabajo, entre ellos se encuentran:

- a) Programas de fomento al empleo
 - Programa Capacitación e Impulso a la Economía Social (Capacites)
 - Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo
 - Programa Capacitación y Modernización (CyMo)
 - Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa;
 - Centros de Integración de Atención a jóvenes Desempleados (Comunas)

- b) Programas de protección al trabajo
 - Programa Seguro de Desempleo
 - Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal
 - Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras
 - Procuraduría de Defensa del Trabajo

En síntesis, en el DF existe una institucionalidad para el fomento del empleo y la protección del trabajo, el asunto de fondo es analizar qué tanto el desempeño de estas instituciones garantiza los derechos laborales. Para ello analizaremos primero el contexto internacional y el de la ciudad.

II.1.2 El contexto del trabajo

Para valorar adecuadamente el cumplimiento de los derechos al y en el trabajo en la política social del gobierno del DF requiere de presentar el contexto del mundo del trabajo, en el cual se desempeña la política laboral del DF. de lo contrario se incurriría en el error de hacer una valoración abstracta del derecho.

Problemas como la precarización del empleo, la agudización de sus efectos en las mujeres y los jóvenes, entre otros, no son privativos de la ciudad de México, son tendencias internacionales, lo cual no exime al GDF de la responsabilidad de hacerles frente, ni justifica los logros obtenidos, por lo contrario, el contexto internacional marca el tipo de problemas que deben de ser enfrentados a nivel local y es el referente para demostrar la validez o no de las estrategias adoptadas. El presente informe trata de captar la especificidad de las políticas locales.

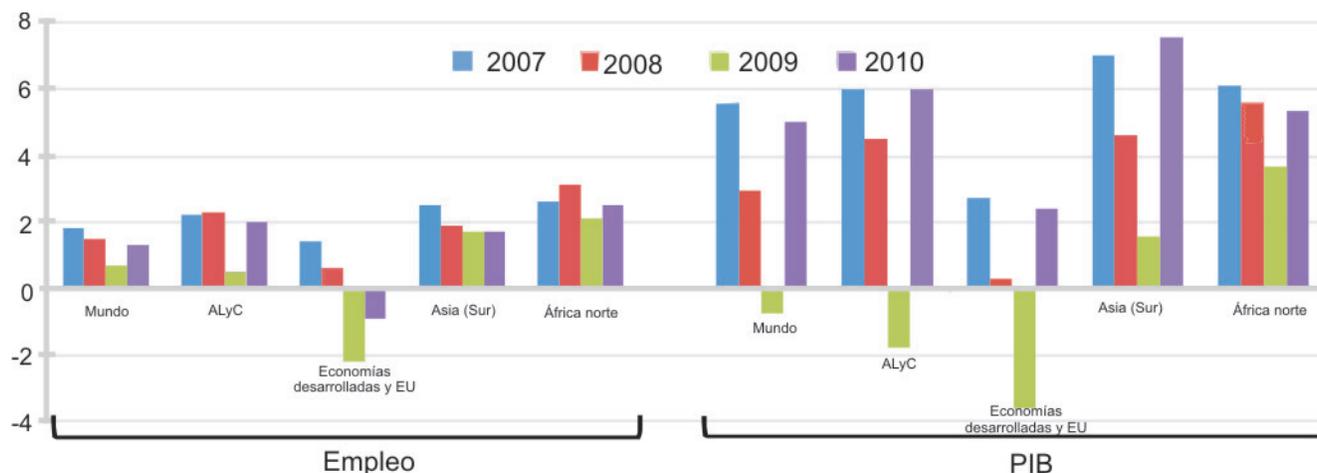
Presentaremos las tendencias del empleo en el mundo, así como algunos rasgos de las principales políticas laborales que se intentan en algunos países, enseguida haremos lo correspondiente a América Latina, en los dos aspectos señalados. Finalmente presentaremos los aspectos específicos del DF.

II.1.2.1 Panorama del empleo en el mundo

El panorama actual del mercado laboral, en el mundo, se caracteriza por un fuerte tránsito hacia los mercados de trabajo flexibles, debido a la tendencia a reducir los costos laborales con el fin de mantener la competitividad de las empresas e incrementar continuamente su productividad. Se han generalizado diversas medidas, tales como: trabajo a tiempo parcial, contratos temporales, contratación por terceros (*tercerización* u *outsourcing*), empleo por cuenta propia, contrato de trabajadores independientes sin las prestaciones y protección legales. Lo anterior ha llevado a la precarización del trabajo, que ocasiona inseguridad económica y deterioro en la calidad y nivel de vida de los trabajadores. Esta tendencia no es exclusiva de los países en desarrollo -aunque en proporciones diferentes- también se está presentando en Europa y Estados Unidos.

Se percibe la tendencia a que la recuperación del empleo se rezague respecto de la recuperación económica, es decir, los incrementos en el Producto Interno Bruto (PIB) no generan incrementos proporcionales en el empleo. Las proyecciones para 2011 muestran un nuevo aumento de la brecha entre la recuperación macroeconómica y el restablecimiento de los niveles de desempleo previos a la crisis.

Tasa de variación del empleo vs tasa de variación del PIB, mundo y regiones seleccionadas (%)



Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo 2011, OIT. Las cifras correspondientes a 2010 son estimaciones preliminares. Elaboración propia.

Tras la crisis económica presentada a mediados de 2008, la tendencia a la baja en la tasa del desempleo se revirtió; sin embargo, entre las regiones seleccionadas se continuó presentando amplias brechas (ver Gráfica 7), así bien, África del norte y América Latina y el Caribe (ALyC) se mantienen por encima del promedio de la tasa mundial de desempleo.

Los estragos de la crisis de 2008 afectaron con más fuerza el nivel de empleo de las economías desarrolladas y la EU.

Algunos informes de la ONU² resumen el nuevo modelo laboral a partir de diez características principales, a saber:

- 1. Crecimiento sin empleo.** La economía crece sin que se generen puestos de trabajo, o bien, el número de puestos creados ha ido en disminución.
- 2. Desempleo, pobreza y desigualdad.** La pobreza está asociada al desempleo, especialmente al desempleo crónico, ya que entraña una pérdida gradual de las redes de apoyo y una pérdida de energía y voluntad, a esto debe agregarse el aumento de la desigualdad en los ingresos. En el Tabla 5 es posible apreciar el porcentaje de trabajadores que pese a percibir ingresos, estos no son suficientes para superar la línea de la pobreza de 1.25 y 2 dólares diarios:

² Cf. Informe sobre la situación social en el mundo: el imperativo del empleo, OIT. Julio de 2007.

Trabajadores bajo la línea de pobreza; mundo y ALyC (millones de personas)

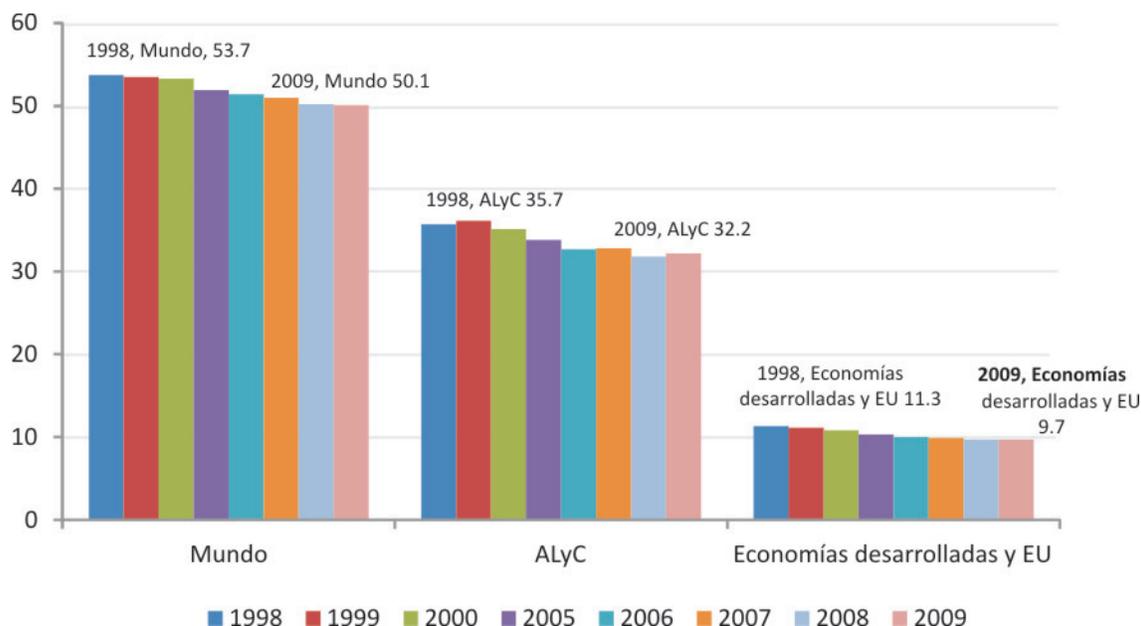
Año	Mundo		América latina y el Caribe	
	1.25 USD	2.00 USD	1.25 USD	2.00 USD
1999	33.9	54.3	13	27.3
2003	28.4	48.6	12.8	26
* 2008	21.1	39.6	6.6	15.3
* 2009	20.7	39.1	6.9	15.9

(%) Los datos representan el número de personas (millones). La tabla esta en proporción del total del empleo (porcentaje). *Las cifras correspondientes a 2008 y 2009 son estimaciones preliminares. Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo 2011, OIT. Elaboración propia.

3. **Deslocalización, contratación externa (outsourcing).** La globalización ha implicado mayor desplazamiento de personas, pero al mismo tiempo migración de puestos. Se ha extendido cada vez más la práctica de las corporaciones de los países desarrollados de transferir puestos de trabajo a países de ingresos más bajos con excedentes de mano de obra, haciendo a los trabajadores más susceptibles a aceptar condiciones laborales adversas (bajas remuneraciones o pérdida de beneficios).
4. **Inseguridad, precariedad, informalidad y aumento de la jornada laboral.** Se ha generalizado el uso de mano de obra flexible y a tiempo parcial. En muchas partes del mundo se dio el desplazamiento hacia el trabajo informal. Se han difundido los contratos a corto plazo, que otorgan pocos derechos y escasa permanencia en el empleo. El aumento de la jornada parcial, en particular entre jóvenes que estudian y entre las personas adultas mayores que permanecen en el mercado de trabajo. El indicador de *Empleo vulnerable* considera los déficits que se presentan en los elementos del principio de *trabajo decente*, tales como seguridad social adecuada y mecanismos efectivos de diálogo social. El empleo vulnerable se caracteriza por salarios inadecuados, baja productividad y condiciones precarias de trabajo que incumplen los derechos fundamentales de los trabajadores, el crecimiento del sector informal incrementa el número de personas que trabajan bajo condiciones vulnerables.

A escala mundial, 50.6% de los trabajadores empleados se desempeñaban en algún empleo vulnerable en 2007, frente a 31.1 y 9.8% de ALyC y de las economías desarrolladas y la UE, respectivamente.

Trabajadores en empleo vulnerable; mundo y regiones seleccionadas (%)



Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo 2011, OIT. Elaboración propia.

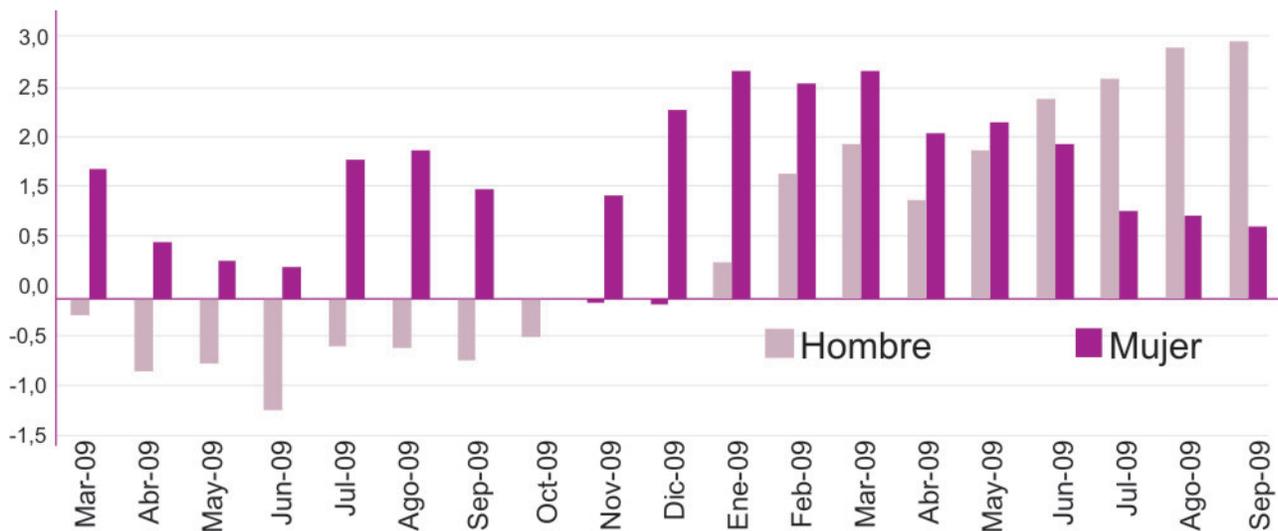
5. **El trabajo en el sector de los servicios.**³ Las condiciones inseguras y precarias en el mercado laboral, han sido impulsadas por el crecimiento del sector de los servicios, en el que muchos puestos de trabajo tienen remuneraciones bajas y son precarios, y no están cubiertos por mecanismos oficiales de protección social.

6. **Trabajo de las mujeres.**⁴ Los cambios en el modelo laboral han propiciado que la feminización de la mano de obra se caracterice no sólo porque más puestos de trabajo están ahora en manos de mujeres -en parte, debido a la difusión de formas de trabajo más flexible- sino también porque esta participación está asociada al aumento de la precariedad de los puestos de trabajo. Independiente de la crisis económica mundial de 2008, las mujeres continúan en desventaja en el mercado laboral en el mundo, en las regiones donde usualmente enfrentan fuertes barreras de ingreso, los incrementos en las tasas de desempleo femenino excedieron al masculino entre 2008 y 2009. Las brechas más amplias de desempleo entre sexos continuaron ocurriendo en el Medio Oriente y África del norte. La ocupación femenina se acompaña del deterioro en los términos y las condiciones del empleo, tienden a concentrar su participación en el sector de servicios.

³ En 2006, la participación del sector de los servicios en el empleo mundial total llegó a 40%, sobrepasando, por primera vez, a la agricultura. (Cf. ONU, 2007).

⁴ A pesar de ello, las diferencias de participación entre los sexos siguen siendo importantes pues en 2006, 49% de las mujeres estaban empleadas, en comparación con 74% de los hombres. (Cf. ONU, 2007).

Empleo total por sexo (%)
Variación porcentual en relación al mismo período del año anterior



Fuente: OIT. Elaboración propia.

7. **Migración.** La migración por razones laborales se da fundamentalmente del sur al norte y de los países más pobres a los más desarrollados, se realiza frecuentemente de manera ilegal, según el país receptor, por ello, la contratación de este tipo de trabajadores favorece los bajos salarios, la subcontratación y la precariedad e inseguridad en el empleo.
8. **El empleo en niños, niñas y jóvenes.** Según datos del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF; por sus siglas en inglés), existen en el mundo aproximadamente 218 millones de niños y niñas mayores de cinco años de edad que trabajan en el planeta. De ellos, 126 millones, 300 mil laboran por bajos salarios, sin protección, y en ocasiones en trabajos de alto riesgo, a esto se agrega que deben soportar las peores condiciones (trabajar durante más horas que las estipuladas en la ley, remuneraciones menores, entre otras⁵). La agricultura es el sector en el que más se concentra el trabajo infantil. Por otro lado, las personas jóvenes, aunque sólo representan la quinta parte de la población mundial, constituyen casi la mitad de la fuerza de trabajo desempleada del mundo.
9. **Salud y seguridad social.** En muchas partes del mundo el cuidado de la salud pública, considerado como un derecho universal, de forma gratuita o con acceso subvencionado, está desapareciendo. Una proporción creciente de los trabajadores no está cubierta por la seguridad, en caso de enfermedad; más personas hacen frente a ella con costos en constante aumento. Por otra parte, los gobiernos promovieron -hasta hace poco- los esquemas de administración privados de cuentas de ahorro individualizadas en los sistemas de pensiones y en los gastos de atención médica, pero también en renglones como el seguro de desempleo. Por la experiencia de países como Chile, ahora se puede advertir que las formas de protección social de cuentas de ahorro individualizadas no benefician a los grupos más inseguros y más pobres.
10. **Baja representación sindical.** Los sindicatos han perdido fuerza y representatividad, lo que se refleja, por ejemplo, en la disminución de las tasas de afiliación.

⁵ UNICEF. Resolution 56/138, The rights of the child, 19 Dec. 2001 15 February 2002. <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/56/138&Lang=E>

II.1.3 El fomento al empleo en la experiencia internacional

El objetivo central de las políticas de desarrollo capitalista, en la actualidad, es la **productividad**, lo que se ha traducido en la búsqueda de reducción de los costos laborales, desencadenando la precarización de las condiciones de trabajo. Por su parte, los Estados han tratado de compensar los efectos de la globalización con medidas que pretenden proteger el empleo y contener el desempleo, algunas de éstas provienen del *Estado de Bienestar*, como el **seguro de desempleo**, mientras que otras se han adaptado a las nuevas condiciones del mercado laboral y la seguridad social.

El seguro de desempleo es considerado una **política pasiva**,⁶ protege a los trabajadores contra los peores efectos del desempleo y les permite disminuir parcialmente la pérdida de ingreso producida en el período de cese. Estos sistemas se han visto afectados no sólo por el creciente aumento de desempleados sino también por la decisión de los gobiernos de mantener un reducido déficit fiscal, lo que se traduce en la reducción de los gastos sociales. Se han incrementado los requisitos para el acceso a esta prestación, lo que ha ocasionado un alto grado de selectividad de la población beneficiada.

El derecho a un beneficio de desempleo deja de ser un derecho social de carácter universal, según el cual bastaría haber sido despedido o no haber sido contratado en una plaza de trabajo formal y a tiempo completo, y se ha convertido en una opción selectiva para un grupo más reducido de trabajadores desempleados (Escobar, 2010; p. 38).

En paralelo, los gobiernos se han ocupado de la promoción de políticas activas, con las que se espera influir en el empleo mediante incentivos económicos y fiscales, creación directa de empleos, capacitación e intermediación en el mercado laboral; entre ellas:

1. El empleo subsidiado. Es un apoyo financiero o fiscal a los empleadores por los puestos de trabajo adicionales que crean o para que mantengan la plantilla laboral sin recortes. La mayoría van dirigidas a grupos específicos, como las personas desempleadas durante largo tiempo, las de menor calificación, los trabajadores con salarios bajos, los jóvenes, las personas de edad y con discapacidades, apaciguando de esta manera la exclusión laboral y el impacto social negativo. Representa una gran proporción del gasto en programas activos del mercado laboral en muchos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
2. Fondos sociales. Se promovieron, como medio eficaz, para generar empleo en los países en desarrollo, pero ahora estos fondos se han desplazado a los planes de desarrollo del capital humano.
3. Microcrédito. En varios estudios se ha demostrado la capacidad en la creación de puestos de trabajo, capacitación y reducción de la vulnerabilidad de las mujeres. No sólo ayuda a los pobres a incrementar sus ingresos sino que también contribuye a la distribución de los beneficios del crecimiento económico
4. Alimentos por trabajo. Son medidas directas, diseñadas para fomentar el empleo y satisfacer necesidades de emergencia. Sin embargo, no son las más apropiadas para promover el trabajo decente y con frecuencia carecen de sensibilidad de género.
5. Obras públicas. Se han convertido en un importante instrumento que permite la creación inmediata de empleos y para un corto plazo, en situaciones de desempleo o subempleo elevado o crónico, así como reducir al mínimo el déficit de consumo en momentos de crisis, como la hambruna o la sequía.

⁶ Estas políticas tratan de brindar apoyo al trabajador desempleado. Los instrumentos más conocidos son: subsidios al desempleo, esquemas de retiro anticipado, fondos individuales de compensación por desempleo, entre otros.

II.1.4 Panorama del empleo en América Latina y México

En Latinoamérica, debido a la implantación de las políticas derivadas del *Consenso de Washington*, la política laboral promovió la flexibilización y la desregulación:

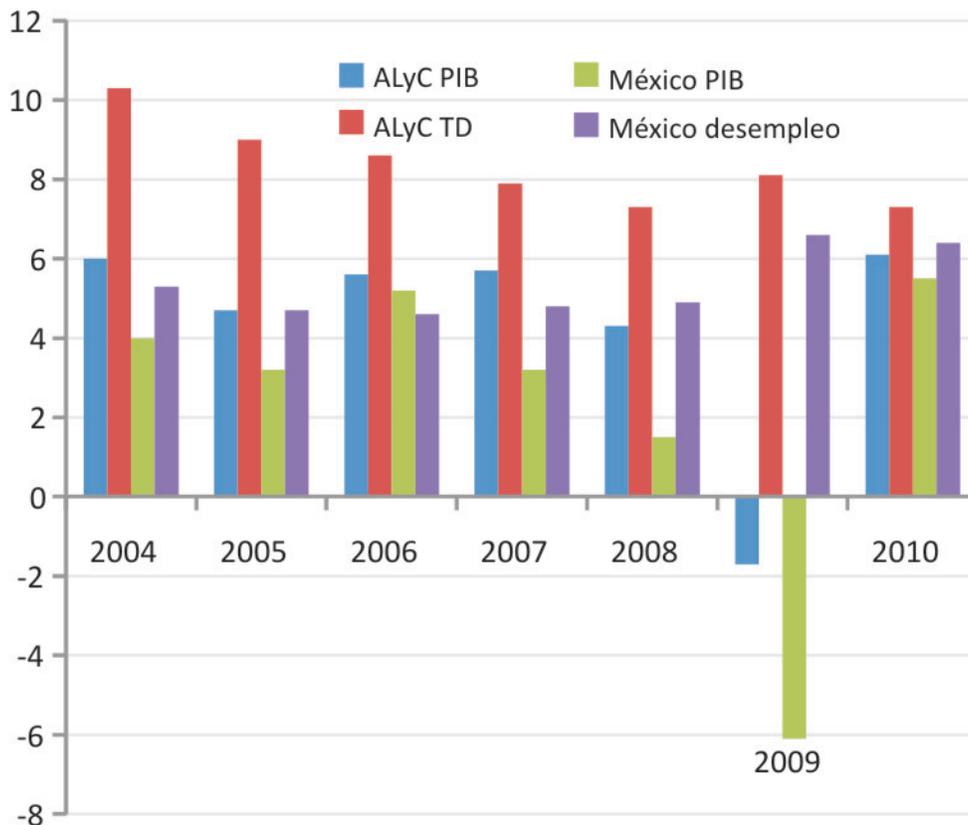
“La desregulación del mercado laboral, impulsada por la propuesta neoliberal repercutió sobre las condiciones de contratación y de seguridad social. Las reformas al régimen laboral en las diferentes economías de América Latina han provocado un aumento en el número de trabajadores asalariados que no tienen contrato de trabajo y que no están cubiertos por un sistema de seguridad social” (Escobar, 2010; p. 23).

“...el principal problema en materia (de) empleo en la región latinoamericana, en términos cuantitativos, ha sido y continúa siendo, el subempleo y no el desempleo” (Tokman, 2004; p. 132).

La flexibilización impactó negativamente en el mercado laboral favoreciendo la creación de empleos de mala calidad, ya sea por su inestabilidad, sus bajas remuneraciones, su desprotección social o sus condiciones de trabajo inadecuadas. A partir de la caracterización, la situación laboral en el mundo, hecha por la ONU, se describen algunos rasgos (Escobar) para la región, y en particular para México:

- 1. El crecimiento económico ha sido bajo en los últimos años.** Sumado al fenómeno del crecimiento sin empleo, se encuentra un crecimiento poco dinámico que ha hecho que la creación de nuevas plazas de trabajo se haya rezagado notablemente, los indicadores de corto plazo del mercado de trabajo muestran una tendencia a la baja en muchos países de ALyC.

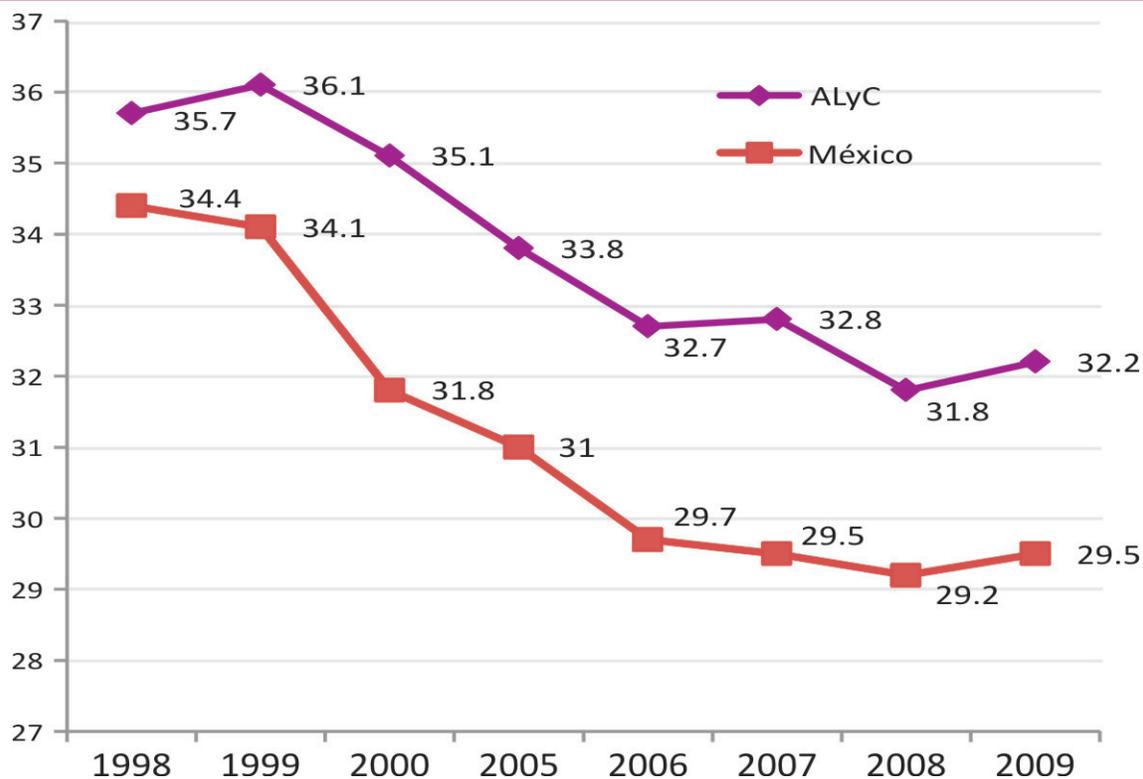
Tasas de variación del PIB y de Desempleo, ALyC y México (%)



Fuente: OIT y CEPAL. Elaboración propia.

2. La flexibilidad laboral se ha impuesto desde los años ochenta. Si bien parece haber una ligera disminución en los últimos años, ha proliferado la subcontratación (u *outsourcing*), los contratos individuales y los de protección. Se han flexibilizado los contratos colectivos haciendo más inseguros los empleos y adoptando la polivalencia.

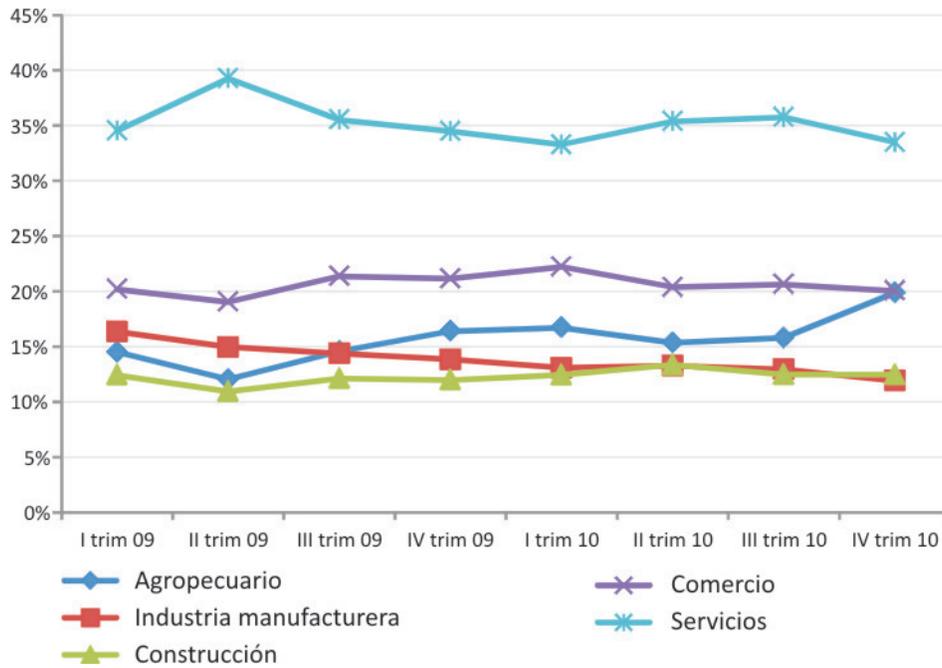
Trabajadores en empleo vulnerable, América Latina y México (%)



Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo 2011, OIT. Elaboración propia.

3. La mayoría de la fuerza de trabajo se ubica en el sector servicios, en empresas pequeñas y medianas de baja productividad, y en la economía informal. Esta última absorbe una parte considerable de la fuerza de trabajo ocupada. Seis de cada diez nuevos empleos generados en los años 90 fueron informales y similar proporción se registra en materia de empleos sin protección; 88 de cada 100 fueron del sector de servicios.

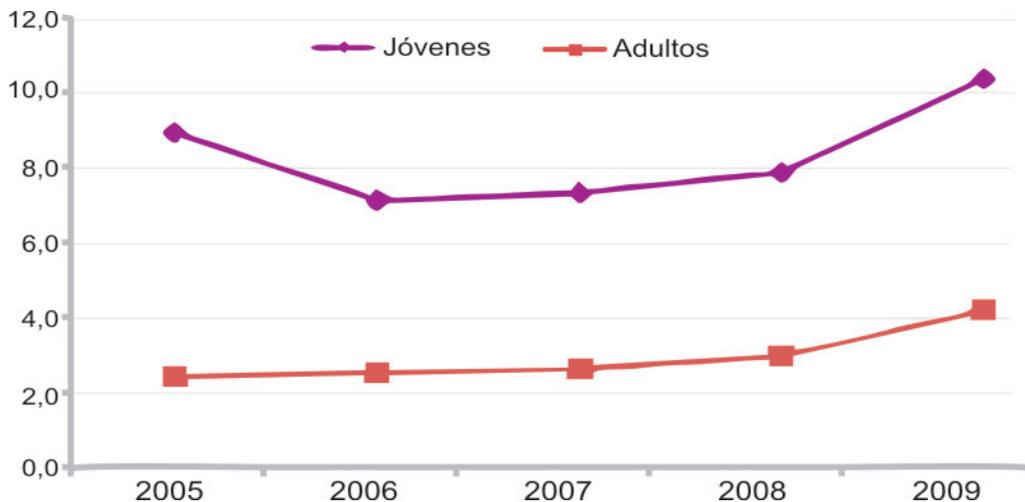
Población subocupada según sector de actividad económica en México (%)



Fuente: ENOE. Elaboración propia.

4. **Las mujeres se han incorporado al mercado laboral cada vez más.** Sin embargo, al ubicarse principalmente en el sector de servicios, en la economía informal, y en la industria maquiladora, sus condiciones son cada vez más precarias. Las mujeres que trabajan en el sector formal de la economía, sufren continuamente discriminación, diferencias salariales con respecto a los hombres, y diversas agresiones más a su dignidad.
5. **Desempleo en la población joven.** En AL uno de los peores problemas es el desempleo en la población joven, lo cual ha propiciado la extensión de la ocupación informal y la migración. Existe trabajo infantil, que generalmente aumenta en momentos de crisis con el fin de mejorar o, por lo menos, mantener estables los ingresos de la familia. Según Escobar, el trabajo infantil no ha representado una preocupación central en las políticas públicas. La juventud ha resentido en mayor medida la falta de creación de empleos.

Población desempleada por edad, en México (%)



Fuente: OIT. Elaboración propia a partir de información de la OIT, 2010.

6. **Detrimento de la salud en el trabajo en los últimos años.** La atención a la salud de los trabajadores y sus familias por parte de las instituciones públicas es cada vez más deficiente. A ello ha contribuido la reducción del gasto en este rubro, producto, a su vez, de las políticas neoliberales de ajuste y privatización de los servicios públicos, y de la proliferación de contratos individuales y subcontratos que hace más difícil la vigilancia y la actuación de las autoridades.
7. **El cambio del modelo de pensiones del sistema solidario y público a un sistema individualizado y privado,** ha puesto en riesgo el acceso de las y los trabajadores a una pensión digna. El sistema de capitalización individual que predomina en varios países de AL hace depender el monto de la pensión de lo que la persona asegurada acumule en su vida laboral, entrando en la determinación de la pensión un conjunto de variables sobre las que no incide: estabilidad en el mercado laboral, poder adquisitivo de los salarios, tasa de interés, cobro de comisiones, etc. Salvo en México, en AL se ha detenido la implantación de regímenes de capitalización individual.
8. **Falta de representatividad de las organizaciones de trabajadores.** En México no sólo han caído las tasas de sindicalización, además, hay una falta de representatividad de las organizaciones de los trabajadores, pues en muchos casos se trata de “sindicatos fantasma” o de ficción.⁷ La inmensa mayoría los trabajadores mexicanos, pese a contar con un empleo estable, carecen de voz y capacidad de negociación colectiva frente a los empleadores.

II.1.5 Las políticas de fomento al empleo en América Latina

En AL, en los años sesenta se entendía por política de empleo al conjunto de medidas adoptadas con el fin de elevar el ritmo de absorción de mano de obra en la economía. Existía la creencia que mediante el crecimiento económico se lograría reducir paulatinamente las tasas de desempleo. Sin embargo, desde la década de los ochenta, cuando inició la fase de inestabilidad y débil crecimiento, se hizo evidente que tal visión resultó insuficiente y equivocada. El lento crecimiento del empleo y la generalización del trabajo de baja calidad propiciaron el incremento acelerado de la ocupación informal, dada la magnitud alcanzada por este tipo de ocupación, no se puede esperar en un plazo razonable una tasa de desempleo baja o cercana a cero (Cf. *Tokman*, 2004; p. 14).

Con la excepción de algunos países, el desempleo no ha llegado a niveles de dos dígitos, esto no responde a un crecimiento adecuado del empleo sino a la creciente informalidad, *tercerización* y desprotección de la estructura del empleo, lo que ha contribuido a ocultar la insuficiente generación de empleos productivos. Por ello, muchos de los nuevos puestos de trabajo son de productividad e ingresos bajos, alta inestabilidad y escasa o nula protección. Esta tendencia, si bien ya existía, se ha acentuado. Tras este escenario, los modelos de asistencia basados exclusivamente en prestaciones económicas y transferencias demostraron ser insuficientes.

El panorama de las políticas laborales en AL es sombrío, se destina una baja proporción de recursos tanto a las políticas activas como a las pasivas, casi siete veces menos que en la UE y seis veces menos que el promedio de países de la OCDE. Por ejemplo, en 1996 la UE destinó, en total, para políticas activas y pasivas 3.35% del PIB y la OCDE 2.8%, que contrasta con las cifras de la región: en 2000, en Argentina se asignó 0.27%, en Brasil 0.46% y en Chile 0.32%. (*Tokman*, 2004; p. 158)

En la medida en que el empleo se ha deteriorado, el seguro de desempleo ha demandado más recursos, ante su escasez ha tendido a ser más selectivo con la población que atiende. Únicamente en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, se encuentran sistemas de financiamiento tripartitos cuyos beneficios varían entre tres y 12 meses. En estos seis países, según la OIT, los seguros del desempleo son restrictivos. Sus características principales son:⁸

⁷ Es decir, sindicatos registrados legalmente pero que han afiliado a los trabajadores sin su consentimiento.

⁸ Citado por Escobar, 2010; p. 63.

1. En todos los casos son sistemas contributivos con significativas variaciones en los porcentajes de aportación de empleado, empleador, y gobierno
2. Cubre a los trabajadores con contrato, no hay esquemas para los no asalariados, con excepción de Chile
3. Es obligatorio para los trabajadores por contrato
4. Los requisitos varían pero generalmente se requiere haber trabajado en un empleo con contrato y haber contribuido al seguro de desempleo
5. La duración es de cinco y 12 meses
6. Los recursos que recibe varían entre 40 y 80% de los salarios

En realidad, según la OIT, en AL la mayoría de los países “funcionan con planes de compensación por finalización del trabajo”, que prevén la entrega de una única suma como indemnización “para ayudar a salir de apuros a los trabajadores desempleados mientras dura su situación de desempleo”. Las políticas activas de fomento al empleo que promueven la capacitación de la fuerza de trabajo y la vinculación entre los agentes del mercado laboral, han recibido mayor atención y recursos en los últimos años porque tratan de adaptar al trabajador a la demanda de empleo (además, son menos costosas y más flexibles ante el mercado laboral que las políticas pasivas), mientras que las que buscan crear empleos tienen diversos problemas, el más importante es que se dificultan cuando el desempleo crece debido a la recesión económica.

En las políticas laborales activas, la capacitación es actualmente uno de los instrumentos mejor evaluados por los gobiernos y los empleadores. Mediante ella, el trabajador adquiere mayores competencias y se torna más necesario, aporta más valor a la empresa y tiene, por lo tanto, mayor probabilidad de conservar su puesto de trabajo, sin embargo, el empleo no depende sólo de mayores capacidades laborales, sino también de inversión productiva, es necesario aclararlo porque al concebirse a la capacitación como variable suficiente para crear empleos, termina culpándose del desempleo al desempleado.

Mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se ha propiciado la creación de empleos productivos en empresas de alta tecnología, sobre todo en el sector automotriz y otros bienes de exportación, pero sus efectos sobre el conjunto de la economía y de la estructura laboral han sido muy débiles, más bien ha propiciado el desarrollo de la industria maquiladora que utiliza mano de obra de baja calificación, con condiciones muy severas para los empleados, sin estabilidad ni seguridad laboral.

En el país se ha puesto mayor énfasis en la capacitación y los servicios de intermediación laboral, el gobierno federal ha desarrollado programas⁹ de políticas activas de trabajo bajo el paraguas del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), implementado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

En el ámbito nacional no existe un seguro de desempleo como tal, además de la indemnización por el cese de la relación laboral que existe en la mayoría de los países latinoamericanos, existen otros instrumentos: seguro por cesantía en edad avanzada que sólo puede devengarse hasta los 60 años, los retiros de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, y el Saebe o Programa Empleo Formal,¹⁰ que existe desde 2002.

⁹ El programa se ejecuta a través de ocho subprogramas: Portal del Empleo; Vinculación Presencial; Empleo Formal hoy, Saebe; Bécate; Movilidad Laboral Interna; Repatriados Trabajando; Fomento al Autoempleo; y, Fomento al Autoempleo 2G.

¹⁰ Consiste en dos pagos mensuales y está destinado a ayudar al trabajador a que encuentre trabajo, y solventa los gastos mínimos para ello.

II.1.6 Los derechos laborales en el Distrito Federal

II.1.6.1 El panorama laboral. Las especificidades del DF

Como hemos visto, el trabajo se ha deteriorado en todo el orbe, en México, por las características del modelo elegido por los intereses que han detentado el poder del gobierno, los resultados han sido aún más adversos que en países similares; este cambio ha impactado particularmente al DF toda vez que la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) era el eje dinamizador de la producción nacional durante la época de la industrialización.

Contemporáneamente muchos países experimentan políticas para la superación de las consecuencias de la pérdida de la centralidad del trabajo, en esto hay un rezago en el país, frente a lo cual el DF puede y debe tomar el papel de liderazgo en la búsqueda de nuevas alternativas para garantizar el derecho al trabajo.

Los principales impactos sobre la ciudad de México, como correlato de las reorientaciones del modelo económico a nivel nacional son:

- Desplazamiento del eje de la producción nacional hacia el norte del país con la consecuente caída de la participación del DF en el producto nacional, sólo entre 2003 y 2007 la contribución del DF al PIB cayó en un punto porcentual, de 18.5 a 17.5, según datos del Inegi. Con un ritmo de crecimiento menor a la media nacional.
- Transformación acelerada de la estructura productiva de la ciudad. Hasta principios de los años 80, la ZMCM jugó un papel central en la dinamización de la economía mexicana dado que la industria era el motor principal. Aunque la deslocalización de la industria venía de tiempo atrás, es en esos años que sufrió una caída de la que ya no se recuperará. Así, entre 1980 y 1998, la participación de la industria en el PIB de ciudad de México cayó de 47%, en 1980, a 29% en 1998.¹¹
- El nuevo papel en la economía de la ciudad de México ya no se basa en la concentración de la producción manufacturera, sino en la centralización de las funciones de gestión, administración y control corporativo de las empresas, que la relacionan con la inserción, cada vez más profunda de México, en el mercado mundial.
- La estructura de la ocupación dio un giro fundamental: la industria, que empleaba más de la mitad de la población ocupada en el sector formal en 1980, empleó menos de un tercio en 1999, en la ZMCM,¹¹ y en la ciudad de México representó apenas 19% en 2009. La *tercerización* de la fuerza de trabajo, en esta última, ganó terreno, en 2009 representaba 82.3% de la ocupación total y 80.5% del empleo formal.

La combinación de los factores anteriores generó diversos problemas en la ciudad:

- Alta calificación en la población desempleada, particularmente en jóvenes, se ha generado una demanda de empleos para una población con alto nivel de escolaridad para la cual no hay una oferta adecuada. Esta combinación de escolaridad y juventud genera desperdicio de un alto potencial productivo y frustración en sectores sociales altamente sensibles. En el segundo trimestre de 2009, el 43.6% de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior, de los cuales 42% tenían entre 20 y 29 años de edad.

¹¹ Cf. García, Brígida y Orlandina de Oliveira. "El mercado de trabajo, 1930-1998", en Garza G. (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México. El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, 2000.

- Precarización del empleo. A fines de los años noventa sólo 36% de la población activa de la ZMCM disponía de prestaciones y contratos por tiempo indefinido (García; de Oliveira, 2000; p. 677). En el segundo trimestre de 2009, únicamente 38% de la PEA ocupada, tenía esas condiciones, 44% tenía acceso a las instituciones de salud y 48% contaba con prestaciones (sin incluir los servicios de salud), la población subocupada¹² era 13.8% y la tasa de ocupación en el sector informal ascendía a 28% de la población ocupada, de la cual, más de 56% se ocupaba en el sector terciario de la economía.
- Agudización de la ya precaria situación del empleo en las mujeres. Para el segundo semestre de 2009, las mujeres trabajaban en promedio 38 horas a la semana frente a las 45 horas a la semana de los hombres; lo anterior se refleja en el nivel de ingresos: por hora trabajada las mujeres recibían en promedio 36.4 pesos mientras que los hombres percibían 42.1 pesos. Así mismo, 23.5% de las mujeres ocupadas participan en el sector informal.

A partir de este panorama se ha seguido un doble desafío, por un lado, contender con las restricciones que le ha impuesto el cambio de modelo para la creación de oportunidades laborales para su población y, por otro, contender contra la creciente informalidad que produce marginación de la seguridad social y desestructuración del tejido social. Frente a la primera dimensión del desafío hay un propósito general:

“...encontrar su nuevo perfil productivo en el marco del sistema de ciudades globales que remplace a la ciudad fordista propia del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y expansión del gasto público. Asimismo convertir al Distrito Federal en un pivote de la recuperación económica a escala nacional”. (PGDSDF, 2007-2012; p 16).

Lo cual es evidentemente un propósito de largo plazo.

En relación al siguiente nivel del desafío se planteó como objetivo promover:

“...la revalorización del trabajo y el exacto cumplimiento de los derechos humanos laborales, en el marco de una política laboral integral que reactive el crecimiento y desarrollo económico y el fomento del empleo digno y bien remunerado.”. (PGDSDF, 2007-2012).

En términos de derechos laborales el acento se puso en las políticas pasivas como el seguro de desempleo, pero en las otras dimensiones de los derechos laborales, podemos decir que la política laboral no ha sido capaz aún de definir estrategias de promoción de empleos dignos y, dada la debilidad en la inspección del trabajo, no ha podido evitar que, incluso la legalidad, sea utilizada para encubrir la informalidad vía los contratos de “protección” y la tercerización, a la vez que la precarización de las condiciones laborales penetra al propio trabajo formal, siendo reforzada por la tendencia a la negación de justicia laboral. En los siguientes apartados glosaremos y argumentaremos esta afirmación.

II.1.6.2 El derecho al trabajo (accesibilidad y disponibilidad)

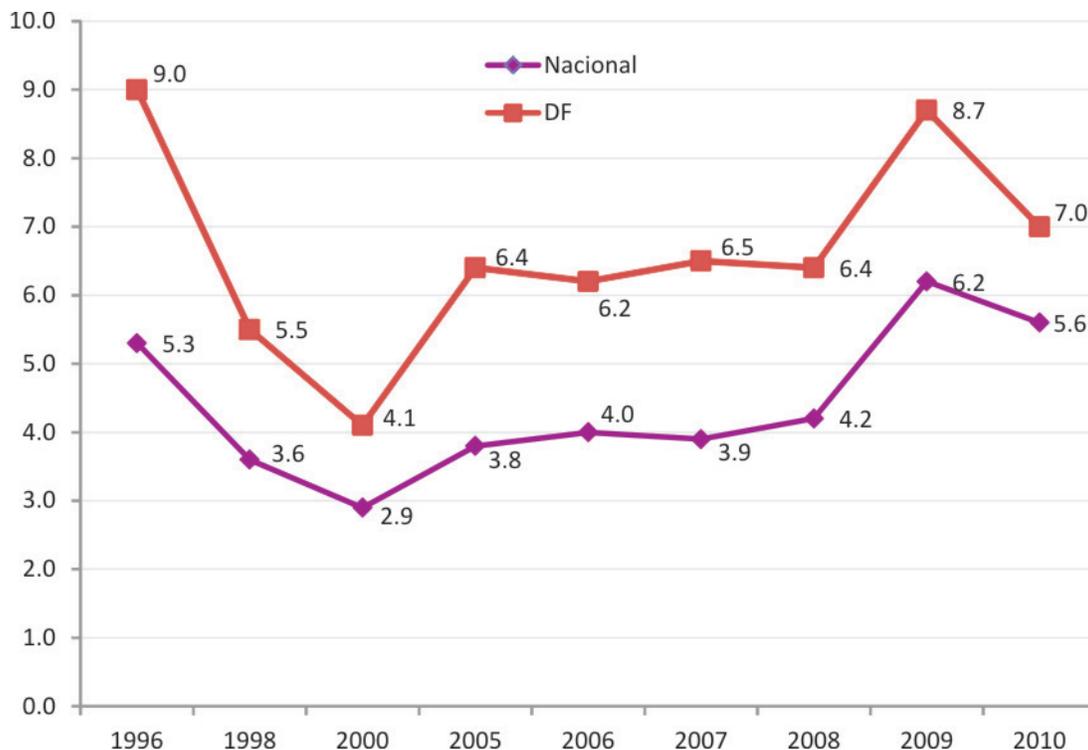
La población del DF es de aproximadamente 8 millones 847 mil 279 personas, es la segunda entidad más poblada de los Estados Unidos Mexicanos con 7.9% de participación relativa. La PEA del DF corresponde a 9.1% del total del país.¹³ Alrededor de la mitad de su población total es económicamente activa, (48.4%), de la cual, 93% se encuentra ocupada, supone así, una tasa de desempleo abierto de 7%, que se ubica por arriba de la media nacional (5.6%), mantiene la tendencia de los años anteriores (ver Gráfica 14). La tasa de desempleo del DF sigue

¹² Se define como subocupada a la población que tiene necesidad y disponibilidad de trabajar un mayor número de horas.

¹³ De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2010.

los movimientos de la tasa nacional pero con dos puntos por arriba de ésta, aunque con cierto rezago en los últimos años. Un rasgo importante del mercado laboral de la ciudad de México se refiere al estancamiento del empleo en establecimientos mayores.

Tasa de desempleo nacional vs. DF 1996-2010



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la ENOE, 2010.

II.1.7 Derecho a trabajar

Tal como se mencionó, el PIDESC reconoce el derecho al trabajo en sus artículos 6, 7 y 8. La OIT establece como uno de los contenidos fundamentales del *trabajo decente*:

“**Crear trabajo**, una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.”

¿Qué tanto y con qué estrategias se ha promovido la creación de trabajo en el DF?

II.1.7.1 La inversión en infraestructura

Frente a la pérdida de dinamismo en la generación de empleo en la ciudad, la principal estrategia de gobierno ha sido una política agresiva de inversión en infraestructura, principalmente de vialidades y de transporte público, sin duda que una estrategia así tiene la capacidad de crear empleos de manera inmediata e intensiva, sin embargo, en el contexto de la ciudad de México esta opción enfrenta como principales restricciones:

1. Que no se puede saber con certeza, por falta de registros adecuados, la dimensión exacta de los empleos generados, si atendemos a las características conocidas podemos decir;

2. Que se trata de empleos de baja calidad y precarios, que no corresponden a las características de escolaridad de la demanda de puestos de empleo existente,
3. Que muy probablemente absorban a la población que proviene de entidades federativas vecinas al DF

Por lo anterior, aun sin contar con la información específica que permita llegar a conclusiones definitivas, podemos afirmar que la estrategia de obra pública como mecanismo de generación de empleo tiene serios límites para contender con el desafío de generación de trabajo en general, y mucho menos de **trabajo digno**.

II.1.8 El fomento cooperativo y la economía social

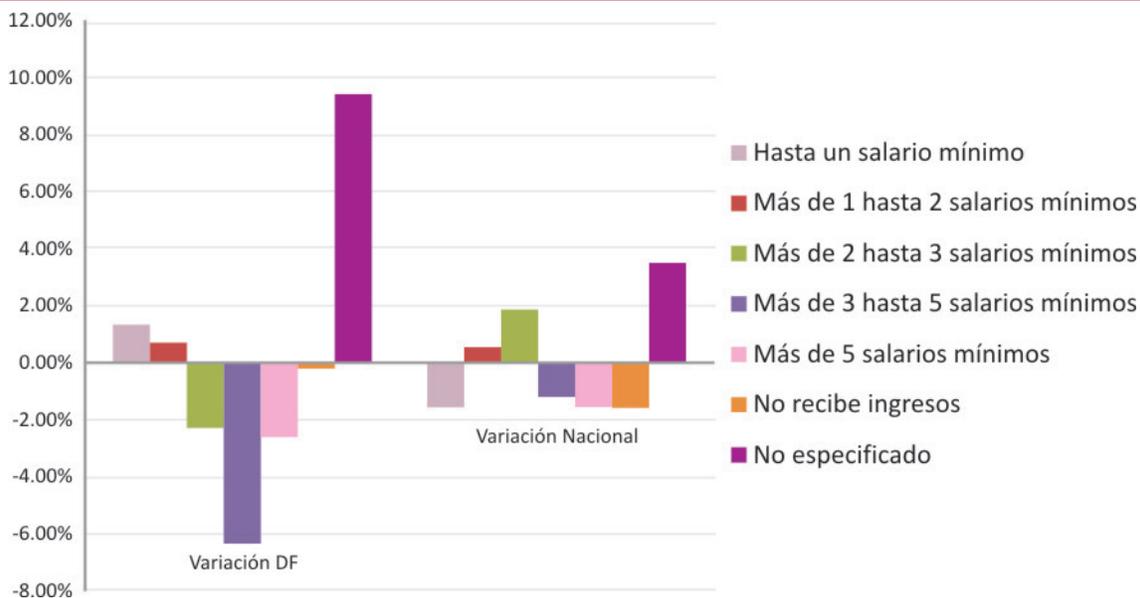
El tercer eje de la política laboral en curso es el fomento cooperativo y de la economía social, sabemos que esta estrategia tiene entre sus virtudes potenciar la organización social para el desarrollo de sus capacidades productivas e incrementar la iniciativa social. En el contexto de la problemática laboral del DF las principales restricciones en esta materia parecen ser:

1. La falta de controles sobre la calidad y condiciones de los empleos ofertados, aunque no existen datos específicos y para el caso es necesario realizar estudios que los puedan generar--, las regularidades hablan de la tendencia a ofrecer salarios por debajo de los mínimos y sin prestaciones.
2. El éxito en estos programas parece estar asociado al seguimiento de todas las fases del proceso productivo y de la distribución, la integralidad de estas medidas para asegurar el éxito se echa de menos, pensamos que podría fortalecerse.
3. La normatividad del propio GDF en cuanto a adquisiciones se vuelve un obstáculo para que la propia demanda del gobierno se convierta en un estímulo y capacidad de previsión a la oferta que generan las iniciativas de autoempleo.

II.1.9 El empleo digno. Precarización del trabajo, bajos salarios y pobreza

La ciudad de México cuenta con un elevado grado de precariedad de su fuerza de trabajo asalariada en el sector público y privado, y en los establecimientos de diferentes tamaños. En el tercer trimestre del 2010 únicamente 37% de la PEA se encontraba protegida con prestaciones y contratos por tiempo indefinido. Asimismo, por lo menos 46.6% de la población trabajadora se desempeña en condiciones de inseguridad laboral ya que carecían de contrato, era solo eventual o no contaban con un contrato especificado. En el tercer trimestre del 2010, el 54.3% de la población asalariada del DF recibía entre 1 y 3 salarios mínimos, los trabajadores que obtenían de 3 a 5 representaban 15.3% y sólo el 12.6% recibía más de 5. La precarización del trabajo se acentúa entre los asalariados que laboran en pequeñas unidades respecto a los que lo hacen en establecimientos mayores (públicos y privados). La caída en el nivel de ingreso de la población en el DF entre el 2009 y el 2010 es evidente, en este sentido el ingreso recibidos por personas que percibían entre 3 y 5 salarios mínimos sufrieron una fuerte disminución entre los años 2009 y 2010.

Variación de los porcentajes de niveles de ingreso de la población ocupada 2005-2012



Fuente: Dirección de Estadística con información de la ENOE.

De acuerdo con la gráfica es importante destacar que en un lapso de 5 años la población ocupada que se ubica en los dos estratos de menores ingresos a nivel nacional aumentaron en un 21% y 7%; mientras que en el caso del DF los estratos que más crecieron fueron los niveles de más de 1 hasta 2 salarios mínimos y de más de 2 hasta 3 salarios mínimos, en detrimento de los estratos de mayores ingresos. Es decir, tanto a nivel nacional como para el caso del DF las cifras dan cuenta del acentuado proceso de precarización laboral que reduce el sector formal y orilla a la población ocupada a buscar alternativas ocupacionales.

En el primer trimestre de 2010 el 44.7% de la población ocupada del DF tuvo una jornada de entre 35 y 48 horas. En la población asalariada el 50% trabajaba una jornada regular.

Duración de la jornada de trabajo en el DF

Tiempo de la jornada	2008	2009	2010
Ausentes temporales con vínculo laboral	3.0%	3.8%	3.4%
Menos de 15 horas	4.7%	4.8%	5.8%
De 15 a 34 horas	14.4%	14.3%	15.3%
De 35 a 48 horas	46.5%	46.1%	44.7%
Más de 48 horas	31.1%	30.6%	30.3%
No especificado	0.3%	0.4%	0.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENOE, 2010.

II.1.10 Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Un componente de la protección del derecho al trabajo, referida en el artículo 7 del PIDESC es: “*condiciones favorables y justas de trabajo, en particular, a condiciones de seguridad*”.¹⁴ 45.2% de la PEA ocupada en el DF, en el tercer trimestre de 2010, tenía acceso a instituciones de salud,¹⁵ mayor que el nacional, que es de 35.4%.

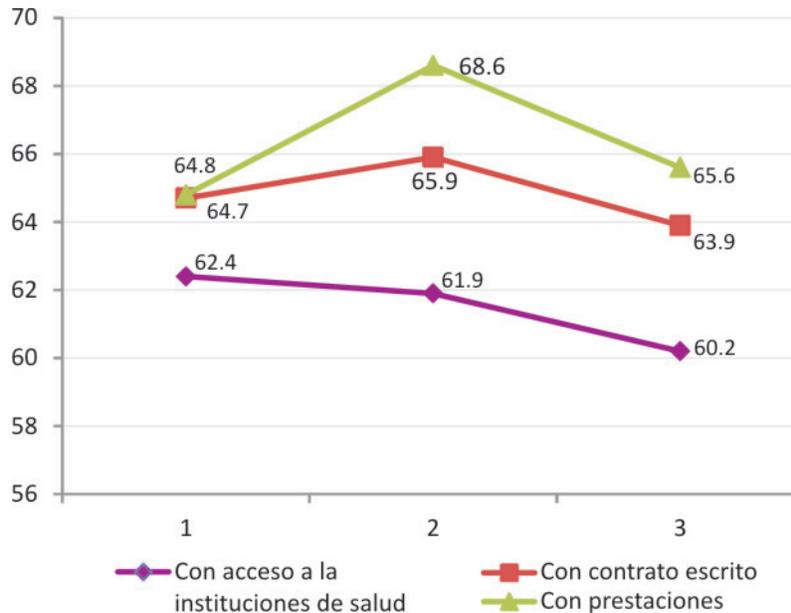
Condición de acceso a instituciones de salud Nacional/DF PEA ocupada

Situación	Nacional	Distrito Federal
	44,480,562	3,985,184
Con acceso	35.4%	45.2%
Sin acceso	64.0%	54.6%
No especificado	0.6%	0.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de ENOE, 2010.

En el DF, 60.2% del total de trabajadores subordinados y remunerados cuenta con acceso a instituciones de salud, ya sea públicas o privadas. Cabe mencionar que el porcentaje de estos trabajadores en la entidad, que cuenta con un contrato escrito, es superior al que tiene acceso a instituciones de salud, al ubicarse en 63.9%; es decir, 3.7%, a pesar de contar con contrato, no tiene acceso a alguna institución de salud.

Prestaciones, instituciones de salud y contrato escrito en el DF



Fuente: Elaboración propia a partir de ENOE DF, 2010.

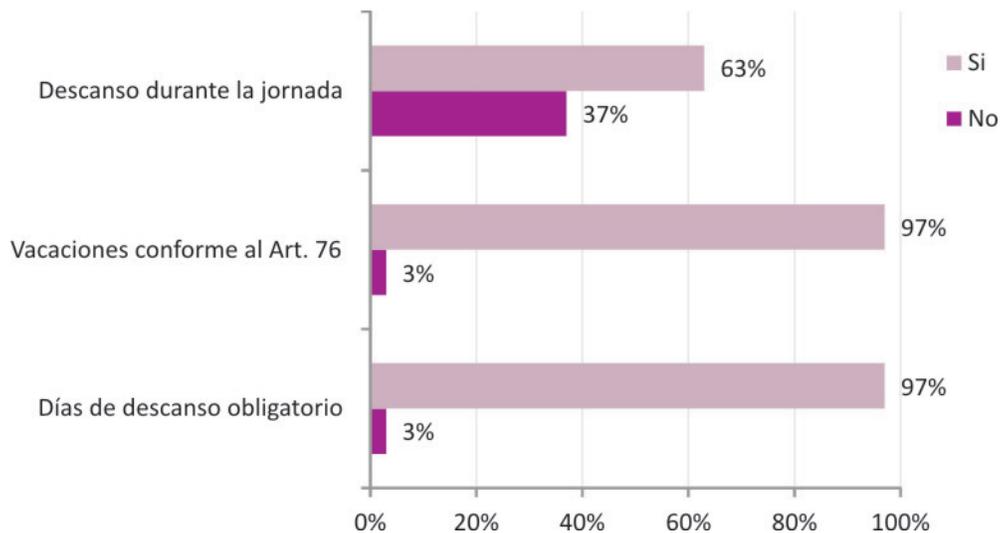
Es mayor el porcentaje de trabajadores que tiene alguna prestación laboral. De acuerdo con la revisión de los Contratos Colectivos de Trabajo (CCT) en el DF, 69% establecen el descanso durante la jornada laboral; sólo 3% de

¹⁴ Véase Marisol López Menéndez, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano*, p. 36.

¹⁵ Se limita exclusivamente al hecho de que el trabajo o actividad económica que realizan las personas les dé acceso o no a los servicios de salud que preste una institución, pública o privada. Si tienen acceso a dichos servicios por medio de un pariente que los declara como dependientes económicos o por la adquisición del seguro popular, no se clasifican en la categoría “con acceso”.

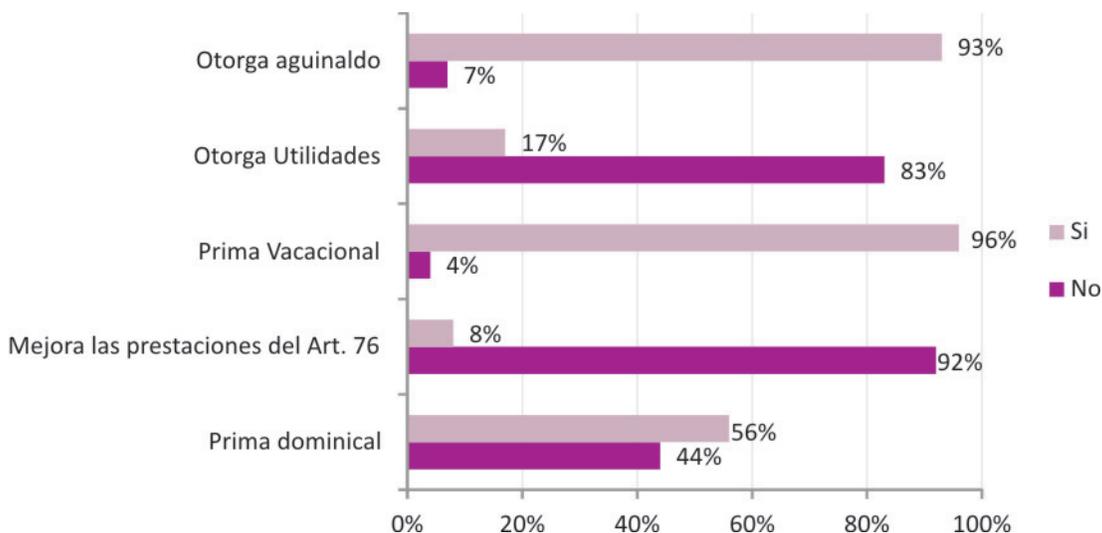
los contratos no respeta los días de descanso obligatorio. El período vacacional, 97% de los CCT sí lo respetan; sólo 8% de los CCT mejora las prestaciones al respecto, es decir, el período anual de vacaciones pagadas. El derecho a una prima vacacional, los CCT lo respetan 96%. Y, 83% de los contratos no respetan la participación del trabajador en las utilidades de la empresa.

Condiciones de los Contratos Colectivos de Trabajo en el DF



Fuente: Elaboración propia a partir de Bouzas, 2009.

Prestaciones de los Contratos Colectivos de Trabajo en el DF



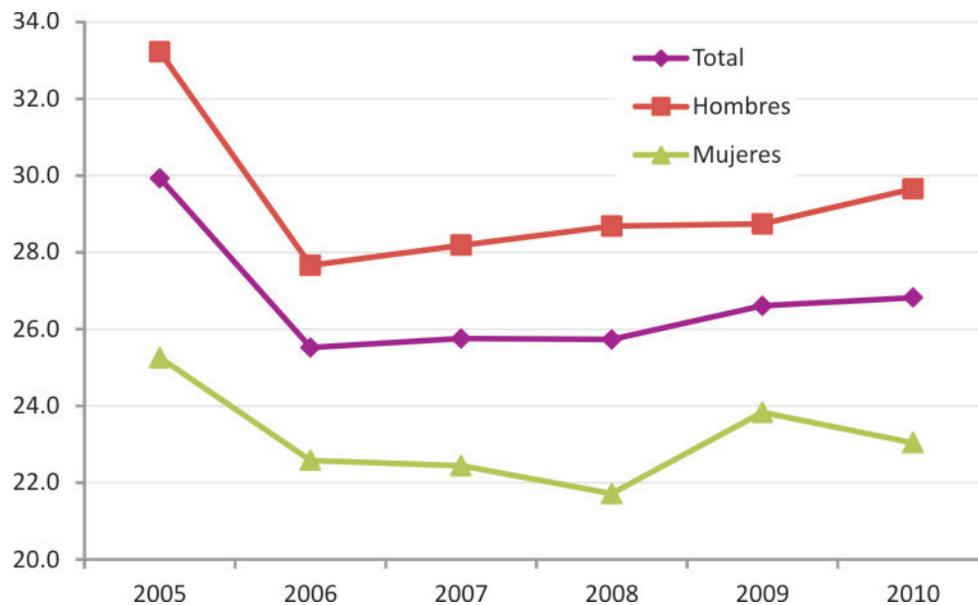
Fuente: Elaboración propia a partir de Bouzas, 2009.

Una prestación cubierta en la mayoría de los CCT es la participación del aguinaldo, establecido en el Artículo 87 de la *Ley Federal del Trabajo*,¹⁶ 93% de los contratos sí cuenta con esta prestación. Dicho artículo también establece por lo menos 15 días de salario como pago de aguinaldo, el cual es cubierto por 84% de los contratos, mientras que 9% no lo cubre; el 7% restante no indica cuántos días serán cubiertos.

II.1.11 El trabajo informal

El trabajo informal ha seguido creciendo como resultado de la inmigración laboral (trabajadores que residen en el área conurbada y vienen a trabajar todos los días al DF, o que viven en localidades más apartadas y vienen por temporadas), por trabajadores que no han podido incorporarse al mercado laboral en el sector formal (sobre todo jóvenes y mujeres), y por trabajadores que optan por esta alternativa ante los bajos salarios del empleo formal. Según la ENOE, en el año 2010 el número de personas que se ocupan en la informalidad asciende a 1,068,891, lo cual representa el 27% de la PEA ocupada". Por la que hace a la tendencia de este fenómeno, después de haber alcanzado su punto más alto en 2005, cayó significativamente en 2006, a partir de entonces ha tenido un incremento paulatino, sin llegar aún al nivel de 2005.

Tasa de participación en la informalidad. DF



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ENOE, 2010.

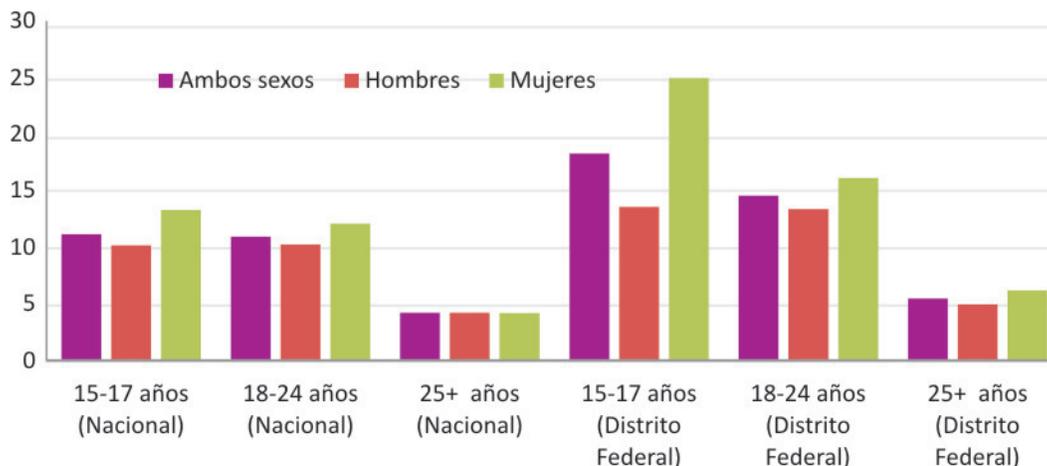
II.1.12 Igualdad de oportunidades

Participación de la mujer. Hay un aumento sostenido de la participación de la población femenina en la PEA. La ciudad de México tiene uno de los índices más altos de participación a nivel nacional, sin embargo, sólo 16.4% se emplean en grandes establecimientos mientras que más de 40% lo hace en micro o pequeñas empresas; un alto porcentaje de mujeres laboran en la economía informal. De los trabajadores que ganan hasta un salario mínimo, 54% son mujeres y 46% hombres, contrastado con los que ganan más de cinco salarios mínimos: 39.7% mujeres y 61.3% hombres.

¹⁶ La *Ley Federal del Trabajo* dicta, en su Artículo 87, que Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día 20 de diciembre, equivalente a 15 días de salario, por lo menos.

Trabajo infantil y juvenil. El trabajo infantil se da en la economía informal, en la industria manufacturera, principalmente en talleres familiares, en la industria de la construcción y, en el comercio, en las tiendas de autoservicio. En la población joven, los índices de desempleo son similares al del promedio nacional. En el segundo trimestre de 2009, 43.6% de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior, y 42% de los desocupados tenían entre 20 y 29 años de edad.

Tasas de desocupación: nacional vs. DF 2010



Fuente: Dirección de Estadística, Evalúa, DF; con información de la ENOE.

Como se muestra en el gráfico los jóvenes son parte importante de la fuerza laboral. A nivel nacional casi la mitad de la población (48.4%) que va de los 15 a 24 años realiza algún tipo de actividad económica, cifra que es en proporción ligeramente superior a la registrada en el Distrito Federal (43.5%).

Para 2010 la tasa de desocupación entre las personas de 15 a 29 años de edad fue de 11% a nivel nacional y 15% en el DF. Por grupo de edad la tasa de desocupación si esta diferenciada, pues la población más joven de entre 15 y 17 años es quien presenta las tasa de desempleo más altas, hasta 11.2% a nivel nacional y 18.3 % en el DF. Y esta tasa es hasta entre 7 y 13 puntos porcentuales menos en la población de más de 25 años.

Cabe resaltar que tanto a nivel federal como en el DF, es evidente que la desocupación afecta de manera directa y mayor a las mujeres, en este sentido es de notar el rango de 15 – 24 años en el DF.

Contratos y sindicatos de protección. En el DF y a nivel nacional, se ha extendido la subcontratación y los contratos de protección, sobre todo en el sector servicios, y en la industria de la construcción (Escobar, 2010). Sobre esto último volveremos más adelante.

II.1.13 El apoyo al empleo en el Distrito Federal

II.1.13.1 Seguro de desempleo

Uno de los programas que busca impulsar la incorporación de los desempleados, al mercado laboral, es el seguro de desempleo. De acuerdo con sus *Reglas de operación 2010*, éste

“debe convertirse en un derecho de todas y todos los mexicanos que se queden sin ocupación, como un sistema de protección ante la contingencia de la pérdida del empleo”.¹⁷

Asimismo, el programa retoma las recomendaciones hechas por la OIT, en lo que se refiere a las diversas formas de atención a los desempleados, como es el Convenio sobre el Desempleo firmado en Ginebra, en 1934, y el documento denominado *Administración de la seguridad social de 1991*.

Derechohabientes del seguro de desempleo

Año	Beneficiados	Atendidos	Porcentaje de Beneficiados
2007	12,001	53,645	22.4%
2008	59,347	387,141	15.3%
2009	61,965	414,968	14.9%
2010	33,515	232,005	14.4%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la STyFE, dados a conocer hasta el mes de septiembre del 2010.

Dicho programa establece una meta anual de beneficiarios con base en el presupuesto establecido en las *Reglas de operación*, sin embargo sólo cubrió en 2009 16% de la PEA desocupada, aunque superó su meta, que fue establecida en 42 mil, 582 personas, se benefició a 61 mil, 965.¹⁸ Adicionalmente, como se observa en el cuadro anterior, el porcentaje de personas beneficiadas con el seguro de desempleo es bajo en relación con el número de personas atendidas; el programa se encuentra bastante lejos de resguardar a la totalidad de los trabajadores que buscan la protección básica tras perder su empleo,¹⁹ en parte, por lo restrictivo del criterio de haber estado empleado en el sector formal.

Sin dejar de reconocer su carácter innovador en el contexto internacional, es preciso señalar algunas de sus principales restricciones.

1. La aparición de la crisis mundial ha agravado las tendencias que pretendía revertir este programa en cuanto a las consecuencias de la pérdida de empleos, lo que plantea serios desafíos a la viabilidad financiera de una perspectiva de universalización.
2. No se da la suficiente vinculación entre este programa, que se ubica en la línea de las políticas pasivas, con los programas activos de reinserción laboral; además que está dirigido sólo a un segmento de la población trabajadora: la que se ubica en el empleo formal, mientras que la amplia proporción que labora en el sector informal no tiene una medida de protección de similares alcances.
3. Genera un efecto de hipertrofia del presupuesto de la STyFE, en el que una área, -Programa de seguro de desempleo- recibe el grueso de los recursos, mientras que otras áreas ineludibles de la política laboral, como es la vigilancia del cumplimiento de la legislación en los centros de trabajo, permanecen operando con insuficiencia de recursos aún para sus acciones básicas.

¹⁷ Seguro de desempleo, *Reglas de operación 2010*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, México, 2010, p. 371.

¹⁸ Cabe señalar que el presupuesto establecido en *Reglas de operación para el ejercicio 2009* fue de 550 millones de pesos. Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, México, 2009, p. 312.

¹⁹ Véase Justificación del seguro de desempleo, en *Reglas de operación 2010*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, México, 2010, p. 370.

II.1.13.2 Programa de Apoyo al Empleo

El programa que pretende apoyar a la solución de las dificultades que enfrentan los demandantes y oferentes de empleo es el denominado PAE, que tiene como objetivo principal: coadyuvar a la solución de las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para vincularse en el mercado laboral, debido a la falta de: a) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes, b) recursos para buscar o mantener un empleo, iniciar o fortalecer una actividad por cuenta propia o para trasladarse a mercados con oferta de empleos y, c) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores.²⁰

Tanto en el DF como a nivel federal se presenta, desde 2007, una tendencia a la disminución del desempeño del Servicio Nacional de Empleo (SNE), con excepciones en 2007 y 2008.

Desempeño del Servicio Nacional de Empleo Nacional/DF

Años	Total Nacional			Distrito Federal		
	Personas atendidas	Personas colocadas	colocadas/atendidas	Personas atendidas	Personas colocadas	colocadas/atendidas
2001	1,382,903	510,627	36.9%	166,029	41,339	24.9%
2002	1,549,201	540,820	34.9%	220,493	46,358	21.0%
2003	1,908,443	531,249	27.8%	434,395	53,253	12.3%
2004	2,037,827	587,094	28.8%	456,409	60,088	13.2%
2005	2,111,177	591,438	28.0%	376,626	42,424	11.3%
2006	2,086,140	549,437	26.3%	355,144	40,023	10.3
2007	2,272,880	657,479	28.9%	359,827	59,103	16.4%
2008	3,244,474	856,278	26.4%	467,837	82,502	17.6%
2009	3,939,401	896,402	22.2%	570,890	84,814	14.8%
2010	3,856,291	852,747	22.1%	568,848	79,470	13.9%

Fuente: Presidencia de la República. *Tercer Informe de Gobierno*; STPS, SNE.

II.1.13.3 Las ferias del empleo

Otro instrumento utilizado han sido las *Ferías del empleo*, que pretenden vincular oferentes y demandantes de empleo. Desde 2007 apareció una tendencia a la disminución de la proporción entre personas atendidas y personas colocadas en un puesto de trabajo. Adicionalmente, desde 2009 las vacantes ofrecidas en estas ferias y, tal vez por ello, en 2010 también disminuyó el número de solicitantes, no obstante el incremento de la PEA desocupada en ese mismo año.

²⁰ Acuerdo por el que se establecen las *Reglas de operación* del Programa de Desempleo 2010, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126617&fecha=29/12/2009.

Ferias del Empleo en el Distrito Federal 2007-2010

Año	Núm. de eventos	Empresas participantes	Solicitantes atendidos	Vacantes ofrecidas	Colocados en un puesto de trabajo	% colocados en un puesto de trabajo	PEA Desocupada
2007	26	1,648	39,210	50,994	12,215	4.9	247,551
2008	27	1,763	49,289	54,638	9,515	4	238,504
2009	21	1,036	62,086	34,783	4,349	1.6	274,023
2010	18	941	45,220	15,133	2,980	1.0	299 041

Fuente: Elaboración propia a partir de ENOE y Estadísticas de la STyPS.

II.1.13.4 Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites)

El programa Capacites tiene como objetivo apoyar a:

“personas de 16 años o más, desempleadas o subempleadas para que se incorporen a cursos de capacitación para el trabajo, a través de los cuales adquieren o fortalecen sus conocimientos y habilidades, a efecto de favorecer su acceso o permanencia en un empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.”²¹

Este programa tampoco ha logrado sustraerse a la tendencia decreciente en su rendimiento.

Presupuesto y metas de Capacites

Año	Personas Atendidas	Presupuesto
2007	4,731	23,353.8
2008	3,875	27,420.3
2009	4,706*	24,074.7
2010	1,164	24,000.0

El presupuesto establecido en la Investigación externa de diseño e implementación es de 44 millones, 844 mil, 600, el cual no concuerda con el establecido en las Reglas de operación del programa 2009, que es de 24 millones, 74 mil, 726 mil, 440, ni al Tercer Informe de Gobierno del GDF.

La meta planteada para 2010 es de 3 mil, 800 personas atendidas. Reglas de operación 2010, Secretaría de Desarrollo Social, GDF, México, 2010, p. 386.

Fuente: GDF. Informes de Gobierno y Reglas de operación del programa 2009 y 2010.

En 2009 el programa capacitó a 5 mil, 29 personas con un presupuesto mayor que al de años precedentes. Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2010 el presupuesto se redujo, nuevamente afectando de la misma forma al número de personas apoyadas.

²¹ Capacites, Reglas de operación, Secretaría de Desarrollo Social, GDF, México, 2010, p. 385.

II.1.13.5 Capacitación y Modernización (CyMo)

El objetivo general de este programa es realizar, conjuntamente con las empresas y sus trabajadores, acciones de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico, que contribuyan al sostenimiento del empleo, a la mejora de las condiciones de seguridad e higiene, y salariales de los trabajadores de las micro, pequeña y mediana empresas (MiPyMEs), grupos productivos y cooperativas en el DF²²

Recursos ejercidos y acciones del Programa Capacitación y Modernización CyMo

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Eventos autorizados	347	205	157	135	165	140	140	188
Número de trabajadores atendidos	545	368	201	226	173	187	216	331
Empresas participantes	62	42	28	30	30	28	28	50
Recursos ejercidos	2,156,134	1,500,000	999,972	994,440	999,648	999,760	999,840	970,560

Fuente: *Informe de Gobierno 2010 e Informe de Cuenta Pública 2009.* (*) Este año no cuenta con presupuesto asignado en *Reglas de operación.*

Los recursos de este programa decrecieron significativamente en 2005 para mantenerse prácticamente estáticos, con altibajos en el número de personas atendidas, si bien es de observarse un incremento de estas últimas en 2010.

II.1.13.6 Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (Comuna)

Este programa atiende las necesidades de los jóvenes desempleados. Proporciona asesoría personalizada en la que se abordan las diferentes problemáticas de la juventud: orientación y apoyo en la definición del perfil laboral, información diversa sobre educación, capacitación, cultura, recreación, salud integral y derechos humanos; promoción a la participación en los diferentes eventos organizados en cada Comuna, con base en las necesidades de los jóvenes (talleres, cursos y jornadas temáticas), canaliza a la población atendida a diferentes instancias de la red de servicios.²³

Beneficiarios del Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Atención a jóvenes	9,728	6,200	5,900	2,075	5,674	4,133	7,572	6,875	3,946
Canalizados a un empleo	2,848	2,059	1,285	1,108	1,085	562	1,363	1,266	573
Colocados en un empleo	594	473	455	474	434	305	605	519	257
% de colocación	20.9%	23.0%	35.4%	42.8%	40.0%	54.3%	44.4%	41.0%	44.9%
Instancias consolidadas en la Red de Servicios	549	517	563	311	210	144	160	145	89

Fuente: *Cuarto Informe de Gobierno, GDF, 2009-2010.*

²² Véase: Objetivos del Programa de Capacitación y Modernización (CyMo), en *Reglas de operación 2010*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, México, 2010, p. 427.

²³ Véase Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (Comuna), Dirección General de Empleo. Información consultada en internet el día 10 de febrero de 2011, en <http://www.dgce.df.gob.mx/programas/comuna.html>

Este programa experimentó el mismo movimiento que los otros ante la crisis suscitada en 2008; en 2009 disminuyó en casi 10% el número de jóvenes atendidos, canalizados y colocados en un empleo, la colocación disminuyó en 2009, 13 puntos porcentuales con respecto a 2007 y continuó en descenso en 2010.

La atención del derecho al trabajo de los grupos vulnerables ha sido enfatizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC),²⁴ recomienda dar especial atención a los que tienen menor acceso a las oportunidades de empleo: mujeres, niños, adultos mayores y personas con discapacidades.

Los datos de atención a población vulnerable en la ciudad de México no arrojan tendencias claras en los diversos grupos de población.

Población vulnerable atendida por la STyFE, 2005-2010

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Adultos Mayores	1,026	656	434	624	574	216
Discapacitados	490	594	519	975	934	387
Madres solteras	162	40	12	52	53	21
Indígenas	6	7	1	4	0	0
Pre-liberados	27	45	41	53	73	10
VIH-SIDA	27	2	6	18	14	4
Jóvenes en Riesgo	23	67	3	5	3	0
Otros	0	141	406	181	377	370
Total	1,761	1,552	1,422	1,225	2,028	1,008

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, 2009-2010.

Veamos ahora el funcionamiento presupuestal de los programas de apoyo al empleo:

Presupuesto de Programas de Fomento al Empleo (miles de pesos)

Programa	2007	2008	2009	2010
SNE (vinculación)	6739.6	24357.4	23465.7	8198.2
PAE (Bécate)	74030.9	127897	72175.7	63141.5
CAPACITES	19878.5	23192.6	19978.4	18140.8
CyMO	9996.4	9947.6	9998.4	9705.6
La Comuna	3802.5	5155.2	646.2	1486.6
Fomento Cooperativo		3813.9	6600	
Total programas de fomento	114447.9	194363.7	132864.4	100672.7
Presupuesto STyFE	203564.6	795808.1	729227.2	807604.2
% programas/STyFE	56%	24%	18%	12%

Fuentes: Quinto Informe de Gobierno del DF, 2010-2011; Decreto presupuesto de egresos del DF para años fiscales 2000-2010.

Nota: el presupuesto para el Programa "La comuna" en 2008 fue compartido con la actividad de Atención Integral a Grupos Vulnerables.

²⁴ El CDESC es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Parte.

El presupuesto asignado al seguro del desempleo ha experimentado una tendencia creciente sostenida que ha tenido por consecuencia el desplazamiento de los recursos asignados a los programas orientados al fomento del empleo, mientras que estos últimos en 2010 decrecieron 12.04% frente al presupuesto de 2007, el presupuesto del Programa de Seguro al Desempleo se incrementó en 2010 frente a 2008 (primera ocasión en la que estuvo vigente todo el año), 15.8%.

Presupuesto de Programas de Fomento al Empleo/Seguro de Desempleo (miles de pesos)

Programas	2007	2008	%Δ 2007- 2008	2009	%Δ 2008- 2009	2010	%Δ 2009- 2010	%Δ 2007- 2010
Total programa Fomento al Empleo	114,447.90	194,363.70	69.83	132,864.40	-31.64	100672.7	-24.23	-12.04
Seguro de Desempleo	34,885.5*	383,402.1	999.03	513798.8	34.01	444143.3	-13.56	1173.15
Presupuesto STyFE	203564.6	795808.1	290.94	729227.2	-8.37	807604.2	10.75	296.73
% Seguro de desem/STyFE	17%	48%		70%		55%		

Fuentes: Quinto Informe de Gobierno del DF, 2010-2011; Decreto presupuesto de egresos del DF para años fiscales 2000-2010.

*Nota: En octubre del 2007 se crea el Programa de Seguro de Desempleo, por esa razón cuenta con pocos recursos para arrancar en ese año, ya para los siguientes se presenta un fuerte crecimiento en sus ingresos.

La tasa de desempleo abierta ha ido en aumento desde 2002, teniendo su máximo histórico en 2009 (7%); esto concuerda con la situación económica tanto a nivel país como internacional. Frente a ello, es poco lo que el gasto público para el fomento del empleo puede hacer, si bien éste ha crecido significativamente (más de 3 veces entre 2009 y 2007), ha tendido a concentrarse excesivamente en el Programa de Seguro al desempleo, al pasar de poco más de una tercera parte del gasto en fomento en 2007, a casi tres cuartas partes del mismo en 2009 y en el 2010. Sabemos que ni aun con los incrementos tan altos alcanzará a la cobertura universal.

Adicional a lo anterior, encontramos que las estrategias de fomento al empleo presentan rendimientos decrecientes, lo que podría indicar que están perdiendo su capacidad de aporte y, por tanto, se impone su revisión.

Es necesario restablecer el equilibrio entre las políticas pasivas y las activas, poniendo especial atención en la vinculación entre unas y otras, a la vez que innovar la orientación de las políticas de fomento sólo así podrá enfrentarse el gran peso combinado de la crisis internacional y de los impactos del cambio de modelo económico sobre el derecho al trabajo en la ciudad de México.

II.1.14 La protección de los derechos sindicales

El Artículo 8 del PIDESC señala que los Estados garantizarán el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses. Los Estados parte permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales, y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección.²⁵ El porcentaje de trabajadores subordi

²⁵ Véase Marisol López Menéndez, "Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano".

nados y remunerados que pertenecen a un sindicato como se demuestra en el siguiente dato, ha ido en disminución pues, en 2005, se ubicó en 18.1% y, en el primer trimestre de 2010 fue de 14.8%.²⁶

DF: Trabajadores subordinados y remunerados por condición de afiliación sindical

Año	2006	2007	2008	2009	2010 (primer trimestre)
Trabajadores subordinados y remunerados	2,873,951	2,882,021	2,896,762	2,888,956	2,898,397
Sindicalizados	17.1	17.5	16.3	16.3	14.8
No sindicalizados	82.3	81.8	83.3	83.3	85.0
No especificado	0.6	0.7	0.5	0.4	0.2

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de ENOE, 2010.

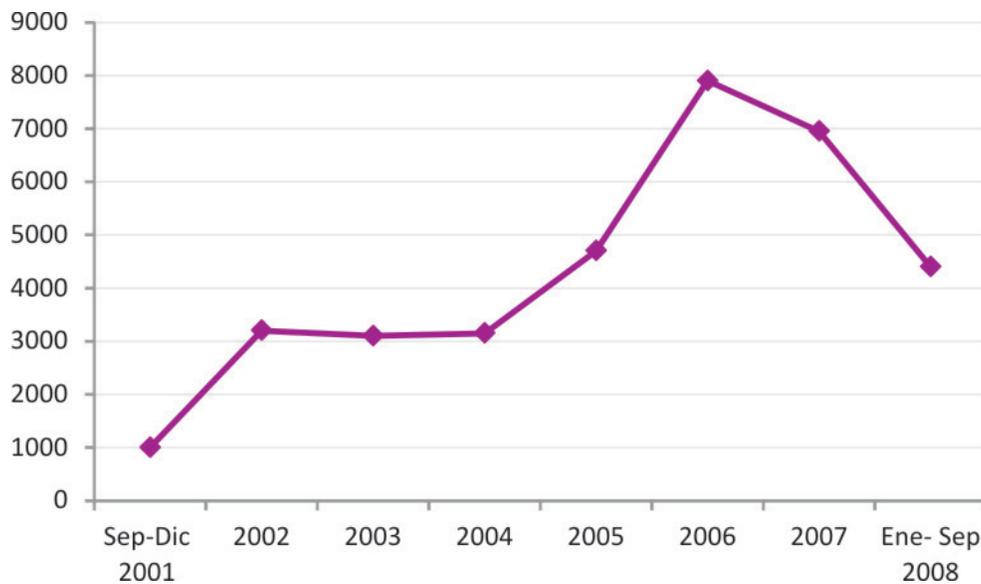
En el Distrito Federal se tiene el registro de 582 agrupaciones sindicales de un total de mil 331 registradas en toda la república, correspondiente a 43%.

II.1.14.1 La contratación colectiva y los sindicatos

Los datos que se presentan en este apartado no fue posible actualizarlos debido a la imposibilidad de lograr acceso a la base de datos de la JLCyA.

En el DF, el universo de contratación colectiva se encontraba en el rango de 80 mil a 120 mil contratos colectivos firmados y vigentes.

Número de Contratos Colectivos de Trabajo en el DF 2001-2008



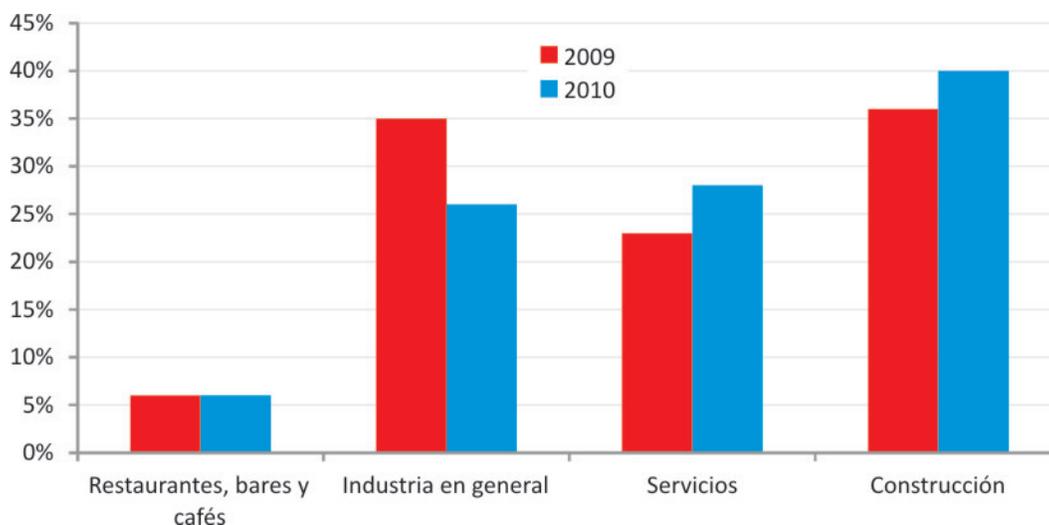
Fuente: Elaboración propia, a partir de Bouzas, 2009 y 2011.

²⁶ Información correspondiente al primer trimestre.

Según Bouzas (2011), es en la contratación colectiva local donde se presenta con mayor frecuencia la simulación contractual, los contratos colectivos de protección patronal, los liderazgos sindicales desvinculados totalmente de los trabajadores, la firma de contratos colectivos de machote, las liquidaciones de trabajadores en contra de su voluntad, y sin respetar el monto que por ley debiera pagarse. Las características de la contratación colectiva en el DF durante los últimos diez años son: (ver Bouzas, 2009, 2011).

- a) En el DF, al igual que en el resto de las entidades de la república, tienen presencia los sindicatos nacionales como sindicatos locales, lo que otorga una flexibilidad especial a la contienda por la contratación colectiva. La tendencia es que los sindicatos nacionales, en realidad, sirvan más a los intereses empresariales. Los líderes, a través de los sindicatos, se han fortalecido, han diversificado su presencia y consolidado intereses propios que se colocan por encima de los trabajadores. Lo anterior puede ser ratificado ante el hecho de que un amplio número de centrales sindicales cuentan con menos de 100 trabajadores.
- b) Peso relevante en la contratación colectiva de la industria de la construcción. Por lo general, se trata de contrataciones por obra determinada, la mayoría de los sindicatos de esta rama son los que más número de contratos colectivos tiene y mayor número de trabajadores formales ocupa. Es en la construcción donde se presentan las peores condiciones de trabajo que, junto con el salario y demás elementos a negociar, son definidas por el mercado de trabajo e impuestas por los contratistas y/o maestros de obra.

Contrato Colectivo de Trabajo según la rama de actividad 2009 y 2010

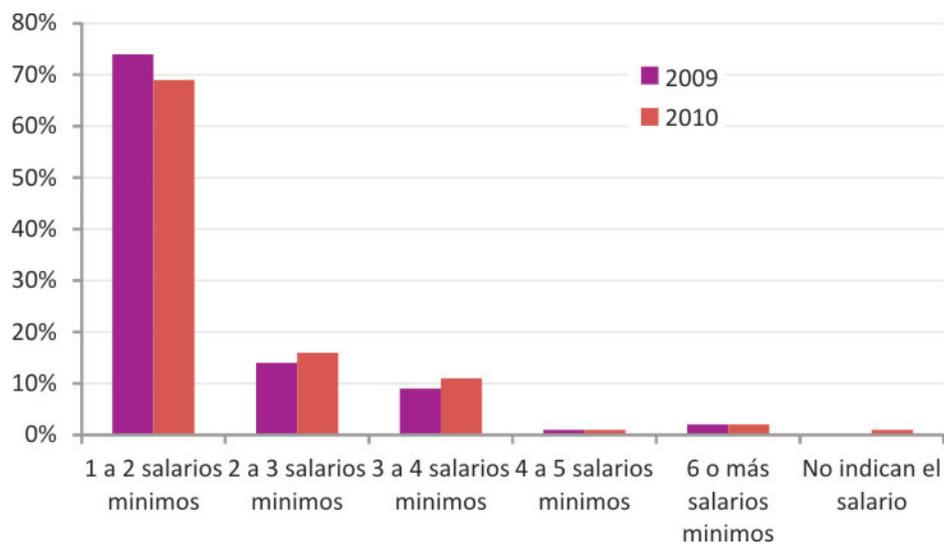


Fuente: Elaboración propia, a partir de Bouzas, 2011.

Como se aprecia en la gráfica anterior, es posible inferir que la ciudad de México ofrece como principales opciones laborales, el trabajo en restaurantes, bares y cafés; servicios; y el sector de la construcción. Encontramos que en 2009 casi 18 mil trabajadores se encontraban en la industria de la construcción y para 2010 más de 27 mil. Sumado a lo anterior, en 2009 y 2010 se aprecia una importante presencia de empresas *tercerizadoras*, *outsourcing*, y de servicios secundarios, en la contratación colectiva.

- c) Son menos de 60 patrones de un universo de contratación colectiva por arriba de 3 mil contratos los que pagan bono de productividad.
- d) Los mejores salarios que se pagan, en términos de la contratación colectiva depositada, se encuentran en lo más bajo, alrededor de 400 pesos jornada día, en beneficio de 45 trabajadores, y el más alto de 2010, cerca de 8 mil pesos jornada día, en beneficio de tan sólo cinco trabajadores. No obstante, es el caso referir, que son 12 las empresas que los pagaron para 2009, y 16 para 2010.

Porcentaje y categoría de salarios en los CCT, 2009-2010



Fuente: Elaboración propia, a partir de Bouzas, 2011.

En suma, la PEA asalariada en el DF, en su mayoría, lo hace con salarios que oscilan entre uno y dos salarios mínimos generales, y 16 o 17% llegan a alcanzar de dos a tres salarios mínimos y menos del 10% rebasan los tres salarios mínimos generales.

II.1.15 El comportamiento de las instituciones de impartición de justicia laboral

II.1.15.1 La Junta Local de Conciliación y Arbitraje

No fue posible hacer un seguimiento del período 2007-2010, dado los cambios en la información y la misma negativa a proporcionarla, que permitiera un análisis completo, sin embargo, a pesar de ello podemos referir algunos hechos significativos:

La información de las revisiones contractuales en las grandes empresas comercializadoras -propietarias de la mayoría de las tiendas de autoservicio en el DF- no aparece en la página de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCyA);

1. Lo que hace suponer que no revisan su contrato o que la información es ocultada intencionalmente; en ambos casos se refleja una situación totalmente violatoria de los derechos laborales o del derecho a la información.
2. De la lectura de los nombres de las empresas que celebraron contratos colectivos de trabajo en las anualidades 2009 y 2010, es importante mencionar la presencia de empresas *terciadoras*, *outsourcing* y de *servicios secundarios*.²⁷

²⁷ Para 2009: *Yeeld of the human resorce*; Influencia estratégica; Grupo comercial *Cracat*; Ab consultaría analítica y estrategias de empresas; *Price services & trade*; Organización *Vorova*; Gen gabinete empresarial; II Administradora integral en *outsourcing*; *Bv consulting Solutions*; Controles administrativos y desarrollos; Servicios profesionales libertad; *Advanced business Solutions*; Operadora de universidades particulares; *Lufra chemical mangement*; Sodexho-México, servicios particulares; Asesoría y soluciones w; Ups, servicios profesionales; Administradora de personal; Servicios administrativos en reclamaciones, *C&O services*; y, Centro de atención y respuesta; y, para 2010: Cppu metropolitana; Promobeb asesoría; Max integración administrativa; Interex servicios *consulting*; Reparto oportuno de publicaciones; Servicios de capital humano; *Human world*; Administradora de servicios de limpieza;

3. Elevada concentración de contratos en pocas organizaciones. La jurisdicción local expresa una evidente concentración de la representación, dado que, 17 sindicatos concentran 622 de los contratos colectivos celebrados en esa anualidad (2009); y, para 2010 son 13 las organizaciones sindicales que concentran la mayoría de contratos colectivos, con 543; comportamiento muy similar a lo que ocurre a nivel nacional.
4. Escasa atención al mejoramiento laboral. Menos de 60 patrones -de un universo de contratación colectiva por arriba de 3 mil contratos- son los que pagan bono de productividad, es decir, el tema de la capacitación, la productividad, y de la modernización en el trabajo, no repercute en la contratación colectiva y menos se convierte en uno de sus factores fundamentales.
5. Deficiente registro de las relaciones individuales que genera controversias en perjuicio del trabajador. Los elementos básicos de la contratación individual de trabajo se encuentran indefinidos o carentes de precisión, razón por la que los litigios individuales son difíciles de resolver con apego a legalidad. La fecha de inicio de la relación laboral es materia de controversia con todas las consecuencias que se pueden derivar de ello: antigüedad, prima de antigüedad e indemnización por despido injustificado, y otras que pueden, incluso, ser complejas y de repercusiones importantes, por ejemplo: en los casos en los que por contrato colectivo se otorgan prestaciones vinculadas a la antigüedad. El monto del salario, aunque parezca absurdo, también es materia de controversia de iguales consecuencias que el anterior. Es práctica común en la actualidad que los patrones paguen a sus trabajadores un salario superior al manifestado ante el seguro social con la finalidad de disminuir la carga social a pagar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Los patrones dan de alta a sus trabajadores con un salario menor al que realmente pagan, lo que tiene como consecuencia que sus derechos se vean afectados, por lo que respecta a la seguridad social, toda vez que el salario sobre el cual están cotizando es menor al real y, por lo tanto, los beneficios derivados de ello se reducen, produciendo así un menoscabo y perjuicio en el trabajador.
6. Deficiente funcionamiento de los tribunales laborales. Ejemplo de ello son las cifras que aportan los informes de las juntas de donde se desprende que en septiembre del año 2010, se difirieron más del 50% de las audiencias iniciales del juicio, establecidas en el Artículo 873 de la *Ley Federal del Trabajo*. En números, fueron 8 mil 914 audiencias diferidas de 15 mil 538 audiencias señaladas. Sin temor a equivocarnos decimos que la principal causa que ha originado esta delicada realidad en materia de eficacia e inmediatez en el procedimiento laboral, está relacionada con emplazamientos que se practican en forma incorrecta.
7. La JLCyA, es la institución responsable de resolver los conflictos que se presentan entre trabajadores y patrones, derivados de las relaciones de trabajo, en este sentido, es apremiante hacer un balance de su quehacer, pues dicho organismo presenta deficiencias que van desde, la generación, manejo y entrega de información hasta el grado de marcar una tendencia a posibilitar que los conflictos tengan una salida en beneficio del patrón y, por lo tanto, afectando negativamente los derechos de los trabajadores.

En el marco de los problemas destacados en el ámbito sindical, y a manera de cierre de este apartado, es pertinente destacar una de las recomendaciones de Bouzas (2009):

[...] sin atentar contra la autonomía sindical, debería trabajarse en la reglamentación de temas como la rendición de cuentas, la legitimidad de la representación, la legitimidad de la acción de los representantes, y la revocación del mandato. Existe la experiencia de otros países en los que la reglamentación de los sindicatos se ha autonomizado de la reglamentación del trabajo e, incluso, ha motivado códigos propios en los que, como en otras materias, se establecen las normas aplicables y necesarias para resolver todas las controversias que pueden presentarse en la vida de un sindicato (o, más bien, en el ejercicio de la sindicalización).

II.1.15.2 Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (PDTDF), es una dependencia de la STyFE; tiene como misión otorgar servicios gratuitos a la población económicamente activa de la ciudad de México. Particularmente, atiende a sus integrantes cuando se encuentran en conflicto obrero-patronal y busca la solución a dichos conflictos aplicando la legislación vigente.

De acuerdo con la Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política de Promoción del Empleo y Protección al Trabajo del DF, el *Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo* es un instrumento que no se ha actualizado frente a los cambios que ha tenido el mundo del trabajo, pues, solamente mantiene su actividad que atiende a las personas usuarias que requieren de sus servicios a partir de los conflictos laborales en los centros de trabajo.²⁸ Asimismo, la Subprocuraduría de Atención a Mujeres tampoco ha actualizado su estructura y no se han creado nuevos instrumentos y políticas para enfrentar el creciente deterioro de la calidad del trabajo en la ciudad.

Programas y acciones realizadas en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en el Distrito Federal.

Programas y acciones	2007	2008	2009
Acciones de control, verificación y seguimiento de los juicios laborales en las diferentes diligencias que se llevaron a cabo ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.	7,833	10,044	11,406
Asuntos de asesoría y conciliación a trabajadores y sindicatos en asuntos individuales y colectivos.	28,352	36,415	36,652 asesorías/ 27,355 pláticas de conciliación 9,297
Demandas ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.	2,492	3,060	4,190
Quejas de trabajadores y sindicatos sobre incumplimientos de las empresas en el pago de reparto de utilidades.	1,899	2,503	1,962
Notificaciones en domicilios fiscales particulares entregando los requerimientos o citatorios girados por la Subprocuraduría de Atención a Mujeres y de la Subprocuraduría de Conciliación y Defensoría en los que se solicita a trabajadores y patrones a comparecer derivado del resultado de gestiones que se realizan durante el procedimiento	5,514	7,179	6,407
Juicios de amparo en contra de laudos absolutorios y mixtos.	135	189	154
Convenios de conciliación.	3,948	5,104	3,557

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de Escobar Toledo y el *Informe de Gestión*. Enero-Diciembre, 2009.

La información que presenta la PDTDF no permite establecer una relación entre sus resultados, como una instancia de solución a los problemas laborales del DF, y la satisfacción del derecho al trabajo. No existen los indicadores que den claridad de la efectividad y eficacia de los programas de la dependencia, sobre todo, de las personas que son despedidas.

²⁸ Véase, Escobar Toledo, Saúl; Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política de Promoción del Empleo y Protección al Trabajo del Distrito Federal, México, 2010, p. 130.

II.1.16 El diálogo social

Como lo hemos señalado ya, en la orientación general de este informe, uno de los aspectos fundamentales de toda estrategia de desarrollo social es la participación de la propia sociedad, en el ámbito de las políticas laborales esta preocupación se ha institucionalizado bajo el término de **diálogo social**.

En sentido amplio el término “diálogo social” se refiere a un tipo de relaciones horizontales entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (empresas, sindicatos, asociaciones, grupos, comunidades, etc.), con el fin de abordar los problemas sociales y contribuir a elaborar soluciones fundadas en el consenso.

Según lo define la OIT,²⁹

“...el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas --e incluso el mero intercambio de información-- entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. La definición y el concepto de diálogo social varían en función del país o de la región de que se trate. Puede cobrar la forma de un proceso tripartito donde el gobierno es parte oficial en dicho diálogo o consistir en relaciones de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores, o bien, entre organizaciones de trabajadores y de empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. La concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas”.

La construcción del diálogo social y el tripartismo es un compromiso político establecido en el Programa de Gobierno 2006-2012 y en el Programa Sectorial de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo 2007-2012. Veamos, entonces, los instrumentos de la política laboral del GDF para el diálogo social y sus resultados.

Instrumentos de diálogo social y negociación tripartita del Gobierno del Distrito Federal en la STyFE

1. Consejo Consultivo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo
2. Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal
3. Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal
4. Comité Técnico para la Supervisión, Vigilancia y Evaluación del Programa Seguro de Desempleo del Distrito Federal
5. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México

De la información revisada por el equipo evaluador de la política de protección y fomento al empleo (Escobar, 2010), se encontró que de las anteriores tres instancias: el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal (10 de julio, 2009) y, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, cumplen con las características de diálogo social. Y, también, como instancia que cumple el tripartismo en las políticas, está el Consejo Consultivo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

El Comité Técnico para la Supervisión, Vigilancia y Evaluación del Programa de Desempleo del Distrito Federal, no se ajusta, en sentido estricto, al concepto de diálogo social debido a su composición, sin embargo, los objetivos asignados a este comité: expandir los derechos sociales, contener efectos regresivos de las políticas federales, otorgar protección básica a las y los trabajadores, crear condiciones para su incorporación al mercado de trabajo y al goce del derecho constitucional al trabajo, se puede considerar que coinciden con los criterios y objetivos de la OIT, en el marco de trabajo decente. Por supuesto que es necesario resolver esta discrepancia entre su composición y los objetivos, revisando sus bases de integración para ajustarlo a los lineamientos del diálogo social.

²⁹ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm#def>. Consultado en 10 diciembre 2011.

Adicional a lo anterior, es posible y necesario aprovechar los instrumentos formalmente existentes para favorecer la participación de la sociedad en la conducción de la política para asegurar la garantía del derecho al trabajo. Es

mucho lo que en este aspecto se puede hacer, sin un costo económico y sin que sean necesarios cambios legales, para ello se requiere -eso sí- de una voluntad política real, y de esta forma poder aprovechar este recurso disponible y necesario, que contribuya a la democratización del mundo del trabajo en la ciudad.

Conclusiones

El cumplimiento del derecho al trabajo y en el trabajo, sufre en todo el orbe, un embate fundamental a partir del repunte de la crisis, si bien, en los países menos avanzados, los efectos de la crisis han sido comparativamente menores, el impacto sobre la garantía de los derechos es paradójicamente mayor. La ciudad de México padece -al igual que todo el país- los embates de la crisis internacional, adicionalmente carga con el peso del desplazamiento del papel central que tuvo en el proceso industrializador, resultado del cambio de modelo económico nacional. Se ha hecho un notable esfuerzo para garantizar el derecho al trabajo, esfuerzo que se puede y debe optimizar, tanto a través de la reorientación de las estrategias de fomento, como de la superación de las inercias que se siguen arrastrando en la administración de la justicia laboral.

Las estrategias de generación de empleo requieren ser reorientadas hacia aquellas que permitan una creación de empleos, acorde con el potencial de la fuerza de trabajo de la ciudad, y que aprovechen su mayor nivel de calificación.

Las estrategias de vinculación trabajador-empresa, al igual que en el ámbito nacional, han manifestado su agotamiento para contender eficazmente contra los efectos en la contracción del empleo, particularmente en el caso de las y los jóvenes y mujeres, la oferta disponible está muy por debajo de las capacidades de la fuerza de trabajo del DF.

En énfasis del gobierno del DF -con un esfuerzo mayor que en el ámbito nacional- se ha puesto en las políticas pasivas a través del seguro del desempleo que, como ocurre en épocas de crisis, resulta más insuficiente cuando más se le requiere, pero no por ello deja de ser necesario. El seguro del desempleo es sin duda una medida innovadora en el contexto nacional, aunque presenta restricciones, ya señaladas.

La garantía del cumplimiento de los derechos laborales, que depende básicamente de la decisión pública, está muy por debajo de las exigencias del momento, desperdiciándose su capacidad para contrarrestar la tendencia a la precarización del trabajo a través de la inhibición de las prácticas ilegales, tales como la creciente tercerización, despidos injustificados, entre muchos otros. Es en las instituciones de protección donde parece estar el principal déficit con respecto de los derechos en el trabajo, un conjunto de omisiones, y ausencia de transparencia; aunado a los precarios recursos para funcionar, así como el escaso número de personal para la inspección del trabajo, nos permiten afirmar que en la ciudad de México es muy poco, por no decir nada, lo que se ha avanzado en la impartición de la justicia laboral.

En resumen, si finalmente nos preguntamos por los criterios del derecho al trabajo y la orientación de las políticas del GDF tenemos que:

1. en cuanto a los criterios de **accesibilidad y disponibilidad**, frente a las restricciones del contexto, el GDF ha hecho esfuerzos por incrementar las oportunidades laborales, tanto por medio de la generación de empleos como de la creación de instrumentos para asistir y apoyar a las personas en la identificación y obtención de empleos. No obstante, los resultados son limitados, por un lado porque se dirigen a un segmento de población que no constituye el grueso de los buscadores de empleo en el DF, se requiere de

una oferta de puestos de trabajo correspondiente con el mayor nivel de calificación, es necesario diseñar estrategias que incentiven a los mercados para generar una oferta de empleos de mayor calidad. Por otro lado, las estrategias de vinculación entre oferentes y demandantes de empleo ya han llegado a su tope y se necesita diseñar otras más preocupadas por la efectividad.

2. En cuanto al criterio de **no discriminación**, sin dejar de tener en cuenta el contexto de las restricciones nacionales e internacionales, no puede desconocerse el impacto que generan sobre las mujeres y los jóvenes. A mayores obstáculos para algunos sectores poblacionales se requieren estrategias e instrumentos específicos para que esas restricciones no se conviertan en discriminación de hecho, urge que se tomen medidas al respecto.
3. En donde se puede encontrar el principal déficit para la orientación de la política laboral en perspectiva de DDHH es con respecto a los criterios de **aceptabilidad y calidad**. La vigilancia de las condiciones de trabajo y la administración de justicia laboral son aspectos sobre los cuales puede incidir decisivamente la acción gubernamental; es imprescindible priorizar este aspecto en la política social del gobierno, sin ello difícilmente se podría hablar de políticas con enfoque de DDHH.

Las principales omisiones

Fomento al Empleo. Con base en el señalamiento de los principales problemas laborales de la ciudad, encontramos que el principal déficit es una política integral de fomento al empleo digno, acorde a las características de la población del DF se requiere, entonces, de una política de promoción de inversiones y financiamiento a las empresas y, en particular, a las MPyMes, que esté claramente encaminada a la definición del nuevo perfil productivo de la ciudad, que sea capaz de incrementar tendencialmente la generación de empleo decente y la construcción de una economía popular, social y solidaria.

La población joven y con alta escolaridad. Ya ha sido señalado que un problema crucial en el DF deriva de la persistencia en el desempleo de una población joven y con altos niveles de escolaridad, no se aprecia entre los programas de fomento al empleo existentes, que tengan como prioridad atender este problema, es urgente diseñar y poner en práctica programas para este segmento de población, en los que adicionalmente se ponga en el centro de sus preocupaciones, la situación de las mujeres que tienen esta doble característica.

La precarización del empleo. Las tendencias del pasado reciente, que aún persisten, conducen a la precarización del empleo, con frecuencia en los diferentes gobiernos, sin decir que sea exactamente el caso del GDF, surge la tentación de promover la cantidad de empleos a costa del sacrificio de su calidad. Los organismos internacionales, en particular la OIT, han advertido -basados en la perspectiva del trabajo digno- que la protección al trabajo debe formar parte de una misma estrategia y no debe divorciarse de las políticas que buscan reactivar la economía y crear más plazas de trabajo. Implementar políticas públicas que busquen crear empleo a cualquier costo y sin preocuparse de la protección de la seguridad social, de los riesgos de trabajo, de la estabilidad del empleo, de la equidad de género, de erradicar el trabajo infantil, etc., no resultará a la larga (y en muchos casos ni en el corto plazo) en un mejoramiento de la calidad de vida de la población, y provocará nuevos problemas, como el auge de la informalidad, la extensión de los riesgos de trabajo, la práctica de mecanismos de explotación inaceptables, y abusos cada vez mayores contra la población trabajadora. En esta perspectiva, la escasa atención prestada a la protección al trabajo, la que se desempeña con reglamentación obsoleta, escasa capacidad institucional y económica y prácticamente nula participación social, hay que revertirla de inmediato, toda vez que las omisiones refuerzan las tendencias a la precarización del empleo, de lo cual una de las consecuencias más escandalosas es la falta de atención al trabajo infantil.

La falta de integralidad. Es necesario referirse a una omisión fundamental en cuanto al fomento al empleo, los dos instrumentos principales que se señalaron fueron, el fomento cooperativo y el seguro de desempleo. Sin embargo, el primero recibe una prioridad más alta en la estrategia de la STyFE y, el segundo se convierte en la prioridad de la Jefatura de Gobierno. Lo más importante, sin embargo, es que los dos programas no se concibieron como parte de una misma estrategia integral sino como esfuerzos separados para lograr objetivos distintos: de un lado, el fortalecimiento de una economía popular y, de otro, la reinserción laboral de los trabajadores desempleados, de otra manera, lo que encontramos, es la falta de articulación entre políticas pasivas y activas de fomento al empleo.

El diálogo social. Para finalizar, en el campo del diálogo social existen instrumentos pero falla su utilización, de aprovecharlos a fondo, serían sin duda, un instrumento poderoso para contender con las restricciones anteriores.

II 2 Derechos a la salud



Introducción

Este capítulo tiene como finalidad dar cuenta del estado que guarda el derecho a la salud en el Distrito Federal, por lo cual se revisa y analiza, en términos normativos y programáticos, la política de salud del gobierno del Distrito Federal (GDF). A partir de ello es posible identificar las problemáticas más significativas en relación a los contenidos normativos mínimos del derecho a la salud. El documento se conforma de cinco partes.

En la primera parte se realiza la revisión del marco jurídico del derecho a la salud, donde se identifican los principales instrumentos y tratados internacionales que definen el derecho. En lo que se refiere al marco jurídico internacional, México ha ratificado estos instrumentos, por consiguiente se convierte en el sujeto obligado a dar cumplimiento al derecho a la salud. De la misma manera se revisa el marco jurídico nacional y local para constatar su armonización con los instrumentos internacionales.

En la segunda parte se muestra el panorama de América Latina y México con el objetivo de señalar las similitudes y diferencias en lo que al tema de salud se refiere, esto permite dar cuenta de las especificidades que tiene el sistema de salud de la ciudad de México. Asimismo se describe el perfil socioepidemiológico y sociodemográfico del Distrito Federal para dar cuenta de las principales enfermedades, lo que permite identificar los retos a los que se enfrenta el GDF y su sistema de salud.

La tercera parte se refiere al análisis de las políticas y programas de salud, para ello se revisa primero, la orientación normativa y programática de la política de salud del GDF. En segundo lugar, se identifican los programas y acciones institucionales que implementa el GDF.

En la cuarta parte, se identifican las principales problemáticas a partir de los contenidos normativos mínimos, resaltando los esfuerzos institucionales que realiza el GDF, en términos de accesibilidad, disponibilidad y calidad.

Por último, se realiza un análisis de la participación a partir de la revisión normativa y programática de leyes y programas que en materia de salud el GDF implementa, para identificar los diferentes mecanismos que se establecen para incentivar la participación en la política de salud.

II.2.1 Definición del derecho

II.2.1.1 Normatividad Internacional

El derecho a la salud está reconocido en diferentes instrumentos internacionales, de los cuales México es Estado parte, por lo que ha adquirido la obligación de respetar, garantizar y proteger este derecho.

En primera instancia se reconoce el derecho a la salud en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, en la cual se establece que

“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar...”,

a partir de ello se otorga a la salud el carácter vinculante, pues no se puede lograr el pleno goce del derecho a la salud, si se es privado de otros derechos.¹

Por su parte, el “Protocolo de San Salvador” sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), instituye en el Artículo 10 que,

“toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social; la atención primaria de la salud, entendida como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad”.²

En otro instrumento relevante, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se instituye, en el Artículo 12, que el derecho a la salud debe otorgarse en su más alto nivel posible de disfrute. Impone a los Estados obligaciones específicas que implican una serie de medidas que se deberán adoptar con el fin de satisfacer las demandas de este derecho.³

Por su parte, en el año 2000, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (órgano que supervisa el cumplimiento del PIDESC), a través de la Observación general N° 14, ha afirmado que el derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar saludable. Este derecho está constituido tanto por libertades como por derechos positivos. Las libertades incluyen el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, incluyendo la salud sexual y reproductiva, así como el derecho a no sufrir interferencias, no padecer tortura o experimentos y tratamientos médicos no consentidos por el paciente. Los derechos positivos, por el contrario, incluyen el derecho a un sistema de protección a la salud que proporcione igualdad de oportunidades para que las personas disfruten de los más altos estándares de salud existentes. (CDESC, E/C.12/2000/4, p. 8)⁴

El CDESC, el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNU, HCHR por sus siglas en inglés), y la Organización Mundial de la Salud (OMS, WHO, por sus siglas en inglés), han dejado claro que la interdependencia entre derechos es particularmente clara en el derecho a la salud (HCHR/ WHO, The Right to Health, Fact Sheet 31, 2008, p. 6)⁵. Además, la realización de este derecho hace factible la realización de otros. Como ejemplo puede mencionarse el derecho a la alimentación adecuada, a un estándar adecuado de vida, al agua, a la vivienda, a vivir libres de discriminación, a la privacidad, al acceso a la información, a la participación y a disfrutar de los avances científicos y tecnológicos, todos ellos, derechos derivados de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), 1948.

El comité ha definido una serie de elementos que caracterizan el goce efectivo del derecho a la salud:⁶

- a) Disponibilidad. Existencia de instituciones e instalaciones, bienes y servicios de salud. Estos deben ser disponibles en cantidad suficiente y deberán incluir agua potable y servicios sanitarios, hospitales, clíni-

¹ Véase, López Menéndez, Marisol. *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano*. Evalúa, DF, México 2010. (Inédito)

² *Ibíd*, p. 23.

³ *Ibíd*, p. 5.

⁴ *Ibíd*, p. 26.

⁵ *Ibíd*, p. 24.

⁶ *Ibíd*, p. 27.

cas y otras instalaciones relacionadas con la salud, personal médico y profesional capacitado que reciba salarios competitivos a nivel doméstico y medicamentos básicos (definidos por el Programa de Acción de la Organización Mundial de la Salud en Medicamentos Básicos).

b) Accesibilidad. Las instalaciones, bienes y servicios deben ser accesibles a todas las personas. El comité señala cuatro dimensiones de accesibilidad:

- No discriminación. Las instalaciones y servicios deben ser accesibles para todos, especialmente a los sectores más vulnerables y marginados de la población, tanto de hecho, como de derecho.
 - Accesibilidad física. Las instalaciones de salud, bienes y servicios deberán estar al alcance *geográfico* de todos los sectores de la población como grupos indígenas, mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidades y personas con VIH-SIDA. Esta dimensión implica también que los servicios médicos y otros servicios relevantes para la salud (agua potable y servicios sanitarios) se encuentren a una distancia razonablemente segura, incluyendo las zonas rurales. La accesibilidad también se refiere a proporcionar formas de acceso adecuadas a los edificios para personas con discapacidades.
 - Accesibilidad económica. Las instalaciones, bienes y servicios deben ser accesibles para todos. El pago por los servicios de salud y otros servicios relevantes deben basarse en el principio de equidad, asegurando que estos servicios sean accesibles para todos, ya sean proporcionados por el sector público o privado. La equidad implica que las familias más pobres no deben sufrir costos desproporcionadamente más elevados en términos de sus ingresos.
 - Accesibilidad informativa. La accesibilidad incluye el derecho a buscar, recibir y proporcionar información e ideas relativas a asuntos relacionados con la salud. Sin embargo, la accesibilidad de información no debe poner en riesgo el derecho a la confidencialidad de la información personal.
- c) Aceptabilidad. Todas las instalaciones de salud, bienes y servicios deben respetar la ética médica y ser culturalmente apropiados a las diferencias culturales entre la población, además de ser sensibles a las diferencias de género y etarias.
- d) Calidad. Además de ser culturalmente aceptadas, las instalaciones de salud, los bienes y servicios deben ser científica y médicamente apropiados y de buena calidad. Ello requiere de personal médico calificado, medicamentos científicamente aprobados y vigentes, equipo de hospital, agua potable y servicios sanitarios adecuados.

Cabe destacar que entre las principales obligaciones que el Estado contrae para garantizar el derecho a la salud se debe mencionar el principio de progresividad mediante el acceso universal de los servicios de salud a todas las personas, por ello

“los Estados tienen la obligación especial de proporcionar seguro médico y los centros de atención necesarios a quienes carezcan de medios socioeconómicos suficientes, [...] merece atención especial la promoción del derecho a la salud de las mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, salud de los pueblos indígenas.”⁷

Se puede observar que el derecho a la salud corresponde a toda la población, sin distinción alguna y que, en busca de garantizar este derecho, se han creado leyes específicas para dar atención a grupos, tales como: mujeres, niñas y niños, trabajadores, pueblos indígenas, y personas con VIH-SIDA.⁸

⁷ Véase, Gutiérrez, Rodrigo (Responsable). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. Evalúa, DF, México 2010.

⁸ En el caso de la protección de los derechos de la mujer se encuentra señalado en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Social, de 1965; en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la

II.2.1.2 Normatividad Nacional

El derecho a la salud se encuentra consagrado como derecho fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el Artículo 4° se establece que:

“toda persona tiene derecho a la salud: La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo de esta Constitución.”

Otras normas importantes en materia de salud a nivel federal son la *Ley General de Desarrollo Social* y la *Ley General de Salud*. En la primera se señala expresamente en el Artículo 6° que entre los derechos sociales se encuentra la salud.⁹

En lo que respecta a la *Ley General de Salud*, el Artículo 1° menciona que:

“toda persona tiene derecho a la protección de la salud en los términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.”

Asimismo en los artículos 2°, 3°, 4°, 9° y 13° de la misma Ley, se enuncian las finalidades del derecho a la salud, las disposiciones en materia de salubridad general, las autoridades sanitarias responsables, y la competencia entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, respectivamente.¹⁰

En 2003 se reformó la *Ley General de Salud*, se incorporó el Artículo 77 BIS el cual hace referencia al seguro popular como una alternativa de protección social en salud a través de un nuevo esquema. Actualmente a este esquema se le denomina Sistema de Protección Social, el cual es definido como el mecanismo mediante el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización (*prepago*¹¹) y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.¹²

Mujer, de 1981; en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); y en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

-En el caso de las niñas y los niños, el derecho a la salud se instituye en la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989.

-En lo que respecta a la seguridad social de los trabajadores, se enfatiza el carácter universal y antidiscriminatorio del derecho a la salud en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1991; la Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, (1990).

-También, se ha reconocido la especificidad de las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas en materia del derecho a la salud, a través del Artículo 12 del Proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indios de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, reconocidos también en los artículos 24 y 25 del Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, de 1994.

- El derecho a la salud reconoce que las personas que viven con VIH-SIDA deben de contar con protección en la materia, de tal manera, el derecho se encuentra resguardado en la Declaración de París sobre Mujeres, Niños y el Sida, (1990); en la Declaración Cumbre de París sobre el SIDA, (1994); la Declaración de Derechos y Humanidad sobre VIH y el SIDA, (1992); la Declaración Trinacional de Canadá, Estados Unidos de América y México, (1996). Se busca garantizar el acceso a la salud a través de las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y el VIH, (2006) y mediante la Declaración de Compromiso en la Lucha contra el VIH (Declaración UNGASS, 2001 y 2008).

⁹ Véase, Gutiérrez, Rodrigo (Responsable). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. Evalúa, DF, México 2010.

¹⁰ *Ley General de Salud*. Última reforma publicada, DOF 30-12-2009.

¹¹ Las negritas son nuestras.

¹² El artículo hace una precisión sobre el tipo de servicios que se darán: [...] mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecología, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

II.2.1.3 Normatividad del Distrito Federal

El instrumento fundamental que instituye el derecho a la salud en el Distrito Federal es la *Ley de Salud del Distrito Federal*, la cual establece en el Artículo 2° que,

“los habitantes del Distrito Federal, independientemente de su edad, género, condición económica o social, identidad étnica o cualquier otro, tiene derecho a la protección a la salud. El Gobierno del Distrito Federal y las dependencias y entidades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, tiene la obligación de cumplir este derecho.”¹³

Por su parte, la *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal*, establece en el Artículo 1°, fracción II,

“promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda trabajo e infraestructura social”.¹⁴

Es importante señalar la importancia que tiene la *Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral*, decretada en 2006, ya que representa el esfuerzo más importante en lo que respecta a la *universalidad del derecho*, en ella se establece:

“que todas las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social-laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal”.¹⁵

A diferencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde únicamente aparece en sentido enunciativo, en la *Ley de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos* se instituye como sujeto obligado, al gobierno de garantizar el derecho a la protección de la salud en el Distrito Federal y se obliga al ejecutivo y legislativo locales a asignar recursos en salud suficientes para garantizar este derecho mediante un presupuesto anual no menor al presupuesto de la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) del año inmediato anterior.¹⁶

Asimismo para avanzar en términos de cumplimentar el derecho se han creado un conjunto de leyes que colocan énfasis en grupos poblacionales y atenciones médicas específicas. En estos instrumentos se establecen los medios y mecanismos con los cuales se busca garantizar el acceso y el goce del derecho a la salud.

- *Ley de Salud Mental del Distrito Federal* (2011). La cual establece como un derecho la salud mental por lo que el gobierno, las dependencias e instituciones públicas, sociales y privadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de garantizar el cumplimiento de este derecho, mediante una política transversal, con respeto a los derechos humanos y con un enfoque de género.¹⁷
- *Ley para la Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal* (2010). Prevé la creación de un instituto especializado, además de sentar las bases para impulsar el modelo de cortes y jueces especializados en el tema de las drogas.¹⁸

¹³ *Ley de Salud para el Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2009.

¹⁴ *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el día 23 de mayo del 2000.

¹⁵ *Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 22 de mayo de 2006.

¹⁶ *Ibíd*, Artículo 3°.

¹⁷ *Ley de Salud Mental del Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 23 de febrero de 2011.

¹⁸ *Ley para la Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 29 de diciembre de 2010.

- *Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal (2004)*. La cual se propone proteger la salud de la población de los efectos nocivos por inhalar involuntariamente el humo de la combustión del tabaco (*en lo sucesivo humo de tabaco*). Con la finalidad de fortalecer dicha ley, se han realizado diversas reformas que incorporan mecanismos para la protección a la salud de los no fumadores en el DF. En 2007 se determinó que existiría un área para fumadores y no fumadores. En 2008 se prohíbe fumar en espacios cerrados de acceso público, privado y social; para dar prioridad a la creación de espacios 100% libres de humo de tabaco.¹⁹
- *Ley para la Atención Integral de Cáncer de Mama del Distrito Federal (2011)*. Tiene por objeto establecer los lineamientos para la promoción de la salud, prevención, diagnóstico, atención, tratamiento, rehabilitación, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama en el DF²⁰
- *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (2000)*. Se establece el acceso a los servicios de salud, el ejercicio y pleno goce del derecho a la salud de las personas adultas mayores. Esta ley es importante debido a que se inserta en la problemática general de la inversión de la pirámide poblacional en el país, es decir, el envejecimiento de la población y con ello el problema de las pensiones y la adecuada infraestructura para solventar gastos médicos para una población en crecimiento y con requerimientos especiales.²¹
- *Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (2010)*. Tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad en un plano de igualdad al resto de los habitantes del DF²²
- *Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal*. Tiene por objeto establecer y regular las normas, requisitos y formas de realización de la voluntad de cualquier persona con capacidad de ejercicio, respecto a la negativa a someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos que pretendan prolongar de manera innecesaria su vida, protegiendo en todo momento la dignidad de la persona, cuando por razones médicas, fortuitas o de fuerza mayor, sea imposible mantener su vida de manera natural.²³

Asimismo, durante el periodo 2007-2010, el GDF ha avanzado en la modificación de instrumentos regulatorios que permiten garantizar el derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, en el caso de la interrupción legal del embarazo. En este sentido, se realizaron modificaciones a la *Ley de Salud del Distrito Federal* y al Código Penal en 2007 para despenalizar el aborto en el DF, hasta la semana 12 de gestación.

II.2.2 Panorama de Salud

II.2.2.1 Panorama de Salud de América Latina

En la región, el sector sanitario presenta una variada gama de instituciones y mecanismos orientados a financiar, asegurar, regular y prestar los servicios. Sin embargo, las inequidades en materia de acceso a los servicios repre

¹⁹ *Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 29 de enero de 2004.

²⁰ *Ley para la Atención Integral de Cáncer de Mama del Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de enero de 2011.

²¹ *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal*. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 7 de marzo de 2000.

²² *Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 10 de septiembre de 2010.

²³ *Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 7 de enero de 2008.

sentan un problema que prevalece debido a la desigualdad de la atención a la salud, la cual no solo está dada por carencias de accesibilidad sociocultural y geográfica, sino principalmente por desigualdades de ingreso.

Ante este panorama el Comité Especial de la Cepal sobre Población y Desarrollo, emitió en 2010 el documento sobre los retos pendientes y nuevos desafíos sobre salud y población en América Latina y el Caribe, en él señala los problemas que configuran la situación de salud en la región²⁴:

1. Inequidad, desigualdad y exclusión. Persistencia de grandes diferencias en materia de acceso a los servicios y oportunidades en el área de la salud que se traducen en un nivel dispar de los indicadores según países, áreas geográficas y grupos poblacionales. Se constatan especialmente las condiciones de exclusión que experimentan las personas residentes en zonas rurales, las que poseen menor nivel educativo, las poblaciones indígenas y afrodescendientes y los sectores más pobres de la sociedad.
2. Nuevos retos que demandan servicios de atención a la salud como el envejecimiento y sus implicaciones en la demanda y costos de atención de la salud, la distribución de las tareas de cuidado y los vínculos intergeneracionales; las relaciones de género y la articulación entre los roles productivo y reproductivo de la población; el cambio climático y los desastres naturales; la crisis humanitaria, económica y alimentaria; las nuevas tendencias de la epidemia del VIH; la segregación urbana; el creciente peso de la migración internacional y las desventajas de los pueblos indígenas y los afrodescendientes, entre otros.

Aunado a ello se le suman la degradación a la que se enfrentan los sistemas de salud debido a la carencia de financiamiento, es decir, limitaciones presupuestarias para dotar de recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura a la red institucional de servicios públicos de salud, lo que trae como consecuencia baja calidad e ineficiencia de los servicios del sistema de salud.

II.2.2.2 Panorama de Salud en México y el Distrito Federal.

En las últimas tres décadas la aplicación de políticas económicas caracterizadas por medidas de ajuste estructural, apertura comercial y regulación económica a través de las leyes de libre mercado, han repercutido en el cumplimiento del derecho a la salud en dos sentidos; uno de ellos a través del deterioro de las condiciones de vida de las personas, situación que a su vez se refleja en la disminución de sus niveles de salud y, el otro, en la reducción del gasto público en materia social y, específicamente, en salud, situación que ha transitado en detrimento de las políticas sociales.²⁵ A lo anterior se le añaden las derivaciones que generaron la operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) debido a los lineamientos de liberalización de la prestación de servicios correspondientes a las instituciones financieras que terminaron con la instalación de las aseguradoras privadas en el área de la salud, aunado a ello la disminución del gasto público en salud y el impulso de una reforma sanitaria enfocada a la privatización, han traído como consecuencia el deterioro de los servicios y de las instituciones públicas en salud.

Independientemente del cambio en los gobiernos en México, lo que ha prevalecido es la reforma de las instituciones fundamentada en una lógica de mercado, lo cual ha preparado el escenario para la desregulación de los

²⁴ Comité Especial de la Cepal sobre Población y Desarrollo. *Población y salud en América Latina y el Caribe: retos pendientes y nuevos desafíos*, Cepal, 2010, p. 31.

²⁵ Cfr. Cerda, Alejandro. *Derecho a la Salud en América Latina. En el Derecho a la Salud en México*. ALAMES. Colombia, 2005. p. 150.

servicios médicos que se traduce en la minimización del papel del Estado como garante del derecho a la salud.²⁶ Las reformas han traído como consecuencia.

“cambios para promover y estimular la privatización del cuidado de la salud, a través de la modificación en los sistemas de protección, utilizando como argumento la heterogeneidad y la diversidad de oferta pública o privada que brindaba fundamentalmente atención curativa, con cobertura incompleta, excesivamente centralizado y con serios problemas organizativos”.²⁷

Estas reformas se tradujeron en caída del gasto en salud y, por ende, en el deterioro de la calidad de los servicios, en reducción de los salarios reales de los trabajadores, médicos y enfermeras del Sistema Nacional de Salud, la segmentación de los sistemas de salud a partir de una descentralización ineficiente y un cambio conceptual que impactaría medularmente en el impulso de dos acciones: la creación del Seguro Popular, estrategia del gobierno federal para dar respuesta a la población “vulnerable”, y el incentivo a la participación del sector privado en el cuidado de la salud, los cuales se reflejaron en los instrumentos de planeación rectores de la salud como el Programa Nacional de Salud, 2001-2006.²⁸

Ante este panorama es importante señalar que si bien América Latina y México tienen en común el problema de las inequidades en materia de acceso a los servicios médicos, debido a factores socioculturales y geográficos. El DF, se distingue por la concentración de los servicios de salud de todas las instituciones públicas y privadas, ya que cuenta con una red muy amplia de servicios, sin embargo, se encuentran fragmentados en su organización, desarticulados en sus funciones y divididos por sus mecanismos de pertenencia o afiliación a los organismos públicos; aunado a ello se ha identificado como factor relevante la desigualdad de ingreso²⁹ como la barrera básica que limita el acceso a la atención oportuna y adecuada a los servicios de salud.

En la actualidad el sistema de salud del Distrito Federal está conformado por dos entidades administrativas, la del primer nivel en los “Servicios de Salud Pública del Distrito Federal”, y de segundo nivel, los hospitales en la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF), ambos bajo la responsabilidad de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Asimismo se da cobertura a través de los Institutos Nacionales de Salud, los grandes hospitales federales y los servicios de salud mental, que son organismos descentralizados autónomos y sectorizados de la Secretaría de Salud Federal y los servicios privados.

De esta manera, el sistema de salud del DF se caracteriza por estar fragmentado, lo cual deriva en diferentes formas de acceso a los servicios de salud. El sistema de salud del DF está constituido por tres subsectores que cuentan con distintos arreglos de financiamiento, afiliación y prestación de servicios, lo que le hace un sistema desarticulado y segmentado acorde a la inserción laboral (pertenencia o no a la economía formal) de la población que atiende así como a su nivel ingresos o capacidad de pago: a) sector público para la población no asegurada o

²⁶ Al respecto Tamez y otros, señalan que existen tres periodos en los cuales se impulsan tales transformaciones: El primero es el periodo que va de 1982 a 1988, cuando durante el llamado “cambio estructural” se ensayaron los primeros pasos para allanar el camino a la reforma, pero sobre todo con la intención de hacerla coincidir con la reestructuración económica y política. El segundo periodo (1988-2000) incorpora los cambios que prepararon las condiciones para viabilizar la reforma, eliminando los principales obstáculos legales y corporativos. Dentro de estos, destaca [...] la reforma a la *Ley del Seguro Social*, que junto a los puntos contenidos en el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, delineaba la estrategia de este proceso. El tercer periodo sería la primera década del 2000, lapso en el que se han ido concretando los cambios que configuran un sistema cuya estructura y organización están en concordancia con la privatización de la atención a la salud. (Tamez, 2010).

²⁷ Citado en: Tamez, S.; Eibenschutz, C.; Camacho, I.; Hernández, E. *Neoliberalismo y política sanitaria en México*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Departamento de Atención a la Salud, 2010.

²⁸ Cfr. Tamez, S.; Eibenschutz, C.; Camacho, I.; Hernández, E. *Neoliberalismo y política sanitaria en México*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Departamento de Atención a la Salud, 2010.

²⁹ Este hecho fue diagnosticado en el Programa de Salud del Distrito Federal, 2002-2006.

abierta; b) sector de la seguridad social para personas afiliadas a la seguridad social; y c) sector privado. Los arreglos institucionales condicionan el tipo de servicios de salud, de tal manera que existe una atención diferenciada para dar respuesta a las necesidades de la población.³⁰

El diagnóstico señalado en el Programa de Salud del Distrito Federal 2002-2006, apunta que el sistema de salud del DF se caracteriza por la fragmentación del sistema con servicios diferenciados; y desfinanciamiento que derivó en estancamiento y deterioro de la calidad en la prestación de los servicios públicos para población abierta y con seguridad social, debido en parte al déficit de recursos físicos y humanos. Esto trajo consigo un deterioro y disminución en la capacidad de respuesta de las instituciones públicas de salud.³¹

Ante este contexto institucional el sistema de salud del GDF se enfrenta a una serie de retos dados por los cambios socioepidemiológicos y sociodemográficos, entre ellos el desempleo, empleo precario, pérdida salarial y el deterioro en las condiciones de vida, los procesos de modificación de poblamiento de la zona metropolitana -ubicando que la población pobre ha tendido a concentrarse en las periferias- la transición demográfica y cambios en los perfiles de mortalidad y morbilidad de la población.

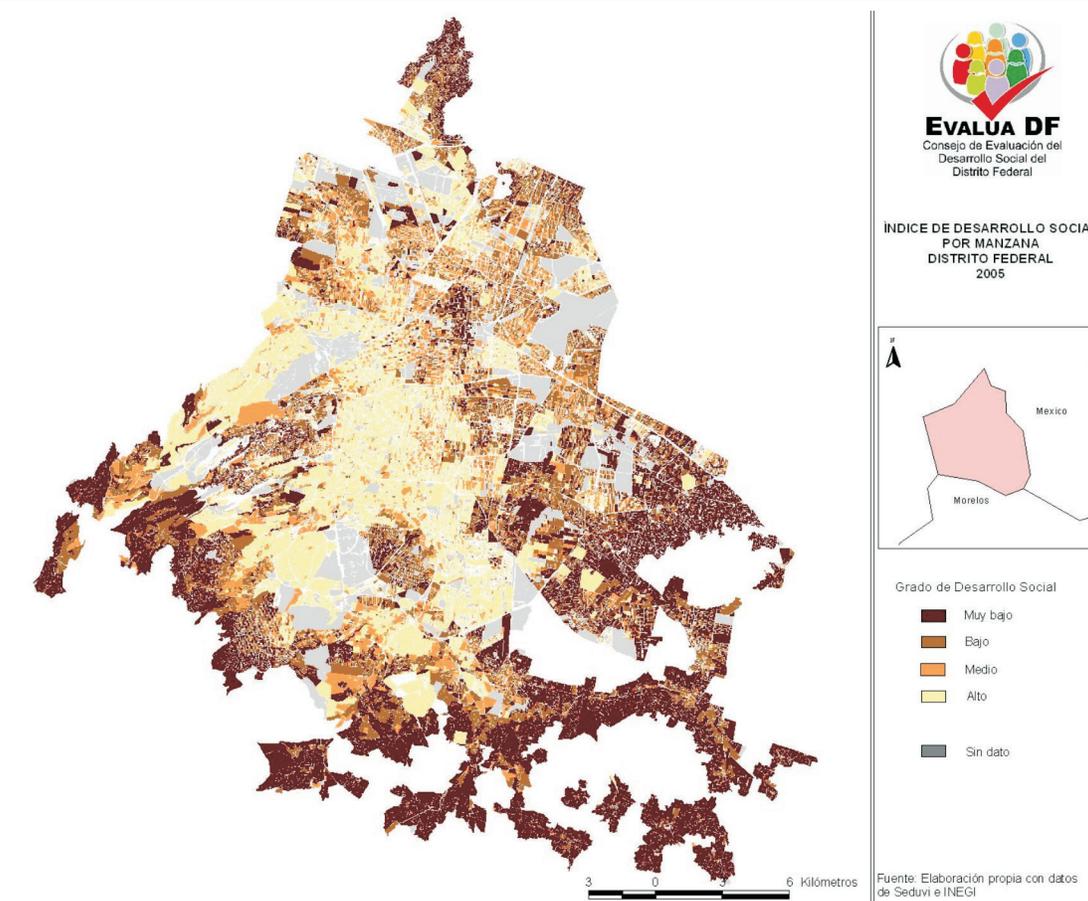
II.2.2.2.1 Perfil Sociodemográfico

De acuerdo al Índice de Desarrollo Social construido por Evalúa, 59.9% de las colonias se encuentra en niveles de desarrollo social bajo y muy bajo, en ellas habita 59.8% del total de la población.

³⁰ Cfr. *Informe de Exclusión en Salud, estudios de caso Bolivia, el Salvador, Nicaragua, México y Honduras*. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C. 2009, p. 116.

³¹ Cfr. Mussot López, María Luisa. *Universalizar y Territorializar las Políticas de Salud en el Distrito Federal: Premisa de la Equidad*; en: Ziccardi, Alicia y Tonatiuh Guillén (Coordinadores), *“La Acción Social del Gobierno Local. Pobreza Urbana, Programas Sociales y Participación Ciudadana”*. México, 2010 y Programa de Salud 2002-2006.

Cuadro del Distrito Federal: índice de Desarrollo Social del Distrito Federal 2005



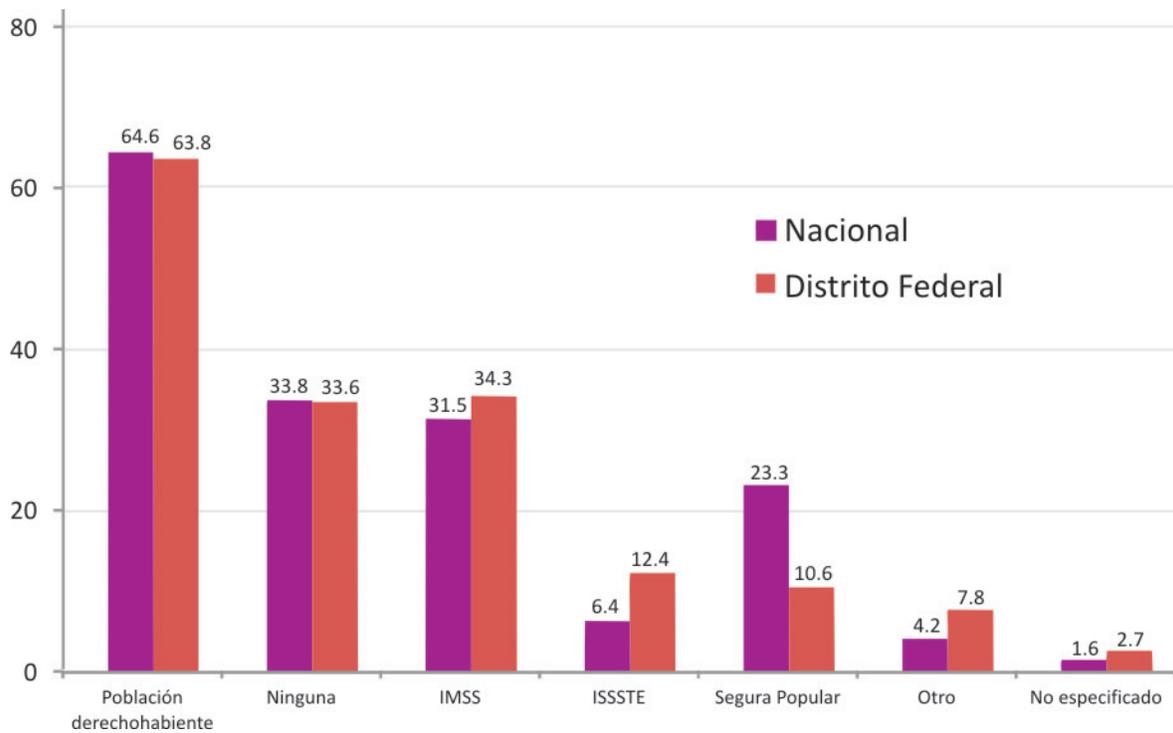
Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social-Evalúa, DF.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), en 2010, la población del Distrito Federal es de 8 millones 615 mil 975 habitantes, y la población *derechohabiente* es de 5 millones 644 mil 901, frente a 2 millones 971 mil 74 *no derechohabientes*, es decir, 66% de la población cuenta con *derechohabiencia* a algún sistema de salud, mientras 34% no cuenta con ella.

De acuerdo con las cifras, se estaría frente a una ciudad que en promedio tiene porcentajes de *derechohabiencia* similares a los de la media nacional, esto es 64.6% nacional y 63.8% Distrito Federal, respectivamente. Esto significa que 36.2% no cuenta con seguridad social. La población asegurada corresponde a 34.3% que accede al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 12.4%, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); 10.6% al Seguro Popular y 7.8% a otros.

Cabe hacer la anotación que en este conteo se incluyó el Seguro Popular como institución de *derechohabiencia*, cuando sólo corresponde a un esquema de protección a la salud limitado.

Distribución de la población según institución de *derechohabiente* Nacional y Distrito Federal en 2010 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Censo de Población 2010 del INEGI.

II.2.2.2.2 Perfil Socioepidemiológico

Los indicadores de mortalidad que dan cuenta de las demandas a los sistemas de atención a la salud de acuerdo a la informado por la SSDF, en la Agenda estadística 2010, son los siguientes: las cinco principales causas de mortalidad por cada 100,000 habitantes, corresponden a las enfermedades del corazón con una tasa de mortalidad de 122.8, diabetes *mellitus* (100.8), tumores malignos (82.3), enfermedades cerebro vasculares (35.3) y enfermedades del hígado (30). Aunque con tasas muy inferiores, el DF, todavía registra entre las causas de mortalidad la desnutrición y otras deficiencias nutricionales, con una tasa de 3.6.³²

Ante estos indicadores se puede dar cuenta de que si bien hay enfermedades que han prevalecido por años (enfermedades del corazón, diabetes *mellitus*, tumores malignos, enfermedades cerebro vasculares, enfermedades del hígado); surgen otras que colocan a los sistemas de salud ante nuevos retos de atención.

Así el perfil epidemiológico del DF se compone de enfermedades crónico-degenerativas; problemas de salud debido al sobrepeso, obesidad y otros trastornos alimenticios; enfermedades de transmisión sexual como el VIH-SIDA, cáncer cérvico-uterino, entre otras; y enfermedades relacionadas con la salud mental. Aunado a esto persiste una ausencia de cultura en relación al cuidado de la salud, ya que no hay promoción de campañas y programas educativos dirigidos a la orientación nutricional y cuidado personal, así como otras acciones que conlleven a prevenir estos problemas de salud pública.

³² Secretaría de Salud del Distrito Federal, Agenda estadística 2010, Principales causas de la mortalidad general, 2010.

Enfermedades crónico-degenerativas

Hipertensión arterial y Diabetes mellitus

Es importante conocer las causas y el comportamiento de las principales enfermedades que predominan en el DF, para detectar los principales problemas de salud, y facilitar el diseño de programas y políticas específicas de atención a la población, por lo que la SSDF realizó un estudio sobre la mortalidad del periodo 1990-2009. En este se constata el aumento en el número de defunciones por enfermedades crónico-degenerativas, las cuales para el año 2009 son responsables de más de la mitad de las defunciones registradas en el DF; particularmente, las enfermedades del corazón, la diabetes *mellitus*, los tumores malignos y las enfermedades cerebrovasculares.

De acuerdo con la Encuesta de Salud 2000, al preguntar si alguna vez le ha dicho a un médico u otro personal de salud que sufre o ha sufrido de hipertensión arterial alta, 14.4 % de adultos de 20 años en adelante del DF respondió que sí; para 2006 el porcentaje se elevó a 18.7%.³³

Por otra parte, entre 1990-2009, en un estudio que realizó la SSDF sobre la mortalidad por diabetes mellitus, se observa un aumento en la tasa de mortalidad, la cual paso de 53.6 a 100.8 por cada 100,000 habitantes.³⁴

Enfermedades emergentes

Enfermedades mentales

Otro problema de salud importante en el contexto del DF es el de los trastornos mentales y del comportamiento, como: depresión, ansiedad, consumo de alcohol, autolesiones, esquizofrenia y el trastorno bipolar. La población urbana, en particular en las grandes ciudades -como el Distrito Federal- caracterizadas por factores estresantes, como el entorno físico superpoblado y pobre, los altos niveles de violencia, los accidentes, la inseguridad, el desempleo, etc., es más propicia a padecer este tipo de enfermedades. Los índices de enfermedad mental tienden a aumentar en contextos de pobreza, violencia, incremento de adicciones y envejecimiento de la población.³⁵

Sobrepeso y Obesidad

La obesidad y el sobrepeso se han convertido en un problema de salud pública debido a que para el 2006, 4.7% de los niños y las niñas menores de cinco años presentaban sobrepeso y, 25% de los niños en edad escolar estaban clasificados con sobrepeso, entre las causas del sobrepeso se han identificado condiciones estructurales debido a que los alimentos de más bajo costo tienen una alta densidad energética.³⁶

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud 2006, a nivel nacional, 72% de las mujeres mayores de 20 años tiene obesidad o sobrepeso; en el DF, la cifra alcanza 75.4%, es decir, 2.3 millones de personas. Entre los hombres, a nivel nacional el porcentaje es de 66%; en el DF, 69.8%, lo que representa 1.8 millones de personas.³⁷

³³ Análisis Estadístico de Salud 2010. Evalúa, DF, con base en las Encuestas de Salud 2000 y 2006.

³⁴ Mortalidad en el Distrito Federal 1990-2009, Secretaría de Salud del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, 2009.

³⁵ Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, Parte III. Seguridad Humana, Capítulo 15. Derecho a la salud, Instituciones responsables y políticas públicas

³⁶ Gutiérrez, Rodrigo (Responsable). "Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos". Evalúa, DF, México, 2010. (Inédito).

³⁷ Encuesta Nacional de Salud 2006. Secretaría de Salud Federal.

Las consecuencias que trae consigo el sobrepeso y la obesidad son: mortalidad, 12 veces mayor en jóvenes de 25 a 35 años; 25% de las incapacidades laborales son por padecimientos relacionados con la obesidad; gastos de entre 22% y 34% superiores al ingreso familiar; y tres de cada cuatro camas de hospital las ocupan pacientes con enfermedades relacionadas con la obesidad.³⁸

Adicciones

El Distrito Federal ocupa el primer lugar en consumo de tabaco, el segundo en alcohol y el tercero en drogas consideradas ilegales. Las principales causas de muerte asociadas al consumo de alcohol son los accidentes, enfermedades del hígado, cardiopatías, suicidio, entre otras. En cuanto al tabaco, la población juvenil del DF, presenta un consumo superior al nacional ya que la prevalencia de adolescentes fumadores es de 19.2% para los jóvenes y 10.0% de las jóvenes, contra 10.8% y 4.3%, respectivamente. Asimismo, es alarmante que una de cada cuatro mujeres jóvenes del DF inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.³⁹

Otro problema frente al avance del pleno goce del derecho a la salud en niños y niñas, es el consumo de drogas cada vez más temprano,

“como lo demuestra la Encuesta de Consumo de Drogas en el Estudiante del DF del 2007 que afirma que el consumo de alcohol y drogas se incrementó 3% y entre 15.2 y 17.8% entre niños de secundaria y bachillerato.”⁴⁰

VIH

En el caso del Distrito Federal las estimaciones indican que para 2010 hay 34 mil 800 personas que viven con VIH,⁴¹ y que anualmente se infectan 2 mil 100 personas, que representa 21% de las nuevas infecciones de todo el país. Por año se diagnostican entre mil 200 y mil 300 casos nuevos de SIDA en el DF; 89% de los casos corresponden a hombres (una epidemia altamente concentrada en hombres que tienen sexo con otros hombres). El 26% de los casos son de jóvenes de 15 a 29 años; y 50% de personas de 30 a 44 años de edad.⁴²

Enfermedades por grupos etarios

De acuerdo al estudio de mortalidad 1990-2009, es posible observar cómo las causas de mortalidad varían de acuerdo al género. En 2009, las principales causas de mortalidad femenina corresponden a enfermedades isquémicas del corazón con una tasa de 82.6; diabetes *mellitus*, 97.8; tumores malignos, 88.1, entre los cuales destacan el de mama, 14.6, y el de cuello del útero, 7.1.⁴³

En el mismo período, las causas de mortalidad en la población masculina correspondía a enfermedades isquémicas del corazón con una tasa de 88.6; diabetes *mellitus*, 104.1; tumores malignos, 76.1, entre los cuales destacan el de próstata, 12.1, y tráquea, bronquios y pulmón, 8.4.⁴⁴

³⁸ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Publicado en el portal de la dependencia en: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=4034

³⁹ Gutiérrez, Rodrigo (Responsable). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. Evalúa, DF, México, 2010. (Inédito).

⁴⁰ Gutiérrez, Rodrigo (Responsable). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. Evalúa, DF, México, 2010. (Inédito).

⁴¹ Calculado con la metodología del ONUSIDA.

⁴² Epidemiología del VIH/SIDA en el DF Secretaría de Salud del Distrito Federal. http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4490

⁴³ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Mortalidad en el Distrito Federal 1990-2009, INEGI/SSDF (Dirección de Información es Salud) Las tasas con calculadas por cada 100,000 mujeres en base a proyecciones del CONAPO.

⁴⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Mortalidad en el Distrito Federal 1990-2009, INEGI/SSDF (Dirección de Información es Salud)

Como se puede observar, en la población femenina las enfermedades que tienen una mayor tasa de mortalidad con respecto a la población masculina son las que corresponden a enfermedades del corazón y tumores malignos.

II.2.3 Análisis de los Programas Sociales en materia del Derecho a la Salud.

II.2.3.1 Orientación Normativa y Programática de la Política de Salud del GDF

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), 2007-2012, instrumento rector de las acciones de gobierno, se propone en el Eje 2 “Equidad”, como objetivo eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales.⁴⁵

Por su parte el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal (PDSDF), 2007-2012, recoge como objetivo avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social para la población que no goza de seguridad social formal y afrontar los retos epidemiológicos y sanitarios que implica la transición sociodemográfica y epidemiológica del Distrito Federal en términos de cobertura, accesibilidad, pertinencia, calidad y calidez de los servicios.⁴⁶

La línea programática “*ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza*”, en lo que respecta al derecho a la salud se propone: cobertura universal y gratuita en salud para toda la población que no cuenta con seguridad social; ampliación del alcance, calidad, pertinencia y calidez de todos los servicios de salud públicos; mejorar la equidad en materia de salud entre grupos sociales y zonas geográficas; y desarrollo de una cultura para la prevención de la enfermedad en la sociedad y consolidar una cultura de promoción y calidad en todo el sistema de salud.

La Secretaría de Salud del Distrito Federal es la instancia responsable de formular, ejecutar, operar y evaluar la política de salud.⁴⁷ A ésta le corresponde garantizar el acceso a la atención médica y la protección a la salud de la población residente en la ciudad de México, con la finalidad de mejorar y elevar su calidad de vida mediante el otorgamiento de intervenciones médicas integrales, oportunas y de calidad. La SSDF debe coordinar su operación desde la normatividad con las instancias que proporcionen servicios médicos a la población.⁴⁸

El principal instrumento de planeación de la política de salud, es el Programa de Salud del Distrito Federal (PSDF), en el cual deben instituirse los principios rectores bajo los cuales deben apegarse las instituciones que integran el sistema de salud del DF, para orientar la política de salud; de ahí que se creara el PSDF, 2002-2006 y, posteriormente el que corresponde al periodo 2007-2012.

En lo que respecta a medidas institucionales de 2001 a 2006 se hicieron esfuerzos importantes para universalizar el acceso a la salud, por lo que se han implementado diversas acciones en lo que se refiere a gratuidad. A partir de 2001, en el DF se implementó el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, (PSMMG). Este

Las tasas con calculadas por cada 100,000 hombres en base a proyecciones del CONAPO.

⁴⁵ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2007-2012. Gobierno del Distrito Federal., p. 31.

⁴⁶ Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2007-2012. Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal., p. 21.

⁴⁷ Ley de Salud del Distrito Federal, artículo 24, fracción I.

⁴⁸ Ley de Salud del Distrito Federal, artículo 24, en diferentes fracciones VII, VIII, XII, XIV, XVI, XXV, XXVIII, XXIX, entre otras, estipula el marco de responsabilidades de la SSDF para coordinarse con otras instancias.

programa tiene como objetivo garantizar el acceso gratuito a los servicios de salud a las personas residentes en el DF que no estén incorporadas en algún régimen de seguridad social laboral; lo que implica el derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria a cargo del GDF,⁴⁹ por lo que el gobierno de la ciudad, aparece por primera vez como formalmente responsable, a través de la SSDF, de garantizar este derecho.

Pese a ello, a partir de 2005, entra en operación paralelamente la estrategia denominada “Sistema de Protección Social en Salud del Distrito Federal”, (SPSSDF), “Seguro Popular” del DF, como sistema de aseguramiento público y voluntario, mediante el cual se busca ampliar la cobertura de servicios de salud para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que no son *derechohabientes* de ninguna institución de seguridad social.⁵⁰

Esta estrategia se limita a dotar a los beneficiarios de un conjunto de servicios y medicamentos no integrales que se encuentran establecidos en el Catálogo Universal de Servicios (Causes), el cual para 2010 contemplaba 275 acciones de prestación de servicios médicos.

De tal manera que en el DF conviven múltiples formas de aseguramiento para acceder a los servicios de salud, sin embargo, la diferencia en ellos radica en el tipo de enfoque que caracteriza a cada uno: “*seguro prepago*”, compuesto por un catálogo de servicios y medicamentos no integrales de salud o universalización de la atención integral en salud ante la misma necesidad.

A diferencia del programa de 2002-2006, el actual programa de salud introduce el Sistema de Protección Social en Salud del Distrito Federal, (SPSSDF), “Seguro Popular” como la estrategia para avanzar hacia la **seguridad social**, marginando así el carácter central que había adquirido el PSMMG, al instituirse en el anterior programa como la política de salud del DF

En el PSDF, 2007-2012, la SSDF establece nueve estrategias:

Gratuidad, Prioridades, Criterios y Necesidades; Modelo de Atención Ampliada; Reorganización Institucional; Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios; Calidad Integral de los Servicios; Administración en Apoyo a la Operación; Participación Ciudadana desde la Unidad Territorial Financiamiento, Soporte de la Política de Salud; y, Educación e Investigación.

II.2.3.2 Programas y Acciones Institucionales del GDF.

Como parte de las medidas institucionales en atención a la salud, en 2010 se implementaron tres programas en el ámbito central, sujetos a reglas de operación cada uno bajo la responsabilidad de instancias diferentes. Dos focalizados en la atención a la salud de las mujeres, específicamente en la prevención del cáncer de mama: “Atención Integral de Cáncer de Mama”, a cargo del Instituto de las Mujeres del DF (Inmujeres-DF) y, “Detección Oportuna de Cáncer de Mama,” instrumentado por el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, (DIF-DF). El tercer programa corresponde al de “Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral”, el cual plantea en sus

⁴⁹ Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral. Artículo 1°

⁵⁰ Seguro Popular Distrito Federal; http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/seguro_popular/

objetivos una perspectiva integral y universal del acceso a la salud para población sin seguridad social, siendo la SSDF la instancia responsable de implementarlo.⁵¹ Asimismo se implementa la estrategia denominada “Seguro Popular” diseñada por el gobierno federal desde 2005.

En 2011 se incorporaron como programas sociales, el “Programa de Apoyo para Personas de Escasos Recursos que Requieren de Material de Osteosíntesis, Órtesis, Prótesis, Ayudas Funcionales y Medicamentos Fuera del Cuadro Institucional” dirigido a personas con bajos recursos, y el “Programa Social de Prevención y Atención de la Violencia de Género”, el cual se propone dar atención a víctimas o victimarios de violencia de género a través de centros especializados, los dos a cargo de la SSDF.

En lo que respecta a los programas de servicios de detección de cáncer de mama han sido cuestionados por no estar articulados, por dar pauta a la duplicidad y por la calidad de los servicios. Atienden a universos similares, y el rango de población es parte del universo del programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos.⁵² Sin embargo, en 2011 se crean los lineamiento bajo los cuales, las diferentes dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, debieran unificarse los criterios para la prestación de los servicios y las acciones establecidas en el “Programa de Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal” (PAICMDF), de conformidad con lo establecido en la *Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal*.⁵³

Programas Centrales Sujetos a Reglas de Operación 2011

Dependencia o entidad responsable	Programa	Objetivo	Población objetivo	Presupuesto asignado
Secretaría de Salud del Distrito Federal	Programa de acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral	Garantizar el acceso a los servicios de salud integrales que prestan en las unidades médicas y los centros de salud del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo el acceso a los tratamientos prescritos en las mismas, sin costo anticipado o al momento de requerirlos para los residentes del Distrito Federal que carezcan de seguridad social laboral	Población abierta residente en el Distrito Federal	\$6,894'766,359
	Programa de apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis, ortesis, prótesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional	Otorgan de manera oportuna, eficaz y eficiente a las personas de escasos recursos que lo requieran, algún tipo de material de osteosíntesis, prótesis, ortesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional	Población abierta residente en el Distrito Federal sin seguridad social, que recibe su atención médica en los 215 centros de salud y/o en las 30 unidades hospitalarias de la Secretaría de Salud y está afiliado al Programa de Gratuidad	\$3'352,512.00

⁵¹ Del Pino Pacheco, Mireya. “Análisis del diseño de los Programas Sociales del Distrito Federal con perspectiva de Derechos Humanos”. Evalúa, DF, México, 2010. (Inédito).

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Lineamientos de operación del Programa de Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal, 2011.

<p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p>	<p>Programa social de prevención y atención de la violencia de género de la Secretaría de Salud</p>	<p>Disminuir la incidencia de daños, secuelas y complicaciones, mediante la detección, atención oportuna y referencia a centros especializados de usuarios de los servicios de salud del GD; víctimas o victimarios de violencia de género</p>	<p>Personas interesadas residentes del Distrito Federal</p>	<p>\$3'000,000.00,</p>
<p>El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal</p>	<p>Programa de detección oportuna de cáncer de mama 2011</p>	<p>Realizar estudios de mastografía a las mujeres mayores de 40 años que habiten, trabajen o transiten en el Distrito Federal, para la detección oportuna y tratamiento de cáncer de mama, fomentando una cultura de prevención de esta enfermedad, en compatibilidad con el nuevo perfil epidemiológico de la Ciudad de México</p>	<p>Mujeres de 40 años y más y en condición de falta de seguridad social gratuita</p>	<p>\$34'725,035.00</p>
<p>Instituto de las Mujeres del Distrito Federal</p>	<p>Lineamientos de operación del programa de cáncer de mama del Distrito Federal</p>	<p>Impulsar, bajo una perspectiva de género, la plena ciudadanía de las mujeres y su empoderamiento, favoreciendo el ejercicio de su derecho a la salud a través de la detección oportuna de cáncer de mama y la atención integral de mujeres de 40 años y más</p>	<p>Mujeres de 40 años y más, principalmente para aquellas que no cuentan con seguridad social y viven en unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginalidad</p>	<p>\$25'000,000.00</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en la revisión de las *Reglas de operación* de los programas sociales en materia de salud, 2011.

A nivel central se identifican 14 programas más que no tienen *Reglas de operación* y que dependen de la SSDF, enfocados en el ámbito preventivo de ciertas enfermedades y de atención a poblaciones específicas: sobrepeso y obesidad; atención integral al adulto mayor; atención médica y entrega de medicamentos gratuitos a domicilio; adherencia terapéutica; embarazo; enfermedades no transmisibles; red de mastógrafos; campaña de donación de órganos, tejidos y células; campaña de vacunación VPH; programa contra el tabaquismo; programa contra el alcoholismo; programa contra la farmacodependencia; programa de salud mental; y, programa de violencia de género.

Asimismo, la SSDF ofrece diferentes programas y servicios con el propósito de dar atención a diferentes necesidades que en materia de salud tiene la población, como son: diálisis peritoneal y hemodiálisis; cardiología intervencionista; red de cataratas; trasplante de córnea y renal; atención a quemados; centro dermatológico “Dr. Ladislao de la Pascua”; salud bucal; unidades médicas móviles; prevención y atención de la violencia de género; fortalecimiento de bancos de sangre; medicina a distancia; vacunación universal; protección sanitaria; prevención y control de la rabia; medicina legal; servicios médicos en reclusorios; oncología ginecológica; cáncer de próstata; salud escolar; y salud sexual y reproductiva.

Entre los programas y acciones que el GDF realiza para enfrentar las enfermedades y padecimientos que caracterizan el perfil epidemiológico están:

- **Hipertensión arterial.** El Organismo Público Descentralizado, de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, implementa el “Programa de Prevención y Control de la Hipertensión Arterial” el cual tiene como objetivo: “identificar a hombres y mujeres mayores de 20 años con diagnóstico temprano de hipertensión arterial y dar inicio oportuno a su tratamiento y retardar la aparición de complicaciones como enfermedad cerebro vascular, cardiopatía isquemia y neuropatía hipertensiva.⁵⁴
- **Diabetes mellitus.** El OPD lleva a cabo el “Programa de Prevención y Control de la Diabetes Mellitus” con el propósito de identificar a hombres y mujeres mayores de 30 años, con alteraciones de la glucosa, a fin de interrumpir la historia natural de la enfermedad y prevenir su aparición. Asimismo, identificar personas sintomáticas con esta enfermedad de reciente inicio y evitar las complicaciones propias del padecimiento.⁵⁵
- **Salud Mental.** La SSDF implementa el “Programa de Salud Mental”, a través de la Dirección de Salud Mental y Adicciones, que tiene como objetivo la prevención y promoción de la salud en sus diversos niveles de atención: centros de salud y hospitales materno-infantiles, en los cuales se llevará a cabo la formación de clínicas de salud mental.⁵⁶
- **Obesidad.** La SSDF implementa el “Programa de Prevención y Control de la Obesidad en el Distrito Federal”, el cual tiene como objetivo dar cumplimiento a la *Ley para la Prevención y Tratamiento de la Obesidad, el Sobrepeso y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal*; donde a la SSDF le corresponde diseñar, realizar y coordinar, campañas de prevención sobre nutrición y alimentación sana, difundiendo en los centros de salud, hospitales, planteles escolares y espacios públicos, las causas que provocan el sobrepeso, la obesidad y los trastornos alimenticios, así como las formas de prevenir y atender estos problemas⁵⁷. Otra de las acciones que forma parte de este programa es la de “Muévete y métete en cintura”, tiene como objetivo generar un amplio movimiento social informado y organizado para promover estilos de vida saludables, a través de acciones de orientación alimentaria y fomento de la actividad física. Además se cuenta con una clínica de Bariátrica, y de acuerdo a información desplegada en el portal de la SSDF están en proceso siete clínicas de atención al sobrepeso.⁵⁸
- **Adicciones.** La SSDF implementa desde 2007 el “Programa contra las Adicciones” como una de sus acciones prioritarias para la atención del uso, abuso y dependencia de alcohol, tabaco y otras drogas. Con la finalidad de detectar a las personas con dependencia de sustancias adictivas, la SSDF está en proceso de aplicación de un tamizaje, a través del Programa de Detección Temprana en Adicciones, lo que representaría costos menores en tratamiento, recursos de menor especialidad y menos duración.⁵⁹
- **VIH-SIDA.** Desde 2004, la SSDF desarrolla el Programa de VIH-SIDA del Distrito Federal, cuya prioridad es atender de manera integral y garantizar el derecho a la protección a la salud de las personas con VIH-SIDA. En la Clínica Especializada Condesa; la secretaría presta servicio de atención, de manera gratuita, a personas

⁵⁴ Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Publicado en el portal de internet de la dependencia en: http://vpn.salud.df.gob.mx:88/portalsspfd/index.php?option=com_content&task=view&id=61

⁵⁵ Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Publicado en el portal de internet de la dependencia en: http://vpn.salud.df.gob.mx:88/portalsspfd/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=54

⁵⁶ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Publicado en el portal de internet de la dependencia en: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=112

⁵⁷ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Publicado en el portal de internet de la dependencia en: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=4034

⁵⁸ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Publicado en el portal de internet de la dependencia en: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=4034

⁵⁹ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Publicado en el portal de internet de la dependencia en: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=270

portadoras del virus, se les proporcionan los medicamentos, y realiza los estudios necesarios de detección y seguimiento. Aun cuando el objetivo es proporcionar a todas las personas no *derechohabientes* la atención y tratamiento necesarios, el programa no logra incorporar a toda la población portadora del virus, principalmente por falta de recursos. Tanto el programa de VIH-SIDA, como la creación de la Clínica Especializada Condesa en el año 2000 –única que brinda atención médica especializada a las personas con VIH en el Distrito Federal– resultaron ser modelo, pioneros, en la atención de las personas portadoras del VIH, pero actualmente la clínica se encuentra rebasada debido a la gran demanda.⁶⁰

- **Grupos Etarios.** Los principales esfuerzos institucionales que se han hecho para la atención de hombres y mujeres que padecen estas enfermedades son: Programa de atención Integral de Cáncer de Mama” impulsado por Inmujeres-DF; Programa de Detección Oportuna de Cáncer de Mama” por el DIF-DF, y la Red de Mastógrafos implementado por la SSDF. En cuanto a la población masculina, se han realizado acciones para prevenir y, en su caso, detectar el cáncer de próstata. A partir de junio de 2011 inició la campaña contra el cáncer de próstata que consiste en acciones de promoción de la salud. También las unidades médicas móviles “*Medibuses*” realizan estudios de detección oportuna de cáncer de próstata.

II.2.4 Problemáticas. Clasificación desde los contenidos mínimos del PIDESC

De acuerdo con los contenidos normativos mínimos que establece el PIDESC, a través de la *Observación general N° 14*, se analizan las problemáticas que están incidiendo para el cumplimiento del derecho a la salud.

II.2.4.1 Accesibilidad

De acuerdo con la *Observación general N° 14*, del CDESC), la *accesibilidad* es vista como el acceso ilimitado a toda la población, por lo cual comprende distintos criterios como son: no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica (*asequibilidad*), y acceso a la información.⁶¹

II.2.4.1.1 Enfoques diferenciados de acceso en los servicios de salud del GDF: Convivencia del Programa de Acceso a Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos versus Seguro Popular

En el Distrito Federal conviven formas de protección a la salud que hacen que el sistema de salud sea un híbrido, de esta manera en la ciudad coexisten diferentes formas de acceso que van desde los que acceden por el trabajo, vía seguridad social, y los que no tienen acceso mediante este mecanismo, así como la población general, por lo que tienen entre sus opciones: el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), el Seguro Popular, acceso a los servicios de salud pública del Distrito Federal y servicios privados de salud.

El marco normativo del DF establece el derecho a la salud en dos instrumentos esenciales: la *Ley de Salud del Distrito Federal*, y la *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. En el Artículo 2º de la *Ley de Salud del Distrito Federal* señala que los habitantes de la entidad, independientemente de su edad, género, condición económica o social, identidad étnica o cualquiera otro, tienen derecho a la protección a la salud. El GDF, las dependencias y entidades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de cumplir este derecho.⁶²

⁶⁰ Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, Parte III. Seguridad Humana, Capítulo 15. Derecho a la salud, Instituciones responsables y políticas públicas 15.4, Línea de acción, 1135. p. 279.

⁶¹ Cfr. Gutiérrez, Rodrigo (Responsable). “Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos”. Evalúa, DF, México, 2010. (Inédito)

⁶² *Ley de Salud para el Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 17 de septiembre de 2009.

Por su parte, la *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal* establece en el Artículo 1º, fracción II,

“promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda trabajo e infraestructura social”.⁶³

En este sentido, la protección a la salud se reconoce jurídicamente en estos dos instrumentos como un derecho, donde el sujeto obligado es el gobierno del Distrito Federal.

En términos programáticos, la salud se contempla en el *Eje 2 “Equidad”* del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, en el cual se establece como objetivo alcanzar un sistema de salud moderno reconocido a nivel nacional, el cual tenga un enfoque universal, equitativo, resolutorio, eficiente, participativo y solidario, para mejorar la atención y prevención a los problemas de salud más importantes de los ciudadanos.

Derivado de este objetivo se propone un conjunto de líneas de política, entre las cuales se destaca la relacionada con accesibilidad:

- Se asegurará el acceso a servicios médicos y la disponibilidad de medicamentos gratuitos a la población sin seguridad social.

Por su parte, el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, establece como objetivo avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social para la población que no goza de seguridad social formal, y afrontar los retos epidemiológicos y sanitarios que implica la transición sociodemográfica y epidemiológica del DF en términos de cobertura, accesibilidad, pertinencia, calidad y calidez de los servicios.⁶⁴

De esta manera el derecho a la salud está contemplado en la línea programática uno, denominada “*Ejercicio de los Derechos Sociales. Combate a la Desigualdad y a la Pobreza*”. Como parte de las acciones y metas en relación a la accesibilidad, se pretende lograr: cobertura universal y gratuita en salud para toda la población que no cuenta con seguridad social.

A partir de esta revisión, es posible dar cuenta que el GDF ha establecido en diferentes instrumentos normativos y programáticos el derecho a la salud. En relación a la población que no cuenta con seguridad social, se reconoce el esfuerzo institucional para asegurar la protección del derecho a la salud.

De esta manera surge en 2001, el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, a las personas residentes en el DF, que carecen de seguridad social laboral (PSMMG), con el propósito de proteger y garantizar el derecho a la salud de las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral, tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del GDF.⁶⁵

Pese a las intenciones normativas y programáticas, en 2005 entra en operación el mecanismo Sistema de Protección Social “Seguro Popular”, que a diferencia del PSMMG que tiene como propósito dar cumplimiento a un derecho, el Seguro Popular fue creado como una respuesta ante las necesidades de una reforma financiera en las instituciones públicas de salud.

⁶³ *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el día 23 de mayo del 2000.

⁶⁴ Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, p. 21.

⁶⁵ Artículo 1º de la *Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral*.

Es importante señalar que para introducir el Seguro Popular hubo modificaciones normativas y programáticas. Se modifica la *Ley de Salud del Distrito Federal* al incorporarse el *Capítulo XVI. De la protección social en salud en el Distrito Federal*, y en el 2007, en el Programa de Salud del Distrito Federal se establece el Seguro Popular como la línea de acción para avanzar hacia la seguridad universal en salud; por lo que el PSMMG ya no se visualiza ni como estrategia ni como el programa prioritario para dar cumplimiento a los objetivos en materia de salud y desarrollo social.

De esta manera conviven dos esquemas con enfoques diferenciados para asegurar la protección a la salud. Resulta conveniente realizar el comparativo entre PSMMG y Seguro Popular para sostener dicha afirmación.

En lo que respecta al objetivo, el PSMMG se propone:

“Garantizar el acceso a los servicios de salud integrales que prestan en las unidades médicas y los centros de salud del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo el acceso a los tratamientos prescritos en las mismas, sin costo anticipado o al momento de requerirlos para los residentes del Distrito Federal que carezcan de seguridad social laboral, de conformidad con los recursos presupuestales asignados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal”.⁶⁶

Por su parte, el Seguro Popular pretende

“brindar protección financiera a la población sin seguridad social a través de un esquema con criterios de aseguramiento justo, con el fin de reducir el gasto de bolsillo y fomentar la atención oportuna de la salud”.⁶⁷

Lo que tienen en común ambos objetivos es contribuir al acceso de la población sin seguridad social a los servicios de salud. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la intencionalidad de cada uno, ya que por un lado, el Seguro Popular prevalece el criterio financiero; y por otro lado, el PSMMG, predomina la garantía del derecho a la salud.

En cuanto a los servicios médicos que brindan cada uno, el PSMMG ofrece de manera gratuita servicios integrales en las unidades médicas de la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) y del organismo descentralizado, Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. El Programa proporciona, además, de manera gratuita los medicamentos necesarios para el tratamiento, de acuerdo al cuadro institucional de medicamentos de la SSDF. Dichos servicios incluyen atenciones preventivas, curativas y de rehabilitación para todos los grupos de edad y ambos sexos, incluidas las acciones integradas por grupo etario.⁶⁸

El Seguro Popular ofrece una cobertura de 275 intervenciones médicas, las cuales se encuentran descritas en el Causas. Comprenden los siguientes servicios: salud pública (vacunas y servicios médicos generales), consulta de medicina general/familiar y de especialidad, odontología, urgencias/hospitalización, cirugía general.

Es posible dar cuenta, que mientras el PSMMG ofrece los servicios médicos integrales y gratuitos, el Seguro Popular se restringe a un catálogo de servicios y medicamentos no integrales, por lo que su cobertura es limitada; asimismo el acceso está condicionado por el decil de ingreso, ya que del I al IV no hay cuota anual familiar y las familias beneficiarias de algunos de los programas de combate a la pobreza extrema del gobierno federal (por ejemplo, programa “Oportunidades”); pero del decil V al X la cuota familiar va desde 2 mil 74 pesos 97centavos, hasta 11 mil 378 pesos 86 centavos.⁶⁹

⁶⁶ *Reglas de operación del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral*. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* N° 1049 Bis, del 9 de marzo de 2011.

⁶⁷ *Reglas de operación del Programa Seguro Popular 2003*. Consultado en: http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/reglas_operacion/7_informes_programatico.htm. Al 2011 no se han emitido nuevas reglas de operación.

⁶⁸ *Reglas de operación del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral*. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* N° 1049 Bis, del 9 de marzo de 2011.

⁶⁹ Secretaría de Salud del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.seguropopular.gob.mx>

Como se puede observar en el diseño de ambos programas, el único aspecto que tienen en común es la población objetivo: población abierta o sin seguridad social, pero discrepan en cuanto al tipo de servicios, ya que mientras uno ofrece un catálogo de servicios y medicamentos no integrales -Seguro Popular-, el PSMMG brinda un servicio integral, por lo que están conviviendo dos esquemas de salud, que lejano a garantizar el derecho a la salud, contribuyen a la fragmentación del sistema de salud.

Respecto al **financiamiento**, en la ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral, se señala la obligatoriedad de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, de presupuestar los recursos suficientes para garantizar el derecho al acceso gratuito de servicios médicos y medicamentos gratuitos, mediante un presupuesto anual de egresos que no sea menos al aprobado por la SSDF en el presupuesto de egresos del año inmediato anterior.⁷⁰

Por su parte, el esquema de financiamiento del Seguro Popular se compone de varias aportaciones que provienen de la federación, los estados, en este caso el Distrito Federal y los beneficiarios.

Estructura del esquema financiero del Seguro Popular			
	Beneficiario	Aportador corresponsable	Gobierno Federal
Seguro Popular de Salud	Cuota _____ Familiar-Reguladora*	Aportación solidaria _____ Gobierno Estatal-Gobierno federal	Cuota Social

Fuente: Elaboración propia, con base en la *Ley General de Salud del Distrito Federal*.

Nota:* En el caso de que algunos servicios no estén contemplados en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes) se tendrá que cubrir una cuota.

Este esquema de financiamiento se vuelve un incentivo para los gobiernos estatales y los prestadores de servicios de salud en las entidades debido a que representa un ingreso considerable.

En el caso del DF, el Programa de Salud 2007-2012 señala que de acuerdo a estimaciones de la SSDF para el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) se calculó que en el 2008 existiría una afiliación de 200 mil familias al Seguro Popular, y 40 mil más en el Seguro Médico para una Nueva Generación, lo que daría un total de 240 mil familias afiliadas. Si por alguna razón no se realizara la afiliación de estas familias, la SSDF dejaría de recibir un poco más de mil millones de pesos.⁷¹

Cabe mencionar que el sistema de financiamiento del Seguro Popular está normado por la propia Secretaría de Salud Federal, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), quien emite las normas sobre el manejo de los recursos otorgados para la operación del Sistema de Protección Social en Salud en el Distrito Federal, de tal manera que el órgano decisorio que determina la forma en la que se utilizan los recursos es la CNPSS.

⁷⁰ Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 22 de mayo de 2006.

⁷¹ Programa de Salud 2007-2012. Secretaría de Salud del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal.

II.2.4.1.2 Consideraciones PSMMG *versus* SP

En términos de “accesibilidad”, “no discriminación”:

- Los requisitos para la afiliación constituyen una forma de inclusión-exclusión. En el caso del PSMMG establece, tanto en las *Reglas de operación* como en el *Reglamento de la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral*, los mecanismos para registrar a aquellas personas que por su condición sean sujetos de asistencia social y no puedan acreditar su identidad ni su dirección, podrán acudir a la Oficina de Trabajo Social de las unidades médicas del GDF para que se verifique su condición.⁷² En cambio, el Seguro Popular señala que, de no contar con los documentos que comprueben la identidad de las personas a afiliarse, sólo podrán incorporarse temporalmente por un periodo de hasta 90 días, cumplido este plazo, si no se entrega la documentación completa, se perderá el derecho y acceso a los servicios.
- En el caso del Seguro Popular existe una limitada cobertura para incorporar a la población al Sistema de Protección Social, ya que de acuerdo a la *Ley General de Salud* sólo se puede integrar 14.3% de las familias susceptibles de nueva incorporación, con el fin de alcanzar el 100% de cobertura en el año 2010;⁷³ mientras que el PSMMG no tiene alguna limitación en este sentido.

En términos de “accesibilidad económica”:

- Un aspecto relevante es el acceso condicionado que caracteriza al Seguro Popular, ya que, únicamente las familias que se ubican en los deciles I al IV, son las que quedan exentas del pago por los servicios que ofrece el Seguro Popular, y de los deciles V al X son quienes cubrirán la cuota familiar anticipada, anual y progresiva. Siguiendo con las condicionantes, el goce de los beneficios del Seguro Popular quedan determinados por el pago de la cuota asignada. A diferencia de lo que ocurre con el Seguro Popular, el PSMMG ofrece servicios de manera gratuita, por lo que no condiciona el acceso a los servicios de salud.

En términos generales, es posible sostener que existe un acceso diferenciado a los servicios de salud del GDF, debido a la coexistencia de diferentes formas de acceso y esquemas de atención a la salud, por lo que se ha contribuido aún más a la fragmentación del sistema de salud en la ciudad y del acceso a los servicios de salud del GDF.

La **política de salud** ha sufrido cambios en su orientación, los cuales se han manifestado en lo normativo y programático. Con la creación del PSMMG se estableció como objetivo dar cumplimiento del derecho a la protección de la salud, lo cual se ve plasmado, tanto en la ley de salud como en la de desarrollo social del DF Asimismo, en la *Ley de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos del Distrito Federal* y su reglamento, se consagra la protección a la salud como un derecho social universal, donde se establecen las obligaciones para las autoridades del GDF.

El Programa de Salud 2001-2006 enfatizó la gratuidad para hacer frente al principal obstáculo para acceder a la salud, es decir, el económico, por lo que el PSMMG representó un esfuerzo importante para contribuir a la protección de la salud. En cambio, en el Programa de Salud 2007-2012, el Seguro Popular va cobrando relevancia frente al PSMMG, ya que éste se señala como una línea estratégica para avanzar hacia la universalidad, por lo que se pone énfasis en la cobertura y en la afiliación de familias a través del Seguro Popular.

⁷² Grupos considerados: personas indigentes, niños en situación de calle, niños abandonados, indígenas, o aquellos que por su condición sean sujetos de asistencia social.

⁷³ *Ley General de Salud*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

En este sentido, la coexistencia de dos programas -PSMMG y Seguro Popular- con enfoques diferenciados responden a concepciones divergentes en cuanto al acceso a la salud, lo cual puede derivar en acentuar las desigualdades socio-sanitarias y epidemiológicas, lo que representa un detrimento en la garantía del derecho a la salud.

II.2.4.2 Disponibilidad

De acuerdo con el CDESC, en lo que respecta al contenido mínimo de *disponibilidad*, señala que el Estado deberá contar con la suficiente infraestructura en cuanto a la existencia de instituciones –hospitales, clínicas, centros de atención de la salud– e instalaciones, bienes y servicios públicos de salud en condiciones sanitarias adecuadas, contar con personal médico y profesional capacitado y bien remunerado, así como los medicamentos esenciales.⁷⁴

En este sentido, la *Ley General de Salud del Distrito Federal* establece en el Artículo 5º los servicios de salud referentes a: la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas, paliativas y de rehabilitación, incluidas las dirigidas a las discapacidades, así como la atención de urgencias; disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud, en los términos de las disposiciones aplicables. En lo referente a la infraestructura, en el Artículo 24 se instituye, como parte de las atribuciones de la SSDF,

“definir los criterios de distribución de universos de usuarios, regionalización y escalonamiento, así como universalización de la cobertura, garantizando la gratuidad de la atención médica en los establecimientos y unidades de atención a su cargo”.⁷⁵

A partir de 1997, año en que se concretó el convenio de descentralización entre la Secretaría de Salud Federal y el GDF en torno a los servicios de salud para la población abierta, se define la reorganización del sistema de salud en el DF, al descentralizarse la estructura y recursos de la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, sin integrarlos con el Instituto de Salud del Distrito Federal, hoy Secretaría de Salud del Distrito Federal. Esto determinó que los servicios de salud para la población sin seguridad social quedasen divididos en dos entidades administrativas: la del primer nivel en el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, y de segundo nivel, los hospitales en la SSDF, ambos bajo la responsabilidad de ésta última.⁷⁶

Sin embargo, este convenio propició la fragmentación de los servicios de atención médica, al descentralizar la estructura y recursos del primero, sin integrarlos al segundo. Se trata de dos estructuras orgánicas y presupuestales, con programas de acción diversos, distintas culturas organizacionales y condiciones jurídicas y laborales diferentes. En estas circunstancias, la fusión de los Servicios de Salud Pública en la Secretaría de Salud en el Distrito Federal se dificulta, y la coordinación operativa con la red hospitalaria no es efectiva dado que no funciona un mecanismo de referencia y contrareferencia entre las unidades de primero y segundo nivel. Las facultades de regulación sanitaria tampoco se transfieren en ese convenio, ni los recursos económicos requeridos para solventar la operación, lo que limita la capacidad de la SSDF para garantizar la seguridad sanitaria de la ciudad.⁷⁷ También se da cobertura a través de los Institutos Nacionales de Salud, los grandes hospitales federales y los servicios de salud mental, que son organismos descentralizados autónomos y sectorizados de la Secretaría de Salud Federal.

Esta fragmentación del Sistema de Salud en el Distrito Federal, representa un obstáculo para la integración orgánica entre los servicios hospitalarios y de urgencias del Distrito Federal y los servicios de salud pública. Aunado a esto, los presupuestos de operación y de inversión del Organismo Público Descentralizado no crecieron en térmi-

⁷⁴ *Observación general N° 14*, CDESC.

⁷⁵ *Ley General de Salud del Distrito Federal*. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 17 de septiembre de 2009.

⁷⁶ Programa de Salud del Distrito Federal, 2002-2006, p. 10.

⁷⁷ *Ibíd*, p. 10.

nos reales, lo que provocó mayor deterioro de las unidades y del equipamiento, y un estancamiento de la infraestructura física de primer nivel. La federación tampoco ha proporcionado ningún presupuesto para apoyar a los hospitales de la ciudad, a diferencia de lo ocurrido en otros estados.⁷⁸

Debido a la ausencia de mecanismos institucionales para operar con un sistema único de referencia y contrareferencia entre los centros de salud y hospitales de la SSDF, producto de la fragmentación, persiste la falta de integralidad de los servicios y una insuficiente planeación que redundan en cierta ineficiencia en el uso de los recursos, situación que se traduce en el deterioro de las condiciones del sistema de salud en el Distrito Federal.

II.2.4.2.1 Falta de integralidad de los servicios médicos producto de la fragmentación del Sistema de Salud del Distrito Federal

De acuerdo con el Programa de Salud 2002-2006, la infraestructura médica a cargo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, presentaba una serie de problemas, rezago, mal estado y concentración geográfica, debido a que la red de hospitales se construyó en la década de los 80 y su ubicación corresponde a la distribución de la población de esos años, lo que representa una desigualdad en la distribución territorial de las instalaciones, hecho que se traduce en una falta de servicios en las zonas periféricas, donde actualmente se concentra la mayoría de la población en situación de pobreza, por no contar con centros de salud ni con hospitales cercanos. Estos problemas derivan, en gran medida, de la insuficiencia presupuestal y de la deficiente distribución de la infraestructura médica.⁷⁹

Ante esta situación se propuso como objetivo para la administración 2002-2006, ampliar la infraestructura, definiendo como prioritaria la construcción de dos hospitales, uno de especialidades en la delegación de Iztapalapa y, otro, general, en la delegación Álvaro Obregón, por ser las zonas de la ciudad con más necesidad de camas hospitalarias. Paralelamente, ampliar la infraestructura de consultorios de primer nivel en la zona suroriente por ser la región de la salud con más necesidad de servicios médicos.⁸⁰

De esta manera, en 2005 se construyó el Hospital de Especialidades de la Ciudad de México “Dr. Belisario Domínguez”, en la delegación Iztapalapa, con el propósito de ofrecer servicios con énfasis en la medicina interna y subespecialidades de alta demanda, y en la atención del embarazo de alto riesgo. En 2006 se terminó de construir el Hospital General “Álvaro Obregón”.

Con la entrada del Seguro Popular en 2005, la SSDF recibió recursos federales para la operación del Seguro Popular por 317.9 millones de pesos. Dichos recursos se han aplicado al fortalecimiento de la infraestructura en salud, tanto en la contratación de personal; adquisición de equipo médico, medicamentos e insumos; mantenimiento de centros de salud y hospitales, como en la construcción de dos nuevos centros de salud, uno en Iztapalapa y otro en Magdalena Contreras.⁸¹

Para el 2006, el sistema de salud del Distrito Federal, contaba con una red de 308 unidades médicas, distribuidas de la siguiente manera:

- En instalaciones de primer nivel de atención a la salud, en el que los servicios están enfocados a preservar la salud mediante actividades de promoción, vigilancia epidemiológica y protección específica, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y rehabilitación, a la solución de padecimientos frecuentes, por medio de atención

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 10.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 17.

⁸⁰ Informe de Trabajo 2006, Secretaría de Salud del Distrito Federal.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 36.

ambulatoria de baja complejidad, se incluyen: 276 unidades médicas de consulta externa y 28 hospitales; de los cuales, 210 unidades son centros de salud, distribuidos en 16 jurisdicciones sanitarias ubicadas en cada una de las delegaciones. Se cuenta con 13 clínicas de especialidades.⁸²

- Referente al segundo nivel de atención, en los cuales se da apoyo con intervenciones ambulatorias y hospitalarias por especialidades básicas: medicina interna, pediatría, ginecobstetricia, psiquiatría, cirugía general y, adicionalmente, algunas subespecialidades como neonatología, otorrinolaringología, ortopedia, cardiología, dermatología, oftalmología u otras; se cuentan con 10 hospitales pediátricos, 9 generales y 8 que brindan atención materno-infantil.⁸³
- En el tercer nivel, se halla el Hospital “Belisario Domínguez”, en el cual se brinda a la población abierta servicios ambulatorios y de internamiento en todas las demás subespecialidades como endocrinología, dermatología, oftalmología, medicina interna, neumología, gastroenterología, cirugía general, ginecobstetricia, neonatología, terapia intensiva para adultos y neonatal, urología, cardiología, geriatría y odontología; además de intervenciones más complejas en las especialidades y subespecialidades incluidas en el segundo nivel. También brinda servicios de apoyo, diagnóstico y terapéutico, que requieren de alta tecnología y grado de especialización, según nivel de complejidad.

Al 2011, la Secretaría de Salud del Distrito Federal proporciona los servicios de salud a través de:⁸⁴

- 33 hospitales (1 de especialidades, 11 generales, 10 pediátricos, 1 materno pediátrico, 7 materno infantiles, 2 Toxicológicos, 1 clínica-hospital); cabe señalar que para mejorar el déficit de infraestructura en la delegación Iztapalapa, se encuentra en remodelación el Hospital General Regional Iztapalapa, el cual aumentará su capacidad instalada de 144 a 180 camas censables.
- 204 centros de salud, 14 clínicas especializadas, 32 centros de atención primaria para adicciones, 3 unidades médicas especializadas en enfermedad crónica, 8 medibuses, 10 caravanas de la salud y consultorios médico-legales en 70 agencias del ministerio público. Infraestructura para la atención ambulatoria.
- 8 unidades médicas en reclusorios, incluyendo la Torre Médica “Tepepan”, Cefereso, Ceresova y Unidad Médica de Sanciones, y 6 comunidades para adolescentes; para la atención de personas en conflicto con la ley.
- Una capacidad instalada de 2 mil 379 camas censables, 139 camas censables en unidades médicas en reclusorios, 2 mil 8 consultorios, 105 salas de operación, 34 salas de expulsión, 106 laboratorios clínicos, 108 servicios de rayos X, y 6 bancos de sangre.

Al hacer un recuento de la infraestructura física en relación a los servicios de salud de 2006 a 2011, se observa avance. Se crearon dos nuevos hospitales generales: el “Hospital General de Tláhuac” que inició actividades en abril de 2010, únicamente proporcionando consulta externa y, el “Hospital General Ajusco Medio”, en mayo de 2010; 1 centro dermatológico, 1 centro psiquiátrico, 32 Uneme CAPA, 3 Uneme E.C., 1 hospital en reclusorio, 2 clínicas-hospital de Especialidades Toxicológicas en Venustiano Carranza y Xochimilco, y 1 clínica-hospital en Iztapalapa. A partir de 2007 se cuenta con 8 Unidades Médicas Móviles, conocidas como *Medibuses* que tienen como finalidad llevar la atención médica a las comunidades más alejadas de la zona conurbada de la ciudad de México, principalmente a las personas que viven en condiciones de alta y muy alta marginación.

⁸² Secretaría de Salud del Distrito Federal, citado en *Seguridad Humana, Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, en Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal disponible en <http://www.derechoshumanosdf.org>.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Quinto Informe de Gobierno del Distrito Federal*, 2011, Eje 2. Equidad, Salud para las familias 2.4, pág.92.

Como parte de las estrategias de acción, en lo que respecta a disponibilidad y calidad, la SSDF se propuso desde el inicio de la administración correspondiente al periodo 2006-2012: La reorganización institucional, fortalecimiento y ampliación de los servicios, a través de ello, se busca revertir el prolongado deterioro y el rezago de las unidades médicas, con una reorganización de procedimientos que aseguren el acceso oportuno al tratamiento requerido. Asimismo se pretende fortalecer los servicios médicos para dar solución a las necesidades de salud de la población, reorientar los espacios subutilizados, y redistribuir recursos materiales y humanos para incrementar la capacidad de atención en el corto plazo.

II.2.4.3 Calidad

En términos de lo que establece la *Observación general N° 14*, en relación a la calidad de la atención médica, además de ser culturalmente aceptables las instalaciones de salud, los bienes y servicios deben ser científica y médicamente apropiados y de buena calidad; lo que implica contar con personal médico calificado, medicamentos científicamente aprobados y vigentes, así como equipo de hospital, agua potable y servicios sanitarios adecuados.⁸⁵

II.2.4.3.1 Falta de Calidad de los Servicios Médicos Públicos

La calidad de los servicios médicos públicos está considerada en las leyes y principales programas de planeación del GDF. Por su parte, la *Ley de Salud del Distrito Federal* instituye como finalidad que el disfrute de servicios de salud debe satisfacer eficaz y oportunamente las necesidades de la población. Además establece en el Artículo 15, como responsable de este contenido, al GDF, a través de la SSDF, procurar el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, atendiendo los problemas sanitarios del DF, y los factores que condicionen y causen daños a la salud en su territorio, con especial interés en las acciones preventivas.

Desde 2002, el PSDF ya señalaba la falta de calidad como una problemática dada por el impacto del desfinanciamiento público, lo cual explicaba, en gran medida, el incremento del gasto en salud de los hogares que, según la Encuesta Nacional del Ingreso y Gasto de Hogares (ENIGH) 2000, pasó de 2.9% de gasto monetario total en 1984 a 3.5% en 2000. De ahí que uno de los principales desafíos fuera disminuir la desigualdad en el acceso a servicios suficientes y de calidad.⁸⁶

En el PGD 2007-2012, la falta de calidad de los servicios de salud pública se asume como parte los retos en esta materia: modernizar la infraestructura y equipamiento e incrementar los esfuerzos en la formación de recursos humanos especializados en la investigación médica. Y para ello se define como línea de política, la búsqueda de mecanismos que promuevan una cultura de la calidad en todo el sistema de salud mediante la inversión en recursos humanos, investigación e infraestructura.

En el informe de trabajo de la SSDF, 2006 se hace una valoración a los avances dados entre 2002-2006: la implantación de un proceso novedoso de determinación de necesidades de medicamentos e insumos médicos sustentado sobre el Sistema de Administración de Información de Control de Almacenes, lo que permitió la planeación, adquisición y abasto oportuno de éstos en las unidades médicas; avance en la certificación y recertificación de los hospitales por parte del Consejo General de Salubridad; la ampliación y fortalecimiento de la infraestructura de

⁸⁵ López Menéndez, Marisol. *"Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano"*. Evalúa, DF, México, 2010. (Inédito)

⁸⁶ Informe de Trabajo 2006, Salud del Distrito Federal, Secretaría de Salud del Distrito Federal, Noviembre, 2006.

salud. Entre los indicadores más sobresalientes destaca el total de inversión en obra, equipo y mantenimiento de centros de salud y hospitales del GDF, en el periodo 2001-2006 fue de 2 mil 37 millones de pesos; se crearon 471 plazas médicas y paramédicas para fortalecer la prestación de los servicios de salud, además de las mil 571 plazas de nueva creación de los hospitales “Belisario Domínguez” y de “Álvaro Obregón”; por otra parte, se generaron ascensos escalafonarios y se capacitó al personal sobre atención y servicio ciudadano.⁸⁷

Pese a estos esfuerzos, en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal 2008, se visibiliza la mala calidad del servicio ya que es un tema recurrente en las quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, esto debido a presuntas violaciones al derecho a la salud, imputables a los distintos hospitales adscritos a la SSDF. En dichas quejas se destaca en particular que:

- Los recursos humanos no son suficientes para cubrir la demanda de intervención: en ocasiones no hay personal médico que supla las ausencias del personal, tampoco se cuenta con el personal de enfermería suficiente para la atención de las y los pacientes.
- No se cuenta con los medicamentos, el instrumental médico, estudios de gabinete e insumos suficientes y necesarios para cumplir la atención de manera eficaz, o estos se encuentran deteriorados o dañados por su propio uso.
- La atención a la salud de las y los pacientes no es idónea, a pesar de los avances tecnológicos y de la cobertura de los servicios que se han implementado, toda vez que estos no han evolucionado de la misma forma que lo ha hecho la sociedad y la gran demanda que actualmente existe en materia de atención médica.⁸⁸

Por otra parte, el *Informe de Salud del Distrito Federal, 2001-2005*, da cuenta de algunos elementos sobre la calidad de los servicios médicos en el Distrito Federal. Los tiempos de espera promedio en consulta externa en Servicios Estatales de Salud (Sesa), (ISSSTE), (IMSS), e IMSS-Oportunidades son 39.5 minutos, siendo la segunda entidad en tener un indicador tan elevado ya que el promedio a nivel nacional es de 25.6 minutos. Complementario a este indicador, está la percepción de satisfacción del usuario en donde la entidad es la que tiene el porcentaje más bajo comparado con el promedio nacional y con respecto a otras entidades llegando sólo a 82.5%.⁸⁹

De acuerdo a los datos que arroja la Encuesta de Percepción y Acceso a Satisfactores Básicos (EPASB) 2009, las personas que consideran que la atención médica no es rápida, según el tiempo de espera cuando acuden al médico, destaca el hecho de que 68.9% espera más de 1 hora. De este porcentaje el 38.5% tienen que esperar entre 1 y 2 horas; 25.9% de 2 a 5 horas y 4.5% más de 5 horas.

⁸⁷ *Informe de Trabajo 2006, Salud del Distrito Federal, Secretaría de Salud del Distrito Federal, Noviembre, 2006.*

⁸⁸ *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, Parte III. Seguridad Humana, Capítulo 15. Derecho a la salud, Instituciones responsables y políticas públicas 15.4. p. 271.*

⁸⁹ *Informe de Salud 2001-2005. Secretaría de Salud Federal.*

Distrito Federal: Personas que consideran que la atención médica no es rápida según el tiempo que tienen que esperar cuando acuden al médico (porcentajes)

Tiempo	%
Hasta 30 minutos	8.26
De 30 minutos a 1 hora	21.42
De 1 a 2 horas	38.47
De 2 a 5 horas	25.97
Más de 5 horas	4.5
No sabe / no contestó	1.37
Total	100

Fuente: EPASB 2009, Evalúa, DF, México, 2009. Nota: Sólo incluye a los hogares que respondieron que la atención médica no era rápida.

En lo que respecta a indicadores de calidad referentes a trato digno en primer y segundo nivel, y atención médica efectiva en primer nivel, de acuerdo a Indicas-Sistema Nacional de Indicadores de Salud 2011,⁹⁰ el Distrito Federal se ubicó por debajo del promedio nacional. Cabe mencionar que estos indicadores corresponden a las instituciones que se encuentran incorporadas al Sistema Nacional de Salud, incluidos los Servicios Estatales de Salud (Sesa). (Ver cuadro)⁹¹

Comparativo de indicadores de calidad en los servicios de salud en el Distrito Federal y Nacional

	Distrito Federal %	Nal. %
Trato digno en el primer nivel	88.7	95.2
Trato Digno en segundo nivel (Urgencias)	90.5	91.1
Atención médica efectiva en primer nivel	87.4	91

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INDICAS.

Nota: Información de unidades del Sist. Nal. de Salud durante el cuatrimestre 02 del año 2011.

Otro aspecto esencial, en términos de la calidad de los servicios,⁹² es el trato adecuado, que de acuerdo al informe de unidades de primer nivel de atención en los Servicios Estatales de Salud (Sesa), 2008, el DF, es la entidad con mayor aprobación en atención oportuna con 37%, por lo que está por encima de la media nacional que corresponde a 22 por ciento.⁹³

Asimismo este documento da cuenta de la situación del surtimiento de medicamentos, sólo 67.9% de las personas usuarias de los servicios obtuvieron un surtimiento integro en sus instituciones, porcentaje que coloca a la entidad con una brecha de 19.5 puntos porcentuales, por debajo del promedio nacional.⁹⁴

Para que los servicios de salud puedan ser de calidad, de acuerdo a la *Observación general N° 14*, uno de los elementos necesarios es contar con personal médico calificado. En el *Quinto Informe de Gobierno del Distrito Federal 2011*, se presentan cifras con respecto a la formación de recursos en unidades médicas. Lo que destaca, en general, de la información es que no hay variación en la formación de recursos, ésta se mantiene constante, con algunos avances mínimos, durante los últimos seis años, en especialidades como neonatología, radiología e imagen, cirugía del recién nacido, cadera, hombro y pelvis.⁹⁵

⁹⁰ Indicas, evalúa los servicios proporcionados por: Sesa, IMSS, ISSSTE, IMSS-Oportunidades.

⁹¹ Dirección General de Calidad y Educación en Salud. Secretaría de Salud Federal. <http://www.calidad.salud.gob.mx/calidad/inf.html>

⁹² Este informe sólo considera centros de salud de los sistemas estatales.

⁹³ Anuario estadístico del Quinto Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2011.

Formación de recursos en unidades médicas 2001 – 2011

Especialidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Médicos residentes	450	449	478	463	464	515	511	548	497	476	484
Anestesiología	39	37	40	42	46	57	56	58	43	42	39
Cirugía general	44	36	47	46	39	45	45	58	59	48	52
Medicina legal	21	22	19	18	19	22	24	17	14	12	18
Ortopedia	29	30	34	33	44	63	60	67	58	45	39
Pediatría	95	93	93	83	74	63	58	59	50	51	49
Urgencias médico-quirúrgicas	36	35	42	46	44	54	51	48	38	41	42
Ginecología y obstetricia	44	44	43	37	37	39	38	53	55	52	54
Medicina interna	41	42	40	36	35	49	49	58	59	62	65
Medicina familiar	24	26	26	24	22	18	19	22	20	20	21
Cirugía pediátrica	8	9	9	9	10	11	11	10	9	8	8
Cirugía plástica y reconstructiva	11	12	12	11	11	13	12	12	12	12	13
Medicina del enfermo en estado crítico	12	11	16	19	20	19	19	15	12	13	2
Dermatología	30	32	36	39	38	34	32	36	36	37	36
Dermatopatología	2	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4
Onco-hematología pediátrica	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cirugía de la columna vertebral	4	3	4	4	4	4	4	4	3	4	4
Medicina de reanimación	4	4	4	3	4	3	4	3	3	4	3
Artroscopia y reemplazos articulares	3	4	4	4	8	6	5	4	4	4	5
Oncología cutánea y cirugía dermatológica	2	3	3	2	1	3	3	3	2	3	4
Anestesia en el paciente											
Politraumatizado grave	-	3	3	3	4	3	4	2	4	1	1
Neonatología	-	-	-	-	-	4	8	7	6	5	4
Radiología e Imagen	-	-	-	-	-	3	5	8	6	7	7
Cirugía del recién nacido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Cirugía de cadera y pelvis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2

Cirugía de hombro y cadera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
Internos de pregrado	246	189	285	258	264	209	197	236	197	200	203
Total	1146	1087	1241	1184	1192	1241	1219	1332	1191	1152	1161

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Salud, Dirección de Enseñanza, 2011.

Notas: La información corresponde al 31 de julio de 2011 y de las unidades médicas de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Con respecto a las actividades de enseñanza-investigación es notorio un decrecimiento entre 1998 y 2010 en las actividades de enseñanza de posgrado, ya que baja a 41%. Entre los datos alentadores en 2009 y 2010 se informa nuevamente de investigaciones publicadas, después de nueve años de no registrar publicación alguna. Otro de los temas que resulta relevante es que hasta 2009 se tienen reconocidos cuatro y 18 investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores y CEIS-SSA, respectivamente. Las sesiones de actualización, en general, se han mostrado constantes con dos años que han estado por debajo del promedio, 2005 y 2009.⁹⁴

A partir de esta revisión se puede dar cuenta de que los servicios de salud del GDF se encuentran por debajo del promedio nacional en cuanto a surtimiento de medicamentos, tiempo estimado de espera, y un alto nivel de percepción de personas que consideran que la atención médica no es rápida según el tiempo de espera cuando acuden al médico. Además, en términos de indicadores de trato adecuado, el DF, se coloca como la entidad con mayor porcentaje de aceptación.

II.2.5 Participación ciudadana

A partir de la revisión normativa y programática de leyes y programas que en materia de salud el GDF implementa, se logró identificar los diferentes mecanismos que se establecen para incentivar la participación en la política de salud.

La participación ciudadana y social representa un aspecto fundamental en todo el proceso de la política en salud ya que permite, desde incentivar la promoción, vigilancia y cuidado de la salud, hasta la *exigibilidad y justiciabilidad* del derecho.

Al respecto, el CDESC señala en la *Observación general N° 14*, a partir del análisis del contenido normativo del Artículo 12 del PIDESC, como aspecto importante, la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en el plano comunitario, nacional e internacional.⁹⁵

La *Ley de Salud del Distrito Federal* establece en su contenido algunas orientaciones en términos de participación ciudadana. En el Artículo 15, que hace referencia a las competencias del sistema de salud, dentro de las cuales destaca la de establecer y promover esquemas de participación de la población, en todos los aspectos relacionados con la salud. Asimismo, en el Artículo 16 se instituye las atribuciones del Jefe de Gobierno, que en términos de participación, le compete fomentar la participación individual y colectiva en el cuidado de la salud, e impulsar y apoyar la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de promoción y mejoramiento de la salud individual o colectiva, además, en los de prevención de enfermedades, accidentes y discapacidades, y de su rehabilitación.

En lo que respecta a los derechos y obligaciones de los usuarios de servicio de salud, en el Artículo 13 se prevé que la participación de las personas y de la comunidad en los programas de salud y en la prestación de los servi-

⁹⁴ Anuario estadístico del *Quinto Informe de Gobierno del Distrito Federal*, 2011.

⁹⁵ *Observación general N° 14*. CDESC.

cios respectivos, es prioritaria y tiene por objeto fortalecer la estructura y funcionamiento del sistema local de salud e incrementar el nivel de salud de la población. Además, se establece que el gobierno desarrollará programas para fomentar la participación informada, permanente y responsable de las personas y de la comunidad en los programas de salud, particularmente a través de las siguientes acciones.

Asimismo promueve la participación de los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, del personal de salud y de los mismos usuarios, también de las autoridades o representantes de las comunidades indígenas y de otros grupos sociales.

Aunado a ello incorpora el contenido participativo en los siguientes servicios básicos de salud: salud preventiva, servicios de salud materno-infantil, atención médica a los adultos mayores, nutrición, obesidad y trastornos alimenticios, efectos del medio ambiente, enfermedades transmisibles y no transmisibles, prevención y atención médica de accidentes, prevención de la discapacidad y rehabilitación de discapacitados.

La Ley también incluye la conformación de los siguientes consejos:

- Consejo de Salud del Distrito Federal. Es un órgano de consulta y apoyo del gobierno, y del servicio a la sociedad, en materia de salud. La composición es gubernamental, académica y privada. Lo que resalta de este órgano es que no se definen atribuciones específicas.
- Consejo de Trasplantes del Distrito Federal. Como un órgano colegiado del gobierno, que tiene a su cargo apoyar, coordinar, promover y consolidar las estrategias, programas, y en materia de la disposición de órganos y tejidos de seres humanos con fines terapéuticos, además de vigilar la asignación de éstos en conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Por otra parte, se crea en 2008, el Consejo Consultivo de Salud del Distrito Federal como órgano honorario de consulta, análisis y asesoría para el desarrollo de planes, programas y proyectos que en materia de salud aplique el GDF, dentro de sus atribuciones destaca proponer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan dar cumplimiento a la planeación, organización y operación de los servicios de atención médica en sus formas preventivas, curativas y de rehabilitación; proponer mecanismos para fomentar la participación de la sociedad civil y de los organismos dedicados a la atención de la salud en el Distrito Federal.

Es importante señalar que mientras el Consejo Consultivo de Salud del Distrito Federal establece en el acuerdo el motivo por el que se crea, las atribuciones que le corresponden al Consejo de Salud del Distrito Federal como órgano de consulta y apoyo establecido en la *Ley de Salud del Distrito Federal*, no están definidas y sólo determina los actores que deberán conformarlo.

Con la finalidad de dar seguimiento a algunas enfermedades y padecimientos se han creado órganos de participación y consulta:

- Consejo de Prevención y Atención del VIH-SIDA del Distrito Federal. Creado en 2008; instancia colegiada permanente de diseño, consulta, evaluación y coordinación de las estrategias y programas de prevención y atención integral a las personas afectadas por el VIH-SIDA y otras infecciones de transmisión sexual, en el que participarán los sectores público, social y privado del Distrito Federal.
- Consejo de Adicciones del Distrito Federal. Constituido en 1997, ha sufrido varias modificaciones. En 2007 se reforma con la intención de que, a través de la Secretaría de Salud, auxilie al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en las tareas preventivas y de rehabilitación, encargadas de la atención de los problemas sociales, psicológicos y de salud ocasionados por las adicciones. En este consejo prevalece la composición.

- Consejo de Salud Mental para el Distrito Federal. Órgano de consulta, análisis y asesoría para el desarrollo de planes, programas y proyectos en materia de salud mental.
- Consejo Consultivo del Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Es un órgano de consulta y asesoría para diseñar políticas públicas y establecer acciones específicas que el instituto pueda concertar con las autoridades competentes. Conformado por miembros de organizaciones de y para personas con discapacidad, especialistas, académicos, empresarios y personas de notable trayectoria en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.
- Consejo para la Prevención y la Atención Integral de la Obesidad y los Trastornos de la Conducta Alimentaria del Distrito Federal. Instancia colegiada permanente de diseño, consulta, evaluación y coordinación de las estrategias y programas en materia de prevención y atención integral del sobrepeso, la obesidad y los trastornos de la conducta alimentaria en el Distrito Federal. Los integrantes de los sectores social y privado serán propuestos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Todos los integrantes del consejo tienen carácter honorario y cuentan con los mismos derechos de voz y voto. A las reuniones del consejo podrán ser invitados especialistas, funcionarios públicos, entre otros, cuya trayectoria profesional o actividades los vincule con los objetivos del mismo.

Además, se identificó en otras leyes, a la participación, como un elemento para contribuir a la prevención de enfermedades:

Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores

- Promover la participación de las comunidades indígenas en la elaboración y puesta en práctica de programas para la prevención del tabaquismo.
- Promover e impulsar la participación de la comunidad para la prevención y atención del tabaquismo.

Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal.

- La prevención del cáncer de mama incluye actividades de promoción de la salud tendientes a disminuir la prevalencia de los factores de riesgo en la comunidad, desarrollar entornos saludables, el reforzamiento de la participación social, la reorientación de los servicios de salud a la prevención y el impulso de políticas públicas saludables.

Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal.

- El Gobierno del Distrito Federal, en el marco del Sistema de Salud del Distrito Federal, está obligado a propiciar, coordinar y supervisar la participación de los sectores privado, público y social en el diseño, ejecución y evaluación del Programa para la Prevención y Combate de la Obesidad, Sobrepeso y Trastornos de la Conducta Alimentaria, del Distrito Federal.
- Motivar y apoyar la participación social, pública y privada en la prevención y combate de la obesidad, sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria.
- Instrumentar acciones de participación en las redes sociales de *internet* con la finalidad de brindar información precisa, objetiva y con base en criterios científicos de los trastornos de la conducta alimentaria, especialmente de la anorexia y bulimia nerviosas.

Asimismo se hizo la revisión de las *Reglas de operación*⁹⁶ de los programas que en materia de salud implementa el GDF, en ellas se establecen las formas de participación social con el propósito de fortalecer la estructura y funcionamiento del Sistema de Salud del DF y para incrementar el nivel de salud de la población.

En lo que respecta a los programas que están a cargo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal se establecen los siguientes mecanismos de participación social:

- En el “PSMMG” y el “Programa de Apoyo para Personas de Escasos Recursos que Requieren de Material de Osteosíntesis, Órtesis, Prótesis, Ayudas Funcionales y Medicamentos Fuera del Cuadro Institucional”, se tiene previsto incluir la perspectiva ciudadana en el nivel de resultados del programa, en la aplicación de encuestas de satisfacción de beneficiarios, para ello se invitó al Consejo de la Comunicación y la Radio, y a la Asociación Cívica (A.C.).
- En el “Programa Social de Prevención y Atención de la Violencia de Género de la Secretaría de Salud”, se plantea que los avances de las acciones vinculadas se presenten de manera periódica en las siguientes instancias: Consejo de Salud del Distrito Federal, Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal, Comisión Intersectorial para la Prevención y Atención de la Violencia de Género en el Distrito Federal, Coordinación Interinstitucional de la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal*, y la Comisión Interinstitucional de Género.
- En lo que respecta a los *Lineamientos de Operación del Programa del Cáncer de Mama del Distrito Federal*, se plantea reforzar la participación social, lo que implica involucrar a la población, a las instituciones públicas y a los sectores público, social y privado en las acciones de promoción a la salud.

En cuanto a los programas que implementa el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, los mecanismos que proponen para fortalecer la participación social son:

- En los “programas de detección oportuna de cáncer de mama y de atención a personas con discapacidad en las unidades básicas de rehabilitación”, se propone el diseño y la implementación de un “modelo de atención”, a través del cual se generen procesos de participación social, enmarcado en tres ejes: *perspectiva de género, derechos humanos e igualdad social y acceso a la salud*. En el caso del programa de detección oportuna de cáncer se plantea que los procesos de organización y participación social se basarán en la coordinación y vinculación con los Comités Ciudadanos del Distrito Federal, para realizar las jornadas comunitarias de mastografías. Por su parte, el programa de atención a personas con discapacidad, el DIF-DF a través de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, operada por la Dirección de Programas de Educación y Rehabilitación, trabaja conjuntamente dentro de los grupos de trabajo del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, en específico los grupos de trabajo de salud y rehabilitación, educación y cultura, investigación y desarrollo tecnológico.

Conclusiones

Las limitaciones normativas, presupuestales y programáticas del sistema de salud del Distrito Federal, acompañadas de la fragmentación, falta de integralidad y calidad de los servicios de salud, obstaculizan la capacidad del gobierno del Distrito Federal para dar respuesta al cumplimiento del derecho a la salud en términos de prevención, atención, promoción y control de riesgos y daños a la salud.

⁹⁶ Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. *Reglas de operación*, Secretaría de Desarrollo Social, 2011.

A pesar de que el derecho a la salud está reconocido en los diferentes instrumentos internacionales y en la normatividad nacional y local, no se ha logrado garantizar la universalidad del derecho, ya que el Sistema de Salud del Distrito Federal se encuentra fragmentado, debido a los diferentes arreglos institucionales que se han establecido con la finalidad de asegurar el acceso a la salud.

Sin embargo, es importante reconocer que, a diferencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes del Distrito Federal sí se establece al GDF como sujeto obligado de garantizar el derecho a la protección de la salud en el Distrito Federal.

El derecho a la salud en el Distrito Federal obtuvo un gran avance debido a la elaboración del decreto del derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y a los medicamentos en el 2006, por medio del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG); en términos de progresividad el gobierno está avanzando en materia de accesibilidad económica en cuanto a los servicios de salud.

Aunque el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal propone eliminar las brechas de desigualdad para acceder a la salud, y a su vez el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal recoge el objetivo de avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social, a través del PSMMG para garantizar el derecho al acceso gratuito a las personas sin seguridad social; se contravienen dichos propósitos al incorporarse el Seguro Popular como la estrategia para avanzar hacia la universalidad, marginando el carácter central que había adquirido el PSMMG como la política de salud del DF.

La convivencia de estos dos modelos con enfoques diferenciados, más que lograr la protección a la salud, está contribuyendo a agravar la desigualdad entre los diferentes grupos de población para acceder a los servicios de salud, ya que cuentan con mecanismos de inclusión-exclusión que condicionan la incorporación y la atención en función de las capacidades de pago de la población.

Es importante reconocer que el gobierno del Distrito Federal ha colocado el derecho a la salud en diferentes leyes que buscan garantizar el derecho de grupos vulnerables, entre las que destacan: *Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social Laboral*; y *Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del DF*.

Otras leyes relevantes que se han creado para dar respuesta al perfil epidemiológico que predomina en la ciudad de México son: *Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el DF*; *Ley que Crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA del DF*; *Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios*; y la *Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama del DF*.

Asimismo es de destacar que se hicieron importantes modificaciones y creación de leyes que contribuyen a promover el derecho a las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, en el caso de la interrupción legal del embarazo hasta la semana 12 de gestación con las reformas al Código Penal; y de las personas en etapa terminal de decidir a no someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos, que propicien la “obstinación médica”, a través de la voluntad anticipada para el Distrito Federal.

Para dar respuesta a los diferentes padecimientos y enfermedades que caracterizan el perfil epidemiológico del Distrito Federal, el GDF ha diseñado un conjunto de programas que intentan responder a estas problemáticas de salud, entre los que destacan: PSMMG; programas para la detección de cáncer; programas dirigidos a la prevención de ciertas enfermedades como sobrepeso y obesidad y otros trastornos alimenticios; programas para la atención de enfermedades de transmisión sexual como el VIH-SIDA, entre otros. Programas dirigidos al tratamiento de enfermedades relacionadas a la salud mental y a adicciones; y recientemente creados el Programa de

Apoyo para Personas de Escasos Recursos que Requieren de Material de Osteosíntesis, Órtesis, Prótesis, Ayudas Funcionales y Medicamentos Fuera del Cuadro Institucional, y el Programa Social de Prevención y Atención de la Violencia de Género.

En lo que respecta a disponibilidad es posible dar cuenta que se ha avanzado en infraestructura, se crearon dos nuevos hospitales generales: el “Hospital General de Tláhuac” (2010); “Hospital General Ajusco Medio” (2010); 1 centro dermatológico, 1 centro psiquiátrico, 32 Uneme CAPA⁹⁷, 3 Uneme E.C.⁹⁸, 1 hospital en reclusorio, 2 clínicas-hospital de Especialidades Toxicológicas en la Venustiano Carranza y Xochimilco, y 1 clínica-hospital en Iztapalapa. Sin embargo, aunque se ha intentando fortalecer la red de servicios públicos, a través de la inversión, prevalece la falta de infraestructura suficiente y adecuada.

Uno de los criterios esenciales para garantizar el derecho a la salud es la calidad de los servicios médicos, lo que implica contar con personal médico calificado y medicamentos suficientes. En este sentido, es posible constatar que el DF, tiene deficiencias en cuanto al surtimiento de medicamentos y tiempos de espera estimados, ya que un alto nivel de percepción de personas consideran que la atención médica no es rápida. A pesar de que en el Programa de Salud 2007-2012 se plantea como objetivo a corto plazo fortalecer la inversión en recursos humanos e investigación, y en lo que se refiere a la formación de personal en unidades médicas, se registran avances mínimos.

En cuanto a la participación ciudadana se logró identificar, en el conjunto de instrumentos normativos y programáticos en materia de salud, la participación como objetivo relevante, sin embargo, las formas de operacionalizarla se limitan a la creación de “consejos consultivos”, los cuales promueven la participación de diferentes actores: gobierno, académicos, privados, y sector social.

En estos consejos consultivos destaca el grado de incidencia, de acuerdo a las atribuciones que sean de su competencia, de tal manera que algunos participan solamente en la prevención y promoción, y otros, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de salud.

De esta manera es posible advertir la dimensión de los retos que tiene para enfrentar el GDF por disminuir las desigualdades sociosanitarias a partir de fortalecer el sistema de salud del GDF, lo que implica impulsar una serie de transformaciones en diferentes ámbitos:

- Avanzar en la integración del sistema de salud de manera que se generen mecanismos de referencia y contrareferencia que coordinen y posibiliten la integralidad de los servicios.
- Contar con un presupuesto suficiente y eficiente para enfrentar las carencias que en disponibilidad y calidad prevalecen.
- Enfrentar de manera oportuna las nuevas patologías para garantizar la seguridad sanitaria; fortalecer los programas y acciones que dan atención a enfermedades que caracterizan el perfil epidemiológico del Distrito Federal.
- Repensar el modelo de protección a la salud, lo que implica colocar al PSMMG como el conjunto de acciones que se aproximan a garantizar la universalidad del derecho a la salud.

⁹⁷ Unidades de Especialidades Médicas. Centro de Atención Primaria en Adicciones “Nueva Vida”.

⁹⁸ Unidades de Especialidades Médicas. Enfermedades Crónicas.

Si bien el GDF ha impulsado estrategias propias para asegurar el acceso a la salud, estos esfuerzos se han visto eclipsados por la introducción del sistema de protección “Seguro Popular”, el cual, por su naturaleza, responde más a un modelo compensatorio de la pobreza que a garantizar la universalidad del derecho a la salud.

Así pues, en términos generales, la problemática en materia del derecho a la salud, se centra en la posibilidad de que un modelo basado en la gratuidad y la universalidad se vea subsumido frente a otro que antepone la exclusión, vía la accesibilidad económica, lo que implicaría una dinámica regresiva, ya que mina el papel protagónico del gobierno del Distrito Federal, como garante de dicho derecho y, por ende, el cuestionamiento frente a la distancia existente entre un marco normativo de avanzada y un marco de políticas compensatorias.

Dicho de otra manera, resalta la incapacidad institucional del GDF, de mantener la pervivencia de un modelo alternativo que buscó responder al desmantelamiento del sistema de seguridad social, y que hoy se presenta en franco retroceso frente al imperante modelo federal de protección social.

II 3 Derecho a la educación



Introducción

Con el propósito de dar cuenta del estado que guarda el derecho a la educación en el DF, se realiza una revisión y análisis en términos normativos y programáticos de la política educativa del GDF, lo que lleva a identificar las problemáticas más significativas a la luz de los contenidos normativos mínimos del derecho a la educación. El documento se conforma de cuatro partes.

En la primera parte se realiza la revisión del marco normativo del derecho a la educación, donde se identifican los principales instrumentos y tratados internacionales que dan sustento jurídico al derecho. Cabe mencionar que estos instrumentos han sido ratificados por México, convirtiéndose de esta manera en Estado parte de cada uno y, por consiguiente, el sujeto obligado de dar cumplimiento al derecho a la educación. Asimismo se pasa revista del marco normativo nacional y del DF para dar cuenta de cómo se instituye el derecho y si guarda relación con lo que se establece en la normatividad internacional.

En lo que respecta a la segunda parte, se analiza la política educativa del GDF. Se parte del contexto de América Latina y México en cuanto al derecho a la educación para reconocer las principales problemáticas que caracterizan el sistema educativo desde lo global hasta lo local. A partir de este panorama se reconocen los avances, que en términos de progresividad, el GDF ha tenido a través de los programas y acciones que implementa para garantizar el derecho a la educación en la ciudad. Es importante señalar, que el GDF cuenta con restricciones normativas para incidir en el nivel de educación básica, debido a que los servicios educativos en este nivel no se han descentralizado, hecho que representa una limitante para desarrollar su propia política educativa.

Posteriormente, en la tercera parte se abordan las principales problemáticas, identificadas desde los contenidos normativos mínimos, donde se ponen de manifiesto los esfuerzos que realiza el GDF para su atención.

Por último, en la cuarta parte se dedicó un apartado a la participación social en la educación como factor fundamental para impulsar el adecuado funcionamiento en la escuela, en cuanto a las prácticas escolares y la gestión educativa; y de esta manera establecer un vínculo entre la comunidad educativa y la sociedad que conlleve a fortalecer la cohesión social como un proceso colectivo que permita a los ciudadanos involucrarse en los temas que les interesa, y así tener un mayor reconocimiento de las problemáticas que se generan al interior de la escuela.

II.3.1 Marco normativo del derecho a la educación

II.3.1.1 Normatividad internacional

El derecho a la educación es un derecho humano, y, al mismo tiempo, un derecho fundamental. Se dice “derecho” a toda norma jurídica que se deposita en un titular, frente a un obligado que debe cumplir con las prestaciones que implica ese derecho, ordenado por la misma norma jurídica.¹

El derecho a la educación como derecho inherente al hombre, desde el punto de vista jurídico, ha sido reconocido por diferentes cuerpos legales: legislación internacional y constituciones políticas de los países. En México, el derecho a la educación ha estado presente desde las primeras constituciones hasta llegar a la constitución vigente de nuestro país promulgada en 1917, cuyo Artículo 3º, referente al derecho a la educación, ha sido reformado sólo seis veces desde su promulgación.² En éste se instituye que,

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”.³

El estudio del marco jurídico, referente al derecho a la educación, inicia en el ámbito internacional vigente por lo que a continuación se enuncian los principales instrumentos que lo rigen. Cabe mencionar que estos instrumentos y tratados internacionales han sido ratificados por México.⁴

El derecho a la educación está reconocido en el Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), donde se establece que

“toda persona tiene derecho a la educación y ésta tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.⁵

De acuerdo con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, se establece en los artículos 13 y 14 que

“toda persona tiene derecho a la educación” y que “los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad” así como el “derecho a los beneficios de la cultura”.⁶

¹ Gutiérrez, Rodrigo (Responsable) (2010). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. México: EvalúaDF. (Inédito)

² Ibid.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Por tratados celebrados por México, debe entenderse cualquier “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (artículo 2, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969), así como aquellos celebrados entre México y organizaciones internacionales. Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

⁵ Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Revisado por López Menéndez, Marisol (2010). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano*. México: EvalúaDF. (Inédito)

⁶ Artículos 13 y 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”). Revisado por López, Menéndez Marisol (2010). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano* (p. 13). México: EvalúaDF. (Inédito)

En junio de 1981 inicia la vigencia en México del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), que, conforme a la *Carta de las Naciones Unidas*, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. El Artículo 13 expresa que todos los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, al establecer una serie de medidas para garantizar el cumplimiento de tal precepto por parte de los Estados Partes. A su vez, el Artículo 14 del mismo prevé medidas para que los Estados Partes que no tengan instituida la educación obligatoria y gratuita a nivel primaria, puedan establecerla dentro de un número de años razonable. En 1985, bajo este pacto, se crea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano que supervisa el cumplimiento del PIDESC.⁷

Este comité ha establecido que los objetivos estipulados en el Artículo 13 del PIDESC reflejan los principios de la *Carta de Naciones Unidas* contenidos en sus artículos 1 y 2, así como en el Artículo 26 (2) de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Sin embargo, el Artículo 13 del PIDESC añade tres aspectos que permiten identificar las condiciones bajo las cuales este derecho debe ejercerse para considerarse efectivo. Según el comité, la educación debe dirigirse a fortalecer el sentido de dignidad personal: debe habilitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y promover el entendimiento entre todos los grupos étnicos, así como entre naciones y grupos raciales y religiosos de toda índole y, sobre todo, colaborar para el desarrollo pleno de la personalidad humana. (CESCR, E.C12/1999/10, *General Comments*)

De esta manera el comité adoptó en 1999 las *observaciones generales N° 11 y 13*, respectivamente, relativas a los planes de acción para la enseñanza primaria (Artículo 14 del PIDESC) y sobre el derecho a la educación (Artículo 13 del PIDESC) las cuales son complementarias y deben examinarse conjuntamente.

En lo que respecta a la *Observación general N° 13* precisa que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:⁸

1. Disponibilidad. Existencia de instituciones educativas en funciones. Ello requiere tanto de infraestructura (edificios, agua potable, instalaciones sanitarias y en su caso bibliotecas u otros requerimientos técnicos) como de programas de estudio, maestros capacitados y con salarios competitivos a nivel nacional.
2. Accesibilidad. Estas instituciones y programas deben ser accesibles para todos, lo que implica una política de no discriminación; la escuela debe ser físicamente accesible, lo que implica su cercanía geográfica o la existencia de programas funcionales de educación a distancia. Además, la educación debe ser económicamente accesible para todos. Mientras la educación primaria debe ser en principio gratuita, se requiere que los estados tomen medidas para lograr lo mismo con la educación secundaria.
3. Aceptabilidad. Tanto la forma como la substancia de la educación deben ser aceptables para todos en términos de su relevancia, pertinencia cultural y calidad. Esto está sujeto a lo estipulado en el Artículo 13 párrafo 1 y los Estados deben cubrir los requerimientos mínimos establecidos.
4. Adaptabilidad. La educación debe ser flexible para adaptarse a las necesidades cambiantes de sociedades y comunidades y responder a las necesidades de los estudiantes en entornos culturales y sociales diversos.

⁷ Artículos 13 y 14 del PIDESC, 1966. Revisado por López, Menéndez Marisol (2010). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano* (p. 16). México: EvalúaDF. (Inédito).

⁸ Párrafo 2, CDESC, *Observación general N° 13*. (1999)

Si bien el PIDESC dispone su puesta en práctica gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas obligaciones con efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas respecto del derecho a la educación, como la “garantía” del “ejercicio de los derechos sin discriminación alguna” y la obligación de “adoptar medidas” para lograr la plena aplicación del Artículo 13.⁹

En el párrafo 2 del Artículo 13, los Estados tienen las obligaciones de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las “características fundamentales” (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación. En este sentido, se establece como obligación del Estado: *respetar y facilitar* la disponibilidad de la educación, implantando un sistema de escuelas, entre otras cosas construir aulas, establecer programas, suministrar materiales de estudio, formar maestros y abonar sueldos competitivos a nivel nacional; *proteger* la accesibilidad de la educación, velando por qué terceros -incluidos padres y empleadores- no impidan que las niñas asistan a la escuela; *llevar a efecto y facilitar* la aceptabilidad de la educación, adoptando medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas, y de buena calidad para todos; y (facilitar) la adaptabilidad de la educación, a partir de formular planes de estudio y dotarlos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes en un mundo en transformación.¹⁰

Estos instrumentos son la plataforma jurídica internacional del derecho a la educación, sin embargo, la base esencial para el análisis serán el PIDESC y sus observaciones generales número 11 y 13 debido a que en ellas se encuentra un mayor desarrollo del contenido, obligaciones y garantías del derecho.

II.3.1.2 Normatividad nacional

En el ámbito nacional, el derecho a la educación está reconocido en el Artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* donde se establece que, *todo individuo tiene derecho a recibir educación*.¹¹ Por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, siempre y cuando, satisfagan los requisitos establecidos en las disposiciones normativas aplicables.¹²

De la misma manera, el Artículo 3º establece las bases constitucionales de la educación en México; constituye todo un programa ideológico al definir nociones tan importantes como lo democrático, lo nacional y lo social; establece los criterios constitucionales que deben orientar la educación impartida por el Estado (federación, estados y municipios), por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior autónomas.¹³

Es importante señalar que en 2011 se logró concretar la reforma al Artículo 1º de la constitución en torno a los derechos humanos, en el cual se establece que

“todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”¹⁴

Asimismo se instituye para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias,

⁹ *Ibíd.* p. 11.

¹⁰ *Ibíd.* p. 12.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Gutiérrez, Rodrigo (Responsable) (2010). *Op. cit.*

¹³ *Ibíd.* p. 58.

¹⁴ Artículo 1º. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.¹⁵

Por su parte, la *Ley General de Educación* establece en su Artículo 2º que,

“todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional”; por lo que el Artículo 3º señala que, “el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria”.¹⁶

De esta manera la educación gratuita está legalmente garantizada en los niveles, inicial, primaria y secundaria, por lo que el Estado, como el sujeto obligado, debe contribuir al *acceso, condiciones y garantías* de la educación. En el Artículo 32 de la *Ley General de Educación* se prevé que

“las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja”.¹⁷

En lo que respecta a la impartición de educación inicial, básica (incluida la indígena y especial), la distribución de competencias es exclusiva y concurrente entre la federación y los estados. En el ámbito del DF, el Artículo 16 de la *Ley General de Educación*, establece que el GDF ejerce las mismas competencias que las autoridades educativas de las entidades federativas o autoridades locales educativas.¹⁸

Como se puede ver, en la legislación vigente el derecho a la educación en los niveles medio superior y superior cuenta con menos recursos para su exigibilidad, debido a que

“el Estado sólo está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria”,

Esto de acuerdo con el Artículo 3º de la *Ley General de Educación*, al promover y atender el desarrollo de los individuos en la medida en que sean necesarios para el desarrollo del país.¹⁹

En lo que se refiere a la calidad de la educación, el Estado cuenta con un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dentro de este sistema la autoridad federal tiene competencia exclusiva para regularlo y evaluarlo; realizar en forma periódica y sistemática, exámenes de evaluación para certificar que las y los educandos y autoridades educativas sean personas aptas para relacionarse con las y los educandos conforme las leyes nacionales y tratados internacionales, sobre todo, los relacionados con las niñas, niños y adolescentes, y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades locales deben realizar.²⁰

A pesar de que en la *Ley General de Educación* se establecen las directrices bajo las cuales debe orientar el GDF el modelo educativo, existe una restricción normativa, ya que en el Artículo 4º, transitorio, se expresa que

¹⁵ *Ibíd*, p.1.

¹⁶ Artículos 2º y Artículo 1º de la *Ley General de Educación*. *Diario Oficial de la Federación* del 13 de julio de 1993

¹⁷ Artículo 32 de la *Ley General de Educación*. *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

¹⁸ Artículo 16 de la *Ley General de Educación*. En Gutiérrez, Rodrigo (Responsable) (2010). *Op. cit.*

¹⁹ Gutiérrez, Rodrigo (Responsable) (2010). *Op. cit.*

²⁰ Artículo 12 y 29 de la *Ley General de Educación*. *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

“el proceso de descentralización de los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley”.

II.3.1.3 Normatividad del Distrito Federal

Por su parte, la *Ley de Educación del Distrito Federal* instituye en su Artículo 5º que,

“todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal”;

asimismo en el Artículo 95 se establece que,

“la educación básica tendrá las adaptaciones necesarias para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas asentados en los territorios de la entidad”;

y en el Artículo 117 se prevé que

“la Secretaría de Educación del Distrito Federal y sus organismos descentralizados tomarán medidas tendientes a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, la equidad educativa así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.²¹

De esta manera queda establecido en el Artículo 41 de la *Ley de Educación del Distrito Federal* que,

“El Gobierno del Distrito Federal brindará todos los apoyos necesarios para garantizar la permanencia del educando hasta la conclusión de la educación básica; ampliará la cobertura y combatirá los rezagos.”

La *Ley de Educación del Distrito Federal* contempla la continuidad y la permanencia de la educación de la misma forma que en el nivel medio superior.²²

En relación a los métodos educativos, el Artículo 19, de la misma ley, establece que se debe promover la participación activa del educando y posibilitar la acción orientadora y motivadora del maestro y propiciar una interrelación enriquecedora entre maestros y estudiantes. Es importante mencionar que la aceptabilidad de los métodos educativos no sólo se debe expresar en su aplicabilidad y eficacia. Elemento no considerado en la *Ley de Educación del Distrito Federal*.²³

Asimismo se señala en el Artículo 119 que para satisfacer las necesidades de la población y garantizar una buena calidad en materia educativa que se adapte a las condiciones socioculturales, la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF) debe elaborar programas, proyectos y acciones que: a) establezcan centros educativos de todos los tipos, niveles y modalidades necesarios para escolarizar a la población que lo requiera; b) establezcan sistemas efectivos de educación abierta y se supervise su calidad del servicio; c) mantengan y rehabiliten permanentemente los edificios escolares, sus anexos y el equipo educativo, incluidas las instalaciones destinadas a la práctica de actividades relacionadas con la educación física y el deporte; d) satisfagan la demanda de personal

²¹ Artículos 5º, 95 y 117 de la *Ley de Educación del Distrito Federal*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de junio de 2000.

²² Gutiérrez, Rodrigo (Responsable) (2010). *Op. cit.*

²³ Gutiérrez, Rodrigo (Responsable) (2010). *Ibid.*

docente, técnico, especializado y de apoyo a la educación, necesario para atender a todos los educandos en forma óptima; y e) provean a las escuelas de equipos y materiales educativos adecuados a los avances de la ciencia y la tecnología.²⁴

En lo que respecta a la disponibilidad, en el Artículo 13 fracción XVII se establece como parte de sus atribuciones,

“fortalecer y desarrollar la infraestructura de los servicios educativos a través de la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos, incluyendo los destinados a la práctica de actividades relacionadas con la Educación Física y el Deporte”²⁵

De esta manera se instituye en la *Ley de Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal*,²⁶ los lineamientos generales para regular los servicios del sistema educativo -público y privado- del DF., los cuales consisten en: a) la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema educativo local; b) la creación de mecanismos que permitan prevenir y dar respuesta a las contingencias derivadas de desastres naturales en la infraestructura física educativa local; y c) la coordinación de las acciones que propicien la optimización de recursos, la homologación de procesos en los casos procedentes, así como la toma de decisiones conjuntas de las instituciones públicas del Distrito Federal y delegacionales.²⁷

Con el propósito de dar cumplimiento al derecho a la educación, y que más niñas, niños y jóvenes no abandonen sus estudios por falta de recursos económicos, en el año 2004 se expidieron dos decretos²⁸: la

“Ley que Establece el Derecho a Contar con una Beca para los Jóvenes Residentes en el Distrito Federal, que Estudien en los Planteles de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal”,

la cual tiene como finalidad beneficiar a los jóvenes que se encuentren cursando el nivel medio superior y superior con una beca no menor a medio salario mínimo mensual vigente en el DF; y la

“Ley que Establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes en el Distrito Federal, inscritos en Escuelas públicas del Distrito Federal, en los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria”,

con la cual los alumnos radicados en el DF, inscritos en las escuelas públicas de la entidad tienen derecho a recibir gratuitamente un paquete básico de útiles escolares.

Por otra parte, en el año 2007 se decretó la *Ley del Seguro Educativo para el Distrito Federal*, la cual tiene por objeto establecer el derecho de los estudiantes de primaria y secundaria inscritos en las escuelas públicas en el DF y del bachillerato de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), a recibir una pensión mensual no menor a la mitad del salario mínimo diario vigente en el DF, cuando el padre, la madre o el tutor responsable de la manutención fallezca.

²⁴ Artículo 119 de la *Ley de Educación del Distrito Federal*. En Gutiérrez, Rodrigo (Responsable) (2010). *Op. cit.*

²⁵ Artículo 13 fracción XVII de la *Ley de Educación del Distrito Federal*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de junio de 2000.

²⁶ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 3 de noviembre de 2009.

²⁷ Artículo 2, *Ley de Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal*.

²⁸ Ambas leyes publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero de 2004.

II.3.2 Análisis de la política de educación en el Distrito Federal

II.3.2.1 Panorama del derecho a la educación en América Latina y México

Es importante señalar que en los países de América Latina existen brechas de acceso y trayectoria determinadas por nivel socioeconómico, localización rural-urbana y pertenencia a grupos étnicos, que luego se reproducen en calidad del empleo, acceso al bienestar y ejercicio de destrezas para la vida moderna. También existen problemas en los aprendizajes efectivos de los educandos y rezagos en la calidad de la oferta, equipamiento y condiciones docentes.²⁹ Aunque América Latina y el Caribe es en su conjunto la región del mundo en desarrollo que más cerca se halla de lograr la Educación para Todos (EPT), la progresión de algunos países hacia determinados objetivos es limitada y, además, las tasas de retención y deserción escolar, así como la calidad de la educación, siguen representando problemas importantes en toda la región.³⁰

De acuerdo con la situación educativa según sus distintas etapas, la educación preescolar ha adquirido relevancia como política pública en la región, dada la evidencia de su impacto positivo en las trayectorias a lo largo de los ciclos posteriores. La situación en la región es heterogénea en cuanto al acceso al ciclo preescolar, con países que tienen matrícula casi universal y otros solamente el 30%.³¹

En lo que respecta a la educación primaria, la región está cerca de lograr la matriculación de todos los niños en este nivel, al igual de lo que ocurría en 1999. Aunque algunos países han recuperado el retraso que tenían, poniéndose a la altura de los demás países de la región, otros han flaqueado en sus esfuerzos o incluso han experimentado retrocesos. El número de niños sin escuela está disminuyendo y se sitúa por debajo del registrado en otras regiones del mundo, si bien cabe señalar que en esa cifra no están contabilizados los adolescentes sin escolarizar, en edad de cursar el primer ciclo de la enseñanza secundaria.³²

De acuerdo con el informe sobre la “*Panorámica regional: América Latina y el Caribe*” 2010, de los 22 países sobre los que se disponen datos correspondientes a los niños sin escolarizar en 1999 y 2007, hay 12 en los que ha disminuido el volumen de la población no escolarizada. Algunos países como Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, que contaban en 1999 con poblaciones de niños sin escolarizar relativamente importantes, registraron en 2007 reducciones muy considerables de las mismas. Fueron más limitados los progresos registrados en Brasil, el primer país de la región y el duodécimo del mundo por el número de niños sin escolarizar. El número de niños sin escuela experimentó un aumento considerable en algunos países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, México y la República Dominicana, que ya contaban en un principio con numerosas poblaciones sin escolarizar.³³

Si bien la prioridad es incrementar la escolarización, la retención escolar y la progresión en la enseñanza básica hasta la enseñanza secundaria; la enseñanza profesional puede desempeñar funciones más vastas y una de las más importantes es la de proporcionar una “segunda oportunidad” a los grupos marginados. Algunos programas aplicados en varios países de América Latina, como los denominados “Jóvenes”, implementados en Chile, Argentina, Perú y Uruguay; “Entra 21”, instrumentado en el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Panamá, Para-

²⁹ Villatoro, Pablo y Martín Hopenhayn (2006, agosto). El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe. En *Desafíos, boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio*. Naciones Unidas, CEPAL, UNICEF.

³⁰ UNESCO (2010). *Panorámica regional: América Latina y el Caribe*.

³¹ CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina*. Documento informativo.

³² UNESCO (2010). *Panorámica regional: América Latina y el Caribe*.

³³ *Ibíd*, p. 3.

guay, Perú y la República Dominicana; y el “Sistema de Educación Secundaria a Distancia” de México han logrado cosechar éxitos notables porque proporcionan un marco integrado para llegar a los marginados y vincular el empleo a la adquisición de competencias.³⁴

En México, la cobertura en educación primaria ha llegado a ser casi universal, lo que representa un indudable logro de la política pública nacional en los últimos años. No obstante los avances, aún persisten importantes retos. La *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE) 2007 señala que todavía hay un número importante de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que no asisten a la escuela (cerca de 1.6 millones de niños y 1.4 millones de niñas). Por otra parte, las disparidades y exclusión social del país se reflejan en niveles desiguales de cobertura y de calidad en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la educación secundaria y en la media superior donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede o no puede concluir.³⁵

En el caso de México, el aseguramiento del derecho a la educación ha transitado, en la práctica, por al menos dos visiones, una: asegurar la cobertura del servicio y la matriculación de los educandos, dos: promover la mejora de la calidad. Estas dos visiones no se oponen, pues ambas se convierten en dos estrategias que han estado interrelacionadas pero con diferentes énfasis y logros. La primera visión es clara y se le asocia con la existencia de centros escolares, de docentes que atiendan a las y los alumnos y con la distribución de libros y materiales educativos. Por su parte, la segunda visión implica desarrollar comprensiones sobre la calidad de la educación que incluye nociones relativas a la equidad, la relevancia, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la educación. Frente a la ampliación significativa de la cobertura de la educación básica, en los últimos años, la preocupación del sistema educativo mexicano, principalmente ha estado por mejorar la eficacia en término de los aprendizajes logrados por los alumnos.³⁶

Sin embargo, es importante reconocer que dada la diversidad y desigualdad en México, el sistema educativo y cada escuela deben ofrecer a quienes más lo necesitan, oportunidades que les permitan compensar de alguna manera sus desventajas socioeconómicas, culturales y educativas.

II.3.2.2 Panorama general del sistema educativo en el Distrito Federal

A partir de los años 90, el sistema educativo mexicano experimentó cambios significativos que han definido el rumbo de la educación en el país. Estos cambios se refieren a la descentralización educativa y a las reformas que el gobierno federal emprendió a comienzos de esta década.

La firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* el 18 de mayo de 1992, marcó la pauta y los cambios a la constitución, aunados a la promulgación de la *Ley General de Educación* dieron forma a la nueva estructura institucional del sistema educativo mexicano a través de la descentralización. El propósito era incrementar la capacidad y relativa autonomía de los 31 estados (y, en un futuro indeterminado, del DF) para alcanzar una mayor cobertura, aumentar la eficiencia del sistema educativo y brindar mayores oportunidades de estudio y permanencia a los segmentos más pobres de la población.³⁷ Esta descentralización implicó transferir a las entidades federativas derechos y obligaciones, bienes, muebles e inmuebles, de carácter técnico y administrativo, con los que contaba hasta ese momento la Secretaría de Educación Pública (SEP) para prestar los servicios educativos a nivel básico.

³⁴ *Ibíd*, p. 5.

³⁵ UNICEF, *Informe Anual 2009*,

³⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (s.f.). *Informe del Derecho a la Educación en México 2009*.

³⁷ Ornelas, Carlos (2008). *Política, Poder y Pupitres, crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.

Asimismo con la firma del acuerdo se estableció un convenio entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las autoridades federales, para no realizar la descentralización en el Distrito Federal. Este acuerdo más tarde se plasmó en la *Ley General de Educación de 1993*, en el Artículo 4º transitorio, donde se estableció que la descentralización de los servicios de educación básica se haría en el momento en que se pongan de acuerdo el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y el gobierno federal, a través de la SEP, quedando de la siguiente manera:

“el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los Artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del Artículo 16 de la presente Ley”.³⁸

De esta manera el DF se caracteriza por ser la única entidad en la que no han sido descentralizados completamente los servicios de educación básica, a pesar de concentrar una importante infraestructura educativa, lo que ha complejizado la gestión educativa del GDF. Este hecho no ha permitido que se cumpla, como lo establece el marco normativo internacional y nacional, con el derecho a la educación, ya que la educación básica está reservada a la administración de las autoridades federales, mientras no se derogue este Artículo 4º transitorio, lo que representa una limitante para que el GDF pueda desarrollar su propia política educativa en el nivel de educación básica.

Cabe mencionar que en la actualidad el GDF sólo tiene competencia en los niveles medio superior y superior, en forma concurrente con la federación. En este sentido, el GDF instrumenta modelos alternativos de educación media superior en el DF, así como sus planes y programas de estudio.

Debido a que esta restricción normativa sigue vigente y se ha convertido en permanente, el proceso de descentralización de los servicios educativos en el DF no se ha concretado, por lo que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), implementa los servicios educativos en la entidad. Para ampliar estos fines se creó en 1992 la Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal, a la cual le fue conferida la dirección y operación de los planteles de educación inicial, básica, especial y la formación de maestros en la Ciudad de México. Posteriormente, en 1994 se cambió la denominación de la coordinación por la de Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. Fue hasta 2005 cuando se cambió nuevamente de denominación para la creación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP.³⁹ Este órgano es el encargado de coordinar los servicios de educación inicial básica en todas sus modalidades, incluyendo la indígena y especial, en el DF, y tiene como atribución organizar, controlar y evaluar su desarrollo.⁴⁰

Con el fin de disminuir el rezago y la problemática educativa, a iniciativa del Jefe de Gobierno de la ciudad, el 6 de febrero de 2007, y con el voto unánime de las fracciones parlamentarias de todos los partidos, se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF),⁴¹ con la intención de mejorar las condiciones educativas de la Ciudad de México, por lo que su labor se concentró en tres ejes de acción inmediata: Asumir el conjunto de las funciones y servicios que desde su ámbito de acción le corresponde en materia educativa; propiciar condiciones

³⁸ Artículo 4º transitorio de la *Ley General de Educación*.

³⁹ Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 2005.

⁴⁰ Apartado VII del *Manual General de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de agosto de 2005.

⁴¹ Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Educación. 2008. <http://www.educacion.df.gob.mx/>

favorables para culminar con el proceso de descentralización de los servicios educativos de la ciudad, desde la perspectiva del modelo educativo de la SEDF; y diseñar el proyecto de ciudad educadora, de los conocimientos y de los aprendizajes.⁴²

Desde su creación, la Secretaría de Educación del GDF asumió el proyecto de la *Ciudad educadora y del conocimiento*, como una extensión del derecho fundamental a la educación, toda vez que,

“significa prolongar la educación a lo largo de la vida de las personas y no restringirla sólo al espacio escolar. La educación debe ampliarse hasta alcanzar las dimensiones de un verdadero movimiento popular”.⁴³

Dado este enfoque, el papel de las niñas, niños y jóvenes es relevante. Se les reconoce como ciudadanos, sujetos sociales activos, con plenos derechos civiles y políticos, que pueden por tanto organizarse y participar. En este sentido, la *Ciudad educadora y del conocimiento* tiene tres ejes básicos: *la democracia participativa*, que tiene como finalidad la construcción de una ciudadanía informada, consciente, organizada, autónoma, solidaria y plural, capaz de convivir en la diferencia a partir de valores éticos y ciudadanos; *el rescate de la memoria histórica*, consiste en promover el equilibrio y la armonía entre la identidad y la diversidad; y *la equidad*, que se propone resarcir los niveles de rezago educativo.⁴⁴

El proyecto de la *Ciudad educadora y del conocimiento* implica la organización del sistema educativo de la Ciudad de México articulado y vinculado a las políticas generales de desarrollo, que requerirá de procesos de gestión pública transversal y coordinada, con las dependencias y entidades del GDF, en aquellas acciones que incorporan el factor educativo.⁴⁵

De esta manera se instituye en la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, con la reforma que se hace al Artículo 23 en 2007; entre las atribuciones que le corresponden a la secretaría de educación en materia educativa y del deporte, destacan:⁴⁶ Planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del sistema educativo del DF, en el ámbito de su competencia; y formular, fomentar y ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el DF

Ante este panorama complejo del marco de actuación que tiene el GDF en materia de educación básica, es importante que el GDF se planteé como objetivos fundamentales, por un lado, restablecer la comunicación y negociación con autoridades del gobierno federal, así como con integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE para concretar la descentralización de los servicios educativos en el DF; y por otro lado, incidir en los procesos educativos a nivel de educación básica y educación media superior, desde su ámbito de acción con acciones complementarias, como son: cursos de actualización para la formación de maestras y maestros en este nivel educativo, cursos extracurriculares para la regulación de niñas, niños y jóvenes en situación de rezago educativo, así como generar mecanismos de participación para realizar diagnósticos en el DF, con la finalidad de identificar a los grupos en condiciones de vulnerabilidad educativa: población adulta analfabeta, indígena, con alguna discapacidad, y que no haya concluido la educación básica.

⁴² Secretaría de Educación del Distrito Federal. <http://www.educacion.df.gob.mx/index.php/secretaria/vision>

⁴³ La idea de “ciudad educadora” fue formulada en 1972 por Edgar Faure en la obra *Aprender a Ser*. Consciente de la complejidad que han alcanzado los conocimientos, y al hecho de que constituyen un factor estratégico; la Secretaría de Educación del Distrito Federal, al asumir la propuesta de “ciudad educadora” en 2008, enriquece el concepto con el agregado del “conocimiento”. Por una Ciudad Educadora y del Conocimiento. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Educación. 2008. http://www.educacion.df.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=510&Itemid=160

⁴⁴ Gobierno del Distrito Federal, SEDF (2008). *Por una “Ciudad educadora y del conocimiento”*.

⁴⁵ Secretaría de Educación del Distrito Federal.

⁴⁶ Artículo 23 quarter, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de diciembre de 1998. Reforma 6 de febrero de 2007.

II.3.2.3 Análisis de los programas de educación en el Distrito Federal

En el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, instrumento rector de las acciones de gobierno, se propone en el Eje 2. Equidad, eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales. En lo que respecta a la educación, se proponen líneas de política que señalan las acciones que habrán de implementarse, entre las cuales destacan: Contribuir al gasto que hacen las familias del DF a la educación de sus hijos, mediante la distribución de libros, útiles y uniformes escolares; crear un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del DF para garantizar la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños y niñas cuya madre o padre fallezca; avanzar en la alfabetización de la población que no sabe leer y escribir en la ciudad; implementar progresivamente la educación intercultural en todo el sistema educativo, en el marco de la dignificación de las lenguas y la recuperación de la identidad de los pueblos originales de la Ciudad de México; buscar los mecanismos para elevar la calidad educativa mediante la investigación e innovación y la formación integral y moderna de la práctica docente; y promover la participación de los alumnos, padres de familia, de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas educativas.⁴⁷

Por su parte el *Programa de Desarrollo Social 2007-2012*, establece como objetivo específico, priorizar el acceso y goce efectivo del derecho a la educación como instrumento clave de integración, movilidad y cohesión social, a partir de recuperar la educación pública, ampliar la cobertura en los niveles medio superior y superior, con la demanda de descentralización de la educación básica, y la construcción del conjunto de derechos asociados que garanticen su gratuidad y universalidad. Para la realización de lo anterior, el programa establece como acciones y metas: La erradicación del analfabetismo; abatir la desescolarización; consolidación del sistema de derechos asociados a la educación para el sistema público: uniformes y útiles escolares para todas y todos en el nivel básico, libros de texto gratuitos para secundaria y seguro educativo para todos aquellos estudiantes cuya madre o padre fallezca; asistencia de todas y todos los niños a la educación primaria; reducción de la deserción en la secundaria; universalización de la beca para estudiantes de bachillerato y mejora sustancial en la permanencia, aprovechamiento y eficiencia terminal; ampliación de la oferta educativa universitaria; e introducción progresiva de la educación intercultural en todo el sistema educativo.⁴⁸

Como parte de las medidas institucionales se han diseñado programas con la finalidad de dar cumplimiento al derecho a la educación. A partir de la revisión que se hizo de los programas sociales que implementa el GDF en materia de educación, se hizo un análisis de los mismos, clasificándolos por al menos un componente educativo:

Programas de educación en el Distrito Federal

	Programas	Estímulos	Becas	Infraestructura	Seguridad	Asistencia/Servicio	Formación	Apo-yos	Pro-grama educativo
1	Útiles escolares gratuitos							X	
2	Uniformes escolares gratuitos							X	
3	Jóvenes en Impulso	X							
4	Convocatoria bachillerato a distancia								X
5	Asistentes educativos del programa de atención integral al estudiante						X		

⁴⁷ Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*.

⁴⁸ Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. *Programa de Desarrollo Social 2007-2012*.

6	Por una cultura de no-violencia y buen trato en la comunidad educativa			X			X
7	Programa de actualización, certificación y profesionalización docente para las personas que imparten educación preescolar, a las niñas y niños inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal*					X	
8	Acciones de inclusión y equidad educativa		X			X	X
9	Seguro contra accidentes personales de escolares Va Segur@			X			
10	Estimulos para el bachillerato universal Prepa Sí 2009-2010	X					
11	Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2010		X				
12	Desayunos escolares						X
13	Becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social		X				
14	Educación garantizada		X				
15	Niñ@s talento	X					
16	De Potencialidades	X					
17	Promotores educativos del programa de atención integral al estudiante						X
18	Entrega de apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de Atención Integral al estudiante						X
19	Programas de Apoyos Económicos a estudiantes de secundaria						X
20	Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME) -No cuenta con reglas de operación, se rige bajo normas*			X			
21	Programa de Atención a la Sociedad de la Esquina (PASE). (Estrategia de Atención)*					X	X
22	Bachillerato a Distancia*						X
23	Educación inicial y Preescolar*					X	
24	Centros comunitarios*					X	X
25	Escuelas sin violencia*			X			
26	Ciudad educadora*						X
27	Analfabetismo Cero en la Ciudad*					X	X

Fuente: Elaboración propia, a partir de la revisión de los programas sociales que implementa el GDF2010.

* Representa aquellos programas que no cuentan con *Reglas de operación* y que aparecen señalados en los sitios *web* de las dependencias responsables de implementarlos.

Se identificaron 19 programas, sujetos a reglas de operación, y 8 acciones o programas que no cuentan con reglas de operación, vinculados a la atención de la educación a nivel del gobierno central. Se trata de programas que en su mayoría son de transferencias, sea monetarias o en especie, y otros más están orientados hacia la atención educativa.

En los niveles de educación inicial y preescolar se desarrollan diversas acciones, que tienen como propósito apoyar la operación de los Centros de Atención Infantil (CAI) del DF, en sus diferentes modalidades y fuentes de financiamiento: Estancias Infantiles (EI), Centros de Desarrollo Infantil (Cendi), Centros de Atención al Desarrollo Infantil (CADI) y Centros de Atención Infantil Comunitarios (CAIC), con el propósito de elevar la calidad de los servicios educativo-asistenciales que brindan a niñas y niños, de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses de edad.⁴⁹

El 7 de abril de 2010, la SEDF y la AFSEDF, acordaron que los “Centros Comunitarios de Atención a la Infancia (CCAI)” formarían parte de las acciones de la SEDF para favorecer el acceso a la educación preescolar de los menores que acuden a dichos centros en el DF. La SEDF recibió 242 centros, de los cuales sólo 231 se encuentran en operación donde se atienden a 10 mil 579 niñas y niños.⁵⁰

Para fortalecer la atención educativa que las y los docentes imparten en educación preescolar a las y los niños inscritos en los CAI, se lleva a cabo el *Programa de Actualización, Certificación y Profesionalización Docente*, el cual tiene como objetivo actualizar y profesionalizar al personal docente adscrito a los CAI que están frente a grupo y que no cuentan con la preparación académica formal, y tampoco con información documental que avale sus conocimientos, habilidades y destrezas acumulados en los años de servicio.

En lo que respecta al nivel de educación básica, la SEDF lleva a cabo el programa de *Acciones de Inclusión y Equidad Educativa*, el cual está diseñado para prestar servicios que beneficien a grupos comunitarios y sociales en condiciones de vulnerabilidad educativa, que concentren tanto población educativa infantil como adulta analfabeta o que no haya concluido la educación básica: población indígena, con alguna discapacidad, niños y jóvenes que se encuentran en situación de marginación o en extrema pobreza y adultos mayores principalmente, a fin de tutelar el derecho de acceso a la educación en el DF.⁵¹

Para el cumplimiento de estos objetivos, la SEDF, a través de la Dirección de Educación Media Superior, lleva a cabo las siguientes acciones: *Analfabetismo Cero en la Capital*, la participación y colaboración de voluntarios (alfabetizadores), se proporcionan servicios de apoyo de alfabetización a todas aquellas personas que no saben leer ni escribir; *Centros Comunitarios*, en estos centros se instalan las comunidades de aprendizaje y educadoras. Son espacios comunitarios, cercanos y familiares para la población en situación de vulnerabilidad, niños y niñas, adolescentes, jóvenes o personas adultas y adultas mayores; *Figuras Facilitadoras*, realizarán actividades de orientación, apoyo, promoción, motivación, organización y retroalimentación en las comunidades de aprendizaje y educadoras.⁵²

Con la finalidad de lograr la permanencia de las y los alumnos en el nivel de educación básica, el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFDF), implementa el programa *Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social*, el cual tiene como objetivo contribuir con el derecho a la educación de las niñas y los niños que viven en situación de exclusión social durante el ciclo escolar de educación básica, así como prevenir en las y los niños la deserción escolar y su temprana incorporación al campo laboral.

Asimismo el DIFDF contribuye a garantizar el derecho a la educación de las y los estudiantes de primaria, secundaria y nivel medio superior, que se encuentren inscritos en escuelas públicas del DF y que el sostén económico de la familia (madre, padre o tutor/a) haya perdido la vida o quede en estado de invalidez total o permanente, a través del programa *Educación Garantizada*, mediante el cual se promueve la continuidad de sus estudios hasta que concluyan el nivel medio superior, o bien cumplan los 18 años.

⁴⁹ Secretaría de Educación del Distrito Federal. Dirección de Educación Básica.

⁵⁰ *Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal 2009-2010*.

⁵¹ Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Educación del Distrito Federal (2011). *Reglas de operación “Acciones de Inclusión y Equidad Educativa”*.

⁵² *Ibíd.*

Para contribuir a la permanencia escolar de las y los estudiantes de educación secundaria pública en el DF, la SEDF implementa los programas: *Asistentes Educativos del Programa de Atención Integral al Estudiante*, *Promotores Educativos del Programa de Atención Integral al Estudiante*, *Entrega de Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante*, y *Programa de Apoyos Económicos a Estudiantes de Secundaria*; a través los cuales se pretende abatir la deserción escolar de jóvenes de educación secundaria en zonas marginales de la Ciudad de México.

Con el propósito de apoyar al ingreso familiar la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, implementa dos programas, *Útiles Escolares y Uniformes Escolares*. Los dos, tienen como objetivo en común apoyar la economía de las familias de las alumnas y alumnos inscritos en escuelas públicas del DF en el nivel de educación básica (preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple), a través de la entrega de vales para la adquisición de útiles y uniformes escolares.

Por su parte, el DIFDF brinda un apoyo en especie, a través del programa “Desayunos Escolares”, mediante el cual se proporciona una ración alimenticia diaria de lunes a viernes, durante el ciclo escolar, a las niñas y los niños inscritos en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal, y que habitan prioritariamente en zonas de muy alta, alta y media marginalidad.

De la misma manera el DIFDF busca promover el desarrollo de habilidades artísticas, culturales e intelectuales y deportivas de niñas y niños de 6 a 15 años que se encuentren estudiando en escuelas públicas del DF y que cuenten con un promedio mínimo de nueve, a través de un apoyo económico con el programa *Niñ@s Talento*.

Asimismo, pretende apoyar el desarrollo de potencialidades de las y los niños sobresalientes en alguna de las disciplinas científicas, culturales, sociales, deportivas o artísticas, mediante el programa *De Potencialidades* con un apoyo económico.

Para coadyuvar al mejoramiento del clima escolar y brindar seguridad a las y los alumnos de los niveles preescolar, primaria, secundaria y bachillerato, se llevan a cabo los programas, *Por una Cultura de No-violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa* de la SEDF, y *Seguro contra Accidentes Personales de Escolares, Va Segur@* del Fideicomiso Público de Educación Garantizada. En el primero, se realizan acciones de prevención y atención a las problemáticas relacionadas con la violencia en el entorno escolar. En el segundo programa, se brinda un seguro que cubre cualquier tipo de accidentes personales que les ocurran durante sus actividades escolares.

En lo que respecta a la educación media superior, ámbito de competencia del GDF, la SEDF, a través del Fideicomiso Público de Educación Garantizada, se propone abatir la deserción escolar y eliminar el rezago educativo en un gran número de estudiantes a través del programa de *Estímulos para el Bachillerato Universal, Prepa sí*, el cual tiene como objetivo otorgar un estímulo económico durante 10 meses a alumnas y alumnos entre 15 y 19 años de edad residentes en el DF y que se encuentren cursando el bachillerato en instituciones públicas en cualquiera de sus modalidades, para que no tengan que abandonar sus estudios por falta de recursos económicos. De la misma manera este apoyo se hace extensivo a los beneficiarios del programa que hayan egresado del bachillerato y se encuentren inscritos en el primer año en instituciones de educación superior públicas del DF.

Por su parte, el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMSDF) implementa el programa de *Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal* con el objetivo de impulsar y motivar el logro académico de los estudiantes del sistema de bachillerato del GDF que les permita alcanzar la condición de alumno regular, mediante el otorgamiento de una beca mensual.

Con el propósito de regularizar el rezago educativo e integrar a jóvenes y adultos al nivel medio superior, el GDF ha creado un sistema de enseñanza-aprendizaje, a través del *Programa de Bachillerato a Distancia* de la SEDF en convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo este sistema se amplió al nivel superior, donde a partir de noviembre de 2008 estudiantes del DF aprovechan este modelo educativo que imparte la UNAM desde hace 10 años, a través del programa de *Licenciatura a Distancia*.

Este modelo educativo a distancia ofrece atención personalizada en línea, con asesorías en tiempo real, con intercambio de materiales educativos subidos a la red y con diálogos en grupo, a través del portal en internet del programa, así como equipo de cómputo en las sedes de las delegaciones políticas del DF.

En cuanto a la educación superior, el GDF creó en 2001 la UACM, como una oferta educativa para jóvenes con mayor desventaja en acceder al nivel superior, es decir, aquellos que quedan fuera de los concursos de selección de las universidades públicas y que no pueden acceder a una escuela privada por falta de recursos económicos.

En lo que respecta a la infraestructura educativa del GDF, le corresponde fortalecer y desarrollar la infraestructura de los servicios educativos a través de la construcción, mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos, incluyendo los destinados a la práctica de actividades relacionadas con la educación física y el deporte.⁵³ En este sentido, se implementa el *Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)*, el cual tiene como finalidad realizar actividades concertadas y orientadas al mejoramiento de las condiciones físicas de los inmuebles públicos de educación básica, (educación especial, preescolar, primaria, secundaria), bibliotecas y Centros de Atención Infantil del Distrito Federal.

Si bien estos programas tienen como finalidad contribuir, por un lado, al acceso y permanencia de las y los estudiantes en la escuela de todos los niveles, a través de transferencias, sea en especie o económicas (apoyos, estímulos y becas), y por consiguiente contribuyen a apoyar al ingreso familiar; y por otro lado, fortalecer los procesos educativos, mediante la formación docente y capacitación de personal responsable de las prácticas educativas, la asistencia y servicio que se da al desarrollo infantil y a la población más desfavorecida, la instalación de espacios físicos así como del mantenimiento de la infraestructura educativa, y la importancia en el tema de la seguridad con el fin de promover una cultura de no violencia en las escuelas y brindar un seguro a las y los alumnos en caso de accidente; no se está poniendo énfasis en incidir, desde el marco de acción del GDF, en un aspecto fundamental para el derecho a la educación que es la *calidad educativa*, en términos de la pertinencia y relevancia de los contenidos, así como en el enfoque didáctico que asegure la realización de trayectos formativos exitosos

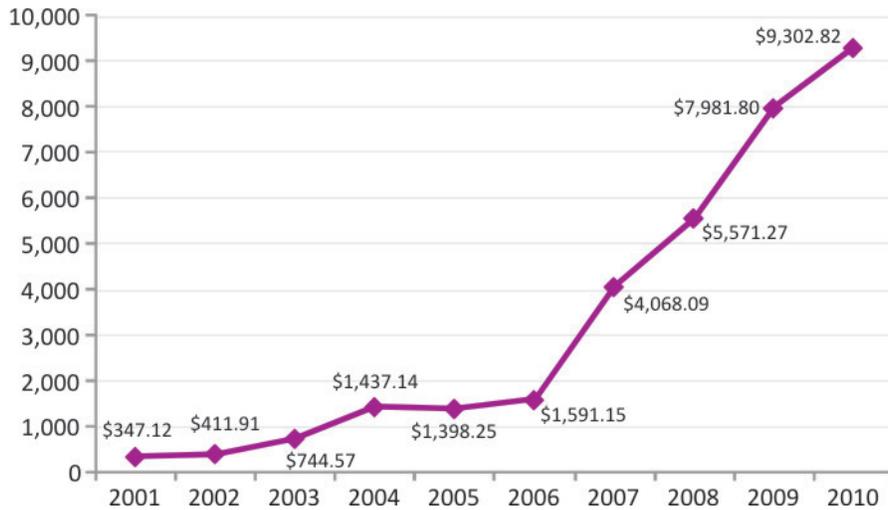
Por otro lado, es importante revisar el comportamiento del presupuesto que se ha destinado a la educación en el DF.

De acuerdo con la SEDF el presupuesto corriente de 2006 a 2010 aumentó casi cinco veces, alcanzando este último año la cifra de 9,302,823 728 pesos,⁵⁴ como se muestra en la siguiente gráfica:

⁵³ *Ley de Educación del Distrito Federal*, Artículo 13 fracción XVII.

⁵⁴ *Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, 2010*; p. 5.

**Presupuesto para Educación en el Distrito Federal, 2001-2010
(Millones de pesos corrientes)**



Fuente: *Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, 2010*, con base en datos de la Secretaría de Finanzas, Proyecto de Presupuesto de Egresos 2001-2010.

*Para el año 2010 el presupuesto de educación incluye las siguientes partidas presupuestales: I) Presupuesto asignado a la subfunción: Educación, II) Secretaría de Educación, III) Instituto de Educación media Superior, IV) Fideicomiso Educación Garantizada, V) Universidad Autónoma de la Ciudad de México y VI) Programa Integral de Mantenimiento a Escuelas.

Como se puede observar en la gráfica, el presupuesto que se ha destinado a la educación en el DF ha tenido un incremento significativo de 2006 a 2010 con una tasa de crecimiento promedio anual de 55.5%. Es de destacar que de 2006 a 2007 se presentó el mayor incremento en el presupuesto de todo el periodo de análisis 2001-2010 el cual fue de 155.67 por ciento.

Presupuesto para educación en el Distrito Federal, 2010. (millones de pesos corrientes)

Partida Presupuestaria	Monto
Presupuesto asignado a la sub-función: Educación	\$5,226.4
Secretaría de Educación	\$284.4
Instituto de Educación media Superior	\$634.4
Fideicomiso Educación Garantizada	\$1,602.6
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	\$755.0
Programa Integral de Mantenimiento a Escuelas	\$800.0
Total	\$9,302.8

Fuente: *Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, 2010*, con base en datos de la Secretaría de Finanzas.

Como se ha visto a lo largo de este apartado, el modelo educativo del GDF es complejo debido a que no cuenta con un marco institucional que le permita asumir los servicios educativos en el nivel de educación básica, y por consiguiente llevar a cabo su propia política educativa, resultado del proceso de descentralización que aún no logra concretarse.

Esta postergación del proceso de descentralización ha traído consigo, una inevitable fragmentación del sistema educativo que se traduce en la segmentación de la oferta educativa al existir dos instancias de gobierno, la AFSE-DF, y SEDF, que se hacen cargo de los servicios educativos en el DF de diferente manera.

Aunado a esto, el DF no cuenta con un programa sectorial de educación, en el cual se establezcan los principales retos que debe enfrentar el GDF, así como los objetivos y líneas de acción a implementarse.

De esta manera, no existe un instrumento rector que determine cuáles son las principales problemáticas de la ciudad en términos del derecho a la educación, por lo que no hay un señalamiento de cuáles son las prioridades que deben atenderse en el DF.

II.3.3 Principales problemáticas del derecho a la educación en el Distrito Federal

A partir de los cuatro contenidos normativos mínimos que establece el PIDESC, a través de la *Observación general N° 13*, se identifican las siguientes problemáticas en torno al derecho a la educación en el DF.

II.3.3.1 Aceptabilidad “Calidad de la Educación”⁵⁵

Para fines de este trabajo se empleará el término de “calidad” en lugar de “aceptabilidad”, ya que responde más a los principios fundamentales que establecen el marco jurídico internacional y nacional, en relación al derecho a la educación, como es el derecho a tener acceso a la oportunidad de aprender cosas relevantes, y a la promoción para contar con una calidad formativa.

Para incidir con una efectiva realización de aprendizajes significativos en las y los alumnos, y por consiguiente con una educación de calidad, es necesario que se cumplan ciertas condiciones, tales como: una adecuada infraestructura educativa, lo que implica que estudiantes cuenten con escuelas en buen estado y con las mejores condiciones para el trabajo educativo; adecuación de los planes y programas de enseñanza acordes con las necesidades educativas; y la pertinencia en las prácticas escolares por parte de los docentes, en cuanto a los métodos de enseñanza.

De esta manera el GDF, a través de la SEDF, para contribuir en la calidad de la educación, implementa una serie de acciones y programas. En cuanto a la actualización y profesionalización docente, se identifica el *Seminario Virtual para el Desarrollo de Competencias*, que tiene como objetivo fortalecer el desarrollo de competencias docentes de educación básica, brindándole una alternativa que responda a sus necesidades de actualización, acorde con el enfoque educativo basado en los planes y programas de estudio vigentes.⁵⁶

El programa *Asistentes educativos del programa de atención integral al estudiante* tiene como finalidad brindar atención especializada a estudiantes de secundarias públicas a través de un grupo interdisciplinario de asistentes educativos que atiende, oriente, canalice y dé seguimiento a los estudiantes. Para lograr que concluyan la educación secundaria mejor preparados.⁵⁷

⁵⁵ De acuerdo con la *Observación general N° 13*, la aceptabilidad implica la forma y fondo de la educación, es decir, que los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser aceptables en términos de que sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad, para los estudiantes y padres, así también deben tener una buena calidad y variables como la cultura.

⁵⁶ *Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal 2009-2010*.

⁵⁷ Secretaría de Educación del Distrito Federal (2010). *Reglas de operación “Para Asistentes Educativos del Programa de Atención Integral al Estudiante”*.

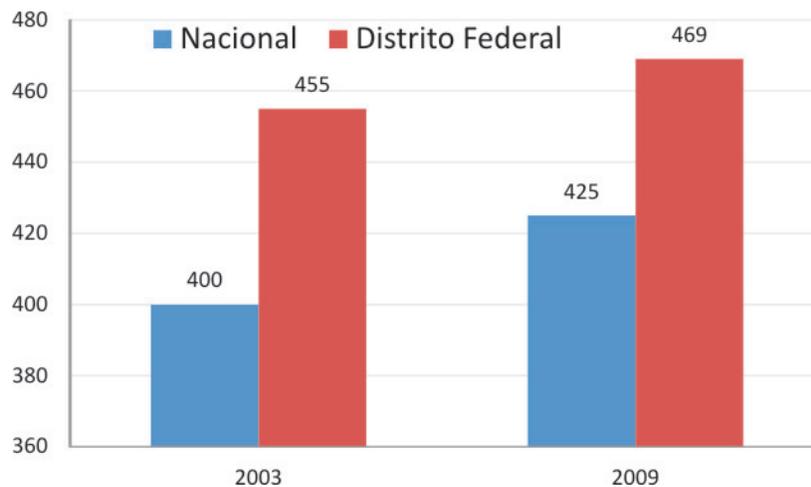
A pesar de que el GDF cuenta con atribuciones para incidir en la calidad de la educación a través de la formación, actualización y capacitación profesional de docentes, sigue existiendo un vacío, ya que no hay programas que estén enfocados a la realización de aprendizajes significativos que contribuyan a la calidad educativa.

II.3.3.1.1 Falta de aprendizajes significativos

En lo que respecta a la adecuación de los planes y programas de enseñanza, independientemente de su calidad, existen problemas relacionados al nivel de apropiación de los mismos. Hecho que demuestra esto, son los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplican en los niveles que comprende la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), principalmente. Estas pruebas son: *Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares* (ENLACE); *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo* (Excale); y el *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de Educación Media* (PISA, siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De acuerdo con el programa PISA, el cual fue aplicado en México en 2009 por la OCDE, el DF alcanzó la media más alta a nivel nacional. Sin embargo, a nivel nacional, cuatro de cada 10 (39%) estudiantes mexicanos tiene resultados más bajos de aprendizaje en español, matemáticas y ciencias, donde México promedió en total, en las tres áreas, 420 puntos, por lo cual se ubica en el lugar 48º entre los 65 países evaluados.⁵⁸

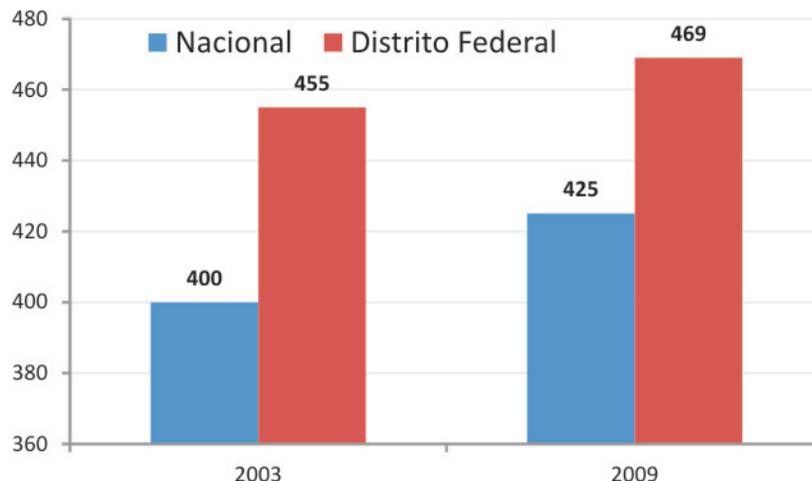
PISA: Resultados de Matemáticas Nacional y DF 2003-2009.
(medias desempeño en puntos)



Fuente: Dirección de Estadística de Evalúa, DF, con base en Resultados PISA 2009. SEP, INEE.

⁵⁸ Secretaría de Educación del Distrito Federal (2011). *Participación Ciudadana por la Educación en el Distrito Federal*.

PISA. Resultados de Lectura Nacional y DF 2003-2009.
(medias desempeño en puntos)



Fuente: Dirección de Estadística de Evalúa, DF, con base en *Resultados PISA 2009*. SEP, INEE.

Como se puede observar en este comparativo de 2003 y 2009 en los resultados de PISA, tanto en matemáticas y de lectura, el DF se coloca por encima de la media nacional. Es de destacar que México es uno de los cuatro países que muestra incrementos estadísticamente significativos en el porcentaje de estudiantes con mejor desempeño, pasando de 0.4% a 0.7% entre 2004 y 2009.⁵⁹

En las pruebas ENLACE 2010, que se aplicaron en educación básica de tercero a sexto de primaria y de primero a tercero de secundaria, donde se evaluaron las asignaturas de español, matemáticas e historia; la puntuación media del Distrito Federal fue de 554.1 puntos. ENLACE se aplicó a 4 mil 705 planteles educativos, de los cuales 3 mil 49 son públicos y mil 656 privados.⁶⁰

Estos últimos resultados revelaron una amplia brecha entre las escuelas públicas y las privadas del DF. Las primeras tuvieron un promedio de 495 puntos, mientras las segundas obtuvieron un promedio de 602 puntos; una diferencia de 27%. Según el análisis que hace la SEP, la diferencia en rendimiento puede ser atribuida a diferencias presupuestales, nivel de formación de maestros y factores socioeconómicos de los alumnos. Sin embargo, la SEP subraya la duración de la jornada escolar como factor determinante del desempeño de los alumnos, ya que en las escuelas privadas se imparten hasta dos horas o más de clase.⁶¹

Los resultados de las evaluaciones estandarizadas permiten conocer las condiciones en las que se llevan a cabo las prácticas educativas, y por consiguiente valorar la calidad educativa, por lo que es indispensable contar con docentes que tengan formación y vocación pedagógica; actualizados en los contenidos que imparten; y con infraestructura, equipamiento y materiales suficientes que favorezcan a las y los alumnos en sus procesos de aprendizaje y por consiguiente respondan a sus necesidades.

Sin embargo, la aplicación constante de estas evaluaciones estandarizadas tiene efectos negativos sobre la educación como son los siguientes:⁶²

⁵⁹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.f.). *México en PISA 2009*.

⁶⁰ Secretaría de Educación del Distrito Federal (2011). *Participación Ciudadana por la Educación en el Distrito Federal*.

⁶¹ *Ibíd*, p. 6.

⁶² Candela, Martín Antonia (2005 enero/marzo). Efectos de las evaluaciones estandarizadas en los sistemas educativos. *Avance y Perspectiva*, 24 (1), México: CINVESTAV-IPN.

- Es necesario considerar que el uso cada vez más generalizado y constante de las pruebas estandarizadas tiene efectos perversos, como el de promover una enseñanza *para aprobar la prueba*.
- Al estandarizar las evaluaciones desde características lingüísticas y prácticas sociales y culturales determinadas, se pone en desventaja a los sectores que no pertenecen culturalmente a ellas. Las evaluaciones estandarizadas tienden a borrar el lenguaje, la cultura y la identidad comunitaria de sectores que no pertenecen a los de los estándares establecidos que generalmente son los de clase media de culturas dominantes. Así, los grupos o individuos que mantienen diferencias lingüísticas y culturales van siendo marginados y finalmente eliminados del sistema educativo.
- Implican una mirada a la calidad desde fuera del aula por lo que pierden la perspectiva de los procesos que ocurren al interior de la escuela, por ejemplo *se evalúa aprendizaje, sin evaluar enseñanza*. Por tanto no aportan información sobre las causas por las que se obtienen ciertos resultados en las pruebas, y en consecuencia, no aportan información para saber qué medidas son necesarias y así contribuir a mejorar el aprendizaje de las y los alumnos.

Las evaluaciones estandarizadas por sí mismas no mejoran la calidad, por lo cual es importante tomar las medidas para que se comprenda que la cultura de la evaluación sólo es un medio para obtener cierta información sobre los resultados de las acciones educativas, y que tiene riesgos como los de aumentar la inequidad y estrechar el contenido de la educación si no se vincula con una cultura de la calidad. Para esto es necesario articular los resultados de distintos tipos de evaluación con el compromiso, la participación y los recursos de todos los actores educativos y con los apoyos materiales y sociales necesarios por parte de las autoridades, en torno a proyectos locales de cambio.⁶³

A manera de conclusión, los resultados que arrojan las pruebas estandarizadas no reflejan realmente los niveles de aprendizaje adquiridos por las y los alumnos, a través de las prácticas escolares; lo que sí reflejan es la inadecuación de los programas de enseñanza, incluidos los contenidos y métodos de aprendizaje que tienen relación con las prácticas escolares, razón por la cual es necesario avanzar en el mejoramiento de la calidad, en cuanto a las propuestas de aprendizaje en educación básica y en la formación de los docentes.

Si no se interviene sobre la calidad de la educación al interior de las escuelas de educación básica, la posibilidad de ejercer el derecho a la educación tenderá a ser cada vez más desigual, ya que hay un efecto de aprendizaje de la incompetencia que se incrementa con el paso, por el sistema educativo.

II.3.3.2 Adaptabilidad⁶⁴

Como parte de las acciones que implementa el GDF, en torno a la adaptabilidad, se halla el *Programa de Acciones de Inclusión y Equidad Educativa* a cargo de la SEDF, el cual tiene como objetivo facilitar el acceso, a hombres y mujeres analfabetas del DF, a los códigos, lenguas y lenguajes comunicacionales, así como garantizar la incorporación a procesos educativos permanentes, integrales y de calidad, por parte de las personas en situación vulnerable.⁶⁵

⁶³ Candela, Martín Antonia. *Op. cit.*

⁶⁴ Para garantizar el derecho a la educación en cuanto a la adaptabilidad, la educación debe ser flexible para adaptarse a las necesidades cambiantes de sociedades y comunidades y responder a las necesidades de los estudiantes en entornos culturales y sociales diversos. CDESC, *Observación general N° 13* (1999).

⁶⁵ Secretaría de Educación del Distrito Federal (2010). *Reglas de operación "Acciones de Inclusión y Equidad Educativa"*.

Otro programa es el de *Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social*, instrumentado por el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFDF), y tiene como objetivo contribuir con el derecho a la educación de las niñas y los niños que viven en situación de exclusión social y se encuentren cursando la educación básica, además de prevenir, en las y los becarios la deserción escolar y su temprana incorporación al campo laboral.

A pesar de la instrumentación de estos programas, persisten factores de desigualdad social que afectan el desempeño escolar de las y los alumnos en edad escolar, como son: el origen étnico, lugar de residencia, y nivel socioeconómico de las y los alumnos que condicionan su trayectoria educativa, y por consiguiente, sus aprendizajes. Esta situación limita el ejercicio pleno del derecho a la educación en cuanto al acceso, permanencia, y egreso oportuno.

II.3.3.2.1 Desigualdad social y educación

En el caso del DF se puede observar que el sistema educativo se encuentra fuertemente segmentado, debido a diferentes factores de desigualdad social que condicionan, en primer lugar, el acceso oportuno a la educación y, en segundo lugar, la posibilidad de permanecer y aprender cosas significativas.

Estos factores de desigualdad se deben principalmente a las condiciones socioeconómicas de los hogares, nivel de escolaridad de los jefes y jefas de hogar, y el grado de aislamiento del hogar con respecto a la escuela; los cuales resultan determinantes en los resultados del aprendizaje y en la trayectoria educativa, lo que demuestra que el sistema educativo no logra cumplir una de sus principales funciones, que es la de reconocer las diferentes condiciones con que llegan las y los alumnos a la escuela.

A esta falta de reconocimiento, se suma el acceso diferenciado a servicios de enseñanza de una menor calidad con respecto a la que reciben las y los estudiantes que cuentan con mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias en aprendizaje.

De acuerdo con el *Informe 2009 El derecho a la educación en México* realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la desigualdad social y económica de la sociedad mexicana limita el ejercicio pleno del derecho a la educación, en lo que se refiere al acceso, permanencia, tránsito regular, egreso oportuno y aprendizaje. Por su parte, el sistema educativo nacional en su conjunto y la escuela en particular, lejos de atenuar la desigualdad social, la reproducen al distribuir de manera inequitativa los beneficios de la educación.⁶⁶

⁶⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.f.). *Informe del Derecho a la Educación en México 2009*.

Población que asiste a la escuela por quintiles de ingreso según grupo de edad 2008

Quintiles de Ingreso	Grupo de Edad Normativa (años)	Porcentaje de representación dentro de grupo de edad			
		Asiste		No Asiste	
		Nacional	DF	Nacional	DF
I y II	3 a 5	66.2	72.2	33.8	27.8
	6 a 11	97.6	99.4	2.4	0.6
	12 a 14	89.3	96.0	10.7	4.0
	15 a 17	57.1	56.6	42.9	43.4
	18 a 22	19.8	33.2	80.2	66.8
III, IV y V	3 a 5	72.8	81.1	27.2	18.9
	6 a 11	98.9	99.9	1.1	0.1
	12 a 14	93.4	99.1	6.6	0.9
	15 a 17	70.5	78.7	29.5	21.3
	18 a 22 años	39.8	50.1	60.2	49.9

Fuente: Dirección de Estadística de Evalúa, DF, con base en datos ENIGH 2008.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, al analizar la relación que existe entre los ingresos de las familias y la asistencia a la escuela, el grupo de edad normativa cuyos ingresos se ubican en quintiles de ingreso I y II presentan el mayor porcentaje de no asistencia a la escuela. Esta situación se acentúa más en los grupos de edad de 15 a 17, con 43.4%, y de 18 a 22 años, con 66.8%, para el DF; mientras que para los quintiles restantes, la edad de 15 a 17 y de 18 a 22 años presenta 21.3% y 49.9%, respectivamente.

Contrario a lo anterior, en los quintiles de ingreso más altos se ubica el mayor porcentaje de alumnas y alumnos que asisten a la escuela, ya que para los grupos de edades de 15 a 17 años y de 18 a 22 años para los quintiles I y II es de 56.6% y 33.2%, respectivamente. Asimismo, para los quintiles III, IV y V es de 78.7% y 50.1% para el caso del DF. De esta manera, la población que pertenece a deciles de ingreso mayores, será quienes mayor porcentaje de asistencia tendrán. Esto también es evidente para el DF; en el caso de los que no asisten, el comportamiento es menor con respecto a los que se ubican en los primeros quintiles de los que no asisten.

Dentro de los quintiles de ingreso, se observa que el patrón que interviene en la condición de asistencia no sólo es el ingreso, sino también la edad, pues a medida que se pertenece a un quintil de ingreso más alto, el porcentaje de los que asisten a la escuela es mayor; sin embargo, este comportamiento cambia a medida que la edad aumenta, pues alumnos con una edad de entre 15 a 17 años pertenecientes a los quintiles más altos no asisten en su totalidad a la escuela y el porcentaje disminuye si el grupo de edad analizado es el de 18 a 22 años. Un caso similar puede observarse en el DF.

Por otra parte, es importante revisar cómo influye la escolaridad del jefe o jefa de hogar en la asistencia de las niñas, niños y jóvenes a la escuela de acuerdo a su edad normativa.

Inasistencia por grupos de edad según máximo nivel de escolaridad del jefe del hogar 2008

Grupo de Edad Normativa	Porcentaje de representación dentro de Grupo Edad Normativa											
	Sin primaria		Primaria		Secundaria		Media superior		Profesional		Total	
	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF
3 a 5 años	36.3	18.7	25.2	18.6	24.8	33.1	8.5	14.8	5.2	14.9	100	100
6 a 11 años	56.1	0.0	22.8	0.0	14.4	68.4	5.2	31.6	1.5	0.0	100	100
12 a 14 años	61.3	62.2	23.3	24.8	11.1	0.0	2.3	0.0	2.0	13.0	100	100
15 a 17 años	46.0	23.5	29.3	28.2	18.8	32.6	3.6	9.1	2.3	6.6	100	100
18 a 22 años	38.6	19.2	26.3	29.0	24.4	31.7	7.3	13.5	3.4	6.6	100	100
Total	41.2	20.4	26.5	27.3	22.5	31.9	6.5	12.7	3.3	7.8	100	100

Fuente: Dirección de Estadística de Evalúa, DF, con base en datos ENIGH 2008.

Como se puede observar, el porcentaje de inasistencia por grupos de edad según la escolaridad máxima del jefe de hogar, en el caso “sin primaria”, el DF registra 20.4%, mientras que el porcentaje más alto es en el caso de la secundaria con 31.9%, y el más bajo, el caso del nivel profesional con 7.8%. En el caso nacional la tendencia es siempre a la baja, empezando con 41.2% en el caso de “sin primaria” hasta llegar a 3.3% en nivel profesional.

Sin embargo, es importante resaltar que en la escolaridad máxima del jefe de hogar en secundaria en el DF presenta el mayor porcentaje de inasistencia que en todos los demás niveles de escolaridad en la entidad.

La inasistencia disminuye de forma importante conforme aumenta la escolaridad del jefe de hogar, principalmente en los niveles de educación media superior y profesional, aunque el DF presenta un mayor porcentaje de inasistencia con respecto a los de nivel nacional, hecho que demuestra que no necesariamente el nivel de escolaridad del jefe de hogar, en lo que respecta a estos niveles de educación, influye para que no asistan niñas, niños y jóvenes a la escuela de acuerdo a su edad normativa a la escuela.

Asistencia por grupos de edad según máximo nivel de escolaridad del jefe del hogar 2008

Grupo de Edad Normativa (años)	Porcentaje de representación dentro de Grupo Edad Normativa											
	Sin primaria		Primaria		Secundaria		Media superior		Profesional		Total	
	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF	Nal.	DF
3 a 5	25.0	9.1	23.9	20.8	30.0	36.2	11.7	18.7	9.4	15.2	100	100
6 a 11	29.8	13.5	24.0	21.9	27.4	34.1	10.0	18.4	8.8	12.1	100	100
12 a 14	28.4	12.2	24.6	19.3	29.3	38.3	8.9	14.3	8.8	15.9	100	100
15 a 17	24.1	8.9	22.0	18.7	29.8	34.6	10.3	21.8	13.8	16.0	100	100
18 a 22	14.6	7.3	19.0	14.9	25.9	32.1	20.9	17.8	19.7	27.9	100	100
Total	26.4	11.1	23.3	19.7	28.3	34.9	11.2	18.1	10.8	16.2	100	100

Fuente: Dirección de Estadística de Evalúa, DF, con base en datos ENIGH 2008.

En lo que respecta al porcentaje de asistencia por grupos de edad según el nivel máximo de escolaridad del jefe de hogar se observa que en los niveles “sin primaria” y “primaria” el DF presenta menores porcentajes con respecto a los del nacional, 11.1% y 19.7%, respectivamente; pero esta situación cambia en los niveles de escolaridad de secundaria, media superior y profesional, ya que el DF muestra porcentajes (34.9%, 18.1% y 16.2%) por arriba de los que se registran a nivel nacional (28.3%, 11.2% y 10.8%).

Es importante reconocer que si bien se han hecho esfuerzos por contrarrestar estas desigualdades sociales y económicas a través de los diferentes programas que tienen como objetivo contribuir al acceso oportuno a la educación y permanecer hasta concluir, así como brindar atención educativa a grupos en situación vulnerable, el GDF se encuentra frente a un gran reto importante, adaptarse a las necesidades de las y los estudiantes en entornos culturales y sociales diversos.

II.3.3.3 Accesibilidad y permanencia⁶⁷

Para contribuir al derecho a la educación en términos de *accesibilidad*, el GDF, a través de las diferentes dependencias que tienen campo de acción en la política educativa, implementa una serie de programas que tienen como propósito garantizar el acceso a la educación de manera equitativa y la permanencia en el sistema escolar, tal y como se abordó en el apartado del *Análisis de los Programas de Educación en el Distrito Federal* de este documento. En este sentido, la SEDF realiza acciones para mejorar el acceso a una educación con calidad, equidad e igualdad para las y los estudiantes de escuelas públicas de la Ciudad de México a nivel de educación inicial y preescolar, educación básica y educación media superior. Asimismo el sistema DIFDF, se propone contribuir a lograr la permanencia de las y los alumnos en el nivel de educación básica y educación media superior a través de un sistema de becas y apoyos que otorga a niñas, niños y jóvenes en situación de exclusión social.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDDF), en materia de educación, implementa los programas de *Útiles Escolares y Uniformes Escolares*, que tienen como objetivo en común apoyar la economía de las familias de las alumnas y alumnos inscritos en escuelas públicas del DF en el nivel de educación básica así como centros de atención múltiple, a través de la entrega de vales para la adquisición de útiles y uniformes escolares.

De acuerdo con el *Informe de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal*, en 2009 entregó, 1,137,897 vales para la adquisición de paquetes de útiles escolares. Para 2010 se han entregado 1,192,970 apoyos, lo que representa un incremento de 4.8% respecto de 2009 y una cobertura de 95% del total de la matrícula escolar en escuelas públicas de educación básica en el DF.

Respecto al programa de uniformes escolares, en 2009 se entregaron 2 millones 201 mil 542 vales para la adquisición de uniformes escolares y 130 mil 781 uniformes confeccionados por 34 sociedades cooperativas. En este sentido, se observa para 2010 un incremento de 3% respecto de 2009 en la entrega de uniformes escolares.⁶⁸

⁶⁷ En lo que respecta a la garantía de accesibilidad del derecho a la educación, el PIDESC a través de la *Observación general N° 13* del CDESC, establece que la accesibilidad a la educación debe estar garantizada para todas las personas, especialmente para los grupos vulnerables. Con el fin de lograr lo anterior se deben usar todos los medios que sean apropiados, en especial la implantación progresiva de la educación gratuita. Por su parte, el acceso no sólo implica el ingreso a las instituciones o los programas de enseñanza, sino también la permanencia. Debido a ello, el Estado está obligado a proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza por medio de un sistema de becas que debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos.

⁶⁸ Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social del DF (2010 octubre). *Cuarto Informe de trabajo...*

En lo que respecta a la educación media superior, ámbito de competencia del GDF, existen tres programas que tienen como objetivo común impulsar a las y los jóvenes para que se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios a nivel medio superior, estos son: *Jóvenes en Impulso* que lo lleva a cabo el Instituto de la Juventud del Distrito Federal (Injuve); *Becas del Sistema de Bachillerato de Gobierno del Distrito Federal* donde la entidad responsable de implementarlo es el IEMSDF; y el programa de *Estímulos para el Bachillerato Universal, Prepa sí* instrumentado por el fideicomiso público denominado “Educación Garantizada del Distrito Federal”.

Con el propósito de ampliar la oferta educativa en este nivel se crearon las preparatorias del IEMSDF que desde el año 2000 ofrece la modalidad escolarizada y semiescolarizada, especialmente en aquellas zonas en las que la atención a la demanda educativa sea insuficiente en el DF.

Actualmente el IEMSDF cuenta con un nuevo plantel denominado “Iztapalapa 3”, el cual inició actividades el día 23 de agosto de 2010. Con este plantel se tienen un total de 18 preparatorias del IEMS que para el ciclo escolar 2009-2010, atendieron a 23,538 alumnos tanto en el sistema escolarizado como en el sistema semiescolarizado. En el siguiente cuadro se puede observar la matrícula escolar por plantel educativo.⁶⁹

⁶⁹ Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal 2009-2010.

Matrícula escolar por plantel educativo									
Plantel	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10
Álvaro Obregón: Gral. Lázaro Cárdenas del Río	152	441	503	734	803	885	1,016	1,151	1,012
Azcapotzalco: Melchor Ocampo	135	200	300	568	774	892	1,081	966	857
Coyoacán: Ricardo Flores Magón	141	427	577	796	973	1,080	1,260	1,409	1,065
Cuajimalpa: Josefa Ortiz Domínguez	142	273	447	640	794	889	1,128	1,263	1,321
GAM: Belisario Domínguez	150	381	464	692	834	941	1,090	1,165	1,081
GAM: Salvador Allende	149	337	525	775	897	1,018	1,114	1,183	988
Iztacalco: Felipe Carrillo Puerto	153	265	368	644	813	842	951	1,122	1,066
Iztapalapa: Iztapalapa 1*	151	489	669	846	988	1,058	1,206	1,268	1,293
Iztapalapa: Benito Juárez	850	593	767	873	948	963	1,066	1,230	1,110
Mag. Contreras: Ignacio Manuel Altamirano	144	257	358	644	826	969	1,193	1,152	1,190
Miguel Hidalgo: Carmen Serdán	148	275	355	554	639	783	875	947	885
Milpa Alta: Emiliano Zapata	154	269	376	583	802	939	1,139	1,173	958
Tláhuac: José Ma. Morelos y Pavón	149	488	616	813	931	1,017	1,147	1,170	1,119
Tlalpan: Gral. Francisco J. Múgica	145	474	601	764	908	1,010	1,337	1,318	1,051
Tlalpan: Otilio Montaño	145	396	559	767	880	955	1,045	1,070	923
Venustiano Carranza: José Revueltas Sánchez	-	-	-	-	-	-	157	312	310
Xochimilco: Bernardino de Sahagún	154	336	517	729	837	951	1,152	1,239	1,088
Total	3,062	5,901	8,002	1,422	13,647	15,192	17,957	19,138	17,317

Fuente: Dirección Técnica del IEMS, 2010.

Asimismo, y con la finalidad de resarcir los niveles de rezago educativo de jóvenes y adultos en el DF, el gobierno de la ciudad ha creado un sistema de enseñanza-aprendizaje, a través del *Programa de Bachillerato a Distancia* de la SEDF en convenio con la UNAM.

Actualmente cuenta con 5 mil estudiantes en asignaturas y 2 mil 500 en propedéuticos, más los 5 mil estudiantes que ingresaron con la convocatoria extemporánea para el ciclo 2010-2011, que son estudiantes que no ingresaron al nivel medio superior escolarizado.⁷⁰

⁷⁰ Ibíd, p. 20.

Este sistema se amplió al nivel superior, donde a partir de noviembre de 2008 estudiantes del DF se incorporaron a este modelo educativo que imparte la UNAM desde hace 10 años, a través del programa de *Licenciatura a distancia*.

En términos de *accesibilidad material*, estos dos programas cumplen con lo que establece el CDESC a través de la *Observación general N° 13*.

En cuanto a la educación superior, el GDF creó en 2001 la UACM, como un sistema universitario público para jóvenes con mayor desventaja en acceder al nivel superior, es decir, aquellos que quedan fuera de los concursos de selección de las universidades públicas y que no pueden pagar una escuela privada.

Si bien los programas antes mencionados, dirigidos a la atención educativa, han permitido avanzar en la cobertura, aspecto que se cumple con lo que establece el CDESC, *accesibilidad*, han sido insuficientes debido a que no garantizan la permanencia en la escuela, ya que persiste la deserción escolar y el rezago educativo, en particular en la educación media superior y superior, ámbitos de competencia del GDF.

II.3.3.3.1 Exclusión educativa

Aunque el DF presenta altos índices de cobertura, además de concentrar la mayor cantidad de recursos en comparación con el resto de las entidades federativas de la República Mexicana, existe rezago y exclusión educativa.

Porcentaje de cobertura de los servicios educativos en el Distrito Federal por edades normativas

* Nivel Educativo	Ciclo Escolar					
	2007-2008		2008-2009		2009-2010	
	Nacional	DF	Nacional	DF	Nacional	DF
Básica	90.96	97.57	92.48	98.94	94.69	100.43
Preescolar	77.19	82.70	77.96	84.22	80.96	88.46
Primaria	95.08	96.97	96.96	98.30	99.34	100.08
Secundaria	94.23	112.46	95.25	113.44	96.20	111.72
Media Superior	60.90	95.37	62.27	97.12	64.51	100.64
Licenciatura	23.64	46.47	24.24	49.56	25.18	52.14

Fuente: Dirección de Estadística Evalúa, DF, con base en datos Formato 911.

* Edades normativas (años): Básica, 3 a 15; Preescolar, 3 a 5; Primaria, 6 a 12; Secundaria, 13 a 15; Media Superior, 16 a 18 años; y Licenciatura, 19 a 23.

Nota: Los porcentajes mayores a 100 nos indican que existe una capacidad instalada superior en la oferta educativa.

La capacidad programática del sistema educativo, nacional como del DF, para atender o matricular a la población de los distintos niveles de educación ha presentado un aumento gradual en los últimos años. Para la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), el comportamiento ha sido similar a nivel nacional y DF. No así para el nivel medio superior y superior, donde la brecha entre el DF y lo nacional es más notable en estos dos niveles educativos. Además, de que el DF presenta un ritmo de crecimiento mayor en el porcentaje de cobertura respecto al resto del país.

De acuerdo con el *Informe el derecho a la educación en México 2009* elaborado por el INEE, la asistencia universal de todos los niños y niñas a la escuela en las edades establecidas, así como su avance regular por el

preescolar, la primaria y la secundaria, deben ser considerados parte sustantiva del ejercicio del derecho de la población infantil a la educación.⁷¹

De esta manera, la asistencia a tiempo y el avance escolar regular deben representar metas deseables tanto para el GDF como para la sociedad. En este sentido, se deben generar las condiciones necesarias para no excluir de los servicios educativos a niñas, niños y jóvenes mayores de 14 años que debido a diferentes circunstancias como, migración, enfermedad o impedimentos físicos, requieren permanecer en la escuela por un periodo mayor al que regularmente se necesita para cursar los 12 grados de educación básica.

Aunque el DF se ha logrado ubicar entre las entidades mejor calificadas en materia educativa a nivel nacional, persisten aspectos pendientes de solución, esencialmente los relacionados con la eficiencia terminal en los ciclos de secundaria y bachillerato. Resulta inaceptable que 16 de cada 100 jóvenes que ingresan a secundaria se vean en la necesidad de abandonarla; y que 38 jóvenes de cada 100 que logran ingresar al bachillerato no terminen sus estudios.⁷²

El problema de la deserción se vuelve relevante en los niveles de primaria y secundaria. Durante el ciclo escolar 1999-2000 fueron excluidos aproximadamente 26 mil 500 niños de 6 a 14 años, que habían estado inscritos, al inicio del ciclo escolar según el Censo del año 2000. Mismo problema se presenta en la población de 15 a 19 años con un índice de inasistencia de 35.4%, es decir, de cada 100 adolescentes y jóvenes del DF, 35 no asistían a la escuela.⁷³

En el siguiente cuadro se muestran los porcentajes de asistencia a la escuela por grupo de edad, así como el número de asistentes y no asistentes de niños según su situación escolar. Es de destacar la asistencia prácticamente universal de los niños de 6 a 11 años.

Asistencia a la Escuela por Grupo de Edad en 2008

Grupo Edad Normativa (años)	Situación Escolar de Asistencia							
	Asistentes		No asistentes		Total		% asistencia	
	Nacional	DF	Nacional	DF	Nacional	DF	Nal	DF
3 a 5	4,210,578	306,968	1,830,659	83,132	6,041,237	390,100	69.7	78.7
6 a 11	13,058,852	896,579	232,156	2,567	13,291,008	899,146	98.3	99.7
12 a 14	6,219,121	413,635	572,734	7,381	6,791,855	421,016	91.6	98.2
15 a 17	4,483,646	347,302	2,379,414	124,589	6,863,060	471,891	65.3	73.6
18 a 22	3,343,856	357,504	6,629,193	406,774	9,973,049	764,278	33.5	46.8
Total	31,316,053	2,321,988	11,644,156	624,443	42,960,209	2,946,431	72.9	78.81

Fuente: Dirección de estadística EVALUA, DF, con base en datos ENIGH 2008.

Como se puede ver en el cuadro anterior, tanto en el DF como a nivel nacional, el número de asistentes es mayor a los de no asistentes, esta tendencia se mantiene hasta la edad de 15 a 17 años. Sin embargo, para el grupo de 18 a 22 años el número de los que no asisten es superior a los que asisten, esto para los dos casos, nacional con 6,629,193, y el DF con 406,774. Asimismo es posible observar que el porcentaje de asistencia en todos los grupos de edad normativa es mayor en el DF. Por otro lado, a nivel nacional el número de asistentes asciende a 31,816,053, y de no asistentes a 11,644,156 y el DF es de 2,321,988 y 624,443, respectivamente.

⁷¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.f.). *Informe del derecho a la educación en México 2009*.

⁷² Gobierno del Distrito Federal (s.f.). Programa General de Desarrollo 2007-2012.

⁷³ *Ibíd.*, p. 29.

Por otra parte, el informe *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el Distrito Federal*, realizado por el GDF, a través de la SDDF en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 2006, presenta un panorama general sobre la exclusión educativa en el DF, así como los grupos más vulnerables a este fenómeno.

Los resultados permiten apreciar que, si bien el DF es la entidad con menor porcentaje de exclusión educativa en comparación con el resto de la República Mexicana, existen aproximadamente 276 mil niños, niñas, adolescentes y jóvenes de 5 a 19 años que no pueden ejercer su derecho a la educación.⁷⁴

Los principales motivos de la exclusión educativa detectados son de carácter económico, social y cultural, afectando a grupos vulnerables como son: niños y niñas hablantes de lengua indígena; niños y niñas con alguna discapacidad; y adolescentes con hijos. Estos grupos se encuentran fuera de la escuela en proporciones superiores a las del resto de la población.⁷⁵

Por otra parte, el *Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México*, realizado por la SEDF, señala que el gobierno federal tiene una deuda social en la educación con la Ciudad de México, así lo muestran los siguientes datos:

- 118 mil mujeres y 48 mil hombres analfabetos
- 384 mil mujeres y 227 mil hombres sin primaria completa
- 995 mil mujeres y 736 mil hombres sin secundaria completa
- 1 millón 968 mil mujeres y 1 millón 677 mil hombres sin educación media superior completa

La información del *XII Censo General de Población y Vivienda*, arroja datos demostrativos que permiten concluir que las exclusiones al derecho a la educación básica, son mayores para la población con algún tipo de discapacidad (24.5%), para la población que habla lenguas indígenas (21.7%), y para las niñas, en general, de 5 a 9, y de 12 años de edad.⁷⁶

Estas exclusiones se explican por la reducción de la oferta federal de educación básica en el DF, que ha sido mayor a la que demandaba el ejercicio del derecho a la educación de la población en edad escolar y oculta, en realidad, un desmantelamiento sistemático de las oportunidades públicas de educación que afectó, en mayor grado, a quienes residen en las unidades territoriales de muy alta marginación, así como a los grupos más vulnerables a la exclusión educativa, ya fuera manteniendo su exclusión de la escuela o contraviniendo el principio de gratuidad del servicio que el Estado debe garantizar.⁷⁷

II.3.3.3.2 Rezago educativo

El rezago educativo es un rasgo distintivo que define la situación de una proporción muy importante de jóvenes en el DF, quienes se encuentran en edad para concluir satisfactoriamente el nivel básico y para incorporarse a los

⁷⁴ Yanes, Pablo, Peralta, José Luis (Coordinadores) (2006) *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el Distrito Federal*. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, Centro de Estudios en Economía de la Educación en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

⁷⁵ *Ibíd*, p. 6.

⁷⁶ Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Educación (2008). *Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México*.

⁷⁷ *Ibíd*, p. 6.

niveles medio superior y superior. En este sentido, la política educativa ofrece escasas posibilidades para que las y los jóvenes transiten de la educación básica al nivel medio superior; y todavía más, para que logren su incorporación al nivel superior. Además, los apoyos educativos, sean estos monetarios o en especie, que contribuyen a garantizar la permanencia de las y los jóvenes en este trayecto, también son limitados.

La edad de 15 años se revela como un punto decisivo para las y los jóvenes de continuar asistiendo a la escuela en una situación de rezago. Para jóvenes en esta situación, el incremento en los costos de oportunidad de asistir a la escuela a los 15 años y las menores expectativas de terminar la secundaria por la situación de rezago en que se encuentran, probablemente expliquen la reducción abrupta en la asistencia a la escuela de los jóvenes de esta edad que se encuentran con rezago grave. En este sentido, el rezago grave es una condición que propicia dejar a la cohorte de origen, sea porque se repite grado o porque se abandona la escuela. Por último, las deserciones conllevan una dinámica de: rezago ligero, que puede tornarse en rezago grave, lo cual propicia en gran medida el abandono escolar.⁷⁸

A continuación se presenta el nivel de rezago de la población de 15 a 19 años de acuerdo a su condición de asistencia y avance escolar.

Porcentaje de la distribución de la población de 15 a 19 años, según condición de asistencia y avance escolar* 2008

Asistencia a la escuela	Nivel de rezago **	Edad				
		15	16	17	18	19
Asiste	Adelantado	2.5	6.7	5.4	2.0	4.1
	Sin Rezago	55.3	39.0	49.0	27.1	28.7
	Rezago Ligero	30.8	41.3	26.0	39.9	23.6
	Rezago Grave	11.4	13.1	19.6	31.0	43.5
	Total	100.0	100.0	100.0	100	100
No asiste	Sin Rezago	0.0	2.3	5.7	1.7	0
	Rezago Ligero	61.5	4.4	3.7	20.5	0
	Rezago Grave	38.5	93.3	90.6	77.8	100
	Total	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección de Estadística Evalúa, DF, con base en datos ENIGH 2008.

*Se excluye la educación técnica.

**De acuerdo con el *Informe del derecho a la educación en México 2009*, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se consideran los siguientes niveles de rezago: *adelantado*, representa a aquellos estudiantes que se encuentran en el grado que les corresponde a su edad o que estén adelantados; *sin rezago*, conformado por los estudiantes de 15 años o menos; *rezago ligero*, formado por estudiantes de 16 años; y el tercero identificado como *rezago grave*, integrado por los estudiantes de 17 años o más.

Como se puede observar en el cuadro anterior el rezago ligero en jóvenes que asisten a la escuela en la edad de 15 años de edad es menor a los que no asisten en el mismo nivel de rezago; lo mismo ocurre en la situación de rezago grave en la misma edad, donde las y los jóvenes que asisten representan 11.4%, y los que no asisten en la misma categoría, 38.5%. Esto significa que como inician sus estudios en la educación media superior no se observa un rezago grave de las y los que asisten a la escuela; sin embargo, con el tiempo esta situación va agravándose si se abandonan los estudios por periodos prolongados hasta desertar por completo. En el cuadro es posible ver que tanto los que asisten como aquellos que no asisten en el nivel de rezago grave va aumentando de acuerdo con la edad.

⁷⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (s.f.). *Informe del derecho a la educación en México 2009*.

En términos de progresividad se puede destacar que si bien se ha avanzado en la cobertura educativa, sobre todo en educación básica, aún persiste la deserción escolar y la desigualdad social, en particular en educación media superior y superior, ámbitos de competencia del GDF, resultado de la segmentación de la oferta educativa, por lo que se tendrá que reorientar el modelo educativo que implementa en la actualidad el GDF con miras a revertir estas problemáticas.

Ante esto, el reto más grande que debe enfrentar el GDF es generar condiciones al interior del sistema educativo para que las y los alumnos no abandonen sus estudios, no bastan las becas y la entrega de útiles y uniformes escolares para que permanezcan en la escuela, debe ponerse especial atención en ciertos factores de exclusión que se pueden estar presentando en las escuelas, tales como: violencia, discriminación, ya sea por su condición de género, socioeconómica, vulnerabilidad, o por contar con alguna discapacidad, o por su origen étnico.

II.3.3.4 Disponibilidad⁷⁹

Como parte de las medidas institucionales la SEDF implementa el *Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas* (PIME), que consiste en un conjunto de actividades concertadas y orientadas al mejoramiento de las condiciones físicas de los inmuebles públicos de educación básica, (educación especial, preescolar, primaria, secundaria), bibliotecas y centros de atención infantil que realizan las 16 delegaciones del DF, a través de su Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, respectiva, y de la Secretaría de Desarrollo Social, coordinadas, normadas y evaluadas por la SEDF, a través de la Dirección Ejecutiva de Educación Básica en coordinación con la Dirección de Planeación.⁸⁰

Durante el año 2010 con el PIME se han atendido 2,217 inmuebles, lo que beneficia a 1,413,632 educandos de los niveles de educación especial, preescolar, primaria y secundaria, conforme a los datos proporcionados por la SEP.⁸¹

De igual manera, para contribuir a la accesibilidad de la tecnología, la SEDF implementa el *Programa Integral de Conectividad Escolar* (PICE), que tiene como objetivo asegurar que todos los estudiantes de las escuelas públicas de educación básica del DF dispongan de herramientas modernas para el mejor procesamiento de la información y de las comunicaciones con el fin de alcanzar mejores niveles de desempeño académico. Con este programa se ha favorecido a 1,150,000 estudiantes del nivel básico.⁸²

Pese a estos esfuerzos institucionales, existe una insuficiencia y rezago en la infraestructura educativa, debido a que, por un lado, no se cuenta con escuelas donde se necesitan, y por otro lado, las instalaciones de educación básica (infraestructura, equipo y mobiliario) presentan rezagos en cuanto a su mantenimiento.

II.3.3.4.1 Insuficiencia y rezago en infraestructura educativa

A pesar de que el DF concentra la mayor cantidad de instituciones educativas del país, la infraestructura educativa es insuficiente para la población que se encuentra en las delegaciones de la periferia.

⁷⁹ En cuanto a la disponibilidad, la *Observación general N° 13* del CDESC establece que debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente; así como tener las condiciones para que funcionen, contemplando el contexto de desarrollo en el que actúan. Entre los elementos que se deben considerar –de modo enunciativo y no limitativo-- para la disponibilidad, están la protección de las instituciones contra los elementos naturales; instalaciones sanitarias para ambos sexos; agua potable; docentes calificados con salarios competitivos; materiales para la enseñanza; bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

⁸⁰ Secretaría de Educación del Distrito Federal (s.f.). *Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas*.

⁸¹ *Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal 2009-2010*.

⁸² *Ibíd*, p. 13.

El DF cuenta con 3,057 escuelas públicas de educación básica que atienden a 1,156,913 estudiantes. De estos planteles, alrededor de 400 se encuentran ubicados en zonas de riesgo sísmico. Todavía, en 2008, alrededor del 45% de los inmuebles escolares tenían 40 o más años de antigüedad y sólo uno de cada 10 fue construido bajo una normativa posterior al sismo de 1985. Los datos anteriores demuestran la grave situación que, en términos de seguridad y protección civil, enfrentan las escuelas del Distrito Federal.⁸³

De acuerdo con el trabajo de Manuel Ulloa, sobre la infraestructura física educativa en el DF, basado en el *Informe sobre las exclusiones de la educación básica y media superior en el Distrito Federal en 2006* en el cual se realizó un estudio en tres delegaciones -Milpa Alta, Iztapalapa, y Gustavo A. Madero- a nivel de manzanas; se corroboró que las y los niños que no asisten a la escuela residen en colonias y manzanas de muy alta marginación de la ciudad por lo que forman parte de grupos “vulnerables” que son predominantemente población hablante de lenguas indígenas y población con algún tipo de discapacidad. Estos grupos vulnerables no cuentan con una escuela pública en su colonia por lo que tienen que trasladarse a otro lugar donde haya escuela, lo que implica un costo que afecta los bolsillos de las familias con más bajos recursos.⁸⁴

Un aspecto relevante de la infraestructura educativa básica en el DF lo constituye el desequilibrio que existe a nivel delegacional entre la demanda social que requiere ser atendida y la infraestructura con que se cuenta para brindar el servicio, debido a que persiste la paradoja de que se tiene una gran capacidad instalada de escuelas en las delegaciones del centro de la ciudad, y en lo que fueran los pueblos o “cabeceras” de las delegaciones, de tal manera que se tienen escuelas donde ya no hay niñas y niños, porque ha cambiado la vocación del uso de suelo, en el centro, que dejó de ser zona residencial para convertirse en zona comercial y de servicios y así también en estos centros de las delegaciones.⁸⁵

Asimismo Ulloa señala que hay una infraestructura importante pero no está en donde se necesita, además de que es muy vieja.

“Más de 60% tiene más de 50 años de haberse construido y está en condiciones verdaderamente obsoletas. Se mantiene mediante la coerción de las cuotas de la Asociación de Padres de Familia, ya que las delegaciones dan mantenimiento pero lo hacen de manera cosmética, no reparan lo estructural, sólo pintan, cambian focos, maquillan las escuelas. Es decir, no reparan lo verdaderamente importante: las instalaciones en general, sanitarios, hidrosanitarias, instalaciones eléctricas así como aspectos que tengan que ver con la ventilación.”⁸⁶

Al respecto la SEDF advierte que la falta de inversión durante las últimas cuatro décadas es la causa por la que se ha generado un rezago en infraestructura, equipo y mobiliario que todavía afecta a la mayoría de las escuelas de educación básica en la Ciudad de México, cuyas construcciones, en 40%, tienen más de 40 años de edificación, por lo que constituyen la causa principal de la insuficiencia y desigualdad, tanto en cantidad y calidad de la oferta escolar pública.⁸⁷

Una preocupación adicional, relacionada a infraestructura escolar, es que 435 inmuebles escolares de educación básica en la ciudad, están en zona de riesgo sísmico, lo cual implica un grave peligro si se repite un evento como el de 1985 y ocurre en un horario escolar. Este es un ejemplo del tipo de limitaciones, que la falta de descentralización impone al gobierno local por carecer del presupuesto necesario.⁸⁸

⁸³ México D.F. Secretaría de Educación del Distrito Federal (2011). *Participación Ciudadana por la Educación en el Distrito Federal*. p. 18.

⁸⁴ Ulloa, Manuel 2010 agosto 26. *Infraestructura Física Educativa, Experiencia en el Distrito Federal*. Ponencia presentada en el foro de análisis “Diagnóstico Político de la Educación en el Distrito Federal”. México: asociación ACUDE.

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ México D.F. Secretaría de Educación del Distrito Federal (2008). *Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México*.

⁸⁸ Ulloa, Manuel. *Op. cit.*

II.3.3.4.2 Oferta educativa

Como parte de la revisión que se hace en cuanto a la “disponibilidad” de los recursos educativos con los que cuenta el GDF es importante analizar la oferta educativa en relación al número de alumnos que son atendidos por nivel educativo, por número de docentes y por número de escuelas.

Oferta educativa nacional y del Distrito Federal en nivel de educación básica

Sistema Educativo. Educación básica												
Ciclo Escolar	Alumnos		Docentes		Escuelas		Alumnos / Docente		Alumnos / Escuela		Docentes / Escuela	
	Nal.	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF
2008-2009	25,603,606	1,736,247	1,156,506	83,033	222,350	8,537	22.14	20.91	115.15	203.38	5.20	9.73
2007-2008	25,516,150	1,753,183	1,144,093	84,578	220,348	8,663	22.30	20.73	115.80	202.38	5.19	9.76
2006-2007	25,380,505	1,780,884	1,125,790	84,441	217,561	8,610	22.54	21.09	116.66	206.84	5.17	9.81
2005-2006	24,979,618	1,778,220	1,107,418	84,572	214,394	8,456	22.56	21.03	116.51	210.29	5.17	10.00
2004-2005	24,634,065	1,774,317	1,078,942	84,415	208,830	8,266	22.83	21.02	117.96	214.65	5.17	10.21
2003-2004	24,304,397	1,773,945	1,060,143	84,121	205,479	8,174	22.93	21.09	118.28	217.02	5.16	10.29
2002-2003	24,153,164	1,778,918	1,045,793	84,097	203,970	8,088	23.10	21.15	118.42	219.95	5.13	10.40

Fuente: Dirección de Estadística Evalúa, DF, con base en datos de la SEP.

La oferta educativa para el nivel básico muestra que la relación alumnos-docentes a nivel nacional ha venido en disminución en el periodo de análisis de los ciclos escolares, al pasar de 23.10 a 22.14. Esta tendencia es la misma para el caso del DF aunque en menor intensidad, dicha disminución en la proporción fue menos notable, para el ciclo 2002-2003 la proporción fue de 21.15 a 20.91. En cuanto a la relación alumno-escuela, es en el DF donde se presenta el mayor cambio al pasar de 219.95 en el ciclo escolar 2002-2003, a 203.38 en el ciclo 2008-2009.

Oferta educativa nacional y del Distrito Federal en nivel de educación media superior

Sistema Educativo. Educación Media Superior												
Ciclo Escolar	Alumnos		Docentes		Escuelas		Alumnos / Docente		Alumnos / Escuela		Docentes / Escuela	
	Nal.	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF
2008-2009	3,923,822	423,849	272,817	33,077	14,103	682	14.38	12.81	278.23	621.48	19.34	48.50
2007-2008	3,830,042	423,331	264,079	32,668	13,493	638	14.50	12.96	283.85	663.53	19.57	51.20
2006-2007	3,742,943	412,678	258,939	31,035	13,194	683	14.45	13.30	283.69	604.21	19.63	45.44
2005-2006	3,658,754	408,855	255,929	32,272	12,841	674	14.30	12.67	284.93	606.61	19.93	47.88
2004-2005	3,547,924	408,361	248,282	34,765	12,382	710	14.29	11.75	286.54	575.16	20.05	48.96
2003-2004	3,443,740	395,607	242,142	31,833	11,938	666	14.22	12.43	288.47	594.00	20.28	47.80
2002-2003	3,295,272	407,508	233,844	33,082	11,327	671	14.09	12.32	290.92	607.31	20.64	49.30

Fuente: Dirección de Estadística Evalúa, DF, con base en datos de la SEP.

En el caso de la oferta educativa para el nivel medio superior muestra que la relación del número de alumnos por cada docente es marginal tanto a nivel nacional como para el DF. Por otro lado, la relación alumnos por escuela muestra un fenómeno inverso en el DF y a nivel nacional. Mientras que a nivel nacional dicha relación disminuye de manera paulatina, en el DF aumenta, al pasar de 607 alumnos por escuela en el ciclo escolar 2002-2003 a 621 en el ciclo 2008-2009.

Oferta educativa nacional y del Distrito Federal en nivel de educación superior

Sistema Educativo. Educación Superior												
Ciclo Escolar	Alumnos		Docentes		Escuelas		Alumnos / Docente		Alumnos / Escuela		Docentes / Escuela	
	Nal.	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF	Nal	DF
2008-2009	2,705,190	435,605	283,818	61,285	4,228	422	9.53	7.11	639.83	1032.24	67.13	145.23
2007-2008	2,623,367	416,143	279,886	60,033	4,123	435	9.37	6.93	636.28	956.65	67.88	138.01
2006-2007	2,528,664	413,181	265,958	57,538	4,014	423	9.51	7.18	629.96	976.79	66.26	136.02
2005-2006	2,446,726	398,927	255,296	56,075	3,820	425	9.58	7.11	640.50	938.65	66.83	131.94
2004-2005	2,384,858	395,130	253,421	58,086	3,718	428	9.41	6.80	641.44	923.20	68.16	135.71
2003-2004	2,322,781	403,604	241,236	54,704	4,585	592	9.63	7.38	506.60	681.76	52.61	92.41
2002-2003	2,236,791	394,888	231,558	54,283	4,486	577	9.66	7.27	498.62	684.38	51.62	94.08

Fuente: Dirección de Estadística Evalúa, DF, con base en datos de la SEP.

Durante los siete ciclos escolares 2002-2003 a 2008-2009 el número de alumnos por cada docente a nivel nacional y en el DF no tuvo un cambio significativo pues dicha relación pasó de 7.27 a 7.11 en el DF y de 9.66 a 9.53 a nivel nacional. En el caso de alumnos por escuela, el indicador cambio sustancialmente pues nacionalmente creció 28% y en el DF la variación fue aún mayor al crecer un poco más de 50 por ciento.

En lo que respecta al número de alumnos a nivel nacional, para el nivel básico, medio superior y superior, en los tres casos aumentó, siendo el nivel medio superior donde la tasa de crecimiento fue mayor. Para el DF, el caso a destacar es el nivel básico, pues a partir del ciclo 2005-2006 la cantidad de alumnos comenzó a descender. En relación al número de docentes a nivel nacional, creció en los tres niveles educativos, sobre todo en los niveles básico y medio superior donde la tasa de crecimiento anual fue mayor que en el nivel de educación superior. Sin embargo, en el DF, no ocurrió lo mismo, pues hubo variaciones en el número de docentes, tanto en el nivel medio superior como superior; aun así, al final del periodo de análisis, el número de profesores con respecto al inicio fue mayor. No ocurrió lo mismo en el nivel básico donde de 2007 a 2009 el número de docentes tuvo una contracción.

II.3.4 Participación social en la educación

La participación social en la educación tiene un papel fundamental en la responsabilidad pública sobre la educación, ya que apunta a remarcar el interés, el compromiso y la colaboración de toda la sociedad en la tarea educativa, siendo la obligación del gobierno el servir a sus necesidades.⁸⁹ Tiene como principal objetivo contribuir a la tarea educativa en las acciones de mejoramiento de las condiciones materiales de las escuelas, así como impulsar

⁸⁹ Veloz, Norma Ilse (2003). *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de México. México.

el adecuado funcionamiento de las prácticas escolares y la gestión educativa, por lo que se deben generar mecanismos de participación social activa, permanente, para establecer un vínculo entre la comunidad educativa y la sociedad.

En lo que respecta a los mecanismos de participación social, en la *Ley de Educación del Distrito Federal* se establece en el Artículo 166, que en cada plantel educativo se constituirá un “consejo escolar”, que será un órgano colegiado integrado por los representantes del personal docente y no docente, de los padres de familia y, en el caso de las escuelas secundarias y las de los niveles medio superior y superior, representantes de los alumnos.

Asimismo se señala en el Artículo 170 que se integrará un Consejo de Educación del Distrito Federal que será un órgano autónomo de consulta, coadyuvancia y recomendación de la SEDF, en la orientación, evaluación y planificación de los servicios educativos. En este consejo estarán incluidos, además de los grupos mencionados en el Artículo 166, representantes de los comités ejecutivos seccionales del SNTE en la entidad y otros sectores sociales, en una proporción no mayor al 25% del total de los integrantes.⁹⁰

De acuerdo con el Artículo 172, este consejo podrá hacer propuestas a la secretaría de educación de la entidad sobre lineamientos y políticas educativas que considere convenientes, analizar la problemática educativa y hacer recomendaciones a las instituciones que presten servicios de educación y a los medios de comunicación en lo que corresponda.⁹¹

Con el fin de elevar la calidad de la educación, contribuir con la transparencia, y de fortalecer la participación corresponsable de las instituciones públicas y privadas, la SEDF constituyó, en enero del 2011, el Consejo Consultivo de la Secretaría de Educación del Distrito Federal (CCSEDF), formado por reconocidos especialistas en educación y por ciudadanos preocupados en garantizar el derecho constitucional a la calidad de la educación de las niñas, los niños y los jóvenes del DF. Entre sus facultades se encuentra: llevar a cabo investigaciones, estudios, diagnósticos, evaluaciones y recomendaciones que permitan elevar la calidad de la educación que se imparte en el DF.⁹²

Por otra parte, en las *Reglas de operación*⁹³ de los programas que en materia de educación se implementan en el DF, se establecen las formas de participación social con el propósito de fortalecer los vínculos entre madres y padres de familia, directivos y personal docente de las escuelas.

Estas formas de participación social consisten principalmente en:

- Realizar asambleas informativas en las escuelas para la difusión de los requisitos del programa, los puntos de reparto y los días y horarios de atención; esto para los programas de *útiles y uniformes escolares gratuitos*.
- Promover la participación a través de la interacción entre jóvenes beneficiarios con los directivos de las escuelas, padres de familia, profesores, asistentes educativos, miembros de los consejos escolares de participación social y servidores públicos encargados de la operación de los programas: *Asistentes educativos del programa de atención integral al estudiante, Programa de apoyos económicos a estudiantes de secundaria, Seguro contra accidentes personales de escolares, Va Segur@, Estímulos para el bachillerato universal, Prepa sí*; con la finalidad de realizar una consulta sobre la operación de los programas, así como su integración en las actividades complementarias a la formación académica de las y los alumnos.

⁹⁰ *Ley de Educación del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 8 de junio de 2000.

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² Secretaría de Educación del Distrito Federal, (2011). *Participación Ciudadana por la Educación en el Distrito Federal*.

⁹³ *Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de operación, 2010 y 2011.*

- Madres y padres de familia, así como autoridades y comunidad en general, podrán presentar sus comentarios, observaciones y recomendaciones sobre los programas, *Por una cultura de no-violencia y buen trato en la comunidad educativa, Programa de Actualización, Certificación y Profesionalización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar, a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia del Distrito Federal, Becas del Sistema de Bachillerato del Distrito Federal*; y en las instancias responsables de implementar dichos programas.
- Impulsar la creación de las Asociaciones Promotoras de la Comunidad Educadora (APCE), como espacio plural e incluyente de participación ciudadana que procure la concertación de propuestas e intereses de grupos, para concurrir en acciones de mejora y elevación de los niveles y expectativas educativas de la comunidad, así como la creación de instancias de participación y decisión de los estudiantes, las figuras facilitadoras y los alfabetizadores; donde podrán participar organizaciones de la sociedad civil, asociaciones civiles e instituciones académicas y de investigación, y de asistencia privada que ofrecen servicios u operan programas en materia de educación y asistencia social. Esto para el programa *Acciones de inclusión y equidad educativa*.
- *En el programa Desayunos escolares*, promover la participación social, en el control, la vigilancia y la evaluación del programa, difundir a través de pláticas e impresos (instructivo, cartel de vocalías, *bricks*, empaques de insumos, entre otros), informar para identificar las instancias encargadas de atender las sugerencias, comentarios, quejas y denuncias que cualquier persona quisiera manifestar.
- Participación directa de las y los estudiantes de las secundarias públicas como beneficiarios del programa. Asimismo la participación de los padres de familia, maestros y asistentes educativos, fortalecerá los vínculos con las comunidades educativas, familias y comunidades, generando un marco más propicio en beneficio de la participación ciudadana; esto para los programas *Promotores educativos del programa de atención integral al estudiante y Entrega de apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de Atención Integral al estudiante*.
- Participar en las asambleas comunitarias que se realizan en los Centros DIF, con el objetivo de impulsar acciones para el desarrollo de sus comunidades; esto para los programas de *Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social, y Educación garantizada*.
- Diseñar e implementar un “modelo de intervención comunitaria”, a través del cual se generen procesos de participación social, enmarcados en tres ejes fundamentales: perspectiva de género, derechos humanos, e igualdad social; esto para el programa de *Niñ@s talento*.
- Llevar a cabo diferentes actividades en coordinación con asociaciones civiles registradas, tales como: eventos deportivos, mesas de trabajo, concursos de ciencias, muestras artísticas, competencias intelectuales y eventos culturales. Asimismo implementar un “modelo de intervención comunitaria”, con el cual se generen procesos de participación social enmarcados en tres ejes fundamentales: perspectiva de género, derechos humanos, e igualdad social; para el programa de *De potencialidades*.
- Fomentar la participación para que las y los jóvenes se involucren en las actividades que el GDF realice, con la finalidad de fortalecer los lazos de identidad y de solidaridad, así como las actividades que promuevan el desarrollo social, laboral, educativo, cultural y de participación de la población del DF, para el programa *Jóvenes en impulso*.

Como se puede observar, a través de estas formas de participación social, se promueve la participación entre las y los beneficiarios de los programas, madres y padres de familia, autoridades educativas, personal docente, servidores públicos responsables de operar los programas y asociaciones civiles; con el propósito de fortalecer el

vínculo entre la comunidad educativa y las familias, para contribuir a mejorar las condiciones en las escuelas, a través de asambleas informativas, realizar actividades complementarias, crear instancias de participación para la consulta de propuestas y observaciones y participar en asambleas comunitarias.

Si bien la participación social es un elemento fundamental para consolidar el sistema educativo, la participación ciudadana representa una vía de ampliación de la democracia y la gobernabilidad, así como de sustentabilidad en la implementación de políticas y proyectos de desarrollo en torno a la educación.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) son una instancia esencial para la democracia por la labor propositiva que hacen en la construcción de un proyecto social y cultural que corrija las desigualdades. Ellas son también un vínculo esencial entre la administración pública y los ciudadanos, entre el gobierno, las instancias internacionales, entre la población y los padres de familia. Las organizaciones civiles crean vasos comunicantes entre los distintos actores de la sociedad. Por un lado, hacen a la población consciente de sus derechos civiles y políticos y, por otro, transmiten las demandas de la población, especialmente en temas de hábitat, educación, salud, y rechazo a la violencia, a quienes son los responsables en el Estado de conducir dichas políticas.⁹⁴

Con el propósito de reforzar la participación de los ciudadanos y hacer trabajo conjunto con las OSC y ONG, la SEDF y la Empresa de Parametría llevaron a cabo, como parte del *movimiento por la educación*, una consulta ciudadana, en la cual participaron 302 mil 740 personas. De estas, 2 mil 307 constituyen el "público atento" y participaron a través del portal de internet de la SEDF; 280 mil 37 fueron padres de familia consultados afuera de las escuelas; y 20 mil 396 fueron encuestados en vivienda, considerados como "público en general".⁹⁵

En cuanto a los resultados de la consulta ciudadana se obtuvieron los siguientes hallazgos:⁹⁶

- En general los padres de familia reportaron participar poco en la escuela de sus hijos. El 35% de los padres de familia no participa activamente en la escuela de sus hijos en nivel primaria, 50% en secundaria, y 60% en preparatoria. No obstante, 94% de los padres afirma que su participación en la escuela de sus hijos sería importante para mejorar la calidad de la educación que reciben. Lo anterior abre una ventana de oportunidad para llevar a cabo acciones que fomenten la participación activa de los padres en las escuelas.
- La participación de los padres es menor conforme sus hijos crecen, ya que en los grados superiores, la escuela tiene menos actividades que incluyan a los padres de familia, ésta es una de las principales tendencias que deben cambiar: hay que generar más campos de participación para los padres de alumnos de secundaria y preparatoria en las actividades escolares ya que éstas son etapas críticas en el desarrollo académico y humano de los jóvenes.
- Para quienes participaron en la consulta, los cuatro grandes retos para mejorar la calidad de la educación en la ciudad son: más y mejor capacitación para maestros, una política social que promueva mayor equidad, mejor infraestructura escolar, y más participación de los padres.

En resumen, es posible dar cuenta que tanto las formas de participación social, como la participación de la sociedad civil son fundamentales para impulsar una educación más equitativa e incluyente. La educación es del interés de todos y requiere de la participación activa y permanente de toda la sociedad para consolidar un sistema educativo que sea capaz de ofrecer una educación de calidad y generar oportunidades de acceso y permanencia educativa. Asimismo la promoción de esta participación conlleva a que se fortalezca la cohesión social, a través

⁹⁴ Secretaría de Educación del Distrito Federal (2011). Participación Ciudadana por la Educación en el Distrito Federal.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 10.

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 12.

de un proceso colectivo que permite a los ciudadanos, por un lado, involucrarse en los temas que les atañe lo que permite que tengan reconocimiento de las problemáticas que se generan al interior de la escuela y, por el otro, posicionarse ante dichas problemáticas para demandar su atención y solución, a través de la acción colectiva.

Por lo tanto, una sociedad cohesionada puede contribuir a que se logren mejoras en los procesos educativos al promover espacios de discusión, donde se involucren ciudadanía y gobierno para identificar los principales obstáculos que influyen en la deficiencia de los servicios educativos y, de esta manera, proponer en conjunto las acciones a seguir en beneficio de la educación en el DF.

Conclusiones

Como se señaló, en el DF no se han descentralizado totalmente las atribuciones administrativas y responsabilidades para llevar a cabo su propia política educativa, sin embargo, es importante reconocer el esfuerzo institucional que realiza para proteger el derecho a la educación en la ciudad.

En este sentido, los programas que ha puesto en marcha el gobierno del DF a través de las diferentes instancias que tienen incidencia en el tema de educación han tenido como prioridad, por un lado, garantizar el acceso y la permanencia de las y los estudiantes en la escuela en todos los niveles, a través de transferencias monetarias, sea en especie o económica vía apoyos, estímulos y becas, por lo que contribuyen a apoyar al ingreso familiar; y por otro lado, fortalecer los procesos educativos, mediante la formación y capacitación de personal responsable de las prácticas educativas, la asistencia y servicio que se da al desarrollo infantil y a la población más desfavorecida, la instalación de espacios físicos así como el mantenimiento de la infraestructura educativa.

Sin embargo, el DF no cuenta con un programa sectorial de educación, en el cual se establezcan los principales retos que debe enfrentar el GDF, tampoco cuenta con los objetivos y líneas de acción a implementarse.

De esta manera, no existe un instrumento rector que determine cuáles son las principales problemáticas de la ciudad en términos del derecho a la educación, por lo que no hay un señalamiento de cuáles son las prioridades que deben atenderse en el DF, lo que convierte al modelo educativo del GDF en complejo.

Sin lugar a dudas, la postergación del proceso de descentralización ha traído consigo, una inevitable fragmentación del sistema educativo que se traduce en la segmentación de la oferta educativa, al existir dos instancias de gobierno, que se hacen cargo de los servicios educativos en el DF de diferente manera.

Si bien los programas dirigidos a garantizar el acceso a la educación han permitido avanzar en la cobertura, aspecto que se cumple con lo que establece el CDESC, “accesibilidad”, han sido insuficientes debido a que no garantizan la permanencia en la escuela, ya que persiste la deserción escolar y el rezago educativo, sobre todo en educación media superior y superior. Esto se debe principalmente a la segmentación de la oferta educativa, que caracteriza el sistema educativo de la entidad, esto debido a que, por un lado, la educación básica está a cargo de la SEP, a través de la AFSEDF, y por otro lado, la educación media superior y superior son ámbitos de competencia del GDF, hecho que dificulta que se cumpla con el derecho a la educación en la entidad.

En lo que respecta a la “disponibilidad” es importante reconocer que a pesar de que el DF concentra la mayor cantidad de instituciones educativas del país, la infraestructura educativa es insuficiente para la población que se encuentra en las delegaciones de la periferia con grados de marginación significativos. Aunado a ello, persiste un rezago en infraestructura, equipo y mobiliario que todavía afecta a la mayoría de las escuelas de educación básica en la Ciudad de México, debido a la falta de inversión durante las últimas cuatro décadas, por lo que este hecho constituye la causa principal de la insuficiencia y desigualdad, en cantidad y en calidad de la oferta educativa.

En cuanto a la “aceptabilidad”, la calidad educativa presenta serios problemas en términos de aprendizajes significativos. Si bien los resultados que arrojan las pruebas estandarizadas no reflejan realmente los niveles de aprendizaje adquiridos por las y los alumnos, a través de las prácticas escolares, lo que sí reflejan es la inadecuación de los programas de enseñanza, incluidos los contenidos y los métodos de aprendizaje que tienen relación con dichas prácticas, por lo que es necesario avanzar en el mejoramiento de la calidad, en las propuestas de aprendizaje en educación básica y en la formación de los docentes.

En relación a la “adaptabilidad”, el GDF se encuentra frente a un gran reto, debido a que existen factores de desigualdad social y económica que influyen en los trayectos educativos de las y los alumnos que se encuentran en condiciones desfavorables para acceder, permanecer y concluir exitosamente de acuerdo a su edad normativa. Aunque el GDF ha contribuido al ingreso familiar, a través de los programas que otorgan transferencias económicas, existe un alto porcentaje de niñas, niños y jóvenes que no asisten a la escuela, por lo que aún falta mucho por hacer.

Frente a estas problemáticas es importante señalar que a pesar de que el GDF no cuenta con las atribuciones administrativas que le permitan realizar su propia política educativa, sí puede incidir con acciones complementarias para fortalecer la equidad educativa, así como la igualdad de acceso a la educación, a través de generar y promover programas, proyectos y acciones dirigidas al aprovechamiento de las y los alumnos.

En este sentido, es de resaltar los esfuerzos que el GDF ha realizado para garantizar el acceso a la educación, entre estas acciones se encuentran: la creación del IEMSDF y la UACM en 2001, las cuales surgen con el propósito de contrarrestar la demanda de jóvenes que no cuentan con una oferta educativa suficiente para ingresar al nivel medio superior y superior.

Se reconoce también las acciones que ha implementado para contribuir al derecho a la educación, al crear “Comunidades de Aprendizaje y Educadora” para la atención de grupos en situación vulnerable: niñas-madres, adolescentes y jóvenes hablantes de lengua indígena, aquellas personas que tengan alguna discapacidad, población en situación de pobreza extrema o en condiciones de muy alta marginación, jóvenes y adultos analfabetos que no han concluido la primaria o secundaria, niños, niñas y adolescentes en situación de calle o en riesgo de desescolarización.

Asimismo se identifican “Centros de Atención Infantil” en diferentes modalidades para dar respuesta prioritariamente a las madres solas, cabeza de familia, que requieren de un lugar seguro en donde sus hijas e hijos reciban atención integral mientras ellas trabajan.

Como parte de la consecución del derecho a la educación, es indispensable contar con el involucramiento de las madres y los padres de familia en los procesos educativos de sus hijos para su exigibilidad y cumplimiento.

En este sentido, la participación social en la educación es fundamental para impulsar un modelo educativo más equitativo e incluyente. La educación es del interés de todos y requiere de la participación activa y permanente de toda la sociedad para consolidar un sistema educativo que sea capaz de ofrecer una educación de calidad y generar oportunidades de acceso y permanencia educativa.

La promoción de esta participación conlleva a que se fortalezca la cohesión social, a través de un proceso colectivo que permite a los ciudadanos, por un lado, involucrarse en los temas que les atañe, lo que favorece a que tengan un reconocimiento de las problemáticas que se generan al interior de la escuela; y por el otro, posicionarse ante dichas problemáticas para demandar su atención y solución a través de la acción colectiva.

Como se ha visto hasta ahora, uno de los problemas del derecho a la educación no radica fundamentalmente en el acceso, sino en la permanencia y en la falta de realización de aprendizajes significativos, por el conjunto de factores de desigualdad social y económica que no permiten que las niñas, niños y jóvenes en edad escolar tengan trayectos educativos exitosos.

Ante este panorama es necesario que el GDF desde su ámbito de acción, impulse programas y proyectos que contribuyan a la calidad y contenido, sobre todo en educación básica. El GDF cuenta con atribuciones para incidir en la calidad de la educación a través de la formación, actualización y capacitación profesional de docentes, por lo que se pueden orientar programas dirigidos a la atención de estos aspectos para fortalecer las prácticas educativas en el aula.

Asimismo el GDF podría contribuir a un mejor conocimiento de los procesos educativos de la entidad si se realizaran pruebas complementarias a las estandarizadas, como son las de valor agregado y las cualitativas, para dar cuenta de los aprendizajes de las y los alumnos. Es necesario evitar que se apliquen pruebas estandarizadas de manera frecuente para evitar el efecto perverso de *enseñar para la prueba*. Así el GDF abriría nuevas perspectivas y plantearía nuevos procedimientos a nivel nacional sobre la evaluación del aprendizaje.

II 4 Derecho a la vivienda



Introducción

Este apartado tiene como propósito dar cuenta del avance en el cumplimiento del derecho a la vivienda en el DF, en tanto que se ha reconocido en múltiples instrumentos internacionales, regionales y locales como un derecho humano, de carácter social. De tal manera que es obligación de los Estados, y en este caso del GDF, darle cumplimiento a partir de establecer las garantías dirigidas hacia la progresividad del derecho. Sobre ello, se hace un análisis de lo que normativa, programática e institucionalmente ha realizado el GDF, sin dejar de señalar las limitaciones y desafíos a los que se enfrenta. El presente documento está dividido en cuatro apartados.

En el primero se hace una revisión de los instrumentos internacionales, nacionales y locales, en los que está enmarcado y reconocido el derecho a la vivienda. Con ello se pretende establecer las obligaciones que asume el Estado para garantizar el cumplimiento y la progresividad del derecho; se hace énfasis en lo señalado dentro de la *Ley de Desarrollo Social* y en instrumentos sustanciales de planeación, como lo es el *Programa General de Desarrollo* y el *Programa de Desarrollo Social*, ya que son el marco que orienta las decisiones de la administración pública del DF en materia de políticas públicas y desarrollo social.

En el segundo se revisa de la situación que guarda el derecho en América Latina, México y el DF, donde se intenta precisar las similitudes y divergencias frente a lo hecho hasta ahora por el GDF. También se hace un repaso de las orientaciones que en materia de política pública han empezado a esbozarse, sobre todo, en las últimas tres décadas, y que guardan estrecha relación con las posturas que ha asumido el DF frente a ellas. En el caso específico del DF, también se hace una revisión y análisis de los programas para determinar el tipo de respuesta gubernamental, y se destacan algunos elementos que distinguen a las políticas del GDF frente al panorama de desregulación, informalidad y precarización que guarda el derecho en la ciudad.

En la tercera parte se pretende dar cuenta de las problemáticas preponderantes que limitan el derecho, así también de los esfuerzos normativos, programáticos e institucionales con los que el GDF, y en algunos casos como la sociedad ha intentado responder en este aspecto del derecho. La aproximación se hace desde uno de los instrumentos más relevantes suscrito por México, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que a través de la *Observación general N° 4* subraya los contenidos mínimos que debe de guardar el derecho: seguridad jurídica, asequibilidad, accesibilidad, habitabilidad, disponibilidad de infraestructura y servicios, ubicación e idoneidad cultural.

Por último, en el cuarto apartado se hace un análisis de la participación, desde el diseño de los programas, sobre los mecanismos y estrategias que el GDF ha establecido para gestionar las políticas de vivienda; ya que son medulares si se parte del supuesto que los ciudadanos son entes activos de su propio desarrollo.

Por último, se presentan algunas conclusiones que apuntan los avances, las limitaciones y los desafíos que están presentes en el panorama del derecho a la vivienda en el DF; se recalca la relevancia del papel que tienen gobierno y sociedad en la conformación de políticas públicas con *enfoque de derechos* como estrategia para orientar las decisiones en materia de vivienda para enfrentar y superar los retos del desarrollo.

II.4.1 Definición del derecho

II.4.1.1 Marco normativo internacional

El derecho a la vivienda se reconoce en múltiples instrumentos internacionales, universales y regionales; la variación entre ellos redundante en que desarrollan, profundizan y acentúan en los criterios de orientación y en los grupos que se debe poner mayor atención debido al carácter vulnerable en que se encuentran.¹ En la definición que hace el PIDESC (Apartado 1, Art. 11) se indica: Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de sus condiciones de existencia.

En términos de hacer posible un seguimiento más preciso del cumplimiento del derecho, la forma más completa es la realizada por el CDESC en la *Observación general N° 4*, donde se enlistan los *aspectos o contenidos mínimos* que detallan el carácter adecuado de una vivienda y se definen de la siguiente manera:²

- I. **Seguridad legal.** Independientemente del tipo de tenencia de la propiedad que se trate (renta, hospedaje de emergencia, propiedad, ocupación ilegal, etc.), las personas deben tener cierto margen de seguridad que les proteja contra desalojos forzados, acoso u otras amenazas.
- II. **Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura.** Toda persona debe tener acceso a servicios de salud, agua potable, energía para cocinar, calentarse e iluminar los espacios, ventilación, drenaje, servicios sanitarios y modos de almacenar alimentos.
- III. **Asequibilidad.** Los costos de la vivienda deben ser tales que su existencia no ponga en riesgo otras necesidades básicas.
- IV. **Habitabilidad.** La vivienda debe dar a sus habitantes espacio adecuado y protegerlos de las inclemencias del tiempo y otras amenazas a su salud.

¹ ONU-Habitat ha identificado, además, instrumentos internacionales adicionales al PIDESC donde el derecho a la vivienda se encuentra consagrado, como lo son, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, la Convención Internacional sobre el Estatus de Refugiados. Además, el derecho a la vivienda ha sido reconocido en el marco de diversas declaraciones internacionales. Está contemplado en la Agenda Habitat, la Agenda 21, la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, y otros textos más. Por otra parte, a nivel regional este derecho está reconocido en el Artículo 34 (k) de la Carta de la Organización de Estados Americanos (1967): “Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen, asimismo, dedicar su máximo esfuerzo a la consecución de las siguientes metas básicas [...] k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población”.

² High Commissioner on Human Rights. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4. *The right to adequate housing*, 1991; citado en Marisol López Menéndez (2010). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano*. México: EvalúaDF.

- V. **Accesibilidad.** La vivienda adecuada debe ser accesible a todos, de manera que los grupos vulnerables deben ser considerados prioritarios: adultos mayores, niños, discapacitados, enfermos terminales, personas con VIH, enfermos crónicos, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que habitan en zonas propensas a desastres; son algunos de los grupos mencionados por el comité.
- VI. **Ubicación.** La vivienda debe encontrarse en sitios que den acceso a opciones de empleo, cuidado de la salud, escuelas, centros infantiles y otras instituciones. Además, la vivienda no debe ser construida en zonas contaminadas o en proximidad a fuentes contaminantes que amenacen el derecho a la salud de sus habitantes.
- VII. **Idoneidad cultural.** La forma en que la vivienda es construida, los materiales utilizados y las políticas que los sostienen deben permitir la expresión de la identidad cultural y su diversidad.

Los contenidos tienen la función de establecer el piso mínimo para avanzar en el cumplimiento del derecho a la vivienda, aunque, no por ello el CDESC deja de reconocer que cada Estado puede tomar las medidas y medios apropiados para dicho fin.

II.4.1.2 Marco normativo nacional

A nivel nacional el derecho a la vivienda está reconocido en el Artículo 4º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Inicialmente, la vigencia del derecho ubicado dentro del esquema familiar correspondía a una estructura social que era funcional, sin embargo, con las modificaciones sociales actuales, el texto del artículo se ve rebasado, al establecer el derecho a disfrutar de una vivienda *digna y decorosa a toda familia, y no a todas las personas*, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos.

De la norma constitucional se desprende el marco de regulación de la vivienda que incluye un conjunto de leyes secundarias, planes, programas, reglamentos y reglas de operación, en el ámbito federal, estatal y hasta municipal.³

“Sin embargo, cabe mencionar que son reducidos los esfuerzos emprendidos por el estado mexicano para armonizar y adecuar el marco legislativo en relación a los diferentes instrumentos internacionales a los cuales se ha suscrito” (Gutiérrez, 2010: p. 3).

En lo referente al tema de las competencias normativas, hay que subrayar que el DF tiene competencias concurrentes con la federación. Con base en el Artículo 4º de la constitución, la *Ley Federal de Vivienda* señala, en el Artículo 15, que las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el gobierno federal; las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos.

II.4.1.3 Marco normativo local

A nivel local, la norma jurídica más relevante en la materia es la *Ley de Vivienda del Distrito Federal*, -aunque el derecho también ha sido colocado en otras leyes-.⁴ Su objeto es definir y orientar la política de vivienda. Es en el

³ Entre éstas se encuentran las siguientes leyes: *Ley de Vivienda*, *Ley General de Desarrollo Social*, *Ley General de Asentamientos Humanos*, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*, *Ley de Sociedades Cooperativas*, *Ley de Protección al Consumidor*, *Ley del Trabajo*, *Ley de Expropiación* y, el *Código Civil Federal*. De manera más específica, las leyes orgánicas para la atención de la vivienda: *Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)*, *Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)* y, *Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (Fovissste)*.

⁴ *Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal*, *Ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal*, *Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal* y *Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal*.

Artículo 3°, donde se reconoce el carácter del derecho a la vivienda, indica: Todos los habitantes del DF tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.

“Hay que decir que en la Ley no se hace uso del concepto de vivienda adecuada previsto en el PIDESC y desarrollado en la Observación general N°. 4, en su lugar se recurre, al de vivienda digna y decorosa utilizado en la Constitución. En el Artículo 3° se desarrollan estos conceptos entendidos como: lugar seguro, salubre y habitable, que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas. Al no definirse con precisión en la Ley local los conceptos a los que refiere, se dificulta la comparación con lo previsto en los contenidos mínimos” (Gutiérrez, 2010: p. 6).

En términos de avances queda de manifiesto la integración del carácter universal de derechos al establecerse el sujeto garante (habitantes) y el sujeto obligado (GDF) de manera precisa. Además se transita de una concepción limitada de acceso a una vivienda al propósito de dar cumplimiento al derecho, integrando una serie de contenidos que expresan la integralidad del disfrute a la vivienda e incorpora como estrategia la promoción de los procesos de producción social de vivienda. En relación a las limitaciones normativas, estas se relacionan con la falta de armonización de las leyes con respecto a los diferentes instrumentos normativos y la ausencia del reglamento de la ley.

Otro de los instrumentos que resulta relevante mencionar, es la *Carta por el derecho a la ciudad*, pese a no ser un ordenamiento vinculante, demuestra una intencionalidad por parte del GDF en términos de cumplimiento de derechos, en donde engarza el derecho a la vivienda con el derecho colectivo a la ciudad.⁵ Esta carta es un instrumento en el que se propone el disfrute de la integralidad de los derechos, a partir de la participación de todos los actores en la reconstrucción y construcción de la ciudad; lo cual implica un reto y un objetivo ambicioso que sugiere un conjunto de esfuerzos institucionales, armonización de leyes y la participación de la sociedad en la concreción del derecho a la ciudad.

En ella se señala lo siguiente, en materia de derechos:

“El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades basado en un abordaje complejo que exige articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). La construcción de la democracia, en su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia, ya que no hay ciudad ni democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos”.⁶

Una de las cuestiones a relevar es que la carta concibe el derecho en un sentido amplio, ya que no se limita a reivindicar los derechos humanos en un territorio, sino que implica obligaciones de la autoridad y responsabilidades de la población en la gestión, producción y desarrollo de la ciudad,⁷ esto se confirma cuando en el mismo documento incluye un conjunto de compromisos que contraen todos los actores para implementar la carta.

⁵ En 2010 se firmó la *Carta por el derecho a la ciudad*, de México; impulsada por el grupo promotor, en el que participaron organizaciones de la sociedad civil, movimientos, instancias de gobierno, además de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁶ *Carta por el derecho a la ciudad* (2010 julio). p. 5. México DF.

⁷ *Carta por el derecho a la ciudad* (2010 julio). p. 8. México. Consultado en http://www.cenvi.org.mx/carta_ciudad_mexico.pdf

II.4.2 Análisis de las políticas y programas de vivienda

Antecedentes

II.4.2.1 América Latina

Duncan expone:

“el contexto de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe no se puede extraer fácilmente de una historia de pobreza en aumento.”⁸

La situación de la vivienda es el resultado de múltiples y complejas dimensiones como: La falta de empleo, subempleo o empleo informal; la incapacidad de mercados formales y políticas de Estado por garantizar condiciones adecuadas para la creciente población, entre otras.

Con base a los datos emitidos por el Consejo Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el documento *Panorama Social en América Latina y el Caribe*, en 2010, había 180 millones de pobres, de los cuales 72 millones son indigentes; lo cual, comparado con los 136 millones que había en los años 80 equivale a un aumento considerable que agrava las condiciones de vida de los latinoamericanos.

“Aunado a la situación de la pobreza, Latinoamérica se caracteriza por ser la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, característica que se ha mantenido a lo largo de las últimas cuatro décadas” (CEPAL, 2010: p. 15).

Por otra parte, la CEPAL reconoce que el comportamiento en los diferentes países de la región varió con respecto a la forma de cómo enfrentaron la crisis de 2009, de tal manera que hubo países que tuvieron peores resultados en lo que se refiere a pobreza, como es el caso de México.

Hábitat sostiene que lo que caracteriza el estatus de la vivienda de bajos ingresos difiere entre los países y regiones de América Latina y el Caribe. A pesar de lo complicado que es hacer generalizaciones, se pueden identificar algunas tendencias aplicables para toda el área, tales como:

a) La falta de empleo, el subempleo o el empleo informal son parte de las causas de las condiciones inadecuadas de la vivienda de los estratos más pobres.

“Un número creciente de latinoamericanos adhiere a la informalidad -según estimaciones conservadoras, al menos uno de cada cuatro ciudadanos tiene acceso a la tierra urbana y a la vivienda únicamente a través de procesos informales-” (Fernández: 2008.).

b) Nivel de vivienda inhumana. En un informe dado por el Relator Especial de Vivienda para ONU-Hábitat, entre 1990 y 2000, señala que el déficit de vivienda en América Latina aumentó de 38 a 52 millones de viviendas.

“Actualmente ONU reporta que existen 26 millones de viviendas que son inadecuadas, y se requieren 28 millones de unidades adicionales para reducir el hacinamiento y condiciones inferiores a los estándares” (Abhas, 2007: p. 1).

⁸ Duncan, Jennifer. *Causas de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe, Hábitat para la humanidad*, 2003. Disponible en: <http://www.habitants.org/the_urban_way/popular_fund_for_land_and_housing/virtual_archive/causas_de_la_vivienda_inadecuada_en_america_latina_y_el_caribe>

c) Efectos de la vivienda infrahumana.

“La incapacidad de mercados formales y políticas de estado de garantizar condiciones adecuadas para la creciente población urbana ha llevado a 128 millones de personas a vivir en asentamientos informales. Esta cifra representa un tercio de la población urbana de la región (ONU-HABITAT, 2004). Los asentamientos precarios que emergen se caracterizan por las condiciones que atentan contra la seguridad y salud de sus habitantes, vulnerando su derecho humano a la vivienda adecuada” (Calderón, 2010: p, 5).

II.4.2.2 México y el Distrito Federal

La economía mexicana pasa por profundas transformaciones desde los años 80 debido a los cambios en el modelo de desarrollo, lo cual condujo a una desarticulación de la base económica tradicional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), lo cual ha tenido una incidencia en la forma en que se reorganiza el territorio. En la investigación *Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, se señalan puntualmente los efectos de esto, y se hace una categorización en tres dimensiones:

“a) la desindustrialización de la metrópoli fundamentada principalmente en la pérdida del empleo industrial, b) un proceso de tercerización acelerado relacionado con la centralidad de la ciudad y; c) una expansión desmesurada de la periferia pobre. Estos reajustes corresponderían a lo que llamaría Castells, “ciudad dual” definiéndolas como aquéllas donde existe una creciente segregación del espacio urbano y la presencia de grandes desigualdades en las que una minoría de la población se inserta en un modelo dinámico con actividades formales, en las que predomina el capital financiero y el individualismo creciente de productores y consumidores, mientras que el resto se encuentra en condiciones adversas...” (Cruz, 2000: p. 65).

Como ya ha sucedido con otros derechos, el derecho a la vivienda no se ha mantenido al margen de la dinámica económica que se impuso en la década de los 80. El gobierno tendió a mercantilizar el derecho con la generación de políticas habitacionales que terminaban por privilegiar la producción mercantil de este bien.

En términos de las políticas de vivienda, México se adecuó al decálogo derivado del Consenso de Washington, el cual se tradujo en una serie de medidas que terminaron por excluir y profundizar los problemas de acceso y disfrute de la vivienda. Entre las medidas que resultaron de esta adaptación, resalta la determinación por el libre juego del mercado de las tasas de mercado para que se ubicaran por arriba de la inflación y evitar la descapitalización de los fondos de vivienda. Esto, aunado a la disminución de los subsidios, a la mercantilización libre de la tierra y otros insumos, y a la política -también impuesta por las mismas condicionantes neoliberales-, de controlar hacia la baja el incremento de los salarios, generó un círculo perverso que afectó no sólo la recuperación de créditos ajustables convenidos en tiempos de alta inflación, sino las posibilidades de los sectores de bajo ingreso de acceder a la vivienda producida por el mercado (Ortiz, 2008: p. 3).

En el mismo artículo se señalan cómo los efectos de la nueva orientación del gobierno, en materia de vivienda, se manifestaron de la siguiente manera:

“... cancelación de programas de producción pública y en la disminución del monto de recursos fiscales destinados a este rubro. También en la fractura de las políticas sociales, al focalizarse su aplicación en los sectores de mayor pobreza y dejar al libre mercado la atención del resto de la sociedad [...] con respecto a los impactos de la política fue doble pues el mercado fue incapaz de atender a más de la mitad de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza y la focalización en los más pobres a través de los programas compensatorios y de alivio a la pobreza no se aplicó a la vivienda”(Ortiz, 2008: p. 2).

Además, se generaron las condiciones para desactivar a las organizaciones sociales que en un momento determinado habían sido promotoras y productoras sociales de vivienda, para después reducirlas a gestoras y organizadoras de la demanda de vivienda producidas por el sector privado.

El contexto descrito anteriormente es parte del escenario en el que se han desenvuelto las políticas de vivienda en el país, y por ende en la Ciudad de México –debido a la circunstancia normativa en la que se encontraba el DF hasta 1997–,⁹ situación que significaba que muchas de las medidas aplicadas para la entidad fueran una reproducción del conjunto de decisiones que se tomaban en el gobierno federal.

La Ciudad de México carecía de autonomía para resolver muchas problemáticas -entre ellas, las de la vivienda-, factor que también impactó en el crecimiento y agudización de los problemas habitacionales. Como parte de las primeras acciones realizadas por el primer gobierno electo, fue la creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (InviDF), que surge de acuerdo con lo establecido en el decreto, para proponer soluciones y métodos eficientes que llevaron la selección, aprobación y asignación de programas de financiamiento, enfocados a los grandes sectores de la población con escasos recursos económicos, que en ese momento no tenían acceso a los diversos sistemas que integraban el mercado financiero nacional.

Actualmente la situación de la vivienda se describe en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, (PGDDF) 2007-2012, el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDUDF) y, el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF), destaca el crecimiento disperso y atomizado de la ciudad, esto producto de muchos factores, como la falta de planeación y ordenamiento territorial, y el conjunto de medidas y condiciones que favorecieron que la población haya tendido a la concentración en las zonas periféricas de la ciudad. Entre las medidas institucionales que provocaron esta situación se ubican el *Bando Informativo 2*;¹⁰ el alto costo de la vivienda; las condiciones de los créditos; además se le suman los impactos generados por la crisis; la falta de empleo; subempleo y empleo informal; el aumento de los costos de vida; entre otros factores. Elementos que no se señalan pero que son necesarios precisar son las fallas de mercado: la formación de precios del suelo y mercados desregulados, los cuales son sustanciales para entender el panorama de la vivienda.

A pesar de las restricciones y limitaciones, la población ha optado por la búsqueda de alternativas para acceder a la vivienda, aun cuando esto signifique problemas de *asequibilidad, accesibilidad y movilidad*. Esto ha generado concentración de la población en zonas periféricas que redundan en lejanía de los centros de trabajo, carencia de servicios, problemas de acceso a centros de esparcimiento, salud, cultura y educación. Además, en estas zonas hay escasez de infraestructura, lo cual impacta en otros aspectos, por ejemplo: la dificultad de conexión y movilidad, lo cual termina derivando en el incremento de las distancias, tiempos y costos de transportación.

Además de las problemáticas para acceder a una vivienda, están también las que se relacionan con el disfrute, ya que una cantidad considerable de viviendas requiere mantenimiento y condiciones adecuadas de habitabilidad. Por último, el derecho a la vivienda implica no sólo la vivienda, sino el entorno; de ahí que sea relevante indagar qué sucede con los espacios públicos y con la idoneidad cultural.

II.4.2.3 Los Programas del Gobierno del Distrito Federal

El GDF posee un conjunto de instrumentos de planeación donde establece las orientaciones que seguirá la administración pública como el PGDDF-2007-2012 y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal (PDSDF); el primero, menciona como propósito: mejorar sustantivamente los niveles de equidad y desarrollo social mediante la política habitacional que “garantice la vivienda para todos”; por su parte, el PDSDF establece como objetivo específico para la vivienda: abatir el rezago en materia de vivienda y, de manera particular, garantizar su acceso a la población sin empleo formal y con bajos ingresos y para aquellos grupos sociales con mayores dificultades (personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores, madres-jefas de familia e indígenas).

⁹ Año en que se eligió democráticamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁰ El *Bando Informativo 2* se refiere al impedimento de construcción de vivienda fuera de las delegaciones centrales con la intención de promover el poblamiento del centro de la ciudad.

Entre los programas relacionados directamente con el derecho a la vivienda, el GDF tiene el PDUDF, también están los programas que implementa a través del InviDF que son: *Programa de Vivienda en Conjunto*, *Programa de Mejoramiento de Vivienda*, *Programa de Rescate de Cartera*, *Programa de Autoproducción*, *Programa de Suelo*, *Programa de Alto Riesgo*; también desarrolla el *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial* (PCMB) a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDDF), y el *Programa Social para Unidades Habitacionales*, *Ollin callan*, de la Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc).

Otros programas que están incidiendo en esta materia son: *Programa de Regularización Territorial*, ejecutado por la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), *Programa de Mejoramiento y Apropiación de Espacios Públicos* de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal; Programas Delegaciones y Parciales de Desarrollo Urbano por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal* (PITV), 2007-2012; *Plan Verde* (2007-2022), además del conjunto de acciones que realizan estas y otras dependencias y que no aparecen articuladas en un programa específico.

Los programas con presupuesto y reglas de operación son ocho en el ámbito central, aunque se publicaron sólo unas reglas de operación que son lineamientos concurrentes para todos los programas que ejecuta el InviDF; seis de dichos programas están bajo su responsabilidad del InviDF y dirigidos de manera específica (focalizada) a población de bajos recursos, y son programas de créditos. Los otros dos programas están bajo responsabilidad de instancias de desarrollo social y la Prosoc.

Los programas pretenden resolver problemas y objetivos complejos: hacinamiento, infraestructura por condiciones precarias y deterioro, fomentar el arraigo familiar y barrial, la sustentabilidad, mejorar los espacios públicos de las colonias de alta conflictividad social y marginación, e incluso impulsar la organización condominal; pero se advierte un enfoque predominante de transferencias económicas o en especie (del Pino, 2010: p. 14).¹¹ Lo cual denota aún carencias en lo referente a los planteamientos programáticos y el tipo de respuesta gubernamental, que se traduce en un conjunto de limitaciones entre las que podemos destacar, que en los programas, en términos de diseño, no se retoma o plantean de manera integral, las consideraciones de los contenidos mínimos de la vivienda. Tampoco se puede advertir que en su conjunto, los programas revisados incorporen los componentes esenciales del derecho.

Presupuesto y Programas en materia de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal-Nivel Central

Programas	Presupuesto por programa a precios constantes de 2011					Tasa de crecimiento anual por programa a precios 2011				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Vivienda en Conjunto	-	1,009,307,964	1,083,062,044	1,434,998,648	1,400,558,298	-		7.3	32.5	-2.
Mejoramiento de Vivienda	-	1,096,389,718	1,058,561,618	1,013,932,515	989,559,138	-		-3.5	-4.2	-2.4
Autoproducción de vivienda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De Suelo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sustitución de Vivienda en Zonas de Riesgo	-	281,144,280	-	26,728,000	9,681,541	-		-		-63.8

¹¹ Del Pino, Mireya (2010). *Los derechos sociales en el diseño de los programas sociales del Distrito Federal*. P. 14. México: Evalúa, DF.

Rescate de Cartera Hipotecaria	-	-	-	7,397,972	38,592,288	-	-	-		421.7
Mejoramiento Barrial	95,839,292	89,966,170	86,862,119	98,800,000	96,425,000		-6.1	-3.5	13.7	-2.4
Unidades Hab. Ollin Callan	90,486,619	84,941,514	97,719,884	93,600,000	91,000,000		-6.1	15	-4.2	-2.8

Fuente: Elaboración propia, en función de las *Reglas de operación* 2007 a 2011.¹²

Nota: Para hacer la deflactación se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor elaborado por el INEGI.

El presupuesto en términos de disposición de los gobiernos por contribuir a la progresividad es un buen indicador. Las tasas de crecimiento real anual del presupuesto destinado a los programas de vivienda del GDF a nivel central, muestran variaciones en los años señalados. Aunque con mayor tendencia a la baja, como en el caso del *Programa Mejoramiento de Vivienda* y el *Programa Ollin callan*. Llama la atención que uno de los programas que ha tenido reconocimientos internacionales y evaluaciones positivas como es el caso del PCMB ha tendido a manifestar tasas de crecimiento negativas, con excepción del año 2009 donde repuntó. El caso más extremo es el del *Programa de Sustitución de Viviendas*, en zonas de riesgo, quién tuvo una baja de 63.8% durante el último año. Los que han apuntalado mayormente son el *Programa de Vivienda en Conjunto*, porque a pesar del retroceso en 2011, ha sido constante en sus tasas de crecimiento, y el que aumentó sustancialmente entre 2010 y 2011 fue el *Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria*. Una ausencia en presupuesto en *Reglas de operación* corresponde al *Programa de Suelo y Autoproducción de Vivienda*, lo cual implica la imposibilidad de hacer comparativos y probablemente denota la poca voluntad de enfatizar en estos programas a pesar de que parte de los supuestos normativos recalcan la producción social y el reordenamiento territorial.

El InviDF es responsable de los programas sustanciales del GDF que se aplican en materia de vivienda. Pese a ser uno de los organismos públicos que tiene mayor presupuesto en materia de gasto social, lo que destaca es un quiebre a partir de la crisis de 2007, que se tradujo en una caída significativa en los presupuestos de 2008 y 2009, y una ligera recuperación en el gasto asignado en 2010 y 2011.

Gasto social ejercido por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal del 2006-2011 (Millones de pesos constantes de 2010)

Año	Presupuesto
2006	2,633.0
2007	2,666.9
2008	2,664.2
2009	2,311.7
2010	2,612.4
2011	2,610.8

Fuente: Dirección de Estadística del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa, DF.

II.4.3 Problemáticas. Clasificación desde los contenidos mínimos del PIDESC

No obstante los esfuerzos institucionales y las acciones de los ciudadanos para dar solución al problema de la vivienda, constan evidencias sobre algunas limitaciones. El programa de desarrollo del DF identifica que en ma-

¹² Las celdas en blanco son porque las *Reglas de operación* no mencionan presupuesto.

teria de necesidades de vivienda hay un enorme rezago habitacional en relación con la vivienda nueva y el mejoramiento de vivienda; aunado a ello, las proyecciones para 2012 indican que sería necesario dar realizar 1 millón 15 mil 172 acciones distribuidas de la siguiente manera: 456 mil 602 financiamientos para obtener vivienda nueva y 558 mil 570 en términos de mejoramiento y mantenimiento, las cuales están muy por arriba de los esfuerzos institucionales que se están realizando por medio de los dos programas esenciales que implementa el GDF a través del InviDF y que están relacionados con tales problemáticas: *Programa de Vivienda en Conjunto* y *Programa de Mejoramiento de Vivienda*; inclusive la meta propuesta por el gobierno para 2007-2012 es de 200 mil financiamientos; 34 mil para vivienda nueva y 166 mil para mejoramiento de vivienda, contrastado con las necesidades de vivienda, se requerirían más de cuatro veces lo que hasta ahora el gobierno propone como meta.

Distrito Federal: proyección de necesidades de vivienda

Concepto	Rezago	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Vivienda Nueva	225,852	38,820	38,709	38,569	38,436	38,244	37,972	456,602
Mejoramiento	282,159	48,547	49,019	49,291	49,129	40,600	39,825	558,570
Total	508,011	87,367	87,728	87,860	87,565	78,844	77,797	1,015,172

Fuente: Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.¹³

II.4.3.1 Asequibilidad

II.4.3.1.1 Subsidio público a la inversión privada versus producción social

“El Programa de Vivienda en Conjunto (PVC) es considerado como la acción sustantiva para dar respuesta al problema de acceso a la vivienda, sin embargo, a pesar de plantear su adherencia con el Artículo 4º constitucional y la estrategia de desarrollo social, nominalmente, ha adquirido una tendencia a que los recursos públicos destinados a atender el rezago y necesidades de vivienda, prioricen su satisfacción mediante el mercado inmobiliario y las soluciones más precarias para los sectores de menores ingresos.

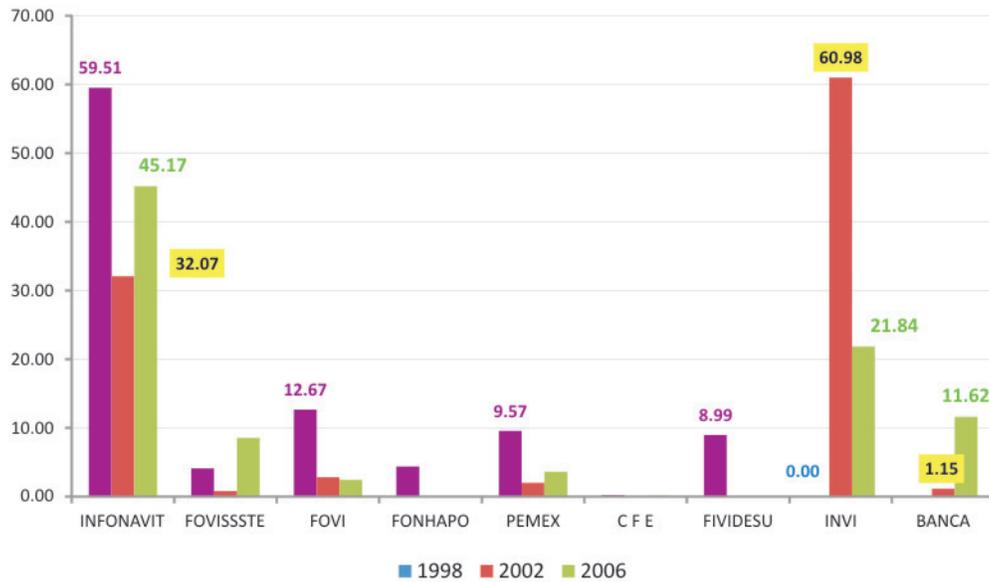
La perspectiva es de transferencias económicas a través del subsidio para comprar una vivienda al sector privado, dejando de lado los componentes mínimos, salvo el de seguridad legal, pero sin plantear de manera explícita la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad física, ubicación e idoneidad cultural.

A pesar de lo anterior, uno de los rasgos positivos, es que ha destinado fuerte cantidad presupuestaria precisamente a los créditos y ayudas de beneficio social, lo que ha permitido incrementar la cobertura, pero bajo un esquema financiero, con una participación del Estado, únicamente en relación con los subsidios y no en relación con los contenidos del derecho” (del Pino, 2010: p. 14).

De acuerdo con la siguiente gráfica, el crédito para vivienda por institución, de 1998-2006, muestra que a finales de la década de los 90, prácticamente la banca privada no figuraba como institución otorgante de dichos créditos, para 2002 apenas representaba 1.15%, y para 2006 ya representaba alrededor de una décima parte de los créditos otorgados. Ello habla de la constante inserción de la banca privada en los programas de financiamiento a la vivienda.

¹³ Las necesidades de vivienda se elaboraron a partir de los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Inegi; y con base a las Proyecciones de los Hogares y las Viviendas 1995-2020. Conapo. Las proyecciones de mejoramiento de vivienda se calcularon a partir de datos del InviDF. (Citado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012).

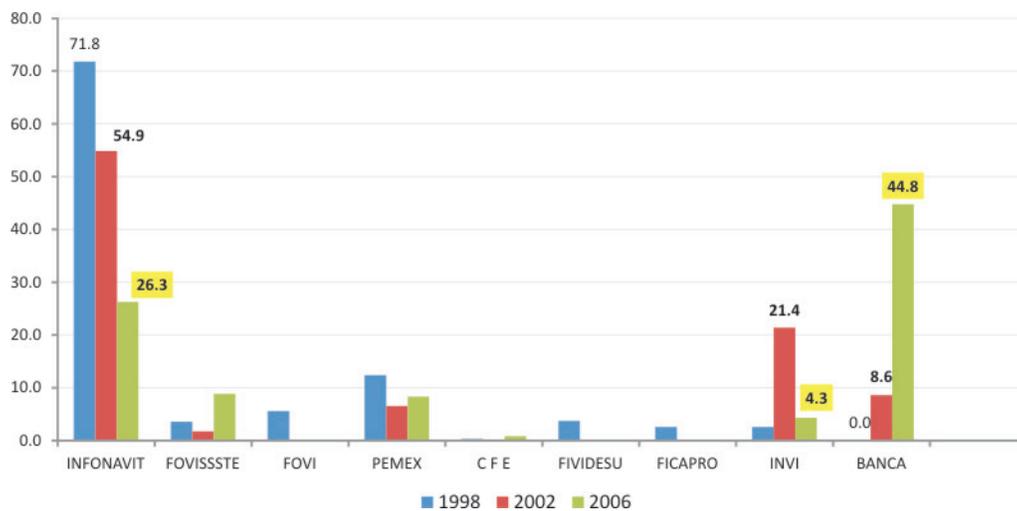
Distrito Federal: Distribución de Créditos de Vivienda por Institución 1998-2006



Fuente: Varios años. Dirección de Estadística, Evalúa, DF, con base en Conavi.

En el caso de la distribución de la inversión en vivienda por institución, el fenómeno es semejante al caso de los créditos, pues para 1998 la banca prácticamente tenía una nula participación, el sector público se llevaba la totalidad de la inversión ejercida en vivienda. Para 2002 casi alcanza 9% de la participación y, cuatro años después, la banca llegaría a representar casi la mitad de dicha inversión. Ello habla del terreno notable que ha perdido el sector público en la inyección de recursos para la inversión.

Distrito Federal: Distribución de la Inversión en Vivienda por Institución 1998-2006



Fuente: Varios años. Dirección de Estadística, Evalúa, DF, con base en Conavi.

De manera que mientras la participación del sector público en términos de inversión en vivienda y distribución de créditos disminuyó considerablemente, la banca aumentó significativamente lo que refleja el abandono del Estado de esta responsabilidad.

La *Ley de Vivienda del Distrito Federal* establece como una de las atribuciones del InviDF la responsabilidad de ejecutar los fondos habitacionales del gobierno de la ciudad (Art. 10). Asimismo indica el objetivo del GDF en el Artículo 1, con respecto a la producción de vivienda: La aplicación de recursos públicos para la vivienda en el DF tiene por objeto la promoción de la producción, ampliar la oferta habitacional y regular la relación entre el cumplimiento del derecho a la vivienda y los intereses de mercado.

Guardando las propias dimensiones sobre las atribuciones que le corresponden al DF, es necesario enfatizar que las capacidades del GDF son relativas frente a la regulación del mercado, ya que ello también es competencia del gobierno federal. Sin embargo, es necesario resaltar que las principales acciones en términos de cumplimiento de acceso y disfrute de vivienda quedan en manos del sector privado, el cual, en un contexto como la ciudad, no garantiza el derecho.

De acuerdo con apreciaciones de expertos en vivienda,¹⁴ el GDF ha privilegiado la producción mercantil de vivienda con respecto a la producción social. Un elemento que sustenta esta afirmación, es que mientras el InviDF señala al *Programa de Vivienda en Conjunto* como una de sus principales acciones, el *Programa de Autoproducción de Vivienda* que corresponde directamente a la producción social, aparece como una acción secundaria.¹⁵

Entre los desafíos que tiene el GDF es que se consideren todas las condiciones del mercado en sus diferentes modalidades y condiciones sociales, para que se busque como una de las principales opciones la autoproducción o producción social de vivienda, ya que sus programas, como lo hemos revisado, se han orientado a privilegiar la producción mercantil de vivienda, de tal manera que el desafío consiste en asumir un papel activo en la regulación de todas las fases de producción, para generar modelos de gestión que apuntalen la inclusión social y la solidaridad como ejes para dar respuesta, en términos de demanda, al rezago habitacional y al conjunto de contenidos que corresponden al cumplimiento del derecho a la vivienda.

II.4.3.1.2 Requisitos para el acceso a créditos en términos financieros

Como parte del objeto de la *Ley de Vivienda del Distrito Federal* está el establecimiento de los criterios de protección y promoción para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo del DF.¹⁶

“En el Artículo 3 se subraya que la obtención de la vivienda no debe ser obstaculizada por la condición económica del derechohabiente. Este tema es retomado y profundizado en el Artículo 14 sobre los principios y líneas generales de la Política de Vivienda del Distrito Federal, cuya fracción V prevé que se deberán: ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo”.¹⁷

Las opciones posibles para acceder a un crédito de vivienda son mediante dos vías: sector privado o público. En el caso de recurrir a la primera alternativa existen varias limitantes; los requisitos exigen ser sujeto de crédito y para ello se requiere de un empleo formal, referencias bancarias, prestaciones sociales y ganar más de cinco salarios mínimos para adquirir un producto terminado de aproximadamente 40 m² (o vivienda tradicional), con un tope de crédito de 250 mil pesos pero con un precio de venta de 430 mil pesos.¹⁸ Si se opta por la segunda opción,

¹⁴ Reunión con expertos en vivienda realizada en Evalúa, DF, estuvieron presentes integrantes de la Coalición Internacional-Hábitat, México, 2010.

¹⁵ El InviDF no reportó, por lo menos de 2007 a 2010, en sus informes de gestión, ningún presupuesto ejercido o acción que correspondiera al Programa de Autoproducción de Vivienda.

¹⁶ Entiende a la población vulnerable como la constituida por los adultos mayores y personas discapacitadas, jefas de hogar, madres solteras, población indígena, población con empleo temporal y/o informal de bajos recursos económicos.

¹⁷ Véase, Gutiérrez, Rodrigo (2010). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. p. 8. México: Evalúa, DF.

¹⁸ Cfr. (2007). *Evaluación externa al Programa de Vivienda en Conjunto*. México: Evalúa,DF-Casa y Ciudad.

es necesario recurrir al PVC, lo cual también significa cumplir con una serie de requisitos. El requisito en materia de ingresos que se debe cumplir es tener un ingreso hasta de cinco veces el salario mínimo en caso de ser solicitante individual, y el ingreso familiar máximo no deberá rebasar las ocho veces el salario mínimo, y es mediante dos formas como se puede hacer la incorporación al programa de manera individual y a través de organizaciones sociales.

A pesar que los requisitos en términos financieros hacen posible el acceso al programa de una población extensa y las condiciones para su pago no pondrían en peligro el ejercicio de otros derechos, es necesario tomar en cuenta que los grupos a los que va dirigido el programa no tienen ingresos constantes, por lo que los esquemas de financiamiento tendrían que ser diseñados en función de las posibilidades reales de pago en cuanto a tiempos y cantidades.

También es indispensable tomar en cuenta los gastos extras que realiza el beneficiario y que no son contabilizados como parte de sus aportaciones en el financiamiento otorgado por el Invi_DF como lo indica la evaluación externa al programa de vivienda en conjunto:

“Los beneficiarios de este programa llevan a cabo, de manera conjunta o individual, una serie de trámites-gestiones que les significan no sólo tiempo, también una erogación [...] Durante el proceso de obra también es necesario hacer aportaciones para excedentes de obra; la posibilidad de contar con un cajón de estacionamiento es otra suma. Si todos estos gastos se pudieran contabilizar; considerarlos parte del ahorro y; ser parte del diseño financiero del Instituto, que conjunta la relación ahorro-crédito-subsidio recuperación...”¹⁹

II.4.3.1.3 Cartera vencida

En 2009, dos de cada 10 personas que recibieron un financiamiento del InviDF dejaron de pagarlo.²⁰ Este problema es medular y aunque no se cuenta con datos específicos para la ciudad, el promedio nacional durante los últimos cuatro años demuestra que ha ido en aumento. También sería necesario profundizar en relación a la cartera del InviDF ya que el monto en 2009 ascendía a mil 800 millones y el grupo poblacional que principalmente se encuentra en ella son los que van de 1.6 a 4.7 salarios. Con respecto a la cartera en manos de la iniciativa privada en el DF es un vacío imprescindible a cubrir, pues conocerlo nos arrojaría información valiosa para saber cuál es la situación de las personas que adquirieron un crédito y sus condiciones de asequibilidad.²¹

De acuerdo con la *Ley de Vivienda del Distrito Federal*, la recuperación crediticia de los financiamientos otorgados por el InviDF estarán a cargo del Fideicomiso de Recuperación Crediticia (Fidere). Con respecto a la atención que se da a los ciudadanos que tienen un problema de cartera vencida con la banca el InviDF cuenta con el *Programa de Rescate de Cartera*, el cual consiste en adquirir créditos hipotecarios financiados por la banca u otra fuente crediticia, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla a condiciones de crédito InviDF, esto es considerado un avance en términos de diseño pero con limitaciones, puesto que el presupuesto asignado y las metas que se propone resultan insuficientes a pesar de que entre 2010 y 2011 pasó de 7 millones 113 mil 435 pesos a 38 millones 592 mil 288 pesos, quintuplicando su presupuesto. Las metas que pretende conseguir son mínimas a pesar del avance ya que se limitan a 112 y 608 créditos en 2010 y 2011, respectivamente.

Sin embargo,

¹⁹ Cfr.(2007). *Evaluación externa al Programa de Vivienda en Conjunto*. México: Evalúa,DF-Casa y Ciudad.

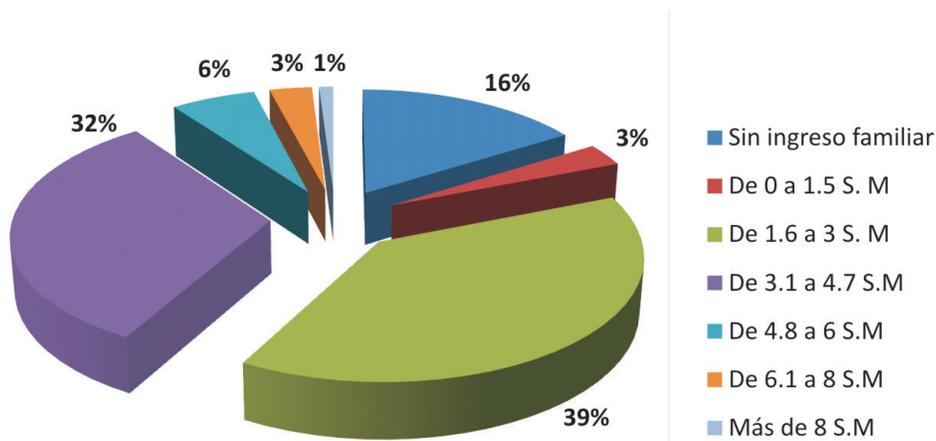
²⁰ Datos recuperados de la entrevista dada por el Director del Instituto de Vivienda del Distrito Federal al periódico *La Jornada*, consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/19/index.php?section=capital&article=040n2cap>, 26 de enero de 2011.

²¹ De acuerdo a un estudio realizado por BBVA sobre la situación inmobiliaria en México, 2010, la morosidad tuvo un aumento, y de ubicarse en 4.1% en 2007, aumentó a 5.8% en 2009; si bien con diferencias significativas entre intermediarios: en el periodo referido, la morosidad pasó en el caso de la banca, de 2.2% a 3.7 por ciento.

“paradójicamente a este esfuerzo de rescate de cartera vencida bancaria, el InviDF ha externado de manera recurrente la necesidad de captar más recursos para su ejercicio [...] Su estrategia ha sido disminuir la cartera vencida -cuyo monto está identificado pero no se da el número de deudores-, lo cual administrativamente es una tarea del Fidere”.²²

La evaluación al PVC recalca la necesidad de explorar las causas que generan la morosidad, ya que es un universo complejo del cual sería útil conocer los motivos de dicha “morosidad” para hacer eficiente la recuperación crediticia pero no en detrimento de la asequibilidad de los beneficiarios del financiamiento. Las posibles causas pueden variar aunque lo que podemos notar es que el porcentaje más alto de morosidad se concentra en los que tienen un ingreso que va de 1.6 a 4.7 salarios.

Distrito Federal: Morosidad por nivel de ingreso familiar en salarios mínimos al 2010



Fuente: Instituto de Vivienda del Distrito Federal como parte de los avances y resultados 2010.

Para ubicar las condiciones de asequibilidad en que están las personas que se encuentran en un problema de cartera vencida se hace relevante efectuar un análisis adecuado sobre la cartera vencida y sus motivos, por lo que es necesario: realizar un diagnóstico que profundice en los motivos por los cuales las personas incurren en la falta de pago y contar con información detallada de la cartera vencida en manos de la banca privada.

II.4.3.2 Seguridad jurídica de la tenencia

En relación a las limitaciones de la *Ley de Vivienda del Distrito Federal* es preocupante que no se haga referencia explícita a la seguridad de tenencia. Lo que resulta relevante dejar claro es que en la ley no se reconocen ni instrumentan otras formas de tenencia más allá de la propiedad y tampoco se prevé la posibilidad de otorgar subsidios o facilidades de pago para la regularización en la tenencia que es la condición previa para poder acceder al crédito, tanto para el mejoramiento como para construcción de vivienda en lote familiar, dirigido a personas que vivan en los asentamientos humanos irregulares consolidados, que no estén en zonas de riesgo o en área de conservación.²³

²² Véase, *Evaluación del Programa Vivienda en Conjunto*; Casa y Ciudad, Evalúa,DF, México, 2009.

²³ Citado en Gutiérrez, Rodrigo. p. 8.

II.4.3.2.1 Desalojos

Es preocupante la situación de los desalojos; en el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, se estima que en el DF hay en promedio tres por día, además recalca ciertas inquietudes sobre las implicaciones de las reformas realizadas en 2002 en el *Código Civil*, las cuales se orientan a la desprotección de los arrendatarios, ya que: a) no se precisa de una notificación para iniciar un juicio contra un arrendatario; b) no se necesita una notificación del fallo de desalojo; c) se ha reducido el plazo del juicio de desalojo de un año a tres meses; d) se puede aumentar el alquiler a discreción del propietario; e) el alquiler puede fijarse en moneda extranjera.²⁴

Otro de los desafíos en el tratamiento del problema es la falta de un sistema de información que concentre el número de desalojos realizados en la ciudad. En un rastreo realizado en búsqueda de información alternativa, se ubicó que se emitieron las siguientes recomendaciones e intervenciones por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a este respecto:²⁵

1. Recomendación 1/2011 por violaciones a los derechos de seguridad jurídica, información y participación ciudadana, además de afectaciones a los derechos a un medio ambiente sano, acceso al agua y a una vivienda adecuada.
2. Recomendación 1/2008 por omisión en el pago por la expropiación de tres predios.
3. Recomendación 12/2007 por expropiación, la CDHDF señala que se violaron derechos humanos a la seguridad jurídica, al debido proceso y a una vivienda adecuada.
4. Recomendación 14/2007 por vulnerar los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y la integridad personal de los ocupantes de predios, desalojados tras la emisión y ejecución de un Decreto Expropiatorio.
5. Recomendación 7/2006 por violentar los derechos a la propiedad privada y a la vivienda digna y segura.

La desprotección que tienen los habitantes de la Ciudad de México no sólo radica frente a los privados sino también frente al gobierno, las normas jurídicas dígase Código Civil o *Ley de Expropiación* facilitan esta situación. Actualmente la ciudad no cuenta con una ley específica para este rubro, o un protocolo de atención. La forma en que se operacionaliza el proceso de desalojos es por orden de un juez cuando es un juicio de tipo civil o de acuerdo con la *Ley de Expropiación*, -ley federal- la cual en el Artículo 21 indica su aplicación para el DF; el objeto de esta ley es establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones. El Artículo 20 Bis es el que otorga la facultad al Jefe de Gobierno del DF, para declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos que se tienda a alcanzar un fin bajo el *criterio de utilidad pública*.

Esta misma ley señala los procedimientos a seguir para dar cauce a la expropiación:

²⁴ Véase, Kothari, Miloon (2002). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*. p. 10. México: El dato lo toma de los estimados que realiza la ONG (Asamblea de Barrios “Romero Rubio”).

²⁵ Recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Disponible en: <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php/recomendaciones>> Se hizo la revisión de recomendaciones emitidas por la CDHDF en materia de vivienda a partir de 1994 hasta 2011.

“Una vez decretada la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación inmediata del bien. La interposición de cualquier medio de defensa, no suspenderá la ocupación o ejecución inmediata señalada en el párrafo anterior”.²⁶

De esta manera tenemos varios puntos que condicionan la posibilidad de los ciudadanos de proteger su derecho a la vivienda: los desalojos dependen básicamente de los criterios de un juez o de los interpuestos por el Jefe de Gobierno a través de la Consejería Jurídica y en el caso de las expropiaciones, una vez decretadas no se suspenderá la ocupación o ejecución inmediata.

“En relación con los desalojos forzados, definidos en la OG. N. 7 del PIDESC como una violación al derecho, se establece que es indispensable se adopte una legislación contra los desalojos forzados que debería incluir medidas entre las que destacamos brindar seguridad jurídica y regulación estricta sobre las condiciones en las que se dan los desalojos”.²⁷

Normativamente le corresponde al InviDF buscar alternativas de financiamiento y de nuevos instrumentos que permitan atender la demanda de vivienda, sin embargo, reforzando la situación de desprotección de las personas el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) indica que después del proceso de desalojo, hay retraso del InviDF y la Seduvi con respecto a las reparaciones de daños a las personas afectadas por expropiaciones.²⁸

II.4.3.2.2 Complejidad en los procesos de escrituración

De acuerdo con la *Tercera Encuesta sobre Servicios Notariales en el Distrito Federal 2010*, los resultados vertidos sobre las causales de que la población no tenga escrituras, arroja que 18% considera que es muy caro, 15% considera que es difícil, 10% señala que hay un conflicto, y 1% no lo hace por falta de dinero. Además, otra variable de estos resultados es que 21% considera que no hace falta y 7% no sabe cómo hacerlo.²⁹ Costosos, complejos e innecesarios serían las definiciones que describen la percepción sobre el proceso de escrituración, el cual se agudiza cuando los predios se encuentran en indefinición de su situación jurídica.

Por otra parte, de acuerdo con el *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, le corresponde a la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), promover y apoyar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el DF. El InviDF también realiza el trámite como parte de las acciones dentro del PVC, sin embargo, en ambas instancias la escrituración implica un costo.

Entre las acciones que se han llevado a cabo para dar respuesta al proceso de escrituración, se encuentran las realizadas a través del *Programa General de Regularización Territorial* ejecutado por la DGRT el propósito de éste es regularizar los inmuebles de origen privado en zona urbana y propiedad del GDF. Un rasgo esencial de este tipo de acciones es la focalización con la que se da el programa, puesto que está dirigido a los residentes de colonias

²⁶ El decreto en el que se ordene la ocupación temporal o la limitación de dominio no admitirá recurso administrativo alguno y sólo podrá impugnarse a través del juicio de amparo.

²⁷ Véase, Gutiérrez, Rodrigo (2010). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. p.11. México: Evalúa,DF.

²⁸ Véase, Casa y Ciudad, A.C (2008 julio-septiembre). *Memoria del Seminario “La situación del Derecho a una vivienda adecuada: una mirada desde el diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal”*, Anexo 2 Matriz documento borrador del *Derecho a Una Vivienda Adecuada*. México: Casa y Ciudad.

²⁹ Colegio de Notarios del Distrito Federal, GEA e Investigaciones Sociales Aplicadas, S.C. (2010). *Tercera Encuesta Sobre Servicios Notariales en el Distrito Federal 2010*. p.5. Disponible en: < <http://www.colegiodenotarios.org.mx/doctos/3aEncuestaServiciosNotariasDF.pdf>>

populares y se indica que se asesorará para realizar el trámite a la población que por sus características socioeconómicas no son susceptibles de ser considerados por el programa, sin embargo, queda incierto cuál será el proceso y tratamiento que se dará a aquellos que no pueden acceder al programa. Otra de las medidas que implementa esta misma instancia, son las jornadas notariales -las cuales tienen un costo- y también provee de incentivos fiscales.³⁰ Por último, y para prevenir la inseguridad jurídica que generan aquellos bienes que quedan intestados, se promueve la realización de testamentos a través de las jornadas notariales.

Sin embargo y a pesar de esta serie de medidas queda pendiente lo que sucede con la seguridad jurídica para las personas que viven en viviendas de emergencia, en asentamientos informales u ocupan tierra y propiedad que no cumple con los requisitos para convertirse en beneficiarios de una escritura.

II.4.3.3 Ubicación

II.4.3.3.1 Asentamientos irregulares

Como lo indica la propia Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), el ordenamiento, control y tratamiento de los asentamientos humanos irregulares ha sido un factor prioritario en la planeación de la ciudad, pero en las últimas décadas las diversas medidas tomadas para frenar el crecimiento urbano en el suelo de conservación, no son suficientes y se han visto rebasadas por el proceso de ocupación irregular y los agentes que intervienen en el mismo.³¹

En un estudio elaborado por esta institución, se señala como principal causa de los asentamientos humanos la carencia de suelo para uso habitacional, también lo es la especulación del suelo y la baja rentabilidad de las tierras agrícolas, y precisa que el problema es serio y, aunque en los últimos años se mantiene su auge de una manera estable, ello encierra a su vez otros problemas subsecuentes que alteran el proceso urbano. En general, los asentamientos surgidos en tierras de suelo de conservación, han sido mayoritariamente fraccionamientos clandestinos, en comparación con las colonias de paracaidistas.

Son preocupantes las proyecciones que realiza la PAOT:

“Si la tendencia sigue con la misma tasa de crecimiento en las nueve delegaciones que comparten el suelo de conservación, para el año 2030 se tendrá una población de 5 millones 831 mil 350 habitantes para estas demarcaciones, y para el Distrito Federal se tiene una proyección de 8 millones 575 mil 89 personas”. (PAOT, p. 3)

A nivel federal localizamos que la *Ley General de Asentamientos Humanos* es el instrumento normativo que tiene como uno de sus objetos, establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. El elemento ordenador para la regulación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano son los diferentes programas de desarrollo urbano.

Las leyes locales que regulan dicha situación son la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* y la *Ley de la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial*; no hay una ley local específica para la regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos. El objeto de la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* es establecer

³⁰ Los incentivos que se aplican, son al impuesto sobre la adquisición de inmuebles, derechos del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, derechos por la expedición de informes respecto al registro o depósito de testamentos o de designaciones de tutor cautelar, derechos por la expedición de certificados de zonificación para uso específico, para usos de suelo permitido, y de acreditación de uso de suelo por derechos adquiridos; derechos por la expedición de constancias de adeudos.

³¹ Cfr. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*. México.2010. p. 1.

las bases de la política urbana del DF, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana. Por su parte la PAOT tiene entre sus atribuciones recibir y atender las denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones en materia del ordenamiento territorial.

El DF se rige en la administración del suelo por los programas delegacionales de desarrollo urbano 1997, 2005 y 2008, en donde se realizaron las clasificaciones de zonificación normativa para establecer normas de ordenación de acuerdo a tres grandes rubros: “suelo urbano”, “suelo de conservación” y “comunidades y poblados rurales”.

En las últimas dos décadas se ha llevado a cabo la regularización de asentamientos a través de programas parciales de desarrollo urbano, que establecen la normatividad que regula los usos del suelo, la intensidad de la construcciones, y demás restricciones aplicables en ciertas zonas de la ciudad. A la fecha, en todo el DF existen 61 programas parciales, de los cuales 26 se encuentran en el suelo de conservación, mismos que permitieron en algunos casos la regularización del uso del suelo de algunos de esos asentamientos.

Sin embargo, hasta el año 2000, se tenían registrados 708 asentamientos humanos,³² de los cuales 180 eran regulares y 528 irregulares con una población de 59,302 personas. Para el 2007 habían aumentado en más de 100% los asentamientos irregulares (véase Tabla 39); y las denuncias recibidas en la PAOT del 2003 al 2009, en esta materia, eran tan sólo de 118, los motivos principales de éstas corresponden a suelo de conservación y barrancas. (PAOT, p. 20)³³

Distrito Federal: Asentamientos irregulares en el Distrito Federal, 2007

Asentamientos Irregulares			
Delegación	Número	Sup/ha	Población
Gustavo A. Madero	24	23.1	5,813
Cuajimalpa	70	550.7	18,985
Álvaro Obregón	27	72.8	5,065
Magdalena Contreras	13	167.37	16,770
Tlalpan	276	1,408.86	51,653
Xochimilco	451	1,037.91	71,182
Tláhuac	80	261.82	22,365
Milpa Alta	117	36.14	22,474
Iztapalapa	49	103.03	22,209
Total	1,107	3,661.73	23,6516

Fuente: Seduvi.³⁴

“La introducción de servicios en el suelo de conservación ha sido un detonante para la proliferación, crecimiento y consolidación de Asentamientos Humanos Irregulares, generalmente en los límites con el suelo urbano, los Poblados Rurales y los asentamientos regularizados a través de Programas Parciales. El suministro de luz eléctrica, que es el primer servicio que se introduce generalmente, por la topografía del territorio genera especulación de predios y expectativas de consolidación en los asentados ilegalmente. Solo el 30% de los 835 asentamientos identificados en suelo de conservación cuenta con los cuatro servicios básicos de infraestructura (agua potable, energía eléctrica,

³² Información vertida en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta oficial*, N° 103 Bis, diciembre 2003.

³³ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, EOT-08-2010 (2010 octubre 13). *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*. p. 20 .

³⁴ Citado en propuesta con punto de acuerdo por el que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se pronuncia en torno al crecimiento de asentamientos humanos irregulares en la delegación Xochimilco.

alumbrado público y drenaje). El 50% solamente cuenta con energía eléctrica y alumbrado público, obteniendo el agua potable por tandeo, y el 20% carece totalmente de algún tipo de servicio, salvo los que consiguen en forma clandestina". (PAOT, 2010: p. 32)

La carencia de servicios, el suministro de los mismos en forma especulativa, así como la falta de aplicación de acciones de control en los asentamientos humanos irregulares, por parte de las autoridades, generan el crecimiento desordenado hacia zonas boscosas, barrancas y de alto riesgo.

El carácter multidimensional de los asentamientos humanos irregulares requiere de un tratamiento de las mismas características, puesto que, como se ha señalado ya, hay una tendencia al aumento de ellos. Esta situación lleva a que los especialistas aseveren que es fundamental analizar la pertinencia de realizar el proceso de regularización de estos asentamientos, y, por tanto la búsqueda de alternativas para hacer las reubicaciones, lo cual implica que cada asentamiento tenga un tratamiento que podrá ejecutarse de forma total o parcial, siempre analizado en conjunto con el entorno de la región. Además, se hace necesario que esto vaya acompañado de cambios estructurales y de políticas públicas que se articulen en torno a la planeación territorial, planeación del desarrollo, y del desarrollo urbano.

II.4.3.3.2 Movilidad

Uno de los mayores problemas que enfrenta la Ciudad de México es la movilidad; Iracheta subraya lo siguiente:

“el modelo actual de movilidad en las ciudades mexicanas se caracteriza por la ineficiencia funcional y por el uso irracional de los recursos económicos, energéticos, naturales, y del espacio urbano. A ello se suma una falta de integración de las políticas del transporte con las de planeación del desarrollo y del desarrollo urbano” (Iracheta, 2006: p. 6).

Esto se revalida en la Ciudad de México, a través de las indagaciones del equipo de investigadores que realizó la *Evaluación de la Política de Transporte* al afirmar:

“En la Ciudad de México la concentración de actividades económicas, de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en las zonas y corredores centrales de la ciudad, así como la existencia de grandes zonas de vivienda de tipo social y popular ubicadas en las delegaciones periféricas y en municipios del Estado de México desprovistas de los servicios urbanos educativos, de comercio, de salud, etcétera, y lejanas a las fuentes de empleo, han ocasionado el incremento de los desplazamientos diarios de los habitantes de la Ciudad”.³⁵

La movilidad se ha vuelto un tema medular porque hay una limitación seria que repercute en la realización del cumplimiento, no sólo del derecho a la vivienda, sino también a otros derechos, puesto que las personas tienen que recorrer distancias largas y en condiciones inadecuadas para ir al trabajo, escuela, hospitales, centros de esparcimiento, económicos, diversión o cultura. El Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012 (PITV) indica las siguientes cifras con respecto a los cambios en los patrones de movilidad:

1) Viajes Totales. En 1994, el número total de viajes fue de 20.5 millones, los relacionados al DF, fueron 15.7 millones. De esos, 12 millones eran realizados por residentes del DF. Para 2007, el número de viajes metropolitanos ascendió a 21.9 millones, pero los relacionados al DF, disminuyeron a 14.99 millones, al igual que los realizados por residentes del DF, cuyo número fue de poco más de 11 millones de viajes diarios.

³⁵ Véase, *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*. Evalúa,DF-PUEC-UNAM, México, 2010.

2) Duración de los viajes. Los viajes metropolitanos son de gran longitud en general. El tiempo invertido en desplazarse de un lugar a otro depende del tipo de transporte: entre más diverso es, resulta mayor la duración del viaje. En el caso del transporte mixto (público y privado), el tiempo promedio es una hora 21 minutos en promedio por viaje, le siguen los realizados dentro del DF, con promedio de una hora 12 minutos. Entre 1994 y 2007, el tiempo promedio de traslado de un viaje aumentó de 46.9 minutos a 53.2 minutos. Si se analizan los tiempos de traslado por propósito de viaje, encontramos que los más largos son aquellos que están relacionados al trabajo y el regreso a casa.

3) Costo de los traslados e ingreso de la población. El mayor número de viajes se realizan en los hogares que tienen entre cinco y 10 salarios mínimos. La movilidad se presenta en relación directa con los ingresos, pues el promedio de viajes más alto por hogar se da en aquellos con ingreso de más de 30 salarios mínimos, con 7.1 viajes por hogar. El costo de viaje en transporte público está en función de la distancia de los recorridos y de la diferencia de tarifas entre el DF y el Estado de México, es así que las personas que se desplazan de algún municipio conurbado hacia el DF gastan en promedio 10.81 pesos.

En materia de movilidad, en el caso de la Ciudad de México, está ligado al tema del transporte,³⁶ y es a la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (Setravi-DF) a quién le corresponde principalmente dirigir tales acciones. Uno de los ejes orientadores de la *Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal*, es regular y controlar el uso de la vialidad, la infraestructura, los servicios y los elementos inherentes o incorporados a la misma, para garantizar su adecuada utilización y la seguridad de los peatones, ciclistas, conductores y usuarios (Art. 1).³⁷

El PITV, 2007-2012, del DF, es considerado el documento rector para la planeación de la movilidad y su infraestructura; intenta adaptar los ejes estratégicos del PGDDF, cumpliendo así con lo estipulado en la *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal* y en el propio PGDDF.

En la evaluación de transporte realizada por el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, (PUEC), se reconoce que actualmente el panorama tiende a mejorar, no sólo porque la política gubernamental busca un mejor equilibrio entre transporte público y privado, sino también porque se está promoviendo con diferentes programas el crecimiento del transporte colectivo de gran capacidad sobre el individual.

Entre los esfuerzos institucionales que se llevan a cabo por el GDF se identifican dos programas: el *Metrobus* y el Programa de Corredores sobre Reforma y Periférico y Cero Emisiones sobre el Eje Central. Estos dos programas, y el de sustitución de unidades del transporte concesionado por nuevas, junto con los programas intersectoriales como el Plan Verde son un inicio para mejorar las condiciones ambientales, sin embargo están muy lejos de resolver el problema del tránsito y la falta de un sistema de transporte de calidad y asequible a la población.

Un elemento sustancial de la evaluación a recuperar, y que trastoca sustancialmente el derecho a la vivienda, lo localizamos en la siguiente afirmación:

“Los movimientos metropolitanos son cada vez más frecuentes a partir de la equivocada política urbana y crediticia de ubicar grandes conjuntos habitacionales en zonas muy alejadas de la ciudad, en los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En este aspecto, la falta de coordinación entre entidades federativas, municipios y delegaciones para una adecuada planeación del desarrollo urbano y el transporte es más que evidente”.³⁸

³⁶ Aun cuando se hace esta acotación de que el tema está estrechamente relacionado con el del transporte, es indispensable apuntar que la *Ley de Vivienda del Distrito Federal*, por lo que respecta al tema de la ubicación o lugar adecuado, no utiliza este concepto.

³⁷ Para ello, la aplicación de la ley le compete al Jefe de Gobierno a través de Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Obras y Servicios, titulares de las delegaciones en lo que compete a su demarcación, y demás autoridades que tengan funciones relacionadas con la vialidad y/o el transporte de pasajeros y de carga en el Distrito Federal.

³⁸ Los viajes metropolitanos (entre el Distrito Federal y el Estado de México), representan más de 4.2 millones de traslados por día. Se estima que, para el 2020, esta cifra será cercana a los 5.6 millones de viajes y representará cerca de 20% de los viajes en la zona

“Desde el punto de vista económico el desafío es que las políticas tarifarias y de subsidios sean sostenibles y que la reducción de los tiempos de traslado provoquen un beneficio directo a la población [...] Finalmente, en la Evaluación citada, se recomienda fortalecer la coordinación intersecretarial en el gobierno del DF y a las instituciones de coordinación con los estados aledaños y estudiar la creación de un Instituto del Transporte Metropolitano”.³⁹

II.4.3.4 Accesibilidad

II.4.3.4.1 Requisitos para el acceso en términos de características socio-culturales

“En la definición de vivienda digna y decorosa plasmada en la LVDF no aparece el concepto de accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación) aunque al afirmarse que la vivienda debe ser accesible a todos, sin que la condición social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas puedan constituir obstáculos a la satisfacción del derecho, se está haciendo referencia a la no discriminación. La ley hace una precisión cuando establece que entre los criterios y principios de la política de vivienda se contempla ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas que serán sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo”.⁴⁰

El Programa de Vivienda en Conjunto (PVC) es la acción sustantiva para acceder a una vivienda. En los lineamientos y mecanismos de operación se establece que serán sujetos prioritarios de crédito las personas que estén en los siguientes supuestos: madres o padres solteros con dependientes económicos, jefas de familia con dependientes económicos, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad y habitantes de vivienda en alto riesgo. Uno de los mayores aciertos es colocar el énfasis en este tipo de población, sin embargo, no queda resuelta la tensión entre focalización y universalización.⁴¹

Aunado a ello, la *Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto (EPVC)*⁴², recoge elementos sustanciales a tomarse en cuenta, para hacer de los requisitos un punto coherente con respecto a lo establecido por los propósitos de la política social del DF:

“Se tiene identificada la necesidad de atender a la población de escasos recursos, población vulnerable y población que vive en situación de riesgo, en congruencia con lo establecido en la Ley de Vivienda del Distrito Federal, que constituyen elementos enunciativos por lo que no se identifican el origen o factores determinantes del problema a atender. Tampoco se establece la magnitud del problema ni los compromisos a cumplir en relación a esto, toda vez que se fijan metas en términos de créditos otorgados, de vivienda terminada en condiciones óptimas de entrega y de familias que viven en situación de alto riesgo, y no en indicadores que permitan evaluar el avance en la atención a la población objetivo como lo sería por ejemplo: número de beneficiarios con un ingreso menor a 4.7 vs., número de beneficiarios indígenas, número de beneficiarios adultos mayores o de familias que los tengan en su seno, número de mujeres jefas de familia, número de beneficiarios con discapacidad o con algún miembro del hogar con alguna discapacidad” (Evaluación-PVC, 2009: p. 42).

Igualmente, es necesario contar con instrumentos que den cuenta de la coherencia entre las necesidades y los desafíos demográficos, sociales y culturales que se presentan, tan sólo por ejemplificar, es notorio cómo los hogares

metropolitana del valle de México, 28.3 millones. (Dr. Miguel Ángel Mendoza, Facultad de Economía, UNAM). Citado en la Evaluación del PUEC-UNAM. 2010.

³⁹ Cfr., *Los desafíos son parte de las propuestas y recomendaciones*, vertidas en la evaluación externa realizada por el PUEC-UNAM, en colaboración con Evalúa, DF

⁴⁰ Véase, Gutiérrez, Rodrigo (2010). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*. p. 8. México: Evalúa,DF.

⁴¹ Lineamientos y mecanismos de operación de los programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2011. Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de febrero de 2011.

⁴² *Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto*, Casa y Ciudad, A. C, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal-EvalúaDF- 2009.

con jefatura femenina han ido en aumento, lo cual hace necesario enfatizar la atención a este grupo, por cuestiones demográficas pero también por la congruencia que supondría cumplir con la perspectiva de equidad que aparece como una de las orientaciones de la política social del DF. De acuerdo con el Censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI 2010, la Ciudad de México tiene el primer lugar a nivel nacional de hogares con jefatura femenina, el porcentaje es de 31.4%. Otro de los grupos con problemas para acceder son los jóvenes e inclusive los adultos mayores, puesto que estos últimos dependen de la existencia de la figura del deudor solidario.⁴³

“Resulta importante indicar que la ley no hace ninguna referencia explícita a la situación de la población callejera que con mucha frecuencia es discriminada, desalojada violentamente de la calle [...] y no contemplada en las políticas públicas en materia de vivienda”.⁴⁴

De acuerdo con el último Censo de población que vive en situación de calle, 2010-2011, hay 3,282 personas que viven en las calles. Al igual, lo que hace falta en la letra de la ley, es un mejor desarrollo de los aspectos de la accesibilidad que tienen que ver con dar prioridad a grupos vulnerables por su condición de salud: enfermos terminales, mentales y crónicos, y personas con VIH. De la misma manera no hace referencia a la población migrante, refugiadas o solicitantes de asilo que sufren discriminación en el momento de querer ser parte de los programas de acceso a la vivienda al no contar con la documentación requerida y que no cuenta con albergues.⁴⁵

II.4.3.5 Disponibilidad de servicios e infraestructura

II.4.3.5.1 Infraestructura y servicios

El Artículo 115 de la *Ley de Vivienda del Distrito Federal*, establece lo siguiente, corresponde a los órganos centrales de la administración pública del DF, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto.

Distrito Federal: Disponibilidad de servicios

Delegación	No disponen de drenaje			No disponen de excusado			No disponen de energía eléctrica		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Distrito Federal	96,685	28,606	9,731	140,507	31,142	31,601	13,316	3,740	3,549
Álvaro Obregón	4,542	883	333	11,969	2,466	2,491	1,309	204	235
Azcapotzalco	1,282	605	219	10,888	1,633	1,579	229	81	133
Benito Juárez	535	330	89	2,279	443	1,052	138	56	179
Coyoacán	7,062	964	291	8,258	2,000	2,372	365	121	241

⁴³ La figura del deudor solidario corresponde a la persona física que cuenta con los recursos económicos suficientes para absorber solidariamente con el acreditado las obligaciones de pago del crédito.

⁴⁴ Véase, Rodrigo Gutiérrez, *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos*, Evalúa, DF, México, 2010. *Ibíd.* p. 9.

⁴⁵ *Idem.*

Cuajimalpa de Morelos	2,526	2783	256	3,659	680	611	356	81	99
Cuauhtémoc	1,376	711	382	5,689	1,651	2,504	335	190	203
Gustavo A. Madero	5,566	1,919	1,402	21,642	5,275	6,077	1,069	360	350
Iztacalco	1,041	395	100	8,467	1,640	1,070	287	116	105
Iztapalapa	30,022	4,478	1,174	25,418	5,923	5,855	3,951	767	660
La Magdalena Contreras	2,230	1,624	934	4,630	1,183	900	444	175	92
Miguel Hidalgo	1,113	420	114	8,470	1,267	1,112	205	80	147
Milpa Alta	4,406	3,003	804	2,684	733	628	701	170	120
Tláhuac	8,840	1,787	563	3,977	903	761	817	174	118
Tlalpan	15,328	3,705	791	8,588	2,124	1,872	1,354	572	408
Venustiano Carranza	913	555	264	8,715	1,889	1,802	250	103	136
Xochimilco	9,903	6,444	2,015	5,174	1,332	915	1,506	490	323

Fuente: Dirección de Estadística, Evalúa, DF, con base en: INEGI, 1990, 2000 y 2005.

En términos porcentuales, la disponibilidad de los servicios coloca al DF como una de las entidades con las mejores condiciones, pero recordemos que es de las más pobladas del país, de ahí que en términos absolutos existen deficiencias en este sentido, sin embargo, lo que hace más grave la situación de los servicios es la calidad, eficiencia y eficacia con que se proporcionan a las personas, un servicio que ejemplifica tal situación es el agua:

“...aun cuando el 97% de la superficie urbanizada del Distrito Federal cuenta con redes de distribución de agua potable, existen graves deficiencias en el abasto, especialmente de las delegaciones periféricas. Ejemplo de ello, es la situación de tandeo en que se encuentran diversas colonias del oriente y norte, así como diversos poblados rurales del sur de la ciudad”.⁴⁶

Sin embargo los problemas no sólo residen en la cobertura sino también en la calidad, asequibilidad, y accesibilidad física del agua. Con respecto al acceso al agua potable, una de las conclusiones de la Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal realizada por el *Programa Universitario de Estudios de la Ciudad*, de la UNAM, es la siguiente:

“La política actual de acceso al agua muestra importantes iniciativas que permitirán construir un modelo de gestión diferente, sustentable y con una perspectiva integral de manejo del agua. Sin embargo, los avances innegables en la construcción de un nuevo modelo de manejo del agua en el DF aún carecen de un componente esencial: un eje social de acceso equitativo al agua, exigible y fundamentado en el derecho humano al agua...”⁴⁷

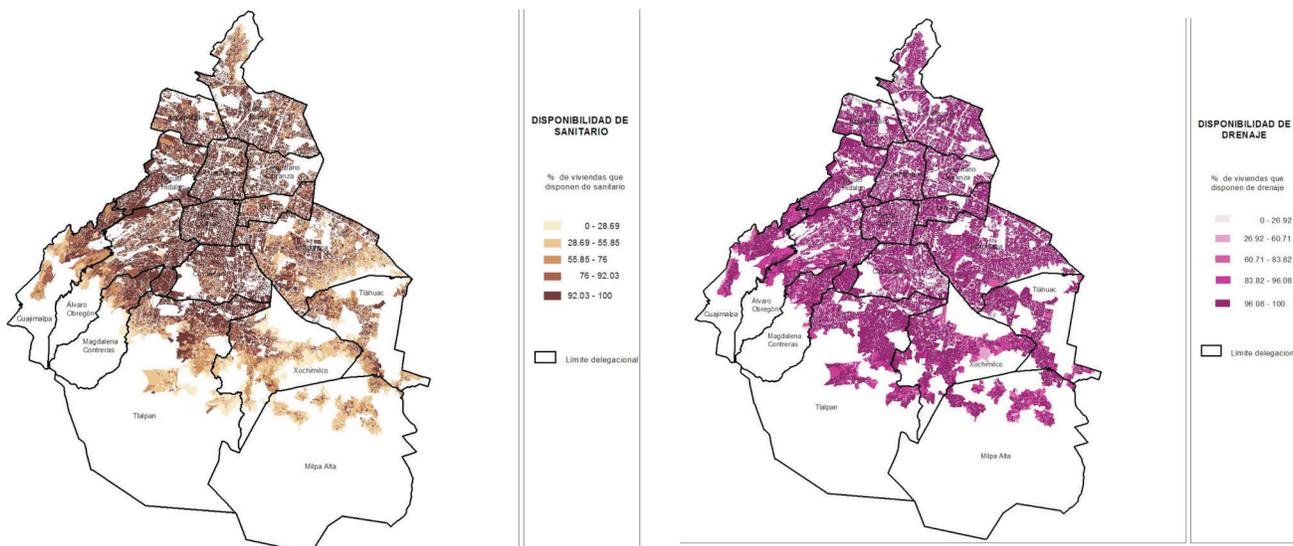
⁴⁶ En la evaluación externa sobre la política de acceso al agua potable, se afirma lo siguiente: “...se puede afirmar que aún existe un rezago importante en la dotación de agua a la población del DF Bajo una visión conservadora, encontramos que 255 mil 326 ocupantes de viviendas en el Distrito Federal no disponían de agua entubada dentro de la vivienda, en 2005. De éstos, aproximadamente 52 mil personas reciben agua por acarreo, es decir, que reciben agua por medio de una llave pública, hidrante o, incluso, de otra vivienda. Asimismo, más de 125 mil son suministrados a través de pipas, pozos, entre otros. Sin embargo, además de estas personas, hay que agregar a los 999 mil 820 habitantes que disponen de agua pero fuera de la vivienda (en el terreno), teniendo que en realidad son 1 millón 255 mil 326 personas quienes no tienen una disponibilidad de agua inmediata dentro de su vivienda”.

⁴⁷ Véase, Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal. Síntesis ejecutiva, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM-Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal EvalúaDF, p.23. Disponible en: <http://www.evalua.df.gov.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/sint_eje.pdf>

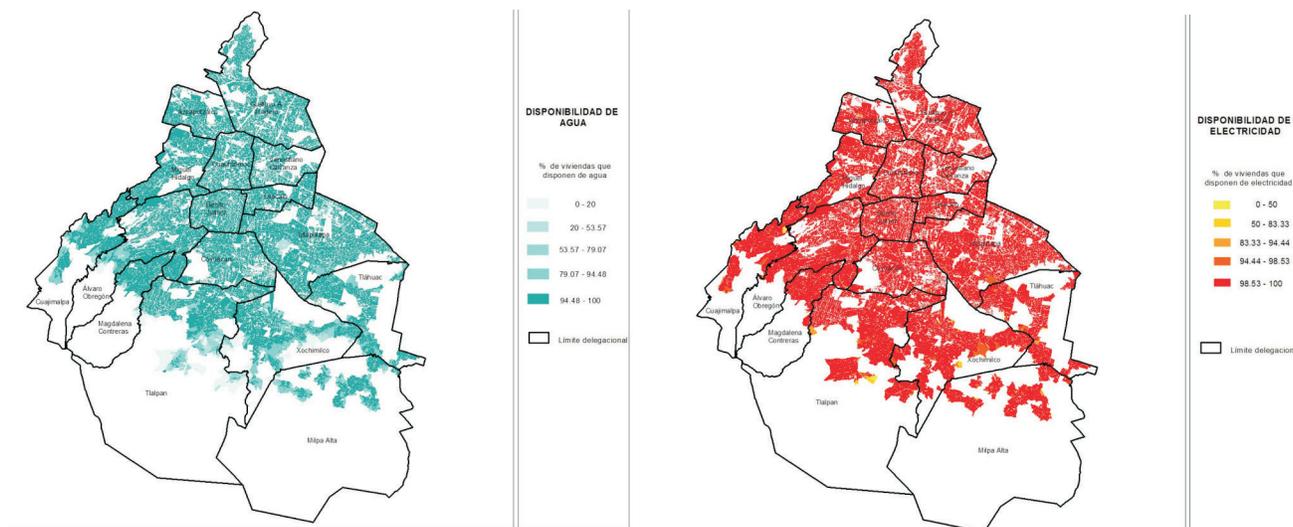
La situación de la disponibilidad se acentúa cuando gira en torno a grupos vulnerables; por ejemplo: los *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002*, señalan todavía una mayor situación de inequidad social en relación a una vivienda digna, 73% no tiene agua entubada, 52.6% no cuentan con drenaje y, 11.2% viven sin energía eléctrica.⁴⁸

En la ciudad, la segmentación es una característica, ya que el problema de acceso a servicios se agudiza en las zonas periféricas y en determinados puntos de la ciudad, de manera tal que, existe una diferenciación en la forma en cómo se ejerce el derecho a la vivienda. Las delegaciones que tienen problemas de disponibilidad a los servicios de drenaje, agua, electricidad y sanitarios son: Milpa Alta, Xochimilco, Iztapalapa y Tláhuac. Las delegaciones que cuentan con los mejores porcentajes de cobertura son Benito Juárez y Miguel Hidalgo. Cabe destacar que dentro de las mismas delegaciones existen también desigualdades. (Ver mapas)

Disponibilidad de sanitario / drenaje



Disponibilidad de agua / electricidad



Fuente: Evalúa, DF 2010. Índice de Desarrollo Social.

⁴⁸ Cfr. Citado en el Programa de Desarrollo General del Distrito Federal 2007-2012.

II.4.3.5.2 Construcción, deterioro y apropiación de espacios públicos

En el DF funciona la “Autoridad del Espacio Público”, órgano desconcentrado adscrito a la Seduvi, creada en 2008, su objeto es atender la gestión integral del espacio público de la Ciudad de México; entendiéndose por espacio público las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques urbanos, parques públicos, y demás de naturaleza análoga.⁴⁹

Las atribuciones de la “Autoridad del Espacio Público”, como establece el acuerdo por el que fue creada, son de coadyuvante con otras instancias, puesto que en el manejo de los espacios públicos también participan otras instancias, la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF), quien de acuerdo a su último informe (2010), para el territorio y la población de la Ciudad de México, se estiman unas 7 mil 49 hectáreas de espacios públicos; de los cuales 67% son áreas verdes y 33%, plazas y otros espacios. En su cuarto informe de trabajo, la SMADF, menciona: Es claro que la ciudad tiene un problema de distribución y déficit del espacio público; por ejemplo el porcentaje de área verde por habitante ha permanecido prácticamente sin variación durante los últimos 70 años.

Como parte de las atribuciones que le corresponden a la SMADF es el rescate de la habitabilidad de sus espacios y áreas verdes públicas. La estrategia impulsada desde esta dependencia está ordenada por una serie de proyectos de los espacios bajo el marco del programa de mejoramiento y apropiación de espacios públicos. Otra de las acciones principales, coordinada bajo la misma secretaría, es el *Plan Verde* –estrategia interinstitucional– la cual es un instrumento de mediano plazo, (2007 a 2022).⁵⁰

Otro de los esfuerzos institucionales que es importante recalcar es la implementación del PCMB, el cual persigue, entre otros aspectos, el involucramiento de la ciudadanía en el diseño, ejecución y evaluación en el ámbito del mejoramiento urbano, en la construcción de infraestructura social, y en la recuperación de espacios públicos.

Desde 2007 opera como programa público, el PCMB es un ejemplo de articulación entre sociedad y gobierno, y de cómo se pueden impulsar acciones de desarrollo para su diseño ejecución y evaluación. De 2007 a 2010, la cantidad de proyectos recibidos ha sido de 1,707 proyectos, de los cuales se aprobaron 541 con un presupuesto de 494 millones 177 mil 700 pesos. Aunque la demanda de proyectos que solicitan financiamiento se ha elevado constantemente, para el 2010 los recursos fueron a la baja. Paralelamente también se ha dado un proceso de aprobar una mayor cantidad de proyectos pero con menores presupuestos.

Proyectos recibidos, aprobados, y recursos ejercidos por el PCMB, 2007-2010

Año	Recibidos	Aprobados	Recursos aprobados (miles de pesos)
2007	139	49	\$78,587.0
2008	267	102	\$ 131,450.0
2009	549	191	\$ 189,140.7
2010	752	199	\$ 95,000.0
		Total	\$ 494,177.7

Fuente: IV Informe de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

⁴⁹ La Autoridad del Espacio Público es creada por acuerdo el 26 de septiembre de 2008, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

⁵⁰ Plan verde de la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.om.df.gob.mx/programas/plan_verde/plan_verde_vlarga.pdf>

El programa consiste en financiar proyectos de mejoramiento barrial propuestos por un grupo de personas residentes de una colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Estos planes deben ser avalados por la comunidad en una asamblea y una vez aprobados en cada comunidad se conforma un comité de administración al que se le otorgan, directamente, los recursos para la ejecución de la obra pública, y dos comités más, el de supervisión y de desarrollo comunitario, que son los responsables de darle seguimiento a los procesos.

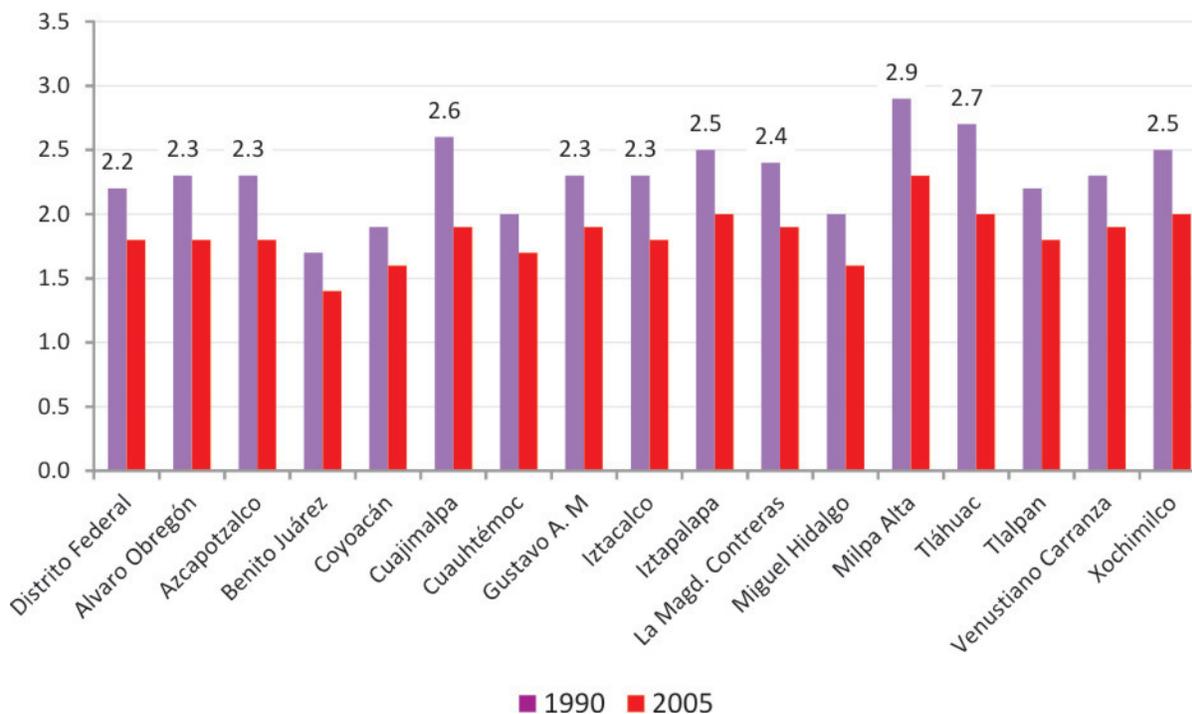
Como parte de los desafíos, es necesario crear una política integral de espacios públicos, lo cual significa no sólo el impulso de una serie de proyectos ordenadores y renovadores de ciertos lugares de la ciudad; la construcción, mantenimiento y apropiación del espacio público demanda que se dé en toda la ciudad, lo cual incluye que la ciudadanía participe en uso, habilitación, construcción y mantenimiento de los espacios de la ciudad. Un caso emblemático es el PCMB, en el cual, a través de la corresponsabilidad, se gestionan los asuntos públicos.

II.4.3.6 Habitabilidad

II.4.3.6.1 Tamaño y habitabilidad de las viviendas

En la Ciudad de México, el hacinamiento presentó un decremento sustancial entre 1990 y 2005. El Censo de 1990 arrojó que las delegaciones con mayor hacinamiento eran Cuajimalpa (2.6), Iztapalapa (2.5), Milpa Alta (2.9), Tláhuac (2.7) y Xochimilco (2.5). Para el año 2005, Iztapalapa (2.0), Milpa Alta (2.3), Tláhuac (2.0), y Xochimilco (2.0), fueron las delegaciones con mayor promedio de ocupantes por dormitorio. El promedio de habitantes en dormitorios en el DF pasó de 2.2 en 1990 a 1.8 personas en 2005, es decir, se presentó una disminución significativa. (Véase, Gráfica 31)

Distrito Federal: promedio de ocupantes por dormitorio por delegación, 1990 y 2005



Fuente: Dirección de Estadística. Evalúa, DF, con base en Inegi, 1990 y 2005.

Estas cifras evidencian un avance en relación al hacinamiento en las viviendas, pero hay que tomar en cuenta factores como el aumento de viviendas en las periferias de la zona metropolitana, el tipo y tamaño de viviendas nuevas que se construyen en la ciudad, el tamaño de los hogares, entre otros factores; para observar con mayor detalle sobre la habitabilidad al interior de las viviendas.

De acuerdo con la *Encuesta de Percepción y Acceso a Satisfactores Básicos* (EPASB) 2009, el 8% no utiliza el espacio de la cocina sólo con ese fin y, únicamente, 79.92% tiene cuarto exclusivo para las parejas; 60% de los niños entre 10 y 18 años no duermen en cuartos separados.⁵¹

La tendencia en las últimas dos décadas ha sido la reducción en el tamaño de las viviendas como lo indica la *Evaluación de Vivienda en Conjunto* (EVC):

“El objetivo de aprovechar al máximo el suelo con el uso exclusivo de vivienda, la redensificación e incluso saturación con el mayor número de viviendas posible, se convierte en requisito. Lo cual se traduce en viviendas de menores dimensiones, alrededor de 40 m² en departamentos en las áreas centrales; vivienda de menos de 30 m² en delegaciones periféricas como Iztapalapa” (EVC, p. 27).

Entre las sugerencias que se consideran para enfrentar la problemática está la de subsidiar el suelo, lo cual significaría nuevas alternativas para adquirir suelo urbanizado, lo que impediría el esparcimiento de la mancha urbana y el aumento de asentamientos irregulares en las áreas de conservación como contrarrestar los problemas de los elevadísimos precios a los que se tienen que enfrentar los que desean comprar o construir una vivienda nueva.⁵²

En relación a la normatividad que debería resguardar las condiciones de “habitabilidad” está el *Reglamento de construcciones para el Distrito Federal* el cual establece en el Artículo 3º, que la administración pública local es la responsable de fijar los requisitos técnicos a que deben sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vía pública, a fin de que se *satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, comodidad, accesibilidad y buen aspecto*. Es notorio el entramado normativo en materia de habitabilidad respecto a seguridad estructural y determinadas condiciones de infraestructura, pero ¿qué sucede con la superficie de metros respecto al número de habitantes que habitan una vivienda?

La *habitabilidad* en la ciudad es un tema serio a considerar, cuando uno se inserta al interior de las viviendas, hay evidencias sobre condiciones inadecuadas respecto a los materiales con las que fueron construidas, la inadecuación de los espacios y el equipamiento. De acuerdo con la EPASB 2009; en relación a materiales y acabados, 40.5% no cuenta con muros internos aplanados y pintados, 16.5% tiene techos de materiales de lámina metálica o de baja calidad;⁵³ 65% no están impermeabilizadas, 25% tiene goteras; y sobre el equipamiento de la vivienda, 12% no cuenta con servicio de agua al interior de la vivienda, y sólo 42% tiene servicio ininterrumpido de agua.⁵⁴

Los problemas de *habitabilidad* se acentúan en algunas familias que habitan viviendas en situación de alto riesgo, de acuerdo con los datos identificados por el equipo interinstitucional del GDF, (véase, Tabla 42, en la actualidad se tienen registradas 8,273 viviendas en estas condiciones. De 2007 a 2010 se han atendido 3 mil 3 familias, y se

⁵¹ Los datos fueron redondeados y tomados de la Encuesta de Percepción y Acceso a Satisfactores Básicos, (EPASB), 2009; elaborada por el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa, DF.

⁵² Eibenschutz, Roberto. “La vivienda social: retos y perspectivas”. Ponencia citada en el foro “*Alternativas de Desarrollo Social y Modificaciones Legislativas*”. Evalúa, DF-Club de Periodistas, 24 de mayo, 2010. Citado en http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=8308&tabla=ciudad; consultado el 26 de mayo de 2011.

⁵³ Son contemplados como materiales de baja calidad los siguientes materiales: material de desecho, lámina de cartón, carrizo, bambú o palma, madera o tejamanil.

⁵⁴ Los datos fueron redondeados y tomados de la Encuesta de Percepción y Acceso a Satisfactores Básicos, (EPASB), 2009; elaborada por el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa, DF.

ha ejercido un presupuesto de 500 millones de pesos, a través del *Programa de Alto Riesgo*, implementado por el InviDF; cabe subrayar que los resultados presentados por este instituto son, en términos financieros y cantidad de familias, atendidas, pero el diagnóstico está expresado en número de viviendas, esto no permite hacer una comparación exacta del nivel de avance que hay con respecto al problema.

Distrito Federal: Viviendas en situación de riesgo, acciones y presupuesto destinado en el periodo 2007-2010

Acciones y presupuesto destinado de 2007 a 2010			Viviendas en situación de riesgo
Riesgo	Familias atendidas	Monto (Millones de pesos)	Número de viviendas
Estructural	1,577	322.5	6860
Hidrometeorológico	560	145	870
Geológico	866	37.3	543
Total	3,003	504.8	8273

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

La “habitabilidad” y tamaño de las viviendas implica una necesaria revisión sobre las condiciones mínimas que deben tener las viviendas en términos de espacio, y regular los metros para evitar la situación de vivir en lugares cada vez más estrechos y aunque hay un avance en relación a las condiciones de las viviendas se requiere continuar con esfuerzos para mejorarlas.

II.4.3.6.2 Deterioro de las unidades habitacionales

Los desafíos en las unidades habitacionales son enormes debido al tamaño de población que vive en ellas, y a la complejidad de problemas que las caracterizan. El *Padrón de unidades habitacionales 2010*, de la Prosoc, tiene registradas 7 mil 233 unidades habitacionales, con un total de 582 mil 190 viviendas. Si consideramos el promedio de población por vivienda en cada delegación, la población que vive en las unidades sumaría 2.2 millones de habitantes, lo que representa 25% de la población total de la entidad. Del total, 50% tienen una antigüedad mayor a 20 años.⁵² El inconveniente de la antigüedad es el conjunto de situaciones que se han identificado como problemáticas hidrosanitarias, de gas, y energía eléctrica. Además, es preocupante el hacinamiento, en promedio los habitantes van de 5.2 hasta 6.1 por vivienda.⁵⁵

La complejidad de los problemas que tienen las unidades habitacionales son en términos de prolongación e incremento del deterioro físico de los inmuebles, en razón de la ausencia de recursos vecinales y autogestivos para el mantenimiento, la multiplicidad de problemas de convivencia vecinal debido a la falta de responsabilidad y participación en su solución, falta de conocimiento del régimen de propiedad en condominio y en general del marco normativo cívico; alteraciones en el uso del suelo establecido para la vivienda y áreas comunes en las unidades habitacionales, déficit, invasión y pérdida de áreas verdes y espacios comunes; falta de organización condominal; morosidad en el pago o inexistencia de cuotas para mantenimiento e incumplimiento de obligaciones de administradores y condóminos; grave deterioro social.⁵⁶ A esto se le añaden algunos cuestionamientos sobre la

⁵⁵ Los datos son retomados del foro: “*Diagnóstico sobre la vivienda de Interés Social en la Ciudad de México*”; V Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 22 de julio, 2010. Consultado en <http://www.prosoc.df.gob.mx/noticias/pdf/foroaldf22julio.pdf>; los cuales aluden al Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003.

⁵⁶ En los lineamientos de operación del programa *Ollin callan*, 2010, se reconoce. El diagnóstico también coincide con las investigaciones realizadas por Villavicencio, Judith, María Teresa Esquivel y Ana María Durán en su libro, *Conjuntos y unidades habitacionales en la ciudad de México*, 2006.

debilidad institucional para enfrentar dichas problemáticas debido a la insuficiente regulación de las conductas y prácticas de los habitantes en relación al uso de las áreas colectivas e incluso privadas (Esquivel, 2006: p. 61).

Frente a esta situación, en materia normativa es la ley de propiedad en condominio para inmuebles en el DF, el marco regulatorio que norma la constitución, modificación, organización, funcionamiento, administración y terminación del régimen de propiedad en condominio, asimismo regula las relaciones entre los condóminos y entre estos y su administración, estableciendo las bases para resolver las controversias que se susciten con motivo de tales relaciones, mediante la conciliación y el arbitraje a petición de las partes a través de la Prosoc.

La Prosoc cuenta con su propia ley, que le confiere la siguiente atribución en materia condominal relevante: asesorar, opinar y procurar el cumplimiento de la *Ley de propiedad en condómino de inmuebles para el Distrito Federal* y su correspondiente *Reglamento*.

En 2001 se empezó a implementar el *Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social*, (PRUH), sin embargo, como la misma Prosoc lo señala: no obstante los esfuerzos invertidos en este programa y su contribución a detener el deterioro físico de los conjuntos habitacionales, las malas condiciones prevalecían, lo que hizo necesario que en 2007 se creara el *Programa Social para Unidades Habitacionales Ollin callan, Con unidad en movimiento*, (PSUH), con el propósito de continuar contribuyendo a mejorar las condiciones físicas de las unidades y más enfáticamente las capacidades organizativas de las comunidades que las habitan, este último punto le da un giro al programa, ya no se limita al carácter de atender el deterioro físico sino también al deterioro del tejido social.

A través del programa *Ollin callan* se han destinado, de 2007 a 2011, 491 millones 704 mil 755 pesos; pese a la permanencia del programa lo que denotan las cifras es que las metas logradas han disminuido, y el presupuesto con variaciones cada año, a la baja y alta.

Presupuesto ejercido y metas físicas del Programa de Unidades Habitacionales-OLLIN CALLAN

Año	Metas	Presupuesto ejercido (miles de pesos)
2007	818	84,114.2
2008	1060	155,450.5
2009	517	57,764.0
2010	587	103,751.0
2011	550	90,625.0
Total		491,704.7

Fuente: Elaboración propia, con base al Anexo estadístico del V Informe de Gobierno del Distrito Federal.

A pesar de las medidas hasta ahora realizadas por la Prosoc existen algunos cuestionamientos que se le hacen, por ejemplo, sus limitantes jurídicas para normar u obligar a las personas a cumplir con los reglamentos. Ya que la ley le deja a la asamblea de condóminos la resolución en relación con las medidas a tomar frente a los vecinos que incurren en faltas; puede tratarse de acciones civiles o demandas ante los juzgados civiles. Una vez tomada la decisión, la Prosoc es la encargada de que se cumplan estas sanciones, sin embargo, como en otros conflictos legales, los afectados ante las sanciones impuestas por la procuraduría pueden interponer recursos de inconformidad.

II.4.3.7 Idoneidad cultural

II.4.3.7.1 Relevancia de la idoneidad cultural

Hay una ausencia con respecto a la *idoneidad cultural* en los marcos normativos, estos se concentran tanto en la *habitabilidad* como en la *sustentabilidad*, incluso en la atención prioritaria a ciertos grupos vulnerables o en situación de riesgo, pero hay nula atención con respecto a que las viviendas tengan características que respeten y permitan la identidad cultural y su diversidad.

Por ejemplo, el reglamento de construcción local, pone el acento en las condiciones que deben tener éstas a fin de que se satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, higiene, comodidad, accesibilidad y buen aspecto, pero nunca se señala la necesidad de que las viviendas contengan un elemento cultural a respetar. La *Ley de Vivienda del Distrito Federal*, no hace mención al respecto, sólo hace referencia a los materiales pero con el único objeto de minimizar costos.

Es necesario poner atención en aquellos grupos marginados como los indígenas, y también deben tomarse en cuenta los cambios sociales, culturales y demográficos que han acontecido en los últimos años, por ejemplo, la estructura de las nuevas familias, el carácter de jefa de familia que han tomado las mujeres, el número de jóvenes y sus diversas formas de expresión.

La ausencia en el marco normativo de este aspecto se manifiesta en la cristalización de las acciones, en la revisión de los informes de Seduvi e InviDF no se especifica ninguna acción correspondiente a este contenido.

II.4.4 Aproximación al análisis de la participación en el diseño de los programas

En materia de participación es clara la *Ley de Vivienda del Distrito Federal*, cuando señala en el Artículo 14 que uno de los principios y líneas que seguirá la política de vivienda corresponde a fomentar, reconocer, y concertar la participación de los diferentes productores de vivienda: personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado.

Además nos interesa subrayar que varios artículos de la ley, la contemplan y desarrollan. En el Artículo 1, fracción VI, entre otros.⁵⁷ Por ejemplo, se establece que entre los objetivos de la ley está el de propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción de vivienda en todas sus modalidades. En particular hace un reconocimiento a la producción social de vivienda, la cual entiende como el conjunto de actividades de gestión, elaboración de bienes o prestación de servicios de vivienda de interés social y popular, que realizan personas físicas o morales, familias, instituciones académicas, organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, sin fines preponderantes de lucro.

Y establece que el programa de vivienda deberá contener una estrategia para propiciar la participación de los productores sociales y privados. Sin embargo, hasta el día de hoy, no hay un programa de vivienda ni un reglamento que operacionalice tales contenidos.

Con respecto a la participación, en los diferentes programas del GDF es retomada bajo diversos objetivos y estrategias, como podemos ver, mientras que en el PCMB y el *Programa Social para Unidades Habitacionales Ollin callan*, se involucran a múltiples actores sociales tanto en diseño como en ejecución, no sucede lo mismo en los

⁵⁷ Además, el Capítulo VII, VIII y IX, está enteramente dedicado al desarrollo del tema.

programas de vivienda que implementa el InviDF, por lo menos no lo precisan en las reglas de operación vigentes, la participación se concentra en nivel de acceso a la información y gestión. Lo más notable de este programa es la función que cumplen los gestores sociales, puesto que participan en la gestión de la demanda y del proyecto.

Fundamentalmente la participación de las organizaciones sociales se lleva a cabo en dos aspectos:

- a) “La gestión de proyectos ante el InviDF, que implica la realización y seguimiento de trámites diversos en todas las fases del proceso.
- b) La integración, el manejo y la organización de la demanda para su incorporación a los proyectos de vivienda” (EPVC, 2009: p. 67).

“La intervención de las organizaciones sociales tienen una incidencia importante en todas las fases del programa, que implica por una parte tener el control de los procesos en cuanto a la labor de gestión de los proyectos de vivienda, así como el control y el manejo de información dirigida a la demanda que traen detrás (beneficiarios) en lo referente a la inclusión de éstos en los proyectos...” (EPVC, 2009: p. 70). El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, es un acierto en términos de participación ciudadana ya que se incorpora como un programa público a partir de una iniciativa social. El propósito inicial con el que fue impulsado tenía como objetivo fortalecer la democracia participativa a partir de la influencia directa en las decisiones públicas” (EPVC, 2009: p. 175).

Como lo señala la Evaluación de Participación Ciudadana (EPC):

“El PCMB se constituye como un mecanismo que promueve y facilita la participación ciudadana en la ‘definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos’”, estrategia plasmada en el PGDDF, 2007-2012, con el objetivo de hacer de la “Ciudad de México una democracia participativa, que otorga a sus habitantes las herramientas para mejorar su vida, que les permite apropiarse de su ciudad y ser corresponsables de su destino colectivo” (EPC, 2011: p. 138).

Otro de los programas con un esquema participativo es el programa *Ollin callan*, el cual tiene como eje la participación ciudadana; a partir de ella los habitantes de las unidades habitacionales beneficiadas desarrollan un ejercicio de presupuesto participativo en un marco de corresponsabilidad. Las acciones de mejoramiento físico determinadas como prioritarias y los prestadores de servicios encargados de ejecutarlas, son decididos en asambleas ciudadanas, la administración del recurso y la vigilancia del avance de las obras está en manos de los comités ciudadanos de administración y supervisión (EPC, 2011: p. 231). Además, la Prosoc convoca a asambleas para informar, coordinar y evaluar todas las acciones desarrolladas en el programa.

Es necesario recalcar que la participación ha sufrido cambios conforme han pasado las administraciones. El *Programa de Mejoramiento de Vivienda* ha tenido transformaciones sustanciales en los esquemas de participación que reflejan una cada vez menor participación de diferentes actores y en diferentes procesos del programa, lo cual es un indicativo de retroceso en la participación.

Componente social en las diferentes etapas del Programa de Mejoramiento de Vivienda

Componente	Etapa Piloto 1998-2000	Etapa Programa Integral Territorial de Desarrollo Social (PITDS) 2001-2006	Etapa Actual 2007-2008
Social	Corresponsabilidad en las decisiones entre gobierno, organizaciones sociales, organizaciones civiles y financiadores. Formación de Comités de vivienda en cada barrio como espacios de discusión, gestión y ayuda mutua de los interesados en el beneficio de un crédito. Éstos tienen a su cargo la preselección de los beneficiarios.	<p>Las decisiones sobre el Programa son tomadas en el Consejo Directivo del INVI y en la Dirección del Programa.</p> <p>Los responsables de las zonales toman iniciativas para desarrollar ejercicios de evaluación en conjunto con las organizaciones civiles y arquitectos agrupados.</p> <p>La incorporación del Programa al PITDS facilita la promoción, difusión y rendición de cuentas a partir de las asambleas vecinales. Se forman comisiones de vivienda en cada unidad territorial (subdivisión creada para la participación vecinal) encargadas de visitar a los solicitantes de crédito y firmar un formulario de aprobación.</p>	<p>Las decisiones sobre el Programa son tomadas en el Consejo Directivo del INVI y en la Dirección del Programa.</p> <p>La participación del usuario se reduce al marco del ejercicio y administración de su propio crédito. No existe participación ciudadana.</p>

Fuente: Fragmento del cuadro elaborado por Fomento Solidario de Vivienda, A.C., en la Evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda.

Aunado a ello, los órganos de participación contemplados en las *Reglas de operación* de los programas del InviDF tienen una composición gubernamental que rebasa por mucho la participación de la sociedad, además su elección está supeditada a la designación que realice el Jefe de Gobierno y, en el caso del H. Consejo Directivo, las restricciones se acentúan cuando, de los cuatro espacios para sector social, dos tienen el carácter de invitados con voz, pero sin voto.

Instancias de participación de los programas del InviDF

Instancia	Objetivo	Composición gubernamental	Composición social y/o académica
<p>H. Consejo Directivo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal</p>	<p>Aprobará y publicará los criterios de inversión, evaluación y aplicación de recursos, adquisición de inmuebles y demás reglas de operación; a efecto de asegurar la eficiencia, transparencia, rentabilidad y cumplimiento de los fines del INVI</p>	<p>Un Presidente, que será el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</p> <p>Un Secretario Técnico designado por el Presidente del Consejo, quien tendrá voz, pero no voto;</p> <p>Integra como Vocales con voz y voto a los titulares de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobierno; • Secretaría de Desarrollo Económico; • Secretaría de Desarrollo Social; • Secretaría de Finanzas; • Secretaría de Obras y Servicios; • Oficialía Mayor; <p>En forma complementaria participan como invitados permanentes con voz, pero sin voto, los titulares de las siguientes áreas del Gobierno del Distrito Federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Medio Ambiente; • Contraloría General • Dirección General del Instituto de Vivienda • Dirección General de Administración Urbana de la Seduvi; • Dirección General de Desarrollo Urbano de la Seduvi; • Sistema de Aguas • Fideicomiso de Recuperación Crediticia • Direcciones Ejecutivas y la Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal; 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos ciudadanos designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, <p>En forma complementaria participan como invitados permanentes con voz, pero sin voto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos invitados permanentes, los cuales provendrán de los organismos sociales y del sector académico vinculados con la producción social de vivienda.
<p>Comité de Financiamiento</p>	<p>Autorizar créditos específicos, de acuerdo con las Reglas de Operación y las Políticas de Administración Crediticia y Financiera que haya aprobado el propio H. Consejo Directivo.</p> <p>Mantendrá informado de manera periódica al H. Consejo Directivo sobre las autorizaciones que deriven de su funcionamiento, y propondrá modificaciones a las Reglas de Operación, que el H. Consejo Directivo deberá sancionar.</p>	<p>El Comité de Financiamiento estará integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un Presidente, que será el Director General del Instituto; • Un Secretario Técnico con derecho a voz, designado por el presidente; <p>Nueve Vocales con derecho a voz y voto, que serán los titulares de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; • Secretaría de Gobierno; • Secretaría de Desarrollo Económico; • Secretaría de Desarrollo Social; • Secretaría de Finanzas; • Secretaría de Obras y Servicios; • Secretaría del Medio Ambiente; • Oficialía Mayor; • Sistema de Aguas de la Ciudad de México; y 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro ciudadanos con derecho a voz y voto designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dos de los cuales provendrán de los organizaciones sociales de vivienda y del sector académico vinculados con la producción social de vivienda.

Instancia	Objetivo	Composición gubernamental	Composición social y/o académica
Comité de Evaluación Técnica	Conocer, analizar, evaluar y sancionar en las diferentes modalidades, la participación de la asesoría asignada en el proceso de diagnóstico del entorno urbano, de la demolición, de diseño, edificación o rehabilitación de vivienda dentro de los Programas de Financiamiento del INVI, vigilando el cumplimiento de la normatividad vigente dentro del marco de sus Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera.	Un Presidente que será el Director General del Instituto; • Un Secretario Técnico designado por el Presidente; • Siete vocales con derecho a voz y voto que serán los titulares de las siguientes áreas: o Dirección Ejecutiva de Operación; o Dirección Ejecutiva de Promoción y Fomento de Programas de Vivienda; o Dirección Ejecutiva de Finanzas y Administración o Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliaria; o Dirección de Asistencia Técnica; o Dos Contralores Ciudadanos, con derecho a voz y voto, designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Seis invitados permanentes, con derecho a voz, que son los representantes de las siguientes áreas: • Contraloría Interna del Instituto; • Coordinación de Planeación, Información y Evaluación del INVI • Los titulares de las direcciones de Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto.	Dos ciudadanos que provenirán de las organizaciones sociales y del sector académico.
Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.	Aunque las Reglas de operación señalan como órganos de participación colegiada y éstas se encuentran reguladas en las Reglas de Operación y Políticas de administración crediticia y financiera, no sucede lo mismo para la figura de Subcomité el cual no es mencionado en ellas		

Fuente: Elaboración propia, con base en las *Reglas de operación* y Políticas de Administración Crediticia y Financiera del InviDF.

Además se le suma la falta de representatividad ciudadana en los órganos establecidos en los propios programas.

Por último, hay actores que es necesario reconocer y visibilizar, ya que está participando en varias etapas de la adquisición de vivienda y que son fundamentales, como las empresas constructoras, directores de obra, asesores, proyectistas, a veces, también está ligada a procesos de promoción-gestión-construcción, de mano de las propias organizaciones sociales y gestores. Al respecto, la EPVC, define en qué radica su importancia: son responsables de la definición y realización técnica que se traduce en la calidad del producto, lo cual repercutirá en la calidad de vida futura de las familias asignadas. De su correcto término depende la entrega técnica de la vivienda y su certificado de habitabilidad. Documentos de condición para la escrituración misma, que a su vez se convierte en el elemento de “certidumbre jurídica de la tenencia” para la familia (EPVC, 2009: p. 5).

La participación ciudadana ha demostrado ser un actor eficaz en términos de aportar en las diferentes acciones gubernamentales. La gestión e instrumentación de programas ha conseguido que muchos de estos tengan un éxito; sin embargo, para avanzar en términos del derecho, se vuelve un reto para el DF, generar y echar a andar los mecanismos necesarios para colocar en el centro, la participación como parte de los dispositivos para lograr la integración, pertenencia y cohesión social.

Conclusiones

El GDF, en las últimas dos décadas, ha realizado un esfuerzo institucional por avanzar en el cumplimiento del derecho a la vivienda, sin embargo, lo logrado en términos de colocarlo en diferentes marcos normativos y programáticos, comparado con la cristalización y congruencia de ellos en materia de acciones, aún tiene un amplio margen de distancia.

Actualmente los habitantes del DF tienen restricciones para hacer efectivo su derecho debido, esencialmente, a que las orientaciones de la política de vivienda responden a modelos de gestión que tienden a la mercantilización del bien en detrimento de la producción social y calidad de vivienda.

Pese a lo anterior, existen una serie de esfuerzos institucionales que abonan al cumplimiento del derecho. EL GDF ha construido un marco institucional con respecto al derecho a la vivienda, por ello encontramos una legislación que supera el enfoque constitucional dado que coloca en el centro a todos los habitantes como portadores de derechos, y no a la familia como lo señala el Artículo 4º. También ha situado al derecho como parte de sus ejes de política en los principales instrumentos de planeación, el PGDDF y el PDSDF ; no obstante, prevalecen limitaciones para articular los propósitos de la política social, que atraviesan por la ausencia de instrumentos que los operacionalicen (el reglamento de dicha ley, el programa sectorial de vivienda y reglas de operación para cada uno de los programas), además es ineludible la armonización de dichos instrumentos con respecto a los contenidos de los marcos normativos internacionales. Falta modificar y desarrollar otros instrumentos que subsanen aquellos vacíos normativos o planteamientos que van en contra de las grandes orientaciones basadas en derechos.

Como parte de los logros, durante este periodo hubo un aumento en la producción de vivienda, lo cual significa un avance en términos de eficiencia, aunque no así de eficacia en la protección social. Se cae en la tentación de dar cobertura en detrimento de la calidad.

En términos de avanzar, se ha privilegiado la atención a grupos vulnerables y a aquellos que, vía el mercado o su situación laboral, estarían marginados de hacer efectivo su derecho. También ha creado nuevos programas como el de suelo y el de autoproducción de vivienda que manifiestan un interés por combatir el rezago habitacional. Además de una serie de programas interinstitucionales que tienen como propósito articular acciones entre los diferentes niveles de gobierno, ejemplo: el PITV (2007-2012), en materia de movilidad; y, el *Plan Verde* (2007-2022), en medio ambiente. Otros han sufrido modificaciones como el *Ollin callan*, el cual, ha tratado de superar los enfoques de remozamiento para adentrarse en problemáticas mayores como es la articulación del tejido social. También se han mantenido otros de gran importancia: *vivienda en conjunto*; *rescate de cartera hipotecaria*; y, el de *mejoramiento barrial*. Este último, incluso, ha sido objeto de evaluaciones positivas debido al carácter integral sostenido y participativo sobre el manejo en el ámbito del mejoramiento urbano, en la construcción de infraestructura social, y en la recuperación de espacios públicos. Similares a estos esfuerzos están la creación de la "Autoridad del Espacio Público", que tiene como intencionalidad la gestión del espacio público a través de la articulación y el impulso de un conjunto de proyectos ordenadores de la ciudad.

Sin embargo, prevalecen algunas limitaciones hasta ahora, las acciones implementadas a través de los programas considerados sustanciales se dan a partir de subsidios, en donde se privilegia la satisfacción de las necesidades de vivienda a través del mercado. El retiro del Estado en torno a su función primordial de regular el mercado y garantizar el derecho se ve opacado por el robustecimiento del sector privado, el cual se ve beneficiado por el modelo de gestión de vivienda, lo cual está derivando en opciones de vivienda cada vez más inaccesibles para los habitantes, lo que continúa profundizando las desigualdades.

En torno a lo anterior merecen atención especial: acceso en términos económicos y socioculturales y la seguridad jurídica de la tenencia; respecto al primer punto: el panorama es adverso para aquellos que pretendan adquirir una vivienda porque las vías de acceso son mediante un mercado formal de vivienda que demanda requisitos que no son accesibles a un porcentaje importante de la población.

Aunque es un acierto del GDF, en términos de igualdad y no discriminación, ubicar a determinados sectores como grupos prioritarios de atención debido a su vulnerabilidad, es evidente la existencia de una tensión no resuelta entre universalización y focalización, ésta se refleja en la poca claridad sobre mecanismos y estrategias para garantizar sustantivamente el derecho a todos los ciudadanos. Lo que permea en las políticas es la *compensatoriedad*, ya que pese a la existencia de programas para dar cobertura a mayor población, siguen siendo mínimos los esfuerzos comparados con el nivel de demanda dada por los rezagos y proyecciones de nuevas necesidades habitacionales. Otro programa compensatorio que no deja, por ello, de ser un esfuerzo, es el *Programa de Cartera Vencida*, sin embargo, lo que puede hacer frente al problema es insuficiente.

Sobre la seguridad jurídica de la tenencia: es problemático para los habitantes del DF, la certidumbre jurídica, ya que las disposiciones favorecen a los arrendadores y al gobierno. Los desalojos son una preocupación incluso señalada por el Relator Especial de la ONU sobre vivienda. En un contexto de incertidumbre económica y reordenamiento de la ciudad es necesario hacer ajustes sustanciales en las normas de Código Civil; revisar el criterio de utilidad pública y aumentar lo hasta ahora hecho en materia de regularización de tenencia.

Resulta medular señalar que pese a que los indicadores en términos de vivienda nos colocan por arriba de la media nacional, la precarización está dada en la ciudad, principalmente por procesos de segmentación y accesos diferenciados del disfrute del derecho. Al interior de la ciudad encontramos diferencias sustanciales, sobre todo en las periferias y en algunas delegaciones. Es irrefutable que los problemas atraviesan por el tamiz de la desigualdad, ya que los espacios con mejores condiciones tienen un valor de compra superior que encarecen el suelo y la posibilidad de acceso en términos de accesibilidad, disponibilidad de servicios y de movilidad, atraviesan por los ingresos de los habitantes y por la inexistencia regulatoria para asegurar que las edificaciones cuenten con condiciones adecuadas.

De ahí, la pertinencia de contar con un banco de suelo, y probablemente un subsidio a él, lo cual funcionaría para enfrentar el problema de ordenamiento territorial en condiciones óptimas que permitan acceder a la vivienda a un mayor porcentaje de la población. Además, impactaría en las condiciones de habitabilidad de las viviendas que se encuentran en condiciones de precariedad, sumando esfuerzos con lo que hasta ahora ha realizado el *Programa de Sustitución de Viviendas en Situación de Riesgo*. Sin embargo, todo esto no significa la panacea, ya que hay grandes problemas estructurales que resolver.

Un tema fundamental en cuestión de desarrollo, es la participación. El GDF, tiene diversas posturas ante ella: la ha situado en términos normativos como una de sus prioridades y se ha cristalizado de manera exitosa en algunos instrumentos de política, como la firma de la *Carta por el Derecho a la Ciudad*, es esta una de las mayores innovaciones, ya que es producto de esfuerzos entre gobierno y sociedad, la cual implica el disfrute de la integridad de los derechos -incluido el de la vivienda-, a partir de la participación de todos los actores en la reconstrucción y construcción de la ciudad. Otra experiencia emblemática ha sido el *Programa de Mejoramiento Barrial*, el cual pasó, de ser una iniciativa social, a integrarse como un programa gubernamental, con un diseño en sus mecanismos de operación consensuados entre ambos sectores. Inclusive este programa ha demostrado ser una experiencia exitosa, y gran parte de ese reconocimiento es producto del enfoque participativo con el que funciona. De igual manera el programa *Ollin callan* muestra mecanismos e involucramiento en la toma de decisiones sobre ejercicio de presupuesto, implementación y evaluación.

No obstante, aparecen algunas inconsistencias que eclipsan los planteamientos de la participación. Tal es el caso del diseño de los programas considerados sustanciales de la política de vivienda implementada a través del Invi-DF, los espacios institucionalizados para este fin denotan una sobrerrepresentación gubernamental y poca participación de los ciudadanos en número y acciones. Además, el involucramiento de los beneficiarios de dichos programas se limita a la gestión e información. Sin embargo merece atención especial lo que sucede con los gestores sociales, ya que ellos participan de manera activa en el proceso de gestión de la vivienda, lo cual no excluye que se haga una revisión sobre sus formas de operar, para reproducir las mejores prácticas participativas y romper con ciclos que no contribuyan a la participación ciudadana.

Las variaciones con respecto a la participación, demandan aún acciones que enfatizen en la operacionalización del enfoque participativo contemplado en los diferentes instrumentos normativos. En este sentido, queda pendiente un tema sustancial: la producción social de vivienda, ya que podría ser una de las orientaciones que rompa con el modelo de gestión que hasta ahora prevalece.

De igual manera, un aspecto fundamental en un contexto de disposición por avanzar en el cumplimiento del derecho, el presupuesto se vuelve un indicador de progresividad. El GDF ha destinado presupuestos considerables en la materia, lo cual ha servido para cubrir ciertas demandas, pero aún sigue siendo insuficiente. A pesar de que programas como *Vivienda en conjunto* y el de *Cartera vencida*, en general han repuntado, lo que no sucede con los demás. Lo constante es una variación con tendencias a la baja.

Es claro que el contexto es adverso, la situación de la vivienda inadecuada atraviesa por la suma de los fenómenos globales que impactan en lo local: prevalece la desigualdad y la pobreza, lo que se traduce en una segmentación y fragmentación.

El reto para la Ciudad de México es enfrentarlo con respuestas que logren diferencias entre un avance en el cumplimiento del derecho o una apuesta sólo por la adopción discursiva y normativa. En suma, se hace indispensable un conjunto de acciones que den una respuesta pronta e integral a un conjunto de problemas que aún caracterizan a la ciudad, lo cual se podría hacer con la articulación de sus esfuerzos, y alineando las diferentes políticas que atraviesan el derecho a la vivienda a través del énfasis y cumplimiento de los estándares que precisan los derechos: la producción y acceso a la información por medio de la creación de un sistema de información con indicadores que den cuenta de la situación y avance del derecho; adopción de medidas concretas que vayan encaminadas a la modificación y creación de algunos instrumentos, instituciones y programas; promover la igualdad *de facto* o sustantiva a través del diseño de mecanismos de *justiciabilidad* y *exigibilidad*. Por último, y como principio fundamental de las políticas con enfoque de derechos, es sustantivo colocar la participación de los ciudadanos en el centro de la toma de decisiones, tal como está establecido en la *Declaración Universal del Derecho al Desarrollo*. Además se hace insoslayable la participación en la discusión y redefinición del modelo de gestión de la vivienda.

Capítulo III

Cohesión social y participación ciudadana



Introducción Metodológica

En el capítulo I planteamos ya nuestra noción de la Cohesión Social Democrática y Equitativa (CSDE), y es a partir de ello, que hacemos algunas precisiones para dar sustento a las exploraciones metodológicas que realizamos a fin de intentar probar algunos indicadores.

En el uso que le da la Unión Europea (UE), se remarca la importancia de construir indicadores específicos para la cohesión social (Indicadores de *Laeken*, *cfr.* Cepal,- Euroaid 2007); que hablen menos de las dimensiones y más de las implicaciones. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reconoce su importancia, pero a la vez señala la necesidad de adaptarlos al contexto latinoamericano:

“...debería ser complementada con otros indicadores que rescaten la dimensión subjetiva de la cohesión social, ya que la cohesión implica considerar las percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y de exclusión... El concepto de cohesión social que propone la CEPAL, concebido a la luz de los indicadores, debe constar de tres componentes: las medidas de distancia o brechas, las que dan cuenta de la fuerza del sentido de pertenencia, y las relativas a las instituciones que median entre unas y otras.” (CEPAL, 2007, p. 35).

A lo anterior se añade un punto que, si bien está presente en el texto inicial de la CEPAL, fue posteriormente minimizado, este es el de la participación ciudadana,

“para avanzar hacia una cohesión social cimentada en valores democráticos es fundamental establecer un contrato de cohesión social que permita sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable” (CEPAL, 2007, p. 135).

Lo cual implica el enriquecimiento mismo de la vida democrática, puesto que

“significa trascender una noción relacionada puramente con la delegación y la representación de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social. Es decir, la perspectiva del contrato de cohesión social fortalece la concepción participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos... esta participación debe tener lugar dentro de los cauces previstos por la democracia representativa y gozar de articulaciones institucionales que permitan hacer y visibilizar planteamientos ante los poderes públicos... [...].

Lo cual demanda instrumentos específicos para la participación tales como

“el derecho de iniciativa popular para presentar leyes ante el Congreso, las audiencias públicas como mecanismo previo a la toma de decisiones o a la aprobación de normas por parte de la administración y del Congreso, las distintas formas de consulta ciudadana y los procedimientos de impugnación pública de propuestas de los poderes políticos. También se incluyen formas de participación en la formulación y control de la ejecución del presupuesto... [...].”

La participación se ubica fundamentalmente en la política social

“Extender a esta materia la concepción participativa o deliberativa de la democracia pone de relieve la importancia de los mecanismos de participación y diálogo, así como la fiscalización ciudadana de la administración pública... son vitales los canales de diálogo y participación de los destinatarios de las políticas sociales, para que se comprendan sus necesidades y reivindicaciones y estas se consideren al priorizar objetivos, y se generen canales de retroalimentación que permitan ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas... Establecer mecanismos de consulta y participación de los destinatarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas promete el logro de políticas más eficaces y que incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos.” (CEPAL, 2007, p. 139)

De los distintos enfoques sobre la cohesión social destacamos algunos aspectos, en tanto que nos ayudan a dar ciertos atributos a la perspectiva de la CSDE, misma que hemos desarrollado párrafos atrás, veamos algunos de ellos:

- Cohesión social; como lazos sociales. Se basa en la familia y otras relaciones primarias que se consideran el cimiento de la sociedad, en consecuencia la confianza y las políticas de familia son sus temas centrales, se define a la cohesión social como:

“Capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento) a través de la acción combinada de mecanismos de asignación como el Estado, el mercado, la familia, la sociedad civil y las redes comunitarias” (Tironi, 2009, p.19).

- Cohesión social, como reconocimiento de los miembros de una sociedad.

“Una sociedad cohesionada es en donde las personas se reconocen legitimidad entre sí y en donde las instituciones expresan ese reconocimiento” (Meller et al., 2008, y Tironi, 2008, p. 323).

La cohesión social se construye en el proceso con que reconocemos a los otros como parte legítima de la sociedad. En esta perspectiva la cohesión es un tema de legitimidad entre los participantes.

- Cohesión social; como sentido de pertenencia. Es un componente subjetivo en el que están presentes percepciones, valoraciones y disposiciones de los miembros de una sociedad. Anteriormente se enfatizaba el sentido de pertenencia a un Estado-Nación y, en tal caso, el sentido de pertenencia se expresa como garantía de derechos:

“La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo promueve. Supone un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a esta. Supone además un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico o localización geográfica. En este sentido, ser pobre no es sólo una condición socioeconómica, sino una privación de ciudadanía, por cuanto remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo (CEPAL, 2007, p. 27).

- Cohesión social; como equidad. Las políticas sociales deben ubicarse como acciones deliberadas para reducir la pobreza y la exclusión, democratizar oportunidades de bienestar y mejorar la equidad y, finalmente, facilitar la instauración de la CSDE. En este sentido, promover la cohesión social, implica generar políticas y programas encaminados a disminuir (desaparecer a largo plazo) brechas económicas, sociales y políticas, entre los individuos y los grupos sociales a los que estos pertenecen, para dar paso al fortalecimiento de mecanismos institucionales para la inclusión y equidad social.

“La promoción de la cohesión social es esencial para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Es también indisoluble de la consolidación de la democracia, de una economía eficaz y de un empleo digno para todos. La dificultad consiste en combinar crecimiento económico y empleo, equidad y solidaridad” (UE, 2005).

- Cohesión social; como intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas. Hablar de ciudadanía no sólo implica la titularidad de derechos sino, también el respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática, acompañado de mayor disposición a participar en los asuntos de interés público, es decir, que la ciudadanía sea parte activa desde lo cotidiano y de forma vinculante en las decisiones públicas.

“La autodeterminación de los individuos, su libertad y desarrollo sólo pueden alcanzarse con la participación directa y continua en la regulación de la sociedad y el Estado, por ello es necesario la extensión de derechos democráticos, así como de derechos políticos, incluyendo la participación en la toma de decisión en instituciones centrales de la sociedad y en los diversos ámbitos de la vida social.” (Pateman, 1985; Macpherson, 1982).

- Desde una visión de ciudadanía es fundamental tener presente y reivindicar, que el espacio público va más allá de lo gubernamental, en un sentido amplio, lo público, comprende desde el espacio comunitario hasta el ámbito social y el económico. Bajo este supuesto, la participación de la sociedad (individual o a través de alguna expresión colectiva), es fundamental, ya que es una forma de identificar problemas, proyectar demandas, e incluso para diseñar propuestas, que promuevan soluciones, y mejoren la relación gobierno-sociedad.
- La cohesión social es contingente. La diversificación de consumos culturales segmenta a la sociedad, pero también intensifica los vínculos de públicos particulares. La violencia urbana también opera con reglas de pertenencia, rituales y formas internas de cohesión, si bien es un evidente problema desde la perspectiva de la norma social (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996). De ello se deriva que la cohesión social no es un valor en sí misma, debe contextualizarse en términos de la convivencia social amplia y de los valores en que se basa.

Entonces, si tomamos la definición provisionalmente asumida, que la cohesión social es la

“Dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estas operan” (CEPAL, 2007, p.13)

Veremos que el resultado de esta dialéctica es el fortalecimiento o debilitamiento en la conformación de relaciones sociales, en las que se reconozcan sus miembros, que se sientan pertenecientes a ella en función del cumplimiento de sus derechos y, por tanto, que mantengan relaciones democráticas y equitativas.

Si hasta este punto estamos de acuerdo con los referentes normativos planteados, la pregunta consecuente sería la siguiente: ¿Qué tan posible resulta, en la práctica, verificar el cumplimiento de tales propósitos? Lo cual nos introduce a la discusión sobre la metodología.

III.1 Metodología

La anterior pregunta nos permite conducir la discusión al asunto de los indicadores, de la cual solamente daremos cuenta, sin pretender dirimirla, a fin de constatar su complejidad. Después de plantearla formulamos nuestra propuesta de indicadores, apodícticamente elaborados, a continuación presentamos nuestros intentos de aproximación factual a los indicadores que propusimos.

1. Nuestra propuesta

Para realizar un análisis a partir de la categoría de CSDE que hemos propuesto son cinco los aspectos fundamentales a tomar en cuenta:

1.1 Brechas sociales y percepción de la propia sociedad.

- Distribución del ingreso.
- Diferencias socioeconómicas.
- Calidad de vida (con base en los indicadores del índice de calidad de vida de EvalúaDF).
- Confianza entre sus miembros.
- Participación en forma de agregación social no parentales.

1.2 Ubicación ante valores sociales (normas).

- Percepción de la democracia y sus contenidos (formal, sustancial, participativa).
- Percepción de la justicia (acceso a la administración e impartición de justicia).
- Percepción sobre la solidaridad (entre ciudadanos, contenidos).
- Percepción de la equidad (entre grupos e instituciones sociales).
- Percepción sobre la diferencia (tolerancia, reconocimiento).

1.3 Valoración de las instituciones.

- Confianza en el gobierno (en sus tres poderes y sus tres órdenes).
- Confianza en instituciones sociales (medios de comunicación social, sindicatos, organizaciones civiles, territoriales, confesionales, autoayuda).
- Opinión sobre las políticas de gobierno, en particular política social, (acceso, satisfacción, efectividad).

1.4 Percepción de derechos.

- Problemas públicos (cuya solución es demandada al gobierno).
- Opinión sobre el carácter de transferencias y servicios gubernamentales (ayuda o derecho).

1.5 Participación ciudadana.

- Disposición a intervenir en asuntos públicos.
- Asuntos en los que crea debe de intervenir la ciudadanía.
- Modalidades de participación.
- Sentido de pertenencia.

III.2 Los Resultados

Más que intentar una medición del alcance de los indicadores mencionados, lo que realizamos fue un ejercicio de aproximación a potenciales fuentes de verificación. Sabemos que estas tienen límites, el diseño de la información estadística no está hecho para este tipo de análisis, las encuestas plantean sus reactivos desde otros referentes teóricos, por ejemplo, las que sondean democracia lo hacen desde una concepción sólo procedimental. Además, los pocos datos disponibles son, por lo general, agregados para el país. No obstante estas restricciones, optamos por realizar el ejercicio, incluso para subrayar la importancia de generar esta información para el DF. Algunos datos son significativos para la ciudad, aunque no representativos estadísticamente, tal es el caso del *Latinobarómetro*, o, el ejercicio del 2000 de la CEPAL, sobre equidad en América Latina.

III.2.1 Brechas sociales y su percepción.

La equidad es un elemento fundamental de la cohesión social, mantener e incluso aumentar las brechas sociales y económicas de cualquier sociedad propicia la conflictividad social, erosiona la legitimidad de gobiernos y limita la participación de los ciudadanos, deja como resultado ejercicios ineficientes de democracia.

Para identificar el nivel de desigualdad presente en un país, se realizó un ejercicio que establece la brecha del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, entre la región más rica y la más pobre. El siguiente cuadro presenta la situación de México, en el cual la brecha presenta 11% de incremento, mientras que países como Brasil y Chile lograron reducir las disparidades en sus territorios.

América Latina (países seleccionados): Variaciones de las brechas del PIB *per cápita* de la región más rica y más pobre (por país)

País	Moneda	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones	Variación de la brecha
México	Pesos mexicanos de 1993	1993	Distrito Federal	Chiapas	5,46	11%
		2006	Distrito Federal	Chiapas	6,07	
Brasil	Reales de 2002	1990	Distrito Federal	Piauí	11,86	-22%
		2006	Distrito Federal	Piauí	9,22	
Chile	Pesos chilenos de 2003	1990	Magallanes	Araucanía	5,12	-13%
		2007	Antofagasta	Araucanía	4,48	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Sin duda que las razones de este incremento en la brecha puede obedecer a muy diversas razones, pero nos ejemplifica el contexto nacional en el que se podría interpretar la percepción de la población sobre distribución del ingreso.

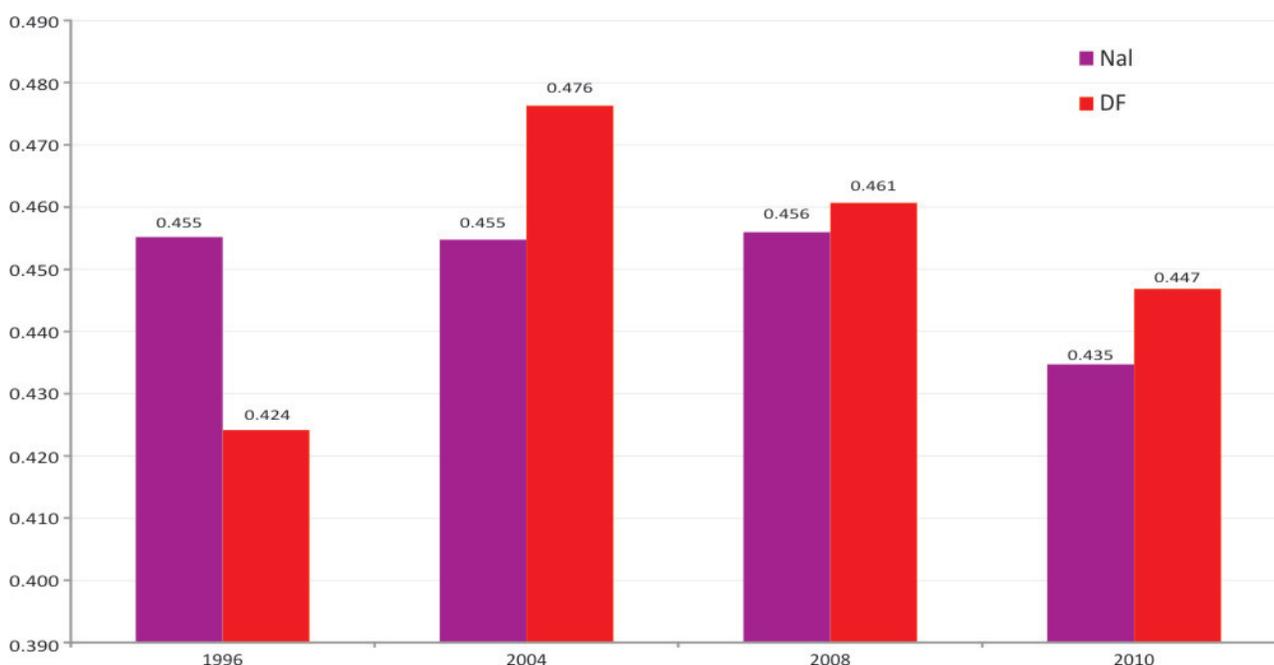
México: Percepción de la distribución del ingreso en el país. (Porcentajes)

Respuesta %	2001		2002		2007		2009	
	Capital	Nacional	Capital	Nacional	Capital	Nacional	Capital	Nacional
No responde	0.0	0.0	0.0	0.1	2.5	0.7	0.8	1.0
Muy justa	1.6	1.0	4.0	3.1	3.3	4.8	4.0	2.2
Justa	18.4	16.3	5.6	4.5	17.5	19.6	10.0	13.0
Injusta	56.1	53.0	46.4	44.0	57.5	49.1	52.8	50.7
Muy injusta	23.9	29.7	42.4	47.7	17.5	23.8	31.2	31.2
No sabe	0.0	0.0	1.6	0.6	1.7	2.2	1.2	2.0
Total	100							

Fuente: EvalúaDF. Dirección de Estadística, con base en: *Latinobarómetro 2001, 2002, 2007 y 2009.*

La Tabla anterior hay que tomarla con reservas, ya que la percepción sobre la distribución del ingreso es para todo el país, en consecuencia, no atribuible al gobierno de la ciudad, sin embargo parece hablarnos de que la percepción en la ciudad (sobre la injusticia en el país) es mayor que a nivel nacional, lo que se ha venido acentuando con el paso de los años. Mientras que en 2001 y 2002 en el DF, hay más opiniones en el sentido que la distribución del ingreso es justa con respecto del total nacional; en 2007 y 2009 esta relación se ha invertido. Ocurre lo mismo con su recíproco, con la percepción de distribución injusta, que en los cuatro años observados es mayor en el DF que en el resto del país. Confrontado lo anterior con los datos “objetivos”, -por ejemplo, el comportamiento del índice de Gini-, parece haber cierta relación, toda vez que se parte de un nivel menor de desigualdad en la Ciudad de México, con respecto del país, para acrecentarse rápidamente hacia 2004 y, si bien, a partir de ese momento ha disminuido continuamente, aún se mantiene por arriba del nivel inicial de 1996.

Evolución del Índice de Gini Nacional y del Distrito Federal 1996-2010



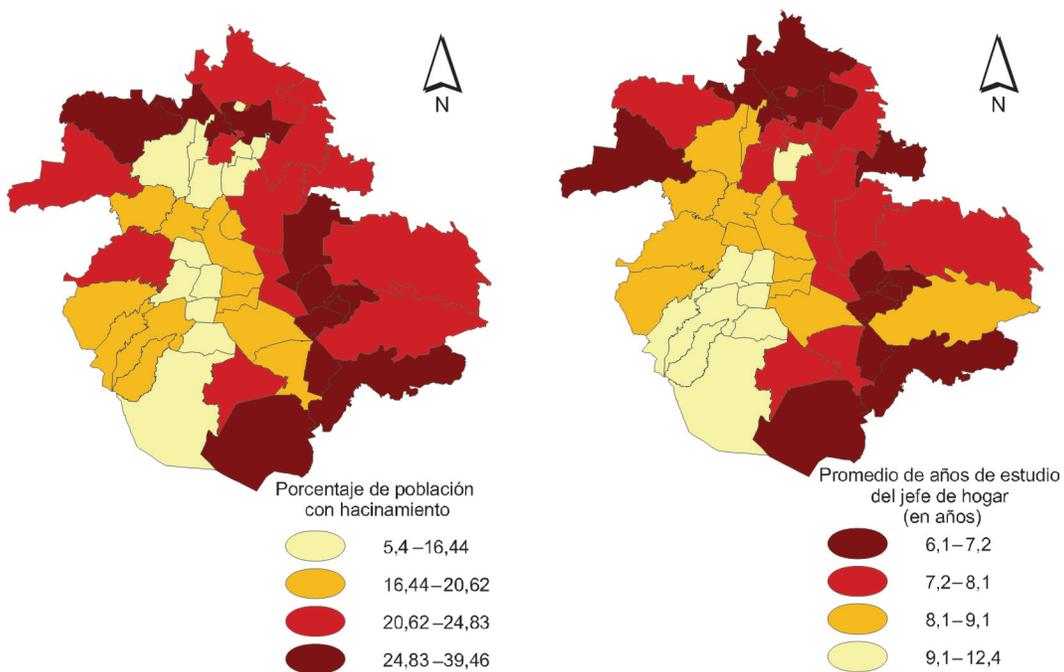
Fuente: Dirección de Estadística, EvalúaDF, con datos de INEGI.

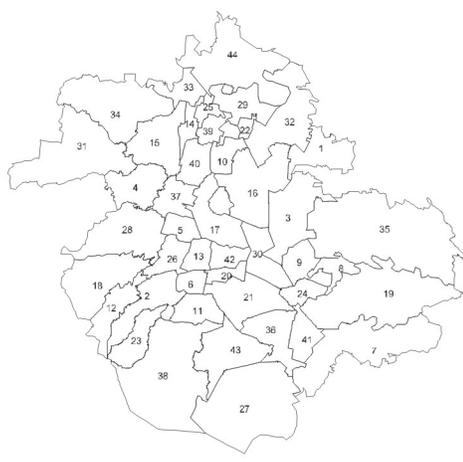
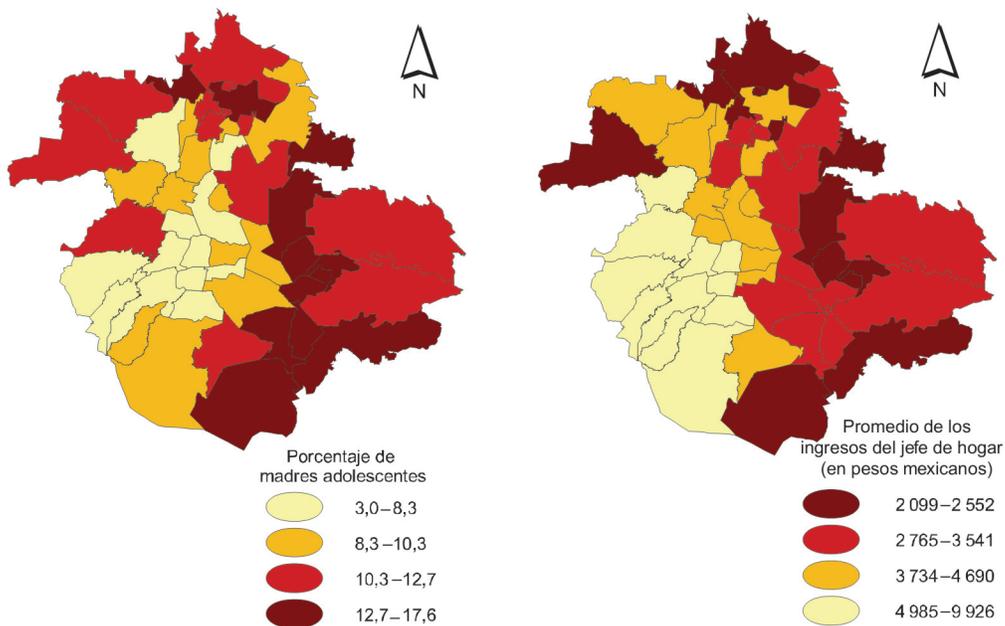
De otra manera, la desigualdad en el DF, era relativamente menor, ésta se acrecentó en los años de este siglo, por lo que sería consistente, con una mayor percepción de injusticia en la distribución del ingreso en el país, sin embargo, con los datos disponibles, esto no puede ser más que una hipótesis.

Otra manifestación de brechas socioeconómicas, se ubica en el territorio, en América Latina la lógica de segregación en las ciudades, como espacios urbanos, se acentúa, especialmente en grados de cobertura y calidad de servicios, la infraestructura y equipamiento para lo social, no se dan igual, se incrementa la desigualdad en la calidad de vida y en el acceso a las oportunidades” (CEPAL, 2010). Específicamente, se reduce la posibilidad de movilidad social en una ciudad donde las personas de menores recursos tienen como contexto cotidiano un entorno de pobreza y precariedad laboral. El rasgo distintivo de la segregación urbana latinoamericana es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias (CEPAL, 2010).

Con las siguientes imágenes podemos observar la tendencia a que las privaciones y los problemas de reproducción de la pobreza se refuerzan unos a otros en los mismos territorios, donde persisten bajos niveles de escolaridad y elevados niveles de hacinamiento, desempleo y maternidad adolescente.

Ciudad de México: Indicadores socioeconómicos seleccionados, 2000



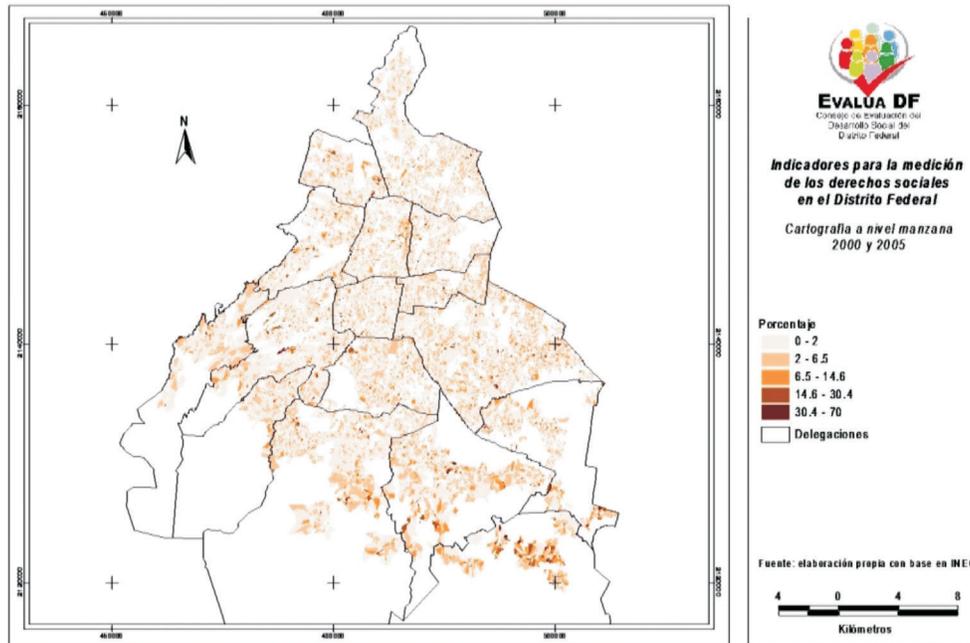


- Municipios que conforman Ciudad de México:
- | | |
|----------------------------|--------------------------------|
| 1 Acolman | 23 Magdalena Contreras, La |
| 2 Álvaro Obregón | 24 Paz, La |
| 3 Atenco | 25 Melchor Ocampo |
| 4 Atizapán de Zaragoza | 26 Miguel Hidalgo |
| 5 Azcapotzalco | 27 Milpa Alta |
| 6 Benito Juárez | 28 Naucalpan de Juárez |
| 7 Chalco | 29 Nextlalpan |
| 8 Chicoloapan | 30 Nezahualcoyotl |
| 9 Chimalhuacan | 31 Nicolás Romero |
| 10 Coacalco de Berriozabal | 32 Tecamac |
| 11 Coyoacán | 33 Teoloyucan |
| 12 Cuajimalpa de Morelos | 34 Tepotzotlan |
| 13 Cuauhtemoc | 35 Texcoco |
| 14 Cuautitlán | 36 Tlahuac |
| 15 Cuautitlán Izcalli | 37 Tlalnepantla de Baz |
| 16 Ecatepec de Morelos | 38 Tlalpan |
| 17 Gustavo A. Madero | 39 Tultepec |
| 18 Huixquilucan | 40 Tultitlán |
| 19 Ixtapaluca | 41 Valle de Chalco Solidaridad |
| 20 Iztacalco | 42 Venustiano Carranza |
| 21 Iztapalapa | 43 Xochimilco |
| 22 Jaltenco | 44 Zumpango |

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), - División de la población de la CEPAL sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

La base territorial del círculo vicioso que reproduce la pobreza y la marginalidad en la ciudad, podemos reconocerla en los siguientes mapas, los cuales refuerzan los resultados presentados por la CEPAL.

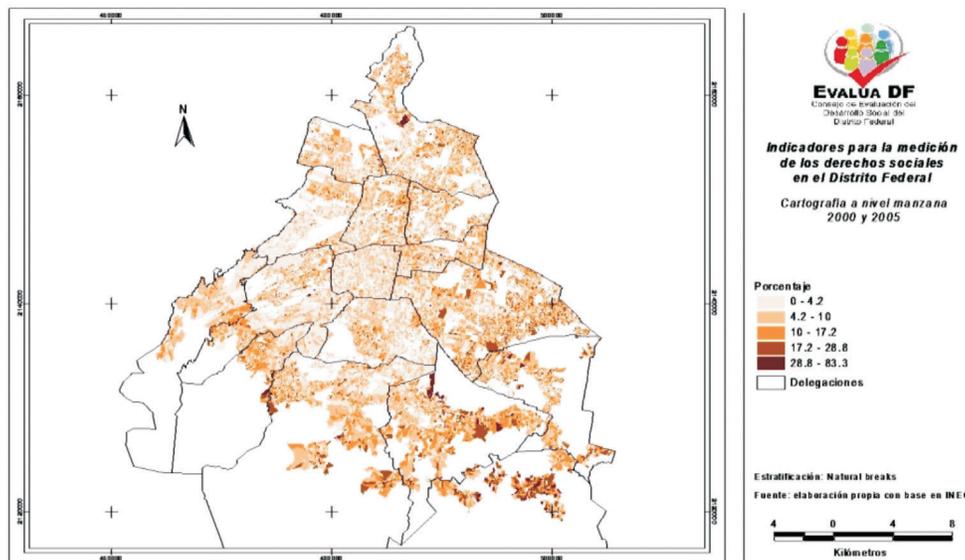
Porcentaje de la población ocupada que no recibe ingreso por trabajo



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social-Evalúa, DF.

El mayor porcentaje de población ocupada que no recibe ingreso por trabajo se localiza en las manzanas de la delegación Milpa Alta, puede ser por el carácter rural de la delegación, este porcentaje de la población en su mayoría familias, se dedican a actividades productivas del campo y por ello no reciben un ingreso.

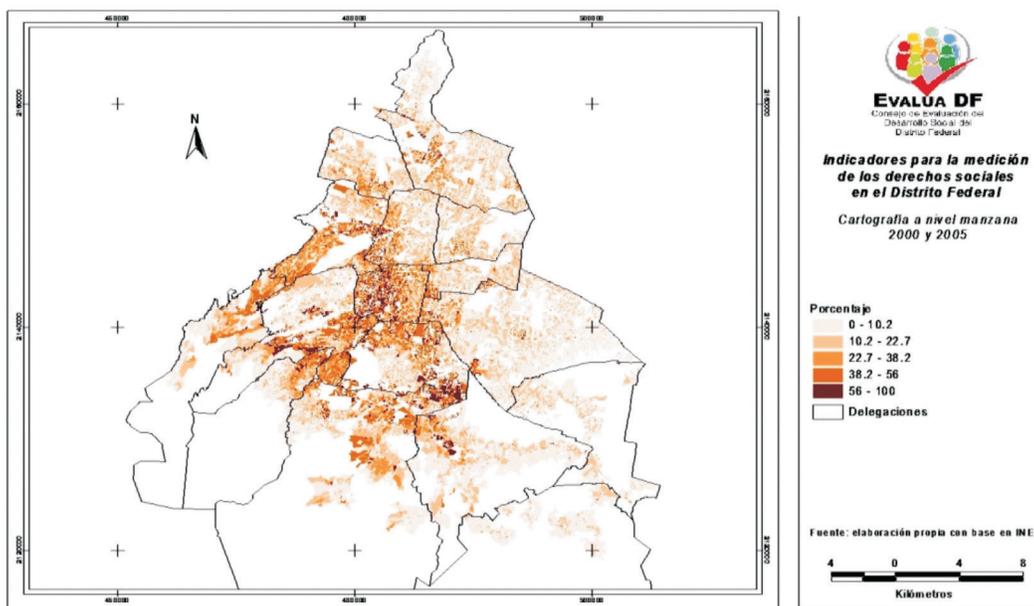
Porcentaje de la población ocupada que recibe hasta un salario mínimo mensual de ingreso por trabajo, 2000



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social-Evalúa, DF.

La distribución del indicador *porcentaje de población ocupada que recibe un salario mínimo* en el periodo 2000-2005 es más homogénea en todo el DF. En todas las manzanas de las delegaciones se presentan porcentajes de hasta 28%. Una alta proporción de la población de esta ciudad vive con los pocos recursos que representa un salario, el mapa permite ubicar los altos niveles de población ocupada que recibe un salario concentrada en las delegaciones de Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, el sur de Magdalena Contreras, el oriente de Iztapalapa, y el sur de Álvaro Obregón.

Porcentaje de la población ocupada que recibe más de 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo, 2000



Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social-Evalúa, DF.

Por el contrario, la población que recibe más de cinco salarios mínimos está concentrada en manzanas de las delegaciones del centro y poniente del DF. Destaca la Benito Juárez con porcentajes que van de 22 a 100% de población ocupada que recibe cinco salarios, le sigue la Miguel Hidalgo, en la zona poniente. La colindancia entre las de Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Coyoacán es otra zona que se identifica con altos porcentajes de población con esta característica. El contraste lo presentan las delegaciones del oriente y sur, como Tláhuac, Iztapalapa y Milpa Alta, sus porcentajes se concentran entre el 0 y 10%.

En los dos últimos mapas vemos la brecha entre el porcentaje de la población ocupada que recibe un salario mínimo, que es la gran mayoría, distribuida territorialmente en todas las delegaciones y el de la población que recibe cinco, que se concentra en algunas manzanas de seis delegaciones. Podemos constatar que existen profundas brechas territoriales -que se originan desde tiempo atrás- que impactan directamente en el nivel y calidad de vida, ahondando en las carencias de servicios, no tenemos la información suficiente para saber si estas brechas han disminuido o si se han profundizado en los últimos años, los indicios -teniendo en cuenta el contexto latinoamericano y el nacional- hablarían más de lo segundo; de ser así, ante el incremento de las causas y consecuencias de inequidad, habría mayores obstáculos para el cabal cumplimiento de los derechos humanos y menores condiciones para generar CSDE.

De otra manera, el contexto estructural para la CSDE sería más adverso en la Ciudad de México que en el resto del país, frente a esto es pertinente preguntarse sobre la política social en curso si ¿Ha generado contrapesos a esta tendencia estructural?

Las recomendaciones internacionales nos dicen que frente a estos retos se debe promover la gestión urbana sostenible, la cual implica la participación activa de todos los involucrados, públicos y privados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, requiere una concepción integral de la unidad urbana, para lo cual la planificación debe incorporar nuevos métodos de gobierno, como: a) la integración intersectorial de los instrumentos de planificación; b) la integración vertical entre los niveles de gobierno; c) las alianzas público-privadas, y d) la participación ciudadana (CEPAL, 2010).

III.2.2 Posición frente a valores

México: Percepción de apoyo a la democracia (porcentajes)

Respuesta	2000		2003		2006		2009	
	Capital	Nal.	Capital	Nal.	Capital	Nal.	Capital	Nal.
No responde	1.3	0.3	1.0	0.8	0.8	1.6	3.6	2.2
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	43.4	45.0	52.2	53.3	60.0	53.9	42.0	42.1
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	39.0	34.2	13.2	13.8	14.6	15.4	16.8	14.4
Nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	15.7	19.0	32.6	29.9	15.4	18.0	34.4	33.5
No sabe	0.6	1.5	1.0	2.3	9.2	11.1	3.2	7.8
Total	100							
Total	100							

Fuente: Evalúa DF, Dirección de Estadística, con base en *Latinobarómetro* 2000, 2003, 2006 y 2009.

En esta tabla se percibe un movimiento pendular sobre la percepción de la democracia en el país, tomando como punto de partida el año 2000, vemos que en 2003 y 2006 aumenta la adhesión a la democracia, para en 2009 caer a un nivel inferior al del 2000. No parece haber diferencia entre lo que ocurre en la percepción en el DF, y lo que ocurre a nivel nacional. Este es evidentemente un asunto que habría que explorar con mayor precisión en el futuro. Las percepciones cualitativas, particularmente de los jóvenes expresan un mayor desencanto sobre la democracia:

“Nos preguntas, -¿Oye que te parece, cómo crees que vaya a estar la situación en el 2012?- A mí me vale yo no voy a votar por nadie, -¿Por qué?- Pues porque no me toman en cuenta ni siquiera en el Injuve, si yo no veo que me toman en cuenta, ni siquiera en este espacio tan pequeño, cómo voy a creer yo que me van a tomar en un espacio más grande, como ciudadano general”.¹

A lo anterior no se le puede asignar una causalidad lineal con los datos disponibles, pero no deja de llamar la atención el hecho de que laboralmente los jóvenes en la Ciudad de México están en una situación más crítica que a nivel nacional, si vemos las tasas de desocupación tenemos que:

Tasa de desocupación de jóvenes de 18 – 24 años Nal.-DF 2009 (III trimestre)

	NACIONAL	DF
TOTAL DESEMPLEO	6.2	8.7
TOTAL jóvenes 18 – 24 años	12.0	20.4
HOMBRES	10.8	17.8
MUJERES	13.8	23.9

Fuente: Dirección Estadística. Evalúa, D.F., con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

El desempleo en jóvenes casi duplica la proporción que en el total a nivel nacional, pero en la Ciudad de México esta brecha es significativamente mayor. A la pregunta sobre la primera oportunidad laboral se respondía en un grupo focal:

“Yo salí del CETIS, después de estudiarlo, quería entrar a trabajar, entonces ellos me dijeron: [...] ‘no, es que así no te podemos admitir aquí’; [...] ‘pero en los trabajos estás cero, no tienes tú experiencia, o sea no puedes trabajar’ [...] ‘cómo quieren que nosotros tengamos experiencia si no nos dan una oportunidad.’ ‘Sí el primer empleo, darnos oportunidad.’” (Canto y Berrios, 2010, p. 92).

La anterior parece ser la principal demanda de los jóvenes, que refleja lo lacerante del problema en el DF, tal y como lo puso de relieve la evaluación de la política laboral:

“En 2009 (II trimestre), el 43.6% de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior. Al mismo tiempo, 42% de los desocupados, tenía entre 20 y 29 años de edad” (Escobar, 2009).

Frente a esta situación uno de los principales déficit de la política laboral, como ya se ha mencionado en el apartado sobre el derecho al trabajo, es justamente en relación a los jóvenes, existen programas que tienden a corregir sus efectos, que incluso contribuyen a fortalecer su sentido de pertenencia, como lo atestiguó un participante:

“Sí es bonito o es padre, el luego pasar por la avenida que recuperaste y dices, ‘yo la pinte, yo pinte esa línea’, porque antes estaba sin señales o estaba sucia. Por ejemplo: Eduardo Molina, la avenida, limpiamos el camellón, estaba muy feo y lleno de arbustos; encontramos muchas cosas tiradas entre el pasto, y después verla limpia, es muy bonito” (Canto y Berrios, 2010, p. 91).

No obstante lo anterior, los déficit de ejecución, e incluso de diseño de estos programas no pueden ser pasados por alto.

¹ Grupo focal de Jóvenes; jóvenes que participan en *Jóvenes en impulso y empleo de verano*. Desarrollo Social, Zócalo de la Ciudad de México.

“Son dos años en Injuve y ¡fuera! porque según en dos años un joven ya está desarrollado para irse a un mundo laboral porque se supone que las prácticas son como ensayos de trabajo. (...) La verdad, es una tontería todos los fines de semana hacemos lo mismo, son actividades en las que no hay algún tipo de desarrollo, es algo no más para justificar el salario de las personas, igual la tutora llega con mucha pesadez”.

Si algún reto principal puede tener la cohesión social en la Ciudad de México, éste es el de la inclusión de los jóvenes a partir de la garantía de sus derechos y, sólo por esta vía, aspirar a fortalecer su sentido de pertenencia.

III.2.3 En cuanto a las instituciones y la percepción de derechos.

No se perciben diferencias ni tendencias significativas sobre la percepción de las instituciones, las tendencias en el DF se comportan igual que a nivel nacional, tomamos como una excepción significativa el caso de “confianza en la policía” porque esta sí depende de la acción del gobierno local. En el DF se percibe una tendencia tenue a tener una opinión más favorable que en el resto del país.

México: Percepción de los ciudadanos sobre la “confianza en la policía”

Pregunta	(Porcentajes)							
	2000		2003		2006		2009	
	Capital	Nacional	Capital	Nacional	Capital	Nacional	Capital	Nacional
No responde	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
Mucha	1.9	7.0	0.5	0.3	1.6	7.7	4.0	4.3
Algo	28.3	27.6	19.6	16.8	13.2	23.3	20.4	17.4
Poca	43.4	39.5	33.8	34.3	28.7	34.1	39.2	39.8
Ninguna	26.4	24.6	46.1	48.6	56.6	33.8	36.4	37.7
No sabe	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Evalúa DF. Dirección de Estadística, con base en *Latinobarómetro 2000, 2003, 2006 y 2009*.

La opinión existente sobre la política en el DF sigue a la del desencanto nacional, aunque en el DF parece ser menor, y la diferencia con lo nacional parece ahondarse.

Interés en la política de los ciudadanos (Muy + Algo interesado vs Poco + nada interesado, porcentajes)

Años	2000DF	2000MX	2003DF	2003MX	2009DF	2009MX
Muy + Algo interesado	37.1	40.7	41.3	42.7	33.2	28.0
Poco + Nada interesado	60.4	58.2	58.2	56.9	66.0	71.6

Fuente: EvalúaDF. Dirección de Estadística, con base en *Latinobarómetro 2000, 2003 y 2009*.

Tal vez en donde haya una tendencia más significativa es en lo que se refiere a la confianza sobre la propia sociedad, sin olvidar que se trata solamente de un ejercicio de exploración de indicadores.

Percepción que los ciudadanos son conscientes de sus y obligaciones y derechos. (Porcentajes)

Percepción que los ciudadanos son conscientes de sus y obligaciones y derechos (Porcentajes)						
Respuesta	2000		2003		2009	
	Capital	Nacional	Capital	Nacional	Capital	Nacional
No Sabe/No Respondió	1.9	0.9	1.5	1.0	0.8	2.1
Mucho	6.9	10.5	7.4	8.0	15.2	10.8
Bastante	37.7	32.5	13.0	12.1	20.4	20.7
Poco	47.8	46.7	59.3	57.6	54.0	52.3
Nada	5.7	9.4	18.8	21.2	9.6	14.3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: EvalúaDF. Dirección de Estadística, con base en *Latinobarómetro 2000, 2003 y 2009*.

No es posible afirmar, con los datos disponibles, que los resultados de los programas de desarrollo social indican generación de mayor confianza hacia la sociedad, pero sí podemos afirmar que al menos algunos de estos programas la promueven en varios sectores de la población, por ejemplo, los participantes en cooperativas:

“La formación de la cooperativa fue un proceso complejo, estamos acostumbrados a priorizar lo particular que el bien para todos. Esa forma de ver las cosas es lo que nos ha traído algunos conflictos. (...) Como grupo nos tardamos un año en conseguir el apoyo, entre reuniones y el apoyo para maquinaria y reuniones en el DIF, una vez a la semana, se trataba, mucho de hablar, consensuar, inducir, en cierto modo educar y, en general, apoyar”.²

“Recordemos que este es un trabajo para nosotros, eso no lo vean como negocio porque esto no es un negocio, ese es un autoempleo, pero aunque tú seas la dueña, no quiere decir que todos van a hacer lo que se les dé su gana, por eso fomentamos las reglas de la cooperativa y nos apegamos”.³

Si asumir papeles activos o convertirse en agentes de su propio desarrollo, tiende a transformarse en perspectiva de derechos, es algo que con los datos disponibles escapa aún más al análisis. Veamos algunos referentes cualitativos captados por estudios de caso, grupos focales, y entrevistas a profundidad, captamos, -en un grupo focal con jóvenes-, algunos que emitieron su percepción de los derechos:

“Es como el derecho a la educación, el Artículo 3°, los jóvenes están sujetos a tener educación, salud y demás, una vivienda digna, pero no dicen ¿Quién me los va a dar? ¿Cómo le hago para que me lo den?”.⁴ “Si es un derecho, debería de ser menos clientelar, debería ser más destinado al derecho de nosotros, porque todas esas prácticas que hemos dicho, parece ser un pretexto para justificar dinero, no para que nosotros como jóvenes nos desarrollemos”.⁵

“Un derecho es lo que tú tienes, derecho es lo que tú piensas hacer en un futuro, que tú digas esto es mío, que yo me lo gane con mi sudor y si yo me compro una casa pues no voy a meter a cualquier hombre para que venga y me la quite, porque es lo que yo le voy a dejar a mi hija, ya tiene algo que su madre hizo por ella, de que si yo compro un carro pues va a ser para ella, y hay muchos derechos que muchas veces que yo misma me he demostrado que sí se puede”.⁶

En algunos otros, la percepción de la acción de la ciudadanía lleva, incluso, al replanteamiento de los vínculos sociales.

² Grupo Focal. Programa Cooperativas. Fondeso; DIF- Instalaciones de Evalúa.

³ Grupo Focal. Programa Fomento a Cooperativas. DIF.

⁴ Grupo focal de Jóvenes. Jóvenes que participan en *Jóvenes en impulso y empleo de verano*. Desarrollo Social.

⁵ Grupo focal de Jóvenes. Jóvenes que participan en *Jóvenes en impulso y Empleo de Verano*. Desarrollo Social-Instalaciones de Evalúa.

⁶ Historia de vida de mujer de 17 años; madre soltera. Programa Hijas e Hijos de la Ciudad- DIF.

“Para lograr que otros ciudadanos se interesen en participar en cooperativas, es necesario educar, rehacer las relaciones sociales”.⁷

Lo anterior, por supuesto que no pretende negar la persistencia de las relaciones clientelares:

“Cada 15 días se reúne el grupo de todo el edificio, se apoya en pintar o arreglar para que no entre el agua a las casas, el material se le pide a la delegación o a quien sea y nosotros metemos la mano de obra. También nos tocan las marchas, desde que andábamos en lo del edificio nos pedían ir a donde fuera, nos miran como grupo Triqui, vamos a donde toque”.⁸

Pero entonces tendríamos que preguntarnos, ante la tendencia a *refuncionalizar clientelaramente* los programas de desarrollo social –inherentes a todo ejercicio de gobierno– ¿En qué porcentaje, la propia sociedad, a través de la participación de la ciudadanía está dispuesta a contrarrestarla?

III.2.4 Participación Ciudadana

La participación ciudadana en el DF se encuentra prescrita en diversas leyes, al respecto se han realizado múltiples experiencias, desde la elaboración de la *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal* y la *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal*, varios programas incorporan a sus *Reglas de operación* la *participación de la ciudadanía*. En diversos casos existen consejos consultivos en los que participan miembros de la sociedad civil. No obstante, parece que la tendencia prevaleciente es a la disminución de la eficacia de la participación de la ciudadanía.

En particular, los instrumentos institucionalizados de participación han experimentado un proceso de deterioro (Sánchez Mejorada et al. 2011). Las razones evidentemente son muchas, entre las principales se encuentran que la administración pública en el DF adolece de una *perspectiva de gobernanza* -nueva relación entre gobierno y sociedad- que involucra a sus sectores en la toma de decisiones. A pesar de que el marco normativo existente en el DF, en materia de *desarrollo social*, incorpora diversos instrumentos de participación, predomina una visión burocrática tradicional que se traduce en escasa voluntad política para aprovechar las ventajas de la participación ciudadana en las políticas públicas. Muchos de estos espacios de interacción gobierno-sociedad terminan siendo, espacios de coordinación intergubernamental.

Como ya lo hemos mencionado, la participación ciudadana es elemento fundamental para la recomposición del tejido social y con ello abonar a la CSED, en este sentido recuperamos algunos comentarios, de entrevistas, historias de vida, y grupos focales:

“A los jóvenes les gusta participar, yo hablo de la brigada que yo tenía, a los chavos les gusta que les delegues cosas. (...) Los jóvenes sí participan si son disciplinados, si son puntuales”.⁹

“Los vecinos se organizan constantemente para resolver las problemáticas que se presentan, desde problemas de la preparatoria, seguridad, hasta el arreglo del panteón”.¹⁰

⁷ H1. Historia de vida. Líder de cooperativa costurera. Programa de Apoyo a Cooperativas – DIF.

⁸ H1. Historia de vida. Hombre de 67 años. Programa Despensas-DIF.

⁹ Grupo focal de Jóvenes.

¹⁰ Hombre de 53 años de Milpa Alta, escolaridad preparatoria, vivienda propia, administrativo en una preparatoria. Información tomada de: Leonel Pérez Expósito, Almendra Ortiz, Carmen Luna, Carlos Cuellar, (2010). *La cohesión social en el Distrito Federal. Un análisis de caso múltiple: La Colonia del Valle, La Colonia Agrarista y Santa Ana Tlacotenco*.

Existen en la Ciudad de México programas que fomentan la participación de la ciudadanía, también es real que, frente a ello, hay formas de estructuración social que atraviesan y subsumen en su lógica a estos programas. La sociedad en la que se desarrollan estos programas tiene una tradición de relaciones entre gobierno y sociedad que está marcada por décadas de clientelismo populista (en la que la movilización social era por demanda del gobierno-patrón). Hay liderazgos emergentes, producto de la acción de la ciudadanía, pero aún tienen un peso importante las formas corporativas alentadas por la propia dinámica del partido gobernante en la ciudad, por otra parte, existen programas con potencial para generar tejido e innovación social, por ejemplo, los dirigidos a jóvenes, desafortunadamente se encuentran inhibidos por las prácticas rutinarias. Entre las principales prácticas se encontraron las siguientes:

“A) Caudillismos Tradicionales. Prácticas de intermediación que dependen en lo fundamental de vínculos personales del caudillo:

i) El caudillismo tradicional sin vínculos directos con el partido en el gobierno. Durante años ha jugado el papel de gestor social, representando a personas menos favorecidas. Historia de defensa y promoción social, matizándola con circunstancias de violencia, legítima con esto, su forma de liderazgo, retoma en su beneficio ideologías o problemas sociales, que le son útiles para generar oportunidades lucrativas que le benefician principalmente a él. Por mantener el control de recursos y decisiones genera pugnas por el territorio con los esquemas de colaboración participativos y abiertos como lo son asambleas y comités vecinales.

II) El caudillo, cuadro partidario. Lleva tiempo siendo un cuadro partidario, resulta difícil distinguir entre la función partidaria y la función de gestor social, las relaciones con el gobierno son atravesadas por esta misma continuidad que establece entre sociedad-partido-gobierno. Adopta, para la gestión de los proyectos, la forma de organización civil o comunitaria, no se da a la militancia o afiliación de los habitantes del barrio, aparece más como una necesidad jurídica-administrativa que como mecanismo organizativo o de intermediación de las demandas. La relación con la comunidad adquiere una dimensión patrimonialista, no está orientada por un proyecto social y político, sino por el intercambio cliente-patrón.

Pero frente a estas formas tradicionales también surgen nuevos liderazgos:

B) Los nuevos liderazgos. Su involucramiento es en los programas de desarrollo social, vienen desde la demanda ciudadana o por haber surgido de la militancia partidaria como medio para la realización de un proyecto sociopolítico, variantes de pertenencia y no pertenencia al partido gobernante.

i) El liderazgo ciudadano. Personas que iniciaron su participación en la gestión de una demanda específica a partir de esto fueron teniendo el reconocimiento de la comunidad y aceptando su liderazgo. La intermediación inicia por medio de un ciudadano que logra poner en marcha un programa y activar a otros habitantes para tratar un problema en concreto. Como es el siguiente caso:

“Nosotros participamos como un derecho y como una obligación, todo esos valores se fomentan. (...) Los valores son clave para la juventud, debemos ser más humanos (...) Todos me ayudan a impactar mi propio trabajo yo debo corresponder igual”.¹¹

ii) El militante partidario con proyecto político; gestor comunitario, es aquel cuyo desempeño parte de una identidad y de un proyecto social y político claro, que incluso alcanza a distinguir el ámbito social del gubernamental y que es crítico de las acciones clientelares de los dirigentes políticos. No obstante la militancia partidaria, se alcanza a tener claro que la gestión social y la militancia son ámbitos diferenciados.” (Canto y Berrios, 2010).

De las situaciones anteriores se puede proponer que la política social debe contribuir a la reestructuración del tejido social y al fortalecimiento de la ciudadanía, pero esto se logra sólo a condición que desde su propio diseño se establezcan los instrumentos que lo permitan y, que en su implementación haya una voluntad institucional, que sean eficaces. Las conclusiones de este análisis y los correctivos necesarios, es necesario verlos a la luz de un proceso de largo plazo, en el cual la Ciudad de México no contaba con gobiernos electos por la ciudadanía, que generaron formas clientelares de control de la sociedad, frente a los cuales la democratización ha hecho su parte,

¹¹ Historia de vida. Mujer de 54 años. Programa de Apoyo a Cooperativas. Fondeso y Comedor-DIF.

tal vez con ello se podría relacionar la posible mejora en algunos indicadores de cultura política, pero que por el contrario, también las prácticas del partido en el gobierno han contribuido a reactualizar y fortalecer estas relaciones clientelares.

III.2.5 Sentido de pertenencia

En cuanto al sentido de pertenencia podemos decir que en los estudios que hasta ahora hemos realizado predomina el sentido territorial, no tanto el de la adhesión a una comunidad política y a sus valores. En el desarrollo de las entrevistas nos percatamos de distintas formas de vinculación entre las personas, podemos decir que el territorio es parte de la definición de una identidad, pues va más allá de ser un espacio sólo geográfico para dar paso a una serie de significados que le dan identidad. Los habitantes, en este espacio conviven, forman familias nuevas y aumentan las existentes, un elemento más, es aprovechar las oportunidades que facilita estar organizados para la resolución colectiva de problemas, demandas o necesidades comunes. Es decir, la relación entre vecinos al compartir espacio físico facilita la generación de lazos de confianza, elemento fundamental para la cohesión social.

Para algunas personas entrevistadas, el sentido de pertenencia al lugar en el que viven se relaciona con historias personales y familiares, se dan cambios generacionales que fortalecen este intercambio entre vecinos.

“Tengo 25 años viviendo aquí, ahora sí que compré el terreno, hicimos la casita (...) Ya traíamos dos hijos chiquitos, mi hijo de 6 y mi hija de 1 año. (...)Tengo mis tres hijos, mi esposo y mi yerno, tengo 4 nietos, 2 niñas, dos niños (...) Sí, sí a mí me gusta mucho mi delegación, aunque todos dicen que es lo peor, dicen ¿En dónde vives? Respondo en Iztapalapa, dicen, ay no, pero no es como lo ves. Hay bueno y malo como en todo, en todos lados (...) A mí me encanta mi delegación, yo viví en Coyoacán y de ahí me fui al estado, luego para acá y acá sigo”.¹²

La relación que se genera entre el espacio físico (delegación), la historia familiar y la participación en acciones o actividades vinculadas al barrio, son parte de la identidad en los casos observados.

“...Sí porque, pues, aquí mis hijos crecieron, convivieron con los vecinos y pues se han llevado bien (...) entre nuestros hijos, como vecinos, nunca ha habido así como una falta de respeto, entre ellos han crecido, hasta ahora ya se casaron cada quien por su lado”.¹³

Para habitantes de Santa Ana Tlacotenco, el sentido de pertenencia, abarca desde la interrelación personal, familiar, el cariño por el lugar, hasta una serie de significados alrededor del territorio y sus habitantes otorgándoles distinción como *santaneros*. Este es un lugar con pasado y presente indígena del cual la entrevistada se sentía parte.

“Orgullosamente mexicana, ¡orgullosamente de Santa Ana!, siempre he vivido aquí, mis abuelos participaron y mi mamá en la defensa de la tierra, esta tierra que siempre nos ha mantenido (...) No cambiaría mi pueblo, la verdad es un lugar con aire limpio y luego vemos las luces desde lo alto, se ve la ciudad (...) Sí nos sentimos indígenas porque todavía tenemos muchas tradiciones, nuestras raíces y eso es lo que nos identifica (...) por las costumbres, el lenguaje, por los alimentos también (...) Soy indígena de Santa Ana, mujer de Santa Ana, madre de Santa Ana, profesionista de Santa Ana”.¹⁴

La configuración del sentido de pertenencia a esta colonia incluye, una serie de identificaciones culturales construidas a través del tiempo y asociadas al territorio y a la historia de quienes lo habitan.

¹² Mujer de 58 años, de Iztapalapa, escolaridad primaria, vivienda propia, ama de casa.

¹³ Mujer de 46 años, delegación Milpa Alta, escolaridad ninguna, renta, ama de casa.

¹⁴ Mujer de 52 años, delegación Milpa Alta, escolaridad licenciatura, vivienda propia, labora en el archivo histórico de la delegación.

“Yo me considero auténticamente indígena, primero las características físicas y luego por toda una serie de educación que hemos recibido para los que tenemos 50 años y más, que para mí fue prehispánica, aquí el respeto a los padres de familia era primordial (...) y no solamente respeto a las personas, también a la naturaleza y a un grano de maíz no se le podía pisotear y cualquier adulto podía educar a cualquier niño que se estuviera comportando mal”¹⁵.

Antes de terminar, es conveniente insistir en el sentido de este apartado, puesto que como se puede ver, no es posible llegar a conclusiones contundentes, se trata sólo de esbozos de lo que podría ser el análisis de la cohesión social a partir de algunos elementos empíricos, cuyos datos están a la espera de producirse, objetivo al cual Evalúa DF dará la mayor importancia en un estudio que ya se ha iniciado.

III.2.6 ¿Contribuyen los derechos a la Cohesión Social Democrática Equitativa?

El análisis de las estrategias para la garantía de derechos que hemos realizado en este texto deja en claro que los gobiernos electos de la ciudad han tenido un propósito deliberado de fortalecer esta obligación, ya que construyen políticas y programas únicos en el país, esta afirmación se sustenta en los siguientes hechos:

- I. La existencia de la legislación pionera en la materia, justamente en perspectiva de derechos universales.
- II. Programas de garantía universal, como en el trabajo (seguro de desempleo), salud (atención médica y medicamentos gratuitos); también para la superación de restricciones a la permanencia en la educación (*Prepa Sí; Uniformes*); o bien, de programas que tienden al fortalecimiento del tejido social (*Mejoramiento Barrial*).
- III. Tampoco puede dejar de considerarse la existencia de instrumentos para la participación de la ciudadanía en los procesos decisivos, tales como el Consejo de Desarrollo Social, los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, el propio Evalúa, entre otros.
- IV. Pero también hay déficits que se han venido generando y/o incrementando, a manera de ejemplo se pueden proponer los siguientes:

1. Permanencia de situaciones violatorias no atendidas, dos ejemplos podrían ser muy claros: El asunto de la educación, sabemos que en el ámbito nacional los esfuerzos no han sido significativos y que el DF es la única entidad a la cual no se ha extendido la descentralización de la educación básica, sabemos que el GDF ha hecho un esfuerzo significativo en el ámbito de la educación media superior, sin embargo, no nos parece que haya pugnado lo suficiente por adquirir capacidad decisoria en la educación básica, sin lo cual es impensable una política educativa integral. El otro ejemplo tal vez sea aún más claro, el de la administración de justicia laboral, si décadas de gobierno impuesto a los ciudadanos reprodujeron y ampliaron los vicios en la justicia laboral, no se percibe en el GDF algún intento significativo de modificar esta herencia, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje no se distingue -para bien- de cómo funcionan la federal y la de otras entidades, la inspección del trabajo es sumamente precaria y la procuraduría correspondiente no arroja los resultados necesarios.

2. Desviación de propósitos iniciales para asumir sesgos compensatorios. El ejemplo en la materia más claro es el de la tensión que surgió entre el Programa de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos con el del Seguro Popular. Si bien se ha intentado la complementariedad, la fórmula hasta ahora puesta en práctica puede conducir más a la negación que a la garantía del derecho. Algo similar se podría decir del paulatino desplazamiento de la promoción de la producción social de vivienda por el papel de las promotoras privadas que, finalmente, dejan al mercado el acceso a este derecho, sin los contenidos necesarios establecidos en las observaciones generales.

¹⁵ *La cohesión social en el Distrito Federal. Un análisis de caso múltiple: La Colonia del Valle, La Colonia Agrarista y Santa Ana Tlacotenco.* Hombre de 52 años, delegación Milpa Alta, indígena, escolaridad licenciatura, vivienda propia, profesor de náhuatl.

3. Inobservancia sistemática de la legislación. No puede haber mejor garantía de la progresividad del derecho que el control de la propia ciudadanía sobre el gobierno, supuesto universal de la democracia, en esto se ha sido omiso. La participación ciudadana se convierte más en un discurso que en una práctica sistemática, pareciera como si fuera aquello que a toda costa -aún vía el incumplimiento de la ley- hubiera que evitar.

Si el GDF quisiera dar el consecuente paso necesario en la garantía de los derechos, sería imprescindible fortalecer su capacidad innovadora, renovar el pacto con la sociedad, caminar juntos y, en lo inmediato, propiciar el cumplimiento de la legislación en todos los niveles. Es mucho lo que se ha avanzado en el DF, urge prevenir el retroceso.

A manera de conclusión, algunas reflexiones generales

En un contexto latinoamericano y nacional signado por el agravamiento de las diferencias, resulta altamente significativo que en una ciudad, como la de México, en la que suelen agravarse los males del país, sobre todo habida cuenta del mayor impacto que sobre su posición ha tenido la reconversión de la economía nacional, la cohesión social no se haya deteriorado aún más. ¿Cuál ha sido la contribución de la política social? Es algo que aún no podemos afirmar ni negar. Los indicios hablan que la preocupación por la cohesión social permean a algunos programas de desarrollo social. Si la política social quisiera incrementar sus rendimientos, orientándolos más hacia una CSDE, hay algunas tendencias que aparecen ya como potenciadoras de esta posibilidad:

- **La participación ciudadana en el diseño y la ejecución de los programas.** Hay experiencia acumulada en organizaciones de la sociedad civil y en funcionarios que los operan, hay aprendizajes en los usuarios; recuperar sistemáticamente a ambos puede ser la mejor innovación factible en la política social del DF.
- **El enfoque de derechos humanos.** De la información ofrecida se puede inferir que el lenguaje de derechos es algo accesible para los usuarios, sobre todo para la población joven, la cual, junto con la asunción del papel de actor del desarrollo social, permitirán una lucha más eficaz contra las tendencias del contexto hacia la profundización de las brechas.
- **La democratización de la política social.** De alguna manera sería resultante de los dos enfoques anteriores, de hecho los tres forman una unidad, pero hay que enfatizarlo: urge democratizar la política social, no sólo en sus objetivos de procura del bienestar de las mayorías, sino también del modo de ejecución. Toda política social lleva inserta la ocasión del clientelismo, pero una política social con perspectiva de CSDE contiene las potencialidades para superarlo y, por esta vía, acrecentar el sentido de pertenencia.

Más que en todo el país, el principal desafío a la política social es volver la mirada hacia los jóvenes, no como sector necesitado de asistencia, sino como sujeto de derecho, capaz de participar tanto en el diseño como la ejecución de las estrategias destinadas, no tanto a superar su problema, sino el problema de toda la sociedad de la Ciudad de México. Hay situaciones afortunadas en las que la necesidad se acompaña de la mayor factibilidad, democratizar la política social desde los jóvenes es la gran oportunidad de la Ciudad de México.

Conclusiones generales



En los últimos 14 años, a partir de que los ciudadanos del DF hemos elegido a nuestros gobernantes, los gobiernos de la Ciudad de México han desarrollado relevantes esfuerzos institucionales para aminorar las brechas económicas y sociales existentes, a través de una política social basada en Derechos; sin embargo, tal y como se mencionó, el contexto estructural para el fortalecimiento de la CSDE, es más adverso en esta ciudad que en el resto del país, ya que las brechas mencionadas se acentúan, como efecto de los cambios experimentados en el país en las últimas décadas, particularmente por el desplazamiento de la zona metropolitana como eje de la acumulación en la etapa de la industrialización.

A lo largo de este trabajo, se demostró que los principales desafíos para que la política de desarrollo social en el DF contribuya a la formación de ciudadanía, entendida como el cabal cumplimiento de los derechos humanos, en particular -en este informe- los derechos sociales, están centrados en tres procesos complejos, pero para nada alejados de las tendencias en la región latinoamericana: la informalización, la precarización y la desregulación.

Así pues, informalidad, precarización y desregulación son los desafíos de un proceso que puede generar tendencias regresivas en un proyecto, expresado en la Ley de Desarrollo Social del DF, sustentado en la realización de los derechos universales y, por ello proclive a la universalización, la participación y la innovación, por ello es necesario llevar el debate ideológico al plano de la factibilidad, de lo que es posible.

La garantía plena de los derechos al y en el trabajo, salud, educación y vivienda en el DF, se ve obstaculizada por las tendencias señaladas, las que se manifiestan, entre otros aspectos, en el gasto social, aunque no únicamente.

Así pues, en el ámbito de los derechos al y en el trabajo, se puede concluir que las estrategias de vinculación trabajador-empresa, al igual que en el ámbito nacional, han manifestado su agotamiento para contender eficazmente contra los efectos en la contracción del empleo, particularmente en el caso de las y los jóvenes y mujeres, la oferta disponible está muy por debajo de las capacidades de la fuerza de trabajo del DF.

El énfasis del GDF -con un esfuerzo mayor que en el ámbito nacional- se ha puesto en las políticas pasivas a través del seguro del desempleo que, como ocurre en épocas de crisis, resulta más insuficiente cuando más se le requiere.

La garantía del cumplimiento de los derechos laborales, que depende básicamente de la decisión pública, está muy por debajo de las exigencias del momento, desperdiciándose su capacidad para contrarrestar la tendencia a la precarización del trabajo a través de la inhibición de las prácticas ilegales como la creciente tercerización y los despidos injustificados, entre otros.

El GDF ha incorporado instancias de participación social en sus diferentes niveles de responsabilidad asignadas por ley; sin embargo, no basta con crear consejos consultivos, es necesario, que éstos se pongan en acción, asumiendo y ampliando las atribuciones que les otorga un marco normativo, aún de avanzada en materia social.

La creación del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, por su diseño, representa un nuevo tipo de instrumento para la participación de la sociedad, que se acerca más a los lineamientos del diálogo social y supera a los organismos creados con anterioridad, pero requiere abrirse realmente a la participación plural de diversos actores y ampliar su agenda, incorporando las preocupaciones sentidas por la mayoría de la ciudadanía.

En materia de educación, al DF no se le ha descentralizado aún las atribuciones administrativas y responsabilidades para crear, con autonomía, su propia política educativa. A pesar de ello, es importante reconocer el esfuerzo que realiza para proteger este derecho. Existe un amplio número de programas que tienen como prioridad, garantizar el acceso y la permanencia de las y los estudiantes en la escuela en todos los niveles, a través de transferencias monetarias, y becas, y por otro, fortalecer los procesos educativos, mediante la formación y capacitación de personal responsable de las prácticas educativas, la asistencia y servicio al desarrollo infantil y a la población más desfavorecida, la instalación de espacios físicos así como el mantenimiento de la infraestructura educativa. En general, en la esfera educativa, se manifiestan no tanto dificultades de acceso, sino de permanencia y de realización de aprendizajes significativos. Dado el proceso complejo e inacabado de descentralización de este sector, es necesario que el GDF, pugne por resolver esta situación de excepción, plasmada en un artículo transitorio de la Ley General de Educación, a fin que sea capaz de complementar las acciones existentes (tales como transferencia de recursos económicos, vía becas), con acciones que incidan directamente en el proceso enseñanza-aprendizaje.

En las leyes del DF se establece al gobierno como sujeto obligado de garantizar el derecho a la protección de la salud en el DF. En este sentido, y de acuerdo a la normatividad y al marco programático vigente, ha crecido la infraestructura para la atención sanitaria. Aun así, no se ha logrado garantizar la universalidad, ya que el Sistema de Salud del DF se encuentra fragmentado, por los diferentes arreglos institucionales. La convivencia de dos modelos con enfoques distintos agrava la desigualdad entre los grupos de población para acceder a los servicios de salud, ya que operan mecanismos de inclusión-exclusión que condicionan la incorporación y la atención en función de las capacidades de pago de la población.

En esta arena, fuera de los grupos de mujeres y feministas, no se observan con claridad espacios de participación activos, con interlocutores propositivos.

Durante este período aumentó la producción de vivienda, lo cual significa un avance en términos de eficiencia, aunque no así de eficacia en el derecho social. Se cae en la tentación de dar cobertura en detrimento de la calidad.

Las orientaciones de la política de vivienda responden a modelos de gestión que tienden a la mercantilización del bien, en detrimento de la producción social y la calidad de la vivienda.

Es problemático para los habitantes del DF en términos normativos la seguridad jurídica, ya que las disposiciones favorecen a los arrendadores y al gobierno. Los desalojos son una preocupación incluso señalada por el Relator Especial de ONU sobre Vivienda.

En cuanto a la participación, hay avances y experiencias significativas, como la firma de la Carta por el Derecho a la Ciudad. No obstante, aparecen inconsistencias, en los programas considerados sustanciales de la política de vivienda implementada a través del INVI, los espacios institucionalizados para este fin denotan una sobrerrepresentación gubernamental y poca participación de los ciudadanos en número y acciones, el involucramiento de los destinatarios de los programas se limita a la gestión e información.

A las anteriores conclusiones sobre cada uno de los derechos, no podemos dejar de sumar las principales problemáticas en el diseño e implementación de la política social en general, mismas que han sido señaladas en las recomendaciones de EvalúaDF:

- Insuficiente claridad conceptual sobre los principios que deben regir la política social; en particular el objetivo estratégico de creación de un régimen y Estado social de derechos.
- Debilidad en la comprensión de una política social con enfoque de derechos.
- Debilidades en la integralidad de la política social, la cual aparece como una suma de programas y no como un conjunto coherente con principios, objetivos, metas, estrategias y recursos.
- Tendencia a sustituir políticas con programas y a confundir programas con acciones sin articulación que se traducen en reglas de operación deficientes.
- Carencia de instrumentos, para una participación ciudadana activa, creativa, variada y protagónica en la política social. Tendencia a reconocer a la ciudadanía no como sujetos de derecho sino como beneficiarios.
- Crecimiento y multiplicación de programas de transferencias y rezago en la prestación de servicios sociales.
- Aumento desproporcionado del número de programas de transferencias.
- Tendencia a incrementar coberturas a costa del monto de los apoyos.
- Ausencia de claridad, normatividad y políticas para abordar la dimensión metropolitana del desarrollo social en la Zona Metropolitana del Valle de México.
- Duplicidad entre programas que desarrollan las delegaciones y los que realiza el GDF.

De esta manera, se pretendió dar cuenta del estado que guardan los derechos sociales en la Ciudad de México y de los desafíos que una novedosa, pero aún inacabada, arquitectura institucional, enfrenta en la búsqueda de garantizarlos con propuestas alternativas al modelo de política social imperante en el país.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En Revista de la CEPAL, número 88. ONU: Santiago de Chile.
- Aguilar V. Luis (1993). "Problemas públicos y agenda de gobierno". Miguel Angel Porrúa, México.
- Antón Pérez, José Ignacio; Carrera Troyano, Miguel; Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael y Rodrigues-Silveira, Rodrigo (2009). "Pobreza y desigualdad en América Latina. Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta". En Revista CIDOB d'Afers Internacionals número 85-86. Los retos de América Latina en un mundo en cambio. Crecimiento y cohesión social. CIDOB: Barcelona, pp.157-183.
- Araya, Eduardo, Diego Barría, Oscar Drouillas (2009). "Sindicatos y Políticas Públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una Década (1996 – 2004)". Editorial Universitaria. Santiago de Chile.
- Barreda, Mikel y Costafreda, Andrea (2006). "La democracia importa, pero no basta para la igualdad". En ¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina. Tercera parte: gobernabilidad y desigualdad. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, pp. 115-144.
- Beck, Ulrich (2006). "La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad" Barcelona. Ediciones en castellano; Ediciones Paidós Ibérica, S.A., P.12 y 149.
- Bouzas, José A. (2009). "Evaluación de la Contratación Colectiva en el Distrito Federal", Fundación Friedrich Ebert, México.
- Bouzas, José A. (2011). "Evaluación de la contratación colectiva, mecanismo de estabilidad institucional de las relaciones laborales, conflictividad individual en el trabajo y la forma institucional de resolverla en el Distrito Federal". EvalúaDF.
- Brugué, Quim (2010). "Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas. En La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana". Coordinadores; Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi. PUEC-UNAM, el Colegio de la Frontera Norte, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).
- Cacciari, Massimo (1981). "Transformación del Estado y proyecto político". En: VVAA. Teoría marxista de la política. SIGLO XXI Editores, México.
- Candela, Martín Antonia (2005). "Efectos de las evaluaciones estandarizadas en los sistemas educativos", en: Avance y Perspectiva, 24(1) enero-marzo México, CINVESTAV-IPN.
- Canto Chac, Manuel (2008). "Participación Ciudadana: La gobernanza de las sociedades complejas" Pagina 15. Revista Política y Cultura # 30. UAM, México.
- Canto, Manuel (2010). "Participación ciudadana en las políticas públicas". Volumen 4 de la Biblioteca básica de administración pública. Siglo XXI Ediciones.
- Canto, Manuel (2004). La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas. La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México. En: M. Wolf (coordinadora), Las exigencias de la sociedad civil. Icaria, Barcelona.

Canto, Manuel (2003). "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local", en www.participacionciudadana.cl

Canto, Manuel (2011). "Políticas sociales: del conflicto redistributivo al del reconocimiento. Derechos, ciudadanía y participación". Ponencia Seminario sobre desarrollo social, IIS – UNAM, septiembre de 2011.

Carrillo-Flórez, Fernando (2006). "Reforma política contra la desigualdad". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina. Epílogo*. Fernando Carrillo-Flórez y Carlo Binetti (Editores). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, pp. 315-144.

Carrillo-Flórez, Fernando y Binetti, Cario (Editores) (2006). Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, pp. 81-113.

CEPAL (2007). "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe". ONU: Santiago de Chile: ONU.

CEPAL (2011) "Hacia una nueva arquitectura del Estado para el Desarrollo". Uruguay.

Chaniel, Philippe (2005). "Autonomía y Solidaridad: la sociedad civil como garante de la indivisibilidad de los derechos". En: Manuel Canto (coordinador) *Derechos de Ciudadanía. Responsabilidades del Estado*. Icaria, Barcelona.

Chávez G., Fernando (coord.) (1997). "Políticas laborales y empleo. Experiencias recientes". Nuevo Horizonte Editores/Fundación Ebert, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional: México.

Chevalier, Jacques (2003). "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?". En *Revue française d'administration publique*. No. 105/106, 2003.

De Roux Carlos y Ramírez Juan Carlos, (2004). "Derechos económicos sociales y culturales, política pública y justiciabilidad". Bogotá, Colombia. P.16.

Del Pino, Mireya (2010). "Los derechos sociales en el diseño de los programas sociales del Distrito Federal". Ed. EvalúaDF. México.

Escobar, Saúl (2010). "Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal", México.

Esping – Andersen, Gosta (1999). "Les Trois mondes de l'État – providence. Essai sur le capitalisme moderne." PUF, París.

Ferrajoli, Luigi (2003). "Estado Social y Estado de Derecho". En Abramovich, Añón y Courtis (Compiladores) *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*. Fontamara. México.

Fleury, Sonia (2006). "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad". En *¿Democracia con desigualdad?: una mirada de Europa hacia América Latina. Tercera parte: gobernabilidad y desigualdad*.

García - Pelayo, Manuel (1982). "Las Transformaciones del Estado Contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid.

- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2000). "El mercado de trabajo, 1930-1998". En La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Gustavo Garza (coord.). El Colegio de México / Gobierno del Distrito Federal: México, pp.279-286.
- Guiddens, Anthony (2001). "La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia", México, Taurus.
- Gutiérrez, Rodrigo (2010). "Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos." (mimeo), México.
- Herrera, Manuel y Pedro Castón (2003). "Las políticas sociales en las sociedades complejas". Ariel. Barcelona.
- Holland, Stuart (1982). "La superación de la planificación capitalista". Oikos. Barcelona.
- Homedes, Nuria y Ugalde, Antonio (2005). "Reformas de Salud neoliberales en México, en Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso", Revista Panamericana de Salud, No. 1, Vol 18, Washington.
- Kliksberg, Bernardo (2005). "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía". En Revista Reforma y Democracia. No. 32. CLAD, Junio. Caracas.
- Laswell, Harold (1992). "La Concepción emergentes de las ciencias de políticas". En: Aguilar V, Luis (Editor) El Estudio de las Políticas Públicas. MA Porrúa, México.
- López Menéndez, Marisol (2010). "Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano". (mimeo). México.
- Macpherson C.B (1982). "La democracia liberal y su época". Alianza. España.
- Marramao, Giacomo (2011). "La pasión del presente". Breve léxico de la modernidad – mundo. Gedisa. Barcelona
- Mény, Ives y Jean – Claude Thoenig (1992). Las políticas públicas. Ariel, Barcelona.
- Mussot, López María Luisa. (2010). "Universalizar y Territorializar las Políticas de Salud en el Distrito Federal: Premisa de la Equidad"; en: Ziccardi, Alicia y Tonatiuh Guillen (Coordinadores). La Acción Social del Gobierno Local. Pobreza Urbana, Programas Sociales y Participación Ciudadana". México.
- OIT. (2010). "Global Employment Trends." OIT: Ginebra.
- OIT. (2001). "Informe sobre el Trabajo en el Mundo", 2000. OIT: Ginebra.
- ONU, (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo, Artículo 1o, N° 1. Declaración adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, el 4 de diciembre de 1986.
- ONU (2007). "Guía de orientación de políticas públicas". Naciones Unidas DAES. N. York.
- Ornelas, Carlos (2008). "Política, Poder y Pupitres, crítica al nuevo federalismo educativo". Siglo XXI, México.

Ortiz, Enrique (2008). "Políticas de vivienda en México, Impactos y Perspectivas (1992-2007)" en Memoria del Seminario La situación del Derecho a una vivienda adecuada: una mirada desde el diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, edición julio- septiembre, Ed. Casa y Ciudad, A. C. México.

Ottone Ernesto, Director, Sojo Ana, Coordinación (2007). "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe". CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana. Santiago de Chile. (Enero 2007).

Palier, Bruno (2010). "Un Estado de Bienestar para las envejecidas sociedades posindustriales", en: Esping – Andersen, G. y Bruno Palier, Los tres grandes retos del Estado de bienestar. Ariel. Barcelona.

Parnreiter, Christof (2002). "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global", En Revista Eure, vol. 28 no.85, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, diciembre.

Pateman, Carole (1985). "The problem of political obligation: a critical analysis of liberal theory", Cambridge, Polity press.

Pérez Expósito, Leonel (Coordinador) (2010). "La cohesión social en el Distrito Federal. Un análisis de caso múltiple: La Colonia del Valle, La Colonia Agrarista y Santa Ana Tlacotenco." Autoría e investigación: Leonel Pérez Expósito, Almendra Ortiz, Carmen Luna, Carlos Cuellar.

Pírez, Pedro, Facundo Labanca e Ivana Socoloff. "Gobierno urbano, democracia y participación en la Ciudad de Buenos Aires". En La Gestión de la Ciudad en América Latina. Revista Foro # 68, Bogotá.

Polanyi, Karl. "La Gran Transformación". Juan Pablos. México.

Potucek, Martin (2009). "Transformaciones del Estado de bienestar en Europa central y del este". En: Barba, C. G. Ordóñez y E. Valencia (coordinadores). Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. UdG - CFN.

Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2005). "Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social". Ediciones SUR. Santiago.

Redorta, Joseph (2003). "Cómo analizar los conflictos," Editorial Paidós. Buenos Aires.

Rojas Rodríguez, María Almendra (2010). "El Derecho a la Salud en el Distrito Federal, esfuerzos institucionales". Evalúa DF, México. (Inédito)

Ros, Jaime (2009). "Reducción de la pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos". Revista CEPAL # 98.

Saule, Nelson Jr. (organizador) (2008). "Aperspectiva do Direito à Cidade e da reforma urbana narevisão da lei do parcelamento do solo". Polis, Sao Paulo, Brasil.

Stiglitz, Joseph (2002). "El malestar en la globalización". Taurus, Madrid.

Teixier, Philippe (2005). "Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sistema universal" en Manuel Canto: En Derechos de ciudadanía. Responsabilidades del Estado.

Tokman, Victor (2008). "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones". CEPAL, Santiago de Chile.

Tokman, Víctor E. (2004). "Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda". FCE: Santiago de Chile.

Ulloa, Manuel (2010). "Infraestructura Física Educativa, Experiencia en el Distrito Federal". Ponencia presentada en el Foro de Análisis "Diagnóstico Político de la Educación en el Distrito Federal", organizado por la Asociación ACUDE el día 26 de agosto de 2010, en la CDHDF.

Vallespín, Fernando (2000). "El futuro de la Política", Taurus, Madrid.

Velásquez, Fabio (2009). "La política pública de participación en Bogotá ¿una tarea imposible?". En La Gestión de la Ciudad en América Latina. Revista Foro # 68, Bogotá.

Veloz, Norma Ilse (2003). "La participación social en la educación en el ámbito nacional", en Norma Ilse, Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla). Tesis presentada para obtener el título de doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica de México. México.

Normatividad

Acuerdo por el que se crea la Autoridad del Espacio Público. Publicado en la Gaceta Oficial el 28 de septiembre de 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Declaración sobre el derecho al Desarrollo (1986). Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr26.pdf> >

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Ley de Asistencia Social

Ley de los Institutos Nacionales de Salud

Ley del Seguro Social

Ley Federal de Trabajo

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Ley General de Expropiación

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Distrito Federal

Ley de Educación del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 23 de mayo del 2000.

Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal

Ley de Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal

Ley de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial

Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 7 de marzo de 2000.

Ley de propiedad en condómino de inmuebles para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 27 de enero de 2011.

Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de enero de 2004.

Ley de Salud Mental del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 23 de febrero de 2011.

Ley de Salud para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de septiembre de 2009.

Ley de Vivienda del Distrito Federal

Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 7 de enero de 2008.

Ley del Instituto de Seguridad de Construcciones del Distrito Federal

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General de Educación

Ley General de Salud

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley para la Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de diciembre de 2010.

Ley para la Atención Integral de Cáncer de Mama del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 21 de enero de 2011.

Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 10 de septiembre de 2010.

Ley para la prevención y el tratamiento de la obesidad y los trastornos alimenticios

Ley para los derechos de los niños y niñas del Distrito Federal

Ley que crea el Consejo para la Prevención y la atención integral del VIH-SIDA del Distrito Federal

Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 22 de mayo de 2006.

Lineamientos y mecanismos de operación de los programas del Instituto de Vivienda del Distrito Federal 2011. Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 9 de febrero de 2011.

Plan verde de la Ciudad de México 2007-2022, Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: http://www.om.df.gob.mx/programas/plan_verde/plan_verde_vlarga.pdf.

Programa Integral de Transporte y Vialidad del Distrito Federal 2007-2012. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de marzo de 2010.

Reglamento de Construcciones del Distrito Federal

Reglamento de la Ley de propiedad en condómino de inmuebles para el Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito federal el 14 de junio de 2011.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Reglas de Operación de los Programas Sociales del Distrito Federal 2007 a 2011

Reglas de operación del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal N° 1049 Bis, del 9 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/reglas_operacion/7_informes_programatico.htm>

Reglas de operación del Programa Seguro Popular 2003. Consultado en: http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/reglas_operacion/7_informes_programatico.htm.

Convenios Internacionales

Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948

Comité DESC, Observación general número 13 (1999)

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Social de 1965

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1981

Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus familias (1990)

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1991

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

Declaración Cumbre de París sobre el SIDA (1994)

Declaración de Derechos y Humanidad sobre VIH y el SIDA (1992)

Declaración de París sobre Mujeres, niños y el Sida (1990)

Declaración Trinacional de Canadá, Estados Unidos de América y México (1996)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)

Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y el VIH (2006) la Declaración de Compromiso en la Lucha contra el VIH (Declaración UNGASS, 2001 y 2008)

Organización Mundial de la Salud

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)

Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo (El Cairo, 1994)

Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) de 1988

Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de 1994

Proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indios de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos

Evaluaciones:

Evaluación de Acceso al agua potable, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal-EvalúaDF. México, 2010.

Evaluación de unidades de primer nivel de atención en los Servicios Estatales de Salud, Evaluación 2008, Secretaría de Salud, Dirección General de Evaluación del Desempeño.

Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal. Sánchez Mejorada y Álvarez Lucia, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal-EvalúaDF. México, 2011.

Evaluación del Programa de Vivienda en Conjunto, Casa y Ciudad, A. C, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal-EvalúaDF- 2009.

Evaluación del Programa Mejoramiento de Vivienda, FOSOVI, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal- EvalúaDF. México, 2009.

Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal. Síntesis ejecutiva, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM-Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal EvalúaDF, p.23. Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/sint_eje.pdf.

Evaluación Política de Transporte Público de Pasajeros en el Distrito Federal. Programa Universitario de Estudios de la Ciudad. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal- EvalúaDF. México, 2010

Evaluación, “La Política hacia los jóvenes en el Distrito Federal”. Realizada por Iniciativas para la Identidad y la Inclusión A.C., 2010.

Documentos electrónicos

Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Educación. 2008. <http://www.educacion.df.gob.mx/>

Análisis comparativo de las implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza y la desigualdad en siete países de América Latina. Pablo Sauma Marco V. Sánchez.

Arriaga, B. Carol, El derecho a la salud, Centro de estudios Cámara de Diputados Consultado [9 de enero de 2011] en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Ceameg/pron3/archi/salud.pdf

Arriagada, Irma. Políticas y Programas de Salud en América Latina, CEPAL, Chile, 2005, p. 11. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/23777/sps114_lcl2450.pdf

Clínica Condesa, consultado en: http://www.cvihc.salud.df.gob.mx/clinica-condesa/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=69

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2011. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/42335/2010-W7-Analisis_comparativo-w.pdf

Comunicado de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento. UE, COM 2005, 636 final. [Ec.europa.eu/prelex](http://ec.europa.eu/prelex)

Comunicado de prensa --DCS-B/090/10 INFODF, consultado en http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=669&Itemid=217, 5 de enero 2010.

Cuarto Informe de trabajo. Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal. Octubre 2010. <http://www.sds.df.gob.mx>

El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe. Pablo Villatoro, Consultor y Martín Hopenhayn, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Desafíos, boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del milenio. Naciones Unidas, CEPAL, Unicef. Número 3, agosto de 2006. ISSN 1816-7527, consultado en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186524S.pdf>

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Resultado por entidad federativa, Distrito Federal. Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaria de Salud. <http://www.insp.mx/publicaciones-antteriores-2010/661-encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-2006.html>

Gobierno del Distrito Federal, Sistema de Protección Social en Salud: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/seguro_popular/

Grupo de Información en reproducción Elegida, A.C. (GIRE) <http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=222> [Consultado: 8-marzo de 11]

Informe Anual 2009, UNICEF. <http://www.infoninez.mx/files/informe.pdf>

Informe de la Secretaría de Educación del Distrito Federal 2009-2010. <http://www.educacion.df.gob.mx/>

Informe del Derecho a la Educación en México 2009. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. <http://www.inee.edu.mx/>

Informe del Relator Especial Una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. MiloonKothari, Visita a México (4 a 15 de marzo) 2003, consultado en: <http://www.cenvi.org.mx/Informe%20Relator%20ONU.pdf>, 30, noviembre 2010.

Informe, "Las exclusiones de la educación básica y media superior en el Distrito Federal". Gobierno del Distrito Federal, Secretaria de Desarrollo Social, Centro de Estudios en Economía de la Educación en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2006, consultado en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_exclusiones.pdf

Informes de Gestión del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, (2007 a 2010)

La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio. Ana Sojo. Unidad de Desarrollo Social. Serie estudios y perspectivas. CEPAL. 2006. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/23871/Serie-44-vf.pdf>

Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación 2010 y 2011, consultado en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programas_Sociales_GDF_2011.pdf

Minuta de Plenaria. Intervención del Director del INVIDF, consultado en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/pdf/Foro/Plenaria.pdf>, 5 de enero 2011.

Noticias Asamblea Legislativa del Distrito Federal <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-crea-aldf-ley-salud-mental-distrito-federal--6930.html>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Informe: "El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación." www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/.../esp-7.pdf

Participación Ciudadana por la Educación en el Distrito Federal, Secretaría de Educación del Distrito Federal. 2011 <http://www.educacion.df.gob.mx/>

Población y salud en América Latina y el Caribe: retos pendientes y nuevos desafíos. Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo. CEPAL. 2010. <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/paginas/9/39269/P39269.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Por una Ciudad Educadora y del Conocimiento. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Educación. 2008. http://www.educacion.df.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=510&Itemid=160

Programa de Atención Médica y Entrega de Medicamentos Gratuitos a Domicilio http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=153&Itemid=269

Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal. <http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2007/documentos/PDS2007-2012.pdf>

Programa General de Desarrollo 2007-2012. Gobierno del Distrito Federal. http://www.df.gob.mx/wb/gdf/programa_general_de_desarrollo_del_distrito_federal

Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas. Secretaría de Educación del Distrito Federal. <http://www.educacion.df.gob.mx/>

Reglas de operación "Acciones de Inclusión y Equidad Educativa". A cargo de la Secretaría De Educación del Distrito Federal, 2010. Gaceta Oficial de Gobierno del Distrito Federal http://www.df.gob.mx/wb/gdf/gaceta_oficial

Reglas de operación "Para Asistentes Educativos del Programa de Atención Integral al Estudiante". A cargo de la Secretaría De Educación del Distrito Federal, 2010. Gaceta Oficial de Gobierno del Distrito Federal http://www.df.gob.mx/wb/gdf/gaceta_oficial

Secretaría de Salud del Distrito Federal <http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/>

Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Publicado en el portal de internet de la dependencia en: http://vpn.salud.df.gob.mx:88/portalspdf/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=54

Seguro Popular. Catalogo Universal de Servicios: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/seguro_popular/index/pdf/causes.pdf

SIDESO, DF. Mapa del Distrito Federal con Grados de Marginación por manzana 2000: [consultado: 7/03/11]: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/miniplano.pdf>

UNICEF. Resolution 56/138, The rights of the child, 19 Dec. 2001 15 February 2002. <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/56/138&Lang=E>

Informes

Agenda estadística 2010. Principales causas de la mortalidad general. Cuadro. 8.2. Secretaría de Salud del Distrito Federal, 2010.

Anuario estadístico del Quinto Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2011.

Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, Parte III. Seguridad Humana, Capítulo 15. Derecho a la salud, Instituciones responsables y políticas públicas.

Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), Gobierno del Distrito Federal. 2010.

Informe de Exclusión en Salud, estudios de caso Bolivia, el Salvador, Nicaragua, México y Honduras. Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C. 2009, p. 116.

Informe de Trabajo 2006, Salud del Distrito Federal, Secretaría de Salud del Distrito Federal, Noviembre, 2006.

Informe Final: La exclusión en salud en el Distrito Federal: Caracterización. Secretaría de Salud Gobierno del Distrito Federal / División de Desarrollo de Sistemas y servicios de salud de la OPS/OMS. Representación de la OPS/OMS en México, México, Mayo 2004.

Informe Salud 2001-2005, Secretaría de Salud Federal.

Mortalidad en el Distrito Federal 1990-2009, Secretaría de Salud del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, 2009.

Panorama Social en América Latina 2010, División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, 2010. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>

Quinto Informe de Gobierno, Ciudad de Vanguardia, Gobierno del Distrito Federal 2010- 2011. Ejes estratégicos. Disponible en: <http://www.noticiasdetucidad.df.gob.mx/wpcontent/uploads/2011/09/EJES%20ESTRATEGICOS%202011.pdf>

Recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Disponible en: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php/recomendaciones>

Tercera Encuesta Sobre Servicios Notariales en el Distrito Federal 2010, Colegio de Notarios del Distrito Federal, GEA e Investigaciones Sociales Aplicadas, S. C. 2010.

V Informe de Gobierno del Distrito Federal 2010-2011. Gobierno del Distrito Federal.

Investigaciones

Calderón-Steck, Flora (2010) El derecho a la vivienda adecuada en América Latina y el Caribe. Hábitat para la Humanidad América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://habitatlac.wordpress.com/2010/01/15/el-derecho-a-la-vivienda-adecuada-en-america-latina-y-el-caribe/>

Cerda, Alejandro (2005). Derecho a la Salud en América Latina. En el Derecho a la Salud en México. ALAMES. Colombia.

Cruz, Ma. Soledad (2000). Periferia y Suelo Urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Sociológica, Año 15, número 42, enero-abril 2000, pp 59-90.

Duncan, Jennifer (2003). Causas de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe, Hábitat para la humanidad. Disponible en: http://www.habitants.org/the_urban_way/popular_fund_for_land_and_housing/virtual_archive/causas_de_la_vivienda_inadecuada_en_america_latina_y_el_caribe>

Esquivel, María Teresa (2006). Conjuntos y unidades habitacionales en la Ciudad de México: En busca de espacios sociales y de integración barrial. Red Nacional de Investigación Urbana, UAM-A. México.

Fernandes, Edésio. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina, en © Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38, agosto 2008. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612008000200002&script=sci_arttext.

Jha, Abhas (2007). La vivienda popular en América Latina y el Caribe. En breve, Enero 2007, Número 101, Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/1472561268173593354/22560026/Jan07_101_LowIncomeHousing_SP.pdf

Kothari, Miloon (2002). Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación. p. 10. México.

Agradecimientos

Equipo de Investigación:

Evelyn Guzmán Rojas
Laura Zapata Carmona
Regina Méndez Tirado

Aportaciones

Alejandro Cerda
Alfonso Bouzas
Antonia Candela
Beatriz Morales
Coalición Hábitat-México
Domingo Rafael García
Leonel Pérez
María Luisa Mussot López
Marisol López
Mireya Del Pino
Olac Fuentes
Rafael Sánchez
Rodrigo Gutiérrez
Oscar Conde Montijo
Andrés Gabriel Hernández

**INFORME DEL ESTADO DEL DESARROLLO
SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

Hecho en México
Impreso por:

XXX ejemplares,
septiembre de 2012

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA), es un organismo público descentralizado cuya labor principal es, evaluar de forma externa la Política Social de la Administración Pública de la Ciudad de México y de los Programas Sociales que ésta ejecuta.

Con este libro, que forma parte del Informe sobre el Desarrollo Social del DF, EVALÚA se propuso analizar de la orientación de la política social, entendida como estrategia para garantizar los derechos sociales universales, así como para fortalecer la cohesión social e impulsar la participación ciudadana.

El punto de partida es la pregunta: ¿En qué medida la legislación social de la Ciudad, inspirada en la garantía de los derechos universales, se ha podido realizar?; Es así que este material plantea si la política social de este gobierno subnacional está orientada por los Derechos Humanos y la contribución que hace a su cumplimiento y garantía, es decir, se analiza si la política social del gobierno del DF realmente responde a una política con enfoque de Derecho Humanos.