



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1997-2010)

Angel Mundo López

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.

POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1997-2010)

Angel Mundo López¹

INTRODUCCIÓN.

Los problemas económicos a los que se enfrenta la mayor parte de la población, derivados de malas decisiones tomadas en el pasado en materia económica, han llevado al incremento de los niveles de pobreza y desigualdad. En el caso mexicano, dependiendo del método de medición utilizado, las cifras arrojarían que en el año 2008, de acuerdo con el CONEVAL, el 47.4% de la población se encontraría en estas circunstancias; mientras que para Evalúa-DF, el porcentaje se ubicaría en el 75.1%; por otro lado, a nivel entidad, el DF, que es el caso que nos ocupa, oscilaría entre el 32.1% y el 59.4% respectivamente.²

Independientemente de cuál sea la cifra a la que se haga caso, existen sectores que por sus características intrínsecas (adultos mayores, madres solteras, indígenas, etc.) padecen los efectos de la pobreza de una forma mucho más severa. Estas circunstancias, aunadas al declive del Estado de bienestar, han orillado a los gobiernos a adoptar diferentes medidas para intentar revertir los denominados *fallos* del mercado,³ que dependerán de la ideología con la que se identifique el partido en el poder. El enfoque predominante es el denominado residual o compensatorio, el cual se alinea con los postulados del Consenso de Washington, estableciendo que la atención de los problemas sociales debe limitarse a tratar de compensar las externalidades negativas que genera el mercado, focalizando los apoyos y exigiendo la corresponsabilidad de los beneficiarios. En palabras de Cohen y Franco: “hay que atender a los más

¹ Maestro en Políticas Públicas. Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco. (Agradezco a Carlos Ricardo Aguilar Astorga, por el apoyo prestado para la realización de este trabajo).

² *Medición de la pobreza en el DF*. Evalúa-DF. Boletín de prensa 11-12-2009, p. 6

³ De acuerdo con Bazúa, son situaciones “en las que, si bien existe un mercado librecompetitivo, no se alcanza la eficiencia social. Estas situaciones pueden derivar de una intervención “mínima”, que se reduce a garantizar la vigencia de los derechos de propiedad y de libertad de los individuos”. Cfr. *Fallas del mercado y fallas de Estado en la educación*. En: *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. CEPAL-FLACSO México, 2006, p. 293

necesitados. En la pugna entre universalismo y selectividad se opta por la segunda”.⁴ En contrapartida existe un modelo que propone que el Estado, bajo una lógica de cumplimiento de derechos sociales, debe atender las carencias de los ciudadanos de forma universal; así, el simple hecho de formar parte de una nación, confiere el derecho de acceder a las prestaciones sociales que éste brinda; de acuerdo con Canto: “la pertenencia genera derechos y los derechos dan sentido a la pertenencia”.⁵

Esta última lógica es la que ha guiado el diseño y la instrumentación de la política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal (GDF), que, como se verá más adelante, ha contado con tres distintas modalidades correspondientes a cada una de las administraciones que han gobernado el DF desde el año de 1997: la primera, que fue encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas entre los años 1997-2000; la segunda, bajo el mando de Andrés Manuel López Obrador durante el período 2000-2006, y la tercera, a cargo de Marcelo Ebrard Casaubón, correspondiente a los años 2006-2012. Cada una de ellas presenta diferencias en cuanto a los modelos de actuación, no así en cuanto a la población objetivo, en donde los grupos vulnerables son el eje que conduce la mayor parte de los esfuerzos encaminados a garantizar estándares mínimos para los habitantes del DF.

Este apartado estará destinado a analizar los programas que en materia social instrumenta el Gobierno Central del DF, mientras que el correspondiente a los programas delegacionales será motivo del siguiente capítulo.

EI SECOI

El GDF, desde el año de 1997, ha pretendido “garantizar los derechos de sus ciudadanos y atender sus necesidades (que son) las funciones principales e

⁴ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. *Evaluación de proyectos sociales*. S. XXI, México, 1992, p. 28

⁵ Canto, Manuel (ed.). *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Icaria, Barcelona, 2005, p. 39

irrenunciables de un gobierno democráticamente electo”,⁶ pero poniendo especial énfasis en los más vulnerables. De acuerdo con el Banco Mundial la vulnerabilidad puede ser entendida como los “[...] riesgos que deben afrontar los pobres como consecuencia de su situación [...] pero la causa más profunda es la incapacidad de reducir o de mitigar el riesgo o hacer frente a las crisis –causa que es al mismo tiempo factor y resultado de las otras causas que explican las demás dimensiones de la pobreza”.⁷

En este sentido, los diversos factores de desigualdad que llegan a incidir en los niveles de bienestar de determinados sectores los han convertido en los grupos de atención prioritaria para el GDF; así, por ejemplo, en la estrategia de desarrollo social de la administración 2006-2012, el Plan General de Desarrollo (PGD) estipula que el abatimiento de la desigualdad se llevará a cabo por medio de la focalización del gasto social de manera particular en los grupos vulnerables como: “adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes”.⁸

De esta manera, la primera propuesta de izquierda en materia de desarrollo social en el DF, se estructuró en torno del programa de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), el cual, como su nombre lo indica, buscaba conjuntar diversas estrategias de atención para atacar los problemas de pobreza en el DF, entre las que se pueden mencionar: pláticas, talleres, acciones de fomento y de gestión, seguimiento y asesoría. El objetivo primordial se enfocó en la prevención y atención de problemas psicosociales mediante la construcción de una red socio-territorial que hiciera posible desarrollar modelos de atención específicos para cada barrio y/o colonia. Se buscaba atender el resquebrajamiento del tejido social que la ciudad había desarrollado desde tiempo atrás y que se hacía patente en diversas formas de violencia y desintegración tanto familiar como social. Su estrategia se concentró en ampliar el acceso a servicios como alimentación, salud, vivienda,

⁶ *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, p. 16

⁷ *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza*. Mundiprensa, 2001, p. 19.

⁸ *Programa General de Desarrollo 2007-2012*. p. 31

educación etc., además de proveer esquemas de intervención psicosocial en red, diseñadas específicamente para cada contexto.

Como instrumento de intervención, los centros SECOI propiciaban que las personas se relacionaran entre sí, (re)enseñándolas a convivir y comunicarse, para fortalecer la capacidad de solución de problemas en forma conjunta; privilegiando la construcción de ciudadanía y cultura de la prevención. Según Ordaz Beltrán,⁹ existieron tres grandes propósitos que intentaron implementarse en zonas de alta y muy alta marginalidad, que fueron:

1. Integración y desarrollo de una oferta de servicios y modelos de atención a la población que fueran pertinentes respecto de la problemática social que ésta enfrentaba en los ámbitos territorial, familiar, comunitario y social, considerando sus especificidades;
2. Potenciación de redes sociales de contención y apoyo en los barrios y colonias para atender necesidades básicas, desarrollando capacidades y fortalezas familiares e individuales, reconstruyendo solidaridades e identidades a nivel comunitario, y promocionando el desarrollo local, y
3. Difundir los modelos de intervención del Sistema entre las organizaciones civiles y sociales para que pudieran aplicarlos en sus espacios de actuación.

Así, el SECOI se estructuró de la siguiente forma:

Primer nivel (Contacto). El primer paso fue identificar y contactar a las familias prioritarias de la ciudad con base en sus condiciones socioeconómicas, atendiendo riesgos y daños a su salud mediante acciones educativas de promoción y prevención. Operó mediante el Programa de Educación para la Salud Familiar a cargo de la Secretaría de Salud del DF, para lo cual se apoyó originalmente en 2,700 educadoras de salud (en su mayoría mujeres con secundaria terminada que recibían un apoyo económico, quienes más adelante fueron incorporadas a la

⁹ Ordaz Beltrán, Guadalupe. Hilvanando la red social. El sistema de Servicios Comunitarios Integrados en la Ciudad de México. *Noveno Coloquio Internacional de Geocrítica*, Porto Alegre, 2007 (versión electrónica).

plantilla de personal de la Secretaría de Salud, lo que les otorgó estabilidad económica y laboral). La información socioeconómica recabada que incluía aspectos psicosociales como alcoholismo, depresión, abandono, violencia intrafamiliar, etc., permitió establecer indicadores de marginación para las familias entrevistadas, además de representar un criterio para la instalación de 83 unidades de información en los Centros de Salud, considerados “cabezas de región” que fueron el espacio de atención de primer contacto para los servicios de prevención. Para ello se generó el Sistema de Oferta de los Servicios Sociales (SOSS) que principalmente apoyaba la labor de las educadoras en el plano operativo, albergando datos sobre instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles asociadas en donde las personas podrían recurrir para obtener apoyo para atender las problemáticas que padecían.

Segundo nivel (Atención Básica). En esta etapa se buscó ampliar y promover la oferta de servicios sociales de la infraestructura pública disponible en cada delegación, y de las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social, así como del DIF-DF. La ampliación de servicios básicos mejoró la oferta y readecuó y reequipó los espacios disponibles, capacitando además al personal involucrado. Otra parte importante de este proceso tuvo que ver con la coordinación con otras áreas de gobierno, estableciendo convenios de cooperación con el nivel delegacional y con organizaciones civiles e instituciones académicas.

Tercer nivel (Atención Especializada). Se trataba de atender problemas de morbilidad, abandono, exclusión etc., que requerían una atención más prolongada por medio del fortalecimiento de los servicios especializados, buscando incrementar y mejorar la red inicial de 26 hospitales, centros toxicológicos, casas de asistencia social para indigentes, etc.; intentando en todo momento reinsertar a los sujetos a sus familias. A nivel central se diseñaban las estrategias que ponían en funcionamiento el resto de los actores involucrados, merced los convenios previamente establecidos.

Una visión simplificada del SECOI se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Niveles de atención y líneas de acción del SECOI

Niveles de atención	Líneas de acción
I. Nivel de Contacto	1. Montaje del Programa de Educación para la Salud Familiar 2. Diagnóstico situacional de hogares 3. Establecimiento de Unidades de Información 4. Promoción de redes comunitarias o de barrio
II. Nivel de Atención Básica	5. Ampliación de servicios básicos 6. Coordinación con otras áreas de gobierno 7. Convenios con organizaciones civiles, sociales e instituciones académicas
III. Nivel de Atención Especializada	8. Fortalecimiento de los servicios especializados 9. Convenios con organizaciones civiles, sociales y privadas

Fuente: Ordaz Beltrán 2007.

Se puede afirmar que la coordinación fue una de las tareas más desafiantes para una experiencia que no tenía precedentes en el ámbito del gobierno local; asimismo, la instrumentación de estrategias que atendieran los factores psicosociales y psicoemocionales de la población fue sin duda una aportación que superaba la tradicional noción de la política social que buscaba solamente ampliar los servicios mediante la provisión de un subsidio directo. Desafortunadamente, la falta de evaluación,¹⁰ no permite establecer los verdaderos alcances de este programa; no obstante, un aspecto a resaltar es que se dio paso al inicio del proceso de institucionalización de la Política de Desarrollo Social, por medio de la promulgación, en el año 2000, de la Ley de Desarrollo Social del DF, la cual, pese a las distintas reformas que ha experimentado, mantiene el objetivo para la administración del DF de cumplir “[...] con la responsabilidad social del Estado de

¹⁰ Cardozo, Myriam. Resistencias y problemas para la evaluación de la política social mexicana. Sexto Congreso CLAD, Buenos Aires, 2001.

asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales”.¹¹

EI PITDS.

Con la llegada de la nueva administración (2000-2006), en términos generales no se experimentaron cambios en la estrategia de Desarrollo Social. La instauración del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), preservó los objetivos de atención territorializada, con una salvedad, la prioridad se centraría en atender a los sectores más desprotegidos (madres solteras, adultos mayores y discapacitados), dejando de lado las peculiaridades de cada una de las regiones como lo intentó hacer el SECOI. El PITDS contó con tres líneas de acción: a) programas sociales, b) planeación territorial y c) participación ciudadana.

En cuanto a los programas sociales se buscó ofrecer una gama básica de servicios que buscaban atender necesidades comunes para cada uno de los sectores prioritarios, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social

No.	SUBPROGRAMA	DEPENDENCIA
1	Apoyo integral a los adultos mayores	Secretaría de Salud del DF
2	Apoyo a beneficiarios de leche LICONSA	Secretaría de Salud del DF
3	Becas a niños y niñas en situación de vulnerabilidad	DIF-DF
4	Desayunos escolares	DIF-DF
5	Microcréditos para actividades productivas de autoempleo	Secretaría de Desarrollo Económico del DF
6	Apoyo a personas con discapacidad	DIF-DF
7	Créditos para la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lote	Instituto de la Vivienda del DF

¹¹ Ley de Desarrollo Social para el DF. Art. 1 fracción I (última reforma 11/2/2010).

	unifamiliar	
8	Mantenimiento a Unidades Habitacionales de interés social	Procuraduría Social del DF
9	Apoyo económico para buscadores de empleo	Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del DF
10	Apoyo al Desarrollo Rural	Secretaría del Medio Ambiente (CORENA)

Fuente: Mundo, Angel. 2007.

Por lo que corresponde a la planeación territorial, la instrumentación del PITDS, tuvo como base la identificación de las zonas de mayor marginación en el Distrito Federal, quedando plasmada en el Atlas de Marginación de la Ciudad de México, el cual dividió al territorio en 1,352 Unidades Territoriales, cada una de las cuales se encontraba conformada por un número de manzanas (56,025 en total) catalogadas como de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación, concediendo una preferencia a las tres primeras categorías; es decir, cada uno de los programas anteriormente enlistados tenía que comenzar a brindar sus apoyos u ofrecer una mayor cantidad de ellos en las zonas de muy alta, alta y media marginación.¹²

El Atlas se conformó con información censal del INEGI, y cartográfica, proporcionada por el Instituto Electoral del Distrito Federal, lo que permitió obtener el perfil poblacional y socioeconómico de las unidades territoriales, para de esta manera, ubicar el nivel de marginación de cada una de ellas,¹³ pues como el DF ha contado con los mayores niveles de servicios e infraestructura, así como el mejor

¹² Por ejemplo, en el año 2006, estas zonas acaparaban el 87.62% de becas para personas con discapacidad; mientras que en el caso de becas a niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad el porcentaje ascendía al 92.37%. cfr. Mundo, Angel. *Programas de asistencia social. Valoración de tres casos de Centros de Desarrollo Comunitario del DIF-DF*. Tesis para obtener el grado de Maestro. UAM-X, 2007, p. 80.

¹³ En palabras de Provencio y Yanes: “un conjunto de variables e indicadores que tradicionalmente se han utilizado en la construcción de índices de marginación a nivel nacional, estatal y aún municipal, resultan inadecuadas a la realidad del Distrito Federal, ya que cuenta con una de las mejores dotaciones de infraestructura y servicios, así como niveles de ingresos superiores a la media nacional”. Cfr. *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Desarrollo Social, México, 2006, p. 42

índice de desarrollo humano a nivel nacional, de acuerdo con las mediciones llevadas a cabo por el Banco Mundial (BM), se le había relegado en cuanto a presencia y niveles de cobertura de los programas del gobierno federal. Fue tal la importancia que se le dio a este aspecto que incluso se llegó a mencionar que se trataba de una territorialización del presupuesto.¹⁴

Por último, se planteó la intención de que en el largo plazo, el PITDS se elaborara desde las asambleas de vecinos, pero para ello había que consolidar los comités vecinales, un asunto que nunca se concretó, puesto que tanto los comités como las asambleas fueron instancias de información más que de participación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

Además de la gama de servicios descrita en el cuadro 2, igualmente importante resultó la inversión realizada en infraestructura urbana lo que de manera directa permitía abreviar en el cumplimiento de otros derechos como educación y salud, y de manera indirecta dio paso a la creación de fuentes de empleo temporales; esto se logró con la construcción y puesta en marcha del Instituto de Educación Media Superior, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, del hospital de especialidades Belisario Domínguez, y del Segundo piso de Periférico y los distribuidores viales.

Pese a los aciertos que el PITDS tuvo en cuanto a iniciar la etapa de otorgar servicios sociales con una visión de cumplimiento de derechos, su oferta de servicios se basó en consideraciones de tipo normativo más que en una identificación y posterior atención de las necesidades específicas de las personas.

Red Ángel

Red-Ángel es un programa en construcción, por lo que al momento de escribir estas líneas se encuentra en una primera etapa, en la cual se está llevando a cabo la conformación de una base de datos de los beneficiarios de los 15 programas que concentran la mayor proporción de gasto social en el DF, entre las que se pueden mencionar: apoyo económico a personas con discapacidad, becas

¹⁴ http://www.enlace.df.gob.mx/revista/pdf/desde_soc_civ2_01.pdf

escolares a niñas y niños en condición de vulnerabilidad social, desayunos escolares, educación garantizada, pensión alimentaria para adultos mayores, entre otras.¹⁵ Posteriormente buscará abarcar todas las líneas de acción que los niveles central, delegacional y desconcentrado en su conjunto implementan, para que de esta manera se encuentren en un solo lugar los datos de todos los beneficiarios de los programas en materia social que se ofrecen en la entidad.

Cualquier administración intenta imponer su impronta, trayendo implícita una reestructuración programática. En términos generales, en el GDF ha existido una continuidad en el aspecto social estando caracterizado por dos constantes: la atención de sectores prioritarios y una atención preferencial de las zonas de mayor marginación (si bien este es un aspecto que se ha buscado superar universalizando el acceso a los servicios, cuando las restricciones presupuestales lo impiden, se opta por la atención preferencial de las zonas marginadas).

Debido a los tiempos que marcan la elección del gobernante y la asunción a su responsabilidad pública, prácticamente los primeros meses de una administración se continúan operando los mismos programas que la administración saliente hubiera establecido. Esa no fue la excepción en el caso de la administración 2006-2012, quien prácticamente hasta el año 2007 comenzó a estructurar la estrategia de desarrollo social que se instrumentaría a lo largo de su periodo de actuación. Posteriormente y ya teniendo como sustento el Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012, que estableció siete ejes estratégicos y tres perspectivas transversales de actuación;¹⁶ así como el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS), el cual establece como objetivo general: “Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de acumulación de derechos y la

¹⁵ http://www.redangel.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=56

¹⁶ *Programa General de Desarrollo 2007-2012*. pp. 9-10

continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México”;¹⁷ es como se comienza a configurar la forma que adoptaría la política de desarrollo de esta administración.

De esta manera, se podría dividir el inicio de la administración en dos etapas: la primera, que podría considerarse de consolidación y continuación de algunos programas, puesto que entre los años 2007 y 2008 se operaron de manera regular y casi bajo las mismas condiciones programas heredados del PITDS, como el apoyo a los beneficiarios de Leche Liconsa, o los adultos mayores de 70 años que reciben una pensión económica; y una segunda etapa de ampliación de la oferta social que a partir del 2008 cuenta con la operación de programas de gran trascendencia en cuanto a sus objetivos, cobertura y presupuesto, como son el Seguro de desempleo, o el programa de becas para estudiantes del nivel medio superior denominado Prepa sí; esto por mencionar solamente dos ejemplos.

No será sino hasta el año 2010 (puesto que no se tiene indicio en los años previos) cuando se crea Red-Ángel, la cual busca convertirse en un sistema permanente, que protegerá “a las personas desde el nacimiento, la infancia, la juventud, la madurez y la vejez [buscando que nadie esté solo] adultos mayores, jóvenes, madres embarazadas, madres que fueron abandonadas y que son jefas de hogar, personas con discapacidad, niñas y niños y jóvenes que no tienen acceso a servicios médicos, habitantes de unidades habitacionales que han estado abandonadas durante muchos años; comunidades indígenas que están aquí en nuestra ciudad, que son 62 comunidades étnicas distintas; las personas que trabajan, que salen adelante como pueden, con muchos esfuerzos y que no tienen crédito para vivienda”;¹⁸ todos estos grupos representarían la prioridad para el GDF.

Red-Ángel, al menos en el papel, busca trascender los cambios de administración y con ello la reestructuración implícita que este tipo de procesos presenta; no obstante, a menos que se cuente con un soporte institucional, nada

¹⁷ *Programa de Desarrollo Social 2007-2012*. p. 21.

¹⁸ <http://www.comsoc.df.gob.mx/red-angel/>

garantizará la continuidad y permanencia, ya que el gobernante en turno tratará de imponer su forma particular de gobernar, que como se ha observado, en el caso de la política social ha transitado por la siguiente ruta: SECOI-PITDS-Red Ángel.

Hasta aquí la somera descripción de las estrategias de las tres administraciones; a continuación se realizará una valoración de los programas más representativos que se instrumentan en la presente administración a nivel central y que se encuentran destinados a atacar los factores de desigualdad que inciden en cada uno de los sectores vulnerables que habitan el DF; asimismo, se pasará revista de forma breve a las diversas estrategias que intentan dar cumplimiento a otros derechos que tienen una incidencia capital en el bienestar de las personas.

Programas para adultos mayores de 68 años.

Hasta el año 2005, el DF contaba con una población total de 8,720,916 personas,¹⁹ de las cuales el 6.8% eran mayores de 65 años (596,210). Las personas adultas mayores se ven aquejadas por ciertos factores que inciden negativamente en su calidad de vida, entre los que se pueden mencionar: la falta de ingresos económicos, el padecimiento de enfermedades crónico-degenerativas²⁰ y psicosociales (sumado a una imposibilidad de recibir tratamiento por no contar con un esquema de seguridad social), ser víctimas de abandono por parte de sus familiares por considerarlos una carga, entre otros.

Ante estas circunstancias, el GDF desde el año 2001, decidió hacer entrega de una pensión equivalente a medio salario mínimo a las personas mayores de 70 años, a un número de 250,000 beneficiarios, dando prioridad a los que se ubicaran en las zonas de muy alta, alta y media marginación, destinando un presupuesto de casi 1,225 millones de pesos (mdp). Durante los siguientes años se elevó el presupuesto, permitiendo ampliar la cobertura de forma paulatina; para 2007 la meta era atender al menos a 420 mil adultos mayores y se destinó para ello la

¹⁹ INEGI. Comunicado 119/06.

²⁰ De acuerdo con Cinta, el número de muertes asociadas a este tipo de enfermedades se encuentra entre las primeras 10 causas de muerte en el DF. Véase: *Evaluación de 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*. Evalúa-DF, México, 2008, p. 48

cantidad de 3,708 mdp. El siguiente año, 2008 el presupuesto ascendió a 3,823 mdp y como meta se estableció atender al menos 430 mil adultos mayores (todavía de 70 años), para 2009 se disminuyó la edad mínima para hacerse acreedor a este beneficio situándola en los 68 años, implicando destinar un presupuesto de 4,340 mdp, teniendo como meta atender al menos a 470 mil beneficiarios. En 2010, se ha logrado elevar a casi el doble el alcance inicial de este programa, estableciendo una meta de 454,971 personas,²¹ y un presupuesto de 4,625 mdp.

No obstante, de acuerdo con Emilio Duhau, el aumento en la cobertura merced la disminución de la edad ha respondido a un criterio presupuestal más que normativo, puesto que las personas que cuentan con 60 años o más padecen problemáticas muy similares a las que aquejan a los mayores de 68, pero si el requisito de edad se ubicara en los 60 años implicaría un incremento de cerca del 90% de beneficiarios (859,438); mientras que si se hiciera lo mismo solo para los mayores de 65 (596,210),²² traería consigo una elevación de 31%, en cuyo caso implicaría destinar una mayor cantidad de recursos de los que difícilmente se podría echar mano.

La elevación del programa a rango de Ley en el año 2003 dio inicio al proceso de institucionalización de esta línea de acción, convirtiéndola en “[...]un derecho de aplicación universal en la entidad [además de que] la asignación anual de los recursos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del derecho se convirtió en una *obligación* del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa”.²³ Otro aspecto que abona en este proceso se dio en el año 2007, con la creación del Instituto para la Atención de Adultos Mayores en el DF (IAAM), al cual le fueron trasladadas las funciones que durante los primeros seis años de operación de este programa estuvieron a cargo de la Secretaría de Salud del DF, incrementando, además, los servicios para brindar una atención más integral a este

²¹ La Directora del IAAM, menciona que se estaría llegando a un 97.84% de cobertura. Conversación virtual (chat) con la Lic. Rosa Icela Rodríguez, Directora General del IAAM-DF, 26/7/2010.

²² Duhau, Emilio. *Evaluación de la pensión alimentaria*. Evalúa-DF, México, 2009. p. 53.

²³ Duhau, op. cit , p. 43.

grupo etario, entre los que destacan: visitas médicas domiciliarias, apoyo social, prevención de la violencia y capacitación e investigación en temas afines.

En síntesis se puede argumentar que la Pensión alimentaria representa uno de los mayores avances dentro del proceso de hacer efectivo un derecho de ciudadanía, al menos para un sector de la población, al garantizar un ingreso mínimo por el simple hecho de ser ciudadanos del DF. Pese a lo anterior, no habrá que perder de vista que el monto de la pensión puede resultar insuficiente para satisfacer todas las necesidades de una persona con estas características, al representar solamente la mitad de un salario mínimo.²⁴

En este sentido, la sinergia que representa la provisión de otros servicios abreva en el objetivo de reducir las desigualdades que aquejan a este sector poblacional. Algunos de estos programas son: **visitas médicas domiciliarias** y la provisión de **atención médica y medicamentos gratuitos**, ambos dependientes de la Secretaría de Salud. Este efecto complementario resulta sumamente importante, puesto que como se ha reseñado, la atención de las enfermedades crónico-degenerativas que requieren tratamiento y supervisión médica periódica, implicarían una erogación de recursos considerable que puede ser muy difícil de costear para una persona de esta edad. De igual forma, el IAAM cuenta con el Plan Integral de Atención para las Personas Adultas Mayores con Enfoque de Derechos Humanos, además del Programa de Testamentos a bajo costo. Asimismo, otras dependencias del GDF cuentan con programas como la **defensa y protección de las personas adultas mayores**, instrumentado por la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PGJDF),²⁵ que atiende a aquellas personas que sufren agresiones en sus hogares o son víctimas de abandono. Por último, los servicios de transporte a cargo del GDF, como por ejemplo: Metro, Trolebús, Tren Ligero y Red de Transporte de Pasajeros (RTP), benefician a los adultos mayores al contar con una gratuidad en su utilización. Así, la complementariedad puede elevar el impacto que

²⁴ Además, no habrá que perder de vista los que menciona Escobar: “El salario mínimo real, a nivel nacional, perdió más de dos tercios de su poder de compra en las últimas dos décadas del siglo XX”. *Cfr. Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal*. Evalúa-DF, México, 2009, p. 31.

²⁵ GODF, 9-4-2010.

se propone alcanzar en este grupo poblacional. El cuadro 3 sintetiza los programas más relevantes para los adultos mayores.

Cuadro 3
Programas para adultos mayores de 68 años

Programa	Objetivos	Población beneficiaria	Presupuesto 2010
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el Distrito Federal 2010	Otorgar una seguridad económica básica, garantizando el pleno ejercicio del derecho a la pensión alimentaria, a todo adulto mayor de 68 años que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal.	454,971 personas	4,625 mdp
Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores.	Destinado al mismo número de beneficiarios de la pensión incluyéndose dentro del mismo presupuesto que la pensión		
Atención Médica y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.	El número de servicios se contabiliza con el programa de la Secretaría de Salud del DF.		

Fuente: elaboración propia con base en *Programas sociales 2010*.

Programas de apoyo a la niñez

En el DF, la población que comprende entre uno y 14 años de edad se aproxima a los dos millones de personas, es decir, representa casi un cuarto de la población total en la entidad. Asimismo, el número de niños que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad es muy elevado, pues de acuerdo con Cohen y Franco “[...] la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres”.²⁶ A esto habría que añadir que las consecuencias de la pobreza dejan sentir sus efectos de una forma más severa en los infantes; uno de los ejemplos es que en situaciones de crisis las familias se ven orilladas a movilizar a los miembros

²⁶ Cohen y Franco. Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. S. XXI, México, 2005, p. 19

de menor edad para hacer frente a estas circunstancias;²⁷ así, pese a que en la mayor parte de los países el trabajo infantil se encuentra prohibido, éste es un fenómeno difícil de erradicar; además, puesto que la mayor parte se realiza de manera informal (tómese como ejemplo el trabajo de empacador (cerillo) que se realiza en los centros comerciales u otras actividades mucho más riesgosas como el comercio ambulante), no cuentan con esquemas de seguridad social que los protejan. Por otro lado, la incursión de los menores de forma prematura en el campo productivo puede venir acompañada del abandono de los estudios al considerar que el tiempo invertido en la escuela se podría dedicar a la generación de recursos económicos, situación que puede aquejar en mayor medida a las niñas, puesto que por cuestiones culturales que si bien con el paso de los años se han venido modificando, persiste la creencia de que la inversión en la educación de las mujeres es un desperdicio si al final éstas se van a dedicar al trabajo doméstico, desempeñando su papel como amas de casa. Por último, la violencia familiar es otro factor de desigualdad que puede convertirse en un detonante para que los menores se ausenten de sus hogares, lo que a la vez incidirá en el problema de los niños en situación de calle.

El mismo PGD reconoce: “Los ámbitos de mayor vulnerabilidad en nuestra sociedad se ubican en la población infantil”;²⁸ lo que ha dado como resultado, la creación de diversos programas que buscan, entre otros propósitos, apoyarla para incentivar su permanencia en la escuela, contando como sustento la Ley de los derechos de las niñas y niños en el DF, del año 2000, la cual estableció las bases jurídicas tanto de los derechos a favor de la infancia como de las dependencias gubernamentales encargadas de hacerlos cumplir.

Así, en un intento por garantizar el derecho a la educación a la vez que apoyar el gasto familiar, el GDF ha instrumentado dos programas: **entrega gratuita de Útiles y Uniformes escolares** para niños que se encuentren inscritos en planteles públicos de niveles de preescolar, primaria, secundaria y de educación

²⁷ Véase Sunkel, Guillermo. El papel de la familia en la protección social en América Latina. En: *Políticas sociales*. CEPAL-ONU, Chile, abril del 2006.

²⁸ *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, p. 23.

especial e indígena, dado que el inicio de cada ciclo escolar implica la erogación por este tipo de conceptos de un monto importante en aquellas familias que cuentan con más de uno de sus miembros estudiando en estos planteles. El primero de estos programas se encuentra respaldado por una ley,²⁹ y para el año 2010 cuenta con 122 mdp asignados, buscando entregar 1.25 millones de paquetes; mientras que el segundo, pese a no contar con un respaldo institucional similar, implica una inversión casi tres veces mayor, pues duplica el número de paquetes a entregar; no obstante habrá que considerar que cuenta con un par de objetivos adicionales, que tienen que ver tanto con la seguridad que representa identificar a los estudiantes como pertenecientes a las escuelas primarias y secundarias gracias al uniforme, así como la prevención de posibles actos de discriminación entre los compañeros de aula; por último, en un aspecto que incidiría en la transversalidad plasmada en el PDS, se termina beneficiando a las cooperativas, en su mayor parte conformadas por mujeres, que son quienes fabrican dichos uniformes.

Pero mientras estas acciones cuentan con una visión universalista para los miembros de las escuelas públicas del DF, programas como **Niñ@s Talento** y **Potencialidades**, se enfocan a la población que cursa los niveles de primaria y secundaria pero que cuentan con un promedio igual o superior a nueve, es decir, se busca reconocer y premiar el desempeño mostrado en los estudios, yendo en contra del principio de universalidad al que debería tender todo programa social en la entidad, tal y como lo establece el artículo cuarto fracción primera de la LDS; lo que termina reproduciendo una de las principales fallas de los programas sociales instrumentados por el gobierno federal, que es su carácter condicionado y focalizado.

Niñ@s Talento otorga una transferencia monetaria hasta por tres mil pesos anuales, ministrados de forma mensual en cantidades de \$150, más dos depósitos semestrales de \$600 cada uno, condicionado a la asistencia de los beneficiarios, una hora a la semana, a actividades extracurriculares en las instalaciones de los

²⁹ Promulgada el 21/01/2004

centros DIF-DF, con la finalidad de fomentar las capacidades artísticas, creativas e innovadoras de los niños, además de propiciar una formación que inculque valores relacionados con los derechos humanos. Este programa fue creado en el mes de octubre del 2007, estableciendo para el siguiente año, atender a una población objetivo de 74,466 niños, con un presupuesto de 264 mdp; para 2010, las Reglas de Operación (RO) estimaban en sus metas atender a 120 mil beneficiarios, para ello se destinaron 234 mdp, con lo que puede observarse que si bien para el 2010 la cantidad de beneficiarios aumentó, el presupuesto que se destina a su operación decreció respecto del año 2008.

Por su parte, el programa Potencialidades otorga apoyos hasta por \$1,500 mensuales a 280 estudiantes que demuestren tener aptitudes sobresalientes en disciplinas científicas, culturales, sociales, deportivas o artísticas. De acuerdo con las RO, el programa es el “más ambicioso de la presente administración”,³⁰ no obstante, con fallas similares a las encontradas en Niñ@s Talento cabe preguntar ¿cuál es el objetivo de premiar las capacidades sobresalientes detectadas en los niños cuando el horizonte temporal no contempla un seguimiento de los beneficiarios en el largo plazo, pudiendo dar como resultado el desperdicio de esos recursos que podrían haber sido utilizados en un programa social de otro tipo?

Otro programa enfocado a cumplir con los objetivos en materia educativa es **Educación Garantizada**, el cual otorgaría un apoyo económico a por lo menos 2,415 niños en el año 2010, que se encuentren inscritos en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior, de los planteles públicos de la entidad, y que por alguna circunstancia pierdan a la persona que cumple las funciones de sostén económico.³¹ Lo que se buscaría es garantizar la continuidad de los estudios hasta el bachillerato por medio de un apoyo económico, algo similar a un seguro de educación. Desafortunadamente, las reglas de operación no son claras sobre las cantidades a entregar a los beneficiarios, puesto que el presupuesto

³⁰ *Programas sociales 2010*, p. 773

³¹ En noviembre de 2007 la ALDF aprueba la Ley del Seguro Educativo (Publicado en la GODF, el 26 de diciembre del mismo año), que busca entregar una pensión mensual a cualquier alumno de primaria hasta bachillerato tras la muerte de quien sostenga económicamente el hogar.

destinado (72 mdp), implicaría otorgar a cada destinatario una cantidad anual cercana a los \$30,000, en cuyo caso, ningún otro programa en el DF contaría con apoyos similares.

Por su parte, el programa de **becas para niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad social**, encargado al DIF-DF, busca limitar la deserción escolar y la temprana incorporación al trabajo de los niños, así como disminuir el riesgo de caer en situación de calle. Este programa ha presentado avances en la cobertura en los últimos cuatro años, pasando de 17,800 beneficiarios al final de la anterior administración, a 22,775 en la actual, representando un incremento del 27.9%, y contando con un presupuesto de 224.5 mdp.³² Los requisitos a cubrir por parte de los beneficiarios son: tener una edad de entre 6 y 14 años, debiendo comprobar su inscripción en escuelas del DF, así como que los ingresos familiares sean menores a dos salarios mínimos, y por último, que sean preferentemente hijos de madres solteras. Este programa preserva el carácter de atención focalizada territorial con la que nació como parte del PITDS en el año 2001.

Al igual que el programa anterior, el programa de **desayunos escolares**, surgió dentro de la estrategia del PITDS, aunque esta es una línea de acción que se remonta a los tiempos en los que el DIF-DF, formaba parte del Sistema Nacional del mismo nombre, solo que bajo un esquema de distribución distinto.³³ El número de raciones distribuidas ha pasado de 96.3 millones en el año 1999, a una cifra en el año 2006 de 114 millones, mientras que para el año 2010 se tiene previsto el reparto de 116 millones de raciones, con un presupuesto de 472 mdp.

Desafortunadamente, todos estos programas (véase el Cuadro 4) presentan inconsistencias que pueden limitar el impacto proyectado en cada uno de ellos; algunas son: la falta de precisión en el establecimiento de metas y objetivos, además de que éstos y los requisitos planteados hacen que el enfoque del programa no quede completamente establecido, pues por ejemplo, en el caso del programa de becas a niños en condiciones de vulnerabilidad, la mayor parte de los

³² *Programas sociales 2010*, p. 744.

³³ Mundo, Angel. *op. cit.* UAM-X, 2007, p. 5

requisitos se enfocan en el menor, sin embargo, la preferencia que se da a los hijos de madres solteras ocasiona que se pierda la línea discursiva, pudiendo parecer que se trata más de un programa de equidad de género que de uno dirigido a la niñez; por otro lado, si uno de los objetivos primordiales de la política social del DF es alcanzar la disminución de la exclusión y la falta de equidad, por qué programas como Niñ@s Talento o Potencialidades, terminan reproduciéndolas al beneficiar a un pequeño sector de la población estudiantil que podría no ser el más vulnerable; asimismo, la mayor cantidad de los programas se encuentra dirigida a los alumnos de los planteles públicos de la Ciudad, por lo que no se explica el hecho de que el apoyo otorgado por el programa Potencialidades, pueda ser destinado a la contratación de servicios particulares con la finalidad de mejorar las aptitudes de los menores, introduciendo un elemento de mercado que además, contradice el objetivo planteado en el PDS que propone recuperar la educación pública;³⁴ por último, será necesario evaluar si los beneficios del programa Niñ@s Talento compensan o superan los costos de oportunidad que implica el traslado del menor y un acompañante al lugar de la actividad por lo menos cuatro veces al mes, algo que se percibe difícil de alcanzar con la cantidad otorgada mensualmente.

Cuadro 4

Programas de apoyo a la niñez

Programa	Objetivo	Población beneficiaria	Presupuesto (2010)
Niñ@s talento	Implantar un sistema de estímulos que permitan el desarrollo de los talentos de los niños entre seis y quince años de edad que cuenten con un promedio superior a nueve; fomentar o propiciar la innovación de la educación de cada niño; propiciar la formación con valores de equidad de género, la vida en libertad, etc.; acompañar el desarrollo de las habilidades a lo largo de su formación; reconocer la dedicación y el esfuerzo, y apoyar a los niños.	120,000 niños	237 mdp
Potencialidades	Coadyuvar a la incorporación de los niños inscritos en el programa Niñ@s Talento en instituciones adecuadas para incrementar sus aptitudes; supervisar el desarrollo de las	280 niños	5 mdp

³⁴ Programa de Desarrollo Social 2007-2012. p. 21

	habilidades de la población beneficiaria de este programa; fomentar la participación activa de los padres o tutores de los niños beneficiarios de este programa, y propiciar la colaboración de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para apoyar a la población beneficiaria.		
Desayunos escolares	Contribuir a prevenir la desnutrición, apoyar a los niños que estudian en escuelas oficiales del Sistema Educativo Nacional en el DF, Contribuir a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.	116 millones de raciones	471 mdp
Educación garantizada	Fortalecer la economía familiar específicamente para aquellos que perdieron su sostén económico; prevenir que los estudiantes, hasta los 18 años dejen de estudiar por falta de recursos, y promover y fortalecer la conclusión de los estudios.	2,415 Niños o adolescentes	72 mdp
Útiles escolares	Dar cumplimiento a la Ley que establece este derecho en los niveles preescolar, primaria y secundaria escolarizadas, educación especial e indígena.	1,250,000 ppts.	122 mdp
Uniformes escolares	Apoyar la economía de las familias y permitir la identificación de los alumnos para reforzar su seguridad.	2,500,000 uniformes	340 mdp

Fuente: elaboración propia con base en Programas sociales 2010.

Programas de apoyo a los jóvenes

La dinámica poblacional ha experimentado diversos cambios a lo largo de su historia; en estos momentos da lugar a la existencia de un mayor número de personas jóvenes en contraposición a otros grupos etarios. En el caso del DF, las personas que tienen entre 15 y 29 años de edad cuentan con un número superior a los dos millones de personas,³⁵ que representan casi un cuarto del total de la población. Pese a su importancia derivada de la magnitud de personas que se encuentran en estas edades, la definición de la categoría joven presenta un problema de especificidad pues, por ejemplo, mientras que para la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes se trata de la persona que tiene entre 15 y 25 años, la Ley de las y los jóvenes del DF, los encuadra entre los 14 y 29

³⁵ www.inegi.org.mx

años, situación que podría generar traslapes en la definición de las poblaciones objetivo de los programas sociales.

Dejando de lado este tipo de consideraciones, el PGD, señala que los jóvenes presentan diversas problemáticas, entre las que se pueden mencionar: las adicciones, la inserción temprana en el mercado laboral, el desempeño de empleos con baja remuneración,³⁶ o bien, la prevalencia de conductas de riesgo que afectan su salud de diversas maneras, como accidentes de tránsito, transmisión de enfermedades sexuales y embarazos tempranos.³⁷ Dentro de este rubro no está por demás mencionar la situación que prevalece entre los denominados *ninis*, que son las personas que conforman un sector de la población juvenil que no tiene oportunidades de estudiar o trabajar,³⁸ con lo cual sus niveles de bienestar se ven fuertemente afectados. Debido a esta multiplicidad de factores, la acción gubernamental ha sido diversa, prevaleciendo una visión que considera a los jóvenes como un grupo vulnerable más que como sujetos de derechos, poniendo “un énfasis importante en la oferta de servicios antes que en la promoción de procesos de participación de las y los jóvenes en la resolución autónoma de sus necesidades y demandas”.³⁹ Así, estas dos posturas coexisten dando como resultado estrategias como las que se detallan a continuación.

Una de las principales líneas de acción se encuentra en el aumento en la oferta educativa del nivel bachillerato y superior por medio de la creación de dos instituciones durante la administración 2000-2006: el **Instituto de Educación Media Superior del DF (IEMS)**, y la Universidad de la Ciudad de México, que al poco tiempo cambió su denominación y estructura jurídica al ser dotada de

³⁶ *Programa General de Desarrollo*, p. 24.

³⁷ Morales Gil, Héctor (coord.). *Evaluación externa de las políticas hacia los jóvenes*. Evalúa-DF, México, 2010. pp. 17-18

³⁸ “Según el Instituto Mexicano de la Juventud, la cifra mencionada de jóvenes que no estudian –desertaron de la escuela, no fueron seleccionados en los sorteos de colocación o no tienen interés en asistir a un colegio– ni trabajan –ninguna empresa les ha dado una primera oportunidad, o fueron despedidos y no han podido colocarse de nuevo en el mercado laboral– es esa: 7 millones de ninis mexicanos”. Tomado de: Blanco José, Ninis. *La Jornada*, 5-01-2010.

³⁹ Morales Gil, Héctor. *op. cit.* p. 25

autonomía,⁴⁰ convirtiéndose en la **Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)**. El IEMS cuenta con una oferta educativa de 17,850 espacios en el sistema escolarizado y 6,284 en el semiescolarizado,⁴¹ y contó con un presupuesto en el año 2009 de 469 mdp.⁴² Una oferta adicional de espacios se presenta en el **Bachillerato a Distancia**, implementado en el 2010 por la Secretaría de Educación, con una capacidad máxima de atención de nuevo ingreso de 2,500 lugares. Pese a estos esfuerzos, aún existe un rezago importante de jóvenes que no asisten a la escuela en el nivel bachillerato. En conjunto, estos sistemas educativos cubrirían solamente el 6.2% del total de personas que se encuentran cursando este nivel escolar en el DF (423,849),⁴³ por lo que habría 270,000 personas más que estarían excluidas de esta preparación académica.

Por su parte la UACM ofreció hasta el primer semestre del año 2010, 10,463 plazas, distribuidas en los diversos planes de estudio que posee a nivel licenciatura y posgrado, contando con un presupuesto de 755 mdp. De acuerdo con la Secretaria de Educación del DF, existirían 384,594⁴⁴ personas cursando el nivel superior tanto en universidades públicas como en privadas, por lo que el número de lugares ofertado por la UACM, representaría, tan solo el 2.72%.

Una de las características que distinguen tanto al IEMS como a la UACM de sus similares a nivel local o nacional es su sistema de ingreso, que en lugar de basarse en los resultados obtenidos en un proceso de selección por medio de la aplicación de un examen de conocimientos, se realiza por un sorteo ante notario público, solicitando tan solo la presentación del certificado de educación del nivel previo respectivo bajo el supuesto de que esta forma ofrece oportunidades similares a todos los aspirantes; no obstante, a final de cuentas termina representando un filtro que establece una distinción entre aceptados y excluidos,

⁴⁰ Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, promulgada el 5/01/2005.

⁴¹ Programa Operativo Anual 2010.

⁴² Cuenta pública 2009.

⁴³ *Numeralia de educación media superior del Distrito Federal*. Secretaria de Educación-DF, s/f.

⁴⁴ *Numeralia de educación superior y posgrado del Distrito Federal*. Secretaria de Educación-DF, s/f

solo que soslayando la medición de la “preparación” de los aspirantes, dándole preferencia al azar.

Por otro lado, con la finalidad de reducir los niveles de deserción escolar por falta de recursos, el GDF ha creado el programa de becas denominado **Prepa Sí**, que otorga un beneficio económico a los estudiantes que cursan el bachillerato en las distintas escuelas públicas del DF, teniendo programado para el año 2010 una ampliación hacia los beneficiarios que hubieran recibido el apoyo en preparatoria y que ahora cursen sus estudios de nivel superior en las universidades públicas del DF, siempre y cuando no perciban un apoyo similar por parte de otra institución. Este programa cuenta con una meta de 200,000 estudiantes (10 mil menos que el año anterior), destinando un presupuesto administrado por el Fideicomiso de Educación Garantizada de 1,230 mdp.

Adicionalmente, el IEMS, cuenta con un **sistema de becas** exclusivo para sus estudiantes, estableciendo un número de beneficios de 46,049 y un presupuesto de 40 mdp para el mismo año, representando un incremento sustancial si se le compara con las 9 mil becas que otorgaron en el año 2007. Es importante hacer notar que el actual esquema diferenciado de otorgamiento de becas del programa Prepa Sí, contraviene el principio de equidad social que marca la LDS. Este esquema se sustenta en el objetivo específico que establece: “Mejorar el desempeño académico de los estudiantes, estableciendo condiciones que permitan una mayor equidad educativa”,⁴⁵ sin embargo, ¿de qué forma se puede alcanzar dicha equidad al otorgar menores montos económicos a los alumnos con menores promedios que, además, son los que pueden contar con condiciones de vida más precarias? Por otro lado, si lo que se busca es premiar el desempeño, los términos en los que se encuentra estructurado el programa no permitirían alcanzar este objetivo, ya que actualmente se estaría premiando la ley del menor esfuerzo, si se toma en cuenta que el costo de oportunidad de obtener mejores calificaciones no se compensa al recibir solamente doscientos pesos más de forma mensual.

⁴⁵ *Programas sociales 2010*. p. 317

Ahora bien, el Instituto de la Juventud del DF, por medio del **Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo (PAJSR)**, que recupera la estrategia de focalización territorial por medio de la detección de las zonas que cuentan con altos índices de marginación y acciones delictivas o violentas a nivel social o familiar, busca establecer alternativas que posibiliten una reintegración a la sociedad a aquellos jóvenes que hubieran incurrido en conductas anómalas o delictivas. Para tal fin, este año se destinarán casi 35.5 mdp, que serán distribuidos en tres vertientes de actuación: apoyo de transporte; apoyo a tutores sociales (los cuales son miembros de las zonas de aplicación del programa que cuentan con autoridad moral⁴⁶), y promoción de actividades académicas, culturales, deportivas y de capacitación para el empleo; todo esto dirigido a una población estimada en 10 mil jóvenes de forma mensual. A lo anterior habrá que agregar la línea de acción denominada **Jóvenes (en) impulso**, avocada a la entrega de becas hasta por \$800 mensuales a 2,800 jóvenes (representando un complemento de los programas de becas reseñados anteriormente, con la salvedad de que se dirigen a los miembros del PAJSR, mismos que son canalizados por la Dirección Ejecutiva de Tratamiento de Menores Infractores). Así, la posibilidad de tener acceso al transporte público de manera gratuita, además de espectáculos culturales y actividades artísticas y deportivas, representaría una atención integral que, desafortunadamente, de acuerdo con la *Evaluación externa de las políticas para jóvenes*, son acciones que no han tomado en cuenta las necesidades reales de los adolescentes, debido a que no se cuenta con diagnósticos precisos⁴⁷ que puedan orientar el diseño de programas que incidan de manera más contundente en el desarrollo de los adolescentes; sirva como ejemplo el hecho de que dentro del PAJSR, se lleva a cabo la dotación de 600 bicicletas de forma anual⁴⁸ que bien podría estar vinculado con una estrategia ambiental o deportiva más que con una de reinserción social,

⁴⁶ Las RO no establecen qué es lo que se entenderá por autoridad moral

⁴⁷ Ídem, pp. 246

⁴⁸ Las RO del programa de entrega de bicicletas presentan bastantes errores, uno de los cuales es la falta de un presupuesto para tal fin, además de que establecen una meta de entrega de 600 unidades para un número de 300 jóvenes brigadistas; si bien estos errores podrían atribuirse a errores tipográficos, no terminan de esclarecer los objetivos del programa. Véase: *Programas sociales 2010*. p. 206

una de las acciones gubernamentales que como se señala en la evaluación de marras, se caracteriza por la dotación de apoyos y el asistencialismo.⁴⁹

Por último cabe hacer mención que tanto la creación de una legislación en la materia como la de un Instituto *ex profeso*, son pasos importantes en el proceso de institucionalización en la atención de los jóvenes, no obstante, los objetivos quedarán inconclusos si no se atienden las necesidades específicas que enfrentan, pues aunque se cuente con una amplia gama de servicios que implican una inversión de varios mdp, quedarán sin atención los problemas que enfrentan de manera cotidiana.

Cuadro 5
Programas de apoyo a los jóvenes

Programa	Objetivo	Población beneficiaria	Presupuesto 2010
Bachillerato a Distancia.	Asegurar que toda la población de la Ciudad de México que se encuentra en condiciones de cursar el nivel medio superior, cuente con una propuesta novedosa y con un alto nivel académico.	2,500 aspirantes.	Las RO no establecen el presupuesto para este programa.
Prepa Sí.	Operar un sistema de estímulos económicos para asegurar que todos los jóvenes y demás estudiantes que cursan el bachillerato en instituciones públicas en cualquiera de sus modalidades, ubicadas en la Ciudad de México, no tengan que abandonar sus estudios por falta de recursos económicos	200,000 estudiantes del nivel medio superior y superior	Las RO no establecen el total del presupuesto para el programa, solo mencionan el tabulador del apoyo que es: 1) promedio de 6.0 a 7.5, \$500; 2) 7.6 a 9.0, \$600; 3) 9.1 a 10, \$700. Con una duración de 10 meses y máximo tres años.
Becas del Sistema Bachillerato.	Impulsar y motivar el logro académico de los estudiantes del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal que les permita alcanzar la condición de alumno regular	46,409 becas.	40 mdp
Atención a Jóvenes en Situación de	Promover la integración social de jóvenes de entre 14 y 29 años de	10 mil jóvenes por	35.4 mdp

⁴⁹ Morales, Gil. *op. cit.* p. 403.

Riesgo.	edad, que se encuentren en situación de riesgo, para prevenir y protegerlos de la violencia, el delito y las adicciones, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, así como generar una mejor convivencia familiar y comunitaria	mes.	
Jóvenes (en) impulso.	Impulsar a las y los jóvenes para que se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios, comprometiéndolos a colaborar en beneficio de su ciudad a través de la realización de actividades en alguna de las prácticas o brigadas comunitarias con las que cuenta el Instituto de la Juventud del Distrito Federal.	Beneficiar al menos 2,800 jóvenes por mes, dando un total de al menos 28,300 becas anuales, según lo permita la programación presupuestal	28.8 mdp

Fuente: elaboración propia con base en *Programas sociales 2010*.

Programas de apoyo a personas con discapacidad

Se estima que en el DF, del total de la población, las personas con discapacidad representan el 1.8% (159,754).⁵⁰ Una persona con discapacidad es aquella que presenta alguna disminución parcial o total de una función motora o de aprendizaje, que puede ser resultado de algún accidente o de alguna malformación congénita. Cabe subrayar que el adjetivo que identifica a estas personas ha sufrido modificaciones con el paso del tiempo, pudiendo rastrearse los términos impedidos, inválidos, minusválidos, discapacitados o incapacitados.⁵¹ Si bien padecer algún tipo de limitación imposibilita el desarrollo de actividades, los niveles y tipos de discapacidad pueden presentar un impacto diferenciado, lo que definitivamente se verá reflejado en los niveles de bienestar de los individuos. En consecuencia, bajos niveles de escolaridad, desempleo, déficit en la adquisición de habilidades diarias

⁵⁰ Culebro, Rocío (coord.) *Evaluación del programa de apoyo económico para personas con discapacidad en el Distrito Federal*. Evalúa-DF, México, 2008, p. 5.

⁵¹ Ídem. P. 11 y 5

para la vida, etc.,⁵² son solo algunos de los problemas que llegan a enfrentar estas personas.

Las personas con discapacidad han sido un grupo de atención para el DIF-DF, no solo a partir de su conformación en 1997, sino desde que formaba parte del DIF nacional. Durante la administración 1997-2000, se llevó a cabo la construcción de **Unidades básicas de rehabilitación** (UBR) en los centros comunitarios, que complementaron la atención anteriormente llevada a cabo de manera exclusiva en las instalaciones ubicadas en las oficinas centrales de esta institución. Las cinco UBR, situadas en igual número de centros comunitarios, prestan servicios de diagnóstico y terapia psicomotora, que para el año 2010 pretende atender a un número de 15,754 personas,⁵³ invirtiendo para tal fin una cantidad de poco más de 43 mdp.

A partir del año 2001, como parte del PITDS, se comenzó a entregar un **apoyo económico** equivalente a medio salario mínimo a un número de personas con discapacidad que hasta el año 2006 ascendió a un número de 70,698 personas, mientras que para el 2010 se tiene contemplada una meta de 81,337 beneficiarios, lo que representa un 15% de incremento en la cobertura, que en total llegaría solamente a un 51% del total que se encuentran en estas condiciones, para lo cual se ha destinado un presupuesto de 800 mdp. Si bien de nueva cuenta se puede argumentar que el monto de la ayuda económica no representaría una cantidad capaz de satisfacer todas las necesidades que una persona con estas características puede presentar, de acuerdo con Culebro, el hecho de que la mayor parte de las personas con discapacidad no cuenten con empleo, justificaría el mantenimiento de este programa,⁵⁴ debido al apoyo que representa para las personas contar con un ingreso económico en las condiciones que tienen que enfrentar, no obstante, no es un motivo suficiente para entregar recursos que no cumplirán con el objetivo de incrementar el bienestar de las personas.

⁵² Ídem, p. 168

⁵³ Además, se han establecido convenios de colaboración con cuatro Unidades de Rehabilitación. Véase: <http://www.dif.df.gob.mx/dif/apoyo/DAPDUBR.php>

⁵⁴ Ídem, p. 145

El DIF-DF, por otro lado, se encarga de expedir **Constancias de discapacidad permanente**, teniendo contemplado invertir una cantidad de 1.6 mdp para atender a 9,743 personas durante el año 2010, lo que representa apenas un 6% del total.⁵⁵ Dichas constancias eximen del pago de servicios como el correspondiente al transporte público local así como de las cuotas para el desempeño de actividades comerciales en áreas y vías públicas, además de ofrecer descuentos en los costos del transporte foráneo, trámite de placas, credencial y tarjetón vehiculares. Toda esta gama de servicios pueden considerarse un complemento a la ayuda económica, que en su conjunto podría traer consigo la elevación del nivel de vida para este grupo; no obstante cabría mencionar que si bien estas constancias se entregan solo a aquellas personas que son aquejadas de forma permanente por sus limitaciones, no es un aspecto que haya sido tomado en cuenta en el diseño del programa de apoyo económico, puesto que las RO solo señalan la presentación de un diagnóstico médico,⁵⁶ que avale la discapacidad de las personas, el cual podría no incluir su carácter temporal o permanente.

Asimismo, la infraestructura urbana del DF ha incluido medidas de accesibilidad para facilitar el tránsito de las personas con discapacidad particularmente desde el año 1998; sin embargo, aún persisten importantes carencias que impiden que se cuente de forma generalizada con espacios adecuados que les garanticen una travesía sin percances.

En consecuencia, como quedó asentado, los distintos tipos, niveles y efectos así como la temporalidad (permanente o no) de la discapacidad, requerirían ser aspectos a considerar al momento de definir a los beneficiarios de todos los programas para este sector, particularmente el de apoyo económico, aunque se puede aventurar la hipótesis de que los niveles de cobertura no han superado la

⁵⁵ Cabe aclarar que las RO no especifican la cantidad de constancias expedidas hasta este momento, por lo que no se puede establecer el alcance total de este programa ante una meta tan baja para este año

⁵⁶ Programas sociales 2010, p. 675

mitad del universo de posibles beneficiarios debido a estas causas. Cabe apuntar, por otro lado, que este sector es uno de los que cuenta con el menor número de programas y de instituciones avocadas a atender sus necesidades, pues salvo por la vinculación que se tiene con los sistemas de transporte colectivo operados por el GDF, y por los servicios médicos y de entrega de medicamentos gratuitos, no existe una oferta más amplia de apoyo, tal y como puede observarse en el Cuadro 6; además de que a diferencia del programa de pensión para adultos mayores, no se cuenta con una Ley que pueda garantizar la permanencia de la ayuda económica en administraciones futuras; asimismo, como señala Culebro: pese a 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.⁵⁷

Cuadro 6
Programas de apoyo a personas con discapacidad

Programa	Objetivos	Población beneficiaria	Presupuesto 2010
Apoyo económico a personas con discapacidad	Brindar asistencia social a las personas con discapacidad, y de manera prioritaria a personas con discapacidad de escasos recursos económicos.	81,337 Personas con discapac.	800 mdp
Atención a personas con discapacidad en unidades básicas de rehabilitación	Brindar atención a personas con discapacidad y a sus familias en la Unidades Básicas de Rehabilitación del DIF DF.	15,754 Servicios	43 mdp
Expedición de constancias a personas con discapacidad permanente	Otorgar a las personas con discapacidad permanente los instrumentos necesarios para otorgarles una mejor calidad de vida.	9,743 constancias	1.6 mdp

Fuente: elaboración propia con base en *Programas sociales 2010*.

⁵⁷ Culebro, Rocío. op. cit, pp. 6 y 7.

Programas en materia de equidad de género.

Las mujeres en el DF representan más de la mitad de la población (52%).⁵⁸ Pese a su relevancia, su situación a lo largo de la historia se ha visto empañada por la sombra de la discriminación, el abuso y el no reconocimiento de sus derechos. Si bien son condiciones que de manera paulatina se han ido modificando en los últimos años, en general, nacer mujer implica todavía una serie de desventajas que hacen sentir su sino de muy diversas formas; prácticas consuetudinarias como relegarlas a un espacio de actuación doméstico con bajos niveles de escolaridad y la prohibición de *facto* para adquirir un trabajo, son algunos de los casos más drásticos que las mujeres han tenido que experimentar. Si se utiliza el modelo de análisis propuesto por José Adelantado,⁵⁹ se puede observar que los factores de desigualdad y marginación que afectan a las mujeres se presentan en por lo menos tres de las cuatro esferas que conforman la estructura social (relacional o comunitaria, estatal, familiar y mercantil). En la esfera doméstica comienzan a sentirse los efectos de la discriminación, pues como quedó asentado en el caso de las niñas, la familia puede considerar que la inversión educativa es un gasto innecesario,⁶⁰ es también en este espacio donde pueden padecer maltrato o violencia verbal o física por parte de sus padres o cónyuges.⁶¹ Por otro lado, en la esfera mercantil pueden padecer dificultades para acceder a un trabajo, ser despedidas por encontrarse embarazadas, obtener remuneraciones menores por realizar trabajos similares a los varones, o ser víctimas de acoso sexual. Por último, la esfera estatal al no reconocer o por lo menos restringir la vigencia de sus derechos en materia de salud reproductiva, de no violencia, etc., es

⁵⁸ Censo de población 2005, INEGI

⁵⁹ Adelantado, José (coord.). *Cambios en el Estado del bienestar*. Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2000.

⁶⁰ Se estima que cerca del 55% de las mujeres mayores de 20 años padecen algún rezago educativo a nivel nacional.

⁶¹ Como lo destaca el Diagnóstico Sobre la Condición social de las Mujeres en el Distrito Federal realizado por UNIFEM, una de cada cuatro mujeres de la capital, ha vivido violencia laboral o violencia comunitaria, no obstante en el terreno doméstico es donde las cifras se incrementan significativamente ya que el 46.2% de las mujeres de 15 años y más, sufren algún tipo de violencia por parte de su pareja estando en primer lugar la violencia a mujeres separadas o divorciadas, seguidas de las mujeres casadas o unidas y las mujeres solteras.

otro factor que puede dar paso a la perpetuación de los niveles de pobreza y desigualdad padecidos por las mujeres.

Por consiguiente, uno de los primeros esfuerzos realizados por las administraciones de izquierda en el DF para intentar revertir estas situaciones fue la creación del Instituto de las Mujeres (INMUJERES-DF) en el año de 1998, que ha tenido como misión “garantizar el respeto, la protección y el acceso al ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad con el fin de eliminar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres”.⁶² El soporte institucional se ha visto reforzado con la promulgación de la Ley del Instituto en el año 2002, mientras que en el 2007 se creó la Ley de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el DF. Además, en enero del 2008 se aprobó la Ley de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; no obstante una de las acciones más trascendentes ha sido la modificación al Código Civil del DF, por medio de la cual se despenaliza la interrupción del embarazo hasta antes de la décima segunda semana, otorgando la posibilidad a las mujeres de decidir lo que consideran más conveniente en materia de salud reproductiva.

Por su parte, el INMUJERES-DF se encarga particularmente de coordinar, asesorar y dar seguimiento a las distintas políticas y programas en materia de equidad de género en todas las dependencias gubernamentales del DF, por lo que el programa más representativo, después del vinculado a la detección del cáncer de mama es el de **Reinserción Social**, que cuenta con un millón de pesos para su operación; sus objetivos son que aquellas mujeres que han vivido violencia familiar al grado de estar en riesgo su vida y la de sus hijos, reciban una atención integral por medio de diversos servicios y programas como pueden ser bolsa de trabajo y capacitación, guarderías, vivienda, salud, educación, asistencia social, atención a jóvenes, atención jurídica y talleres con perspectiva de género; así como brindar las condiciones básicas para impulsar su autonomía.⁶³

⁶² <http://www.inmujer.df.gob.mx/inmujeres/mision.html>

⁶³ Ídem p. 12.

En resumen se puede afirmar que la búsqueda de la equidad de género es una de las prioridades del GDF, no obstante el soporte institucional encuentra algunas deficiencias, particularmente en la operación del Instituto, que solicitó para el año 2010 un presupuesto cercano a los 137 mdp,⁶⁴ de los cuales, casi el 60% se encuentra destinado a cubrir gastos administrativos y de operación, representando una de las principales fallas; de acuerdo con Incháustegui, en el Instituto se ha dado preferencia a la contratación de personal por honorarios que *strictu sensu* no contaría con las atribuciones suficientes para suscribir documentos oficiales, lo que sin embargo se realiza, además de que el personal, al menos el destinado al programa evaluado (detección de cáncer de mama) resulta insuficiente y no obstante tiene que ayudar en la instrumentación de otros programas.⁶⁵ Por otro lado, una severa deficiencia encontrada en el diseño de programas para este grupo poblacional se encuentra en el **programa de Atención integral para madres solteras residentes en el DF**, a cargo del DIF-DF, el cual, hipotéticamente tendría entre sus objetivos “otorgar un apoyo alimentario equivalente a cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y brindar atención integral a las mujeres madres solteras de bajos recursos”;⁶⁶ en donde las RO estipulan una población objetivo de 10,000 mujeres, pero no especifican el tipo de producto que se pretende otorgar (transferencia económica o apoyo en especie), ni el presupuesto establecido, puesto que éste se encuentra restringido a la disponibilidad financiera de la entidad gubernamental a cargo.

Por consiguiente, pese a la amplia gama de acciones que se tienen establecidas para intentar revertir las condiciones de desigualdad y de violencia que padecen las mujeres (algunas de las cuales se detallan en el Cuadro 7), al tratarse básicamente de estrategias de corte legal, pudieran no tener un impacto considerable pues, por ejemplo, si bien se asegura que la denuncia es la principal

⁶⁴ Programa Operativo Anual 2010.

⁶⁵ Incháustegui, Teresa. *Evaluación de Diseño y Operación del Programa de Atención Integral al Cáncer de Mama en el DF*. Evalúa-DF, México, 2009. pp. 12 y 140

⁶⁶ *Programas sociales 2010*, p. 780

forma para avanzar en la erradicación del maltrato o la violencia,⁶⁷ de acuerdo con el INEGI, la tasa de homicidios en contra de mujeres en el año 2008 fue de 2.5 por cada 100 mil mujeres en la entidad, además de que entre los años 2003 al 2008 se ha registrado un incremento en esta cifra,⁶⁸ pese a que son varios años ya a lo largo de los cuales se ha intentado concientizar a la población sobre los derechos de este sector, además de intentar hacerlos efectivos.

Cuadro 7

Programas en materia de equidad de género

Programa	Objetivo	Población beneficiaria	Presupuesto 2010.
Atención Integral del Cáncer de Mama.	Incidir 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.	50 mil estudios.	Las ministraciones para el pago de los estudios se realizarán conforme a lo establecido en los convenios de colaboración con los prestadores de servicios y de acuerdo con la autorización del Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento del Programa.
Reinserción social para mujeres víctimas de violencia familiar	Brindar las condiciones básicas necesarias para impulsar su autonomía y continuar su proceso de atención especializada, hasta lograr vivir una vida libre de violencia.	400 mujeres	Un mdp
Atención integral para madres solteras residentes en el DF	Otorgar un apoyo alimentario equivalente a cuatro días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y brindar atención integral a las mujeres madres solteras de bajos recursos.	10,000 mujeres.	El presupuesto autorizado para la operación de este Programa en el ejercicio fiscal 2010 estará en función de la disponibilidad de presupuesto.

⁶⁷ Pérez, Israel. "La violencia hacia las mujeres en México, una agenda pendiente". Noviembre del 2010. Véase: <http://igualdadgenero.suite101.net/article.cfm/la-violencia-hacia-las-mujeres-en-mexico-una-agenda-pendiente>

⁶⁸ INEGI. "Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Datos del DF. 25/11/2010.

Programas de atención a la población indígena

Mencionar la palabra indígena, de manera indisoluble se asocia con conceptos claramente negativos como marginación, pobreza, ignorancia, etc. En el mejor de los casos, un indígena será considerado heredero de las tradiciones de “nuestros antepasados”;⁶⁹ desafortunadamente, la realidad es que este grupo está sujeto a situaciones que los marginan y que limitan su desarrollo individual y colectivo, teniendo una de sus causas (a la vez que efectos) en los preponderantes bajos niveles educativos (más de un millón 200 mil indígenas a nivel nacional son analfabetas, especialmente afectando a la mayor parte de las mujeres).⁷⁰ De acuerdo con el Censo de población del año 2005, en el país existían cerca de nueve millones de indígenas, de los cuales en el DF solamente residían 279,210⁷¹ (sólo 3.2% del total de la entidad).

Para intentar hacer frente a este tipo de rezagos, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), ha instrumentado diversos programas con la finalidad de cumplir con las estrategias planteadas en el Eje 2 del PGD, en donde se estipula que el gobierno buscará “introducir el reconocimiento de los derechos indígenas y de la diversidad pluricultural, pluriétnica en toda la política social (además de intentar) revertir las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que padece la población de los pueblos originarios e indígenas residentes”.⁷²

Si bien estos programas buscarían llegar a una situación en la que los miembros de los también llamados pueblos originarios, fueran reconocidos como sujetos con derechos, estos objetivos se intentan alcanzar de manera muy limitada mediante la aprobación de proyectos, el otorgamiento de subsidios (ayudas), o el financiamiento de actividades como fiestas tradicionales y/o patronales. Puede

⁶⁹ Navarrete, Federico. *Los pueblos indígenas de México*. CDI, México, 2008, p. 11

⁷⁰ Ídem, p. 106

⁷¹ Ídem, p. 22

⁷² *Programa General de Desarrollo*. p. 32

observarse también que, pese a que el tamaño de la población puede superar al de las personas con discapacidad en un 74%, el presupuesto destinado a los nueve programas que opera la SEDEREC, en total sumarían 123.5 mdp, representando apenas una octava parte del destinado al programa de apoyo económico a discapacitados, no obstante que la mayoría de los indígenas se encuentran aquejados por la pobreza y la marginación.

Una de las principales fallas que se encuentran en todos los programas de la SEDEREC es la falta del establecimiento de metas específicas así como del tipo de beneficios que ofrecen pues, por ejemplo, el programa de **Equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas**, presenta entre sus objetivos el otorgamiento de ayudas en la gestión social, sin especificar lo que se entiende por ayuda. Por otro lado, el objetivo general para el año 2010: “Apoyar a las distintas manifestaciones sociales, culturales y lingüísticas y comunitarias de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como ayudar en la gestión social a los integrantes de los pueblos indígenas”, resalta la ausencia del problema o problemas sociales que se pretenden revertir, lo que da muestras de un diseño y una formulación que dependen de metas e indicadores, no de objetivos en materia de atención a problemas sociales, el punto de partida de todo diseño de proyecto, programa o política pública.

Asimismo, no todos los programas se encuentran enfocados a atender de manera prioritaria o exclusiva a la población indígena, prueba de ello es el programa de **Recuperación de la medicina tradicional y herbolaria de la ciudad de México**, en donde el rubro de apoyo a la producción de plantas medicinales y aromáticas, plantea como sector beneficiario a personas, asociaciones o grupos que realicen actividades relacionadas con la producción, procesamiento y comercialización de plantas medicinales, sin establecer como requisito el componente de pertenencia a un pueblo originario. En este mismo sentido se encuentran dos de los programas que más dinero reciben para su operación como son **Desarrollo agropecuario y rural en la ciudad de México** (24 mdp) y **Ciudad hospitalaria, intercultural y de atención a migrantes** (19 mdp), los cuales

podrían incidir solo de manera tangencial en el componente indígena de la población.

Por otro lado, la parte operativa de la mayor parte de estos programas depende de un sub-comité derivado del Comité Técnico Interno del SEDEREC, que no establece con precisión cómo, tanto el comité como el sub-comité participarán en el monitoreo que permita el adecuado cumplimiento de las metas operacionales, tornando difícil conocer en qué tiempos y cantidades se atienden a los beneficiarios de los proyectos, así como la calidad de la atención.

De esta manera, mientras no exista una clara definición tanto de la población objetivo, como de las problemáticas específicas que se busca revertir, el impacto de estos programas podría ser nulo al no llegar a la población realmente necesitada; además de que resulta contradictorio que ante las rústicas condiciones en las que los indígenas de manera general realizan sus labores, como las de producción de alimentos que podrían estar destinadas al autoconsumo, la SEDEREC busque que se inserten en una lógica mercantil de producción para que puedan ser beneficiarios de los apoyos económicos en materia de producción rural. Por último puede observarse que en términos presupuestarios, el dinero destinado a los indígenas es el de menor proporción en comparación con otros sectores poblacionales, tal y como puede observarse en el Cuadro 8.

Cuadro 8

Programas de atención a la población indígena

Programa	Objetivo	Población beneficiaria	Presupuesto 2010
Equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas	Apoyar las distintas manifestaciones sociales, culturales, lingüísticas y comunitarias de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como ayudar en la gestión social a los integrantes de los pueblos indígenas	47 proyectos y 20 ayudas.	14 mdp
Recuperación de la medicina tradicional y herbolaria de la	Recuperar, impulsar y promover la práctica y aplicación de la medicina tradicional en la atención primaria de la salud en los pueblos	12 proyectos	2.7 mdp

ciudad de México	originarios y comunidades indígenas, particularmente a mujeres, niñas, niños y adultos mayores, así como rescatar, conservar y cultivar el recurso herbolario de la Ciudad de México.		
Desarrollo agropecuario y rural en la ciudad de México	Apoyar a productores rurales del Distrito Federal a través de proyectos productivos agropecuarios y piscícolas, industrialización, transformación y desarrollo tecnológico.	306 proyectos de fomento a la producción agropecuaria y la agroindustria y 1,375 beneficiarios en cultivos nativos y cobertura efectiva de 824 proyectos y 1,870 productores.	23.8 mdp
Ciudad hospitalaria, intercultural y de atención a migrantes	Proporcionar apoyos y ayudas a los habitantes del Distrito Federal que han migrado, y a sus familiares que permanecen, así como a los migrantes nacionales o internacionales, en calidad de huéspedes, con énfasis en la atención a mujeres y otros grupos sociales expuestos, con condiciones económicas en desventaja	13,010 huéspedes, migrantes y sus familias, que se sumarán a la cobertura efectiva de 80,044 personas al final del ejercicio fiscal.	19 mdp

Fuente: elaboración propia con base en *Programas sociales 2010*.

Hasta aquí este breve esbozo de los programas orientados a atender de manera directa a alguno de los sectores en los que el GDF ha enfocado su atención y que se consideran más representativos ya sea por el monto presupuestal que manejan o bien por la cantidad de beneficiarios que atienden, por lo que conviene algunas precisiones de manera general.

La universalidad a la que deberían tender todas las líneas de acción se ve limitada a cuatro programas: entrega gratuita de útiles y uniformes escolares,

desayunos escolares y la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años; no obstante, esta cuasi universalidad presenta aristas, ya que el alto porcentaje que presentan estos programas en la cobertura se debe a que las poblaciones objetivo se encuentran acotadas; por ejemplo, tal y como pudo observarse, los problemas que enfrentan los adultos mayores son similares en los 60 que en los 68 años y no obstante la población que se ubica entre los 60 y los 67 no es sujeto de atención.

Por otra parte, si bien se ha buscado establecer una clara diferencia en el acceso a los bienes sociales manifestando que se trata de un cumplimiento de derechos, se ha terminado reproduciendo el esquema condicionado tal y como puede apreciarse en los programas Niñ@s talento o Prepa Sí.

Merecen particular atención las líneas de acción instrumentadas para apoyar a las mujeres y los miembros de los pueblo originarios; pues por ejemplo, en el caso de las primeras, la mayor parte de las acciones se circunscriben a un apoyo jurídico o a la prestación de servicios, sin embargo, no hay líneas de acción más contundentes que posibiliten mejores condiciones de vida para este sector, dado que los casos de discriminación, abuso y violencia siguen siendo situaciones que de manera cotidiana deben experimentar en los distintos espacios donde se desenvuelven, pero sobre todo en la esfera privada. Por otro lado, habrá que recordar que si bien desde el año de 1994, a raíz del estallido armado suscitado en el estado de Chiapas, se hizo patente la exclusión que de *larga data* han experimentan los indígenas en este país, desde entonces el discurso oficial en los distintos niveles de gobierno ha señalado la necesidad de revertir esas condiciones, no obstante, la situación de los indígenas experimenta todavía la inexistencia de un claro compromiso que se traduzca en líneas de acción realmente eficaces para revertir las condiciones de atraso y marginación.

Otras políticas que inciden en el desarrollo social

Como se ha buscado resaltar, uno de los principales objetivos de la política de desarrollo social es que no sea una sola línea de acción la que incida en cada

uno de los grupos, buscando que en cumplimiento de la fracción VII del artículo cuarto de la LDS, los programas sociales tengan un enfoque de integralidad para que la sinergia obtenida permita alcanzar un mayor impacto en la reducción de los niveles de pobreza y marginación que están presentes en la sociedad. En consecuencia, existen programas, bienes y servicios cuya ausencia o escasa provisión es determinante para el bienestar de una buena parte de la población. A continuación se describirán los que se consideran más trascendentes.

Trabajo

Merced el fenómeno de la globalización, desde mediados de la década de los 80, diversos países han establecido medidas con la finalidad de atraer un mayor número de capitales que han llevado a la baja los derechos laborales que los movimientos sindicales pudieron haber obtenido durante las luchas obreras desarrolladas durante buena parte del siglo pasado. Así, la flexibilización y precarización laborales son hechos que se experimentan de manera cotidiana en las empresas, traduciéndose en “la proliferación de empleos de mala calidad [...] el incremento del número y la proporción de quienes están ocupados pero carecen de contrato de trabajo [así como] una proporción de trabajadores que no cuenta con protección de la seguridad social”.⁷³ Si bien la meta de alcanzar el pleno empleo propuesta por Keynes,⁷⁴ durante la primera mitad del siglo pasado ha representado una especie de utopía, los altos niveles de desempleo y precariedad laboral experimentados actualmente han conducido a elevar los niveles de desigualdad, hecho más que patente en los países de América Latina en donde las cifras oficiales arrojan que en el año 2009, a nivel nacional se contó con 2.3 millones de personas desocupadas (5%) de un universo total de 45 millones de la Población Económicamente Activa.

⁷³ Cohen y Franco. *Gestión social...* p. 32

⁷⁴ Véase: Keynes, John M. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. FCE, México.

Una medida con la que diversos países han intentado enfrentar las condiciones que genera la pérdida de empleo, a sabiendas que el deprimido mercado laboral impide una rápida reinserción, es garantizar un medio de supervivencia durante los períodos de crisis. Ingreso ciudadano universal, rentas mínimas o seguros de desempleo son los distintos nombres con los que se conoce a este tipo de medidas. En este sentido, el GDF durante la presente administración decidió instrumentar un programa denominado **Seguro de desempleo**, el cual tiene como principal objetivo “otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados y a migrantes que hayan quedado desempleados en el extranjero, y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo”.⁷⁵ Este programa contará con un presupuesto para ejercer durante el año 2010 de 550 mdp, y una meta de atención de 48,510 personas que se harían acreedoras mensualmente a un ingreso equivalente a treinta días de salario mínimo durante un periodo máximo de seis meses. Este seguro cuenta con el respaldo institucional que brindó la promulgación de la Ley de protección y fomento al empleo para el DF, el 8 de octubre del 2008. Esta medida, junto con la pensión para adultos mayores representan un parteaguas a nivel nacional en cuanto al cumplimiento de derechos sociales, particularmente en el hecho de que garantizan un ingreso mínimo para los ciudadanos de esta entidad. Pese a esto, el seguro de desempleo en el DF, a comparación de otras experiencias internacionales y aún de la misma pensión para los adultos mayores, se encuentra mercantilizado, ya que si bien la viabilidad financiera de este programa no depende de las cotizaciones de los trabajadores sino del presupuesto que el GDF destina cada año para su operación, sí exige que los solicitantes hayan sido trabajadores cuya última fuente de empleo haya tenido su domicilio fiscal en la entidad. Por otro lado, si bien el seguro busca reconocer y apoyar las difíciles circunstancias por las que atraviesan las personas después de haber perdido un empleo, no existe una clara justificación del por qué una persona que pudiera perder su empleo o se encontrara

⁷⁵ *Programas sociales 2010*. p. 372

incapacitado para realizar sus actividades en el sector informal,⁷⁶ quedaría excluida, algo que también sucedería con la población indígena, la cual, debido a las precarias condiciones en las que se desenvuelven se encontraría imposibilitada de cumplir con los requisitos mientras que, en contrapartida, las personas migrantes que regresan a sus lugares de residencia dentro del DF, sí se encuentran incluidas dentro de la población objetivo, algo que suena por lo menos paradójico. Si se toma en cuenta que de acuerdo con las cifras oficiales el número total de desempleados durante el año 2009 en el DF fue de cerca de 233 mil personas,⁷⁷ el seguro estaría llegando solamente a una quinta parte de la población objetivo. Por tal motivo, tal y como propone Escobar,⁷⁸ se deben tomar diversas medidas que permitan el fortalecimiento del seguro junto al establecimiento de programas que fomenten el empleo en el DF.

Este tipo de afianzamiento se podría encontrar en el programa **Microcréditos para actividades productivas para el Autoempleo**, creado durante la pasada administración como parte del PITDS y que inicialmente se encontraba a cargo de la Secretaría de Fomento Económico, pero a partir de la presente administración es una responsabilidad del Fondo de Desarrollo Social del DF. El programa se encuentra dirigido a personas físicas en situación de pobreza y marginación que hayan conformado un grupo solidario de entre cinco y quince personas⁷⁹ (las cuales fungen como avales o garantías mutuas para la liquidación del crédito⁸⁰). Para el año 2010 tiene destinado un presupuesto de 90 mdp, que representa tan solo cuatro quintas partes del destinado en el año 2004 (117 mdp). Sus objetivos son fomentar la creación de proyectos productivos como fuente alternativa de financiamiento dirigido a personas que la banca comercial no considera sujetos de crédito. De acuerdo con Conde, hasta el año 2008 la mayor parte de los créditos ha sido dirigida al sector comercial, mientras que el sector

⁷⁶ Escobar, Saúl. *op. cit.* p. 41.

⁷⁷ <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bise/mexicocifras/default.aspx?ent=9>

⁷⁸ Escobar, Saúl. *op. cit.* p. 7

⁷⁹ *Programas sociales 2009*. p. 395

⁸⁰ Conde, Carola (coord.). *Informe final de la evaluación de diseño y operación 001-2008 del Programa microcréditos para el autoempleo del Fondo de Desarrollo Social*. Evalúa-DF, México, 2009, p. 27

agropecuario representa solo un punto porcentual del total de créditos asignados.⁸¹ Al igual que otros programas, adolece de la falta tanto de un diagnóstico como del respectivo seguimiento que permita la consolidación de los proyectos que se han apoyado;⁸² además de que se pone en riesgo la viabilidad financiera del programa en el largo plazo debido a que la tasa de recuperación promedio ronda el 85% anual, lo que de acuerdo con los cálculos aportados en la evaluación de este programa, para el año 2018 solo contaría con un 14.3% del presupuesto del año 2008.⁸³

Otros programas de fomento a la generación de empleos son: **Apoyos a la micro, pequeña y mediana empresas** y el **Plan integral para la apertura rápida de negocios**, de los cuales la Evaluación de promoción al empleo resalta que sus resultados son difíciles de medir “ya que las metas anunciadas en materia de creación de empleos son estimaciones del propio gobierno que se basan en criterios no definidos y que resultan de los cálculos de las empresas beneficiadas por los programas (además, de acuerdo con los expertos) estos programas por lo general se ven afectados por la disponibilidad de recursos para su financiamiento. Caen en la paradoja de que cuando más se necesitan, hay menos recursos”.⁸⁴ En este mismo grupo se debe considerar al programa de **Capacitación para el impulso de la economía social**, a cargo de la Secretaría del trabajo y Fomento al Empleo, que con un presupuesto de 24 mdp y una meta de atención para el año 2010 de 3,800 personas,⁸⁵ busca dotar o fortalecer conocimientos y habilidades con la finalidad de favorecer su acceso a un empleo o actividad productiva.

Pese a ser varios los programas que buscan fomentar el empleo, la principal fuente de apoyo en la materia, de acuerdo con la evaluación de marras, se encuentra en la inversión en obra pública, misma que entre los años de 2007 y 2009 representó una inversión de 17,000 mdp; resaltando la construcción de la

⁸¹ Conde, Carola (coord.). *op. cit.* p. 49.

⁸² Ídem. p. 141

⁸³ Ídem. p. 48

⁸⁴ Escobar, *op. cit.*, p. 55

⁸⁵ *Programas sociales 2010*, p. 386

Línea 12 del Metro que ha generado cerca de 15,000 empleos de manera directa y otros 10,000 de manera indirecta. Desafortunadamente, la misma naturaleza de estos empleos los convierte en puestos temporales,⁸⁶ creando una incertidumbre para los trabajadores en el mediano y largo plazos.

Agua

La zona del Valle de México, antes de la época prehispánica, se caracterizaba por la presencia de diversos lagos y canales que durante la época posterior a la conquista comenzaron a sufrir un proceso gradual y permanente de desecamiento. Esta estrategia no tomó en consideración las severas consecuencias que a la larga traería consigo, como el hecho paradójico de que la gran disponibilidad de agua que se tenía, en la actualidad se ve sustituida por la escasez en determinadas épocas del año. Estas circunstancias, sumadas a un mal manejo llevado a cabo por las autoridades contemporáneas de las aguas provenientes de la lluvia,⁸⁷ han ocasionado que desde hace cerca de 50 años el DF tenga que importar agua de cuencas ubicadas en otras entidades del país;⁸⁸ una situación que depende, en buena medida, de una política estratégica por parte del ejecutivo Federal, que se inserta en una dinámica en la que la provisión del líquido depende de la relación (buena o mala) que establezcan los mandatarios federal y local.

De acuerdo con la Observación General 15 del Comité de Derechos económicos, políticos, sociales y culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho humano al agua es el que tienen “todas las personas a disponer de una cantidad de líquido suficiente, aceptable, accesible y asequible para su uso personal y doméstico”.⁸⁹ En esta línea, tanto el PGD como el PDS, establecen

⁸⁶ Escobar, op. cit. p. 56

⁸⁷ El DF cuenta con una precipitación promedio anual en las regiones áridas de 600mm, mientras que en las partes húmedas la cantidad se eleva hasta el doble. Cfr. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/territorio/clima.aspx?tema=me&e=09>

⁸⁸ González, Arsenio (coord.). *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del GDF*. Evalúa-DF, México, 2010, p. 1.

⁸⁹ Cfr. Ídem, p. 9.

objetivos y estrategias que buscan cumplir con este derecho; desafortunadamente no existe un planteamiento similar en la Ley de aguas correspondiente en la entidad,⁹⁰ lo que sumado a las observaciones que a continuación se enuncian, hacen patente que el pleno cumplimiento de este derecho queda como una tarea pendiente para el gobierno local.

Como se acaba de mencionar, durante las épocas de estiaje la mayor parte del territorio de la entidad experimenta problemas de escasez en la distribución de este bien. Pero no solamente la mala gestión de los recursos hídricos provoca una exigua provisión, también habría que añadir el hecho de que los usuarios realizan un uso irracional al desperdiciar el agua.⁹¹ Por otro lado, el acceso inequitativo e injusto trae como consecuencia que las zonas con mayores niveles de marginación cuenten con una dotación menor del líquido (tanto en cantidad como en regularidad del servicio),⁹² mientras que las zonas más ricas cuentan con una mayor dotación. En consecuencia se presenta la paradoja de que los sectores más desprotegidos son los que pueden llegar a realizar un mayor desembolso para poder contar con este recurso en sus hogares recurriendo a la compra de pipas o garrafones cuando el gobierno no es capaz de satisfacer la demanda por medio de sus servicios de repartición de agua por tandeo.

Si bien el GDF ha invertido en infraestructura para llevar agua a los hogares, así como en líneas de drenaje, su aprovechamiento depende en buena medida de la capacidad económica de cada hogar.⁹³ González, detalla que en una visión un tanto equivocada, se ha dado una preferencia al incremento de tomas de agua potable, estableciendo el número de éstas como un indicador de la eficacia en el manejo y provisión de este recurso, mientras que el número de habitantes que tienen acceso a este bien no presenta una tendencia similar.⁹⁴ Por otro lado, la inicua, irregular y baja calidad de la distribución del agua, ha ocasionado que como medida de prevención los hogares inviertan tanto en sistemas de almacenamiento (construcción de cisternas o compra de tinacos) como de potabilización (compra de

⁹⁰ Ídem, p. 203

⁹¹ Ídem, p. 173

⁹² Ídem, p. 52

garrafones, hervido, clorado o filtrado del agua),⁹⁵ hechos que impactan de una forma más severa a las familias con menores recursos.

Por último, en épocas recientes se ha venido presentando una serie de incrementos en las tarifas del agua que utiliza criterios de zonificación y niveles de consumo buscando obtener mayores recursos para la ampliación y renovación de la infraestructura hidráulica, además de evitar que la gente realice un uso dispendioso del recurso. Estas medidas que incidirían negativamente en los sectores más vulnerables, se han visto compensadas con una política de reducciones hasta por el 50% del costo bimestral del servicio.

Ambiente

Con el ambiente sucede algo similar a lo acontecido con el agua; es decir, si no se cuenta con un ambiente limpio y no se tiene respeto por el entorno, la vida en el planeta se pone en riesgo. Por supuesto, no es lo mismo experimentar la falta de agua por unos días para valorar su importancia que soportar una contingencia ambiental que puede ser pasajera o que en todo caso no limitará de una forma tan drástica el desempeño de las actividades cotidianas. Por consiguiente, la depredación del ambiente y una de sus principales consecuencias, el cambio climático, son temas que ciertos sectores escépticos todavía ponen a discusión. Afortunadamente también existen sectores que han tomado conciencia de la necesidad de propiciar un desarrollo sustentable, pese a que existen severas debilidades en las medidas tomadas en ese sentido.

En este sentido el GDF llevó a efecto en el año 2007 la Consulta Verde, con la finalidad de conocer las acciones que la ciudadanía consideraba más acertadas para preservar el entorno, particularmente en los temas de transporte y conservación de los recursos naturales. Una de sus consecuencias es que se

⁹³ Ídem, p. 58

⁹⁴ Ídem, p. 39

⁹⁵ Ídem, p. 63

encuentra en proceso el denominado Plan Verde,⁹⁶ que definirá estrategias entre las que se encuentran: la protección y recuperación de suelo de conservación que en algunas regiones del DF se ha venido ocupando de una manera descontrolada (ejemplificada de forma particular por los denominados asentamientos humanos irregulares); la creación y recuperación de zonas ecológico-recreativas, como las azoteas verdes; alcanzar la autosuficiencia hídrica particularmente por medio del cuidado y ahorro del agua; modificar la movilidad mediante el fomento y mejoramiento del transporte masivo, así como la utilización de vehículos alternativos como la bicicleta; así como acciones en materia de residuos sólidos por medio de la educación de la población sobre la mejor forma de separar, reciclar, reutilizar y reducir la emisión de desechos sólidos, puesto que su manejo se ha convertido en un problema impostergable para la administración capitalina.

Por otro lado, con la finalidad de ayudar a consolidar las acciones en materia ambiental, en el año 2001 se creó la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), que cuenta con las siguientes atribuciones: “atender las denuncias que le presenten los habitantes del Distrito Federal por actos, hechos u omisiones que constituyan o puedan constituir violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de la normatividad ambiental y del ordenamiento territorial vigente en la entidad; iniciar investigaciones de oficio en esos mismos supuestos; conciliar intereses entre particulares y entre éstos y autoridades; emitir recomendaciones y sugerencias; así como llevar a cabo actos de inspección en situaciones de emergencia o cuando esa atribución no esté asignada a otra autoridad”.⁹⁷ Así, la creación de una instancia especializada en la atención de delitos ambientales representa un soporte considerable en la búsqueda de establecer un desarrollo urbano que sea amigable con el ambiente.

Sin embargo, no habrá que olvidar una de las principales críticas que se han esgrimido y que tiene que ver con la construcción de vialidades como el segundo piso del Periférico y la denominada Supervía poniente, que le confieren una

⁹⁶ http://www.planverde.df.gob.mx/planverde/index.php?option=com_content&view=article&id=297:plan-verde-en11-parrafos&catid=73:miscelanea&Itemid=29

⁹⁷ <http://www.paot.org.mx/quees/intro-paot.php>

preponderancia al transporte particular, relegando a un segundo plano (en términos cuantitativos) las obras de transporte público, las cuales durante la pasada administración se redujeron a la construcción de la primera línea del Metrobús y que la presente administración ha intentado revertir dando impulso a la puesta en funcionamiento de la segunda línea, además de estar actualmente en construcción una tercera.

Asimismo, medidas como la introducción de un programa de no circulación de vehículos los días sábados, o bien el impulso de un transporte masivo no contaminante por medio de la construcción de una nueva línea del metro, vienen a representar un soporte en la materia que no ayudará a revertir, o por lo menos a estancar el deterioro ambiental que padece el DF, de no consolidar otras acciones de igual o mayor relevancia a la presentada en las líneas de circulación para los automotores particulares.

Estos son solo algunos de los ejemplos que en materia ambiental el gobierno ha buscado establecer; no obstante, casos como el de la correcta separación de los residuos sólidos, que cuenta desde el año 2003 con una ley que no se vio reforzada con la emisión de su reglamento sino hasta cinco años después y cuya aplicación continúa estando pendiente, representan un indicador que expresa la falta de importancia que estos temas tienen para gobernantes y legisladores. Estas situaciones dan pie a asegurar que la promulgación de una ley no resuelve un problema de dimensiones mayúsculas si queda pendiente su aplicación, lo que convierte a aquella en letra muerta; tómese como ejemplo la llegada del fin del ciclo de vida útil de uno de los principales depósitos de basura que tiene el DF, que es el Bordo de Xochiaca, que pone en jaque el manejo de desechos sólidos en esta entidad.

Transporte

Por lo que al transporte público se refiere, la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), que vino a sustituir a la extinta empresa paraestatal Ruta 100,

cuenta con 91 rutas en funcionamiento que se distribuyen en distintas zonas del DF. Durante el año 2001 llevó a cabo una importante sustitución de unidades, ya que su operación comenzó a llevarse a cabo con los vetustos autobuses que habían pertenecido a la empresa desaparecida. Dentro de la renovación de unidades se incluyeron algunas con aditamentos especiales para el transporte de personas con capacidades diferentes, que hasta este año ascendían a 71 recorriendo cinco rutas especiales. Asimismo, cuenta con el servicio Atenea, exclusivo para mujeres que cuenta con 67 unidades que circulan por 23 de las 91 rutas de la Red. La RTP exenta del pago de transporte a las personas menores de cinco años y mayores de 60, personas con discapacidad y jóvenes que se encuentren inscritos dentro del PASJR.⁹⁸

Por otro lado, el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), cuenta con 11 líneas en operación con 201 km de longitud.⁹⁹ Además de las exenciones de pago para los mismo sectores que la RTP, cuenta con una política de equidad de género desde la pasada administración que se refleja en un cierto número de convoyes destinados de forma exclusiva a mujeres y niños menores de cinco años. De igual forma, como parte de una política de atención a personas discapacitadas, existe un permiso para el acompañamiento de perros guía, asientos reservados, placas en sistema braille, ranuras guía y 24 plataformas para ascenso y descenso de personas con limitaciones físicas.¹⁰⁰ Aún cuando la presente administración aumentó un peso el costo del boleto, éste se encuentra fuertemente subsidiado,¹⁰¹ al igual que en los sistemas de Trolebús, RTP y Tren Ligero.¹⁰² La última de las 11 líneas con las que cuenta el Metro fue concluida durante el periodo 1997-2000, y no será sino hasta casi una década después cuando se dio inicio a la construcción

⁹⁸ <http://www.rtp.gob.mx/servicios.html>

⁹⁹ <http://www.stc.df.gob.mx/organismo/pendon4.html>

¹⁰⁰ Consúltese: <http://www.stc.df.gob.mx/servicios/capacidif.html>

¹⁰¹ Por ejemplo, el costo actual de un viaje en Metro se ubica en tres pesos, representando solamente una tercera parte del costo real, que según estimaciones del mismo sistema de transporte.

¹⁰² Si se considera que el costo de un viaje en alguna de las nuevas líneas de transporte concesionado que se encuentran en Periférico o en Paseo de la Reforma es de 4.5 pesos, mientras que el costo de un viaje en servicios ordinarios de RTP, Trolebús y Tren Ligero es de solo dos pesos, el subsidio podría ascender a un 66% (esto sin considerar el costo por viaje de servicios especiales como Expreso o Corredor Cero Emisiones).

de la Línea 12 que se tiene previsto inaugurar en el año 2012; ésta tendrá un derrotero de Mixcoac a la Delegación Tláhuac, lo que vendrá a dotar a la zona suroriente, una de las más rezagadas en cuestión de transporte masivo, de un servicio poco contaminante y altamente eficiente. El costo de dicho proyecto se acerca a los 20 mil mdp, no obstante, la Evaluación socioeconómica de la Línea 12, elaborada en julio del 2009, arroja que tanto en valores monetarios como ambientales, los beneficios superarán la fuerte inversión.¹⁰³

Por su parte, el Servicio de Transportes Eléctricos del DF, cuenta con nueve líneas que recorren 312 km; para tal fin existen 252 trolebuses. El Trolebús cuenta con una línea denominada Corredor cero emisiones que, paradójicamente, transita de manera conjunta en vialidades altamente concurridas por vehículos automotores. Opera, de igual forma, el servicio de Tren Ligero, que cuenta con 20 trenes de dos vagones que prestan su servicio en una única línea que corre de la estación del Metro Taxqueña a la Delegación Xochimilco. Estos dos servicios cuentan con el mismo programa de exenciones de pago que el Metro y la RTP.

Como se mencionó anteriormente, durante la pasada administración se dio paso a la construcción de un sistema de transporte masivo que resultaba novedoso por sus características, representando una estrategia que ayudaría a la reducción de emisiones contaminantes, así como una alternativa de transportación más ágil y segura, el Metrobús. Comenzó su operación en el año 2005 con una línea que corre por toda la Avenida de los Insurgentes. Cuenta con una exención del pago a los adultos mayores de 70 años y a aquellas personas que cuentan con una discapacidad evidente o aquellas que lo acrediten con documentación oficial.¹⁰⁴ Una de sus principales ventajas es que sus instalaciones de servicio son 100% accesibles para personas con capacidades diferentes, así como para personas de la tercera edad, pues no se cuenta con escalinatas que pueden dificultar el libre tránsito de estas personas a diferencia de otros sistemas de transporte.

¹⁰³ Véase: http://spectron.com.mx/pdf/ECBL12M_20090703_RE.pdf

¹⁰⁴ Véase: <http://www.metrobus.df.gob.mx/exencion.html>

En general puede observarse que los diversos sistemas de transporte han experimentado un crecimiento considerable, ya sea mediante el aumento y sustitución del parque vehicular que trae consigo una externalidad positiva por medio de la disminución en la emisión de gases de efecto invernadero, además de representar un gran apoyo a la economía popular merced las tarifas subsidiadas. No obstante, pese al establecimiento de nuevos recorridos o la ampliación de los ya existentes, persisten las inequidades en las distintas zonas de la ciudad pues, por ejemplo, en la zona centro es posible encontrar toda la oferta de transporte público (Metro, Metrobús, RTP, Trolebús), mientras que zonas como la poniente o la sur, al no haber experimentado un proceso de conurbación de la misma forma que las zonas norte y oriente han contado con una provisión menor tanto en número como en variedad; estas carencias son suplidas en cierto sentido por el transporte concesionado.

Si bien el otorgamiento de concesiones en la prestación de transporte público es una atribución del GDF, estipulada en el artículo 93 del Estatuto de Gobierno, con la finalidad de complementar la dotación de este tipo de servicios por medio de la ayuda de particulares en aquellos casos en los que la autoridad es incapaz de proveerlos; ha quedado en entredicho la capacidad reguladora de la autoridad local con un ejemplo paradigmático, los denominados microbuses que en su mayoría son unidades obsoletas que otorgan un mal servicio y que inciden en la elevación de los niveles de contaminación,¹⁰⁵ lo que sumerge al GDF en una dinámica de suma cero, donde los avances obtenidos con transporte de bajos niveles de emisión de contaminantes se pierden con la circulación de un enorme número de unidades longevas.

Un beneficio adicional en materia de transporte se puede encontrar en el Tren suburbano, que si bien se trata de una iniciativa del Gobierno Federal, impulsada durante la pasada administración, requirió de la colaboración de los gobiernos tanto del Estado de México como del Distrito Federal. El Tren Suburbano

¹⁰⁵ El Plan Verde del DF establece la sustitución de 5,000 microbuses, no obstante, no se especifican los plazos para alcanzar esta meta.

tiene conexión con las líneas 6 y B del sistema de Transporte Colectivo Metro, así como con la línea 1 del Metrobús. Este sistema es utilizado por 1.8 millones de habitantes del DF, los cuales ahorran casi un 70% del tiempo que anteriormente utilizaban para realizar el recorrido entre el DF y la zona de Cuautitlán Izcalli, que en promedio era de casi 2.5 horas.¹⁰⁶ Ayuda de igual forma a la reducción de contaminantes. Asimismo, como parte de las medidas de mitigación ambiental que el proyecto del Tren Suburbano debía cumplir, en el año 2008 el GDF recibió por parte del Gobierno Federal 290 mdp que fueron utilizados para la compra de autobuses articulados para el sistema Metrobús, así como algunas otras obras en materia de infraestructura como puentes peatonales y una pasarela de conexión entre las terminales del Suburbano y del Metro, en Buenavista.¹⁰⁷

La incidencia que los programas de transporte tienen en los niveles de bienestar de los ciudadanos es difícil de estimar, no obstante, los beneficios son múltiples si se toma como ejemplo que en el caso del Metro, durante el año 2009 brindó más de 131 millones de servicios de cortesía,¹⁰⁸ mientras que la RTP, cuyo último dato reportado corresponde al 2005, contabilizó 29 millones de personas exentas de pago;¹⁰⁹ no obstante, hacen falta mayores acciones que permitan descongestionar las vialidades y reducir los niveles de contaminación, algo que no se logrará si el acento se sigue poniendo en el transporte particular y no en el masivo.

Infraestructura para el desarrollo social

Un rubro que conviene resaltar es el relacionado con la **infraestructura para el desarrollo social**, que desde el año 2000 ha presentado un incremento considerable, sobre todo en los ámbitos de la salud y la educación; en donde el primero destaca con la construcción de dos unidades hospitalarias de alta especialidad: el hospital Belisario Domínguez, ubicado en Iztapalapa, que contó

¹⁰⁶ http://www.fsuburbanos.com/pdf/la_empresa/presentacion_suburbano.pdf

¹⁰⁷ <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/27/index.php?section=capital&article=038n2cap>

¹⁰⁸ <http://www.metro.df.gob.mx/operacion/cifrasoperacion.html>

¹⁰⁹ <http://www.rtp.gob.mx/estadistica.htm>

con una inversión total de 408.5 mdp llevado a cabo por la administración 2000-2006, y el Hospital General de Tláhuac, que requirió de una inversión de 462 mdp,¹¹⁰ y que fue puesto en marcha a iniciativa de la presente administración.

Por lo que corresponde al segundo ámbito debe mencionarse la creación del Instituto de Educación Media Superior y sus 18 planteles; además de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, que actualmente cuenta con cinco planteles, estando en proceso de construcción una sexta unidad en la delegación Milpa Alta. Estos esfuerzos dan cuenta de que este rubro ha sido una de las preocupaciones primordiales de estas administraciones¹¹¹ que, por otro lado, como ya se ha mencionado, tienen una incidencia, aunque sea de manera temporal en la mayor parte de los casos en la creación de fuentes de trabajo.

Otro de los aspectos en los que se ha puesto el acento es en correspondiente a las condiciones en las que se encuentra el entorno urbano. Así, el **Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial**, tiene como objetivos: financiar proyectos que ayuden a mejorar los espacios públicos en zonas con mayor rezago social, altos grados de conflictividad social o un deterioro ostensible. De manera concatenada atiende temas diversos como: ambiente, cultura, organización popular, infraestructura social, desarrollo urbano, etc. Con dicho programa se pueden financiar múltiples obras como remozamiento de parques, kioscos, plazas cívicas, unidades deportivas, obras de drenaje, centros infantiles, etc.; sin embargo, el objetivo primordial es buscar que el proyecto financiado permita regenerar socialmente a la comunidad. Una de las principales características es que los proyectos tienen que ser discutidos previamente en asambleas vecinales en donde se definen las prioridades de la comunidad en esta materia; requiere, además, de la participación comunitaria a lo largo de todo el proyecto, pues quien administra los recursos es un comité formado por habitantes de la zona que debe prepararse en cuestiones de administración de recursos, pues es éste quien se encarga de manejar el financiamiento en forma mancomunda. El

¹¹⁰ Fuente: www.salud.df.gob.mx

¹¹¹ La mayor parte de la inversión en infraestructura que realiza el GDF se destina a la construcción de planteles educativos y de unidades hospitalarias, puesto que lo que corresponde al mantenimiento de unidades culturales (casas de cultura) y/o unidades deportivas es una atribución de los gobiernos delegacionales.

programa dio inicio a mediados de 2007, con un presupuesto de 80 mdp, que sirvió para financiar 49 proyectos, mientras que para el año 2010 se tiene proyectado invertir un presupuesto de 95 mdp que buscará alcanzar por lo menos 90 proyectos. Como puede observarse, si bien el número de proyectos casi se duplica en un periodo de tres años, el presupuesto solamente experimenta un 18% de incremento. El programa ha sido reconocido internacionalmente tanto por parte del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, con el primer lugar en buenas prácticas de participación ciudadana (2009), así como con la entrega del Premio *Deutsche Bank Urban Age* Ciudad de México (2010) por tres de sus proyectos.¹¹² Algunas de las fallas que pueden encontrarse se enfocan particularmente en el desconocimiento técnico que los vecinos tienen acerca de las obras, por lo que dependen de asesores técnicos. Incluso se desconoce cuáles son los instrumentos de control vecinal sobre los asesores que conforman el comité de supervisión. Por otro lado, si bien se destaca que la mayor parte de la participación ciudadana está conformada por personas del sexo femenino,¹¹³ es necesario aclarar si ésta se debe a una menor preocupación por parte de los hombres en este tipo de asuntos, o tiene su origen en que éstos se encuentran laborando, siendo las amas de casa las únicas que cuentan con tiempo para asistir a dichos comités; lo que lejos de hablar de una mayor participación e investidura de poder de las mujeres representaría un efecto más de las desigualdades que éstas padecen dentro de la estructura social.

En el DF existen 7,234 Unidades Habitacionales (UH), en las que la Procuraduría Social del DF (PROSOC), busca regular su vida condominal, definiendo reglas claras y precisas a sus habitantes.¹¹⁴ La principal estrategia en la materia es el programa ***Ollin Callan*** (2007), cuyo antecedente más próximo fue el programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social, instrumentado a partir del año 2001 y que estuvo a cargo de la misma instancia. Tenía como objetivo revertir el deterioro físico que sufrieron las UH como producto del tiempo

¹¹² El Universal. 30 de Junio de 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/85167.html>

¹¹³ Programa de mejoramiento barrial 2008, pp. 10 y 11

¹¹⁴ El Universal. 02 de diciembre del 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/104289.html>

que éstas no contaron con un mantenimiento por parte de sus habitantes, además de que no tuvieron apoyos por parte del gobierno. Hasta el año 2007, este programa había atendido solamente a 1,326 UH, habiendo invertido más de 500 mdp en seis años. Para el periodo 2007-2009, *Ollin Callan* invirtió casi 300 mdp en más de 800 UH,¹¹⁵ es decir, que en dos años atendió un 60% de lo que alcanzó su antecesor. El presupuesto para el año 2010 es de 90 mdp y su meta es atender, al menos, a 850 UH. Cabe señalar que si bien atender el deterioro físico de las UH es parte fundamental del programa, también se busca incidir en los problemas implícitos que esto conlleva, cobrando especial relevancia la tensión que se suscita entre la autonomía y la heteronimia de las modalidades de administración de las UH;¹¹⁶ es decir, al observar el problema del desgaste físico y los problemas de convivencia entre los condóminos, subyace el asunto de la autogestión de la Unidad, que si bien es un aspecto deseable, se torna difícil de poner en práctica al requerir instrumentar decisiones colectivas. Si bien la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, establece una administración representativa, ésta depende del nivel deliberativo e informativo de los condóminos, lo cual representa un reto para la regulación y correcta aplicación del programa por parte de la Procuraduría Social del DF.

Trabajadores del GDF

Si bien dentro del proceso de elaboración de proyectos sociales la etapa de diseño es importante, el éxito de éstos dependerá en una mayor proporción de la instrumentación, la cual recae en los recursos humanos de toda institución gubernamental.¹¹⁷ Dada su importancia, es relevante mencionar que el GDF emplea a más de 400 mil trabajadores adscritos a 110 Unidades Administrativas.

¹¹⁵ RO 2010 p. 526.

¹¹⁶ Moreno, Pedro. Foro "Cambios y Propuestas Para Construir un Régimen Condominal Democrático" <http://www.prosoc.df.gob.mx/noticias/pdf/Concypropuestasforo.pdf>

¹¹⁷ Como lo dice Moreno: "Si bien el diseño es parte crucial de la elaboración de las políticas públicas, la fase de implementación no está garantizada aún con los mejores diseños, por lo que un buen diseño es importante pero no suficiente". Véase: La implementación, "talón de Aquiles" en la elaboración de la política social. En: Pineda, J. *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. ITAM y U. Anáhuac, México, 1999.

No obstante, las condiciones en las que labora cada uno de ellos son diferentes dependiendo del tipo de contrato que posean, por ejemplo, el personal de base, gracias a un convenio firmado entre el ejecutivo capitalino y el sindicato de trabajadores del GDF, se beneficiará de una “nivelación” de sueldos, con lo cual se busca incrementar los salarios más bajos alcanzando a cerca de un 18% de la plantilla de base. Este proceso se efectuará por etapas en un periodo de tres años (abril de 2010 a 2012) con un costo total de 1,300 mdp.¹¹⁸

Asimismo, con la finalidad de contar con un personal más capacitado, en el año 2008 se creó la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal; entidad encargada de fortalecer y mejorar las capacidades de los encargados de diseñar, formular, implementar y evaluar políticas públicas en la capital del país, proporcionando una formación basada en un enfoque de conocimientos y competencias. No obstante, la piedra angular que debería guiar este proceso, que es un sistema de profesionalización de carrera para los servidores públicos es un tema pendiente de esta administración,¹¹⁹ y que en todo caso la creación de esta escuela no ha podido revertir.

Por otro lado, uno de los principales problemas que experimenta el personal que no cuenta con un nombramiento de base en el DF es la incertidumbre jurídica. De acuerdo con la Unión General de Trabajadores de México, la asignación de plazas se realiza de manera discrecional prevaleciendo el nepotismo, pues los nombramientos de base se otorgan preferentemente a familiares y amigos.¹²⁰ Esta incertidumbre se repite en cada una de las diversas categorías: interinato, honorarios, honorarios asimilados a salarios, contratos eventuales por tiempo determinado, autogenerados y los catalogados en código funcional y código

¹¹⁸ “El Universal”, “El Financiero”, ambos del 07 de abril de 2010.

¹¹⁹ En los primeros días de octubre del 2010, la Cámara de Diputados aprobó una reforma al Estatuto de Gobierno del DF, para que se cuente con la posibilidad de implementar el servicio profesional de carrera en el DF, buscando “mejorar el desempeño gubernamental en el mediano plazo, eliminando la politización administrativa que, según el decreto que modifica los artículos 12, 47 y 86 del referido ordenamiento, ha sido una de las causas más importantes de inestabilidad e ineficiencia administrativas”. Véase: Ramos Rolando. Diputados aprueban servicio profesional de carrera para el DF (www.eleconomista.com.mx)

¹²⁰ <http://www.cencos.org/es/node/24586>

temporal, además de los trabajadores sin sueldo (que se encuentran de manera específica en los servicios de recolección de basura). Estos grupos, además, no cuentan con sindicalización y solo en algunos casos se cuenta con prestaciones laborales y sociales,¹²¹ por lo que una buena parte de los trabajadores se encuentra en condiciones de precariedad laboral. Asimismo, el derecho a la sindicalización se ha visto limitado por partidas presupuestarias,¹²² sirva como ejemplo que el Lineamiento quinto para la descodificación y asignación de dígito sindical del año 2009 dice: “para el presente ejercicio fiscal se aplicarán un máximo de 3,000 descodificaciones y/o asignación de dígito sindical, de acuerdo al presupuesto autorizado por la Secretaría de Finanzas para las diferentes Dependencias y Unidades Administrativas”; es decir que si existen más de tres mil trabajadores en posibilidad de agremiarse al sindicato, no podrían hacerlo por razones presupuestales. Un escenario que se agrava aún más por el hecho de que el SUTGDF avala dichos lineamientos que limitan el ejercicio de este derecho,¹²³ a pesar de encontrarse consagrado en la Constitución y las leyes que se derivan de ella.

Cabe señalar, además, que la realización de actividades administrativas está siendo operada mediante el denominado *outsourcing*,¹²⁴ en consecuencia, los trabajadores de las empresas que prestan sus servicios al GDF pueden llegar a laborar en condiciones todavía más precarias, muchas veces sin las condiciones mínimas que estipularía la Ley Federal del Trabajo. Si bien circunstancias externas al ámbito decisorio del GDF lo impelen a apegarse a los lineamientos impuestos a nivel federal bajo la premisa de adelgazar al Estado por medio del congelamiento

¹²¹ La Jornada. “Violación a los derechos laborales en el DF”. 13 de marzo de 2010.

¹²² No obstante, el cálculo en México de las tasa reales de sindicalización no es un problema nuevo. Véase: De la Garza Toledo, Enrique. La polémica acerca de la tasa de sindicalización en México. Revista Trabajo. Año 2 Núm. 2. UAM-I, 2006.

¹²³ <http://www.apiavirtual.com/2010/03/11/violaciones-de-los-derechos-laborales-en-el-distrito-federal/>

¹²⁴ Desde hace ya varios años, el gobierno capitalino ha subcontratado los servicios de limpia y vigilancia bajo criterios de outsourcing, que implica directamente un menor salario a los trabajadores y una mayor oportunidad a terceros (intermediarios), como en el caso de las preparatorias del IEMS, que hoy cuentan con cerca de 600 personas para realizar labores de intendencia, pero las empresas responsables (Eliabran, Milsa, Sandivar) no cuentan con apego a la ley vigente, por lo que no pueden afiliar a sus trabajadores al Seguro Social. Consúltese: <http://www.cencos.org/es/node/24740>

de plazas, fenómenos como el *outsourcing* representan un contrasentido particularmente en un gobierno con ideología de izquierda.

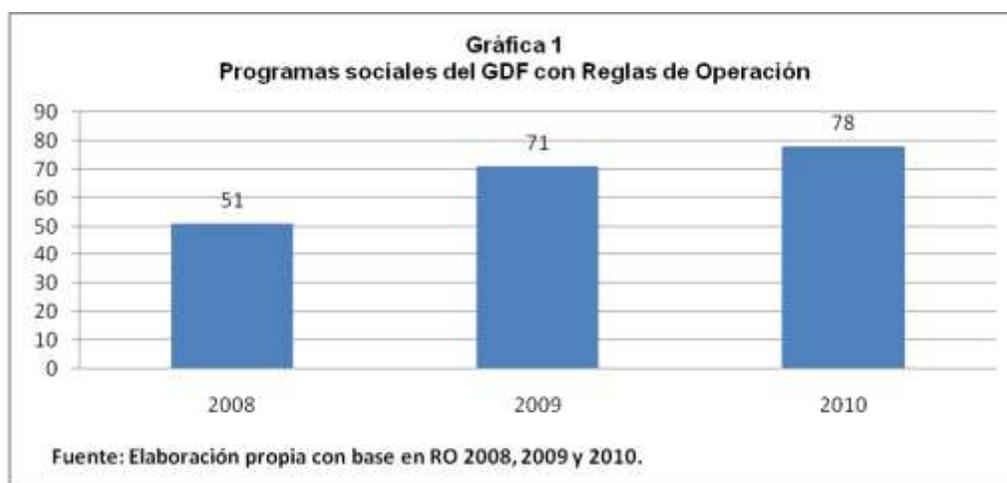
También habrá que considerar que durante la pasada administración se presentó una estrategia de ahorro denominada “austeridad republicana”, que buscó bajar los sueldos de los servidores públicos con la finalidad de hacer frente a los recortes impuestos por la Secretaría de Hacienda o bien para cumplir con los compromisos de los programas sociales, hecho que también pudo haber incidido en las condiciones laborales de los trabajadores del gobierno local. Otro problema que merma los derechos laborales de los trabajadores es la insuficiencia de personal que obliga a que muchos de ellos tengan que multiplicar esfuerzos para alcanzar los objetivos planteados en los programas gubernamentales.

Inevitablemente, todas estas circunstancias se verán reflejadas en el desempeño de los programas y políticas públicas del GDF, por lo que se debe buscar una coherencia en el discurso gubernamental que busca proveer de mayores niveles de bienestar a la sociedad capitalina, pero que olvida que los trabajadores también forman parte de ella.

Estos bienes y servicios como ya se acotó, mantienen una estrecha relación con el bienestar de las personas de manera negativa cuando esta tiene una inadecuada provisión, o positiva si se lleva a cabo en un sentido inverso, como se puede colegir en el caso del agua, del transporte o del ambiente en general, por lo que se tendría que poner una mayor atención en la calidad y cantidad con la que se prestan este tipo de servicios así como en la atención de los temas ambientales, de lo contrario, la inversión de los recursos en el resto de los programas sociales tendrá un menor impacto si los habitantes de la entidad tienen que destinar mayores recursos para la adecuada provisión de los servicios que el GDF presta de manera deficiente.

Apuntes preliminares

Como se ha podido observar, el GDF, desde el año 1997 ha trabajado en la conformación de una red de protección social enfocada de manera particular a los sectores más vulnerables de la población. Si bien han existido diversas modificaciones que han dependido de la estrategia que cada administración ha decidido instrumentar, llámese SECOI, PITDS o RED-Ángel, se percibe una tendencia incrementalista de bienes y servicios en aspectos cuantitativos como cualitativos; por ejemplo, en el caso del SECOI, Pineda apunta que en la oferta de servicios “cada área de gobierno del Distrito Federal estableció sus propias estrategias que le permitían cumplir con sus objetivos;¹²⁵ no obstante, no representó toda la política social del GDF,¹²⁶ algo similar a lo sucedido con el PITDS, en donde el decálogo de programas descrito en el Cuadro 2, se vio reforzado con otras líneas de acción que fueron instrumentadas por el resto de las dependencias del gobierno central o delegacional; mientras que, por lo que corresponde a la presente administración, se comprueba un incremento en solo tres años, de al menos un 52%, en los programas que cuentan con RO, tal y como puede observarse en la gráfica 1.



¹²⁵ Pineda, Contreras Miguel Angel. *La política social del primer gobierno electo en el Distrito Federal: el sistema SECOI en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa 1998-2000*. Tesis de Maestría, UAM-X, 2003. P. 61

¹²⁶ Ídem. p. 71

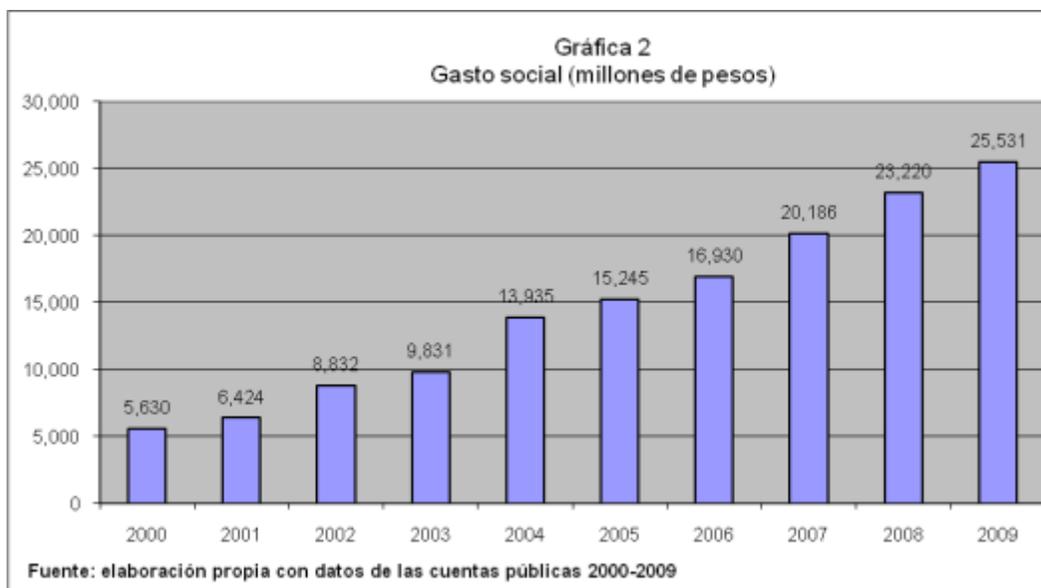
Si bien es la norma, también se ha dado la desaparición de algunas líneas de acción como en el caso de las Cocinas Populares que formaban parte de la estrategia SECOI y que el PITDS suprimió, aunque la Directora de Programas Especiales del DIF-DF durante el año 2006, mencionaba que se debía a modificaciones en la estrategia de provisión de alimentos más que a una desaparición.¹²⁷ Una situación similar es la que se presentó con la línea de acción de los beneficiarios de leche Liconsa, la cual durante casi ocho años (desde el 2001 hasta el 2009) otorgó una ayuda económica de \$100 semestrales a 550,000 familias, consumiendo anualmente un presupuesto de 130 mdp. Este programa a partir del año 2010 dejará de operar pudiendo deberse a la búsqueda de una racionalidad presupuestaria, pues si bien es cierto que en épocas de crisis la eliminación de apoyos puede resultar perjudicial, también es cierto que una ayuda equivalente a un peso semanal no puede tener una incidencia significativa en el bienestar de las personas.

El GDF ha destinado, al menos en lo correspondiente a los programas que cuentan con RO en el año 2010, un presupuesto de 15,839 mdp,¹²⁸ no obstante, ya Cohen y Franco¹²⁹ han advertido que el gasto social no representa un indicador eficaz para analizar el éxito en el abatimiento de los niveles de pobreza, puesto que pese a que el gasto presenta una tendencia creciente, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad se mantienen. Así, el GDF desde el año 2000 ha destinado una mayor cantidad de recursos tal y como puede observarse en la gráfica 2, la cual muestra que en una década el gasto social se ha incrementado casi tres veces, en precios constantes del año 2000, por lo que será conveniente evaluar cuál ha sido la efectividad a lo largo de todos estos años de los recursos que se han invertido para este fin en la entidad.

¹²⁷ Mundo, *op. cit.* p. 99

¹²⁸ Consúltense: Programas sociales 2010. p. 10. Por otro lado, de acuerdo con el documento Programas sociales 2009, y la cuenta pública de la Secretaría de Salud del mismo año, la cantidad de recursos destinados a los programas que contaron con RO representa solo un 5% menos (15,148 mdp) respecto del destinado para 2010.

¹²⁹ Cohen y Franco. Gestión social... p. 67



Por otro lado, como ya se ha mencionado, no todos los grupos vulnerables han recibido una atención similar por parte del GDF; sirva como ejemplo el caso de los indígenas que de manera general han recibido más apoyo en los discursos que en la práctica, o bien las personas con discapacidad, que pese a que representan solo una cuarta parte del número total de beneficiarios de la pensión alimentaria para adultos mayores, los niveles de cobertura apenas han superado la mitad de la población objetivo.

Por lo que corresponde a la institucionalización de los programas, ésta se ha visto fortalecida con la creación de dependencias gubernamentales encargadas de instrumentar, asesorar o vigilar el cumplimiento de los programas que les conciernen, tal es el caso de los Institutos de la Mujer, de la Juventud y de Atención a Adultos Mayores. Asimismo, la aprobación de legislaciones que apoyan este proceso juega un papel relevante, ya que confiere un carácter de permanencia que busca trascender el espacio sexenal al que se ven acotados los gobiernos en la capital del país; no obstante, como ha quedado apuntado, la aprobación de una legislación o la ampliación de burocracias no representan una garantía en la solución de los problemas, tal es el caso de la Ley para la correcta separación de residuos sólidos, que se ha visto derogada *de facto* ante la falta del apoyo

gubernamental requerido para instrumentar las acciones en la materia, o bien las múltiples leyes que buscan establecer un trato equitativo entre hombres y mujeres que no han tenido la efectividad deseada. En consecuencia, si bien el proyecto de Red-Ángel puede ser una buena propuesta al conjuntar toda la información de los beneficiarios de cada línea de acción instrumentada en la entidad, no podrá asegurar su permanencia mientras existan vacíos, omisiones legislativas y falta de compromiso y voluntad política por parte de los actores relevantes en la toma de decisiones.

En otro orden de ideas, la LDS, en su artículo cuarto establece los principios¹³⁰ que todo programa social debe cumplir, uno de ellos es la exigibilidad descrita como normas y procedimientos para que los derechos sociales sean exigibles acotándolos al marco institucional de cada programa y a la disponibilidad presupuestal. Este neologismo, de acuerdo con Canto, representa “el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden”. En este sentido, el conjunto de RO del 2010 establece en su mayoría, un apartado que describe el tipo de mecanismos a los que puede recurrir el potencial beneficiario para ser incluido dentro de los beneficios de cada programa; no obstante, si el tema presupuestal es la principal limitante, o bien no existe una instancia superior que obligue a las dependencias gubernamentales a dar cumplimiento a los derechos, realmente no existirán estrategias que permitan a los ciudadanos exigir su cumplimiento, por lo que se torna indispensable la existencia del elemento de justiciabilidad, que implica “el proceso jurídico por medio del cual se exige a la autoridad competente resolución sobre el incumplimiento de autoridades diversas en cuanto a los derechos específicos de la ciudadanía que se presume violentados”.¹³¹

¹³⁰ De acuerdo con Martínez, en estricto sentido no se podría decir que los 12 principios enlistados en el artículo 4 de la LDS puedan considerarse como tales, puesto que “en estas definiciones se observan distintas generaciones de teorías en convivencia, lo que hace que coexistan principios de diferente procedencia conceptual y por lo tanto no sean propiamente principios sino un listado de características apetecibles para los programas sociales del Distrito Federal”. Véase: Notas distintivas del paradigma de la política social del DF. En prensa, 2010, p. 14

¹³¹ Canto, Manuel. op. cit. pp. 24 y 25

Otro de los principios a los que deben apegarse los programas sociales en el DF es la integralidad; es decir, cada línea de acción debe establecer de alguna manera, una relación con otros programas para que así, por medio de un efecto de agregación, se incrementen los niveles de bienestar de las personas; sin embargo, en la mayor parte de los casos no se cuenta con una estrategia precisa que permita establecer el vínculo esperado entre los objetivos de los diversos programas pues, por ejemplo, si bien algún tipo de servicio (médico o de transporte) que se preste con calidad, tendrá una incidencia positiva en las personas, esto no genera de manera automática una sinergia con otras líneas de acción como pueden ser las transferencias económicas o la provisión de bienes en especie, por lo que la integralidad debe ser un asunto muy específico en el diseño de cada uno de los programas sociales del DF, para lo cual, la elaboración de diagnósticos se torna indispensable.

En añadidura, habrá que establecer que integralidad no implica duplicidad,¹³² falla en la que se incurre en un afán de querer brindar una atención a los distintos problemas sociales, por medio de la multiplicación de los programas, tal y como puede observarse en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y del DIF-DF, instancias que instrumentan tres programas con un objetivo similar: garantizar el derecho a la alimentación. Así, **Comedores Comunitarios, Comedores Públicos y Comedores Populares**; aunque cuentan con una modalidad de operación distinta, mantienen algunas constantes, ya sea en cuanto a la población objetivo o en la preferencia que se otorga para su ubicación que son zonas de mayor marginación.¹³³ Caso similar es el de los apoyos que brinda Prepa sí, en donde

¹³² La duplicidad generalmente se hace presente cuando una persona que recibe una transferencia monetaria a nivel gobierno central también pueda hacerse acreedor a un apoyo similar en los gobiernos delegacionales pudiendo deberse a una falta de coordinación, o bien a que las dependencias no hacen públicos los padrones de beneficiarios; en cuyo caso, gracias al trabajo llevado a cabo por Evalúa-DF esta situación se está modificando de manera gradual, tómesese como ejemplo el hecho de que de 440 programas instrumentados en el 2009 por parte de los gobiernos central y delegacionales, se publicó el 60% de los padrones en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Cfr. Programa de verificación de padrones de programas sociales del DF. Informe de actividades, 2º cuatrimestre 2010. Evalúa-DF, 2010, p. 4

¹³³ Al sumar la cantidad máxima de comidas que se pueden servir al día en todos los Comedores se obtiene una cantidad de 102,000 personas beneficiadas, que representarían solamente el 7.8% del total de personas que en la entidad, de acuerdo con el CONEVAL, tienen carencias para el acceso a la alimentación (1.3 millones). cfr. CONEVAL. Informe de pobreza multidimensional en México, 2008. p. 73.

hasta el año 2008, la falta de un mejor control llevó a los profesores a reconocer que se estaba incurriendo en este tipo de problemas.¹³⁴

Otro ejemplo se hace presente en el caso de los programas con enfoque deportivo, en donde el Instituto del Deporte del DF, instrumenta cuatro programas (a los cuales se destinarán solamente 11.5 mdp en el año 2010) cuyos objetivos se enfocan a la premiación de deportistas, equipos y entrenadores sobresalientes, los cuales podrían ser beneficiarios de algún tipo de estímulo otorgado por autoridades federales o estatales,¹³⁵ además de que el bajísimo presupuesto destinado que implica un número limitado de posibles beneficiarios,¹³⁶ representa un indicio de la falta compromiso por parte del gobierno capitalino en este tipo de asuntos, pese a que representa una de las medidas que pueden ayudar a reducir los altos niveles de obesidad y sobrepeso que padece la población mexicana y que han tenido un incremento sin precedente en las últimas dos décadas.¹³⁷

Por lo tanto, habrá que acotar que la presencia de múltiples programas con distintos propósitos (y en ocasiones similares) no pareciera ser la alternativa para abatir los factores de desigualdad que afectan a las personas, pues se podría llegar a un absurdo (que por un lado es imposible de alcanzar) de instrumentar tantas acciones como problemas sociales aquejen a la sociedad (que por lo demás, tampoco garantizará el éxito en el abatimiento de la pobreza en el DF). De igual forma puede resultar conveniente mesurar el discurso incrementalista que enarbola los cientos de programas que en materia social se instrumentan en la entidad, y modificarlo por un discurso centrado preferentemente en los resultados obtenidos de las evaluaciones que se distinguen por el profesionalismo y la objetividad.

¹³⁴ Véase: *Evaluación externa de diseño y operación del programa Prepa Sí*; p. 270.

¹³⁵ Incluso en el programa "Otorgamiento de estímulos económicos a deportistas sobresalientes y nuevos valores" uno de sus objetivos es: "Brindar la atención, seguimiento y evaluación médica requerida a todos aquellos deportistas que se encuentren registrados dentro del Sistema Nacional del Deporte". *Programas sociales 2010* p. 346.

¹³⁶ El número de personas que se verían beneficiadas con los cuatro programas no representa ni un punto porcentual de la población total en la entidad (0.17%). Véase: <http://www.efdeportes.com/efd124/rendimiento-del-sistema-deportivo-mexicano-el-deporte-internacional.htm>

¹³⁷ Informe de la evolución histórica de la situación nutricional de la población. CONEVAL, 2009, p. 26

La elaboración de diagnósticos precisos y evaluaciones *ex ante*, se torna indispensable para que los programas sociales puedan contar con un mayor impacto; pues como dicen Cohen y Franco, “no bastan las descripciones cuantitativas de las carencias de la población. Es necesario también poseer otra información que permita su interpretación. Así, el diagnóstico debe hacerse teniendo en cuenta los problemas que se pueden abordar. Ello permite establecer prioridades”.¹³⁸ En este mismo sentido, pese a que en la mayor parte de los programas con RO para el año 2010 se cuenta con indicadores de medición, éstos se limitan a la realización de operaciones algebraicas elementales como multiplicaciones o divisiones entre el presupuesto asignado y el número de beneficiarios, lo que no representa un elemento que permita establecer parámetros de medición del bienestar de las personas, puesto que la mayoría de los indicadores no están midiendo avances en las metas y objetivos, para con ello establecer si la política va en la dirección esperada. En otras palabras la articulación entre objetivo, meta e indicador tiene escasas o nulas formas de ser monitoreada.

Pese a que ya se ha mencionado, habrá que recalcar que si bien la atención territorializada (dando preferencia a las zonas de mayor marginación), no contraviene lo establecido en el PGD, se debería establecer cuál es el camino que seguirá la política social puesto que algunos programas han buscado alcanzar la universalización, mientras que otros focalizan y condicionan sus apoyos, con lo que el enfoque de cumplimiento de los derechos de ciudadanía parece quedar plasmado solamente en los discursos y documentos oficiales.

Ahora bien, uno de los mayores problemas que enfrenta la acción gubernamental es el déficit democrático en la formulación de políticas públicas, pero particularmente en las sociales. En el pasado autoritario o antidemocrático del país, la idea de que el diseño de las políticas era un asunto exclusivo de actores especializados, de burócratas expertos, circunscribió la participación ciudadana al espacio de la demanda por bienes y servicios públicos (algo que todavía se

¹³⁸ Cohen y Franco. *Evaluación de...*, p. 32

encuentra presente en ciertos sectores gubernamentales), y si bien se perciben avances, como en los casos de los programas Comunitario de mejoramiento barrial y Ollín Callan, que por su misma naturaleza tornan indispensable la participación de la ciudadanía, en otros casos no existe una clara evidencia de su consolidación en la formulación o implementación de la política social. Por lo que habrá que tomar en cuenta lo que señalan algunas evaluaciones de los programas sociales en la capital: “los mecanismos para que “las personas, comunidades y organizaciones (participen) en el diseño, seguimiento, aplicación, no están contemplados en el diseño del programa”;¹³⁹ o bien, que se torna necesario, o hasta indispensable incorporar la participación comunitaria “como eje rector de la gestión, para evitar un modelo de programa estructurado bajo supuestos técnicos que, por su complejidad y desapego de la realidad, no pueda ser apropiado por la comunidad”.¹⁴⁰

Por otro lado, si bien el intento de garantizar el derecho a la educación al ampliar la oferta educativa o incentivando a los estudiantes a permanecer en la escuela son acciones relevantes, no resultan suficientes pues, por ejemplo, pese a las acciones realizadas para ampliar la oferta de espacios en el nivel medio superior, persiste un rezago que sólo en el año 2005 implicaba que 237,201 jóvenes no asistían a la escuela.¹⁴¹ Asimismo, habrá que poner atención en los criterios de calidad en la educación que imparten las escuelas que dependen económica o jerárquicamente del GDF pues, por ejemplo, en casi nueve años de gestión, la UACM tan solo cuenta con 28 titulados,¹⁴² en donde aun y cuando los miembros de la primera generación rondaran la décima parte de la oferta educativa del año 2010 (1,000 alumnos), su tasa de titulación no alcanzaría ni siquiera un 3%. Además, no habrá que perder de vista que la educación ha dejado de representar ese factor que posibilitaba la movilidad social, puesto que en la actualidad “cuando crece el número de escolarizados la competencia entre ellos por los puestos de

¹³⁹ Duhau, op. cit. p. 82.

¹⁴⁰ Conde. op. cit. p. 140.

¹⁴¹ Yanes, Pablo y José Luis Peralta. *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el DF*. GDF-UNICEF, México, 2006, p. 38

¹⁴² Véanse: <http://impreso.milenio.com/node/8746548> y: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article30710>

trabajo resulta mayor (por lo que) los empleadores pueden elevar los estándares educativos requeridos para ocupar posiciones laborales que pueden llevarse a cabo adecuadamente con poca formación”.¹⁴³ En consecuencia, la promoción de puestos de trabajo de calidad también debe ser una prioridad para el GDF, pues como se ha hecho manifiesto, resulta contradictorio que mientras el discurso expresa una fuerte preocupación que ha dado pie a la instrumentación de acciones que buscan paliar los efectos negativos que la pérdida del empleo trae consigo, por otra parte una proporción considerable de sus trabajadores se encuentra en una situación de precariedad laboral.

En otro orden de ideas y a riesgo de repetir verdades de perogrullo, el cuidado y la preservación del ambiente en general, y del agua en particular, es un aspecto en el que se tendrá que poner mayor atención en el campo de la acción y no solo en el discursivo, pues como se ha podido observar, tanto las acciones como sus resultados son marginales si se los compara con las dimensiones de los problemas que hay que atender para mejorar las condiciones de vida no solo de los más vulnerables, sino de todos los que habitan en la entidad.

Por último, cabe apuntar que si bien la política social del GDF presenta fallas, es de resaltar la ventaja que representa para todo ciudadano de esta entidad el hecho de que se cuente con una visión distinta en cuanto a la obligación estatal en materia de derechos sociales, respecto de la manejada por el gobierno Federal, ya que otorga mayores herramientas para hacer válida una condición de ciudadanía que todo individuo posee; como lo expresa Yanes, “al decir que los derechos sociales van asociados no a la condición y a la particularidad de inserción en el mercado laboral, sino al hecho de ser ciudadanos, ciudadanas”,¹⁴⁴ permitirá avanzar de mejor manera en la búsqueda de abatir los fuertes rezagos sociales a los que se enfrenta buena parte de la población, siempre y cuando las fallas se vayan eliminando.

¹⁴³ Cohen y Franco. *Gestión social...*, p. 26

¹⁴⁴ Yanes, Pablo. La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica. En: *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Montevideo, 2008, P. 63

BIBLIOGRAFÍA

Adelantado, José (coord.). *Cambios en el Estado del bienestar*. Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2000.

Banco Mundial. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza*. Mundiprensa, 2001.

Bazúa, Fernando. Fallas del mercado y fallas de Estado en la educación. En: **Franco**, Rolando y Jorge Lanzaro. *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Cepal-Flacso México, 2006.

Boltvinik, Julio. Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En: Boltvinik y Damián (coord.). *La pobreza en México y en el mundo*. S. XXI, México, 2004.

Canto, Manuel (ed.). *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Icaria, Barcelona, 2005.

Cardozo, Myriam. *Resistencias y problemas para la evaluación de la política social mexicana*. Sexto Congreso CLAD, Buenos Aires, 2001.

Cinta, Dulce María (coord.). *Evaluación de 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*. Evalúa-DF, México, 2008.

CONEVAL. Informe de pobreza multidimensional en México, 2008.

Conde, Carola (coord.). *Informe final de la evaluación de diseño y operación 001-2008 del Programa microcréditos para el autoempleo del Fondo de Desarrollo Social*. Evalúa-DF, México, 2009.

Culebro, Rocío (coord.) *Evaluación del programa de apoyo económico para personas con discapacidad en el Distrito Federal*. Evalúa-DF, México, 2008
Evalúa-DF, México, 2008.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. *Evaluación de proyectos sociales*. S. XXI, México, 1992.

- *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. S. XXI, México, 2005.

Duhau, Emilio. *Evaluación de la pensión alimentaria*. Evalúa-DF, México, febrero del 2009.

Escobar, Saúl (coord.). *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal*. Evalúa-DF, México, 2009.

Evalúa-DF. *Medición de la pobreza en el DF*. Boletín de prensa 11-12-2009
INEGI, Comunicado 119/06.

Garza Toledo, Enrique. *La polémica acerca de la tasa de sindicalización en México*. Revista Trabajo. Año 2 Núm. 2. UAM-I, 2006.

González, Arsenio (coord.) *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del GDF*. Evalúa-DF, México, 2010.

Incháustegui, Teresa. *Evaluación de Diseño y Operación del Programa de Atención Integral al Cáncer de Mama en el DF*. Evalúa-DF, México, 2009.

Morales Gil, Héctor (coord.) *Evaluación externa de las políticas hacia los jóvenes*. Evalúa-DF, México, 2010.

Martínez, David. Notas distintivas del paradigma de la política social del DF. En prensa, 2010.

Moreno, Pedro. La implementación, “talón de Aquiles” en la elaboración de la política social. En: Pineda, J. *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. ITAM y U. Anáhuac, México, 1999.

Mundo, Angel. *Programas de asistencia social. Valoración de tres casos de Centros de Desarrollo Comunitario del DIF-DF*. Tesis para obtener el grado de Maestro. México, UAM-X, 2007.

Navarrete, Federico. *Los pueblos indígenas de México*. CDI, 2008.

Ordaz Beltrán, Guadalupe. *Hilvanando la red social. El sistema de Servicios Comunitarios Integrados en la Ciudad de México*. Noveno Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, 2007.

Pineda, Miguel Ángel. *La política social del primer gobierno electo en el Distrito Federal: el SECOI en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa 1998-2000*. Tesis para obtener el grado de Maestro, México, UAM-X, 2003.

Programa de mejoramiento barrial 2008, Sedeso-DF

Provencio, Enrique y Yanes, Pablo (eds.). *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Desarrollo Social, México, 2006.

Secretaría de Educación-DF. *Numeralía de educación básica en el Distrito Federal*. s/f

- *Numeralía de educación media superior en el Distrito Federal*. s/f.

- *Numeralía de educación superior y posgrado en el Distrito Federal*. s/f.

Sunkel, Guillermo. El papel de la familia en la protección social en América Latina. En: *Políticas sociales*. CEPAL-ONU, Chile, abril del 2006.

Yanes, Pablo. La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica. En: *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía?* Perspectivas europeas y latinoamericanas. Montevideo, 2008.

Yanes, Pablo y José Luis Peralta. *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el DF*. GDF-UNICEF, México, 2006

DOCUMENTOS OFICIALES

Reglas de operación de programas sociales 2007, 2008, 2009, 2010.

Cuentas Públicas 2000 a 2009.

Programa operativo anual 2010.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

- aulavirtual.com

- cencos.org

- comosoc.df.gob.mx

- eluniversal.com.mx

- efdeportes.com

- inegi.org.mx

- inmujer.df.gob.mx

- metro.df.gob.mx

- metrobus.df.gob.mx

- milenio.com.mx
- paot.org.mx
- planverde.df.gob.mx
- redangel.df.gob.mx
- rtp.df.gob.mx

(Consultadas entre los meses de octubre del 2010 y febrero del 2011)