



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

**HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA
SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

Gerardo Torres Salcido

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

HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Gerardo Torres Salcido¹

1.- Objetivo

El objetivo de este capítulo es determinar las cualidades específicas de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal para contribuir a responder a las siguientes interrogantes: ¿es universal o focalizada?, ¿en qué grado?, ¿qué tipo de focalización se aplica?, ¿es participativa?, ¿por qué?, ¿contribuye a la desmercantilización de los servicios?, ¿fortalece los derechos sociales?, ¿reduce la pobreza?, ¿mejora la equidad?.

Para lograr este propósito, se hace un análisis de los objetivos y metas esperados en la Política Social, su diseño, su operación y sus resultados, tal y como lo establece el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS). La fuente más importante para cimentar los juicios que se expresan en este documento son los estudios y evaluaciones que anteceden a este capítulo; le siguen en ese orden, la consulta de las Reglas de Operación (RO) de los Programas Sociales de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal (APDF) y las fuentes estadísticas.

Es menester señalar que la importancia de las RO no sólo se circunscribe a las metas físicas alcanzadas. También es posible, por medio de su análisis, determinar los atributos de la Política Social, tales como el grado de universalidad de sus acciones, la población objetivo, la cobertura, el presupuesto asignado y la coordinación entre las diversas secretarías de la Administración Central, así como de la Federación, para garantizar la integralidad de los apoyos. Asimismo, el análisis de las RO permite establecer juicios fundados sobre la calidad de la gestión pública, que se refleja en el grado de participación social y ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de

¹ Coordinación de Humanidades-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Se agradece el apoyo de Alba Contreras y Gerardo Alonso Torres para la realización de este trabajo.

las políticas y programas sociales. Participación que puede redundar en una gestión pública cercana, legítima por su proximidad territorial e institucional.

La fuente principal de consulta es el Sistema de Información de Desarrollo Social del Distrito Federal (SIDESO), en cuya página se encuentran, además de las Reglas de Operación de los Programas, la información de las Unidades Territoriales y las evaluaciones externas.

La idea central que guía este estudio valorativo es que los modelos de Política Social responden a fronteras, siempre móviles, establecidas entre el Estado y el Mercado; entre el cumplimiento de los derechos sociales y la necesidad de maximización económica de las empresas. Las fallas que se encuentran en cada una de esas esferas, que pueden afectar a los sistemas económico, político y social en su conjunto, determinan la agenda, las respuestas y las acciones de la Administración Pública, así como sus apuros por responder de manera eficiente y eficaz a la creciente complejidad social².

Esa complejidad implica que los modelos lineales de política social, que sólo tienen al Estado o al Mercado como referentes únicos de bienestar, se encuentran en una profunda crisis ante un modelo emergente que se distingue por el reclamo de la sociedad civil, de los grupos sociales, de las organizaciones académicas y de los ciudadanos preocupados, no sólo por el desarrollo social, sino por la inclusión de los temas ambientales en la agenda pública, los cuales, no obstante, no abordaremos en este capítulo por razones de tiempo y por la necesidad de analizar la evolución de los derechos sociales en el DF. Como quiera que sea, la gestión de un modelo complejo implica distanciarse de las decisiones burocráticas y verticales para ceder el paso a formas horizontales, descentralizadas y autorreguladas de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas sociales, así como de reconocimiento a la participación social. Sin embargo, esta nueva forma de gestión pública no supone renunciar a la dirección gubernamental del proceso de las políticas.

² En materia de política social debe distinguirse entre una base puramente pragmática de respuesta inmediata a las necesidades urgentes y su fundamento ontológico que busca el enriquecimiento humano, el “florecimiento humano” a decir de Boltvinik (2007), consistente en la eliminación de la desigualdad económica, el desarrollo de la cultura democrática, la autonomía de los ciudadanos y la solidaridad social.

2.- El método

El método por el cual nos acercaremos a esta evaluación es de carácter cualitativo. En esencia es un método heurístico consistente en preguntarse por las propiedades y características de la Política Social aplicada en el DF a partir de las fuentes documentales y la reflexión sobre los conceptos que guían dicha política, así como su aplicación práctica en los programas específicos. Para tal fin, este capítulo se concentra en la descripción de los paradigmas de la Política Social en las décadas precedentes y en los modelos de relación prevalecientes entre el Mercado, el Estado y la Sociedad. Es menester mencionar que este método incluye una reflexión sobre los capítulos precedentes para investigar si las actividades desarrolladas en el proceso de evaluación son suficientes para fundamentar la valoración de la gestión de las políticas sociales (Cardozo Brum 2006, 251).

No se trata de una meta-evaluación en sentido estricto, pero si de una recuperación y discusión de los resultados alcanzados en los capítulos antecedentes para contestar las preguntas sobre las características de la Política Social con base en los indicadores utilizados. El método se refuerza con la utilización de técnicas cualitativas como el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de los programas y una valoración sobre el grado de cumplimiento de los principios de la LDS.

En conclusión, por medio de este método, se pretende dar respuesta a las preguntas planteadas al inicio de este capítulo.

3.- La estructura de este trabajo

- En primer lugar, se abordan de manera teórica y general, los modelos de política social que tienen, o han tenido, alguna importancia en el diseño e implementación de políticas y programas sociales.

- En seguida, tomando en cuenta los estudios precedentes, se aquilatan las transformaciones de la última década en función de los principios de la LDS con el objetivo de analizar el marco normativo e institucional como base del cumplimiento de los derechos sociales y los principios de universalidad, equidad, inclusión y participación social.
- En la tercera parte de este documento, se describen los principales programas sociales abordados por los capítulos precedentes. Además de ello, se hace un análisis para tratar de responder a las preguntas planteadas en la introducción.
- Las conclusiones enfatizan las respuestas a las preguntas iniciales, las dificultades a las que se enfrenta una caracterización de la Política Social y sus perspectivas, de cara a la persistencia de la desigualdad estructural y a la emergencia de nuevas formas de desigualdad social a las que es necesario poner atención en los próximos años.

4. Los enfoques de la Política Social. Universalidad y derechos sociales

La instrumentación de un modelo de política social depende en gran medida de los enfoques que asuman los tomadores de decisiones. Los modelos no son estáticos, sino que cambian con las circunstancias y las condiciones históricas que surgen de la interrelación entre las esferas del Mercado y las instituciones. La utilidad de estudiar en general los modelos, para el caso de la Ciudad de México, está en función de valorar los atributos de una política social dada como producto de la lucha y la cooperación entre ambas esferas.

Los expertos (Alcock, Erskine y May, 2006) han clasificado a lo largo de las últimas décadas nueve enfoques de política social que son útiles para comprender las diversas posiciones en torno a las políticas sociales. En el cuadro siguiente se hace una síntesis de esos enfoques, sus características y algunas consideraciones que pueden ser útiles para la determinación de la Política Social del Gobierno del DF.

Cuadro 1.

Enfoques de la Política Social y sus características principales

Enfoque	Características	Consideraciones
Neoliberal	El Mercado como motor del bienestar. Sus políticas buscan la focalización extrema y siempre son consideradas compensatorias a los desajustes momentáneos del Mercado.	Rechaza el universalismo porque considera que coarta la libertad individual.
Conservador o tradicional	Ve las políticas sociales como una corrección necesaria al mercado bajo esquemas paternalistas y colectivistas que tienden a situar a la nación como un ente orgánico que corresponde a la implementación de los servicios sociales, generalmente considerados como servicios de asistencia.	Adopta el universalismo desde el punto de vista organicista y de la lealtad del sujeto colectivo a la “nación”.
Social-Demócrata	Esta corriente se basa en la idea de Marshall (1998), en el sentido de que basta ser miembro de una sociedad para gozar de los derechos civiles, políticos, pero sobre todo, sociales.	Acepta el universalismo como el elemento esencial de la Política Social, pero desconoce las diferencias de género, de etnia y de edad.
Socialista	La planificación centralizada unifica la economía y la política social. El agente político único es el Estado.	Acepta el universalismo como un medio para eliminar la desigualdad social, a diferencia de la Socialdemocracia, que busca su disminución o atenuación.

Enfoque	Características	Consideraciones
Tercera Vía	El goce de los derechos sociales está condicionado al ejercicio de responsabilidad de la población beneficiaria.	Cambia el enfoque universalista por el de garantizar el “acceso”. No tuvo aplicaciones políticas más allá de los primeros años de gobierno de Anthony Blair en el Reino Unido.
Feminista	La perspectiva feminista tiene múltiples variantes y muchos matices. La constante es que la Política Social debe tener una aplicación transversal considerando las características de género, lo que no significa identificarlas con la maternidad y el cuidado de los niños.	Critica el universalismo por su incapacidad para comprender las necesidades diferenciadas. Desde el punto de vista feminista se requieren políticas sociales que superen las condiciones de dependencia de las mujeres, dependencia que a menudo reproducen las propias políticas sociales al ver a la mujer sólo en función de la maternidad.
Raza, etnia e integración nacional	Deriva de las posiciones racistas y excluyentes que datan desde finales del S. XIX y que se expresaron en la necesidad de integrar a la vida nacional a las minorías.	Es una política focalizada en las minorías étnicas, pues se cree que siguen siendo mucho más propensas a experimentar la pobreza por los altos niveles de desempleo, por su dificultad para acceder a un empleo decente, por el racismo en la selección de personal y por los inadecuados niveles de acceso a la salud, la vivienda y la educación.

Enfoque	Características	Consideraciones
Ecologista	Como el feminismo, tiene múltiples variantes, por ejemplo, el eco-socialismo; el eco-feminismo y el ecologismo conservador. Una constante es limitar el consumo guiado por los estándares de bienestar occidental, pues puede acabar con los recursos del planeta, por lo que apela a políticas sustentables. Una corriente del ambientalismo fue la primera en reflexionar sobre el trabajo no reconocido y la necesidad de asignar un Ingreso Básico (IB) o ciudadano.	Una de las vertientes rechaza el universalismo del Estado de Bienestar por su centralismo. Su programa político se concentra en las comunidades locales, la participación ciudadana y las organizaciones voluntarias. Ha impulsado políticas de desarrollo sustentable con la expansión de un esquema de transferencias para la creación de empleo en las localidades (LETS, por sus siglas en inglés), que consiste en formar intercambios de servicios a nivel local de acuerdo a las habilidades de cada quien, servicios que se contabilizan mediante un banco de horas controlados por las sociedades locales, lo que exige un alto nivel de compromiso y honestidad.
Posmoderno	El enfoque posmodernista ha adoptado una posición particularista, apelando al contexto, más que a los grandes propósitos o narrativas que fundamentan las perspectivas neoliberal-socialdemócrata, conservadora y socialista.	Su aporte consiste en adoptar medidas eclécticas frente a las posiciones que separan el universalismo de las políticas focalizadoras dirigidas a grupos específicos, por ejemplo, las transferencias en efectivo a los grupos más vulnerables.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcock, Erkin y May, 2006

Las posiciones sobre el universalismo, el cumplimiento de los derechos sociales y el grado de descentralización de las políticas sociales remiten a otros enfoques, a los que se ha denominado complejos, en contraposición a los modelos lineales del Mercado y del Estado que combinan el modelo de bienestar, las políticas ecologistas, feministas, y aquellas enfocadas a los grupos étnicos, por ejemplo. Esos modelos descentralizados se distinguen por su carácter flexible e incluyente, en el sentido de incorporar en la agenda de la política social los temas y actores emergentes. A continuación se abordan las características de dos modelos lineales y un modelo emergente que han impactado la Política Social en la Ciudad de México, cabe mencionar que la tesis que se maneja en este apartado es que la emergencia del modelo complejo tuvo lugar en el DF a partir de la elección del jefe de gobierno en 1997, pero que tiene antecedentes en la década de los 80, como se verá más adelante.

Los dos modelos lineales a los que hemos hecho referencia, marcaron la vida, la cultura y la política del Siglo XX mexicano y por ende, de la Ciudad de México. El país transitó desde un modelo de Estado corporativo, que dio lugar a un Estado de Bienestar excluyente o restringido, hacia otro modelo surgido de una crisis fiscal. Este último modelo pretendió sustituir las políticas de bienestar universal acotadas (“universalismo restringido”, valga el oxímoron) a políticas focalizadoras cuya característica fundamental fue centrar en el mercado las fronteras del bienestar.

El modelo no lineal emergente se deriva de una serie de condiciones que han transformado la Ciudad y la vida de sus habitantes. Las crisis económicas recurrentes, el cuestionamiento a la verticalidad de las decisiones y la insurgencia de la Sociedad Civil desde el segundo lustro de los ochenta, así como la elección democrática de las autoridades del gobierno local. A continuación se describen algunas de las características de los tres modelos de política social.

En México, el Estado posrevolucionario, asumió responsabilidades económicas cuyo objetivo fue disminuir la desigualdad y universalizar el derecho a la educación, los servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda (materiales de construcción y equipamiento), los servicios básicos (drenaje, agua potable, electricidad y piso firme), así como a la alimentación. El esfuerzo constructor de instituciones para cumplir con esos cometidos fue complementario con la integración territorial del país y

dilatado en el tiempo, pues se ha coincidido que por lo menos abarcó desde los años veinte hasta finales de los años setenta.

La creación de la Secretaría de Educación Pública, de diversas organizaciones para la regulación del abasto alimentario en los años 30, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salubridad y Asistencia así como de organizaciones de salud dirigidas a atender tanto a grupos específicos, como las fuerzas armadas o los sindicatos: como el de PEMEX, tuvieron por objetivo garantizar la atención médica bajo diversos esquemas de protección social. En el ámbito alimentario destaca la creación de la CONASUPO y los programas alimentarios como el de Distribución Social de Leche o el sistema de tiendas de la Distribuidora Conasupo. Asimismo, resalta la fundación de las instituciones de crédito para el agro dirigidas a los pequeños agricultores y a los ejidatarios. Es notable que no existiese una separación de la política social respecto a la economía, por lo que los procesos contenían un principio de integración de la producción, la distribución y el consumo. El último gran intento de política económico-social de este modelo fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), entre 1979 y 1981, que pretendió, sin éxito, lograr la autosuficiencia alimentaria.

Lo mismo puede decirse de los institutos de vivienda que fueron creados en la década de los setenta y que propiciaron mejoras en el bienestar de las familias de los trabajadores.

De estas políticas y programas, la población de la Ciudad de México obtuvo beneficios limitados a cambio de mantenerse como un eslabón del poder federal y presidencial. La universalidad del ejercicio de los derechos en realidad estaba acotada a la inscripción de la población en organismos corporativos y a las decisiones presidenciales. Es decir, la ciudadanía social como práctica y concepto era inexistente y la participación ciudadana era, bajo este modelo, cuando mucho, un discurso que servía para formar clientelas y no ciudadanos.

El otro modelo lineal, “neo-liberal”, surge de una doble crisis del Estado mexicano: La fiscal de los años 80 y de legitimidad en la toma de decisiones. Este modelo, también llamado del ajuste, puede ser considerado como un trastocamiento de los equilibrios entre las esferas públicas y privadas con la emergencia del enfoque neo-liberal que

atribuye al Mercado la fuente del bienestar y exige el achicamiento, adelgazamiento y austeridad del Estado. Aunque este modelo se impuso, no pudieron desaparecer las instituciones de la seguridad social: la educación pública, la seguridad social y la vivienda, pero se les reformó y sus consecuencias han sido enormes sobre el bienestar social. Se transitó en cuestión de años de un enfoque de Política Social como parte integral de la Política Económica a una visión parcial y separada de ambas esferas. Se pasó de una visión constitucional universalista e igualitaria a un enfoque de localización de la población objetivo y de la noción de igualdad a la de equidad, como mecanismo compensatorio de la pobreza. Igualmente se transitó desde una visión de responsabilidad estatal de vigilancia y realización de los derechos sociales a un énfasis en los accesos y en la corresponsabilidad de los actores.

Las políticas de subsidio restringido como el Programa de Subsidio a la Tortilla en los años 80 y 90 o la corresponsabilidad en la construcción y dotación de servicios, tal y como fue impulsada por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); y, finalmente, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), hoy llamado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) han partido de la premisa de que la eficiencia de los programas sociales depende de una focalización cada vez más estricta de hogares e individuos de acuerdo a las líneas de ingreso del hogar.

Pero en sentido estricto, este modelo depende de que el mercado sea un agente efectivo del bienestar. Cosa que no sucedió dadas las tasas persistentes y hasta crecientes de pobreza, que en el DF –siendo la entidad federativa con menores índices de pobreza- alcanzan al 54.5% (Damián, 2009). El agotamiento de este último modelo y las limitaciones del Estado de bienestar de tipo corporativo o de universalismo restringido, como se le ha caracterizado líneas más arriba, han puesto las condiciones para un modelo emergente de Política Social.

Este modelo emergente puede ser caracterizado como complejo. Sus características derivan una política social que se gestiona territorialmente, con un diseño descentralizado y con una fuerte atención en los actores emergentes, en la diversidad, multiculturalidad y en la universalidad, pues esto último es el fundamento de la cohesión social, en tanto contribuye a disminuir la desigualdad. Ello implica políticas de

carácter universal, pero sin descuidar la atención a grupos emergentes o en proceso de inclusión en la agenda de las políticas públicas; o bien, grupos específicos (discapacitados, indígenas, madres solteras, niños en situación de calle, etcétera). Se trata de un modelo que se ve obligado a realizar el derecho de universalidad propio del Estado de Bienestar y ser lo suficientemente flexible para focalizar algunos de los beneficios. Pero no se trata de una focalización desde arriba, sino de una selección que no excluye la actividad de los interesados o agentes del desarrollo social. En contraste con la focalización pasiva de programas como OPORTUNIDADES, el nuevo modelo implementa la focalización activa, mediante políticas y programas de proximidad que caracterizan a las instituciones locales. Este tipo de focalización activa se ha estudiado en el DF a propósito de las políticas alimentarias tales como la Distribución Social de Leche o una primera fase del Subsidio a la Tortilla, a nivel federal, y los Consejos de Abasto o las Cocinas Populares que integraron otro tipo de servicios (Torres Salcido, 2010).

No se trata de un modelo posmoderno, descentrado, fijo en la singularidad de las poblaciones y en la renuncia a la universalidad, sino que es un modelo en proceso que trata de integrar territorio, economía y política; desarrollo y democracia. Combina los enfoques socialdemócrata con los enfoques emergentes, tales como el étnico, el ecologista y el territorial. Este enfoque complejo y multidimensional combina las esferas pública, privada y de participación social bajo la perspectiva de una gestión descentralizada.

En el cuadro 2, se ubican las características fundamentales de los tres tipos de la política social a los que brevemente se ha hecho referencia.

Cuadro 2

Modelos de Política Social. Características Principales

CARACTERÍSTICAS	ESTADISTA	AJUSTE	POST-AJUSTE (COMPLEJO)
I.- POBLACIÓN OBJETIVO	Universal	Focalizada	Territorial con enfoque de derechos universales.
II.- DERECHOS	Universales	Restringidos (Acceso u Oportunidades)	Universales y reconocimiento a la diversidad y el multiculturalismo
III.- BIENESTAR			
1. Empleo	Prioritariamente público	Prioritariamente privado	Público-privado-social
2. Educación	Pública	Privada	Pública
3. Salud	Pública	Privada	Pública
4. Vivienda	Prioritariamente Público	Prioritariamente privada	Prioritariamente público
5. Servicios urbanos	Público	Mixto	Prioritariamente público
6. Seguridad	Público	Prioritariamente privada	Público-privado-social. (crecimiento de redes ciudadanas)
7. Atención a poblaciones vulnerables	Privada	Prioritariamente privada	Público
IV.- SUBSIDIO	Oferta	Demanda	Integración de oferta y demanda
V.- DISEÑO	Centralizado	Descentralizado-Mercado	Descentralizado Público y territorial
VI.- TOMA DE DECISIONES	Burocrática-clientelista	Proyectos-Innovación	Gubernamental-social-Redes y multi-actores
VII.- PARTICIPACIÓN SOCIAL	No	Por medio de ONG o Fundaciones	Sí
VIII.- GESTIÓN			
1. Coordinación	Centralizada	Descentralizada	Descentralizada
2. Transparencia	No	Sí	Sí
3. Rendición de cuentas	No	Sí	Sí
4. Medición de Calidad	No	No	Sí
IX.- EVALUACIÓN			
1. Externa	No	Sí	Sí
2. Participación Social	No	Restringida	Si
X.- FINANCIAMIENTO	Público	Público-Organizaciones Filantrópicas,	Mixto

		voluntariado, e informal (familias)	
--	--	----------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia

La caracterización de los modelos de la Política Social esquematizada en el cuadro anterior, puede ser útil para la Ciudad de México en la medida que contribuye a responder a las preguntas sobre los atributos de la Política Social. El enfoque con el cual se encuentra comprometido el Gobierno del DF es el de una ciudadanía social, que en principio garantizaría el diseño de políticas cercanas a la Socialdemocracia, de carácter universal. No obstante, existen otros elementos que no toman en cuenta las políticas clásicas socialdemócratas, como la diversidad y el desarrollo multicultural.

Ahora bien, es plausible partir de la idea de que la respuesta a las preguntas sobre la universalidad de la Política Social, su carácter equitativo, su contribución al combate de la pobreza y su alejamiento de los modelos de mercado supone una serie de condiciones entre las cuales se encuentran un cambio institucional que permita y facilite el diseño y aplicación de políticas públicas bajo un enfoque específico. Es importante, entonces, abordar el marco institucional como un subsistema que es influido por la vida social y la emergencia de la acción social o democrática; pero que a su vez influye en el sistema general de la política social. Por ello, en el siguiente párrafo se abordan las características del marco institucional.

5.- El marco institucional de la política social

Se entiende como marco institucional las normas, convenciones y contratos que explícita o tácitamente regulan la conducta de los actores sociales y gubernamentales. En general, tiende a confundirse a las instituciones con las organizaciones, pues estas últimas son la materialización de los marcos cognitivos que regulan la conducta. No obstante, ambos son subsistemas que se retroalimentan de sus propias dinámicas. Por ello, en el caso de la Ciudad de México el cambio organizacional del organigrama del GDF ha dado lugar a un cambio de paradigma institucional que se ha expresado en la promulgación de una serie de instancias administrativas, leyes y reglamentos que han orientado las políticas hacia la igualdad, la equidad y el bienestar (García, Pedro, 2010: 5).

En el DF se ha dado un paulatino cambio institucional que ha transitado desde la casuística, improvisación y discrecionalidad, a la constitución de un Estado Social de Derecho por medio de su órgano legislativo, la elección de delegados y una mayor autonomía financiera. Todo lo anterior da sentido a la acción electoral de los ciudadanos del Distrito Federal y a la posibilidad de incidir en las decisiones de los gobernantes.

Una primera expresión de este cambio consistió en la intensa actividad desplegada por el gobierno del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas para transformar el limitado aparato administrativo que en materia de Política Social había heredado de su antecesor, Óscar Espinoza Villareal, lo que implicó la transformación paulatina de las instancias de la APDF. Podría afirmarse que a la primera APDF en el periodo 1997-2000 le correspondió la función de sentar las bases de las organizaciones gubernamentales encargadas de la Política Social. Así, entre otros aspectos relevantes de esa gestión cabe resaltar la creación de la Secretaría de Desarrollo Social del DF el 29 de diciembre de 1998 y posteriormente la promulgación de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS) en el mes de mayo del año 2000 (García, 2010).

En esta última, se asientan las características de la ciudadanía social a las que aspira el Gobierno del DF con valores tales como la universalidad, igualdad, equidad social y justicia distributiva. La ley contiene preceptos como la diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Todos estos valores se articulan en torno a la universalidad de los servicios otorgados por el Gobierno del DF. No obstante se reconoce que

“Cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socio-espacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico.”³

³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal; (23 de Mayo de 2000).

Para llevar a cabo esta primera transformación institucional, se asignó a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) la responsabilidad de

“Formular y ejecutar las políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana... y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las Delegaciones”⁴

En la ley se asignaron a la SDS obligaciones tan diversas como atender el desarrollo social, la alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios. Asimismo, se incluyeron como responsabilidades de esta Secretaría atender las políticas y programas de ciencia, tecnología e innovación tecnológica para la Ciudad de México.

Las funciones y atribuciones de esta Secretaría tienen una gran amplitud de responsabilidades establecidas en XXI numerales del artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, lo que desemboca en problemas de coordinación con otras áreas de la Administración Pública, por ejemplo, en obras y servicios, cuando deben implementarse las acciones relativas al financiamiento de los programas de vivienda de la SDS.

Una segunda fase del cambio institucional se llevó a cabo con la administración de Andrés Manuel López Obrador a la cual corresponde la gestión de la Política Social por medio del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), que consistió en llevar a cabo acciones focalizadas territorialmente al tiempo que se implantaron medidas para avanzar hacia la universalización del ejercicio de los derechos de alimentación, salud y educación. Entre 2000 y 2006 se viven una serie de transformaciones que marcan la consolidación del proyecto de hacer de la Ciudad de México, un espacio de disfrute de los derechos sociales. Las leyes de asistencia alimentaria a personas mayores, la obligatoriedad de dar gratuitamente los uniformes y útiles escolares, así como la creación del Instituto de Educación Media Superior y la Universidad de la Ciudad de México (después convertida en autónoma) marcan esta etapa de consolidación. Por último, los programas de asistencia médica y de

⁴ ídem

medicamentos gratuitos garantizaron el derecho a la salud para las personas que no estaban inscritas en alguno de los sistemas federales, sindicales o privados de salud.

En una tercera etapa, se distingue el esfuerzo de crecimiento de los derechos sociales, su integración, institucionalización y el manejo de los programas en red. En primera instancia, merecen atención la creación de la Secretaría de Educación del DF, en el año 2006. A esta etapa corresponde también la reestructuración de la política social con el objetivo de establecer un orden en el padrón de beneficiarios y las Reglas de Operación de los programas que se han implementado con la denominada “Red Ángel”, una red de programas sociales que pretende dar cumplimiento a los principios de derechos sociales y equidad en el DF.

Una característica de esta última etapa es la importancia que adquieren la participación ciudadana y la evaluación como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. A esto corresponden las reformas que ha experimentado la Ley. En primera instancia se reconoce la adición del Capítulo Noveno de Ley denominado “De la Evaluación y del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social”; del 27 de enero de 2007 que reconoce la participación pública y social en el Consejo de Evaluación de la Política Social; la modificación a la Ley del 6 de Febrero de 2007 que integra a todas las áreas del Gobierno del DF relacionadas con el Desarrollo Social y establece los mecanismos de coordinación; las modificaciones del 3 de noviembre de 2008 que impone la obligatoriedad para todos los programas sociales de contar con Reglas de Operación y precisar el contenido de esos programas; y, finalmente, la modificación a la Ley del 11 de Febrero de 2009 que determina la necesidad de establecer valoraciones de la Política y de los programas sociales y las atribuciones a este respecto del Consejo de Evaluación de la Política Social.

Existe una polémica sobre si los cambios experimentados en esta etapa de institucionalización han sido favorables para el cumplimiento de los objetivos de la Política Social: Universalidad, realización de derechos sociales, disminución de la pobreza, integralidad territorial, equidad, participación social y gratuidad de los servicios. En el siguiente apartado se abordan de manera específica algunos de los programas más importantes relacionados con los derechos sociales para tratar de dar una base informada a la polémica.

6.- Análisis descriptivo de los principales programas de Política Social. Los derechos y el cumplimiento de la LDS

Según la LDS, en su artículo 4, los programas sociales deben cumplir con los siguientes principios:

- Universalidad
- Igualdad
- Equidad de Género
- Equidad Social
- Justicia Distributiva
- Diversidad
- Integralidad
- Territorialidad
- Exigibilidad
- Participación
- Transparencia
- Efectividad

El cumplimiento de todas estas condiciones implicaría establecer un rango de mayor a menor logro de las Políticas Sociales, de tal modo que el mayor cumplimiento respondería al modelo ideal de realización de los derechos sociales y de reconocimiento de la diversidad, en tanto que el de menor cumplimiento de las condiciones significaría la brecha existente en los programas y la persistencia de políticas discriminatorias, excluyentes y focalizadas.

Con base en esta consideración, se construyó una pequeña base de datos en la que se establecen juicios sobre el grado de cumplimiento de la LDS y a continuación se asignó un valor arbitrario de 2 puntos, si se cumple el requisito, de 1 punto, si se cumple parcialmente; y de cero puntos en caso de incumplimiento. Como se observa en el cuadro 4, y como en casi todas las leyes mexicanas, la LDS se construye sobre supuestos ideales y se convierte en un modelo a cumplir más que en una realidad. No

obstante, se convierte en un motor de la APDF para el logro de los objetivos de una ciudadanía de tipo social.

Con base en ese cuadro, a continuación se presenta una breve consideración del cumplimiento de los derechos en las esferas más representativas de la Política Social: Alimentación, Educación, Salud y Equidad de Género, Vivienda, Cohesión Social con el ejemplo de atención a discapacitados y grupos específicos; y, finalmente, el Programa de Desempleo como uno de los programas que pueden adquirir una mayor relevancia para la implementación de políticas de redistribución del ingreso.

El cuadro 3 sugiere que el valor que más se pondera en el diseño de los programas, es la universalidad y que éste tiene un mayor impacto en el cumplimiento de otras condiciones. Los programas focalizados, en tanto, adolecen de sinergias con los otros principios de la LDS. El valor de la participación social, entretanto, se encuentra en un proceso de emergencia y consolidación en función de otros principios (exigibilidad, transparencia y rendición de cuentas). No obstante, aún es limitado, escaso o inexistente en los programas, probablemente como una rémora del sistema institucional autoritario y vertical (véase cuadro 3 y las valoraciones obtenidas de cumplimiento en el cuadro 4).

Cuadro 3.- Cumplimiento de los requisitos de la LDS

Programa	Universalidad	Igualdad	Equidad de Género	Equidad Social	Justicia Distributiva	Diversidad	Integralidad	Territorialidad	Exigibilidad	Participación	Transparencia	Efectividad
A- Alimentación												
Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, residentes en el Distrito Federal	Si. Tiene una cobertura de 97% de la población mayor a 68 años.	Si. Sólo debe cubrirse el requisito de edad.	Si. Respeta el ejercicio del derecho tanto a hombres y mujeres.	Si. Incluye a todos los habitantes de 68 años y más de la capital del país.	Si. La beca tiene por objetivo disminuir la desigualdad de los adultos mayores en el seno del hogar.	Si. Respeta el derecho de los adultos mayores a ser considerados como un grupo con necesidades específicas.	Si. Puede coordinarse con otros programas como el de visitas médicas gratuitas.	No. Es universal.	Si. Se puede presentar la queja en cualquier módulo de atención del Instituto de los Adultos Mayores del Distrito Federal.	Parcial. Se limita a la encuesta sobre la calidad del servicio.	Si. Publicación del padrón y evaluaciones internas y externas.	Si. De acuerdo a las auditorías realizadas.
Desayunos escolares	No. Se enfoca a escuelas que se encuentren en zonas de media, alta y muy alta marginación.	Si. Contribuye a abatir las diferencias de manera territorial.	Si. Respeta el acceso al Programa de niños y niñas por igual.	Si. Apoya a niños que viven en zonas de media, alta y muy alta marginación sin diferenciar por religión, edad, origen étnico o género.	Si. Prioriza las necesidades de las zonas de media a muy alta marginación.	No. No toma en cuenta la diversidad cultural o territorial para la integración del desayuno.	Parcialmente. Se puede conjugar con otros programas del DIF-DF, pero no existe la obligatoriedad.	Si. Se prioriza la atención a escuelas ubicadas en zonas de media, alta y muy alta marginación.	Si. De acuerdo a las reglas de operación.	Si. De acuerdo a las reglas de operación se promueve la participación en el control, la vigilancia y la evaluación del programa.	Si. Por medio de un informe anual que los encargados del programa envían a las autoridades encargadas.	Si. Por medio de reportes a la Secretaría de Finanzas.
B- Educación												
Uniformes Escolares	Si. Está dirigido a alumnos de educación básica de escuelas públicas del Distrito Federal.	Si. El programa contribuye de manera indirecta a la redistribución del ingreso.	Si. Apoya a niños y niñas por igual.	Si. Previene la discriminación por falta de recursos económicos.	Si. Es una transferencia a la familia para incrementar su ingreso.	No. No se toma en cuenta la diversidad étnica o cultural.	Si. Se articula con el Programa de Útiles Escolares Gratuitos.	No. Es universal.	Si. De acuerdo a las Reglas de Operación.	Si. Asambleas informativas.	Si. Existen padrones públicos.	Si.
Útiles Escolares	Si. Se apoya a todo estudiante de educación básica en escuela pública del Distrito Federal.	Si. Es una aportación indirecta al ingreso familiar.	Si. Apoya a niños y niñas por igual.	Si. Previene el rezago educativo y la discriminación.	Si. El apoyo es una transferencia indirecta a los ingresos familiares.	No. No toma en cuenta la diversidad cultural.	Si. Se articula con el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos.	No. Es universal.	Si. De acuerdo a las Reglas de Operación.	Si. Asambleas informativas.	Si.	Si.
Estímulo Bachillerato Universal Prepa Si	Si. El Programa está dirigido a todos los estudiantes de educación media superior inscritos en educación pública del Distrito Federal.	Si. La beca contribuye al ingreso familiar y es un estímulo en contra de la deserción escolar.	Parcialmente. No considera la condición de las mujeres y los hombres en cuanto a la deserción y el rezago escolar.	Si. El Programa no distingue los roles de género, de pertenencia étnica y las condiciones de discapacidad.	Si. El apoyo económico aligera los gastos estudiantiles y familiares.	No. No se considera la desigualdad territorial o étnica.	No. No se contempla su articulación con otros programas.	No. Es universal.	Parcialmente. En la medida en que se condiciona el apoyo económico a la participación en actividades de la comunidad no se puede concebir como un derecho universal exigible.	Parcialmente. De acuerdo a las reglas de operación la participación social se realiza por medio de la interacción entre los jóvenes y los profesores.	Parcialmente. La publicación de resultados en la página Web del Gobierno del Distrito Federal de la evaluación 2006. Existen rezagos para publicar evaluaciones más recientes.	Si. De acuerdo a las evaluaciones internas.
Becas Escolares niños y niñas en condición de vulnerabilidad	No. Se enfoca en familias que reciben menos de dos salarios mínimos mensuales o hijos e hijas de madres solteras.	Si. Ayuda a que aquellos niños y niñas en condición de vulnerabilidad tengan oportunidades para apoyar económicamente sus estudios y, además, apoyar económicamente a sus familias.	Parcialmente. Se priorizan las madres solteras. Empero, se dejan a un lado el apoyo a padres solteros, por lo que no cumple a cabalidad con este requisito.	Si. Apoya a los niños y niñas en condición de vulnerabilidad para que no desercen.	Si. Es una transferencia monetaria a hogares en situación de pobreza.	No. Debe considerarse que este programa podría incluir a grupos étnicos.	Parcialmente. En caso de que no se cumplan los requisitos existe canalización con otros programas del DIF-DF.	Si. un requisito para ser designado como beneficiario es vivir en zonas de media, alta y muy alta marginación.	Si. Según las Reglas de Operación.	Si. Según las Reglas de Operación por medio de la participación en asambleas realizadas por el DIF-DF.	Si. De acuerdo a las Reglas de Operación.	Si. Por medio de la evaluaciones realizadas por la contraloría del DIF-DF, de acuerdo a las Reglas de Operación.
Niños Talento	No. Está enfocado a aquellos alumnos de educación básica en escuela pública del Distrito Federal que logran de 9.1 a 10 de promedio.	No. Como el Programa Potencialidades, se dirige a un selecto número de alumnos.	Si. Apoya por igual a niños y niñas que reúnan el requisito de tener un alto promedio en sus estudios.	Si. Pone a los niños talento de escuelas públicas en condición de seguir con un desarrollo académico.	Si. El programa apoya a un grupo de alto rendimiento académico, además de que ayuda en ingresos económicos a las familias de estos niños.	No. Se trata de un programa altamente focalizado a individuos.	Si. Articulación con el Fideicomiso de Educación Garantizada y con Programa Potencialidades.	No. Su objetivo no es atender zonas con media, alta o muy alta marginación.	Si. Podrán presentar inconformidad ante la Dirección Ejecutiva de Niñas y Niños talento.	Parcialmente. La participación de escuelas, Asociaciones Civiles, etcétera. No existe seguimiento.	No. Presentación de un informe mensual. Empero no se establece frente a quién se tiene que presentar ni si se publica.	No. No existen datos de costos administrativos, etcétera.
Programa Potencialidades	No. Se enfoca en un grupo selecto de alumnos con potencial científico, artístico, cultural o deportivo.	No. Se enfoca en un selecto grupo de alto rendimiento escolar. Empero, no tiene seguimiento a largo plazo.	Si. No importa el género para obtener el apoyo.	Si. Busca dotar a los niños y niñas de escuelas públicas con aptitudes, de oportunidades para su desarrollo.	Parcialmente. De acuerdo a las reglas de operación el apoyo anual a cada niño sería de más de 30,000 pesos anuales, muy por encima de los programas alimentarios o de otros programas.	No. No se hace referencia a los niños por condición étnica o cultural.	Si. Con el Programa de Niños y Niñas Talento.	No la considera.	Si. De acuerdo a mecanismos establecidos en las Reglas de Operación.	Parcialmente. Trabajo articulado con Asociaciones Civiles en la detección de talentos.	No. No existen evaluaciones o registros.	No. No existen datos sobre su costo administrativo.

Cuadro 3.- Cumplimiento de los requisitos de la LDS (Continuación)

Programa	Universalidad	Igualdad	Equidad de Género	Equidad Social	Justicia Distributiva	Diversidad	Integralidad	Territorialidad	Exigibilidad	Participación	Transparencia	Efectividad
C.- Salud												
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que Carecen de Seguridad Laboral.	No. Está dirigido a personas que no tienen acceso a los sistemas oficiales de salud. Sin embargo, tiene por objetivo ser un programa complementario para asegurar el derecho universal a la salud.	Parcialmente. Sigue habiendo exclusiones. No consideran los mecanismos de acceso al programa para los indígenas, niños en situación de calle, niños abandonados, indígenas o aquellos que por su condición sean sujetos de asistencia social.	Si. Se ejerce el derecho sin distinción de género.	Si. Contribuye al ejercicio del derecho a la salud sin discriminar por condición social, religiosa o de género.	Si. Constituye un apoyo a las familias en caso de enfermedad de alguno de sus miembros.	No.	Si. Se complementa con otros programas como el de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 66 años Residentes en el DF, desayunos escolares, etcétera.	No.	Si. De acuerdo a las Reglas de Operación.	No. No están establecidos los mecanismos de participación.	No. No existen datos de padrones o de beneficiarios.	No. No existen datos.
Atención Integral de Cáncer de Mama	No. El Programa se plantea cubrir con el servicio a todas las mujeres mayores de 40 años, preferentemente sin seguridad social y de escasos recursos. Sin embargo, su cobertura se ha reducido por restricciones presupuestales.	Parcialmente. Brinda un servicio de salud básico, en forma gratuita, propone acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Sin embargo, no tiene mecanismos de acceso para aquellas en condiciones de vulnerabilidad (indígenas, con discapacidad, reclusas, sexo servidoras).	No aplica	Si. Complementa el ejercicio del derecho a la salud en las mujeres	Si. Aunque con restricciones presupuestales	No. No existen referencias a grupos como discapacitados e indígenas	Parcialmente. La Red Ángel articula este Programa con otros de Salud como el de atención médica y medicamentos gratuitos.	No	Si. De acuerdo a las Reglas de Operación.	No.	No. No existen los mecanismos.	No. No se conocen auditorías o evaluaciones.
D.- Vivienda												
Mejoramiento de Vivienda	No	No.	No. No hay registro	Si. Se prioriza la atención a los grupos vulnerables	Si. Con recursos públicos se atienden las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, de exclusión y de desigualdad social. No obstante, no se atiende a los más pobres, sino a aquellos que tienen regularizada la propiedad.	Si. Se cumple puesto que no se ponen trabas para acceder por cuantías de raza o etnia, edad, sexo, estado civil y capacidades diferentes a los beneficiarios del programa	No. No hay registro	No. No hay registro	No. No hay registro	No. No hay registro	No hay registro	No. No hay registro
Vivienda en Conjunto	No. Su población objetivo es aquella cuyos ingresos familiares son de hasta 2 salarios mínimos.	Parcialmente. Si bien a nivel de diseño de reglas queda establecido este principio, en la práctica es poco evidente, pues los apoyos se dan mayoritariamente a grupos organizados.	Si. Más del 71% de los beneficiarios son mujeres.	Parcialmente. El porcentaje de apoyo para las personas con ingresos más bajos contempla del 21 al 24% del Programa.	Si. Sobre todo para las personas con ingresos más bajos.	Parcialmente. Los proyectos analizados en la evaluación de Casa y Ciudad, indican que sólo el 2% de los beneficiarios son de grupos vulnerables	No. No hay registro	No hay registro	No. No hay registro	La participación se limita y reduce a la gestión, al seguimiento del pago de mensualidades y al acceso a la información pública.	Si. Por medio de la Política de Transparencia del INVI.	No. No hay registro
E.- Cohesión Social												
Apoyo a Personas con Discapacidad	No. El número de personas beneficiadas depende del presupuesto que se otorgue.	Si. El apoyo económico es limitado y no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas de este grupo.	Si.	Si.	Parcialmente. No se dispone de estadísticas de las personas con discapacidad que viven en las unidades territoriales de nivel de marginación muy alto, o medio, que permita priorizar el otorgamiento del apoyo económico.	No. No existen mecanismos para su evaluación, pues no existen estadísticas de discapacidad por grupos étnicos o preferencias sexuales, por ejemplo.	No.	No.	No.	No.	No.	No.
F.- Empleo												
Seguro de Desempleo	No. Está dirigido a personas que se hayan quedado sin empleo considerado éste como empleo formal.	No. Excluye a los participantes en el comercio o empleo informal	No. No se considera.	No. No se considera.	Si. Apoya con un SMM vigente en el DF por un lapso máximo de seis meses	No. No se considera.	No. No se liga a programas de capacitación o reentrenamiento en el trabajo	No	Si. De acuerdo a las Reglas de Operación.	No	Si. En la página Web se publica el padrón.	No

Cuadro 4.- Valoraciones de algunos programas sociales del GDF

Programa	Universalidad	Igualdad	Equidad de Género	Equidad Social	Justicia Distributiva	Diversidad	Integralidad	Territorialidad	Exigibilidad	Participación	Transparencia	Efectividad	Total
A- Alimentación													
Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, residentes en el Distrito Federal	2	2	2	2	2	2	2	0	2	1	2	1	20
Desayunos escolares	0	2	2	2	2	0	1	2	2	2	2	2	19
B- Educación													
Uniformes Escolares	2	2	2	2	2	0	2	0	2	2	2	2	20
Útiles escolares	2	2	2	2	2	0	2	0	2	2	2	2	20
Estímulo Bachillerato Universal Prepa Si	2	2	1	2	2	0	0	0	1	1	1	2	14
Becas Escolares niños y niñas en condición de vulnerabilidad	0	2	1	2	2	0	1	2	2	2	2	2	18
Niños Talento	0	0	2	2	2	0	2	0	2	1	0	0	11
Potencialidades	0	0	2	2	1	0	2	0	2	1	0	0	10
C- Salud													
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que carecen de Seguridad Laboral.	1	1	2	2	2	0	2	0	2	0	0	0	12
Atención Integral de Cáncer de Mama	0	1	0	2	2	0	1	0	2	0	0	0	8
D.- Vivienda													
Mejoramiento de Vivienda	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	0	0	6
Vivienda en Conjunto	0	1	2	1	2	1	0	0	0	1	2	0	10
E.- Cohesión Social													
Apoyo a Personas con Discapacidad	0	2	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	7
F.- Empleo													
Seguro de Desempleo	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	2	0	6

Nota: 0= no se cumple o no aplica; 1= Se cumple parcialmente; 2= Cumple

A continuación se analizan los programas para determinar el grado de cumplimiento de las condiciones de la LDS. No es ocioso aclarar que este capítulo requiere de un tratamiento más exhaustivo y aquí sólo se presentan, a manera de ensayo, los resultados obtenidos

Alimentación

Los programas universales y con mayor grado de cumplimiento de las condiciones de la LDS son el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años⁵ residentes en el Distrito Federal y el Programa de Desayunos Escolares.

⁵ Hasta el 2009 la pensión era otorgada a adultos mayores de 70 años.

El primero fue el programa insignia de la Administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006). Con el fin de otorgar seguridad alimentaria básica a los adultos mayores evitando, de esta manera, acentuar las desigualdades sociales que sufren. El programa ha mostrado un crecimiento constante de la población atendida desde 250,000 personas, en 2001 a 454,275 en el año 2010. Esto implica un incremento del 55% de la población objetivo. En este último año, esta cifra significa el 97 % de los residentes en el DF de 68 años o más atendidos, contra un 69% del año 2001 (Duhau, 2009: 85, DF, 2011).

De acuerdo con Ángel Mundo (2010: 11) el programa ha representado uno de los mayores avances ya que por el simple hecho de ser ciudadano del DF, los adultos de 68 años y más, tienen derecho a recibir un apoyo económico. Esta población se caracteriza por estar aquejada por elementos que influyen negativamente en su calidad de vida entre los cuales destacan la falta de ingresos económicos, padecer enfermedades crónico-degenerativas, como la diabetes o la hipertensión, así como psicosociales asociadas con la carencia de algún esquema de seguridad social que ocasionan que la mayoría de esta población se encuentre en condiciones de dependencia que atentan contra la dignidad. De ahí que la pensión alimentaria sea un apoyo significativo con el fin de reducir las desigualdades .

No obstante, a pesar de que Duhau y Mundo catalogan a dicho programa como el único que cumple con el requisito de universalidad estipulado por la LDS, se enfrenta con tres grandes retos: 1) Aumentar la cobertura, pues las problemáticas son similares entre la población de 68 años y más y la que oscila en el rango de los 60 a los 68 años; 2) Falta de coordinación con programas delegacionales y; 3) Insuficiencia de la beca, pues ésta se limita a un medio salario mínimo mensual como apoyo.

En primer lugar, la población que va de los 60 a los 68 años se enfrenta a problemáticas de salud en enfermedades crónico- degenerativas, de dependencia y de privación parecidas a las de las personas mayores de 68 años⁶, sin embargo, no

⁶ De acuerdo con Emilio Duhau se estableció el apoyo económico a partir de los 68 años por razones presupuestales y no por razones legales. En efecto, tanto en el Distrito Federal como a nivel nacional, una persona es considerada como adulto mayor a partir de los 60 años, mientras que en parámetros internacionales establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se observa que se

se ha ampliado el programa a esta población dado que esto significaría un aumento del 90% de los adultos beneficiados en caso de que se otorgara a partir de los 60 años, y del 31% en caso de que se estableciera a partir de los 65 años (Duhau, 2009: 156).

Es decir, por razones presupuestales no se ha podido ampliar el programa. En segundo lugar, aquella población que se encuentra entre los 60 y los 67 años ha sido beneficiaria de programas delegacionales de apoyo económico que distan de contar con una visión universal dado que su población atendida abarca, por ejemplo, en Álvaro Obregón el 0.51% de la población o en Coyoacán el 1.72% (Mundo y De la Rosa, 2010: 5). Esto nos muestra que hay una falta de coordinación entre los programas del gobierno central y los de las delegaciones pues estos últimos carecen de una red complementaria de servicios, salvo en Xochimilco y Benito Juárez donde los apoyos económicos se compaginan con programas sociales para Maestros Jubilados (De la Rosa, 2010:30), además de tener una periodicidad mayor que aquellos del gobierno central pudiendo otorgar apoyos bimestrales o trimestrales.

En tercer lugar, el apoyo económico es insuficiente. Medio Salario Mínimo Mensual vigente en el DF coloca a este grupo en una situación de vulnerabilidad alimenticia a lo que se suma el hecho de ser necesario indizar el apoyo económico respecto a la inflación esperada para el año siguiente y no de acuerdo a la inflación del año precedente (Duhau, 2009: 163).

A partir de este juicio, es preciso esbozar una respuesta a la pregunta sobre la contribución de este programa en la disminución de la pobreza. Según un estudio con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002 (Azua 2005:7) el 52% de los hogares que tienen al menos un miembro mayor de 65 años sufren de algún grado de pobreza; y casi una cuarta parte de esos adultos viven en condiciones de pobreza alimentaria. En términos nacionales ello

tiende a situar la vejez y la incorporación a la población que no es económicamente activa en los 65 años (DUHAU, 2009: 51). Empero, en el mismo estudio, se menciona que la participación laboral masculina para el grupo de 60 a 64 años es de 64.7%, para el grupo de 65 a 69 años de 50.4% y el grupo de 70 a 74 años de 38.2%. Por el contrario, en las mujeres vemos que el primer grupo tiene una participación de 25.7%, para el segundo grupo de 17.6% y, para el tercero de 12.1% (Duhau, 2009: 52). Estos datos hacen ver que el programa, aunque todavía puede ser sometido a mejoras, probablemente de género, por la menor participación de la mujer en el empleo en este grupo etario.

representa, para datos de 2002, 1.28 millones de personas. Por otra parte, y de acuerdo a la Evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal para el año 2010 (Sideso, 2010) el destino de la pensión fue primordialmente en alimentos, pues pasó de 81% a un 91% entre 2008 y 2009, lo que corresponde al perfil del gasto alimentario de un hogar en situación de pobreza. Por otro lado, las sinergias que este programa establece con otros contribuyen a matizar la afirmación sobre la insuficiencia de la beca alimentaria. La pensión alimentaria para adultos mayores cumple con otros requisitos de la LDS, como la articulación con otros programas como visitas médicas gratuitas o la provisión de atención médica y medicamentos gratuitos, así como con la exención de pago de impuesto predial y el transporte, por ejemplo, en algunos casos.

Como puede observarse en el cuadro 3, este programa cumple satisfactoriamente con otros requisitos establecidos en la LDS como son la equidad de género porque mayoritariamente las beneficiarias son mujeres; con la diversidad y la justicia distributiva porque respeta el derecho de las personas adultas a ser consideradas como un grupo con necesidades específicas; con la equidad social dado que incluye a todos los habitantes de edad avanzada en la capital del país y con la exigibilidad y la transparencia como se establece en sus reglas de operación.

La aseveración de Duhau, en el sentido que este Programa no cumple con el requisito de igualdad ya que no elimina las desigualdades entre personas, familias y unidades territoriales (Duhau, 2009: 79), no es del todo justa, pues sale de la esfera de aplicación del programa y no toma en cuenta que los programas de transferencias monetarias tienen el resultado de disminuir la desigualdad de un grupo respecto a la sociedad en su conjunto. Otro objetivo de las transferencias monetarias es apoyar la seguridad alimentaria de las personas, y con ello apoyar una mayor autonomía, lo que redundaría en alcanzar o recuperar la dignidad.

Ahora bien, no obstante sus virtudes, se nota una falta de coordinación del Programa con los programas delegacionales y un déficit de la participación social en la agenda y las fases de diseño, implementación y evaluación del programa, ya que ésta se limita a responder la "Encuesta de percepción de los adultos mayores en

relación a la pensión alimentaria” la que sirve para medir las valoraciones de este grupo etario con respecto a la beca, pero que no influye en esas otras fases de la política pública,

El programa de desayunos escolares, con una cobertura para el ciclo escolar 2010-2011 de 720,640 estudiantes y con un presupuesto de 470 millones de pesos, tiene como objetivo proporcionar una ración alimenticia a estudiantes de educación básica del Distrito Federal que habiten prioritariamente zonas de media, alta o muy alta marginación para promover una alimentación correcta en la población escolar (Gobierno del Distrito Federal 2010-769: 322). Este hecho, en sí mismo, significa una focalización. Con datos de 2005, el Programa tendría por objetivo atender a los niños inscritos en escuelas de 253 localidades de 373 con las que cuenta el DF. Es decir, la cobertura geográfica del programa se limita a un 67.8% de las unidades territoriales, como puede verse en el cuadro 5

Cuadro 5

Distrito Federal. Población y Número de Localidades, según grado de marginación. 1995-2005										
Año	Muy Bajo		Bajo		Medio		Alto		Muy Alto	
	Población	No. de Localidades								
1995	8450554	73	22502	61	8092	99	6288	83	613	20
2000	8391834	30	174798	71	31600	114	6011	108	145	8
2005	8562717	51	106532	69	37339	95	13632	156	23	2

Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo

Sin embargo, el dato no es coherente, pues según el cuadro anterior la población total en las localidades de media, alta y muy alta marginalidad, es de 50 mil 994 personas en total, lo que representa apenas un 0.6% de la población del DF y el programa establece para 2010 que el número de beneficiarios es 720,640 niños. El Programa de Desayunos Escolares, pasó de 96 millones de raciones anuales en 1999 a 116 millones en el presente ciclo escolar, con un presupuesto de 472 millones de pesos. De acuerdo con Ávila, podemos observar que si se divide el número de raciones entre el número de beneficiarios, sólo se podrían entregar desayunos 161 días y no los 200 que dura el ciclo escolar (Ávila, 2010:29). Es decir,

la cobertura del programa, a pesar de ser uno de los más importantes del DIF-DF es baja respecto a la matrícula existente.

Los datos anteriores sugieren que el Programa se encuentra en expansión aunque debe enfrentar dos grandes retos: la anemia y la obesidad. Esto puede hacerse mediante la incorporación de frutas frescas con cáscara, oleaginosas y cereales de avena con bajo índice de grasa, a diferencia del que actualmente se proporciona en las escuelas, consistente en jugos, leche y galletas (Ávila, 2010: 31).

De acuerdo a las condiciones de la LDS puede afirmarse que este programa no cumple con el principio de universalidad, pues no es su objetivo primario. Sin embargo, sí tiene el principio de transversalidad ya que articula la política social alimentaria con la activación económica de los productores. El programa de compras incluye a los productores locales, por ejemplo, de amaranto. Asimismo, contribuye a la igualdad al dotar de un complemento alimenticio a los niños que habitan en condiciones de mediana, alta y muy alta marginalidad; contienen, por esto mismo un principio de territorialidad y de justicia distributiva, es posible que pueda articularse y coordinarse con otros programas, tales como el de útiles escolares y uniformes gratuitos. Asimismo, cuenta con un principio de participación social, aunque como en los otros programas, está sumamente limitado, pues sólo considera la participación de los padres de familia en la distribución del desayuno y no incorpora elementos de educación nutricional. Finalmente, es preciso mencionar que si bien este programa es un complemento al desayuno escolar, el hecho de que se cobre introduce un elemento de mercantilización que puede ser nocivo para el derecho a la alimentación.

Educación

En el rubro del ejercicio del derecho a la educación se consideran los programas que se caracterizan por dar un apoyo económico, material o alimentario (desayunos escolares, que ya se trataron en el párrafo anterior) a los alumnos de educación básica o de educación media y media superior. De acuerdo al grado de cumplimiento de los principios de la LDS los programas de este subconjunto pueden agruparse en aquellos cuyo objetivo es la universalidad y los que persiguen apoyar a poblaciones

específicas. Entre los primeros es posible considerar los programas de Uniformes y Útiles Escolares Gratuitos, y Prepa Sí; entre los segundos se encuentran las Becas para Niños y Niñas en Condición de Vulnerabilidad, las Becas para Niños y Niñas Talento, Educación Garantizada y Potencialidades. Ambos tipos de programas son los más representativos del rubro de educación tanto por presupuesto como por el número de beneficiarios.

Si se excluye el programa de Desayunos Escolares y se agrupa a los programas de carácter educativo en un solo rubro, puede observarse que los programas de mayor impacto son aquellos destinados a garantizar el acceso universal a los uniformes y útiles escolares, así como a las transferencias destinadas al bachillerato. En su conjunto, significan el 62.6% de los apoyos destinados a garantizar el derecho universal a la educación, como puede verse en el cuadro 6.

Cuadro 6

Programas sociales. Educación. Presupuesto y cobertura

<i>Programa</i>	<i>Presupuesto (Miles de pesos)</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Cobertura</i>
Uniformes Escolares Gratuitos	340,000	12.6	2,500,000 uniformes o vales escolares para su adquisición
Útiles Escolares Gratuitos	122,000	4.5	1,250,000 paquetes escolares o vales.
Becas para Niños y Niñas en Condición de Vulnerabilidad	224,000	8.3	23,763 becas
Niñas y Niños Talento	236,000	8.7	120,000 niñas y niños
Desayunos Escolares	471,000	17.4	720, 640 niños y niñas; 116 millones de raciones
Educación Garantizada	72,232	2.7	Mínimo 2,415 beneficiarios
Potencialidades	5,054	0.2	Máximo 280 niñas y niños
Prepa Sí	1,230,000	45.6	200,000 estudiantes
Total	2,700,286	100.0	

Fuente: Los programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal: Reglas de Operación, 2010.

De acuerdo a la escala que se ha establecido en el cuadro 4, los programas con mayor cumplimiento de los requisitos de la LDS son los de carácter universalista que son los que corresponden a la intención del GDF por garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales. En este sentido, tanto el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos como el Programa de Útiles Escolares Gratuitos cumplen con estas

condiciones e igualan en el cumplimiento de los requisitos de la LDS con los programas alimentarios, como el apoyo destinado a personas mayores de 68 años y los desayunos escolares. De hecho, el Programa de Útiles Escolares Gratuitos ha sido elevado a la categoría de Ley, lo que garantiza la cobertura universal y contiene un aspecto de redistribución del ingreso, al apoyar el gasto de las familias de niños que se encuentran cursando la educación básica dentro del Distrito Federal (Mundo, 2010: 14).

Este aspecto universalista y de justicia distributiva se mantiene junto a la integralidad al establecerse sinergias entre el Programa de Útiles Escolares con el de Uniformes Gratuitos. Ambos programas se complementan y ofrecen a los estudiantes de escuelas públicas de primaria la posibilidad de fomentar la igualdad y evitar así la discriminación que pueden ejercer los mismos compañeros, profesores o padres de familia a los estudiantes de menores recursos.

Un atributo destacable en el caso del Programa de Uniformes Escolares Gratuitos es su carácter retroactivo en la cadena productiva y la transversalidad de género, en la medida que las compras se realizan a cooperativas formadas por mujeres, que se encargan de la confección y fabricación de los uniformes. Este es un tema que requeriría de una evaluación posterior, pues de acuerdo a una caracterización de la política social como un instrumento de la política económica, el gasto público podría incrementar el empleo y el ingreso, al tiempo que se cumple con una responsabilidad y un ejercicio de los derechos.

El Programa Prepa Sí, otorga un beneficio económico, sujeto a una calificación aprobatoria, a los estudiantes que cursan el bachillerato en las distintas escuelas públicas del Distrito Federal con el objetivo de reducir la deserción escolar en este nivel educativo por medio de oportunidades de acceso a mejores y más equitativas posibilidades de desarrollo entre los jóvenes.

Es importante mencionar que Mundo considera que el programa contraviene el principio de equidad social que se marca en la ley de Desarrollo Social pues al momento de basarse en las calificaciones para otorgar los apoyos económicos se olvida que aquellos alumnos que muestran un menor desempeño académico son los

que, generalmente, tienen más problemas en casa y los que, por lo tanto, necesitan mucho mayor apoyo (Mundo, 2010:21).

Sin embargo, de acuerdo a la evaluación externa de este programa se puede afirmar que se apega a los principios de la LDS por su carácter universal, incluyente, de justicia distributiva y de reconocimiento a la diversidad (Evaluación externa de diseño y operación, 2008: 215). De acuerdo a la afirmación anterior de Mundo, este programa falla en el principio de exigibilidad de derechos sociales, pues pretende intercambiar la obligación de realizar servicios comunitarios a cambio de la dotación del apoyo económico. Desde una perspectiva distinta, esta situación no es tan grave si se incluye el supuesto de una política integral hacia los jóvenes para favorecer la participación social.

En cuanto a los programas de apoyos diferenciados o propiamente focalizados, el Programa de Becas para Niños y Niñas en condición de vulnerabilidad busca, por medio de un apoyo económico, evitar la deserción escolar y la temprana incorporación al trabajo, así como la posible caída de los niños en situación de calle. Con un presupuesto de 224 millones de pesos y con cerca de 23 mil beneficiarios, el programa se basa en una atención focalizada, en la medida que es otorgado a familias que tienen ingresos menores a 2 salarios mínimos, preferentemente a madres solteras, que cuentan con hijos entre los 6 y los 14 años de edad y que asisten a escuelas públicas del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010: 349). En la medida que este programa se dirige preferentemente a madres solteras, resalta un carácter de género y de equidad, pero es preciso mencionar que debe tomarse en cuenta también los hogares dirigidos por padres solteros o viudos.

El Programa de Niñas y Niñ@s Talento es bastante criticado por su ausencia de visión universalista. Su población objetivo son los alumnos de primarias o secundarias públicas, entre 6 y 15 años, que cuentan con un promedio igual o superior a nueve, con lo que se busca premiar el desempeño escolar. Se estima que la cobertura de este programa es de 100 mil niños que reciben un apoyo económico de 150 pesos mensuales más 1200 anuales, divididos en 600 pesos cada semestre. Es decir, pueden recibir hasta 3 mil pesos anuales. Según Mundo este programa contraviene el principio de universalidad de la LDS por su carácter condicionado y

focalizado (Mundo, 2010: 15). No obstante, puede observarse que el programa otorga apoyos significativos a las familias siempre y cuando se asista a actividades extracurriculares, con el fin de fomentar las capacidades artísticas, innovadoras y creativas de los niños. Este tipo de programas entran en la categoría de “formación de capital humano”, y lo grave no es que existan, sino que no haya mecanismos de seguimiento de los “niñ@s talento”.

De manera complementaria al programa de Niñ@s Talento, se ha impulsado el Programa de Potencialidades cuyo objetivo es dotar de un apoyo económico adicional de \$1,500 pesos mensuales a un máximo de 280 estudiantes que tengan aptitudes sobresalientes en disciplinas científicas, sociales, culturales y/o deportivas. Es decir, las familias de los niños con potencialidades podrían llegar a percibir hasta 21 mil pesos anuales. El Programa Potencialidades está dirigido a formar élites científicas, deportivas y culturales, pero no queda claro de qué manera combate la pobreza o fomenta la equidad, pues no se conocen evaluaciones que permitan conocer el perfil de los hogares de los niños con potencialidades. Por otra parte, nada garantiza que el apoyo sea efectivamente para cubrir las necesidades del niño. Por último, como en el caso del Programa de Niños Talento, se carece de un seguimiento (Mundo, 2010: 16), aunque si se reconoce el papel de las Asociaciones Civiles para canalizar y promover a los niños con potencialidades.

Finalmente, dentro de los programas enfocados a personas con altos grados de marginalidad también podemos encontrar el de educación garantizada que otorga apoyo económico a 2,415 niños de educación básica que por causa de muerte o invalidez de su padre, madre o tutor, hayan perdido el sostén económico. El apoyo económico consiste en 832 pesos mensuales y es otorgado hasta la conclusión de los estudios en el nivel medio superior o al cumplir 18 años. Indudablemente, este programa contribuye a garantizar el derecho a la educación, pero no considera a los niños que han sufrido el abandono del padre, madre o persona que es el sostén de la familia, con lo que incurre en un error de exclusión muy grave que contribuye a la inequidad social.

Existe una contradicción en la información sobre el presupuesto asignado a este Programa, pues por un lado en las RO se establece que cuenta con 72 millones de

pesos, pero en el portal de la Red Ángel, se habla de 30 millones de pesos. Si este último dato es el verdadero, los apoyos son coherentes con el número de niños beneficiados, descontando los gastos de operación, pues a cada niño correspondería un gasto de 1,035 pesos al mes, es decir, 12 mil 422 pesos al año, y no 30 mil, como afirma Mundo dando por bueno el presupuesto asignado a este programa en las RO (Mundo, 2010:16). Desde mi punto de vista, las RO de este Programa tienen muy claros los indicadores de evaluación e impacto, pero como en como muchos otros programas, fallan en cuanto a la participación social al poner en primer término como informantes a las familias y beneficiarios “sobre las familias que hacen uso indebido del recurso” (Gobierno del DF, 2010), sólo en segundo lugar se reconoce la importancia de las asambleas comunitarias (sin que se establezcan los mecanismos para realizarlas), las Asociaciones Civiles y las Asociaciones Profesionales. Finalmente, las RO no garantizan que los recursos lleguen efectivamente a los niños, pues el apoyo puede ser apropiado por los tutores.

Como valoración general, puede establecerse que si bien unos programas cumplen más que otros las condiciones de la LDS al llenar el requisito de promover la igualdad por medio de transferencias monetarias y en especie al gasto del hogar, las medidas dirigidas a garantizar el derecho universal a la educación, por medio de apoyos económicos, atienden a un principio de justicia distributiva general, pero no son suficientes para evitar la deserción escolar y mucho menos elevar la calidad educativa, pues se considera que con apoyos económicos sería suficiente para que los alumnos asistan a la escuela, omitiendo problemáticas relacionadas con su medioambiente, su contexto social y cultural.

En este sentido, es sugerente la posibilidad de que los alumnos sean monitoreados por trabajadores sociales que comprendan mucho mejor las problemáticas a las que se enfrentan. Asimismo, es necesario impulsar la formación de capital social apoyando e induciendo la formación de asociaciones y organizaciones de padres de familia, vecinales, etcétera para la prevención de riesgos. Aunado a esto, existen inconsistencias en los programas en lo que concierne al establecimiento de metas y objetivos pues, por ejemplo, en el caso de las becas para niños y niñas en condición de vulnerabilidad al preferir dar la beca a madres solteras parece que el programa adquiere una focalización de género más que de apoyo a la educación.

Salud

En los pactos internacionales el Gobierno mexicano reconoce el derecho a la salud al sumarse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, (OEA, 1988). En México se ratificó en 1996, y se reconocieron obligaciones para que todos los mexicanos alcancen a través de la equidad de género y sin ningún tipo de discriminación el derecho a la salud física, mental y social.

Por su parte la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º constitucional señala que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”.

En la Ciudad de México, existen avances en el Derecho a la Salud en el marco de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, que a partir de 1997 han dado lugar a reformas legales dando lugar al diseño de políticas y programas incluyentes de atención a la salud.

El tema de la salud fue una de las prioridades del gobierno local desde finales de los noventa. Por tal motivo, el GDF impulsó la creación de la Secretaría de Salud del DF y diseñó un modelo universalista y gratuito de atención, mediante recursos financieros públicos que se destinaron a las instituciones que atienden a población sin seguridad social.

La Secretaría de Salud del DF (SSDF) planteó la centralidad de la institución pública y de los fondos fiscales para garantizar el Derecho a la Protección de la Salud. Esta concepción se plasmó en los programas de *Apoyo Alimentario*, *Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores* y *Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos* instrumentados en el 2001.

A pesar del contexto nacional adverso, en el periodo 2000-2006, la SSDF avanzó en el fortalecimiento institucional, en el incremento del financiamiento público y en la garantía del derecho a la protección a la salud con énfasis en las estrategias de gratuidad y universalidad; sin embargo, el nuevo gobierno del DF reorientó la política de salud e introdujo el Seguro Popular impulsado por el Gobierno Federal. Así, se dio lugar a la convivencia de dos modelos de atención a la salud que parten de premisas diferentes: el Programa del Seguro Popular y el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos.

El Seguro Popular está sectorizado en el Programa de Salud 2007-2012 del Gobierno Federal y se creó como un mecanismo para universalizar el acceso a la salud. Entre sus características destaca el condicionamiento del derecho a la protección de la salud según el nivel de ingreso y al pago de inscripción o reinscripción al seguro; la limitación de la inscripción anual a un 14.3% de la población susceptible de atención y el establecimiento de un periodo de latencia entre la inscripción y la vigencia del servicio. La cobertura de los servicios es limitada y sólo incluye un paquete con un número explícito de intervenciones. En consecuencia, puede caracterizarse al Seguro Popular como un programa de universalidad restringida, que promueve la mercantilización del derecho a la salud, en la medida que impone una cuota para ingresar a ese Programa.

El Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos se creó en el 2001 y se elevó al rango de ley en año 2006. Este programa tiene como fundamento garantizar el derecho a la salud de la población residente en el DF sin seguridad social; derecho que puede ejercerse inmediatamente y en cualquier momento, sin ningún tipo de condicionamiento.

Este modelo garantiza el acceso a los servicios colectivos e individuales de manera articulada, desde la atención de primer nivel hasta los de alta especialidad, así como los medicamentos asociados a los tratamientos. La característica principal de este modelo universal de atención es la equidad para tener acceso a los servicios. Además, la SSDF ha instrumentado una estrategia que responde de manera directa a la estructura demográfica y a los patrones epidemiológicos de la Ciudad de México.

No obstante, el modelo universalista de derechos no está exento de problemas. En general, se encuentra acotado por limitaciones presupuestales y cambios demográficos y epidemiológicos de la población. Existen dificultades para que desde una ciudad o entidad federativa se garantice plenamente la gratuidad e integralidad del acceso a la salud, a menos que se posea la suficiente autonomía financiera para ello. Además, debe tomarse en cuenta que habitantes de otras entidades federativas vienen a ejercer derechos que les son negados en su lugar de origen. Tal es el caso de los derechos sexuales y reproductivos.

El manejo del presupuesto federal y los conflictos que existen entre los gobiernos local y federal, explican la transformación que a partir del 2005 sufre el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos y su reemplazo por el Seguro Popular como prioridad de política de salud en la SSDF. Estos cambios, de manera formal, atentan contra el derecho universal a la salud al imponerse un sistema condicionado de prestaciones.

La política actual de salud del GDF parte de reconocer graves problemas del entorno socioeconómico y al interior del propio sistema de salud. Los principales problemas se refieren a la desigualdad socio-sanitaria, a la inequidad en el acceso a los servicios de salud, al deterioro y financiamiento insuficiente de los servicios públicos y a la calidad de la atención.

Aún cuando predomina en la ciudad la población joven, ya se observan porcentajes elevados de adultos de 65 y más años en las delegaciones de Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco Iztapalapa y Venustiano Carranza (López Arellano, Medina Gómez y Blanco Gil, 2010). Asimismo, los perfiles de enfermedad y muerte se tornan más complejos por el mayor peso de la patología de adultos y ancianos, la persistencia de enfermedades infecciosas, desnutrición y enfermedades perinatales, más la presencia de accidentes y muertes violentas.

En todas las delegaciones, el peso de las enfermedades crónicas es importante y entre las primeras causas de muerte se encuentran las enfermedades del corazón,

la diabetes y los tumores malignos; asimismo, los accidentes provocan un grave problema de mortalidad por lesiones en 6 de las 16 delegaciones.

En términos generales, la Ciudad de México conforma un panorama de fragmentación territorial y desarrollo social desigual que se torna más complejo por los cambios demográficos, el envejecimiento de la población, la diversificación de los riesgos para la salud y de los perfiles de enfermedad y muerte. Frente a esta amenaza es posible instrumentar acciones que conduzcan a la gestión coordinada y eficiente del Sistema de Salud en México y el DF. Es extraña aún la dispersión de los servicios médicos, su fragmentación en organizaciones diferentes y con calidades diferenciadas. En suma, es necesario avanzar en la fusión de sistemas de salud para eliminar o disminuir costos administrativos y que limitan el ejercicio efectivo del derecho a la salud y la calidad de los servicios.

Salud y Género

La mortalidad materna es un indicador de la deficiente cobertura y de la calidad de los servicios de salud reproductiva y constituye un problema de injusticia social.

Uno de los indicadores para medir la desigualdad entre mujeres y hombres tiene que ver con la mortalidad materna. El aumento o disminución de la misma nos permite analizar las condiciones de bienestar, igualdad y acceso a las oportunidades de desarrollo (salud, educación e ingreso) de las mujeres mexicanas.

Desde el año 2006 el cáncer de mama (más frecuente en las ciudades con mayor desarrollo) es la primera causa de muerte por cáncer en mujeres de 25 años y más. Según Incháustegui (2009), este tumor maligno provoca más de 410 mil muertes al año en el mundo. El cáncer cérvico uterino, segunda causa de muerte se presenta en las mujeres con mayor marginación (PNUD, 2010).

Dentro de la Política Social del DF el Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama (PAICMA) tiene el objetivo de incidir en las tasas de morbilidad y mortalidad por cáncer de mama por medio de la detección oportuna. Para cumplir con tal

objetivo, se puso en marcha la Red de Mastógrafos en los Centros de Salud para pesquisa, diagnóstico y tratamiento en mujeres de 40 años y más. Según los datos de 2010, sobre una meta física de 50 mil estudios se habían realizado 20,308, con un presupuesto ejercido de 4 millones 70 mil pesos. Las RO no especifican un presupuesto con el que pueda contar el Programa. No obstante, sí establecen los mecanismos de detección, diagnóstico y tratamiento del mal. Por otro lado, cumple con los requisitos de exigibilidad y con los indicadores de evaluación del Programa. No obstante, fuera de las Jornadas de Salud que organiza el Instituto de las Mujeres del DF, no se hace referencia a la participación social. Este es un programa focalizado destinado a lograr la equidad entre las mujeres de distintos estratos socioeconómicos tanto en atención como en información. Gracias a ello, se ha logrado salvar 4 mil vidas. De acuerdo a las recomendaciones hechas por Incháustegui es necesario hacer un seguimiento para corroborar si se han implementado jornadas de salud dirigidas a grupos especiales (discapacitadas, indígenas, reclusas y sexoservidoras), así como monitorear el grado de inclusión de la Sociedad Civil en el PAICMA, además de determinar el grado de satisfacción de las usuarias y la elevación de la calidad de la gestión, con la capacitación y especialización del personal.

Vivienda

Podemos encontrar dos programas dentro del rubro de vivienda, ambos coordinados por el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI-DF): el Programa de Mejoramiento de Vivienda y el Programa de Vivienda en Conjunto.

El primero tiene como objetivo “diseñar, establecer, proponer, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que habiten en situaciones de riesgo, así como el apoyo a la producción social de vivienda en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la legislación de vivienda, de la ley de Vivienda del Distrito Federal y, de los programas que se deriven de la materia” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010-770: 38), para esto tuvo como objetivo, en el año 2010, otorgar 17,800 créditos con un

presupuesto de 974 millones de pesos (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010-770: 38).

Por su parte, el Programa de Vivienda en Conjunto busca optimizar el suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible por medio del desarrollo de proyectos de vivienda en conjunto financiados por el INVI o por otras instituciones. En el año 2010 tuvo como meta la entrega de 4,156 créditos con un presupuesto de 1,379 millones de pesos (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010-770: 38).

Por medio de esas acciones estos dos programas asumen las siguientes estrategias: a) reducir a la mitad el número de unidades territoriales en situación de muy alta marginación; b) avanzar significativamente en la eliminación del rezago de vivienda propia, con atención especial a la población vulnerable; y c) el mejoramiento de la vivienda en lote familiar. ¿Cuáles son las deficiencias de estos dos programas? ¿Cuáles son sus fortalezas? ¿Se apegan ambos programas a los principios de la LDS?

El Programa de Mejoramiento de Vivienda busca abatir el deterioro y las condiciones inadecuadas de la vivienda, así como las condiciones de vida de las familias que ahí residen. Este Programa tiene una cobertura de, aproximadamente, el 77% de las familias acreditadas en todos los programas de vivienda del INVI-DF. Empero, no se ha evaluado cuál es el impacto del programa sobre fenómenos tales como el hacinamiento, desdoblamiento familiar, arraigo familiar y barrial (Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 2009: 109). Lo anterior indica que el financiamiento que otorga el programa de mejoramiento de vivienda no es suficiente para darle a la vivienda condiciones de habitabilidad, pues las viviendas pueden quedar inconclusas. Por otra parte, de acuerdo a la evaluación ya referida, sólo se atiende a los que deben tener regularizada su propiedad; y, además, se encuentran en zonas accesibles lo que provoca que los beneficiarios no sean necesariamente los más pobres.

No obstante, debe tomarse en cuenta que en la mayoría de los casos en los que no está regularizada la propiedad se trata de asentamientos en zonas de reserva ecológica, de recarga de mantos freáticos o de alta vulnerabilidad, como cañadas,

lechos de ríos o minas. Por ello, una política que respete las nociones de la LDS podría estar aparejada a programas y acciones de coordinación para reubicación de habitantes y salvaguarda de zonas de reserva lo que va unido, por otra parte, a políticas de transparencia en asignación de uso de suelo, combate a la corrupción y rendición de cuentas de los funcionarios del Instituto de Vivienda y de las delegaciones. Para que la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción sean efectivos, se requiere de la participación ciudadana, principio contemplado en la ley.

En lo que respecta al segundo de los programas, es decir, al Programa de Vivienda en Conjunto y su relación con la LDS se observa lo siguiente: Cumple con el principio de universalidad y de equidad en tanto que la orientación del programa va encaminada al acceso de todos y todas al ejercicio del derecho a la vivienda. Empero, de acuerdo a la evaluación realizada por Casa y Ciudad en el año de 2009, se constata que la población que percibe de 0 a 1.5 salarios mínimos es la que resulta menos beneficiada por el programa pues sólo el 8.7% de la población beneficiaria se encuentra en este rango de ingresos. Esta situación contrasta con el 56.4% de la población beneficiaria que percibe entre 1.6 y 3 salarios mínimos (Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 Programa Vivienda en Conjunto: 2009: 82).

En lo que respecta a la equidad de género se observa que la mayoría de beneficiarios son de sexo femenino con un porcentaje de 71% de la población beneficiaria (Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 Programa Vivienda en Conjunto: 2009: 82). En cuanto a equidad social y justicia distributiva se establece que en los proyectos estudiados se llevó a cabo la práctica de aplicar ayudas en beneficio de personas de sectores vulnerables y con bajos ingresos económicos con apoyos del 21 al 24% respecto al total del financiamiento (Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 Programa Vivienda en Conjunto: 2009: 82).

En lo que concierne a la diversidad social se puede constatar la baja participación de los grupos vulnerables en los proyectos: el 2% de los beneficiarios fueron adultos mayores, 0.6% fueron personas con discapacidad y la población indígena sólo fue

beneficiaria en un proyecto realizado en 2008 en Mesones 138 (Evaluación de Diseño y Operación 01-2008 Programa Vivienda en Conjunto: 2009: 64).

En cuanto a la participación social, ésta se reduce a la gestión, al seguimiento de pago de las mensualidades, y al acceso a la información pública dejando al margen la injerencia dentro del establecimiento de proyectos o la asignación de prioridades. Finalmente, en la transparencia resalta el hecho de que se busca, por medio de la Política de Transparencia del INVI, promover medidas que proporcionen a la población información para la población beneficiaria y el público en general, sobre las opciones de crédito que se ofrecen, para la elaboración y difusión de proyectos de vivienda y las reglas de operación.

Aunado a lo anterior, existe un gran reto al que se enfrentan los programas de vivienda del Gobierno del Distrito Federal: el de la coordinación. En efecto, actualmente todos los programas, de acuerdo a la evaluación realizada por Fomento Solidario de la Vivienda, están ubicados en distintas secretarías y poseen RO diferentes. De ahí que sea imperativa su articulación y coordinación entre los mismos, con aquellos llevados a cabo por las delegaciones, y con otras dependencias públicas.

Cohesión e inclusión social

Desde 1997 el Gobierno del DF se propuso impulsar políticas de cohesión social debido al grave deterioro del tejido social. Esta política ha continuado hasta la actualidad, aunque ha tenido una evolución natural en la medida que ha debido perfeccionarse el sistema de atención. Como ya se ha mencionado más arriba, los programas destinados a la generación de redes sociales y al fortalecimiento del capital social se ha mantenido aunque con cambios organizacionales a través de las tres etapas de la Política Social que han caracterizado a las diferentes administraciones en el GDF desde 1997. En este sentido, es que se incluye el análisis de los programas de los grupos que generalmente han sido de los más invisibles en el devenir de la ciudad: los discapacitados. Asimismo, se aborda una breve comparación con los indígenas como ejemplo de grupos prioritarios pero que

no han recibido la atención efectiva que se merecen para avanzar en los lineamientos de la Política Social del GDF.

Población con Discapacidad

El Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad se encuentra bajo la responsabilidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), el apoyo económico mensual actualmente es de \$757.50, cantidad que se mantiene desde el año de 2007. Este programa cuenta con aproximadamente 800 millones de pesos para su operación (SIDESO, 2010)

La LDS establece la universalidad de los programas sociales, sin embargo, no es congruente con el objetivo principal del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, pues sólo alcanza a cubrir aproximadamente a un 51% de la población objetivo.

Según los datos de la Red Ángel, en la Ciudad de México existen 159,754 personas con discapacidad permanente, de los cuáles 49% son hombres y 51% mujeres, pero los discapacitados son el sector de la población con el menor número de programas y de instituciones encaminadas a atender sus necesidades. Este hecho se demuestra por el estancamiento que ha tenido el presupuesto destinado a este grupo de población. Pues entre 2008 y 2010, éste fue idéntico en términos nominales: 732 millones 129 mil pesos.

Las delegaciones atienden el tema de discapacidad mediante transferencias monetarias y/o en especie para mejorar la calidad de vida de este grupo vulnerable, pero no tienen programas de desarrollo social enfocados a mantener y construir infraestructura urbana para el uso y movilidad de las personas con discapacidad.

A pesar de la existencia de un diagnóstico denominado *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el DF*, no se han incorporado los objetivos y propuestas que permitan transformar las acciones en indicadores medibles y cuantificables

La universalización de los derechos sociales a las personas con discapacidad es limitada debido al factor presupuestal, que disminuye la provisión de la ayuda económica; la ayuda que se otorga es mínima, pero el programa representa un acierto con diversas limitaciones que deberán de corregirse y convertirlo en uno de alcance universal.

Finalmente, a pesar de que la participación social se establece como un requisito en la elaboración y desarrollo del programa, ésta se limita, como en otros programas dirigidos a poblaciones vulnerables, a que las Asociaciones, Comités Vecinales y personas en general reporten las defunciones y cambios de domicilio de los beneficiarios (Culebro, R, Delgadillo, A.L. y Rolander Y. 2008: 233).

Población Indígena

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) puso en marcha diversos programas con la finalidad de “introducir el reconocimiento de los derechos indígenas y de la diversidad pluricultural, pluriétnica en la política social, y tratar de revertir las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que vive la población de los pueblos originarios e indígenas residentes en el DF”. Los programas que maneja la SEDEREC son los siguientes:

1. Programa de Turismo Alternativo y Patrimonial de la Ciudad de México.
2. Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México.
3. Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes de la Ciudad de México.
4. Programa para la Recuperación de la Medicina Tradicional y Herbolaria en la Ciudad de México.
5. Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala en la Ciudad de México.
6. Programa de Cultura Alimentaria, Artesanal y Vinculación Comercial de la Ciudad de México.
7. Programa de Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios de la Ciudad de México.

8. Programa de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de la Ciudad de México

9. Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México.

No obstante, de estos nueve programas, sólo los programas 2, 7 y 8 tienen una clara orientación hacia los pueblos indígenas. El programa 1 tiene alguna relación y los otros 5 programas están dirigidos a las poblaciones de las zonas rurales de la Ciudad. El presupuesto destinado a los programas que tienen un vínculo directo con la población indígena es de apenas 23 millones 8 mil pesos (cálculos propios con base en SIDESO, 2010). El presupuesto total de los nueve programas que opera la SEDEREC, es de aproximadamente 84 millones 500 mil pesos, lo que representa una décima parte del destinado al programa de apoyo económico a los discapacitados, pese a que la gran mayoría de indígenas vive en condiciones de marginación y pobreza. Se trata de programas que contemplan acciones difíciles de evaluar.

Empleo

En el esquema de un concepto general de bienestar, la política económica y la política social podían marchar juntas por lo que las políticas de empleo se insertaban en el movimiento de las políticas económicas dirigidas a realizar el sueño keynesiano del pleno empleo. No obstante, la crisis fiscal y la quiebra de los modelos de trabajo industrial ligados al fordismo han impulsado la separación de la política económica y la política social, por un lado, al tiempo que han propiciado el advenimiento de formas flexibles de trabajo, con una precarización creciente y con ausencia de prestaciones sociales. Frente a estas circunstancias, el Programa de Seguro de Desempleo, impulsado por el Gobierno del DF es, sin duda, un proyecto de avanzada para garantizar el derecho constitucional al trabajo. El objetivo de este programa es asegurar una protección básica a quienes hayan perdido su empleo. El programa beneficia por igual a grupos vulnerables y discriminados, pero también a migrantes que hayan perdido su empleo en el extranjero. El programa contribuye de esta manera en crear las condiciones que contribuyan a la subsistencia básica y a impulsar la reincorporación laboral al mercado de trabajo de los sujetos de apoyo.

El apoyo consiste en 30 días de Salario Mínimo Mensual vigente en el DF hasta por seis meses y la población beneficiada es de 48,510 personas. La meta era ejercer un presupuesto de 550 millones de pesos en 2010. El antecedente de este programa es la promulgación de la ley de protección y fomento al empleo para el DF en el año 2008.

No obstante ser considerado como un parteaguas en la Política Social a nivel nacional, por representar un ensayo de lo que podría considerarse un ingreso básico ciudadano, este programa muestra una muy baja escala de cumplimiento de los lineamientos de la LDS. En primer lugar la universalidad está lejos de cumplirse. Al respecto, se ha insistido en que la población beneficiaria representa apenas una quinta parte de la población objetivo, pues en el año 2009 se estima que existían alrededor de 233 mil personas desempleadas en el DF, por lo que los beneficiarios de dicho programa apenas representan un 20% en números redondos de dicha población.

Otro problema que presenta este programa es que los acreedores al apoyo deben provenir del sector formal y de una empresa con domicilio fiscal, requisito por el cual ha sido calificado de ser un programa “mercantilista” por las características de la economía mexicana y de la Ciudad de México en particular, en la que se estima que hasta el 40% de la PEA se encuentra ocupada en el sector informal. Este calificativo se ha establecido a pesar de que no existe una condición de aportaciones económicas por parte de los antiguos empleadores o de los sujetos de apoyo.

Con ello, a pesar de que declarativamente se estaría salvaguardando el derecho al trabajo, de facto se excluye a la población vulnerable, empleada en el sector informal y rural, o perteneciente a minorías étnicas. Probablemente uno de los problemas más graves es que no se siga una política de integralidad que permita ligar este programa a actividades de capacitación o de impulso a la creación de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y a la generación de capacidades productivas. Más aún, por el hecho de depender del presupuesto del GDF la sustentabilidad de este programa, con todas sus limitaciones, es de avanzada en nuestro país, y su generalización dependerá de su integración en la política económica del país.

En fin, este programa como otros, tiene también un déficit de participación ciudadana y social en todas las fases del proceso de la política pública.

7.- Conclusiones. Las características de la Política Social

En conclusión: la respuesta a las preguntas tales como si la Política Social del GDF es universal o focalizada; si contribuye a la desmercantilización de los servicios; si fortalece los derechos sociales; si reduce la pobreza o mejora la equidad, es un asunto que requiere una construcción conceptual y de estudios puntuales de carácter cuantitativo. En este capítulo ha existido el esfuerzo, en primer lugar, por caracterizar la Política Social en el DF a partir de los modelos que han tenido una influencia en las últimas décadas en los estados que han tenido esquemas de bienestar y cuyas sociedades se encuentran luchando por mantener esos esquemas como una protección ante las formas de incertidumbre que genera el momento actual de la globalización y la inestabilidad de los sistemas económicos. En segundo lugar, se ha intentado demostrar que los modelos lineales de gestión burocrática y vertical, sean de origen puramente estatal o mercantil, se encuentran en crisis ante la continua complejidad social y política. Ello implica una gobernanza descentralizada de los procesos de la política pública que escuche atentamente la emergencia de nuevos actores, asuntos y agendas; y al mismo tiempo garantice la universalidad del ejercicio de los derechos y la inclusión de la participación social amplia e informada. Considero que las principales características de la gobernanza pueden ser resumidas en los siguientes procesos: 1) Dirección descentralizada del proceso de la política pública; 2) reconocimiento de los asuntos y agenda surgidos desde “abajo” hacia arriba; 3) calidad de la gestión pública con indicadores de satisfacción ciudadana y elevación del bienestar; y 4) Disminución de los costos de transacción con mecanismos que coadyuven al control de la corrupción.

Es indudable que esta nueva perspectiva de la Política Social ha sido provocada por la adscripción de las autoridades a un enfoque que combina principios de la Socialdemocracia con otros postulados que han enriquecido la visión de una sociedad abierta, diversa y multicultural. Enfoques que se han conjuntado con tensiones y conflictos propios de los periodos de transición política, pero que han

derivado en un reclamo de los derechos sociales. También ha sido propiciada por el cambio organizacional e institucional que ha vivido el DF desde 1997, y más específicamente desde el año 2000. La promulgación de la LDS, significó el impulso y la instauración de una ciudadanía social cuyas características son: los derechos sociales a la alimentación, la educación, la salud, la vivienda y el empleo; la búsqueda de la equidad, el establecimiento de mecanismos de justicia distributiva, la integralidad y la territorialización de la política social.

Por otra parte, a partir de la promulgación de la Ley, la exigibilidad, la rendición de cuentas y la transparencia se han vuelto una constante en la investigación y la acción de la Política Social.

Para comprender cuáles son las aportaciones y los retos de la Política Social en la doble perspectiva de valorar la respuesta a las preguntas enunciadas y en la gobernanza, se propone una técnica tipo FODA con la información disponible.

Así, con respecto a la pregunta sobre la universalidad o focalización de la Política Social está claro que los programas universales son los que tienen un mayor impacto no sólo en la solución de la pobreza alimentaria, sino en términos de equidad y redistribución del ingreso al fortalecer la autoestima, la autonomía y la dignidad, por pocos que puedan parecer los apoyos, los que, sin embargo, se complementan con otros, aunque no sean transferencias directas. En este sentido, el programa que satisface más ampliamente el requisito de universalidad es el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, que se estima cubre a cerca de un 97% de la población de 68 años y más residente en el DF. Como ya se ha hecho mención, la beca a este tipo de población contribuye a la compra de los alimentos en la mayoría de los hogares.

Otros programas que se acercan más a este ideal son los relacionados con el derecho a la educación, como los de Útiles y Uniformes Escolares, así como el de Prepa Sí, por más que éste tenga ciertas condiciones que pongan en tela de juicio su universalidad o su aporte a la igualdad y la equidad social.

Los programas focalizados también pueden tener fortalezas, tales como ubicar a poblaciones vulnerables, que por falta de capital social y relacional o por sufrir grados de violencia y abandono muy altos, no tienen acceso a la información y a las redes que posibiliten elevar sus niveles de bienestar. En este caso, los programas focalizados deben ser un complemento necesario de los programas universales y tener por objetivo combatir la fragmentación social, el aislamiento y la desesperanza. Las fortalezas en este sentido, deben encontrarse en su capacidad de localizar, incorporar y estimular a las personas vulnerables y los grupos específicos, es decir, llevar a cabo una focalización activa, haciéndolos partícipes del diseño y operación. Ello no obstante, no siempre sucede y desafortunadamente, dado que los grupos de este tipo tienden a invisibilizarse y en consecuencia a tener una menor presencia política, los programas terminan priorizando los criterios técnicos muy elaborados y una focalización sin la participación o inclusión de los sujetos, es decir, pasiva por depender del arbitrio de los administradores. Dentro de esta categoría se insertan algunos programas educativos a los cuales no escapan, por ejemplo, la intención de formar élites mediante la detección de talentos o de aprovechamientos escolares sobresalientes, pero que carecen de seguimiento y de medidas complementarias.

También se encuentra en los programas de salud, que indudablemente han contribuido a la realización del derecho universal a la salud, lo que permite, sin duda, elevar los niveles de bienestar en el DF sin descuidar los programas que contribuyen a la equidad y la perspectiva de género. En particular, el programa de detección de cáncer de mama. No obstante, la incorporación del DF al Seguro Popular, ha abierto la puerta a la mercantilización de los servicios de salud, por lo que debilita el ejercicio de los derechos sociales.

Los programas destinados a la vivienda han fortalecido la capacidad de acceso de grupos organizados y específicamente de las mujeres a la habitación. Pero no obstante estos logros, son con todo, los que más dificultades tienen para realizar los objetivos de la Política Social, pues se encuentran sujetos a condiciones de mercado que impiden la realización del derecho constitucional a la vivienda por parte de los grupos más pobres y de los ciudadanos que no están adscritos a organización alguna, por lo que no han podido despojarse del carácter clientelar que los caracterizó en el pasado, lo que eleva los costos de transacción por la escasa

confianza que generan estos programas en cuanto a sus mecanismos de transparencia.

Los programas de inclusión social, que necesariamente tienen un carácter focalizado representan un apoyo a los grupos generalmente excluidos de los programas sociales, por lo que han sido abordados desde una perspectiva asistencialista. No obstante, sus debilidades se concentran en la escasa importancia que adquieren en la agenda pública y los limitados presupuestos. Por otra parte, una falla de implementación es que estos programas recurren a una focalización pasiva, lo que limita la participación social y la equidad.

Finalmente, el Programa de Desempleo, tiene la fortaleza de lo innovador. Se trata de un programa que puede ser implementado a nivel nacional, pero su debilidad es que depende del mercado formal de mano de obra, lo que no es suficiente para integrar la Política Social y la Economía en una Ciudad como la de México.

Una debilidad intrínseca a, prácticamente todos los programas abordados, es que si bien las RO incluyen formalmente la participación social, las evaluaciones consultadas establecen de manera unánime que la reconocen de una manera sumamente limitada. Ciertamente la participación social presenta problemas múltiples que van desde la resistencia de los individuos a ser parte del proceso, la legitimación de decisiones previamente tomadas por las élites y el pertinaz clientelismo que existe en los programas sociales. No obstante, más allá de los problemas que plantean el autoritarismo y la gestión burocrática, la apropiación de los programas y de la gestión de los mismos por los habitantes, permite crear procesos de enseñanza aprendizaje que forman ciudadanía.

Las amenazas para la Política Social son enormes, sobre todo porque la estructura de transferencias en las que se basa exige una política fiscal sustentable, con recursos que dependen, en todo caso, de la situación económica regida por un contexto de incertidumbre internacional. Otra amenaza se desprende de una posible regresión en las leyes que echen abajo los derechos de gratuidad y universalidad, disfrazados de aportaciones, corresponsabilidad de los ciudadanos, auto-empleo y otras formas de transmisión de recursos desde la sociedad hacia el Estado y las empresas. Finalmente, aunque no menor en el contexto del país, una amenaza

latente es la de la seguridad cuya crisis puede paralizar las iniciativas ciudadanas y minar el tejido social.

Después de caracterizar a la Política Social del GDF como una política en transición derivada de la creciente complejidad social, en vista de las amenazas, es preciso resaltar algunas oportunidades y retos que deben abordarse en el camino de la realización de una Ciudad de derechos sociales:

El primer reto que debe abordarse es profundizar en la territorialización de la Política Social, pues los presupuestos asignados a los programas y la forma de aplicar los beneficios no permiten distinguir a los beneficiarios por delegación, ageb y localidad. Una gestión descentralizada es uno de los retos más importantes. Debe señalarse que en gran medida, la distribución del presupuesto con criterios territoriales derivados de una medición y estratificación de la pobreza es prácticamente inexistente, pues del presupuesto total destinado a los programas sociales del gobierno central del DF en el año 2010, que asciende a casi 12 mil millones de pesos, apenas 855 millones, que representan el 7.2% corresponde a las delegaciones políticas (Mundo y De la Rosa 2010: 2). La hipótesis para explicar este desequilibrio entre gobierno central y delegaciones es que se trata del centralismo característico de la cultura política mexicana, lo que impide una gobernanza descentralizada de la política social. Esta hipótesis se refuerza con la presencia de distintos partidos políticos en la jefatura de las demarcaciones, lo que incrementa la desconfianza en la participación de los recursos.

En el marco de los retos de la política social, resalta el hecho de que los programas no siempre cumplen sus objetivos de llegar a la población más pobre. Un obstáculo para ello es la escasa pertenencia a redes y el deficiente acceso a la información que caracterizan a esos grupos, sin mencionar el desaliento en la que se encuentran sumergidos. Esto no sólo provoca desaliento, sino anomia, en el sentido clásico del término Durkheimiano, ya que la ausencia de redes sociales genera una falta de identidad y por lo tanto una desmoralización (Fairchild, 1984: 12). Por ello es importante establecer redes amplias de protección social, de información y de organización que permitan a estos grupos alcanzar el estatus de ciudadanía con derechos sociales.

Otros retos ineludibles en los próximos años es revertir la escasa atención a las etnias que habitan la Ciudad de México o a los inmigrantes que se colocan en una situación de alta vulnerabilidad, pues de no hacerlo se estaría reproduciendo el enfoque racista del Estado de Bienestar que ve en los inmigrantes o las etnias grupos a los que debe integrarse en el sistema de valores de la sociedad dominante; destaca también la falta de atención a las políticas sociales “verdes” de conservación ambiental; y por supuesto, la recuperación de las economías rurales de la Ciudad de México con su alto potencial para producir alimentos, conservar el medioambiente, el patrimonio natural y las tradiciones gastronómicas, lo que impone la necesidad de una política de desarrollo rural y de aprovechamiento sustentable del territorio.

En suma, para responder a las preguntas planteadas, la Política Social ha enfrentado una evolución institucional y una diversificación que contribuye a la universalización de los derechos, al incremento de la igualdad por medio de transferencias monetarias e indirectas, que a su vez, han contribuido de manera significativa a la elevación de los ingresos y en consecuencia a combatir la pobreza. No obstante, es claro que enfrenta retos que deben ser abordados en la perspectiva de la permanencia de una ciudadanía social y una gobernanza descentralizada de los programas. Por cierto, el reto de seguir con la institucionalización de la Política Social, con mecanismos de transparencia, evaluación y rendición de cuentas no es menor para elevar la calidad de la APDF y superar la discrecionalidad y el clientelismo en las decisiones.

Fuentes bibliográficas:

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (23 de Mayo de 2000). Ley de desarrollo social para el Distrito Federal. México, DF, Distrito Federal: Asamblea Legislativa. IV Legislatura.
- Ávila Curiel, Abelardo. (2010). *Sección Alimentos: Disponibilidad, accesibilidad, consumo y aprovechamiento biológico*, Pp.63, sin publicar.
- Azuara, Oliver. (2005). *Análisis económico de la pensión universal en México. Del populismo a la realidad fiscal*, CIDAC, Julio de 2005, 48 p. Disponible en http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Pensi_n_Universal_en_M_xico_PDF.pdf (Acceso: marzo 21 de 2011)
- Boltvinik, Julio. (2007). De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía? *Desacatos* (23), 13-52.
- Cardozo Brum, Myriam. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México, DF: Cámara de Diputados LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa.
- Casa y Ciudad. (2009). *Evaluación de Diseño y Operación 01-2008, Programa de vivienda en conjunto*, 124 pp. en: http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/vivienda_en_conjunto.pdf (Consultado el 7 de Febrero de 2011)
- Culebro, Rocío, Ana Lorena Delgadillo y Yereli Rolander. (2009). *Evaluación de diseño y operación 01-2008 del programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. DIF-DF*. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., México, 283 p.
- Damián, Araceli. (marzo de 2009). *La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, (2004)*. http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/estudio_dra_damian.pdf (Consultado el 12 de Febrero de 2011)
- De la Rosa Javier (2010), *políticas y programas sociales aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997-2010, iii. valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del distrito federal*, sin publicar, 42 pp.
- Duhau Emilio (2009), *Evaluación del Diseño y Operación de la Pensión Alimentaria*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 212 pp.
- Fairchild, Henry P, Editor. (1984). *Diccionario de Sociología*, 10ª Reimpresión de la primera edición en español (1949), FCE, México.

- Fomento Solidario de la Vivienda A.C. (2011), *Evaluación externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, México, 2009, 127 pp. http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/mejoramiento.pdf (consultado el 7 de Febrero de 2011)
- García, Pedro (2010) *Las Instituciones de la Política Social del Distrito Federal. 1997-2010*. Sin publicar
- Gobierno del Distrito Federal. (2010). *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (770), (769), (902).
 - <http://www.redangel.df.gob.mx/images/stories/ropEducacionGarantizada2010.pdf> (Consultado el 19 de Febrero de 2011)
 - http://redangel.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=73 (Consultado el 19 de Febrero de 2011)
 - *Sistema de Desarrollo Social del Distrito Federal. SIDESO:* <http://www.sideso.df.gob.mx> (Consultado, Febrero de 2011)
- Green, D., y R Pynker. (2006). "Key Perspectives". En P. Alcock, A. Erskine, y M. May, *Social Policy* (págs. 69-133). Massachusetts, Oxford and Carlton, USA, UK, Australia: Blackwell.
- Inchásutegui Romero, Teresa, con la asistencia de Edith Olivares F. (2009). *Evaluación de diseño y operación. Programa de atención integral al cáncer de mama en el Distrito Federal*. 196 pp. Disponible en http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/cancer_mama.pdf (consultado el 20 de Febrero de 2011)
- Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana. (2008). *Evaluación del Diseño y Operación del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que carecen de Seguridad Social Laboral*
- López Arellano, Olivia, Oswaldo Medina, G. Oswaldo y José Blanco G. (2010). *Políticas de Salud y Desigualdades Socio-Sanitarias en el Distrito Federal*, UAM, Xochimilco, sin publicar.
- Mundo, Ángel. (2010). *Política de Desarrollo Social del Distrito Federal (1997-2010)*, Octubre del 2010, sin publicar.
- Mundo, Ángel y Javier de la Rosa. (2010). *Problemas sociales integrados y omitidos en la agenda del gobierno del distrito federal, y grado de avance del programa de desarrollo social 2007-2012*, 2010, 31pp.
- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid, España: Alianza.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD 2010. *Las Mujeres y el Presupuesto Público en México*, Ed. PNUD, México.
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. (2011). <http://www.sederec.df.gob.mx> (consultado el 13-de Febrero de 2011)
- Sideso, *Evaluación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal para el año 2010* http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2011/institutos/adulto_mayor/EVALUACION%202010.pdf. (consultado el 21 de marzo de 2011).
 - http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/769%20ENERO_29_10_sdif_ro_personas_discapacidad.pdf
 - http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/772%20FEBRERO_4_10_sedec_ro_mujer_rural_huesped.pdf
 - http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/773%20FEBRERO_5_10_sedec_ro_equidad_comunidades_eticas.pdf
 - http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/773%20FEBRERO_5_10_sedec_ro_equidad_comunidades_eticas.pdf
 - http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/773%20FEBRERO_5_10_sedec_turismo_alternativo_patrimonial.pdf
- Torres Salcido, G. (2010). *Distribución de Alimentos. Mercados y Políticas Sociales*, UNAM-CEIICH, México.

ANEXO: Análisis FODA de la Política Social del GDF

Programa	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
A.-Alimentación				
Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años	Atenúa la desigualdad social que enfrenta este sector de la población. Contribuye a la seguridad alimentaria de esta población. Restituye o proporciona autonomía y dignidad a las personas.	Articulación con otros programas como la visita médica gratuita o la provisión de medicamentos gratuitos. Apego a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.	Medio salario mínimo es insuficiente para poder satisfacer las necesidades de esta población.	Presupuestales. La ampliación a la población de 60 a 67 años implicaría fuertes presiones fiscales.
Desayunos escolares	Otorga un complemento nutricional que aporta por lo menos un 25% de la recomendación diaria de proteína, hierro, calcio y vitaminas A y C.	Incorporación de nutrientes que contribuyan a combatir la obesidad: oleaginosas, frutas con cáscara y cereales de avena. Activación de economías locales mediante programas de compras.	El número de raciones es insuficiente para el número total de alumnos objetivo en el Distrito Federal.	Mercantilización del apoyo. Ausencia de participación social.
B.- Educación				
Uniformes Escolares	Apoya a la economía de las familias con niños matriculados en escuelas públicas de educación básica en el DF. Apoya a cooperativas de mujeres que se dedican a la elaboración de uniformes.	Previene la discriminación o el acoso por razones económicas.	No es un paliativo suficiente para combatir la deserción escolar.	Exclusivo para alumnos de educación básica pública. Excluye a los alumnos de educación secundaria.
Útiles escolares	Otorga un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos de las escuelas públicas del DF.	Existe coordinación con una Red de proveedores autorizados.	No es un paliativo suficiente para combatir la deserción escolar.	Exclusivo a alumnos de educación básica pública. Contraviene la universalidad de la ley de

				Desarrollo Social del Distrito Federal.
Estímulo Bachillerato Universal Prepa Sí	Garantiza el acceso universal de los estudiantes de bachillerato al estímulo económico.	Contribuye a aligerar el gasto familiar y estimula la continuación de los estudios	La recepción del estímulo está condicionada a calificaciones mínimas y dedicar dos horas al trabajo comunitario.	La condicionalidad del estímulo puede conducir a tener efectos diferenciados en la población objetivo.
Becas Escolares niños y niñas en condición de vulnerabilidad	Proporciona apoyo a las familias que tienen ingresos menores a 2 salarios mínimos para promover la permanencia de los niños/as en la educación básica.	Compaginado con el programa de Educación Garantizada.	No es suficiente para evitar el abandono escolar.	Al momento en que se da prioridad a las madres solteras pareciera que el programa está enfocado en la equidad de género en vez de la educación.
Niñ@s Talento	Busca premiar el talento de los estudiantes del Distrito Federal. Siempre y cuando se tenga una calificación igual o superior a 9.	Crear una red de niños talento que destaquen por sus aportaciones a la vida científica y cultural del DF.	Carácter condicionado y focalizado del Programa. No evita el abandono escolar.	No hay seguimiento de talentos. Lo que deriva en un gasto inútil.
Programa Potencialidades	Busca apoyar a aquellos niños y niñas que muestran aptitudes sobresalientes en disciplinas científicas, culturales, sociales deportivas o artísticas.	Articulación con el programa de niñas y niños talento, pues en potencialidades son beneficiados aquellos que muestran ser aptos para disciplinas científicas, sociales, culturales, deportivas o artísticas.	Es un Programa condicionado, por lo que puede contravenir la universalidad que debería primar en los programas sociales del DF.	Premia las capacidades sobresalientes, pero no hace un seguimiento de los beneficiarios en largo plazo.

Programa	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
C. Salud				
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas residentes en el DF que carecen de Seguridad Laboral.	Garantiza universalmente el derecho constitucional a la protección de la salud a los residentes del DF.	Intervención efectiva del Gobierno local en la elevación de los índices de bienestar de la población.	Problemas de operación por su incorporación al programa del Gobierno Federal "Seguro Popular".	El debilitamiento del programa pone en riesgo el cumplimiento de la universalidad en el derecho a la salud.
Atención Integral de Cáncer de Mama	Incide en las tasas de morbilidad y mortalidad por cáncer de mama en la población femenina del Distrito Federal, por medio de la detección oportuna mediante la realización de la mastografía de pesquisa, diagnóstico y tratamiento.	Integra la detección temprana y el tratamiento especializado a las mujeres con diagnóstico sospechoso o positivo, lo que le permite incidir directamente en la disminución de la tasa de mortalidad por cáncer de mama.	Ausencia de mecanismos de coordinación interna para garantizar su operación. Falta de acciones de seguimiento y evaluación de sus resultados e impacto.	Limitaciones presupuestales que impactan en la disminución de metas de atención, en la escasez de recursos para la operación y para el desarrollo de actividades de fomento de la cultura de autocuidado de la salud de las mujeres.

D. Vivienda				
Programa	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Vivienda en Conjunto	Cumple con equidad de género beneficiando en sus programas a más de 71% de mujeres.	Ayuda sobre porcentajes totales de endeudamiento.	Población que recibe de 0 a 1.5 salarios mínimos es paradójicamente la menos beneficiada. Escaso apoyo a personas vulnerables. La participación se reduce a gestión dejando al lado el establecimiento de prioridades.	Falta de coordinación con otros programas, con delegaciones, con dependencias públicas y con federación.
E.- Cohesión Social				
Apoyo a Personas con Discapacidad	Representa una forma de justicia distributiva para personas con discapacidad, de escasos recursos económicos. Contribuye a mejorar su calidad de vida, prevenir su confinamiento y/o abandono.	Facilita la inserción social y laboral de personas con discapacidad. Proporciona medios para tener cierta autonomía.	Se limita a la entrega de un apoyo económico pero no se vincula con otros programas.	Un presupuesto estancado. Insuficiencia de acciones para cumplir con los objetivos del programa. Reglas de Operación poco claras.
F.- Empleo				
Seguro de Desempleo	Contribuye a asegurar el derecho constitucional al trabajo. Contribuye a la equidad y la inclusión al brindar protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluye a los grupos vulnerables y a migrantes que hayan quedado desempleados en el extranjero,	Articulación con Programas de Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Un Salario Mínimo no es suficiente para mantener a una familia en caso de que el jefe de ésta se haya quedado sin empleo. Debería de tener la capacidad de prolongarse el tiempo necesario siempre y cuando el interesado acuda a entrevistas de trabajo y a talleres de capacitación.	Se otorga el apoyo a quienes hayan gozado de un empleo en el mercado formal, lo que excluye a la población ocupada en actividades informales, 40% de la PEA. Escasa participación social