

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

**ESTUDIO SOBRE EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y DISEÑO DEL PROGRAMA GENERAL DE
DESARROLLO Y DEL PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL 2013-2018**

(ESTUDIO DE PROCESO Y DISEÑO)

Manuel Canto Chac (coordinador)

Elda Hernández Nieto

Xóchitl Mendoza Ramírez

Carlos Ortega Nava

Análisis del proceso de planificación del desarrollo social, de la participación ciudadana y de las tendencias y desafíos del desarrollo social en la Ciudad de México

ESTUDIO SOBRE EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y DISEÑO DEL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO Y DEL PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL 2013-2018

Presentación

En el *Balace de Quince años de Política Social en el DF*, realizado por el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF) en sus Recomendaciones, se habla de un déficit de implementación, generado fundamentalmente por la distancia entre la normatividad del desarrollo social y las prácticas de la administración pública del GDF; adicionalmente se encontró, como lo demuestra el estudio sobre Planificación del Desarrollo Social (Luengas, Abreu y García)- con la existencia de tres sistemas normativos en materia de planificación (el de la Ley de Planeación, el de la Ley de Desarrollo Social y el del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del DF).

Por lo anterior y aunado a otros desafíos que tendrá que enfrentarlos el proceso de planificación en curso de la ciudad de México, frente a lo cual son válidas diversas interrogantes ¿se podrá disminuir la brecha de implementación?, ¿cuál de los sistemas normativos prevalecerá, será posible su conciliación?, ¿cuál es el horizonte de factibilidad que tendrán los ejes principales de la planificación?

Objetivo General:

Analizar el proceso de formulación de la planificación del desarrollo social del DF, tanto como componente del Programa General de Desarrollo como en el Programa de Desarrollo Social, para el período 2013 – 2018, así como aproximarse a la evaluación ex – ante del diseño resultante en los dos instrumentos señalados.

Objetivos Específicos:

- 1.- Analizar la relación entre los marcos normativos y el proceso de formulación del Programa General de Desarrollo, y el Programa de Desarrollo Social (cuyo carácter es, de acuerdo a la Ley, programa especial).
- 2.- Ubicar las propuestas de algunos actores sociales relevantes, sus estrategias de intervención y su incorporación en los planes en cuestión, así como en algunos de los planes concurrentes, sectoriales y delegacionales, poniendo de relieve los mecanismos de *Participación Ciudadana* que cada uno de ellos contenga.
- 3.- Aproximarse a una evaluación *ex ante* de los dos programas señalados en el objetivo general a partir de los criterios de relevancia, consistencia y pertinencia.

El estudio se compone por tres apartados y una introducción general:

- Aproximaciones a un Análisis Comparativo.
- Puntos de Vista de Actores Relevantes.

- Los Retos de la Política Social en el Distrito Federal.

El primer apartado, **“Aproximaciones a un Análisis Comparativo”**, se integra a partir de la revisión de tres programas generales de desarrollo del Distrito Federal, correspondientes a los periodos de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) y Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012-2018); así como la plataforma político electoral de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para la contienda electoral de 1997, quien a la postre fue el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo.

Los elementos considerados para realizar dicho análisis fueron: la ponderación de la política social; el papel del gobierno; la crítica al modelo neoliberal (como parte del diagnóstico) y la participación ciudadana, así como cuatro temas específicos: vivienda, salud, empleo y educación; a partir de los cuales se identifican aspectos coincidentes, pero también así énfasis, matices e incluso diferencias.

Por otra parte, consideramos importante incorporar diversas valoraciones que son resultado de diversos estudios y evaluaciones de autores reconocidos por su experiencia en diversas materias en política social, que nos dan un balance o un panorama general sobre los diversos ejercicios de los gobiernos del Distrito Federal. Es importante mencionar que dichas valoraciones no forman parte del estudio, sin embargo, éstas nos ayudan a tener una visión más completa de lo que hasta hoy se ha realizado y que son necesarias tomar en cuenta para logra un avance en las políticas públicas del DF.

Principales conclusiones generales:

- Encontramos ciertas semejanzas en los documentos de los períodos 1997-2000 y 2000-2006, así como entre los de períodos 2006-2012 y 2012-2018; siendo los primeros los que se podrían considerar más acabados en su elaboración, ya que éstos poseen un mayor nivel contundencia en cuanto al papel de la política social en el ejercicio de gobierno, así como claridad en el posicionamiento político al fijar postura de propósitos y alcances.
- De igual manera, es posible identificar similitudes en los cuatro textos, en lo que respecta a la orientación de la política social, en términos de detener el detrimento de las condiciones de vida y como resultante el mejoramiento de las mismas, a través del acceso a los servicios y bienes, desde una perspectiva de ejercicio y exigibilidad derechos, coincidencia que no se deber considerar como menor.
- Por otra parte, se ubican diferencias claras en cuanto a las formas de gestión, ya que en los dos primeros documentos existen posicionamientos político-ideológicos manifiestos, así como alcances y propósitos de mayor magnitud.

- Finalmente, en cuanto a la forma, es necesario señalar el hecho de que los documentos correspondientes a los períodos 2007-2012 y 2013-2018, poseen una estructura que facilita su lectura y comprensión; en tanto, los correspondientes a los períodos 1998-2000 y 2001-2006, están elaborados en redacción continua, lo que dificulta la localización de los aspectos que componen cada uno de los temas incluidos en dichos documentos, por lo que es factible inferir que la producción de los dos primeros documentos señalados se sustentó en metodologías de diseño y elaboración de programas y planes, así como su monitoreo y evaluación con mayor rigor metodológico.

El segundo apartado, **“Puntos de Vista de los Actores”**, corresponde al segundo objetivo específico del Estudio, y se integra a partir del registro y sistematización de experiencias, propuestas y vivencias específicas de actores relevantes con experiencia en los procesos de planeación gubernamental y en políticas públicas, desde diferentes ámbitos o campos: ex-servidores y servidores públicos de gobierno central y delegacionales, ex-legisladores locales (presidentes de la Comisión de Desarrollo Social), académicos e investigadores, dirigentes sociales e integrantes de organismos civiles.

Los aspectos sistematizados se ubican en los siguientes temas: Consultas Ciudadanas para la elaboración de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal; Normatividad en materia de planeación; Política social; Temas específicos (vivienda, educación, salud y empleo); y, Participación ciudadana

Las principales conclusiones son:

- Necesidad de revisar la pertinencia de modificar sustancialmente los procedimientos de las consultas ciudadanas, privilegiando métodos participativos, incluyentes y transparentes; reformar y reglamentar la Ley de Planeación; compatibilizar los tiempos de elaboración de programas generales, especiales, sectoriales y delegacionales; que contengan y sean suficientemente claros en sus objetivos, estrategias, metas y líneas de acción; alcanzables, realistas, medibles y evaluables por el conjunto de la sociedad.
- Es imperativo hacer concordantes las leyes de Planeación, de Participación Ciudadana y de Consejo Económico y Social. Es necesario que en las leyes, normas y reglas de operación de los diversos programas sociales, prevalezcan los principios de flexibilidad, promoción y fomento.
- Existe plena coincidencia en que la política social debe conservar el alto nivel de prioridad en el quehacer gubernamental, mantener el carácter de universalidad, estrechamente vinculada con el resto de las políticas públicas, principalmente con

la económica; enfocarse en la construcción de ciudadanía y de sujetos sociales autónomos e independientes; garantizar el acceso y goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; así como poseer mecanismos claros de exigibilidad y evaluación ciudadana.

- Las políticas sectoriales deberán regirse bajo los criterios de universalidad y derechos, entre otros; garantizar continuidad y potenciar las experiencias y prácticas que han demostrado productividad, eficiencia e impacto social; contar con asignaciones presupuestales suficientes para la atención a la demanda y fortalecer los diversos programas; caracterizarse por la participación multisectorial reglamentada y regulada bajo los principios de derechos humanos; poseer objetivos y metas cuantitativas y cualitativas medibles y evaluables; flexibilización normativa para iniciativas sociales; consejos ciudadanos por ámbito sectorial con carácter vinculante en los niveles de gobierno central y delegacional; e incluir en el universo de derechohabientes a los diversos sectores sociales.
- La participación ciudadana debe partir de una política clara de creación y fortalecimiento de espacios institucionalizados para la incidencia en los procesos de planeación de los programas de desarrollo, así como en los ciclos de la política pública en materia de desarrollo social, reproduciéndose como práctica indispensable en la construcción de diálogo, debate, negociación permanente. Por ello, es necesario profundizar en el fomento de la cultura política de participación profesional y propositiva, lo cual pasa por un gobierno abierto, con voluntad política y vocación democrática.

El tercer apartado, **“Los Retos de la Política Social en el Distrito Federal”**, se relacionan éstos con la dinámica poblacional, estructura por edades, incremento en la esperanza de vida, y composición familiar, con el propósito de buscar y encontrar respuestas a la interrogante de ¿hacia dónde y cómo planear la política social, privilegiando la lógica de derecho social?.

Se divide en dos secciones, en la primera en la que se hace el análisis de los programas sociales de Adultos Mayores y Prepa Sí; se describen las limitaciones que tienen para enfrentar los retos, tomando en cuenta su relación con los cambios en la salud y en el mercado laboral, y cuestiona su operacionalización. La segunda se enfoca en los retos y perspectiva de la política social, en el que se reitera que los programas deben estar articulados para garantizar la asimilación de las transformaciones poblacionales y la disminución de las brechas de la desigualdad.

De acuerdo al análisis realizado, se observa la necesidad de que el programa de adultos mayores tenga ajustes, a partir de las características que tendrá la población en general y

la objetivo. Debe incluir elementos que permitan mejorar los sistemas de salud, alimentación y que asimilen una atención integral a las nuevas formas de composición de la familia, tomando en cuenta que el proceso de envejecimiento que vive México se acrecentará en años siguientes. Sobre todo por la disminución de la tasa de fecundidad y por la inercia demográfica, hace que el impacto sea mayor.

Respecto al programa de estímulos Prepa Sí, es necesario que se tome en cuenta que la probabilidad de permanecer en el bachillerato no es la misma para todos los alumnos. En este sentido se debe poner atención en aquellas delegaciones con mayor vulnerabilidad. Por otro lado, también se debe buscar que las acciones realizadas por los jóvenes como reciprocidad hacia el programa donde estén articuladas y busquen crear conciencia sobre la situación del envejecimiento y la importancia de su función como cuidadores.

Para buscar la equidad se debe combatir la desigualdad con la diferencia. En busca de mayor democratización el Estado se enfoca en las clases favorecidas por medio de subsidios, situación que hablaría de ampliación de la brecha de la desigualdad; sin embargo, se cree que una condición necesaria para el crecimiento económico y para la creación de ciudadanía es la consolidación del bienestar en todas las clases sociales.

Si el objetivo es disminuir la desigualdad, necesariamente se debe diferenciar el apoyo. Sobre todo resaltando que las condiciones económicas y poblacionales de las delegaciones del norte son muy distintas a las delegaciones del sur y dentro de cada una las personas que las habitan cuentan con características sociodemográficas diversas que las hacen vulnerables en distintos niveles.

Introducción

Los antecedentes

Cualquier balance que se intente de la planeación del desarrollo social del DF tienen que partir de su realidad política que es el entorno de la gestión de la política social. La posibilidad de elegir democráticamente el gobierno de la Ciudad fue en los hechos una aspiración de la Ciudadanía, forzada a través de acciones tan connotadas como el Plebiscito Ciudadano de 1993¹ y arrancada por la izquierda en la mesa de negociación en 1996. De aquí entonces que el gobierno resultante tuviera que dar respuesta a dos desafíos fundamentales i) responder a una ciudadanía interesada en la vida pública y, ii) realizar una gestión pública que la diferenciara sustancialmente de la federación, frente a la cual se hizo el reclamo ciudadano de democratización de la Ciudad y la impugnación de la izquierda.

El terreno elegido para hacer frente a los dos desafíos anteriores fue la política social, se trataba de una política social distinta a la estrategia de transferencias monetarias condicionadas (TMC) que era el último grito de la moda de los organismos multilaterales y cuya adaptación a México fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), dado a conocer por el gobierno federal justo un mes antes de la toma de posesión del primer gobierno electo de la ciudad (agosto y septiembre de 1997, respectivamente) y que se convirtiera desde su anuncio en uno de los principales blancos de la crítica progresista.

El primer gobernante electo, desde el documento que contuvo su programa de gobierno sostuvo que uno de los ejes centrales de su gobierno será: *“...una política social que reduzca el empobrecimiento y mejore la calidad de vida (...), garantizar a todos el acceso (...), son tareas fundamentales de un gobierno democrático con responsabilidad social”*. (Una Ciudad para Todos, 1997-2000).

El período siguiente de gobierno mantuvo esa prioridad en su gestión de la vida pública de la Ciudad: *La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno de la Ciudad de México. Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera*. (PGDDF 2001 – 2006)

En particular el primer período de gobierno (1997 – 2000) puso énfasis en la participación de la sociedad civil, con varias de sus organizaciones integradas en *la Plataforma de Organizaciones Civiles del Distrito Federal* suscribió el *Convenio de Corresponsabilidad*, al

¹ El 21 de marzo de ese año, múltiples organizaciones ciudadanas convocaron al plebiscito sobre la democracia en el DF...

año siguiente de iniciado el gobierno, en ese convenio se establecieron diversas acciones, uno de los productos principales, sobre todo por el tema que nos ocupa, fue la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, aprobada por la Asamblea Legislativa del DF en marzo del año 2000. Entre los atributos que esta ley, redactada en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, puso a la política social, están los de garantía de cumplimiento de los derechos sociales universales y, en consecuencia, de integralidad de la misma, lo cual ya constituía el inicio de su diferenciación de la política federal en la materia, expresada nítidamente en el programa Progresá, ya comentado anteriormente.

La discusión en torno de la planeación.

Este marco inicial nos pone en condiciones de poner al centro el tema de la planeación del desarrollo social. Durante los ochenta, buena parte de la discusión sobre la gestión pública estaba dada por la oposición entre los keynesianos y los monetaristas, los primeros identificados con las posiciones progresistas y los segundos con las conservadoras. Los primeros, al reivindicar la centralidad del gasto público y del gobierno como agente racionalizador, ponía el acento en la planificación², mientras que los segundos con el énfasis en el mercado y la competencia fueron proclives a su negación. Pero no se trataba en los hechos que el gobierno interviniera menos o más en la economía, con unos y otros el gobierno mantuvo su participación, sólo que con la planificación debía hacerlo de manera transparente, sujeta al plan y en la segunda se siguió una política de “manos libres” (Delors)

Sabemos que esa discusión fue ganada en América Latina, no tanto en el plano de la argumentación sino de la imposición, por los monetaristas. Así la planeación del desarrollo social fue sustituida por la aparición de múltiples programas de transferencias monetarias focalizadas. El reto de la izquierda en el DF era justamente el de dar respuesta a esta orientación de la política social predominante en el país.

La ley de Desarrollo Social para el DF trató justamente de dar respuesta al desafío que ahora consistía en no tener una sólida estructura de gobierno promotora del desarrollo en el país y tener un gobierno subnacional, ciertamente el más importante de México, pero carente de los instrumentos para actuar plenamente como tal, dadas las resistencias que aún le imponía ser un territorio con gobierno propio, pero tutelado por la Federación.

² Durante los sesenta y setenta hubo una convención en denominar planificación a la que hacían los países de economía centralmente planificada (socialistas) y planeación a la que hacían los países con economías de mercado (capitalistas), con la desaparición del bloque soviético y la conversión al mercado de la mayoría de las economías socialistas, esta distinción perdió su razón de existencia, por lo que en este texto utilizaremos indistintamente las expresiones planeación y planificación.

La planeación se enfrentaba ya a los embates propios de la época a nivel internacional, lo que propició que surgiera la esencia de la misma, "...hacer explícitas las opciones dentro de un marco de debate ampliado sobre el uso de los recursos en la sociedad..."(Attali: 61). El fondo de la planificación no es su capacidad técnica de previsión, sino su capacidad política de concertación entre los diversos actores sociales.

El diseño de la política de desarrollo social en el DF

Haciéndose eco de las discusiones sobre la época y retomando las experiencias latinoamericanas de participación de la sociedad civil en la vida pública (de la cual el presupuesto participativo de Brasil es la expresión más conocida, si bien no la única, cfr Canto 2010)), la Ley de Desarrollo Social para el DF estableció instancias para la concertación entre las diversas instancias de gobierno, en la plano horizontal, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, misma que a la vez debía de asegurar la integralidad de la política social, no reducida ésta a la acción de una sola secretaría, sino de la cual debieran de participar también las secretarías de trabajo, educación, vivienda, etc, es decir, de todos los aspectos que integran el desarrollo social, además de ello se diseñó un instrumento para la intervención directa de los diversos sectores de la sociedad en la planificación por medio del Consejo de Desarrollo Social, otra instancia para la articulación con las delegaciones, por medio del Consejo Delegacional de Desarrollo Social, posteriormente en 2009 se integró una instancia ciudadanizada para la evaluación independiente, el Consejo de Desarrollo Social del DF, con esto se cubría todo el ciclo de la planificación, en una perspectiva de mediano plazo, por medio del Programa de Desarrollo Social, a la cual, ante el déficit de horizonte de planificación propio de la época, se estableció la obligación de anualmente elaborar los Criterios de Ejecución de la Política Social, mecanismos para hacer la adecuación anual del programa sexenal de desarrollo social.

Diez años después de iniciado este proceso de cualificación de la política social del DF el panorama no fue muy alentador. En las recomendaciones que el Consejo de Evaluación dirigió al Jefe de Gobierno, derivadas de las evaluaciones hasta entonces realizadas, se ofrecía el siguiente panorama respecto del cumplimiento de la Ley de Desarrollo Social:

Pese a diversos esfuerzos de divulgación y capacitación, particularmente impulsados desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo de Evaluación, se expresa en la mayoría de dependencia, entidades y delegaciones, una insuficiente claridad conceptual sobre los principios que deben regir la política social que se traduce en una escasa apropiación de los conceptos básicos de la misma (universalidad, exigibilidad, equidad social y de género, territorialidad, justicia distributiva, participación) y de sus ejes. Asimismo siguen siendo débil la comprensión entre los diseñadores y ejecutores de políticas y programas sociales de la naturaleza e implicaciones de una política social con enfoque de derechos.

A lo anterior añadió el EvalúaDF:

Debilidades importantes en la integralidad de la política social que aparece como una suma agregada de programas y no como un conjunto coherente con principios, objetivos, metas, estrategias y recursos. Asimismo se observa una insuficiente coordinación de la política social que se expresa en el mínimo funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, órgano establecido por la Ley de Desarrollo Social para coordinar en una perspectiva de integralidad la política y los programas sociales del gobierno central y las delegaciones.

Se percibió también la:

Tendencia a sustituir en el conjunto de la Administración Pública del Distrito Federal, políticas con programas puntuales y a confundir programas con acciones específicas sin articulación que se traducen en reglas de operación deficientes, por lo que se produce la preeminencia de una lógica de programas sobre una lógica de políticas y de desarrollo de las instituciones de la política social. Una de las expresiones de esta carencia de formulación de políticas es la inexistencia de la mayoría de los programas sectoriales, institucionales y delegacionales (de desarrollo social), en los cuales dichas políticas debieran plasmarse. Todo lo anterior en un contexto de falta de consistencia en la planeación –diagnóstico, criterios de orientación, objetivos, metas evaluación- que genera resultados insuficientes de los programas de desarrollo social.+

La participación ciudadana también fue observada

Carencia de una participación ciudadana activa, creativa, variada y protagónica en la política social. Tendencia a reconocer, en la mayoría de las entidades, dependencias y delegaciones, a la ciudadanía no como sujetos de derecho sino como personas beneficiarias de la política social. Bajo nivel de funcionamiento, deliberación e incidencia efectiva en la política social de los distintos instrumentos y espacios de consulta, los que tienden a ser instalados de manera sólo formal, predominando la presencia de funcionarios sobre los miembros de organizaciones civiles, sociales e instituciones académicas. (Recomendaciones al Jefe de Gobierno 2010, EvalúaDF).

¿Por qué estos resultados?

Tendríamos que preguntarnos entonces, ¿por qué la estrategia de desarrollo social, considerada como el eje central de la acción pública, al menos de manera explícita en los primeros periodos de gobierno llegó a un punto tal lejano de sus propósitos? Son diversas las hipótesis que al respecto se pueden proponer, la información recabada en esta investigación sólo nos permite explorar dos: i) las inercias dentro de la administración pública; ii) el debilitamiento del vínculo social. Explorémoslas someramente.

Se podría decir que las dos hipótesis señaladas son dos caras de la misma moneda, la inercia en la administración pública y el debilitamiento del vínculo social ocurren, de acuerdo a Weber, cuando se da la rutinización de las prácticas políticas y, por tanto, con el eclipsamiento del pacto fundante. A estos dos elementos habrá que añadir la

transformación de la sociedad, no sólo del gobierno de la Ciudad de México. De ello nos ocuparemos en las siguientes secciones

La transformación del gobierno

No habrá sido sencillo el paso del gobierno de la Ciudad de dependencia de la federación a gobierno cuasi autónomo, el gobierno entrante se encontró con un vacío de procedimientos normados, aunque sí con prácticas viciadas bastante arraigadas, de leyes e incluso, según testimonios, hasta con vacíos de información básica, ésta hubiera sido ocasión propicia para un fuerte debate sobre las estrategias y los instrumentos de la gestión pública, pero éste –si se dio- fue sólo en el ámbito de la administración pública, de lo cual surgió una ley sobre planificación bastante convencional, sin hacerse eco de las discusiones que se daban en otros temas como en el caso del desarrollo social entre la Asamblea Legislativa y organizaciones de la sociedad civil, prueba de ello es que finalmente quedaron plasmados en la legislación distintos y hasta contrapuestos modelos de planificación.

El esquema para la planeación del desarrollo previsto por la Ley [de Planeación] es de naturaleza sectorial ya que los titulares de las dependencias participan en la elaboración, control y evaluación del Programa General en las materias de su competencia y coordinan las actividades que en materia de planeación les corresponda en su ramo.

La Ley de Desarrollo Social establece un esquema por el cual la planeación del desarrollo social ya no se instrumenta de manera sectorial, sino que es concebida como una actividad de naturaleza transversal en la que convergen en el marco de sus atribuciones las diferentes dependencias y entidades de la administración pública

el Reglamento Interior de la Administración Pública regula la constitución de siete gabinetes, cuyo objeto es en sus funciones generales similar al Comité de Planeación y a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social aún cuando cada una de estas dos últimas instancias están dotadas de atribuciones y funciones específicas (Luengas: en Luengas, et al)

Así tenemos entonces tres diferentes sistemas normativos para el desarrollo social que se fueron gestando de manera acumulativa, pero desvinculada, a través de los distintos gobiernos y que hoy han dado un panorama confuso a la planeación del desarrollo social, pongamos sólo dos ejemplos, por un lado la existencia de un entramado jurídico bastante sobrecargado de leyes, sesenta y dos que tienen que ver con la materia de desarrollo social, y diferentes opiniones en cuanto a lo que tiene que ser el Programa de Desarrollo Social, así mientras que se puede interpretar de acuerdo a:

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal rebasa el esquema sectorial establecido en la Ley de Planeación al establecer la planeación del desarrollo social como una actividad que debe ser asumida por la administración pública de forma transversal. De esta manera establece una

*primera diferencia al conceder al Programa de Desarrollo Social de naturaleza no sectorial sino especial*³ (Luengas)

Los ejemplos presentados sustentan la afirmación anterior en cuanto a que la falta de una discusión pública generó que los propósitos de la política social establecidos en la ley del 2000 se fueran eclipsando y con ello, también, la relación con la Ciudadanía

No se trata de alentar la participación ciudadana en la forma en que se ha hecho hasta ahora (...), sino de que el DF se gobierne con todos, para todos y entre todos sus habitantes. (Una Ciudad para Todos)

...impulsaremos la participación ciudadana en las deliberaciones y las decisiones para hacer realidad el principio de mandar obedeciendo. (PGDDF 2001 – 2006)

Crear espacios de interlocución entre gobernantes y gobernados (...), así como espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública. (PGDDF 2007 – 2012)

Todo lo anterior conforma la Democracia Participativa, que se caracteriza por el derecho igual para todas y todos al autodesarrollo que sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que (...) contribuya a la formación de una ciudadanía sabia... (PGDDF: 2013-2018).

Las cifras anteriores parecen hablar de una elevada continuidad en la política de participación ciudadana, sin embargo ésta es difícil encontrarla en los hechos, pongamos un solo ejemplo: los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social sólo ocasionalmente se constituyen y mucho más raro es que funcionen realmente, por su parte, a nivel del gobierno central del DF, desde febrero de 2011 no se ha vuelto a convocar al Consejo de Desarrollo Social ,hasta el momento de escribir este texto (marzo de 2014) permanece sin reunirse ni renovarse. Esta distancia entre discurso y práctica es percibida por la ciudadanía, entrevistados diversos líderes de opinión sobre el proceso de elaboración del PGDDF 2013 – 2018, aparecieron las siguientes opiniones, seleccionamos cuatro de ellas porque son de académicos vinculados a organizaciones de la sociedad civil.

“...en una reunión (...) con los dirigentes urbanos de la ciudad (nos dijeron), señores, mi gobierno hará todo lo que ustedes ha demandado por años, en todos los ámbitos, salud, educación, etc., entonces, la razón de ser de ustedes ya no tiene ningún sentido, se pueden ir a su casa”.

“La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad tiene sentido sólo en el momento que existe una democracia participativa y un gobierno que acepte y fomente la participación de

³ De acuerdo a la legislación del DF, programa *sectorial* es que realiza una secretaría de gobierno, mientras que *especial* son los programas en los que intervienen más de una secretaría.

la gente y se subordine a ella (...), el nuevo gobierno (MAM), no está escuchando a los pobres a quienes no les queda otra más que la protesta social y además ésta es criminalizada...”

“...la participación ciudadana no está suficientemente desarrollada, sigue siendo muy localizada, sesgada y clientelar, para la obtención de satisfactores...”

“...nos movemos en el ámbito de una democracia de partidos, de elecciones, pero no hemos innovado mucho en mecanismos de participación ciudadana real, hay un déficit muy grande en los mecanismos de participación social en el gobierno del distrito federal, los existentes son muy endebles; el presupuesto participativo es un intento, un esbozo, pero todavía es muy incipiente...”

Con lo anterior queda claro también que el pacto generado al inicio de los gobiernos electos de la Ciudad con sectores sociales que aportaron a la innovación se ha desdibujado, parece poco probable que sin su renovación sea factible una política de desarrollo diferenciada de la que se realiza en la federación. Esto a su vez se tradujo en la diversidad conceptual con la que la administración pública ha interpretado el desarrollo social, lo que repercute en la falta de precisión en los objetivos de los programas y, más importante aún, la imprecisión de las estrategias (políticas) a las que estos responden. Si la ley del 2000 definió al desarrollo social como: *“El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida; (Ley de Desarrollo Social del DF, art. 3, frac VI)*

Los gobiernos posteriores los entendieron de diversas maneras, así en el período de 2000 – 2006 se introduce la categoría de desarrollo humano, como equivalente de desarrollo social, error que se repite en el PGDDF 2013 – 2018, en el que se mezclan sin mayor diferenciación los dos anteriores con la categoría de capital social, parece claro que esta falta de precisión conceptual es sólo una de las razones de que la planeación reproduzca y amplifique las imprecisiones, denota también la débil atención de la administración pública a los documentos fundamentales que establecen los criterios de orientación de la política de desarrollo social y, con ello, añaden una causa más a la explicación del alejamiento del pacto fundante.

Pero no son solamente los cambios en la acción gubernamental los que nos pueden explicar las transformaciones en la vida pública de la Ciudad – que son las que están a la base de los desafíos futuros - más importante son las transformaciones en la composición social. En el DF ha cambiado no sólo su gobierno, sino también su sociedad, este cambio sin duda que presenta nuevos desafíos a la política social, pero en medio de pactos sociales menguados por supuesto que se incrementan las dudas sobre la factibilidad de una respuesta acorde con las tendencias de los gobiernos de la ciudad desde 1997. Esto es lo que analizaremos en los apartados siguientes.

La transformación de la sociedad.

El país cambio mucho desde mediados de la década de los ochenta, momento en que se definió con mayor nitidez la tendencia de las reformas orientadas al predominio del mercado. Si bien la política de desarrollo de la Ciudad ha tratado diferenciarse, ésta no ha sido, ni puede ser suficiente, para evitar sus impactos sobre la Ciudad, el cambio de modelo económico iniciado desde los ochenta en el país tuvo particulares impactos para el DF, entre los principales se encuentran:

- I) El desplazamiento del eje de la producción nacional hacia el norte del país con la consecuente caída de la participación del D.F. en el producto nacional, sólo entre 2003 y 2007 la contribución del D.F. al PIB cayó en un punto porcentual, de 18.5 a 17.5, según datos del Inegi. Con un ritmo de crecimiento menor a la media nacional.
- II) Como consecuencia de lo anterior: transformación acelerada de la estructura productiva de la ciudad. Aunque la deslocalización de la industria venía de tiempo atrás, es en medio de ese proceso que sufrió una caída de la que ya no se recuperará. Así, entre 1980 y 1998, la participación de la industria en el PIB de ciudad de México cayó de 47, en 1980, a 29% en 1998.⁴
- III) El nuevo papel en la economía de la ciudad de México ya no se basa en la concentración de la producción manufacturera, sino en la centralización de las funciones de gestión, administración y control corporativo de las empresas, que la relacionan con la inserción, cada vez más profunda de México, en el mercado mundial.
- IV) La estructura de la ocupación dio un giro fundamental: la industria, que empleaba más de la mitad de la población ocupada en el sector formal en 1980, empleó menos de un tercio en 1999, en la ZMCM,⁵ y en la ciudad de México representó apenas 19% en 2009. La *tercerización* de la fuerza de trabajo, en esta última, ganó terreno, en 2009 representaba 82.25% de la ocupación total y 80.5 del empleo formal.
- V) Alta calificación en la población desempleada, particularmente en jóvenes, se ha generado una demanda de empleos para una población con alto nivel de escolaridad para la cual no hay una oferta adecuada. Esta combinación de escolaridad y juventud genera desperdicio de un alto potencial productivo y frustración en sectores sociales altamente sensibles. En el segundo trimestre de 2009, 43.6% de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior, de los cuales 42% tenían entre 20 y 29 años de edad.
- VI) Precarización del empleo. A fines de los años noventa sólo 36% de la población activa de la ZMCM disponía de prestaciones y contratos por tiempo indefinido (García; de

⁴Parnreiter, Christof. "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global"; Revista *Eure*, vol. 28 no.85, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Diciembre, 2002; p. 95.

⁵ Cf. García, Brígida y Orlandina de Oliveira. "El mercado de trabajo, 1930-1998", Garza G. (Ed.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México. El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, 2000.

Oliveira, 2000; p. 677). En el segundo trimestre de 2009, únicamente 38% de la PEA ocupada, tenía esas condiciones, 44% tenía acceso a las instituciones de salud y 48% contaba con prestaciones (sin incluir los servicios de salud), la población subocupada⁶ era 13.8% y la tasa de ocupación en el sector informal ascendía a 28% de la población ocupada, de la cual, más de 56% se ocupaba en el sector terciario de la economía.

VII) Agudización de la ya precaria situación del empleo en las mujeres. Para el segundo semestre de 2009, las mujeres trabajaban en promedio 38 horas a la semana frente a las 45 horas a la semana de los hombres; lo anterior se refleja en el nivel de ingresos: por hora trabajada las mujeres recibían en promedio 36.4 pesos mientras que los hombres percibían 42.1 pesos. Así mismo, 23.5% de las mujeres ocupadas participan en el sector informal.

A partir de este panorama se ha seguido un doble desafío, por un lado, contender con las restricciones que le ha impuesto el cambio de modelo para la creación de oportunidades laborales para su población y, por otro, contender contra la creciente informalidad que produce marginación de la seguridad social y desestructuración del tejido social. (Berrios y Canto: 59)

Tomemos algunos ejemplos, iniciemos con el asunto del envejecimiento de la población del DF por arriba del nivel nacional, la detección de esta tendencia probablemente condujo a la formulación del programa de becas para la salud y la alimentación de los adultos mayores, mismo que ha sido puesto como ejemplo por la CEPAL para América Latina (CEPAL, 2010), si bien esto atiende a uno de los principales problemas de la Ciudad, es imprescindible preguntarse por su sostenibilidad, así mientras que en 2012 el gasto total del Instituto para los Adultos Mayores, a cargo del programa fue de 5,477.2 millones de pesos, el incremento en la población adulta mayor seis años después, en 2018, hará que sólo para cubrir las becas de los adultos mayores se requiera un incremento de al menos el 45% con respecto a 2012. ¿Será posible sostener este programa manteniendo intocada la estructura fiscal como hasta ahora se ha hecho?

Viendo también hacia adelante se genera un efecto inverso con el gasto social para jóvenes. No podemos negar el efecto que se generó al darle al gasto social de la Ciudad un sesgo anti – joven, toda vez que éste venía a ser el grupo etéreo que menores recursos recibía. Tal vez en compensación se creó el programa *Prepa Sí*, por medio del cual se otorgan becas a los jóvenes estudiantes de Preparatorias Públicas. La tendencia del DF es a la disminución relativa de la población joven por lo que, de mantenerse la cobertura actual y el monto relativo de la beca para 2018 los recursos que se requerirían serían de ocho por ciento menores.

⁶ Se define como subocupada a la población que tiene necesidad y disponibilidad de trabajar un mayor número de horas.

Con los dos elementos anteriores ¿se podría concluir que el desafío de la política social en la Ciudad son los adultos mayores y no los jóvenes? De ninguna manera, si tenemos en cuenta el dato anterior sobre la demanda de empleo de jóvenes con alto nivel de escolaridad que caracteriza al DF, tendríamos que proyectando al grupo de edad que se incorpora al mercado laboral entre los 22 y los 26 años, que harían presumir que tienen tal nivel de escolaridad, su demanda laboral para 2018 equivaldría al 61.1% de los empleos que en ese año habría que crear, ahí es donde está el principal desafío de las políticas públicas de la Ciudad, más que en el 2.2% que se encuentran en situación de pobreza extrema que el PGDDF 2013 – 2018 identifica como uno de los retos principales. Con esto no se quiere decir que no haya que atender al 2.2 en pobreza extrema, sino que además de ello urge atender la demanda laboral de la población joven, misma que entre otras dimensiones, denota el fracaso de las políticas de “alivio a la pobreza” implícitas en los programas de transferencias monetarias y el exceso de confianza que pusieron en la educación como variable mágica de salida de la pobreza, queda claro que aquella por sí misma no es eficaz, más del 29% de los vulnerables de ingresos en América Latina tienen educación superior, más de 10 puntos en 2011 que 12 años atrás.

“...no sólo que el acceso a la educación superior no es condición suficiente para eludir el riesgo de caer en la pobreza. Sugiere también que para una parte de la juventud los mayores conocimientos adquiridos... genera(n) frustración de expectativas y, probablemente, mayor descontento ciudadano. (Panorama Social de AL, CEPAL, 2012).

Esto es sólo uno de los asuntos urgentes que hay que introducir en la planeación del desarrollo social, mismo que habrá que ver no como un ejercicio que hay que realizar en la soledad de los escritorios por los expertos económicos y jurídicos, sino como recordamos al principio, la planeación es ante todo “...hacer explícitas las opciones dentro de un marco de debate ampliado sobre el uso de los recursos en la sociedad...”(Attali: 61).

Debatir las orientaciones del desarrollo social es hoy uno de los desafíos políticos más importante de un gobierno que quiera mantener su identidad concreta como gobierno de izquierda, lo cual demanda necesariamente reconstruir el pacto democrático con la sociedad de la Ciudad de México.

México, DF, Primavera de 2014

1.- LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL, 1997-2000 / 2001-2006 / 2007-20012 /2013-2018. APROXIMACIONES A UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Para la realización del presente apartado se han tomado en cuenta tres programas generales de desarrollo del Distrito Federal, correspondientes a los periodos de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), Marcelo Ebrard Casaubón (2006-20012) y Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012 -2018); así como la plataforma político electoral de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para la contienda electoral de 1997; quien a la postre fue el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo.

Lo anterior es así, ya que para el periodo de gobierno 1997-2000 no se elaboró programa de desarrollo, debido a que la normatividad existente no establecía la obligatoriedad del titular del ejecutivo del Distrito Federal para su formulación. En consecuencia, tal plataforma político electoral se tomó como referente de dicho periodo de gobierno para hacer el presente ejercicio de aproximación al análisis comparativo de los cuatro documentos que rigieron y regirán a igual número de gobiernos electos en el Distrito Federal para el periodo comprendido entre los años 1997 y 2018.

Se integra por cinco secciones: A. Ponderación de la política social; B. Papel del estado; C. Crítica al modelo neoliberal; D. Participación ciudadana; y, E. Temas específicos (vivienda, salud, empleo y educación), en los que se realiza una aproximación al análisis comparativo, destacando los aspectos que guardan cierta homogeneidad en su abordaje y sus respectivos énfasis que eventualmente les pueden diferenciar. Los apartados B, C y D, se miran en la perspectiva de la relación con la política social. Un último apartado es en el que se hace un ejercicio de conclusiones. Asimismo, se incorporan citas de diversos autores que expresan puntos de vista sobre los ejercicios de los gobiernos del Distrito Federal, en los temas ya descritos.

1.1 PONDERACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL:

En los cuatro documentos es suficientemente clara la posición del ejercicio del gobierno en cuanto al papel de éste en la implementación de acciones y programas para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida; en la atención a las demandas de la población; en la construcción de una sociedad equitativa, con inclusión social y equidad para el desarrollo humano, entre otros aspectos.

Sin embargo, sólo en los casos de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (CCS) y Andrés Manuel López Obrador (AMLO); se hace referencia a la política social de manera amplia y precisa; ya que en el caso de Marcelo Ebrard Casaubón (MEC), alude al término política social sólo en un párrafo del apartado introductorio en el que hace mención a los ejercicios de gobierno en el Distrito Federal anteriores: *“El despliegue de una política social enérgica abrió puertas de esperanza a los sectores populares”*. Situación semejante es el caso de Miguel Ángel Mancera Espinosa (MAM): *“En los últimos 16 años (...) hemos luchado para consolidar nuestros derechos políticos, económicos, sociales y culturales (...), el DF ha tenido a la política social como uno de sus ejes de transformación, logrando construir y poner en marcha políticas públicas de avanzada”*.

Otro aspecto a destacar en términos comparativos, es en cuanto al énfasis que se define para la política social, ya que mientras en los documentos de CCS y AMLO es determinada como objetivo principal o como eje articulador de los objetivos y programas del quehacer gubernamental: *“El objetivo principal de la gestión del gobierno democrático que proponemos es el bienestar...”* y *“La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno...”*; respectivamente, lo cual contrasta con los programas de MEC y MAM que no le otorgan esa ese nivel de relevancia.

Lo anterior, es constatable desde los apartados iniciales de los cuatro documentos, ya que a diferencia de los correspondientes a los ejercicios 1997-2000 y 2000-2006, en los programas 2007-2012 y 2013-2018 no hay alusión al término de la política social, ya sea como diagnóstico o como aproximaciones a las acciones de gobierno. Ciertamente, sí definen las características y los elementos que integrarían el quehacer gubernamental en esa materia, es decir, población objeto y programas y acciones respectivas.

Por otra parte, es pertinente destacar el hecho de que en el programa del periodo 20013-2018, existe un manejo de conceptos poco riguroso, ya que se establecen paralelismos y casi como sinónimos, en el uso de los términos pobreza, desigualdad, exclusión, discriminación y vulnerabilidad. A propósito de conceptos, es oportuno señalar que tanto

en los programas 2001-2006 y 2013-2018, a diferencia de los dos restantes; se incorporan los términos “desarrollo humano” y “capital social”.

En cuanto al primero, en el programa 2001-2006 se indica, “...el mejoramiento del abasto y la distribución de bienes básicos y de amplio consumo se insertan como partes de una política económica local con sensibilidad social. Ésta incide en las causas estructurales de la pobreza, armonizando las necesidades de desarrollo humano, productivo y comunitario, con énfasis en las zonas de exclusión (...). Dentro de estas acciones destaca el impulso de una política de desarrollo humano (...). La pobreza y la marginación no se resolverán solamente con algunos subsidios específicos, sino con la recalificación laboral, técnica y profesional de la población...”. (PGDDF: 2001-2006).

A diferencia de esta especificidad en el uso y desarrollo de la conceptualización durante la Administración de AMLO, en el programa 2013-2018 se señala, “Esta concepción de capital social es la que articula nuestra política en el eje uno, de inclusión social y equidad para el desarrollo humano...” (...); “...el Índice de Desarrollo Humano en México de 2013 (...), muestra un incremento de 0.770 en 2011 a 0.775 en 2012; sin embargo, a nivel mundial bajó cuatro lugares en la medición anual del IDH, colocándose ahora en el lugar número 61 (...). El Índice de Desigualdad de Género (...) muestra la pérdida de desarrollo humano causada por la desigualdad existente entre los logros de las mujeres y los hombres (...), México tiene apenas 0.382 puntos, ocupando el lugar 72...”. (PGDDF: 20013-2018).

De lo anterior se infiere que en ambos casos, “desarrollo humano” se establece como sinónimo de desarrollo social (o mejoramiento de condiciones de vida); aunque también en el segundo (2013-2018), se asocia explícitamente con los parámetros establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, definido como: “el proceso por el que una [sociedad](#) mejora las condiciones de vida de sus [ciudadanos](#) a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los [derechos humanos](#) de todos ellos (...) el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades (...). El desarrollo humano integra aspectos del [desarrollo](#) relativos al [desarrollo social](#), el [desarrollo económico](#) (incluyendo el [desarrollo local](#) y [rural](#)) así como el [desarrollo sostenible](#)”. (www.scribd.com/doc/80864891).

En cuanto al concepto de “capital social”, en el programa 2013-2018, éste es utilizado con diversas acepciones:

- *“...porque el capital social de una ciudad es su capacidad de acción colectiva, de cooperación, corresponsabilidad y unión, que constituyen el recurso principal con el que se consigue el desarrollo (...) queremos decir que fortaleceremos el tejido y cohesión social, que potenciaremos al trabajo en los barrios, en las colonias, en las comunidades...”*.
- *“Esta concepción de capital social es la que articula nuestra política en el eje uno, de inclusión social y equidad para el desarrollo humano, que se abordará atendiendo las principales problemáticas, que son: 1) la exclusión, maltrato y discriminación (...), que nos permitirán reducir aún más la pobreza, la desigualdad y la marginación y aumentar significativamente el bienestar y la calidad de vida...”*.
- *“...porque las y los habitantes del DF tienen derecho a la ciudad y a vivir en forma segura y armoniosa, sin discriminación ni violencia, y porque tienen derecho a la salud, a la educación, a la cultura, a la alimentación y a un trabajo digno, uno de los objetivos del PGDDF es convertir a la capital política de la nación en su capital social”*. (PGDDF: 20013-2018).

De lo anterior, se deduce que, mientras que en el primer párrafo, el concepto se asocia con “lo ciudadano”, con la participación ciudadana y comunitaria, con su involucramiento en las políticas públicas, en la perspectiva de fortalecer aquella; en el segundo es relacionado con las políticas orientadas a evitar el detrimento de las condiciones de vida de la población y consecuentemente a su mejoramiento; y en el último se expone como referente a construir en términos de ejercicio de gobierno y de bienestar de la población.

En el siguiente cuadro se exponen extractos sobre el tema de política social de los programas generales de desarrollo:

Cuahtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa. Período de Gobierno 20012-2018
<ul style="list-style-type: none"> - El objetivo principal de la gestión del gobierno democrático que proponemos es el bienestar creciente, el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes, en particular los menos favorecidos, los hoy excluidos de la ciudad. - La responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, basada en la confianza mutua y el respeto a las autonomías, la participación ciudadana y la concertación de acciones, los 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo prioritario es atender las demandas inmediatas de la población más necesitada en materia de vivienda, agua, drenaje, transportes y vialidad (...). En materia de defensa del medio ambiente, nos aseguraremos que los criterios de salud pública y preservación del medio estén presentes en todas las políticas sectoriales... - La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno de la 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuestras responsabilidades se inspiran en un proyecto político que quiere construir una sociedad más igualitaria y equitativa (...), donde cada uno de los miembros de la comunidad tenga efectivas oportunidades para tener una vida digna. Por ello nos hemos propuesto ampliar los derechos sociales... - ...promueve una ciudad democrática, que reconoce y garantiza el goce de los 	<ul style="list-style-type: none"> - En los últimos 16 años (...) hemos luchado para consolidar nuestros derechos políticos, económicos, sociales y culturales (...), según (el) Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social para 2010, en ella se registra sólo 2.2% en pobreza extrema, con lo que ocupa el tercer lugar nacional entre las entidades con menor pobreza. - ...el DF ha tenido a la política social como uno de sus ejes de

<p>espacios abiertos al diálogo y el cumplimiento de los acuerdos, el estímulo y apoyo a las acciones que busquen los objetivos comunes y la garantía de los derechos constitucionales, sociales y políticos de todos los ciudadanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se trata de tener una ciudad socialmente incluyente, mediante una política social integral, construida, aplicada y controlada democráticamente. - ...una política social que reduzca el empobrecimiento y mejore la calidad de vida (...), garantizar a todos el acceso (...), son tareas fundamentales de un gobierno democrático con responsabilidad social. (Una Ciudad para Todos, 1997-2000). 	<p>Ciudad de México. Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica (...), se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes</p> <ul style="list-style-type: none"> - La política social se convertirá en el eje articulador de los programas que aplique el Gobierno de la Ciudad de México. Su objetivo principal será evitar que continúe el deterioro en los ingresos de los más de dos millones de personas que en la capital sufren condiciones de pobreza o pobreza extrema. - El principal objetivo (...) es hacer realidad el derecho constitucional a la protección de la salud (...), mejorar las condiciones de salud (...) y disminuir la inadmisibles desigualdad... - Un objetivo prioritario del nuevo GDF, es el de evitar la desintegración familiar en los grupos más pobres de la población y (...) revertir el proceso... - El gobierno aplicará políticas sociales que tiendan a la <i>universalidad</i>, y no a la <i>focalización</i> de los servicios (...), se empeñará en fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar la cobertura, establecer la gratuidad y la atención a todas las personas que requieran de sus servicios. - Dejémoslo claro; nuestra propuesta de cambio está 	<p>derechos para todos y todas (...), donde prevalezca una cultura de equidad (...) para alcanzar el bienestar individual, familiar y social (...) erradicado la discriminación, la explotación infantil y la violencia hacia las mujeres (...), se ha de distinguir por ser justa y equitativa...(PGDDF: 2007-2012).</p>	<p>transformación, logrando construir y poner en marcha políticas públicas de avanzada. Se ha conformado un efectivo sistema de protección social, de combate a la pobreza, a la desigualdad y marginación (...), para hacer realidad los derechos sociales (...). La política social será incluyente y el desarrollo social un proceso planificado, responsable, riguroso y por supuesto participativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esta concepción de capital social es la que articula nuestra política en el eje uno, de inclusión social y equidad para el desarrollo humano, que se abordará atendiendo las principales problemáticas, que son: 1) la exclusión, maltrato y discriminación (...), que nos permitirán reducir aún más la pobreza, la desigualdad y la marginación y aumentar significativamente el bienestar y la calidad de vida... (PGDDF: 2013-2018).
---	---	---	---

	orientada por los principios de justicia social y democracia participativa, así como eficiencia y transparencia administrativa. (PGDDF: 2001-2006)		
--	--	--	--

Como se expuso anteriormente, los siguientes puntos de vista fueron tomados de diversos estudios que nos ayudan a dar un balance general sobre la política social de los GDF. Los diversos puntos de vista que se describen abajo, muestran avances y limitaciones que se deben que tomar en cuenta para avanzar hacia una práctica efectiva y eficiente de la política social del Distrito Federal.

“La ciudad de México se encuentra inmersa en un largo proceso de transición demográfico, económico, social y política-institucional, cuya dinámica trasciende su ámbito territorial e involucra, para su atención, esfuerzos de coordinación con los gobiernos federal, de los estados de México e Hidalgo y de los municipios conurbados”. (Murayama y Rabell, 2011: 13)

“...el papel de los gobiernos locales no puede reducirse al ser gestores de las políticas sociales definidas en el ámbito de los gobiernos nacionales, sino que debe impulsar una política socioeconómica que atienda a la gestión de medios de vida limitados y a la promoción de un desarrollo humano sustentable en el ámbito local...” (Bodemer et al., 1999 en Ziccardi, 2009: 246).

“El GDF cuenta con un objetivo plenamente establecido en materia de desarrollo social: dar cumplimiento a los derechos sociales de los ciudadanos, aunque a la fecha el grado en el que lo ha logrado es todavía desigual e insuficiente...” (Cardozo et al. 2012: 6-7)

“El DF no tiene facultades plenas en materia de deuda pública lo cual limita la capacidad del gobierno para promover el bienestar de la población y para llevar a cabo una planeación de largo plazo. Dada la magnitud de la problemática social del DF y la limitada actuación de su gobierno desde el punto de vista presupuesta, regional e institucional, se ha adoptado una estrategia en la que uno de sus aspectos fundamentales es la focalización de la política”. (Murayama y Rabell, 2011: 26).

“Específicamente durante la administración de AMLO su política social aún está lejos de garantizar una consolidación de los mecanismos de inclusión social, fundados en un sistema universal de bienestar y seguridad social para todos”. (Provencio y Yanes: 2006).

“...la PS en los hechos está constituida en la amplia mayoría de los programas por actuaciones públicas focalizadas donde solo el 12% de los programas sociales son auténticamente universales”. (Murayama y Rabell, 2011: 23).

“En general, los programas sociales del gobierno del D. F. pueden ser clasificados en dos grupos, si se tienen en cuenta las prácticas habituales de fijación de metas y de elaboración de presupuesto, tipología que reproduce las lógicas de intervención más universalistas y los esquemas más selectivos de asignación de recursos”. (Cohen, 2012: 132).

La política social del DF ha tenido grandes avances y es de reconocerse el gran esfuerzo sin embargo aún persisten problemas en las políticas y programas: *ausencia de una identificación y descripción claras del problema, descripción inexistente o incompleta del producto a alcanzar, falta de estimaciones del tamaño de la población objetivo y de la cobertura de los programas, ausencia de una visión sistemática de la estructura de carencias, riesgos y vulnerabilidades que afectan a la población del DF, carencia de análisis detallado de los costos de presupuesto; limitaciones en la descripción del modelo de gestión de los programas; falta de indicadores y metas para medir el logro de los objetivos; inadecuación de los marcos normativos y operaciones, persistencia de prácticas clientelistas/asistenciales, falta de integralidad de los programas y déficits de información y retroalimentación*". (Cohen, 2012:15)

"...es necesario aplicar políticas públicas tendientes a restablecer una clara vinculación entre la política económica y social". (Sánchez Mejorada, 2006: 517).

"Al paso del tiempo se ha aprobado un complejo entramado de leyes, reglamentos y lineamientos vinculados a la política social que, aun cuanto tienen a la Ley de Desarrollo Social como marco, han creado un sistema jurídico desigual y heterogéneo en términos de las implicaciones para la definición de derechos y de sus garantías de cumplimiento, llegando incluso a afectar la coherencia con los programas de desarrollo y con los programas específicos de desarrollo social". (Murayama y Rabell, 2011: 23).

"En los últimos años, han aparecido nuevos patrones de desigualdad que el concepto tradicional de pobreza y sus esquemas de focalización no ha logrado identificar desde un punto de vista conceptual e interpretativo". (Provencio y Yanes, 2006: 213).

"Hay una falta de acuerdo y consenso teórico en el tema de la pobreza y la exclusión social". (Cristina Sánchez Mejorada: 2006).

"Al igual que otros conceptos de las ciencias sociales la política social del DF no cuenta con una definición única". ((Miriam Cardozo y coautores: 2012).

Por ejemplo en la Administración de MEC durante el 2007-2008 hay una clara ausencia de *"...definición de conceptos de desigualdad y riesgo están planteados de modo inespecífico, dado que no se identifican los ámbitos de desigualdad y de riesgos que se quieren atender (en la desigualdad pueden ser las oportunidades, los resultados, las capacidades, etc.)"*. (Cohen, 2012: 17).

"El gobierno del D. F. no utiliza metodologías de análisis ex-ante que permitan identificar las principales carencias de la población, precisar los individuos, hogares o grupos más afectados, y a partir de ellos construir tipologías para diseñar intervenciones segmentadas de acuerdo a la estructura de la demanda y determinar los eslabonamientos y relaciones causales existentes entre los principales problemas que afectan a la población". (Cohen, 2012:123).

"Los programas sociales requieren de actualizar los diagnósticos que permitan identificar los problemas que aquejan a grupos vulnerables específicos que requieren ser atendidos prioritariamente y actualizar estimaciones del índice de marginación que sirve como insumo básico para aplicar la metodología de focalización territorial". (Murayama y Rabell, 2011:41).

“El Distrito Federal especifica indicadores de gestión en las ROP de los programas sociales de desarrollo social y sólo en algunos casos se incluyen indicadores de resultados. La información que se especifica de los indicadores es su nombre, descripción de lo que busca medir y en algunos casos fórmula de cálculo y unidad de medida, pero no se especifica su frecuencia de medición, línea base y metas. No se detectó información sobre su medición. (CONEVAL, 2012: 44).

“CCS intento establecer una PS no sólo distinta en cuanto a la estrategia que implican las PTMFC del GF, sino que además, se optó por conferir una mayor atención a las necesidades sociales y a la prestación de servicios especializados”. (Cardozo et al., 2012: 60).

“AMLO llevó a cabo una PS caracterizada por un fuerte crecimiento de los programas de transferencias monetarias o en especie...”. (Cardozo et al., 2012: 74).

“Con MEC el GDF cuenta con un objetivo plenamente establecido en materia de desarrollo social: dar cumplimiento a los derechos sociales de los ciudadanos, aunque a la fecha el grado en el que lo ha logrado es todavía desigual e insuficiente”. (Cardozo et al., 2012: 6).

“...no está claro es qué se entiende por desarrollo social y tampoco hay consenso sobre las estrategias que deben utilizarse para promoverlo... Pero no es sólo la concepción del desarrollo social lo que se ha transformado, si ésta cambia es porque la propia estructura de la sociedad está en proceso de transformación”. (Berrios y Canto, 2012: 17).

“El conjunto de datos empíricos nos lleva a concluir la presencia de dos grandes procesos que inciden en las causas de la desigualdad en el Distrito Federal. La primera, los datos estadísticos ilustran una pauta negativa en la evolución de la desigualdad y un ensanchamiento y profundización de las desigualdades en la distribución del ingreso, y la persistencia de niveles elevados de pobreza en el Distrito Federal; producto de los desfases de una economía dual que se integró a la economía internacional de manera ineficiente, con la parte moderna del sector terciario; a costa de un proceso de desindustrialización que terminó por segmentar el mercado laboral y desplomar la productividad de la economía de la Ciudad de México. (...) ... detrás del comportamiento precario de la economía y de los indicadores sociales de la Ciudad de México, se encuentra un modelo nacional de política económica de estabilidad sin crecimiento, que no alcanza a generar un reparto equitativo de los frutos del progreso; y una política social compensatoria que no resulta suficiente para avanzar en la creación de condiciones materiales propicias para el bienestar social de la población”. (Canto y Martínez, 2013: 38-39).

De acuerdo al estudio que realizaron Canto y Martínez, 2013 proponen algunos principios, orientaciones y rumbos para avanzar en el debate de la salud: “1. La inminente necesidad de reconceptualizar y diseñar la política de salud en el DF desde los determinantes sociales en salud; 2. Revertir la tendencia de las políticas sanitarias diseñadas desde una concepción biologicista y medicalizada de la salud; 3. Fortalecer la atención de primer nivel y 4. Desmercantilizar los servicios públicos de salir para concretar la garantía pública del derecho a la protección de la salud en la ciudad. (Canto y Martínez, 2013).

“Los indígenas han enfrentado una extendida discriminación que abarca los mercados de trabajo, el acceso a bienes y servicios públicos y privados y la convivencia social en general. Estas personas experimentan grandes inequidades, y prácticamente en cualquier indicador de bienestar registran

una situación inferior a los promedios imperantes en el DF, que se agrava al incluir la variable de género". (Canto y Martínez, 2013: 106).

Hasta ahora, en la atención a los derechos de los pueblos indígenas se registra un déficit en la construcción de una política integral e interinstitucional que garantice que el trabajo para la mejora de las condiciones de vida de la población indígena y una perspectiva de respeto a la diversidad sean componentes transversales presentes en toda la administración pública. (Canto y Martínez, 2013: 110).

"Uno de los puntos de partida de la reformulación de esta política debe ser la elaboración de un diagnóstico más amplio y preciso, que deberá incluir tanto apartados cuantitativos sofisticados y completos con los más importantes indicadores de bienestar como aproximaciones cualitativas que revelen las dimensiones sutiles y vivenciales de la discriminación, como la inadecuación cultural de los servicios, el trato excluyente en situaciones de interacción cotidiana, o la infravaloración de la presencia indígena". (Canto y Martínez, 2013: 112).

De acuerdo a las valoraciones anteriores, se pueden encontrar algunas coincidencias en materia de política social que son importantes resaltar de los diversos GDF si se quiere lograr un mayor impacto; como los esfuerzos que hasta hoy se han hecho para avanzar en el Mejoramiento de las condiciones de vida de la población, principalmente de los grupos vulnerables tratando de hacer una política social más incluyente, sin embargo, sigue siendo una tarea pendiente. Por otro lado reconocen la implementación de políticas focalizadas y universales, donde esta mezcla ha surgido debido a la poca capacidad económica que tiene el Distrito Federal, lo que ha limitado tener una verdadera planeación. La implementación de estos dos tipos de políticas ha traído consigo prácticas clientelistas y/o asistencialistas, que han impedido lograr mayores impactos y avanzar hacia una política universal de acuerdo a los objetivos planteados en cada uno de los PGDDF.

Por otro lado ubican la necesidad que la política social cuente con una verdadera planeación estratégica, que dé cuenta de lo que verdaderamente se planea hacer en materia de política social, por ejemplo hasta hoy no hay información clara y precisa sobre los ejercicios de gobierno implementados, ni mucho menos, hay una actualización de los diagnósticos sobre los diversos temas a enfrentar, hay ausencia de monitoreo, evaluación y seguimiento de las políticas públicas; duplicidad de programas por falta de coordinación del GDF con las delegaciones; y sobre todo, por la falta claridad conceptual sobre los principios que deben regir la política social del DF.

1.2 PAPEL DEL ESTADO:

En tres de los cuatro documentos (CCS, AMLO y MEC) se hace referencia clara y explícita a la construcción de un estado responsable socialmente, un estado con responsabilidad social o bien el rescate de las responsabilidades sociales del estado: *“La construcción de un Estado con responsabilidad social, que asuma plenamente las funciones que le asigna la Constitución...; “...reivindicamos el Estado promotor socialmente responsable...”; “...construir un estado de bienestar que nos permita contar con una ciudad igualitaria, equitativa y con fuerte cohesión social”, respectivamente.*

No sucede lo mismo en el programa 20013-2018, ya que en éste la alusión a esta concepción sobre el papel del estado en materia de política social es implícita o sobreentendida, al señalar que: *“...se reforzarán las acciones para garantizar la equidad y responsabilidad social en la atención a (...), no sólo son una responsabilidad a cargo del gobierno por designio de la ley, sino también una determinación (...), con los objetivos centrales de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos”.*

En ese sentido, es posible aseverar que existen concepciones homogéneas sobre el tema específico del papel del estado en cuanto a la política social en los textos correspondientes a los periodos de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard, marcando una diferencia con respecto al de Miguel Ángel Mancera Espinosa, ya que éste último no hace referencia explícita a la responsabilidad social del estado.

Por último, es de particular relevancia no omitir que el concepto de Estado se “maneja” de manera inapropiada en los cuatro casos, ya que las políticas, planes y programas que estuvieron, están o estarán al alcance de los cuatro jefes de gobierno del Distrito Federal es únicamente para una de las instituciones que integran el gobierno de dicha entidad, es decir, el poder ejecutivo local.

Enseguida se transcriben algunos contenidos sobre el tema del papel del Estado en la Política Social de los programas generales de desarrollo:

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa. Período de Gobierno 20012- 2018
- La gente (...) reclama gobernabilidad (...), tiene como condiciones el restablecimiento de un régimen de derecho, en el que puedan ejercitarse y hacerse	- En este cambio de concepciones y prioridades al que estamos convocando, juega un papel fundamental la definición del Estado. Frente a	- El estado es responsable de promover la equidad. La marginación y desigualdad limitan severamente las	- Asimismo, se reforzarán las acciones para garantizar la equidad y responsabilidad social en la atención a las personas adultas mayores, a las y los

<p>valer los derechos de todos, y la recuperación de las responsabilidades sociales del Estado...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un gobierno socialmente responsable deberá establecer nuevas prioridades en el gasto público: infraestructura y servicios para las zonas que se encuentren con carencias y rezagos en su dotación (...); vivienda popular; educación y salud; fomento de la micro y pequeña empresa industrial... - ...los niños y los jóvenes (...) deben asistir (...) a la escuela (...), la educación primaria y la secundaria son obligatorias para todos y el primer interesado en que esta disposición (...) debe ser el nuevo gobierno democrático, socialmente responsable... - La construcción de un Estado con responsabilidad social, que asuma plenamente las funciones que le asigna la Constitución, que se proponga acabar con todo tipo de marginaciones y reconstruya un pacto con los diferentes actores sociales, las mayorías y las minorías, que tenga como objetivo de su gestión el mejoramiento sostenido y permanente de las condiciones de vida de la población. Un gobierno para toda la gente. - ...asumir la responsabilidad de garantizar a todos el derecho de acceder a los bienes y servicios públicos esenciales.... (Una ciudad para todos: 1998-2000). 	<p>las teorías que otorgan todas las primacías al mercado, reivindicamos el Estado promotor socialmente responsable...</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Estado promotor no se circunscribe a las labores de normatividad y regulación. Se hace presente en todas las áreas en las cuales juzga que es necesario para cumplir con sus responsabilidades y promover sus proyectos. Sabe que nunca será el único promotor y que debe colaborar con empresas, instituciones financieras, cooperativas y organizaciones de beneficio social... - Un Estado socialmente responsable asume a plenitud y sin ambigüedades su papel redistribuidor a favor de los sectores más débiles. Es su deber primordial velar por el bienestar de todos los ciudadanos y por la justicia social. No se trata de revivir el ogro burocrático, corrupto, ineficiente e impune que nos rigió (...). Por el contrario, proponemos un Estado moderno, equipado con todas las ventajas técnicas de nuestra época y, además, austero, honesto y eficiente. - Nuestro gobierno se apegará a esos dos principios: será un gobierno promotor y socialmente responsable... - Como gobierno socialmente responsable, centraremos la atención en la política de desarrollo social. Orientaremos los mayores esfuerzos a frenar el deterioro en las condiciones de vida que afectan a la mayoría de los habitantes del DF. - El gobierno aplicará con decisión el principio de <i>mandar obedeciendo</i>, y cumplirá, de acuerdo con los ciudadanos y a partir de la iniciativa y responsabilidad de todos, con los programas y servicios que se le demanden... - La responsabilidad del gobierno 	<p>posibilidades de desarrollo (...). La pobreza, la discriminación y la inequidad reducen las opciones de vida (...), son un lastre para la prosperidad (...) reducen las oportunidades de contribuir al crecimiento y bienestar social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La gente es la razón esencial y motivo fundamental de existencia de un gobierno socialmente responsable (...), respaldar a la población, invertir en la gente y expandir sus posibilidades de desarrollo, es una obligación. Es prioridad de este gobierno combatir las causas que originan la pobreza y la exclusión... - ...defiende los derechos, busca el progreso social y asume el compromiso inquebrantable con el combate de la desigualdad, la discriminación y la pobreza (...) construir un estado de bienestar que nos permita contar con una ciudad igualitaria, equitativa y con fuerte cohesión social. - ...la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado... (PGDDF: 2007-2012). 	<p>jóvenes y las mujeres en situación de riesgo, a fin de prevenir la discriminación y la violencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La política social será incluyente y el desarrollo social un proceso planificado, responsable, riguroso y por supuesto participativo. - La Gobernabilidad, la Seguridad y la Protección Ciudadana no sólo son una responsabilidad a cargo del gobierno por designio de la ley, sino también una determinación (...), la gobernabilidad, que precisamente es la forma de dirigir la ciudad... - ...el PGDDF 2013-2018 continúa y a la vez da nuevo impulso a esta orientación progresista (...), estamos comprometidos con un proyecto de ciudadanía y gobernabilidad democráticas que teje una alianza entre el Estado y la sociedad, para definir unidos el futuro de nuestra ciudad... - Las políticas públicas y el PGD construidos con enfoque de derechos humanos son el resultado de la participación activa y la convergencia de los diferentes órdenes y niveles de gobierno, de organizaciones de la sociedad civil (...), con los objetivos centrales de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. (PGDDF: 2013-2018).
--	--	--	--

	<p>será atender prioritariamente y sin distinción a todas las personas que, por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requieran. (PGDDF: 2001-2006).</p>		
--	---	--	--

A continuación se presentan planteamientos retomados de diversos autores que nos permiten identificar con mayor claridad el papel del estado en materia de política social en los ejercicios de gobierno del Distrito Federal.

“En cuanto a la dimensión operativa de las políticas sociales del gobierno de la ciudad, lo fundamental es que se ha asignado un considerable monto de recursos a programas sociales innovadores agrupados en el PIT, provenientes de recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y combate a la corrupción. Pero sus principales límites están en que se trata de una acción pública que se desarrolla desde una estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos con las demás y con las delegaciones. Sin duda, una de las tareas pendientes del actual gobierno del DF es realizar una reforma institucional que, entre otras cosas, promueva una modernización del aparato administrativo; una descentralización de recursos del gobierno central a las delegaciones, que son gobiernos locales y que desde el año 2000 cuentan con jefes electos por la ciudadanía; formas de coordinación con las autoridades de los municipios metropolitanos y del Estado de México, y una participación más intensa de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas”. (Ziccardi, 2009: 248).

“La relación entre el gobierno del DF y el gobierno Federal se da dado en un marco de confrontación política, hostigamiento y abandono de la inversión social federal en la Ciudad de México, en el contexto del incumplimiento de la promesa de descentralizar los servicios educativos y, en materia de programas sociales, en la disputa entre dos concepciones de política social, una de vocación universal, amplia y garantista, la del GDF, y otra de vocación focalizadora, minimalista y condicional, la del GF”. (Provencio y Yanes, 2006: 257).

“Todo esfuerzo orientado a detener el empobrecimiento será limitado si junto a él no se realiza una reorientación a profundidad de las causas que históricamente reproducen la pobreza y la marginación de la mayor parte de la población, que se han visto profundizadas por la política económica que ha aplicado el gobierno federal desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982. Persisten vacíos legales, en cuanto al alcance de los derechos sociales, las circunstancias en que los ciudadanos pueden hacerlos exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos”. (Provencio y Yanes, 2006: 214).

“Los programas sociales del gobierno del D. F. pueden ser clasificados en dos grupos, si se tienen en cuenta las prácticas habituales de fijación de metas y de elaboración de presupuesto, tipología que reproduce las lógicas de intervención más universalistas y los esquemas más selectivos de asignación de recursos...las formulaciones de los objetivos/problemas que no recurren al lenguaje de derechos, pero que se expresan como prestaciones de servicios (por ejemplo, brindar asistencia social, apoyar la economía de las familias, proporcionar una ración alimenticia, apoyar económicamente a los estudiantes de Bachillerato)”. (Ernesto Cohen, 2012: 132).

“En el plano normativo contrasta el aún insuficiente esquema de coordinación interinstitucional, la escasa promoción de participación social en el diseño y ejecución de los programas de la política y la incipiente cultura de evaluación, transparencia y rendición de cuenta. La evaluación realizada concluye que el gobierno del DF tiene deficiente desempeño en la operación de sus programas sociales”. (Murayama y Rabell, 2011: 25).

“La Sedesol ha recentralizado la política social y ello también afectó la relación con el GDF (...)En el caso del GDF esto se tradujo en las graves dificultades para operación de los programas federales como la incompatibilidad en las reglas de operación del Programa Oportunidades con el de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos o en el Programa Hábitat, en el cual, a pesar de ser cofinanciado incluso con una contribución superior del GDF, todas las decisiones sustantivas se las reserva la Federación como aprobación de los polígonos, definición de las modalidades del programa, topes máximos de inversión por hogar, entre otros”. (Provencio y Yanes, 2006: 258).

“La recuperación de modelos de acción comunitaria puede ser una alternativa a la nueva gerencia pública que recomienda dirigir la intervención estatal a la atención del “cliente-ciudadano” con un servicio claramente identificable”. (Sánchez Mejorada, 2006: 520).

“...el DF cuenta con una legislación social con enfoque de derechos que tiene por propósito la recuperación de la responsabilidad social del Estado”. (Cardozo et al., 2012: 53).

El mundo cambia así como la sociedad y sus necesidades, es por ello que el Estado como el principal eje rector de las políticas públicas debe cambiar al igual que los Gobiernos, no se pueden quedar estáticos, necesitan avanzar hacia un Estado y/o Gobierno transparente con rendición de cuentas y sobre más renovado, más abierto, más activo, que sean garante de los derechos humanos e incentiven una participación más efectiva.

“Un elemento fundamental para pensar políticas con enfoque de derechos es justamente el Estado, como garante de su cumplimiento, es por ello que uno de los ejes fundamentales de la discusión contemporánea en materia de política social se encuentra en la distinción entre el “viejo” Estado de Derecho y su actual uso”. (Berrios y Canto, 2012: 24).

“...reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño. El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana”. (Kliksberg, 2005; en Berrios y Canto, 2012: 18).

“No puede desconocerse que en medio de las disputas ideológicas entre neoliberales y neo-socialdemócratas la relevancia de los DH para las políticas públicas es que permiten asignarles

criterios post-ideológicos, lo que no equivale a decir que los DH estén exentos de ideología, sabemos del impacto que sobre sus temas han tenido los diversos corpus teóricos de la política". (Berrios y Canto, 2012: 26).

"Ubicar a los derechos como orientación de la política social implica abordar la tensión entre marco normativo (los DH), los recursos para financiarlos y las estrategias para garantizarlos, así como las instituciones para procesarlos y la exigibilidad de los diversos actores sociales. Lo que nos conduce a la participación ciudadana". (Berrios y Canto, 2012: 26).

"...lo que estamos viviendo en la ciudad de México es la lucha entre la informalidad que Implacablemente conduce al deterioro de las instituciones que estructuraron la política social del s. XX y el lento surgimiento de algunas instituciones para contender por la construcción de la sociedad del s. XXI, las que coexisten y se tensionan con las fórmulas impulsadas por los organismos multilaterales, tendientes a paliar los resultados de la crisis por medio de transferencias compensatorias a los pobres". (Berrios y Canto, 2012: 31).

"La construcción de política social con perspectiva de derechos tiene como desafío superar las tendencias a la informalización, con su cauda de incremento de la desigualdad, deterioro de niveles y calidad de vida, así como combatir eficazmente la tentación de desregular la vida social, que - bajo pretexto de supuestas racionalidades no argumentadas- constituyen fórmulas fáciles de renuncia a las obligaciones del Estado para con la ciudadanía". (Berrios y Canto, 2012: 31).

Las anteriores valoraciones, nos muestran que las políticas sociales de los gobiernos del Distrito Federal deben diseñarse e implementarse con el fin de superar la pobreza, tomando en cuenta no sólo el proceso histórico que hasta hoy no se podido resolver, sino también se debe tomar en cuenta que la sociedad y sus necesidades cambian constantemente, por lo que es necesario avanzar en la inclusión del conjunto de la sociedad en la definición de las políticas públicas y sobre todo en una participación ciudadana más activa y efectiva en su diseño e implementación. Para lograr una mayor eficiencia en las políticas sociales, es necesario lograr una estrecha relación interinstitucional, unir esfuerzos económicos y sociales de los diferentes niveles de gobierno Lograr, finalmente, el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad con un enfoque de derechos verdaderamente exigibles.

1.3 CRÍTICA AL MODELO NEOLIBERAL

En los documentos correspondientes a los dos primeros períodos de gobierno analizados, la crítica al modelo neoliberal es precisa y se señalan claramente las consecuencias económicas y sociales de las políticas impulsadas bajo dicha concepción: *“Tres sexenios de aplicación de políticas neoliberales (...) han significado la minimización de la política social y la desatención a las necesidades de la gente...”* (CCS); *“...se deben principalmente a la política puesta en práctica por los últimos tres gobiernos (...). El neoliberalismo se ha caracterizado en México por lo ilimitado de sus promesas y la parquedad de sus logros”*. (AMLO).

No obstante, y pese a que en el PGDDF 2007-2012, no se hace referencia explícita al término neoliberalismo, sí son precisas las implicaciones sociales y económicas de la instauración de dicho modelo: *“Los saldos de una política económica favorecedora a la concentración desigual de la riqueza han resultado en el deficiente acceso a las oportunidades...”*.

En el caso del PGDDF 2013-2018, no sólo no se alude al modelo neoliberal, sino que, en todo caso, los problemas socioeconómicos asociados a éste se plantean más como constatación de hechos que como fenómenos causa-efecto: *“Las condiciones económicas que el país ha enfrentado han agravado la falta de empleo y la pérdida del poder adquisitivo, y han generado desigualdad, marginación y pobreza...”*.

A continuación se presentan extractos sobre este tema:

Cuahtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa Período de Gobierno 20012-2018
<ul style="list-style-type: none"> - El Estado renuncia a su responsabilidad social y se deshace de una parte de los instrumentos necesarios para cumplirla. - ...los gobiernos designados (...) aparecen más como dispensadores de favores que como responsables de mejorar las condiciones de vida y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de sus habitantes. - Tres sexenios de aplicación de políticas neoliberales (...) han significado la minimización de la política social y la desatención a las necesidades de la gente. La reducción del gasto público (...) se ha concentrado en el gasto social que está por debajo de los niveles anteriores a la crisis de 1982 (...), el Estado ha renunciado a su responsabilidad social de garantizar a todos el acceso a los bienes y servicios que constituyen derechos humanos (...), dejándolos en el 	<ul style="list-style-type: none"> - Esto se debe a la persistencia, desde los años ochenta, de problemas de sobrepoblación, desempleo, pobreza, inseguridad y deterioro del medio ambiente y de los servicios básicos y la aparente impotencia de los gobiernos para resolverlos... - ...se deben principalmente a la política puesta en práctica por los últimos tres gobiernos (...), han sacrificado el crecimiento de la economía a los equilibrios macroeconómicos (...) han hecho recaer todos los costos de la llamada modernización sobre los hombros de las trabajadoras y los trabajadores - ...los tres últimos gobiernos Federales sólo lograron aumentar el estancamiento de nuestra economía (...), sufrimos devastadoras crisis que han desquiciado la economía y deprimido las condiciones de vida de las mayorías. El 	<ul style="list-style-type: none"> - ...mitigar la creciente desigualdad, la agudización de la violencia, la inseguridad y la amenaza de exclusión derivada del modelo económico aplicado por el gobierno federal desde los ochentas (...) que, sexenio tras sexenio, profundiza y extiende la desigualdad, la segregación territorial y la falta de oportunidades para una vida digna... - Los saldos de una política económica favorecedora a la concentración desigual de la riqueza han resultado en el deficiente acceso a las oportunidades, los servicios de salud, bajos niveles de instrucción educativa y de polarización social (...), al margen de condiciones mínimas de bienestar y calidad de vida (...) la atención a la infancia, jóvenes, mujeres, discapacitados, personas adultas mayores y 	<ul style="list-style-type: none"> - En los últimos años, la economía mexicana no ha estimulado el crecimiento, la inversión y la creación de empleos, en la medida que se requiere. De igual manera, las medidas implementadas para la reducción de las desigualdades y la pobreza han sido insuficientes. - De no avanzar en ese sentido (...) profundizará el estancamiento económico y aumentará el desempleo, la subocupación, la informalidad, la pobreza, así como la desigualdad de género y social. - Las condiciones económicas que el país ha enfrentado han agravado la falta de empleo y la pérdida del poder adquisitivo, y han generado desigualdad, marginación y pobreza (...), en zonas de mayor rezago social y urbano, donde se generan graves problemas de drogadicción, inseguridad y

<p>mejor de los casos en manos de la empresa privada y la relación de mercado. (Una ciudad para todos: 1998-2000).</p>	<p>neoliberalismo se ha caracterizado en México por lo ilimitado de sus promesas y la parquedad de sus logros</p> <ul style="list-style-type: none"> - La economía urbana en su conjunto ya no crece con los ritmos del pasado, dando lugar a procesos de desindustrialización, reducción del empleo productivo estable (...), aunados a la reducción drástica de los salarios reales, han generado el empobrecimiento de la mayor parte de los capitalinos. Las políticas de combate a la pobreza aplicadas por los gobiernos anteriores a 1997 han sido insuficientes... - La reducción de la presencia del sector público y la agudización del carácter especulativo de la inversión de varios sectores privados han generado un deterioro grave de la infraestructura y los servicios sociales, que se manifiesta sobre todo en las colonias populares, donde se observa un alto grado de marginación. (PGDDF: 2001-2006). 	<p>comunidades indígenas y migrantes, deberá defenderse como una política de Estado...</p> <ul style="list-style-type: none"> - La política económica nacional, ha sido uno de los factores determinantes que agregan complejidad estructural y abisman las desigualdades sociales, de forma que frenan las condiciones para el crecimiento. Todo ello ha generado mayor inequidad, así como rezagos y limitantes al desarrollo urbano. (PGDDF: 2007-2012). 	<p>violencia (...) inhibe el ejercicio pleno de los derechos humanos y el acceso a una vida digna (...), especialmente por parte de las personas en condiciones de vulnerabilidad...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por otro lado, el desarrollo económico del DF ha estado marcado en las últimas décadas por un ritmo de crecimiento menor al ritmo nacional (...), desindustrialización y terciarización de la economía (...), altas tasas relativas de desempleo, subempleo y empleo informal, que han incidido sobre los niveles de desigualdad social y pobreza... (PGDDF: 2013-2018).
--	--	--	---

A continuación se presentan algunas posiciones de diversos autores sobre los ejercicios de gobierno en el marco de la instauración del modelo neoliberal y sus eventuales consecuencias en la aplicación de políticas públicas del Distrito Federal.

“Uno de los principales problemas de las políticas compensatorias, de corte neoliberal, ha sido su limitación al combate de la pobreza. Además de no garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y de concentrar la distribución de los beneficios”. (Sánchez Mejorada, 2006: 519).

“Las reformas económicas orientadas a una mayor apertura externa -aplicadas desde la segunda mitad de la década de 1980-, y las distintas crisis experimentadas por el país fueron acompañadas por el deterioro de los salarios reales, por la pérdida de empleos formales y por un aumento en la vulnerabilidad de amplios segmentos de la población”. (Ernesto Cohen, 2012: 77).

“Uno de los principales problemas que enfrenta la población del DF son las altas tasas de desempleo y de informalidad, que se encuentran directamente relacionadas con la problemática económica general del país y la desarticulación productiva que ha sufrido la economía del país como resultado de la apertura indiscriminada y el ajuste económico”. (Provencio y Yanes, 2006: 19).

“Los procesos de flexibilidad laboral, trajeron aparejada una disminución del número de empleos estables y bien remunerados, que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud e inclusive a la recreación”. (Alicia Ziccardi, 2009: 242).

“El nuevo papel en la economía de la Ciudad de México ya no se basa en la concentración de la producción manufacturera, sino en la centralización de las funciones de gestión, administración y control corporativo de las empresas, que la relacionan con la inserción, cada vez más profunda de México, en el mercado mundial”. (Canto y Martínez, 2013: 46)

“En las últimas tres décadas la aplicación de políticas económicas caracterizadas por medidas de ajuste estructural, apertura comercial y regulación económica a través de las leyes de libre mercado, han repercutido en el incumplimiento del derecho a la salud en dos sentidos; uno de ellos a través del deterioro de las condiciones de vida de las personas, situación que a su vez se refleja en la disminución de sus niveles de salud y, el otro, en la reducción del gasto público en materia social y, específicamente, en salud, situación que ha transitado en detrimento de las políticas sociales”. (Berrios y Canto, 2012: 92).

“La problemática del trabajo en el DF se relaciona con un asunto estructural, producto del cambio de estrategia de crecimiento económico del país en los años ochenta: el desplazamiento de la ZMCM como eje del proceso de industrialización, frente a lo cual el desafío es encontrar el nuevo espacio productivo de la Ciudad”. (Canto y Martínez, 2013: 53)

De acuerdo a diversas valoraciones, entre los principales problemas que ha conllevado la instauración del modelo neoliberal han sido, entre otros, el abandono de la responsabilidad social del estado, la concentración de la riqueza, el crecimiento de la pobreza (y su atención bajo criterios compensatorios), limitación al ejercicio al derecho a la salud y al trabajo, precarización del empleo y crecimiento de la economía informal.

1.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

El tema de participación ciudadana es abordado en los cuatro documentos desde diversas aristas: como crítica a las modalidades que caracterizaron las prácticas políticas de regímenes anteriores, como ejercicio de derechos políticos, como supervisión de los actos de la administración pública, así como acto de intervención en las políticas públicas, entre otros. Asimismo, en los documentos correspondientes a los tres primeros ejercicios de gobierno analizados, se señalan la necesidad de realizar reformas a la Ley de Participación Ciudadana.

Llama la atención la tensión existente entre las dos formas de concebir la participación ciudadana: ¿institucionalizar la participación ciudadana o los mecanismos de ésta?:

Fortalecer los órganos de participación ciudadana que coadyuven en la elaboración, control y evaluación de los planes y políticas de la ciudad, así como en la gestión del desarrollo urbano (...), medidas que institucionalicen la participación ciudadana en la supervisión del funcionamiento de los aparatos de procuración de justicia (CCS).

El reto está en institucionalizar dicha participación con respeto a la autonomía de individuos, órganos y organizaciones, definiendo sus responsabilidades tanto en los procesos de toma de decisiones, como en la gestión de proyectos y servicios. El gobierno local (...) debe ser un instrumento abierto a las fuerzas sociales y a su participación (AMLO).

VERSUS

No se trata de alentar la participación ciudadana en la forma en que se ha hecho hasta ahora (...), sino de que el Distrito Federal se gobierne con todos, para todos y entre todos sus habitantes (...), proponemos impulsar la más amplia participación ciudadana... (CCS).

El objetivo no debe ser “reglamentar” su participación y desarrollo, sino más bien garantizar su autonomía y establecer mecanismos institucionales de comunicación y de colaboración... (AMLO).

Por otra parte, si bien en los textos de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Marcelo Ebrard Casaubón y Miguel Ángel Mancera Espinosa el tema de la participación ciudadana es abordado ampliamente en los sentidos indicados anteriormente, es en el PGDDF 2000-2006, correspondiente a Andrés Manuel López Obrador, en el que la participación ciudadana se plantea con un énfasis particular, al señalar que la participación ciudadana “...se concebirá como parte fundamental del programa de desarrollo social (...); será entonces el eje distintivo básico de la acción de gobierno, signo de identidad de su convicción y compromiso democráticos, y expresión irrenunciable del proyecto político (...), la participación de la gente en la determinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (...); avanzar hacia la conformación de gobiernos vecinales en las unidades territoriales...”

Finalmente, es importante señalar que en los programas 2000-2006 y 2013-2018 se destinan apartados específicos al tema, “Ampliación de la Participación Ciudadana”, del

capítulo IV. “Progreso con Justicia”; y “Enfoque de Participación Ciudadana”, en el apartado “Enfoques Transversales”, respectivamente.

En seguida se exponen extractos de los documentos sobre el tema específico de la participación ciudadana:

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa. Período de Gobierno 20012-2018
<ul style="list-style-type: none"> - No se trata de alentar la participación ciudadana en la forma en que se ha hecho hasta ahora (...), sino de que el DF se gobierne con todos, para todos y entre todos sus habitantes. - ... dar respuesta a algunas de las demandas (...): empleo y respeto a los derechos laborales, de asociación y humanos; fomento y participación en la elaboración de la cultura; transporte público eficiente; servicios de calidad (...); mejoramiento de la educación y de los servicios sanitario asistenciales (...), participación ciudadana cada vez más amplia... - La responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, basada en la confianza mutua y el respeto a las autonomías, la participación ciudadana y la concertación de acciones, los espacios abiertos al diálogo y el cumplimiento de los acuerdos, el estímulo y apoyo a las acciones que busquen los objetivos comunes y la garantía de los derechos constitucionales, sociales y políticos de todos los ciudadanos. - La gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración, la creación de espacios amplios de diálogo con los diferentes sectores... - La reforma política para el DF aprobada en 1996 (...) conservó aspectos claves del régimen de excepción que (...) ha tenido la entidad, que mantienen a sus habitantes como ciudadanos de segunda clase al no otorgarles los derechos políticos plenos (...), no abrió las puertas a la democratización real de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> - ...impulsaremos la participación ciudadana en las deliberaciones y las decisiones para hacer realidad el principio de mandar obedeciendo. - ...desarrollo de las instituciones de participación ciudadana ya existentes y en la reforma que permita crear las que faltan (...), pondremos especial atención (en la) desigualdad extrema, la marginación y la desintegración familiar. Éste es el sentido de nuestro compromiso electoral: Por el bien de todos, primero los pobres. - Vamos a gobernar desde abajo y con la participación de todas y todos (...), bajar hasta las unidades territoriales recursos y acciones destinadas al desarrollo social. Todo ello quedará plasmado en los (...) Programas Territoriales Integrados para el Desarrollo Social... - ...se logrará que estos programas integrales se elaboren desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas correspondientes y asignar un techo financiero por unidad territorial. Con ello estaríamos haciendo realidad la participación ciudadana y la planeación democrática. - ...elegir a las autoridades es una condición necesaria, más no suficiente, para la existencia y desarrollo de la democracia (...), es indispensable institucionalizar el compromiso 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear espacios de interlocución entre gobernantes y gobernados (...), así como espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública. - El gobierno elaborará políticas públicas y propuestas de reforma a la Ley de Participación Ciudadana, para fortalecer la participación y consolidar instrumentos como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular. - ...mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión, el desempeño y la administración de los recursos. - ... un sistema de justicia democrático e igualitario, con participación ciudadana y apego a los derechos humanos. - Se fomentará la participación ciudadana en estrategias de prevención del delito y seguridad pública. - Garantizar la sustentabilidad de la ciudad a corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que se pretende mejorar sus condiciones de habitabilidad e imagen, así como promover la sensibilización y participación ciudadana respecto a la problemática ambiental. - Se implementará un ambicioso programa de modernización administrativa, con 	<ul style="list-style-type: none"> - ...se dará continuidad a mecanismos de participación ciudadana como el Presupuesto Participativo, que involucren a la ciudadanía en la tarea de “hacer gobierno”, haciendo posible la supervisión y control hacia el gobierno, ampliando la supervisión y el control de las políticas públicas. - ...construcción de la cultura de la no discriminación a través de la participación ciudadana... - Fomentar la participación ciudadana a través de las iniciativas comunitarias locales. - ...los enfoques de derechos humanos, de participación ciudadana, de transparencia y de igualdad de género, deberán continuar siendo elementos que distingan a la capital... - Gestionar el desarrollo territorial (...) articulados por medio de los programas sectoriales de (...) participación ciudadana, derechos humanos e igualdad de género. - Impulsar instrumentos de participación ciudadana (...) para promover la conceptualización de lo público urbano y su reconstrucción como mecanismo integrador, proveedor de bienestar y de acceso a la ciudadanía... - La Participación Ciudadana es un resultado necesario en el que desembocan los procesos deliberativos y prácticas sociales referentes a la democracia. El reconocimiento de la ciudadanía en la toma de decisiones descansa sobre tres elementos fundamentales: los derechos, la pertenencia a una comunidad política y la participación en la vida pública (...). La exigibilidad de

<p>(...), inhibe la participación ciudadana (...), consolidan vicios (...) centralismo, autoritarismo y burocratismo, limitan severamente la participación ciudadana...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene el autoritarismo del gobierno del DF: Se establecen los "Consejos de ciudadanos" (...) como "órganos de representación vecinal y participación ciudadana" (...), restringiendo sus facultades... - La escasa, y a veces la nula participación ciudadana (...), es producto de la forma de hacer política que desvirtuó y se apartó de los principios y compromisos de la Revolución Mexicana, que fue acentuándose a partir de 1940 hasta llegar a los regímenes neoliberales (...), se impusieron las relaciones clientelistas (...) y las prácticas patrimonialistas... - ...proponemos (...): Impulsar la más amplia participación ciudadana... - Los criterios básicos: Garantizar los derechos sociales (...);...participación ciudadana (...) en la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de políticas y programas. - Fortalecer los órganos de participación ciudadana que coadyuven en la elaboración, control y evaluación de los planes y políticas de la ciudad, así como en la gestión del desarrollo urbano. - Estas medidas tendrán que complementarse con medidas que institucionalicen la participación ciudadana en la supervisión del funcionamiento de los aparatos de procuración de justicia y de policía preventiva, así como en la evaluación de sus actividades, lo que deberá traducirse en el mejoramiento del grado de seguridad con el que vivan los habitantes del Distrito Federal. (Una ciudad para todos: 1997-2000). 	<p>social del gobierno de hacer frente a las desigualdades (...); así como desarrollar la participación ciudadana en la toma de decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El reto está en institucionalizar dicha participación con respeto a la autonomía de individuos, órganos y organizaciones, definiendo sus responsabilidades tanto en los procesos de toma de decisiones, como en la gestión de proyectos y servicios. El gobierno local (...) debe ser un instrumento abierto a las fuerzas sociales y a su participación. - ...se impulsará una reforma a la Ley de Participación Ciudadana vigente y la emisión de un Reglamento (...) para abrir el cauce a formas de participación democráticas de mayor profundidad y alcance... - ...los habitantes de cada una de las unidades territoriales sabrán con exactitud qué recursos destina el gobierno a su beneficio (...). Todos los programas sociales territoriales se integrarán a partir de las prioridades y acuerdos de los comités vecinales mediante la participación ciudadana en asambleas. - La participación ciudadana se concebirá como parte fundamental del programa de desarrollo social (...), que compartan con el gobierno la definición de prioridades, ejecuten acciones en su ámbito de competencia, y supervisen la administración de los recursos y el cumplimiento de los programas... - La participación ciudadana (...) será una parte medular del Programa de Desarrollo Social (...). Concebida como 	<p>innovadoras herramientas y tecnologías que (...) estimulen la participación ciudadana...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se implementará un ambicioso programa de modernización administrativa, que (...) estimulen la participación ciudadana... (PGDDF: 2007-2012). 	<p>derechos conduce entonces a la participación en la vida pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...también refiere a la búsqueda de una mayor eficacia del actuar gubernamental, caracterizado por un nuevo estilo de gobierno (...) y por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales... - ...se da en diversos niveles (...): la información (...); la consulta (...); la delegación (...); la deliberación (...); el control (...); y emitiendo juicios sobre los resultados... - La confluencia entre el ejercicio del derecho a la participación y la mejor eficacia del gobierno genera una cultura pública de fortalecimiento de la cohesión social... - Todo lo anterior conforma la Democracia Participativa, que se caracteriza por el derecho igual para todas y todos al autodesarrollo que sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que (...) contribuya a la formación de una ciudadanía sabia... (PGDDF: 2013-2018).
---	---	--	---

	<p>compromiso político con sus habitantes y como método de gobierno, mediante la participación de los ciudadanos se provocará un proceso de apropiación de una serie de decisiones y acciones que mejoren su calidad de vida y las condiciones de su entorno, al tiempo que sentará las bases organizativas para regular y supervisar desde abajo la responsabilidad pública del gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La participación ciudadana será entonces el eje distintivo básico de la acción de gobierno, signo de identidad de su convicción y compromiso democráticos, y expresión irrenunciable del proyecto político (...), la participación de la gente en la determinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas... - ...avanzar hacia la conformación de gobiernos vecinales en las unidades territoriales... - El rasgo esencial y definitorio de la democracia es que el pueblo se gobierne a sí mismo (...), el gobierno democrático impulsará una política integral de participación ciudadana (...) abrir los espacios y crear las condiciones en los que se exprese libremente la voluntad ciudadana... - ... apostamos a la democracia porque confiamos en la gente común, en su creatividad e inteligencia, en su deseo profundo de cambios y transformaciones en los que la experiencia de su vida cotidiana tenga la oportunidad de ponerse en juego. - El Programa de Participación Ciudadana desarrollará como actividades permanentes las de: formación y capacitación (...) 		
--	---	--	--

	<p>desarrollar y consolidar una cultura participativa fincada en los valores y principios que inspiran al gobierno democrático...</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...un objetivo del próximo gobierno será enriquecer y promover todas las formas de participación ciudadana, lo que significa abrir el abanico a la diversidad de formas de participación, además de actuar como facilitadores de la participación social no institucionalizada y de la vida comunitaria. El objetivo no debe ser “reglamentar” su participación y desarrollo, sino más bien garantizar su autonomía y establecer mecanismos institucionales de comunicación y de colaboración... - Se promoverán nuevas actitudes y valores en la sociedad, orientados a fomentar una participación ciudadana cada vez más intensa... - Deben ampliarse los foros de la participación ciudadana. Se garantizará el ejercicio irrestricto de la libertad de expresión y del derecho a la información... (PGDDF: 2001-2006). 		
--	--	--	--

A continuación se presentan algunas de las posiciones relevantes que valoran la participación ciudadana en el Distrito Federal, por parte de diversos autores.

“La apertura de espacios abiertos a la participación corresponsable en los organismos que operan las políticas públicas, parece ser un camino más viable para incidir en la definición de las políticas sociales y en el diseño de los instrumentos y programas, así como en su operación, seguimiento y evaluación. (...). El reto de ensayar y avanzar en la integración de espacios participativos intersectoriales parece el más interesante, pero también el que exige mayores cambios en las mentalidades y las prácticas institucionales, mayor esfuerzo de capacitación y consistencia en el tiempo...”. (Ortiz: 2002.)

“La instrumentación de una política de participación ciudadana resulta un componente central, en

la medida en que representa el eje para la articulación de diversas formas de inclusión social y de relación entre el gobierno y la sociedad". (Álvarez, 2004: 2).

"La participación ciudadana constituye el Berrios de la articulación de las acciones de gobierno y de la gobernabilidad misma; así mismo, representa un signo de vocación democrática de la población. Para abatir la desigualdad y eliminar la exclusión social, es necesario consolidar la democracia y construir una ciudadanía libre, participativa y solidaria. En la ejecución de las políticas sociales de nuevo tipo, la participación ciudadana debe ser el eje para la articulación de nuevas formas de inclusión social y de relación entre el gobierno y la sociedad". (Sánchez Mejorada, 2006: 523).

"La creciente demanda de mayores niveles de participación social exigen una mayor rigurosidad en el análisis conceptual sobre democracia participativa, democracia directa, tutelaje y autonomía para incidir cualitativamente en la articulación de una nueva relación gobierno-sociedad. Una de las debilidades en la aplicación de la política social en el Distrito Federal consiste en que aún no se concibe que una de las vertientes que debe considerarse de manera transversal es la aplicación de los programas sociales con la activa participación de la ciudadanía". (Provencio y Yanes, 2006: 226).

"Una tarea pendiente del gobierno de MEC fue lograr una participación más intensa de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas pública". (Ziccardi, 2009: 248).

"De acuerdo a los resultados de la Evaluación de 70 programas sociales implementados durante 2009 en el DF, hay índices muy bajos de participación social y en las reglas de operación de los programas este tema se incluye de forma superficial, sin asegurar que la ciudadanía efectivamente participe en el diseño y evaluación de los programas. La participación ciudadana, que debe estar completada en el diseño de los programas sociales, solo aparece expresamente en el 53% de los programas sociales de 2009". (Murayama y Rabell 2011: 64).

"La participación ciudadana se unilateralizó en la perspectiva territorial y en el vínculo con los vecinos, además de que no recibió apoyo para su consolidación como capacidad de incidencia en los asuntos públicos". (Cardozo et al., 2012: 75).

"...los instrumentos institucionalizados de participación han experimentado un proceso de deterioro (Sánchez Mejorada et al. 2011). Las razones evidentemente son muchas, entre las principales se encuentran que la administración pública en el DF adolece de una perspectiva de gobernanza -nueva relación entre gobierno y sociedad- que involucra a sus sectores en la toma de decisiones. A pesar de que el marco normativo existente en el DF, en materia de desarrollo social, incorpora diversos instrumentos de participación, predomina una visión burocrática tradicional que se traduce en escasa voluntad política para aprovechar las ventajas de la participación ciudadana en las políticas públicas. Muchos de estos espacios de interacción gobierno-sociedad terminan siendo, espacios de coordinación intergubernamental". (Berrios y Canto, 2012: 223).

“El GDF ha incorporado instancias de participación social en sus diferentes niveles de responsabilidad asignadas por ley; sin embargo, no basta con crear consejos consultivos, es necesario, que éstos se pongan en acción, asumiendo y ampliando las atribuciones que les otorga un marco normativo, aún de avanzada en materia social”. (Berrios y Canto, 2012: 232).

“...en la Ciudad de México se ha logrado establecer un marco normativo que reconoce la importancia de la participación, sin embargo parece haber una diversidad de contenidos concretos de lo que se entiende por tal. Los mecanismos de participación ciudadana, diseñados para la intervención efectiva de la ciudadanía, no alcanzan el nivel de influencia previsto. Para algunos el problema surge incluso desde su propio diseño...”. (Canto y Martínez, 2013: 125).

“La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores”. (Canto y Martínez, 2013: 126).

La participación ciudadana, de acuerdo a las valoraciones anteriores, es un componente central y necesario en el diseño y evaluación de las políticas públicas del Distrito Federal y una nueva forma no solo de inclusión social, sino en la creación de una nueva relación entre gobierno y sociedad, que contribuya a avanzar hacia una verdadera democracia participativa, Sin embargo, a pesar de la existencia de instrumentos legales en el Distrito Federal en materia de participación ciudadana, aún no es activa y efectiva en el proceso de planeación de las políticas pública, por lo que esto es una asignatura pendiente de los gobiernos del Distrito Federal.

1.5 DERECHOS ESPECÍFICOS:

VIVIENDA

En los cuatro documentos el tema de la vivienda es abordado de manera similar, ya que los mismos aportan elementos del diagnóstico de las condiciones de las viviendas de la población, particularmente de la de escasos recursos económicos; fijan su concepción ante la problemática de la vivienda; y, plantean propuestas específicas en la materia. No obstante, por supuesto se distinguen énfasis particulares, más que diferencias de enfoque o conceptuales.

En el diagnóstico existe coincidencia en aspectos tales como el detrimento de las condiciones de habitabilidad de la población, la oferta limitada de vivienda popular, el despoblamiento de las zonas centrales de la ciudad y el consecuente crecimiento de asentamientos humanos en la periferia en condiciones inadecuadas, las desigualdades sociales en los tipos de poblamiento y la necesidad de revisar y modificar el marco normativo en la materia.

El énfasis particular es establecido en el documento de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, en el sentido de colocar la problemática de habitabilidad de la población como efecto de las políticas neoliberales, al señalar que *“Si bien esta difícil problemática de la vivienda en la metrópolis tiene en gran medida su origen en los efectos desastrosos que el modelo neoliberal ha tenido sobre la economía de los hogares...”*

En cuanto a la concepción ante la problemática de vivienda existentes, la postura es clara en los cuatro documentos, al plantear que dicha necesidad debe ser cubierta a partir de ser conceptualizada como el ejercicio de un derecho.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa. Período de Gobierno 20012-2018
<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El ritmo de mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población (...) se frenó desde los años 80 (...), subsisten fuertes desigualdades entre los distintos tipos de poblamiento (...), los niveles de habitabilidad en los pueblos rurales del sur y en las colonias populares de reciente urbanización son muy bajos - ...responder al derecho de todos a una vivienda digna (...) depende (...) del nivel de ingresos de la población (...), las dos terceras partes de la nueva demanda de 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La vivienda popular es cada vez más escasa y muchas de esas viviendas se encuentran en zonas de alta vulnerabilidad a siniestros naturales o bien ocupan, de manera irregular, terrenos de reserva ecológica. - El parque habitacional se ha deteriorado y hay una gran inseguridad física y jurídica en la tenencia de la tierra. 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A partir de los ochenta, las delegaciones centrales (...) han experimentado un desplazamiento del uso habitacional (...) dominio del uso comercial y de servicios (...), la población se ha visto obligada a establecerse en la periferia provocando un crecimiento urbano desordenado... - En el año 2000 se implementó la política derivada del Bando Informativo número 2, la cual tuvo como objetivo lograr la intensificación de la vivienda en 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La demanda de vivienda adecuada y de calidad sigue siendo un reto permanente (...). La oferta de vivienda y de programas de mejoramiento es limitada... - Una parte de la población de la capital se ha desplazado de la zona centro, a la periferia (...), predomina la población de bajos ingresos, ya que no están en condiciones de pagar el alto costo del suelo, la vivienda y los servicios... - Se presenta una escasa oferta de vivienda y de instrumentos para su

<p>vivienda se seguirán desahogando (en los procesos de) urbanización periférica irregular (...), los distintos mecanismos del mercado formal de acceso a la vivienda nueva responden a la demanda solvente de familias con más de cuatro salarios mínimos....</p> <p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si bien esta difícil problemática de la vivienda en la metrópolis tiene en gran medida su origen en los efectos desastrosos que el modelo neoliberal ha tenido sobre la economía de los hogares, es igualmente cierto que ha sido amplificada por una acción gubernamental errónea en varios aspectos, que es urgente reorientar... <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un gobierno de las fuerzas democráticas podrá aplicar las siguientes estrategias y políticas: 1) Priorizar la acción pública en vivienda para atender las necesidades de los estratos sociales excluidos de los mecanismos de mercado. 2) Alentar y favorecer la intervención de todos los actores en el diseño de políticas, instrumentos y programas habitacionales. 3) Asegurar una utilización óptima de los recursos asignados al sector vivienda. 4) Vincular la política habitacional con la economía popular. 5) Impulsar la investigación aplicada en el campo de la vivienda popular... (Una ciudad para todos: 1998-2000). 	<p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...garantizar el derecho a la vivienda de las personas de más bajos recursos económicos... - ...la política habitacional será también factor importante para avanzar en el ordenamiento del crecimiento de la Ciudad. <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El gobierno va a llevar a cabo una revisión integral de las políticas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo urbano y la vivienda... - Se revisarán los actuales programas de desarrollo urbano existentes y se fortalecerán los procesos de planeación... - Los asentamientos populares de la periferia que se ubican en suelo urbano, serán apoyados por medio de la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lotes familiares y la construcción del equipamiento necesario para la región. En las zonas ubicadas entre la Ciudad central y los asentamientos de la periferia, el criterio básico será el mantenimiento de la densidad actual. - Las acciones prioritarias en materia habitacional serán: La construcción de 20,000 viviendas nuevas anuales para familias de escasos recursos, en dos 	<p>esas demarcaciones (...), esta medida permitió disminuir el efecto de despoblamiento...</p> <ul style="list-style-type: none"> - El poder adquisitivo de los sectores de ingresos medios y bajos ha caído en las últimas décadas, impidiendo a amplios sectores sociales adquirir, mejorar o ampliar su vivienda (...). La población con ingresos bajos, no es sujeto de crédito... - ...la mayor parte del requerimiento de vivienda de interés social para los sectores populares se ha estado ofertando en la periferia (...), zonas con escaso equipamiento urbano y vial. <p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar sustantivamente los niveles de equidad y desarrollo social mediante la política habitacional que garantice la vivienda para todos. <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vigilar que la construcción de vivienda obedezca a las necesidades del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. - Generar empleo, desarrollo productivo y económico, mediante el desarrollo de la vivienda, bajo un enfoque que atienda los criterios de sustentabilidad. - Alcanzar un modelo de política habitacional participativo, corresponsable y financiable. - Promover la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda... (PGDDF: 2007-2012). 	<p>mejora que consideren las características, los cambios y la transición demográfica...</p> <p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atender las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos (...), énfasis en (el) derecho a una vivienda adecuada y digna. Promover la participación organizada de la sociedad en conjunto con (...) gobierno para la creación de nuevos modelos de producción de vivienda sustentable... <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la construcción de vivienda de interés social con esquemas que permitan la sustentabilidad, la competitividad y la equidad. Ampliar la cobertura de los programas de mejoramiento de vivienda incluyendo criterios de igualdad de género, preferentemente dirigida a la población residente de bajos recursos económicos, en condiciones de vulnerabilidad y en situación de riesgo. Actualizar el marco normativo y articular la acción de las diferentes dependencias y entidades, para facilitar la gestión y desarrollo de vivienda de interés social. Adquirir inmuebles con características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para el desarrollo de vivienda de interés social. Propiciar y concertar la ejecución de proyectos de vivienda sustentable... (PGDDF: 2013-2018).
--	--	--	---

	<p>vertientes: la sustitución de viviendas en las delegaciones centrales y la construcción y/o ampliación de vivienda en lotes familiares; El estímulo y promoción de la participación social desarrollando un proceso en el que gobierno y actores sociales involucrados definan conjuntamente las formas de participación directa en el desarrollo del programa; La asignación y distribución adecuada de la vivienda y los créditos para que lleguen efectivamente a las familias de más escasos recursos...(PGDDF: 2001-2006).</p>		
--	--	--	--

A continuación se presentan algunas de las posiciones que valoran el Derecho a la Vivienda en la ciudad de México:

“En la ciudad de México, la participación de las organizaciones sociales y civiles ha sido fundamental para construir las instituciones, organizaciones y políticas de gobiernos, destinadas a la realización del derecho a una vivienda digna para la población”. (De la Rosa y Luna, 2007: 223)

“Instituciones como FONHAPO, FIVIDESU y FICAPRO permitieron el DF un aumento constante de las acciones de vivienda, sin embargo, dejó de interesarles la calidad de vivienda y de esta manera generaron mayor cantidad de beneficiarios en condiciones adversas. Tales organismos participaron en acciones de mejoramiento de vivienda en detrimento de la vivienda progresiva y sobre todo de la vivienda terminada”. (De la Rosa y Luna, 2007: 229)

“La vivienda precaria que habitan los sectores populares es uno de los principales indicadores de la pobreza y exclusión urbana en que viven las clases populares, el déficit y la mala calidad de los servicios públicos constituyen también una clara expresión espacial de la existencia de una ciudadanía restringida, que no logra ejercer plenamente los derechos sociales consagrados en la legislación”. (Ziccardi, 2009: 245).

“La necesidad de vivienda en el DF constituye una de las demandas básicas no satisfechas para amplios sectores de la población y el deterioro físico de las unidades habitacionales. Hace falta coordinar y planificar las acciones de manera conjunta para contar con un modelo de acción bien articulado en materia de vivienda y desarrollo urbano. La ausencia de un sistema de información estadística que permita efectuar un seguimiento de los programas, aunado a las deficiencias o inexistencia de indicadores de gestión y de resultados propuestos, son aspectos que merecen especial atención”. (Murayama y Rabell, 2011:114-115).

“Sin embargo, el problema no únicamente puede describirse en términos cuantitativos. La dimensión cualitativa del problema de la vivienda incluye la falta de una política integral de

vivienda de largo plazo, la desarticulación entre las políticas de desarrollo urbano y las habitacionales, la reducción de la acción de las instituciones públicas, la desregulación, privatización y eliminación de subsidios, la incompatibilidad entre el suelo disponible para vivienda popular y la factibilidad de servicios e infraestructura, la escasa producción de vivienda en renta y la reducción de metros cuadrados por vivienda”. (Tamayo, 2007: 55).

“Durante las últimas décadas, el déficit habitacional ha provocado el crecimiento desordenado de la Ciudad de México hacia su periferia. La limitada oferta de vivienda, la escasa reserva de suelo para uso habitacional (acentuada por la sustitución del uso habitacional por el comercio y los servicios en las delegaciones centrales) y la persistencia de una inmigración significativa aunque decreciente han contribuido, entre otros factores, a la producción de grandes extensiones de territorio carentes de servicios y equipamiento, donde las familias viven en segregación residencial, con un acceso inadecuado a servicios básicos, con una conectividad deficiente, en condiciones materiales precarias y expuestas a distintos tipos de riesgos”. (Cohen, 2012:88).

*“Dada la escasa cobertura de los programas de vivienda, la cobertura acumulada en sus años de operación, y el hecho de que no influyen mayormente en la capacidad de consumo presente de las personas, la posible contracción en los recursos públicos haría razonable detener temporalmente estas transferencias para reorientarlas a los programas de mayor impacto en el consumo de corto plazo, así como para la creación de programas de emergencia. Por otro, si se mantienen los programas de vivienda bajo la modalidad selectiva de aumento de coberturas, el impacto en el incremento del ingreso primario alcanzaría en promedio el 2.5% (frente al 1.8% actual), pero la redistribución e impacto por estratos sería mucho más progresiva. El congelamiento en las transferencias en materia de vivienda permitiría mayor holgura presupuestaria para incrementar las coberturas de los restantes programas en el contexto económico actual. Cohen recomendó suspender programas por las restricciones de recursos (ya sea por dificultades de financiamiento o reorientación hacia programas clave), **se sugiere que se congelen los créditos asociados a los programas de vivienda**, ya que involucran cuantiosos recursos, son de muy baja cobertura y tienen efectos en el bienestar de largo plazo, pero no en el corto plazo (por ejemplo, el crédito para mejorar una vivienda no aumenta la capacidad de consumo de productos básicos o bienes muebles”). (Cohen, 2012: 63-65).*

“Actualmente los habitantes del DF tienen restricciones para hacer efectivo su derecho debido, esencialmente, a que las orientaciones de la política de vivienda responden a modelos de gestión que tienden a la mercantilización del bien en detrimento de la producción social y calidad de vivienda”. (Berrios y Canto, 2012: 202).

“Aunque es un acierto del GDF, en términos de igualdad y no discriminación, ubicar a determinados sectores como grupos prioritarios de atención debido a su vulnerabilidad, es evidente la existencia de una tensión no resuelta entre universalización y focalización, ésta se refleja en la poca claridad sobre mecanismos y estrategias para garantizar sustantivamente el derecho a todos los ciudadanos. Lo que permea en las políticas es la compensatoriedad, ya que pese a la existencia de

programas para dar cobertura a mayor población, siguen siendo mínimos los esfuerzos comparados con el nivel de demanda dada por los rezagos y proyecciones de nuevas necesidades habitacionales”. (Berrios y Canto, 2012: 204).

“...la situación de la vivienda inadecuada atraviesa por la suma de los fenómenos globales que impactan en lo local: prevalece la desigualdad y la pobreza, lo que se traduce en una segmentación y fragmentación”. (Berrios y Canto, 2012: 205).

“Las orientaciones de la política de vivienda responden a modelos de gestión que tienden a la mercantilización del bien, en detrimento de la producción social y la calidad de la vivienda”. (Berrios y Canto, 2012:: 232).

“...el acceso y la asequibilidad del suelo y la vivienda son dos de los principales problemas para los habitantes del DF. De ello se deriva otro asunto de particular importancia: la problemática del suelo que ha generado un movimiento importante de la población hacia las delegaciones periféricas de la ciudad”. (Canto y Martínez, 2013: 133).

“Una de las principales (omisiones) es que en las orientaciones de la política de vivienda se tiende a dar más espacios a las estrategias derivadas de la mercantilización del bien en detrimento de la producción social y calidad de vivienda”. (Canto y Martínez, 2013: 138).

“Los dos programas medulares de vivienda del DF, el PVC y el PMV, dan muestras de un gran apoyo al crédito, pero carecen de mecanismos que hagan más participativa a la ciudadanía y favorezcan la cohesión social”. (Canto y Martínez, 2013: 139).

“...los desafíos más importantes son brindar una oferta habitacional para aquellas personas que cuentan con un ingreso menor a los 5 salarios mínimos, con un criterio de habitabilidad y no de construcción masiva de viviendas como sucede actualmente, en las que no se cuenta con condiciones de habitabilidad para sus propietarios y, por el contrario, se generan problemas de hacinamiento”. (Canto y Martínez, 2013: 155).

En materia de vivienda y de acuerdo a las valoraciones anteriores, desde hace varios años el Distrito Federal cuenta con un déficit habitacional, particularmente para dotar de viviendas a las familias de bajos ingresos. Los recursos que hasta ahora han invertido los gobiernos del Distrito Federal han sido limitados, no solo para la construcción de viviendas nuevas, sino para el mejoramiento de éstas, lo que ha traído como consecuencia la persistencia de la desigualdad y la pobreza. No es sólo la falta de recursos lo que acrecienta el déficit de vivienda y que está siga dependiendo de la voluntad política para hacer frente a este problema; si no también por la poca planificación que hay en la ciudad en el uso de suelo habitacional por lo que habitantes del Distrito Federal están muy lejos de hacer realidad su pleno derecho a la vivienda.

SALUD

La cuestión de la salud de la población es abordada en los cuatro documentos de manera semejante al correspondiente al de la vivienda, en el sentido de que es posible identificar el diagnóstico de las condiciones de salud de la población y la infraestructura correspondiente; la conceptualización y las propuestas específicas. En todo caso, existe complementariedad entre los planteamientos de los documentos.

Sobre el diagnóstico: se indican las principales enfermedades crónico-degenerativas que padecen los habitantes de la ciudad de México, asociándolas con las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, así como por atención insuficiente; se señala la inequitativa distribución territorial o geográfica de la infraestructura de salud, lo que se ve agravado por la disminución del financiamiento público derivado del recorte del gasto y por los procesos de privatización.

En cuanto a la conceptualización, en los cuatro documentos es claro el señalamiento en cuanto a que debe ser satisfecho el derecho (constitucional) a la salud.

Finalmente, se presentan propuestas concretas, desde lo específico hasta lo general como: abatir el desabasto de alimentos, instaurar un programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos, mejorar los servicios médicos para la atención de padecimientos crónico-degenerativos y la atención de salud, con particular énfasis hacia las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Reorganizar los servicios de salud y crear sistemas locales de salud en las delegaciones y un sistema metropolitano.

Cuahtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa. Período de Gobierno 20012-2018
<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...procesos de segregación socio-territorial y polarización de las condiciones de salud y de los servicios para atenderla (...), existen proporciones muy altas de enfermedades infecciosas y carenciales en las delegaciones de Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa, prevalencias elevadas de enfermedades crónicas como diabetes, enfermedades del corazón, hipertensión arterial en todo el DF... - ...se suma el deterioro de los servicios públicos de salud provocado por el “desfinanciamiento” prolongado, 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El empeoramiento de las condiciones de vida y trabajo se refleja en la salud de los capitalinos (...), mueren en una proporción importante por causas relacionados con la pobreza y una atención insuficiente... - ...la Ciudad estuvo subordinada a la política nacional (...) recorte del gasto (...) deterioro de los servicios públicos y un impulso importante a la privatización (...), tenemos un déficit de salud y hospitales. 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ... las condiciones de salud no reflejan los beneficios de contar con una red muy amplia de servicios ya se encuentran fragmentados en su organización, desarticulados en sus funciones y divididos por sus mecanismos de pertenencia o afiliación a los organismos públicos. - ...se estima que alrededor del 46% de la población residente en el Distrito Federal no cuentan con seguridad social, es decir, no es derechohabiente de alguna institución de salud como el IMSS o el ISSSTE. 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe un aumento en los daños a la salud asociados a los padecimientos crónico-degenerativos (...). Algunos de estos padecimientos se acentúan en las personas por su condición de vulnerabilidad.

<p>la corrupción y su reorganización en una lógica bipolar de neobeneficencia para los pobres y mercantilización selectiva.</p> <p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar una nueva ética pública en salud (...), debe ser entendida como una necesidad humana básica: su atención como un satisfactor esencial de la población, y el derecho a la salud como una responsabilidad de toda la sociedad y tarea de Estado. <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revertir el prolongado “desfinanciamiento” de las instituciones públicas. - ...conformación de sistemas locales de salud en las delegaciones...; Impulsar (...) un sistema metropolitano de atención a la salud que garantice la atención en el 2º y 3er. Niveles;...atención hacia los grupos más desprotegidos. Atender las necesidades de alimentación y salud... (Una ciudad para todos: 1998-2000). 	<p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El principal objetivo (...) es hacer realidad el derecho constitucional a la protección de la salud para todos los capitalinos (...), mejorar las condiciones de salud (...) y disminuir la inadmisibles desigualdad... <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforzar las medidas de protección contra riesgos colectivos (...); acciones de promoción de la salud (...), una nueva relación con los ciudadanos basada en su participación efectiva a través de los comités de salud (...);...un programa prioritario de servicios médicos y medicinas gratuitos (...), se abatirá además el desabasto de medicamentos (...);...la integración funcional de todos los servicios de salud del GDF...sistema de pensión universal...(PGDDF: 2001-2006). 	<p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A pesar que la cobertura de la Seguridad Social en el Distrito Federal y el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos del GDF crean las bases para avanzar en la universalidad de los servicios; el principal reto constituye que cada ciudadano pueda tener acceso a los mismos servicios de salud disponibles de acuerdo a sus necesidades. - ...que el DF sea reconocido a nivel nacional por su Sistema de Salud, destacado por su enfoque universal, equitativo, resolutivo, eficiente, participativo y solidario <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...reorganizar la oferta de los servicios en respuesta a las necesidades y problemas de salud de la población; el principal reto constituye (en) tener acceso a los mismos servicios de salud disponibles de acuerdo a sus necesidades. Alcanzar un sistema de salud moderno, con tecnologías de vanguardia y cultura de la calidad. Se asegurará el acceso a servicios médicos y la disponibilidad de medicamentos gratuitos a la población sin seguridad social. Se fortalecerá el Modelo Ampliado de Atención a la Salud vinculando de manera integral las acciones individuales y comunitarias, con orientación según grupos de edad y sexo. (PGDDF: 2007-2012). 	<p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lograr el ejercicio pleno y universal del derecho a la salud. <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la calidad de los servicios de salud para la atención de las enfermedades crónico-degenerativas. Mejorar la atención médica a las personas en situación de vulnerabilidad. Mejorar los servicios médicos para la atención del cáncer de mama y cérvico-uterino. Fortalecer las alternativas integrales para la prevención, detección y tratamiento oportuno de las adicciones. (PGDDF: 2013-2018).
--	--	---	--

A continuación se presentan algunas de las posiciones de autores diversos que valoran el Derecho a la Salud en la ciudad de México.

“Aún y cuando el Gobierno del DF ha cumplido con el Acuerdo de Coordinación para la puesta en marcha del Seguro Popular en el Distrito Federal, a nivel federal se observan algunos incumplimientos que afectan la marcha del programa (incompleto y tardío el envío de recursos, poco claro el proceso de alineación de recursos con los programas nacionales)”. (Provencio y Yanes: 2006: 209).

“El DF cuenta con un modelo de atención diseñado para garantizar los derechos universales a la salud de la población que no cuenta con seguridad social. Durante el 2006-2012 el principal objetivo fue avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social para todas aquellas personas que no cuentan con algún esquema de seguridad social, sin embargo, en términos de la operación de los programas, se encontraron dificultades para el cálculo de la población potencial y objetivo, falta de información estadística relacionada con los programas y deficiencias en los indicadores de gestión y de resultados propuestos”. (Murayana y Rabell, 2011: 70).

“... se carece de estudios actualizados acerca de los patrones de alimentación, estado de nutrición, hábitos de higiene y salud, así como de impacto de los programas de asistencia social alimentaria”. (Provencio y Yanes, 2006: 215).

“El incremento de la esperanza de vida constituye un indicador de las condiciones de salud de la población en general. En la actualidad, la esperanza de vida llega a los 75.1 años en México, lo que constituye un mejoramiento significativo respecto de 1990, cuando era de 70.6 años. (...) Al 2006, las principales causas de mortalidad en la población del D. F. fueron las enfermedades degenerativas”. (Cohen, 2012: 83).

“En lo concerniente a la salud, la descentralización de los servicios correspondientes, realizada en 1997, le trasladó al GDF nuevas responsabilidades en materia sanitaria; sin embargo, no se le transfirieron los recursos suficientes, ni todas las instalaciones, ni autoridad plena en materia laboral y financiera”. (Cardozo et al., 2012: 57).

“Se eleva al rango de Ley el PSMMG, con lo cual se garantizaba, al menos normativamente, el acceso universal a los servicios de salud”. (Cardozo et al., 2012: 75).

“El DF, se distingue por la concentración de los servicios de salud de todas las instituciones públicas y privadas, ya que cuenta con una red muy amplia de servicios, sin embargo, se encuentran fragmentados en su organización, desarticulados en sus funciones y divididos por sus mecanismos de pertenencia o afiliación a los organismos públicos; aunado a ello se ha identificado como factor relevante la desigualdad de ingreso como la barrera básica que limita el acceso a la atención oportuna y adecuada a los servicios de salud”.(Berrios y Canto, 2012: 92)

“...el sistema de salud del GDF se enfrenta a una serie de retos dados por los cambios socioepidemiológicos y sociodemográficos, entre ellos el desempleo, empleo precario, pérdida salarial y el deterioro en las condiciones de vida, los procesos de modificación de poblamiento de la zona metropolitana -ubicando que la población pobre ha tendido a concentrarse en las periferias- la transición demográfica y cambios en los perfiles de mortalidad y morbilidad de la población”. (Berrios y Canto, 2012: 93).

“...el perfil epidemiológico del DF se compone de enfermedades crónico-degenerativas; problemas de salud debido al sobrepeso, obesidad y otros trastornos alimenticios; enfermedades de

transmisión sexual como el VIH/SIDA, cáncer cérvico-uterino, entre otras; y enfermedades relacionadas con la salud mental. Aunado a esto persiste una ausencia de cultura en relación al cuidado de la salud, ya que no hay promoción de campañas y programas educativos dirigidos a la orientación nutricional y cuidado personal, así como otras acciones que conlleven a prevenir estos problemas de salud pública”. (Berrios y Canto, 2012: 95).

“A partir de 1997, año en que se concretó el convenio de descentralización entre la Secretaría de Salud Federal y el GDF en torno a los servicios de salud para la población abierta, se define la reorganización del sistema de salud en el DF...Esta fragmentación del Sistema de Salud en el Distrito Federal, representa un obstáculo para la integración orgánica entre los servicios hospitalarios y de urgencias del Distrito Federal y los servicios de salud pública. Aunado a esto, los presupuestos de operación y de inversión del Organismo Público Descentralizado no crecieron en términos reales, lo que provocó mayor deterioro de las unidades y del equipamiento, y un estancamiento de la infraestructura física de primer nivel. La federación tampoco ha proporcionado ningún presupuesto para apoyar a los hospitales de la ciudad, a diferencia de lo ocurrido en otros estados”. (Berrios y Canto, 2012:108-109).

“...los servicios de salud del GDF se encuentran por debajo del promedio nacional en cuanto a surtimiento de medicamentos, tiempo estimado de espera, y un alto nivel de percepción de personas que consideran que la atención médica no es rápida según el tiempo de espera cuando acuden al médico. Además, en términos de indicadores de trato adecuado, el DF, se coloca como la entidad con mayor porcentaje de aceptación”. (Berrios y Canto, 2012:115).

“Las limitaciones normativas, presupuestales y programáticas del sistema de salud del Distrito Federal, acompañadas de la fragmentación, falta de integralidad y calidad de los servicios de salud, obstaculizan la capacidad del gobierno del Distrito Federal para dar respuesta al cumplimiento del derecho a la salud en términos de prevención, atención, promoción y control de riesgos y daños a la salud.....no se ha logrado garantizar la universalidad del derecho, ya que el Sistema de Salud del Distrito Federal se encuentra fragmentado, debido a los diferentes arreglos institucionales que se han establecido con la finalidad de asegurar el acceso a la salud”. (Berrios y Canto, 2012:118).

“...resalta la incapacidad institucional del GDF, de mantener la pervivencia de un modelo alternativo que buscó responder al desmantelamiento del sistema de seguridad social, y que hoy se presenta en franco retroceso frente al imperante modelo federal de protección social”. (Berrios y Canto, 2012: 121).

“...los logros de los gobiernos electos democráticamente en el DF en el armado y desarrollo institucional local en materia sanitaria, éstos han sido limitados, o incluso revertidos, por las tensiones y contradicciones entre concepciones, estrategias, modelos de política y de gestión sanitaria contrapuestos, tensiones que se justifican con razones de orden presupuestal”. (Canto y Martínez, 2013: 88).

“Las tres administraciones, aunque con importantes variaciones, se han distinguido por atender las necesidades en salud en paralelo a la elevación de la calidad de vida de la población. Han impulsado políticas universalistas basadas en esquemas públicos para garantizar el derecho efectivo de toda la población, acompañadas de una política social integral, para mejorar la calidad de vida, reducir las inequidades y reconstruir el tejido social. Estas políticas contienen estrategias redistributivas, con programas masivos y territorializados, para disminuir inequidades, desigualdades, exclusiones y discriminaciones en salud, con la construcción de condiciones básicas de asistencia y protección social a los grupos más vulnerables de la población”. (Canto y Martínez, 2013: 89).

“Para diseñar políticas y estrategias que disminuyan las brechas de desigualdad social en salud es necesario fortalecer la concepción de salud, ampliándola a una visión de determinantes sociales, a partir de la cual se construyan políticas públicas para garantizar la construcción de condiciones de desarrollo para una vida plena”. (Canto y Martínez, 2013: 94).

Los gobiernos del Distrito Federal han implementado diversas acciones en materia de salud con el principal objetivo de mejorar la calidad de vida, primordialmente a la población más vulnerable, sin embargo, su principal limitante, de acuerdo a las valoraciones anteriores, ha sido en términos presupuestales; pese a que en los últimos años se ha invertido un gran porcentaje de sus ingresos del Distrito Federal.

Por otro lado, sigue permeando no solo la falta de infraestructura hospitalaria, sino, el deterioro del sistema de salud del Distrito Federal y la falta de equipamiento de las unidades de salud que han limitado el acceso a la salud. Para lograr garantizar el pleno ejercicio del derecho a la salud es necesario que el gobierno Federal y el del Distrito Federal sumen esfuerzos para enfrentar nuevos problemas de salud pública que han venido deteriorando la vida de la población pero sobre todo por los cambios demográficos y las causas de mortalidad que requieren de especial atención, es por eso necesario para redirigir las políticas públicas de salud hacia un cambio de cultura y prevención de enfermedades.

EMPLEO

En el tema del empleo es identificable en los cuatro documentos estudiados, al igual que los casos anteriores de vivienda y salud, los tres aspectos: diagnóstico, conceptualización y propuestas específicas, en los que es observable cierta homogeneidad. No obstante, es necesario señalar que sólo en el programa general del período 2013-2018 es abordado desde un apartado específico.

En el diagnóstico se exponen los efectos de la política económica prevaleciente (sólo en el caso de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se hace referencia explícita al modelo neoliberal), como: detrimento del ingreso, topes salariales y caída del salario real, destrucción del sector manufacturero y por ende la desaparición de fuentes de empleo, destrucción de la planta productiva, “terciarización” de la economía, desempleo e incremento de las actividades económicas informales y precarización del empleo. Es decir, el asunto del empleo es abordado en el contexto amplio de la economía, así como en su especificidad.

En cuanto a conceptualización del empleo, destaca el hecho de que sólo en los PGDDF 2007-20012 y 2013-2018 se hace referencia al empleo en términos de derecho al trabajo o bien como respeto a los derechos laborales, ya que en el 2001-2006, se alude en términos generales a los derechos de los trabajadores y trabajadoras: asociación, justicia laboral, etc.

Las propuestas se presentan de manera clara: recuperación paulatina del salario real, creación masiva de empleo mediante la inversión pública, apoyo a las micro, medianas y medianas empresas, regulación de los agentes económicos, impulso a microcréditos e impulso al turismo alternativo en zonas rurales, entre otros.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa Período de Gobierno 2012-2018
Diagnóstico: - La destrucción de este sector (manufacturero) significa por tanto la desaparición de la mayor fuente de empleo permanente en la entidad. - ...expresa la crisis económica y la destrucción de la estructura productiva interna en el alto desempleo abierto y el incremento de la población dedicada a actividades informales...	Diagnóstico: - ...una devastadora crisis estructural que dura ya un cuarto de siglo. La economía urbana en su conjunto ya no crece con los ritmos del pasado, dando lugar a procesos de desindustrialización, reducción del empleo productivo estable, contracción de la economía agropecuaria y crecimiento de la economía informal. Estos factores,	Diagnóstico: - La falta de empleos de calidad con ingreso digno ha incentivado el crecimiento del sector informal... - La tercerización de la economía, el reforzamiento de la informalidad como alternativa de ocupación (...) y la feminización de la pobreza, generan nuevos problemas (...) y dificultan encontrar alternativas de ocupación e	Diagnóstico: - ...el desarrollo económico (...) ha estado marcado (...) por un ritmo de crecimiento menor al nacional (...), desindustrialización y terciarización de la economía (...), altas tasas relativas de desempleo, subempleo y empleo informal, que han incidido sobre los niveles de desigualdad social y pobreza...

<p>- El empobrecimiento generalizado de la población ha dado lugar (al) ambulantaje (...), el control corporativo (...), la extorsión (...) y el enfrentamiento con el comercio establecido...</p> <p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es también el ejemplo más claro de la incapacidad del modelo neoliberal aplicado por los últimos tres gobiernos para (...) ofrecer empleo (...), mantener su ingreso en niveles adecuados (...) y mejorar la calidad de vida... - La política de "topes salariales" aplicada drásticamente desde 1976, ha generado un proceso estructural de caída del salario real (...), por la aplicación de una política económica orientada a favorecer los intereses del gran capital nacional y trasnacional... 	<p>aunados a la reducción drástica de los salarios reales, han generado el empobrecimiento de la mayor parte de los capitalinos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una vez que se hizo patente la incapacidad de las empresas en crear empleos estables, dichos gobiernos (De la Madrid, Zedillo y Salinas) intentaron recuperar apoyo político con programas focalizados de combate a la pobreza. <p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...se seguirá con la labor de difusión, defensa y promoción de los derechos de los trabajadores, trabajadoras y menores trabajadores salariables y no salariables, con especial énfasis en el respeto a la libertad de asociación y a los procesos internos de sindicatos y asociaciones gremiales, así como la procuración de justicia laboral, primordialmente la relativa a la atención de las mujeres trabajadoras que sufren discriminación y hostigamiento sexual y a la tutela de los derechos de los trabajadores adolescentes. - El empleo representa una liga directa entre lo económico y lo social, dado que es a través del trabajo que se posibilita la generación de riqueza. (...), es un determinante central del bienestar de la población. 	<p>ingreso digno a la población que sobrevive de la economía informal.</p> <p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para el GDF, el desarrollo económico ha de contribuir, además, al incremento de las oportunidades de desarrollo de los habitantes; es también indispensable para garantizar uno de los derechos fundamentales: el derecho al trabajo. - ...el ámbito económico tiene una importancia estratégica para alcanzar un desarrollo sustentable, incluyente y equitativo, que mejore la distribución del ingreso... 	<p>Concepción:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El acceso al trabajo digno y socialmente útil para la población en edad y actitud laboral es un derecho humano fundamental y el medio más eficiente para lograr equidad social y menor delincuencia; no obstante, factores demográficos, económicos y sociales han impedido que el conjunto de la población del DF pueda cubrir tal necesidad (...). La precariedad de la mayor parte de los empleos disponibles es otra expresión de la incapacidad de la economía local para garantizar el derecho al trabajo digno... - Insuficientes oportunidades de ocupación y empleo en condiciones de equidad, así como discriminación en el ámbito laboral, que se acentúan por el origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras. - Existen factores sociales y culturales que estructuralmente han obstaculizado el acceso al empleo para segmentos de población (...), quienes llegan a enfrentar situaciones de discriminación en los procesos de contratación y desempeño laboral. - El mercado laboral también coarta las posibilidades de acceso para las comunidades de personas indígenas migrantes, la población con discapacidad y las
--	---	--	--

<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...reconstruir el mercado interno (...), recuperación paulatina pero constante del salario real y una activa política social. A través de la inversión pública (...) creación masiva de empleo... - Las actividades informales,...de subsistencia no desaparecerán hasta que se supere la crisis económica nacional, se garantice el empleo estable (...), se propone su mejoramiento... (Una ciudad para todos: 1998-2000). 	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...nos planteamos como objetivo diseñar una política explícita de empleo, mediante la articulación de las decisiones macroeconómicas y los acuerdos entre agentes económicos y actores sociales en torno a la generación de actividades productivas bien remuneradas. - Estos objetivos de empleo deberán acompañarse de la promoción de una política salarial activa, que garantice una recuperación gradual, pero constante, del poder de compra de los y las trabajadoras. - Impulsar la economía del DF mediante su especialización productiva y su inserción (...) en los mercados; Regular a los agentes económicos...;...creación de nuevas capacidades y habilidades laborales y profesionales (...); Impulsar la micro, la pequeña y mediana empresa...; ofrecer a (...) productos y servicios que mejoren su poder adquisitivo... - ...el impulso significativo de microcréditos a mujeres y grupos marginados (...) para aliviar la pobreza de las familias y reactivar las unidades económicas más desfavorecidas (...), programa de fomento a las micro y pequeñas empresas dirigidas por mujeres... - El fomento productivo y el mejoramiento del abasto y la distribución de bienes básicos (...) se insertan como partes de una política económica local con sensibilidad social. (PGDDF: 2001-2006). 	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...la promoción del crecimiento económico, para incrementar la riqueza y prosperidad de su sociedad (...) incremento de las oportunidades de desarrollo... - ...establecer las bases sólidas que permitan el desarrollo y crecimiento económico (...), promoviendo la equidad, el empleo (...) que propicie una mejor distribución del ingreso... - Dar a la Ciudad de México el perfil de una economía (...) equitativa y socialmente responsable... - Garantizar el acceso de las mujeres a los beneficios del desarrollo económico, promoviendo la igualdad en el trabajo, así como la capacitación necesaria para administrar microempresas y cooperativas. (PGDDF: 2007-2012). 	<p>personas adultas mayores (...), orillándolos a la informalidad y los sectores de empleo precario.</p> <p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar el acceso de la población del DF a empleos dignos, con protección social, pleno respeto a los derechos laborales y sin discriminación... - Promover la creación de empleos dignos en el Distrito Federal, especialmente para los grupos sociales que tienen más dificultades para obtenerlos. - Promover y fortalecer acciones institucionales que den mayor transparencia al mercado laboral. - Impulsar y diversificar políticas públicas orientadas a lograr el respeto a los derechos humanos laborales y la disminución de prácticas discriminatorias en el trabajo. - Generar empleos permanentes y sostenibles en el sector rural, mediante el desarrollo de capacidades de las y los productores rurales en el turismo alternativo. (PGDDF: 2013-2018).
---	---	--	--

A continuación se presentan algunas de las posiciones de diversos autores que valoran el Derecho al Empleo en la ciudad de México:

“Los programas de empleo tienen como reto importante obtener recursos complementarios e involucrar a los sectores privado y social en el logro de metas de ocupación productiva bien cuantificadas”. (Provencio y Yanes, 2006: 218).

“El mercado de trabajo de la Ciudad de México se caracteriza por una creciente participación de hombres y mujeres, así como una constante precarización y polarización de la fuerza de trabajo, que se manifiesta en una acentuada presencia de trabajadores no asalariados y en pequeños establecimientos, así como en bajos niveles salariales y en la ausencia de prestaciones laborales. Durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS únicamente el Apoyo al Empleo canalizo el 1.4 % (447,549) del total del prepuesto ejercido.” (Provencio y Yanes, 2006: 59).

“Los principales factores que generan pobreza son el desempleo, la informalidad o precariedad y los bajos salarios que prevalecen en el mercado laboral de la gran ciudad. De acuerdo a los datos que cita, para el año 2000, se calculó que el 42% de la población ocupada percibía un ingreso menor a dos veces el salario mínimo (Gobierno del Distrito Federal, 2001) y se estimaba que la pérdida del salario mínimo acumulada entre 1986 y 2000 era del 56%, siendo entre 1995 y 2000 del 25,5%”. (Ziccardi, 2009: 243).

“La idea de acceder al bienestar por la vía del mercado parte del supuesto de que los mercados laborales funcionan conforme a los principios de la competencia perfecta (nada más fuera de la realidad) y que existe una demanda creciente de empleos a los que se incorporarán los integrantes de las familias pobres, lo cual contrasta con la precarización del trabajo y la creciente tendencia al desempleo masivo y prolongado”. (Cardozo et al., 2012:37).

“La pobreza que prevalece en la ciudad capital por causa de los bajos salarios y el deterioro salarial que se han registrado en las últimas décadas, de acuerdo a los cálculos que hace referencia durante el 2000 el 78,9% de la PEA percibe menos de cinco veces el salario mínimo, lo cual es insuficiente para adquirir la canasta de consumo familiar mínimo para la ciudad, elaborada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Esta precariedad en el trabajo prevalece, principalmente, entre las mujeres de las clases populares”. (Ziccardi, 2009: 243).

“En el contexto de aumento del desempleo (se calcula al menos casi 90 000 desempleados más para 2007-2008 en el Distrito Federal), es necesario rediseñar la transferencia equivalente a un salario mínimo por seis meses. Esto tanto para poder aumentar la cobertura del programa como para poder complementarlo con programas de empleo de emergencia”. (Cohen, 2012: 66).

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

superior y superior, de los cuales 42% tenían entre 20 y 29 años de edad”. (Berrios y Canto, 2012: 59).

“En términos de derechos laborales el acento se puso en las políticas pasivas como el seguro de desempleo, pero en las otras dimensiones de los derechos laborales, podemos decir que la política laboral no ha sido capaz aún de definir estrategias de promoción de empleos dignos y, dada la debilidad en la inspección del trabajo, no ha podido evitar que, incluso la legalidad, sea utilizada para encubrir la informalidad vía los contratos de “protección” y la tercerización, a la vez que la precarización de las condiciones laborales penetra al propio trabajo formal, siendo reforzada por la tendencia a la negación de justicia laboral”. (Berrios y Canto, 2012: 60).

“La ciudad de México cuenta con un elevado grado de precariedad de su fuerza de trabajo asalariada en el sector público y privado, y en los establecimientos de diferentes tamaños. En el tercer trimestre del 2010 únicamente 37% de la PEA se encontraba protegida con prestaciones y contratos por tiempo indefinido. Asimismo, por lo menos 46.6% de la población trabajadora se desempeña en condiciones de inseguridad laboral ya que carecían de contrato, era solo eventual o no contaban con un contrato especificado”. (Berrios y Canto, 2012: 62).

“El trabajo informal ha seguido creciendo como resultado de la inmigración laboral (trabajadores que residen en el área conurbada y vienen a trabajar todos los días al DF, o que viven en localidades más apartadas y vienen por temporadas), por trabajadores que no han podido incorporarse al mercado laboral en el sector formal (sobre todo jóvenes y mujeres), y por trabajadores que optan por esta alternativa ante los bajos salarios del empleo formal”. (Berrios y Canto, 2012: 66).

“La ciudad de México padece –al igual que todo el país– los embates de la crisis internacional, adicionalmente carga con el peso del desplazamiento del papel central que tuvo en el proceso industrializador, resultado del cambio de modelo económico nacional. Se ha hecho un notable esfuerzo para garantizar el derecho al trabajo, esfuerzo que se puede y debe optimizar, tanto a través de la reorientación de las estrategias de fomento, como de la superación de las inercias que se siguen arrastrando en la administración de la justicia laboral”. (Berrios y Canto, 2012: 80).

“Las estrategias de vinculación trabajador-empresa, al igual que en el ámbito nacional, han manifestado su agotamiento para contender eficazmente contra los efectos en la contracción del empleo, particularmente en el caso de las y los jóvenes y mujeres, la oferta disponible está muy por debajo de las capacidades de la fuerza de trabajo del DF”. (Berrios y Canto, 2012: 80).

“La garantía del cumplimiento de los derechos laborales, que depende básicamente de la decisión pública, está muy por debajo de las exigencias del momento, desperdiándose su capacidad para contrarrestar la tendencia a la precarización del trabajo a través de la inhibición de las prácticas ilegales como la creciente tercerización y los despidos injustificados, entre otros”. (Berrios y Canto, 2012: 231).

“...la consolidación del nuevo patrón de crecimiento nacional desindustrializó y fomentó la tercerización de la economía del DF; la inversión privada vino a reforzar y ampliar brechas en la productividad entre sectores y empresas que posteriormente se manifestó en la segmentación del mercado laboral y en la dispersión territorial, (tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales). Todos estos factores explican en gran parte los profundos déficits sociales que se manifiestan en la Ciudad de México”. (Canto y Martínez, 2013: 31).

“La Ciudad de México cuenta con un elevado grado de precariedad de su fuerza de trabajo asalariada en el sector público y privado, y en los establecimientos de diferentes tamaños. La precarización del trabajo se acentúa entre los asalariados que laboran en pequeñas unidades respecto a los que lo hacen en establecimientos mayores (públicos y privados)”. (Canto y Martínez, 2013: 31).

“La caída en el nivel de ingreso de la población en el DF entre el 2009 y el 2010 es evidente, en este sentido el ingreso recibido por personas que percibían entre tres y cinco salarios mínimos sufrieron una fuerte disminución entre los años 2009 y 2010”. (Canto y Martínez, 2013: 49).

“...la precarización del trabajo no genera expansión del empleo, sino descomposición social, por lo tanto, es necesario que la Ciudad de México sea la capital del respeto a los derechos laborales”. (Canto y Martínez, 2013: 154).

Uno de los principales problemas que enfrenta la ciudad de México, de acuerdo a las valoraciones anteriores, es la limitante al acceso al derecho al trabajo digno y remunerativo y, de entre sus consecuencias destacan, el aumento del desempleo, la precarización laboral, el deterioro salarial, la ausencia de prestaciones laborales que han dado paso a la informalidad; por lo que la pobreza prevalece en el Distrito Federal. La falta del ejercicio de dicho derecho no solo la padecen las personas con poca escolaridad sino también aquellas que tienen un grado académico alto, por lo que las estrategias implementadas por los gobiernos del Distrito Federal no sólo no han sido eficaces para promover empleos dignos bien remunerados, sino que con ello no garantizan el cumplimiento de los derechos laborales.

EDUCACIÓN

A diferencia de los asuntos anteriores: vivienda, salud y empleo, el tema de la educación es abordado en los cuatro documentos sólo con la exposición sobre la situación de la educación en la entidad y la presentación de propuestas específicas. Es decir, no se hace alusión al derecho a la educación, lo cual es importante destacar. Asimismo, es identificable cierta similitud en los planteamientos y en las propuestas.

En el diagnóstico, se exponen las limitaciones del GDF derivado de la descentralización inconclusa del sistema educativo y por ende que el gobierno federal mantiene la administración de la educación básica, las limitaciones y los recortes presupuestarios, deficiencia e incluso obsolescencia de los modelos educativos, creciente deserción, deterioro de la infraestructura y su distribución geográfica inequitativa. En cuanto a la educación media superior y superior, se plantea la insuficiencia de oferta, así como también su distribución geográfica inequitativa.

En las propuestas se plantean acciones de corto alcance para subsanar condiciones actuales: intensificar la construcción, remodelación y mantenimiento de la infraestructura física educativa, ampliación de la matrícula garantizando el acceso libre al sistema educativo, apoyos con becas, libros y uniformes gratuitos; así como propuestas de largo alcance, como crear la Secretaría de Educación (CCS y AMLO), impulsar la Ley de Educación del Distrito Federal, alcanzar la descentralización educativa, creación de más planteles de educación media-superior, así como la constitución de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México,

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano Período de Gobierno 1997-2000	Andrés Manuel López Obrador Período de Gobierno 2000-2006	Marcelo Ebrard Casaubón Período de Gobierno 2006-2012	Miguel Ángel Mancera Espinosa Período de Gobierno 20012-2018
<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La educación pública básica (...) padece y resiente los efectos de las severas restricciones presupuestarias (y) recorte del gasto público (...), bajísimos niveles salariales (...), deterioro creciente de sus infraestructuras... - ...un 70% de los maestros tienen contratación por menos de medio tiempo (...). Un porcentaje similar (...) carece de la formación normalista... - La deserción en el sistema educativo básico y medio superior es muy elevada... 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...la política educativa (...) ha profundizado las desigualdades y las deficiencias del sistema educativo nacional (...), el Gobierno Federal mantiene la administración de la educación básica y normal de la entidad. - ...el dominio del centralismo y el papel preponderante del Poder Ejecutivo (...) las transformaciones exigidas por la sociedad capitalina no han podido ser llevadas a la práctica. - La escuela pública se deterioró a partir de la década de los 80 por la disminución del gasto 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A pesar de los significativos logros (...) entre 1997 y 2006, los ciudadanos y las autoridades (...) continúan enfrentando, en el ejercicio de sus derechos y atribuciones, una desfavorable desigualdad de acceso a las oportunidades de una educación de calidad (...), del año 2000 al 2004 el gasto del Gobierno Federal para la educación básica del DF disminuyó en un 10%. - El desmantelamiento sistemático de las oportunidades públicas de 	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La educación básica en la entidad no es atribución del GDF ya que aún permanece bajo el régimen centralizado (...); por ende, la responsabilidad sobre la calidad y los resultados del desempeño escolar... - Respecto de la educación superior y media superior, existe una pluralidad de instituciones educativas que participan en la oferta (...); sin embargo, hasta ahora no existe una instancia de coordinación que permita un mayor avance en la calidad y cobertura...

<ul style="list-style-type: none"> - Los contenidos (...) son insuficientes y obsoletos frente a (...) las necesidades de formación científica, tecnológica y humanística (...). Las opciones educativas en el nivel medio y medio superior son excesivas (...), pero inadecuadas e inflexibles frente a las necesidades actuales. - ...la acción del gobierno (...) se reduce (...) a la construcción y mantenimiento... - La localización de la infraestructura educativa no responde a una planeación urbana integral (...) generando desplazamientos excesivos (...), la subutilización de la infraestructura educativa... 	<p>público (...) bajos salarios magisteriales y el crecimiento en las cifras del rezago educativo...</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...el rezago salarial que viven los trabajadores de la educación (...) produce bajos rendimientos y deficiente calidad en la educación que se imparte... 	<p>educación ha afectado (...) a quienes residen en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación, así como a los grupos más vulnerables a la exclusión educativa...</p> <ul style="list-style-type: none"> - El problema de la des-escolarización se vuelve relevante en los niveles de primaria y secundaria... - ..la oferta en educación media superior es limitada y no responde a la demanda. A lo que se añade la necesidad de acercar los servicios educativos a la población que se ubica en zonas marginales. 	<ul style="list-style-type: none"> - ...persisten en la ciudad inequidades y deficiencias en la calidad de la educación que se manifiestan en situaciones de exclusión o de riesgo latente de exclusión en todos los niveles educativos.
<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La educación pública superior (...) presenta graves carencias (...), elevar (...) el gasto público en este rubro (...), la universidad pública (...) es una condición insoslayable de la competitividad y el desarrollo con soberanía. - Promover la descentralización de la educación (...) y crear una Secretaría de Educación del Distrito Federal...; Incrementar el financiamiento educativo...; Ampliar la matrícula (...); Garantizar el acceso gratuito al sistema educativo;...construcción de nuevos planteles educativos; Impulsar la aprobación por la ALDF de una Ley de Educación del Distrito Federal... (Una ciudad para todos: 1997-2000). 	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La educación pública impulsada por el GDF tendrá como objetivo el desarrollo de una personalidad responsable, libre, democrática, eficiente, crítica y propositiva, a partir de una sólida formación técnica, científica y humanística. - ...se creará la Secretaría de Educación del Distrito Federal... - ...se promoverá que las delegaciones tengan una función estratégica en el impulso educativo... - ...se ampliará e intensificará el programa de construcción, remodelación y mantenimiento de los edificios escolares, dotándolos al mismo tiempo con más y mejor equipo educativo. - ...cerca de 100 mil jóvenes (...) que solicitan estudiar bachillerato universitario son canalizados a inscribirse a proyectos educativos que no coinciden con su vocación... - Se creará la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (...), será una institución de buen nivel académico, comprometida con la construcción de una sociedad justa y democrática... (PGDDF: 2001-2006). 	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar la descentralización de la educación básica, así como mejorar su calidad. - Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior. - ...distribución de libros, útiles y uniformes escolares... - Crearemos un sistema de becas... - Se implementará progresivamente la educación intercultural en todo el sistema educativo... - Se impulsará el dialogo para lograr un acuerdo de descentralización de la Educación Básica. (PGDDF: 2007-2012). 	<p>Propuestas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ...el GDF tendría que jugar un rol de orientación estratégica, coordinación, articulación y complementación de la educación... - ...de lograr establecerse la deseable concurrencia, colaboración y coordinación con el gobierno federal (...) y con los actores sociales y privados relevantes, podría aumentarse (...) la equidad y la calidad de la educación (...), para avanzar hacia mejores niveles de cobertura, permanencia y resultados... - Impulsar la calidad de la educación a través del desarrollo de facultades y capacidades que propicien la formación integral de la población. Aumentar la equidad en el acceso a una educación formal con estándares de calidad y abatir la deserción escolar, con especial atención hacia las personas en (...) y condiciones de vulnerabilidad. - Contribuir a la formación de una ciudadanía responsable y comprometida que favorezca la democracia y la cohesión social, a través de una mayor participación. Generar mecanismos e instrumentos para que las personas (...) accedan a una educación con

A continuación se presentan algunas de las posiciones que valoran el Derecho a la Educación en la ciudad de México:

“En el ámbito educativo, al igual que durante la administración (de CCS), persistió la falta de atribuciones que ha impedido al DF contar con un mayor control en materia de planes y programas de estudios en la educación básica; en consecuencia, las acciones del GDF se concentraron en el otorgamiento de becas y en la entrega de artículos escolares y uniformes. El instrumento adicional del GDF para atender las carencias en la educación básica fue continuar con el mantenimiento y construcción de infraestructura de los planteles escolares, en la misma tónica de la pasada administración, enfocándose en la sustitución de edificios potencialmente peligrosos por encontrarse en zonas de alto riesgo o bien debido a su antigüedad”. (Cardozo et al., 2012: 68)

“...el gasto en educación básica que sigue en manos del Gobierno Federal, no se ha concretado la descentralización de los servicios educativos al Gobierno del Distrito Federal. La introducción de los programas sociales federales en la ciudad de México fue tardía y de muy baja magnitud. Los retos de avanzar en mejores niveles de atención y calidad de la educativa vuelven apremiante la necesidad de concretar la transferencia de servicios educativos de la Federación al Distrito Federal con criterios de eficiencia y en condiciones justas y equitativas”. (Provencio y Yanes, 2006: 215).

“Se impulsó la educación media y superior para avanzar en el goce de ese derecho; no obstante la importancia y magnitud de dicho esfuerzo (16 preparatorias y una universidad) resultó insuficiente para abatir el déficit de cobertura que aún tiene la entidad en estos niveles”. (Cardozo et al., 2012: 75).

“...la desigualdad existente en la distribución del ingreso de las familias y el descenso en el gasto público en educación, son situaciones que ocasionan que los sectores más desfavorecidos tengan más dificultades para acceder a los servicios educativos. Programa de Libros de Texto, como el de Útiles Escolares han logrado un impacto importante al ser un apoyo para la economía de las familias”. (Provencio y Yanes, 2006: 90).

“De acuerdo al Objetivo 2 de los Objetivos del Milenio –ODM– (••Lograr la enseñanza primaria universal), los programas del GDF se alinean y rebasan las metas para México en este ODM, a pesar de las limitantes que implica ser la única entidad en el país que carece de un sistema educativo descentralizado (por ejemplo, falta de atribuciones para influir directamente en la mejora de la calidad educativa impartida a través de la modificación de currícula, contratación de profesores, etcétera). Así pues, no se prioriza la cobertura (que ya está resuelta en primaria y secundaria), sino la mejora de la eficiencia terminal en secundaria y preparatoria, así como la mejora de la tasa de absorción de secundaria a media superior y de ésta a la universidad, también focalizando su atención en los estudiantes de familias de menores ingresos”. (PNUD, 2009: 44).

“...el mejoramiento de la calidad de la educación continua siendo un desafío pendiente para el D. F. y el resto del país”. (Cohen, 2012: 81).

“...el Distrito Federal muestra un desempeño alto, mas no deja de enfrentar problemas de abandono temprano del sistema educativo y baja eficiencia terminal. (...) A pesar de los significativos logros que han tenido entre 1997-2006, los ciudadanos y las autoridades de la ciudad de México continúan enfrentado, en el ejercicio de sus derechos y atribuciones, una desfavorable desigualdad de acceso a las oportunidades de una educación de calidad respecto a las que tienen las demás entidades de la Federación y sus ciudadanos”. (Murayama y Rabell, 2011: 82).

“Los problemas de la educación, no permite precisar si son fundamentalmente razones económicas las que generan el abandono escolar. Poco se han desarrollado las estrategias que quieran incidir en la caída de la educación en el DF. Se trata, sobre todo, de una política de gasto a través de transferencias más que una política propiamente de educación. Hay una escasa importancia que en los programas sociales de educación se le ha dado a la participación social”. (Murayama y Rabell, 2011, 101).

“El porcentaje de población con rezago educativo disminuyó de 10.6 a 9.5, lo que significó una reducción de 932,207 a 838,581 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas con carencia por rezago educativo disminuyó en 93,626 personas”. (CONEVAL, 2012:21).

“Se impulsó la educación media y superior para avanzar en el goce de ese derecho; no obstante la importancia y magnitud de dicho esfuerzo (16 preparatorias y una universidad) resultó insuficiente para abatir el déficit de cobertura que aún tiene la entidad en estos niveles”. (Cardozo et al., 2012:75).

“MEC se limitó el proceso de construcción de nueva infraestructura y operación de servicios educativos en los niveles medio y superior, para conferirle prioridad al programa de estímulos económicos de Prepa Sí y canalizar importantes recursos hacia él. (...) El diseño e instrumentación de los programas sociales en las delegaciones se ha caracterizado por la falta de diagnósticos que permitan una mejor planeación para alcanzar objetivos de mayor alcance”. (Cardozo, 2012: 87).

“...el DF se caracteriza por ser la única entidad en la que no han sido descentralizados completamente los servicios de educación básica, a pesar de concentrar una importante infraestructura educativa, lo que ha complejizado la gestión educativa del GDF. Este hecho no ha permitido que se cumpla, como lo establece el marco normativo internacional y nacional, con el derecho a la educación, ya que la educación básica está reservada a la administración de las autoridades federales, mientras no se derogue este Artículo 4º transitorio, lo que representa una limitante para que el GDF pueda desarrollar su propia política educativa en el nivel de educación básica”. (Berrios y Canto, 2012: 134).

“En materia de Educación el GDF durante el 2010 diversos programas educativos y de acuerdo a Evalúa de los 27 programas que revisaron, se identificaron 19 programas, sujetos a reglas de

operación, y 8 acciones o programas que no cuentan con reglas de operación, vinculados a la atención de la educación a nivel del gobierno central. Se trata de programas que en su mayoría son de transferencias, sea monetarias o en especie, y otros más están orientados hacia la atención educativa". (Berrios y Canto, 2012 137).

"...el modelo educativo del GDF es complejo debido a que no cuenta con un marco institucional que le permita asumir los servicios educativos en el nivel de educación básica, y por consiguiente llevar a cabo su propia política educativa, resultado del proceso de descentralización que aún no logra concretarse. Esta postergación del proceso de descentralización ha traído consigo, una inevitable fragmentación del sistema educativo que se traduce en la segmentación de la oferta educativa al existir dos instancias de gobierno, la AFSEDF, y SEDF, que se hacen cargo de los servicios educativos en el DF de diferente manera". (Berrios y Canto, 2012: 141-142)

"Los principales motivos de la exclusión educativa detectados son de carácter económico, social y cultural, afectando a grupos vulnerables como son: niños y niñas hablantes de lengua indígena; niños y niñas con alguna discapacidad; y adolescentes con hijos. Estos grupos se encuentran fuera de la escuela en proporciones superiores a las del resto de la población". (Berrios y Canto, 2012: 156).

"...el reto más grande que debe enfrentar el GDF es generar condiciones al interior del sistema educativo para que las y los alumnos no abandonen sus estudios, no bastan las becas y la entrega de útiles y uniformes escolares para que permanezcan en la escuela, debe ponerse especial atención en ciertos factores de exclusión que se pueden estar presentando en las escuelas, tales como: violencia, discriminación, ya sea por su condición de género, socioeconómica, vulnerabilidad, o por contar con alguna discapacidad, o por su origen étnico". (Berrios y Canto, 2012: 156).

"...el DF no cuenta con un programa sectorial de educación, en el cual se establezcan los principales retos que debe enfrentar el GDF, tampoco cuenta con los objetivos y líneas de acción a implementarse". (Berrios y Canto, 2012: 164).

"...la participación social en la educación es fundamental para impulsar un modelo educativo más equitativo e incluyente. La educación es del interés de todos y requiere de la participación activa y permanente de toda la sociedad para consolidar un sistema educativo que sea capaz de ofrecer una educación de calidad y generar oportunidades de acceso y permanencia educativa". (Berrios y Canto, 2012: 164).

"...uno de los problemas del derecho a la educación no radica fundamentalmente en el acceso, sino en la permanencia y en la falta de realización de aprendizajes significativos, por el conjunto de factores de desigualdad social y económica que no permiten que las niñas, niños y jóvenes en edad escolar tengan trayectos educativos exitosos". (Berrios y Canto, 2012: 165).

“Los tres gobiernos electos del Distrito Federal han diseñado e implementado diversos programas, proyectos y acciones gubernamentales. No obstante, se observa, paradójicamente, la ausencia de una política educativa. El proceso inconcluso de descentralización educativa en el Distrito Federal, la carencia de un Programa Sectorial de Educación, la creación de la Secretaría de Educación en el 2007, así como la actuación desarticulada o débil entre las diferentes áreas y dependencias gubernamentales que se ocupan de la cultura, el deporte o la juventud constituyen factores explicativos de dicha carencia”. (Canto y Martínez, 2013: 59).

“...existe una diversidad de programas entre los que se encuentran: Programas de Útiles y Uniformes Escolares, Jóvenes en Impulso, Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, Estímulos para el Bachillerato Universal, Prepa Sí, Programa de Bachillerato a Distancia. Se crearon más planteles para la Educación Media Superior a través del IEMS, los cuales han permitido el acceso a la educación, sin embargo, siguen persistiendo problemáticas que se reflejan en la deserción escolar y rezago educativo, sobre todo, a nivel medio y superior”. (Canto y Martínez, 2013: 67).

“...(falta) Un diagnóstico más preciso también permitirá llevar a cabo acciones más específicas para reducir la desigualdad educativa, tanto en el acceso como en la calidad, que sea acorde a las condiciones de la población por grupos de edad”. (Canto y Martínez, 2013: 69).

“...es fundamental garantizar una relación más estrecha entre el gobierno federal y el GDF en materia de política educativa, también es esencial formular e implementar políticas, programas y otras acciones educativas más integrales y consistentes entre sí, a cargo del GDF y las dieciséis Delegaciones Políticas”. (Canto y Martínez, 2013: 69).

“La actuación en materia educativa del Gobierno en el Distrito Federal, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard, en gran medida estuvo concentrada en objetivos muy precisos, tal como quedó mencionado en el 6to. Informe de Gobierno de este último: “combatir el rezago de por pobreza y desigualdad social a través del otorgamiento de una educación de calidez y calidad”. (Canto y Martínez, 2013:70).

“...un desafío importante es ofrecer una educación de calidad para la población indígena y las personas con alguna discapacidad (como sectores de mayor vulnerabilidad), así como en la educación media superior y superior, con la finalidad de atender el enorme rezago que se tiene con estos grupos sociales...”. (Canto y Martínez, 2013: 155).

En materia de educación y de acuerdo a las valoraciones anteriores, los gobiernos del Distrito Federal han carecido de las atribuciones legales necesarias para modificar los planes y programas de nivel básico, debido a la centralización del Gobierno Federal; pese a ello, han implementado diversas acciones para contribuir a garantizar el derecho universal a la educación, entre las que destacan: el otorgamiento de becas, así como la

dotación de artículos y uniformes escolares gratuitos, que a su vez ayudan a evitar el deterioro de la economía familiar de los habitantes del Distrito Federal.

De igual manera, se han realizado acciones para el mejoramiento y mantenimiento infraestructura escolar, así como la creación de nuevos planteles educativo. Los gobiernos del Distrito Federal han avanzado en disminuir el déficit de cobertura en los niveles medio y superior, pero aún persiste el déficit de cobertura aunado a la insuficiencia calidad en la educación.

De entre los principales retos que debe enfrentar el gobierno del Distrito Federal en materia educativa son: generar las condiciones educativas y socioeconómicas para evitar la deserción escolar y evitar la exclusión y discriminación social derivada de condiciones físicas, culturales, socioeconómicas, de género.

Ante la ausencia de programas sectoriales de educación en el GDF, así como de una política institucional de una participación social y la inexistencia de coordinación entre las diferentes áreas competentes para mejorar el acceso a la educación, es sumamente necesario e imprescindible que el gobierno federal y el del Distrito Federal tengan un relación más estrecha e implementen una política educativa más integral para lograr un mejor impacto en la sociedad y sobre todo se combata el déficit educativo existente, entre tanto se alcanza la plena descentralización educativa en el Distrito Federal.

1.6 A MANERA DE CONCLUSIÓN:

Se exponen tres elementos para destacar constataciones para facilitar la identificación de coincidencias, énfasis y diferencias existentes en los cuatro documentos analizados, los que permiten hacer un acercamiento a las conclusiones. Estos son: relevancia otorgada a la política social; orientación y conceptualización de la política social; y, formas de gestión y participación ciudadana (asociada a la política social).

Es importante aclarar que se trata de una aproximación al análisis comparativo, basado en la revisión de tres programas de desarrollo y una plataforma político electoral, más no una evaluación de los resultados del quehacer gubernamental, ya que para ello se realizó el ejercicio de compilación de documentos elaborados por investigadores dedicados expresamente a la evaluación de resultados de la política social realizada por los respectivos gobiernos, mismos que se incorporan en los aspectos correspondientes.

a) Relevancia otorgada a la política social en los programas de desarrollo y en la política pública.

Tres aspectos destacan en el presente sub-apartado: referencia al término política social, contenidos de la política social y preponderancia en el programa. A continuación se desarrolla cada uno de ellos:

a.1) Referencia al término “política social”.

Si bien en los cuatro documentos se hace alusión del término “política social”, es en los dos primeros (períodos 1998-2000 y 2001-2006), que la referencia al tema es de manera precisa al definir características y alcances de la misma: integral y activa, orientada a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida; entre tanto que en los dos restantes (períodos 2007-2012 y 2013-2018), sólo se alude al término para hacer referencia a los gobiernos anteriores, o bien derivado de éstos.

En el programa del período 2007-2012, las características de lo que podría inferirse como política social, son abordadas en el Eje 2. Equidad: “...*combate de la desigualdad, la discriminación y la pobreza...*”; mientras que en el documento del período 2013-2018, lo es en el Eje 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano: “...*que nos permitirán reducir aún más la pobreza, la desigualdad y la marginación y aumentar significativamente el bienestar y la calidad de vida...*”.

Asimismo, es necesario señalar el hecho de que en los cuatro documentos, se hace referencia al desarrollo social:

“...la distribución equitativa de los costos y beneficios del crecimiento económico, como condición para un verdadero desarrollo social (1998-2000); Los recursos así liberados se orientarán al desarrollo social y la lucha contra la pobreza (...), el propósito será bajar hasta las unidades territoriales recursos y acciones destinadas al desarrollo social (2001-2006); ...en materia de desarrollo social tiene como eje principal la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y de lograr un desarrollo social pleno... (2007-2012); La política social será incluyente y el desarrollo social un proceso planificado, responsable, riguroso y por supuesto participativo (2003-2018).

a.2) Contenidos de la política social.

Los temas de salud y educación, así como la atención a grupos vulnerables son abordados de manera específica en los cuatro textos como parte de la política social (“Una ciudad incluyente” 1998/2000; “Progreso con justicia” 2001/2006; “Equidad”-2007/2012; y, “Equidad para el desarrollo social” 2013/2018).

El tema de cultura lo es en tres documentos: (Una ciudad incluyente 1998/2000; Progreso con justicia 2001/2006; y, Equidad para el desarrollo social 2013/2018), ya que en el del período 2007/2012 es abordado en un apartado particular (Eje 5. “Intenso movimiento cultural). Situación semejante sucede con el tema de deporte, el cual es abordado en los documentos correspondientes a los períodos (Una ciudad incluyente 1998/2000; Progreso con justicia 2001/2006; y, Equidad -2007/2012), en tanto que en el del período 2013/2018 es tratado de manera tangencial.

Los temas de empleo y alimentación sólo son tratados de manera específica en el programa del período 2013-2018, mientras que en los tres restantes son incluidos de manera genérica en diversos apartados, ya sea en el marco de la política económica o de la infraestructura y equipamientos urbanos. Tratamiento similar se presenta en el tema de la vivienda, ya que mientras en el documento del período 1998-2000, se incluye en el apartado de “Una ciudad incluyente”, a la par de otros temas de la política social; en los documentos subsecuentes (2001/2006, 2007/2012 y 2013/2018), es tratado en los apartados correspondientes al desarrollo urbano.

a.3) Preponderancia en el programa.

Sin duda el aspecto más destacable en el presente sub-apartado es el nivel de preponderancia que le es confiere a la política social y sus propósitos, ya que a partir de lo indicado en el apartado A. Ponderación de la Política Social del presente texto, es posible

aseverar que es en los dos primeros textos (1998-2000 y 2001-2006) es clara la relevancia de ésta en el quehacer gubernamental, al definirla como objetivo principal y eje articulador de los objetivos y programas, respectivamente; en tanto que en los dos documentos restantes (2007-20012 y 200123-2018), es implícito un énfasis homogéneo que el resto de acciones, programas y políticas.

Conclusión parcial.

De todo lo anterior, para el presente sub-apartado, es factible concluir que los documentos de los períodos 1998-2000 y 2001-2006, a diferencia de los de 2007-2012 y 2013-2018, poseen un mayor grado de precisión y contundencia en cuanto a la política social, tanto en su manejo conceptual, como en cuanto a la relevancia que adquiere en el ejercicio de gobierno. Lo anterior, pese a la ausencia de un apartado específico y particular de los temas de alimentación y empleo.

b) Orientación y conceptualización de la política social (ejercicio de derechos).

La orientación y los propósitos de la política social (documentos de períodos 1998-2000 y 2001-2006), o bien de las acciones para el bienestar social (documentos de períodos 2007-2012 y 2013-2018), es suficientemente clara; al plantearse en doble sentido, es decir, para la atenuar o disminuir el detrimento de las condiciones y la calidad de vida (marginación, pobreza, exclusión, inequidad, discriminación), y consecuentemente para el avance en la equidad social, el progreso social, el bienestar y la vida digna, mediante el acceso a los bienes y servicios.

Al respecto, es necesario señalar que en los cuatro documentos se hace referencia al acceso a los bienes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (en términos genéricos), desde una perspectiva de ejercicio y exigibilidad de derechos. No obstante, el énfasis de los dos primeros documentos, cronológicamente hablando, es en cuanto a derechos constitucionales, es decir a las garantías individuales y colectivas consagradas en la constitución mexicana (salud, educación, vivienda, trabajo, información, etc.); mientras que en los dos restantes, lo es enmarcado en la normatividad internacional (pactos, convenios), específicamente en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y sus respectivos principios básicos: universalidad, progresividad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia. No obstante, es conveniente indicar que, en términos de postulados, existe alto grado de interrelación y dependencia entre los dos niveles, el nacional y el internacional.

De semejante pertinencia, es el hecho de que sólo en el documento correspondiente al período 2001-2006, se hace alusión a la universalidad de la política social; mientras que en el resto de documentos, se hace mención a la universalidad en algunas políticas sectoriales, tal como la educación, la salud, la cultura, etc.

Finalmente, destaca también el hecho de que en el diagnóstico de las condiciones materiales de vida de los documentos correspondientes a los períodos 1998-2000, 2001-2006 y 2007-2012; se establece el fenómeno causa-efecto, al identificar, explícita o implícitamente, al modelo neoliberal como causante de dicha situación de agravamiento de dicha condiciones. No así en el 2013-2018, en el que la pobreza, la exclusión, la inequidad, la discriminación, la vulnerabilidad, etc.; se exponen como constatación de hechos y situaciones, sin las causas respectivas.

Conclusión parcial.

A partir de lo expuesto en el presente sub-apartado, es posible concluir que en los cuatro documentos analizados es posible encontrar más coincidencias que diferencias de fondo y por ende un abordaje homogéneo, ya que en todo caso lo identificable es la existencia de matices en los enfoques.

c) Formas de gestión y participación ciudadana.

En el presente sub-apartado se destacan tres aspectos: crítica a las formas de gestión, la participación ciudadana en la política social y el papel de gobierno en la gestión de la política social.

c.1) Crítica a las formas de gestión:

En los documentos correspondientes a los períodos 1998-2000 y 2001-2006, se establece la crítica a las formas de gestión de la política social que caracterizó y caracteriza a regímenes anteriores y actuales, propios de la cultura política predominante, al destacar la existencia de prácticas clientelares, corporativas, patrimonialistas, manipuladoras y discrecionales, así como los vicios en el ejercicio de gobierno: centralismo, autoritarismo y burocratismo, y por ende su contraparte, de responsabilidades compartidas entre el gobierno y la sociedad basado en el respeto a la autonomía y la confianza, así como el quehacer gubernamental orientado a alcanzar el derecho a una vida sin condicionamientos y/o preferencias políticas o ideológicas.

Llama la atención, no sólo que estos señalamientos sean inexistentes en los documentos de los períodos 2007-2012 y 2013-2018; sino que en éste último se establezca que *“En los últimos años, la economía mexicana no ha estimulado el crecimiento, la inversión y la creación de empleos, en la medida que se requiere. De igual manera, las medidas implementadas para la reducción de las desigualdades y la pobreza han sido insuficientes (...). En materia de desarrollo social se encuentra el Programa de Oportunidades, que articula incentivos para la educación, salud y nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza”*.

Con lo anterior, se establece una diferenciación con la postura crítica por la que se identificaron los dos primeros: *“Los programas compensatorios contra la pobreza extrema, que son más bien de contención social (...), han ocultado mal el objetivo general de esa política: dismantelar la atención pública de los derechos sociales conquistados y en su lugar instaurar una especie de beneficencia para mantener a los excluidos en los límites más bajos de subsistencia (...) nulificado su impacto sobre la creciente pobreza”* (CCS); y *“...los regímenes de De la Madrid, Salinas y Zedillo se empeñaron en reducir el gasto público y en controlar la inflación a costa de la caída de los salarios y deteriorando (la) mayor parte de los servicios públicos (...) principalmente a los sistemas de seguridad social, salud y educación (...). Dichos gobiernos intentaron recuperar apoyo político con programas focalizados de combate a la pobreza”* (AMLO).

c.2) La participación ciudadana en la política social.

Por otra parte, en los cuatro documentos un elemento sustancial en la gestión de las políticas públicas en general, y particularmente en la política social, es la participación ciudadana. Se plantea su fortalecimiento desde los “espacios territoriales” (barrios, colonias, unidades habitacionales), hasta las instancias formales (consejos). En ese sentido, se define el alcance de la participación ciudadana, al establecerla en todo el ciclo de las políticas públicas: información, consulta, delegación, deliberación, control, seguimiento y evaluación; haciendo énfasis en los mecanismos e instrumentos, ya sea para su creación y/o fortalecimiento.

Sin embargo, se identifican algunas diferencias:

En primer lugar, tal como se indicó en el apartado D. Participación Ciudadana, del presente documento; no es sino en el documento correspondiente al período 2001-2006 en el que a la participación ciudadana se le otorga un nivel superior, al ubicarla *“...como parte fundamental del programa de desarrollo social (...), que compartan con el gobierno la definición de prioridades, ejecuten acciones en su ámbito de competencia, y supervisen la administración de los recursos y el cumplimiento de los programas acordados en el nivel central y delegacional”*. Más aún, en dicho documento se plantea que será en las Unidades Territoriales en donde la participación ciudadana definirá la aplicación de los programas sociales

En segundo, sólo en los programas 2007-2012 y 2013-2018, se hace énfasis en los procesos de evaluación de las políticas públicas, particularmente en la social a través del diseño de mecanismos e instrumentos específicos; lo cual eventualmente permitiría el mejoramiento de los propósitos de dicha políticas.

c.3) Papel del gobierno en la gestión de la política social.

Tal como se indicó en el apartado B. Papel del Estado, del presente texto, en los documentos existe un manejo no apropiado del concepto Estado, al equipararlo al término gobierno, particularmente cuando se refieren al papel del estado en materia de política social. En ese sentido, se reitera que en tres de los cuatro documentos (1998-2000, 2001-2006 y 2007-2012) se hace referencia clara y explícita a la construcción de un estado responsable socialmente, un estado con responsabilidad social o bien el rescate de las responsabilidades sociales del estado, mientras que en el programa 20013-2018, ésta es implícita o sobreentendida

En ese sentido, es posible hacer la aseveración de que existen concepciones homogéneas sobre el tema específico del papel del estado en cuanto a la política social en los programas correspondientes a los periodos de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard, marcando una diferencia con el respectivo a Miguel Ángel Mancera Espinosa.

Conclusión parcial.

Es en este sub-apartado en el que es posible detectar diferencias en los asuntos tratados, no sólo en cuanto a matices, sino de posicionamiento, alcances y propósitos; ya que los documentos correspondientes a los periodos 1998-2000 y 2001-2006 se fija posición clara ante las prácticas de la cultura política predominante. Por otro lado, si bien es cierto en todos los documentos se encuentran similitudes en cuanto al grado de importancia de la participación ciudadana en la política social, es en el del período 2001-2006 en el que se le otorga un mayor alcance y profundidad, en tanto que en los dos últimos se hace énfasis en los instrumentos y mecanismos de evaluación de las políticas. Finalmente, sólo los tres primeros documentos se fija postura en cuanto al propósito de construir o reivindicar el estado con responsabilidad social, promotor socialmente responsable o bien un estado de bienestar, lo cual otorga un sello distintivo de identidad.

Conclusión.

De manera sintética, se exponen las siguientes conclusiones generales:

- I. Se encuentran marcadas diferencias en el papel otorgado a la política social en el ejercicio de gobierno, ya que mientras los dos primeros en comparación con los dos últimos (en términos cronológicos), poseen mayor grado de precisión.
- II. Se identifica un tratamiento muy similar en el aspecto de orientación y conceptualización de la política social en los cuatro documentos analizados.
- III. Es posible establecer diferencias claras en cuanto a las formas de gestión, ya que en los dos primeros documentos existen posicionamientos político-ideológicos manifiestos, así como alcances y propósitos de mayor magnitud.

Es así que encontramos ciertas semejanzas entre los documentos de los períodos 1998-2000 y 2001-2006, así como entre los de períodos 2007-2018; siendo los primeros los que se podrían considerar más acabados en su elaboración, ya que éstos poseen un mayor nivel contundencia en cuanto al papel de la política social en el ejercicio de gobierno, así como claridad en el posicionamiento político al fijar postura de propósitos y alcances.

De igual manera, es posible identificar similitudes en lo que respecta a la orientación de la política social, en términos de detener el detrimento de las condiciones de vida y como resultante el mejoramiento de las mismas, a través del acceso a los servicios y bienes, desde una perspectiva de ejercicio y exigibilidad derechos, coincidencia que no se deber considerar como menor.

Finalmente, en cuanto a la forma, es necesario señalar el hecho de que los documentos correspondientes a los períodos 2007-2012 y 2013-2018, poseen una estructura que facilita su lectura y comprensión, ya que se están ordenados a partir de los siguientes aspectos: delimitación, perspectiva, diagnóstico, estrategias, objetivos, metas y líneas de política o acción, en cada uno de los ejes que integran los respectivos programas. En tanto, los documentos de los períodos 1998-2000 y 2001-2006, están elaborados en redacción continua, lo que dificulta la localización de los aspectos que componen cada uno de los temas considerados en dichos documentos, aunque ciertamente son identificables aspectos como: diagnósticos y propuestas específicas. Más aún, el documento del período 1998-2000, es el único en el que se encuentran las acciones a desarrollar en los primeros 100 días.

De lo anterior, es factible inferir que la producción de los dos primeros documentos señalados se sustentó en procesos de planeación, lo que permite diseñar y ordenar la elaboración de programas y planes, así como su monitoreo y evaluación con mayor rigor metodológico.

CUADRO SINÓPTICO: POLÍTICA SOCIAL

APARTADOS	JEFE DE GOBIERNO			
	CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO 1997-2000	ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR 2000-2006	MACELO EBRARD CASAUBÓN 2006-2012	MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA 2012-2018
POLÍTICA SOCIAL	En los cuatro documentos es suficientemente clara la posición del ejercicio del gobierno en cuanto al papel de éste en la implementación de acciones y programas para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida; en la atención a las demandas de la población; en la construcción de una sociedad equitativa, con inclusión social y equidad para el desarrollo humano			
	Se hace referencia al concepto “política social”, de manera amplia y precisa Se define como integral y activa, orientada a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida		Se alude al término sólo para hacer referencia a los gobiernos anteriores del Distrito Federal Se define el propósito de las acciones: contra la desigualdad, la discriminación y la pobreza; y, reducir la pobreza, la desigualdad y la marginación; aumentar el bienestar y la calidad de vida	
	Es definida como objetivo principal	Es determinada como eje articulador de los objetivos y programas del gobierno	Se le ubica con igual relevancia que otras políticas	Se le ubica con igual relevancia que otras políticas Poco rigor conceptual, al manejar como sinónimos: pobreza, desigualdad, exclusión, discriminación y vulnerabilidad
	Ejercicio de derechos. Garantías individuales y colectivas consagradas en la Constitución		Ejercicio de derechos enmarcados en la normatividad internacional DESCA	
	La universalidad sólo en políticas sectoriales	Se alude a la universalidad de la política social	La universalidad sólo en políticas sectoriales	
		Incorpora el concepto “Desarrollo Humano”, asociado a Desarrollo Social		Incorpora el concepto “Desarrollo Humano”, asociado a Desarrollo Social y a los parámetros establecidos por el PNUD Incorpora el concepto de “Capital Social”, en tres acepciones
PAPEL DEL ESTADO	Alude a la construcción de un Estado con responsabilidad social	Asume la reivindicación del Estado promotor socialmente responsable	Plantea la construcción de un estado de bienestar	Es sobreentendido, al referirse al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos
CRÍTICA AL MODELO NEOLIBERAL	La crítica es precisa, se establece el fenómeno causa-efecto			No existe alusión directa. Los problemas socioeconómicos se plantean como constatación de

		hechos
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	El tema es abordado desde diversas aristas: crítica a las modalidades que caracterizaron las prácticas políticas de regímenes anteriores, ejercicio de derechos políticos, supervisión de los actos de la administración pública y acto de intervención en las políticas públicas Se plantea su fortalecimiento desde los espacios territoriales hasta las instancias formales	
		Destaca el énfasis de que “...se concebirá como parte fundamental del programa de desarrollo social...” Se enfatizan los procesos de evaluación a través del diseño de mecanismos e instrumentos específicos

CUADRO SINÓPTICO: POLÍTICAS SECTORIALES

APARTADOS	JEFE DE GOBIERNO			
	CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO 1997-2000	ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR 2000-2006	MACELO EBRARD CASAUBÓN 2006-2012	MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA 2012-2018
VIVIENDA	Se aportan elementos del diagnóstico de las condiciones de las viviendas de la población, particularmente de la de escasos recursos económicos; fijan su concepción ante la problemática de la vivienda; y, plantean propuestas específicas en la materia			
	Se concibe como el ejercicio de un derecho			
	Está incluido en el apartado “Una Ciudad Incluyente”, a la par con salud, educación, cultura, justicia y seguridad, así como sectores vulnerables	Está incluido en el apartado “Desarrollo Sustentable”, junto con medio ambiente, protección civil, desarrollo urbano, obras y servicios; y, transporte y vialidad. En el apartado “Progreso con Justicia” se incluyen las políticas sectoriales de la política social	Está incluido en el apartado “Nuevo orden Urbano”, a la par de infraestructura vial y transporte público, desarrollo urbano y servicios públicos. En el apartado “Equidad” se incluyen las políticas sectoriales de la política social	Está incluido en el apartado “Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura”, junto con Patrón de ocupación territorial, espacio público, transporte público, Infraestructura hidráulica y residuos sólidos. En el apartado de “Equidad e inclusión para el desarrollo humano” se incluyen las políticas sectoriales de la política social
	Alude a las políticas neoliberales como causa de la problemática habitacional			
SALUD	Se identifica el diagnóstico de las condiciones de salud de la población y la infraestructura correspondiente; la conceptualización y las propuestas específicas			
	Se indican las principales enfermedades crónico-degenerativas que padecen los habitantes de la ciudad de México, asociándolas con las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, por atención insuficiente y la distribución territorial inequitativa de la infraestructura de salud			
	Se concibe como el ejercicio de un derecho			
EMPLEO	Contienen diagnóstico, conceptualización y propuestas específicas			
	Las condiciones se exponen en el diagnóstico como efectos a las políticas neoliberales	Se le enmarca en política económica	Se hace referencia al empleo en términos de derecho al trabajo o bien como respeto a los derechos laborales	Se hace referencia al empleo en términos de derecho al trabajo o bien como respeto a los derechos laborales Es el único con apartado específico.
EDUCACIÓN	Se expone diagnóstico y propuestas específicas, sin conceptualización			
	No se alude al ejercicio de derecho			
	Coincidencia en el planteamiento sobre las limitaciones del GDF derivado de la descentralización inconclusa del sistema educativo			
	Define características de la educación	Define características de la educación		Define características de la educación
Ley de Educación	Crear la Secretaría de Educación Creación de la UACM	Implantar el bachillerato universal Se buscará el acuerdo para la	Abatir la deserción escolar	

			descentralización de la educación básica	
--	--	--	---	--

Bibliografia

2. EL PROCESO DE PLANEACIÓN DE LOS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL. PUNTOS DE VISTA DE LOS ACTORES

INTRODUCCIÓN:

El apartado corresponde al segundo objetivo específico del presente Estudio, en el que se ubican *“...las propuestas de algunos actores sociales relevantes, sus estrategias de intervención y su incorporación en los planes en cuestión, así como en algunos de los planes concurrentes, sectoriales y delegacionales, poniendo de relieve los mecanismos de Participación Ciudadana que cada uno de ellos contenga”*.

La incorporación de este objetivo específico tiene la finalidad de enriquecer, complementar y articularse con el documento “Aproximaciones a un Análisis Comparativo”, que se basa en una investigación documental. Parte de la necesidad de registrar y sistematizar las experiencias, propuestas y vivencias específicas de actores relevantes de diferentes ámbitos o campos: ex-servidores y servidores públicos de gobierno central y delegacionales, ex-legisladores locales (presidentes de la Comisión de Desarrollo Social), académicos e investigadores, dirigentes sociales e integrantes de organismos civiles.

La selección de dichos actores se sustentó en ciertos criterios: que su práctica los ha hecho conocedores de la realidad socioeconómica y política del Distrito Federal; poseer experiencia en la planeación gubernamental; haber participado en procesos de planeación de políticas públicas en materia de desarrollo social (general y/o sectorial); y, haber sido integrante de órganos de consulta ciudadana. Más aún, que en su haber cuenten con la experiencia de haber conjugado ejercicios en diversos ámbitos: académicos y ex-servidores públicos; dirigentes sociales y miembros de organismos civiles; servidores públicos y ex-integrantes de organizaciones civiles o sociales; dirigentes sociales y ex-asambleístas; dirigentes políticos y servidores públicos, entre otros; lo cual, sin duda alguna, enriquece la capacidad de análisis y da mayor sustento a sus propuestas.

Por otra parte, es necesario señalar que no fue posible realizar entrevistas acordadas y programadas debido a exceso de trabajo de los actores: una servidora pública de la delegación Iztapalapa del área de desarrollo social, una integrante de organismo civil para el tema de educación, una ex-funcionaria del GDF del área de salud y una diputada de la actual legislatura de la ALDF; lo cual estuvo fuera del alcance de los autores.

Contiene un resumen de los puntos de vista de actores diversos, obtenidos vía entrevistas-conversaciones, acerca de los procesos de consulta ciudadana realizados para la elaboración de los programas de gobierno y/o programas generales de desarrollo de los cuatro jefes de gobierno del Distrito Federal: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (CCS), Andrés Manuel López Obrador (AMLO), Marcelo Ebrard Casaubón (MEC) y Miguel Ángel Mancera Espinosa (MAM); apreciaciones y valoraciones de dichos actores sobre la política pública en materia de desarrollo social general y

sectoriales, así como los retos y perspectivas de las mismas que alcanzan a vislumbrar, a partir de la segunda mitad de la anterior administración y de los indicios de la presente.

Las opiniones registradas en las entrevistas-conversaciones se ordenaron en los siguientes aparados, Los procesos de consulta en: a) Sobre el procedimiento y método, b) Sobre la participación ciudadana y c) Mejoras del proceso. Sobre la política pública en materia de desarrollo social: a) Sobre la política social, b) Sobre la participación e incidencia en la política pública, c) Sobre temas específicos (vivienda, educación, salud y empleo) y d) Sobre la normatividad. Finalmente, en cuanto a Retos y Perspectivas: a) Sobre la política social, b) Sobre la participación e incidencia en la política pública, c) Sobre temas específicos (vivienda, educación, salud y empleo) y d) Sobre la evaluación.

Con el propósito de ser lo más fiel posible a las opiniones de los actores, en el presente apartado se encuentran textos en los que los autores resumen la postura u opinión de dos o más actores, a partir de la coincidencia explícita de las mismas, así como citas textuales de los mismos pasadas por el cedazo de la transcripción, bajo la consideración de que no es posible resumir sus planteamientos.

Se integra por cinco secciones: A) Apreciaciones sobre el proceso de consultas para la elaboración de los programa General de Desarrollo; B) Proceso de planeación de la política pública en materia de desarrollo social; C) La participación e incidencia ciudadana; D) Retos y Perspectivas; y, E). Conclusiones. Asimismo, se anexa el instrumento-guía utilizado para las entrevistas-conversaciones con los actores.

A. Apreciaciones sobre el proceso de consulta ciudadana para la elaboración de los programas generales de desarrollo del Distrito Federal.

A.1. Sobre el procedimiento y el método.

Hay una apreciación generalizada entre los entrevistados en el sentido de que los procedimientos y métodos de las diversas consultas realizadas por los Gobiernos de la Ciudad de México para la elaboración de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) que se han venido realizando durante 1997-2013, se han caracterizado por ser ejercicios desgastados, burocratizados, obsoletos, sin presentación de propuestas del gobierno para debatir, como ejercicios de legitimidad, limitados, cerrados; no son espacios de diálogo, hay ausencia de expertos tanto del gobierno como de la sociedad en general, falta de difusión, de información y claridad en sus métodos de consulta, falta de coordinación en todos los niveles de gobierno y sobre todo ya no son un instrumento que garantice una verdadera planeación de la política social, ni un espacio incluyente de participación ciudadana.

Algunos ex funcionarios y funcionarios del GDF, expertos en temas de planeación y evaluación coinciden que los procesos de consulta deben ser eficaces y necesitan reglamentarse, revitalizarse y rediseñarse.

“...los foros no agregan nada al proceso de planeación, los procedimientos de las consultas (y la planeación desde esa perspectiva) están desgastados y burocratizados, sin que se ‘reoxigenen’, se tiene insuficiente tiempo para una tarea tan compleja que requiere mayor maduración...” Enrique Provencio.

“...los procesos de consulta tienen que ver más con la auto-legitimidad institucional...” Carlos San Juan.

“...debe haber claridad del convocante para dar a conocer la propuesta y que permita posicionarse ante ella y debatirla, así como cuál será el mecanismo para captar la enorme diversidad de propuestas...” Olivia López.

“...no siempre se gana porque tengas el consenso de las mayorías, se gana también porque tienes un consenso con las minorías, con los segmentos de las élites, que te permiten darle consenso a tu proyecto, eso puede demostrar que no necesitas una plataforma, un programa, ni un consenso, ni una participación ciudadana, lo que necesitas es mercadotecnia, estructura, recursos financieros y una buena estrategia ante los adversarios, lo demás es lo de menos, lo que importa no es la ideología y el origen, sino el control de los aparatos, entonces, ¿dónde está la verdadera planeación?, en los que tienen vocación de hacer grupo, los que hegemonizan el poder”. Ulises Lara.

La percepción que existe entre integrantes de organizaciones sociales y civiles, en cuanto al procedimiento y método de consulta para la elaboración y diseño del PGDDF 2013-2018 es muy coincidente con las apreciaciones anteriores:

“...la presencia de funcionarios de bajo nivel que hicieron planteamientos muy generales, que no dieron a conocer lo que el gobierno está planteando... el gobierno cumple con lo que la ley le obliga, en cuanto a realizar la consulta, por lo que legitiman su propuesta de programa...”. Jaime Rello.

“...la consulta fue a destiempo (pocos días previos a entregar el programa) y la difusión no fue la idónea y no es vinculante... no se consideró un espacio para el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que poseen experiencia y conocimientos en temas específicos... el formato (semejante al que usa el gobierno federal) no garantiza que se recuperen las propuestas; para el propio Consejo de Planeación no le fue fácil tener un aporte cualitativo...” Laura Becerra.

“...fue más un ejercicio para cubrir las formas, sin preocuparse por el contenido...: los foros sin documentos para la discusión y el debate (...) participé como panelista en una de las plenarios, pero ¿qué puedes decir en 3-5 minutos?” Georgina Sandoval.

A.2. La normatividad en los procesos de planeación.

Desde nuestro punto de vista, la normatividad es reflejo de las formas que adopta, acepta y asume la sociedad para su convivencia y regulación de los comportamientos que se institucionalizan mediante leyes. Es así que el marco normativo del DF especifica derechos y obligaciones del gobierno y la sociedad. En el ámbito del desarrollo social existen leyes, que sin embargo, son poco eficaces, limitan, duplican o se contradicen en el quehacer del propio gobierno. Es por ello que es necesario contar con un marco normativo armonizado, fortalecido, claro y preciso para garantizar y mejorar la correcta aplicación y el funcionamiento eficiente del quehacer gubernamental y social en las políticas públicas en beneficio de la sociedad.

A partir de lo anterior y de acuerdo a las opiniones de los entrevistados, se considera que es fundamental que la Ciudad de México posea leyes debidamente reglamentadas que eviten una inadecuada interpretación e implementación de las mismas. Algunos apuntan:

“el exceso de normatividad genera corrupción, la corrupción encarece todo, frena las iniciativas sociales o las corrompe también, se vuelve un círculo vicioso cuando puede ser un círculo virtuoso completamente distinto con una política distinta”.
Enrique Ortiz

“...se debe legislar sobre un marco jurídico que obligue no sólo a la consulta sino también a recoger y procesar las propuestas que surjan de las consultas”. *Laura Becerra.*

“...hay un exceso de leyes impresionante, pero lo grave es que entre algunos ordenamientos se contradicen, se cumple un derecho en detrimento de otro...”. Oscar Rey.

“...hay un desbalance entre lo que está escrito en la regulación y los hechos (...), es necesario hacer reformas a las leyes del Consejo Económico y Social, de Planeación y de Participación Ciudadana para vincularlas (entre sí) con el propósito de extender hacia la ciudadanía la posibilidad de aportar en los procesos de planeación de la política pública haciéndola más amplia y sólida; la normatividad ha cambiado, pero las prácticas y comportamientos en la administración se mantienen”. Mateo Lejarza.

“...los asambleístas planteábamos la creación de un sistema de derechos sociales insertada en la ley y otros (desde el GDF) proponían un sistema de protección social que estuviera por encima de la ley, discusión que duró 2 o 3 meses, el sistema (...) era una ‘supra ley’ que se iba por encima de los reglamentos y disposiciones de la Ley de Desarrollo Social, no se pudo avanzar y finalmente quedaron las cosas como estaban, para evitar una confrontación innecesaria; eso permite entender cómo se conduce la política pública en la ciudad de México”. Alejandro López Villanueva.

“...la planeación democrática, la planeación ciudadana, se ha quedado en el discurso, sirve para distinguirse del otro, pero la eficacia política está centrada en otro esquema...no ha habido una reforma administrativa de fondo que nos permita dar sentido y contenido al gobierno; tenemos 3 o 4 años con el debate sobre el servicio civil de carrera y nada, no hay perfiles, se ingresa a gobierno sobre la base de cuotas políticas, ...ha habido mucho más carga en la decisión del núcleo gobernante que un deseo real de planeación, organización, estructuración; ¿qué ciudad queremos para los habitantes?...”. Ulises Lara.

De acuerdo a las diversas concepciones de los entrevistados sugieren las siguientes propuestas para avanzar hacia un marco normativo efectivo:

- Armonizar el exceso de leyes existentes en el DF para evitar contradicciones, duplicidades y alcanzar la integralidad;
- Aplicar correctamente las leyes y reglamentos;
- Cambiar prácticas y comportamientos que impiden la aplicación correcta de la normatividad;
- Institucionalizar los acuerdos entre las organizaciones civiles y sociales.
- Reglamentar la Ley de Planeación, estipulando el método y el procesamiento de las consultas para los programas generales y el programa de desarrollo social del DF.
- Vincular las leyes de Planeación, Participación Ciudadana y del Consejo Económico y Social.

B. Proceso de planeación de la política pública en materia de Desarrollo Social.

B.1. Política Social.

Sin lugar a dudas, consideramos que la política social ha sido parte esencial de los gobiernos del Distrito Federal, no sólo con el propósito de aminorar la pobreza y la exclusión social existente en el ciudad de México, fenómeno agudizado por el modelo económico prevaleciente; sino en coherencia y correspondencia a los principios políticos del ejercicio de gobierno, en cuanto al papel de éste en la implementación de acciones y programas para avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida, en la construcción de una sociedad equitativa, con justicia e inclusión social y equidad, así como en la construcción de ciudadanía, de lo cual hay evidencia con los programas sociales y la existencia de la Ley de Desarrollo Social, vanguardia en el país en esa materia.

A partir de las opiniones de los entrevistados, es posible aseverar que cada una de las administraciones del GDF ha desarrollado una política social con características particulares, en función de sus concepciones, propósitos y estilos de gobierno. Entre las opiniones de éstos existe cierto grado de coincidencia en cuanto a las características de las administraciones públicas del GDF, considerando que:

- Hasta el segundo año del período de gobierno de CCS se logró tener un programa estructurado, con visión, diagnósticos, evaluación y diseño de programas soportado en una amplia participación, No obstante, el tiempo fue insuficiente para su cristalización, pero logró sentar bases para ello.
- La visión de AMLO parte de una posición crítica en cuanto a que actualmente se vive un proceso de desigualdad social producto del modelo neoliberal. Al igual que CCS, la política social ocupó un lugar preponderante en el quehacer gubernamental, pero sin la perspectiva de derechos humanos, aunque sí con claridad en cuanto al sentido de justicia social.

Por otro lado, durante el período de AMLO se marcaron tres aspectos importantes: a) La “territorialización” de la política social a través del PIT, programa en el que la planeación se realiza fuera de la estructuras tradicionales al involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones en sus propios territorios, generando una gran movilización social; b) el programa de adultos mayores que es definido como universal, directo y sin mediación, lo que le otorga credibilidad, gobernabilidad y consenso social; y, c) ser impulsor de las características actuales de la ley: la universalidad y el concepto de derechos humanos, contrario al enfoque “focalizador” de los programas sociales federales decretados por el FMI, BM y CEPAL que lejos de disminuir los niveles de pobreza los profundizan.

- MEC es el primer jefe de gobierno del Distrito Federal en otorgarle a la política social una perspectiva de derechos humanos, con propósitos de equidad social, lo cual marca una diferencia clara con la justicia social enfatizada por los anteriores gobiernos. Un logro importante es haber vinculado los diversos programas sociales evitando competencia y

duplicidad de padrones de beneficiarios a través de la Red Ángel. Sin embargo, durante la segunda mitad de su administración se observan retrocesos en los hechos al romper con la universalidad de los derechos sociales en la elaboración de la propuesta del sistema de protección de la ciudad de México, así como por la orientación de la inversión en las grandes obras o mega-proyectos.

- Con MAM a casi un año de gobierno, se observa que la política social está diluida, sin proyecto, sin prioridades ni direccionalidad, con orientación y características asistenciales y sin articulación ni diálogo con los actores de la ciudad, distanciada del propósito de construir ciudadanía, por lo que se valora como retroceso, más aún, por la reducción presupuestal que se ha hecho a la mayoría de los programas sociales. El Consejo de Desarrollo Social no ha sesionado desde 2011, en sus reuniones se abordaban temas sin relación con la estructuración de la política social. Su planteamiento de capital social no termina de entenderse.

Entre los puntos de vista y opiniones específicas de los diversos actores destacan:

“...la política social basada en programas aislados y limitados al otorgamiento de bienes y servicios por el estado proveedor conduce al paternalismo, a la beneficencia y posibilita su uso clientelar (...), las propuestas de las organizaciones sociales no resultan del interés gubernamental por no tener rentabilidad económica ni política, en consecuencia no hay apoyos institucionales”. Enrique Ortiz Flores.

“...la política social no escapa a la lógica de delegar en el mercado las responsabilidades del gobierno...”. Oscar Rey.

“...las instancias del GDF tienen una visión específica y especializada en los temas de los programas sociales, pero no se atiende como una política social general, (...), creció la pobreza extrema, algo está pasando con la política social que no está articulada, está totalmente fragmentada sin garantizar otro impacto social que no sea el clientelismo político...”. Margarita Martínez.

“En los últimos tres años de MEC y en lo que va de MAM se están cumpliendo metas pero el gran proyecto de desarrollo social planteado en la ley de crear una ciudadanía crítica, de construir un proyecto de ciudad alternativo, donde el desarrollo humano sea lo principal se olvidó, está perdido, extraviado (...). La política social que está llevando el GDF cualquier gobierno la puede hacer, hay metas estandarizadas, clasificación de los programas, taxonomía de su desarrollarlos, cualquiera los hace; el problema es que no se le da sentido con la construcción de ciudadanía”. Juventino Rodríguez.

“...no hay congruencia entre lo que hacen las secretarías y lo que hacen los órganos político administrativos (delegaciones), por lo que se requiere reorientar

los programas en función de las atribuciones de cada instancia...”. Alberto García Olvera.

“...el desarrollo social es totalmente distinto en cada delegación, duplicamos beneficiarios y programas por falta de coordinación y armonía de la política pública; vemos a la gente no como ciudadanos con derechos sino como objetos; seguimos con las mismas prácticas de clientelismo, corporativismo, autoritarismo, los servidores públicos están en campaña permanente y no están capacitados; no hay planeación, no hay diagnósticos, ni evaluación de los programas sociales, no sabemos si son o no los adecuados”. Alberto Vanegas.

“...entre lo que opera gobierno central y las delegaciones no hay articulación, se hacen las cosas de manera fragmentada y se ‘clientelizan’ los programas; los programas delegacionales de desarrollo social no se aplica debido a que no se tiene el correspondiente al del gobierno central”. Cristina Sánchez.

...no hemos sido capaces de que los programas sociales no sólo contengan la pobreza sino que generen riqueza lo que se manifiesta en esos índices de bienestar y eso tiene que ver con las transferencias directas e indirectas; los programas sociales se han transformado en sólo eso (...)se necesita una segunda generación de programas sociales, que además de contener la pobreza generen riqueza (...); incorporar el empleo en el marco de la política social y en crear núcleos productivos con escalas regionales, crear polos de desarrollo socioeconómico, (...); es importante repensar la ciudad en función a hacerla productiva, que es distinto a hacerla competitiva, si la haces una ciudad productiva vas a crear estado de bienestar para los habitantes.”. Alejandro López Villanueva

No obstante, hay valoraciones diferentes a las indicadas anteriormente:

“Con MAM,...el desarrollo social mantiene un enfoque de derechos de los ciudadanos, incorporando la perspectiva hacia la evaluación y en contra del clientelismo. El proyecto de zonas de desarrollo social estratégicas (ZODES), se ha definido para ser áreas para detonar el desarrollo, combina acciones de vivienda, transporte, escuelas, etc. Miguel Ángel Gallardo.

B.2. Temas específicos: vivienda, educación, salud y empleo.

Se considera que cada una de las administraciones del GDF llevó a cabo políticas y programas sociales con características específicas, en función de sus concepciones, propósitos y estilos de gobierno. Lo anterior se plantea en apreciaciones coincidentes de diversos actores:

En el terreno de la vivienda:

- Los espacios interactorales, con CCS fueron factores de éxito para el diseño y la ejecución de la política pública, tal como los programas de Mejoramiento de Vivienda y Mejoramiento Barrial; así como la relación entre el GDF y la Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México.
- A AMLO se le convenció de la relevancia del Programa de Mejoramiento Barrial, pero se instrumentó bajo la óptica del cumplimiento de metas sin considerar normas y procedimientos. Se prescindió de la participación ciudadana bajo el argumento de que el gobierno estaba atendiendo las demandas y propuestas de las organizaciones civiles y sociales.
- Bajo el mismo esquema de la participación multiactoral, durante la administración de MEC, se creó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y el Programa de Derechos Humanos.
- MEC constituyó el Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable que produjo múltiples propuestas, pero con el cambio de titular de la SEDUVI se pasó la responsabilidad al Programa Universitario de Estudios de la Ciudad quedando las propuestas en el aire.
- También MEC retomó el Programa de Mejoramiento Barrial, pero con la demanda social contenida a pesar de ser una necesidad ciudadana alta y su ejecución se hace sin participación ciudadana, por lo que no cumplió con las metas establecidas en el programa.
- En materia de desarrollo urbano y vivienda, MAM nombra como titular de la SEDUVI a un personaje con trayectoria en el sector inmobiliaria privado, y se diseñan programas sin relación con la gestión democrática del espacio urbano. En el INVI se privilegia la relación con el sector privado (ARA, URBI, OMEX, GEO); hay rechazo a la innovación y la creatividad, la corrupción frena y distorsiona las iniciativas sociales, no hay confianza en las iniciativas de las organizaciones sociales (producción social de vivienda) y se reducen los presupuestos para los programas que han sido exitosos (mejoramiento barrial y de vivienda). No ha ratificado aún la Carta por el Derecho a la Ciudad, ya que no hay diálogo con la sociedad.

En el ámbito de la educación:

- En la administración de CSS se creó un modelo educativo alternativo de bachillerato que pone en el centro al proceso de enseñanza aprendizaje en la perspectiva de una educación integral y se diseñaron 10 preparatorias con infraestructura de primer mundo acordes a dicho modelo
- AMLO creó el IEMS-DF sin supeditarse al COMIPEMS, que éste último no hace sino administrar la demanda sin evaluar capacidades; e inicia con el otorgamiento de apoyo económico a los estudiantes.
- MEC crea el programa “Prepa Sí” otorgando becas a los estudiantes de todas las instituciones de bachillerato del Distrito Federal, otorgó la base a cerca de mil quinientos maestros del IEMS, atendiendo la demanda de los profesores quienes tienen un ingreso superior a los bachilleratos de toda la república. Consolidó la parte administrativa y la

normatividad interna, pero descuidó el diálogo con los maestros por lo que no se sienten parte del proyecto educativo innovador.

- Las autoridades actuales del IEMS no tienen perfiles, conocimiento, ni experiencia. No hay una perspectiva clara de lo que es el bachillerato.

En el campo de la salud:

- El programa de AMLO plasmó con claridad la visión del derecho a la salud; posteriormente creó los programas de servicios médicos y medicamentos gratuitos y posteriormente la pensión universal para adultos mayores.
- Con MEC los avances se desdibujaron, al sustituir la gratuidad por la gradualidad, la universalidad se mantiene como discurso pero se prioriza la condición socio-económica; se abandona el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos, sujetándose al programa federal del seguro popular.
- MAM tiene el reto de dar continuidad a los programas de servicios médicos y medicamentos gratuitos, salud sexual y reproductiva, así como de derechos de los jóvenes y las mujeres. En caso contrario, seguirá la política de salud federal con una visión minimalista de los derechos, de dádiva pública, corporativa y burocratizada.

En el aspecto laboral o de empleo:

- Con CCS se sentaron las bases para una política laboral alternativa, empezando por la creación de la Subsecretaría del Trabajo. Se reconstruyó y reorientó el quehacer de la Procuraduría de Defensa del Trabajo que estaba metida en la corrupción, en la ineficiencia, que era parte del problema y no de la solución.
- AMLO desarrolló una política social novedosa y con perspectiva de universalización de derechos, aún y cuando estuvo dissociada de la política laboral.
- En materia laboral, MEC incorporó el seguro de desempleo como la gran innovación, fue la prioridad número uno de la Secretaría del Trabajo, pero hubo un desatención de otras áreas de la política laboral.
- No hay objetivos ni metas claras en esta materia en la presente administración. El primer objetivo de la Secretaría del Trabajo debiera ser el cumplimiento de la ley laboral, los tribunales no funcionan, los trabajadores se enfrentan solos frente al patrón, la economía informal se mantiene sin prestaciones, el empleo juvenil no es tratado de manera adecuada, no se avanza en el cumplimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas, no hay estrategias, ni metodologías para la erradicación del trabajo infantil, ni para el hostigamiento sexual en los centros de trabajo.

Las apreciaciones específicas de algunos actores y sujetos sociales, quienes plantean y cuestionan:

“...construir consejos ciudadanos, instancias multiactorales deliberativas para la gestión y cogestión de las políticas en los que el gobierno considere lo decidido, tal como sucede en Brasil con el Consejo de la Ciudad...”. Enrique Ortiz Flores.

“...jóvenes excluidos de la educación media superior preguntan por qué tanta inversión en seguridad pública: cámaras, vehículos, centros de control y no en educación (sobre todo en el período de MEC), ¿existe una evaluación que nos indique que esa inversión ha hecho que la ciudad sea más segura?, ¿quién opina al respecto; sólo los expertos, los conocedores, la autoridad, y los ciudadanos?...los niveles de alcoholismo que tenemos entre la población juvenil son realmente brutales, ante ello ¿existe una política de no sólo de contención sino de prevención en general y una dirigida hacia los jóvenes?, ¿existen indicadores que permitan revisar dónde estábamos y dónde estamos ahora?. Ulises Lara.

“...las delegaciones estamos muy constreñidos, limitados y sin injerencia en las políticas y programas de salud, educación y vivienda, puesto que los maneja directamente gobierno central; las delegaciones podríamos ser coadyuvantes y enfocarnos a un trabajo preventivo y de educación en materia de salud para complementar la política del gobierno central”. Alberto Vanegas.

“...en las delegaciones de Tlalpan y Cuauhtémoc se llevaron a cabo experiencias sobre el presupuesto participativo con la participación de organismos civiles, pero no hubo continuidad por el cambio de los gobiernos delegacionales, se padece el síndrome sexenal de Penélope: desbaratar e inventar todo al cambio de administración”. Enrique Ortiz Flores.

...la actividad económica en la ciudad de México es insuficiente para resolver la pobreza, (...), nosotros hemos puesto énfasis en la generación de empleo, pero debemos encontrar otras formas de hacerlo porque las tradicionales no han funcionado, las grandes obras que se han hecho crean empleos temporales, cuando se acaban vuelves a lo mismo”. Alejandro López Villanueva

“...en materia de educación básica hay una parálisis bajo el argumento de que no está descentralizada, sin embargo, hubo avances importantes en educación media superior y superior...”. Pilar Berrios.

Ésta última opinión se da en el marco de la descentralización inconclusa de los servicios educativos de la federación al Distrito Federal.

C. La participación y la incidencia ciudadana.

C.1. En los procesos de planeación de los programas de desarrollo.

A partir de las apreciaciones de los entrevistados es posible aseverar que la participación ciudadana es considerada como elemento clave en el ascenso de la democracia y en el cambio de cultura política en nuestra ciudad capital. No es entendible la reforma política de 1996 con sus respectivas implicaciones (elección de jefe de gobierno, jefes delegacionales y diputados a la asamblea legislativa), sin reconocer el papel jugado por la ciudadanía organizada, transitando de una perspectiva contestataria a una propositiva, de actores pasivos a sujetos activos. Sin duda alguna, el Distrito Federal sigue siendo uno de los escenarios de múltiples formas de expresiones de diversos sectores de la sociedad, de la cual han emanado iniciativas que los gobiernos y el legislativo en turno las ha convertido en programas y leyes.

Sin embargo, la participación ciudadana en los procesos de consulta realizados para la elaboración de los programas generales de desarrollo del Distrito Federal ha sido oscilante. Mientras que para el caso de CCS se considera que se caracterizó por la apertura para escuchar propuestas y por la participación de personas conocedoras de diversos temas en grupos de trabajo, llegando incluso al diseño de programas específicos; en los casos de AMLO, MEC, y MAM, se valora que hubo poca apertura para escuchar e incorporar propuestas. No obstante, a AMLO se le reconoce haber incorporado propuestas de la agenda de la sociedad civil.

Si bien en los foros de consulta para la elaboración del PGDDF 20013-2018 la asistencia fue multitudinaria, demostrando capacidad de convocatoria e interés de la ciudadanía y de múltiples actores y sectores; sin embargo, se descuidó la participación efectiva y de calidad, lo cual es un contrasentido para los gobiernos que debiera interesarles la recuperación del sentir ciudadano.

Algunas opiniones de ex-servidores y servidores públicos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil apuntan:

“...participación de personas conocedoras de los temas relacionados con el ejercicio de gobierno y apertura para escuchar propuestas para vincular planeación y ejecución...”. Enrique Ortiz Flores.

“...la participación ciudadana en la consulta sigue siendo de rutina; el gobierno no ha cambiado en lo sustancial la participación en las consultas...”. Saúl Escobar.

*“...el ‘asambleísmo’ no funciona, la gente sentada abajo ante un presidium con personalidades, sin llegar a conclusiones, se convierten en sesiones de quejas...”,
Margarita Martínez*

No obstante, existen apreciaciones contrarias a las anteriores:

“...desde que MAM es nombrado candidato, nos dimos a la tarea de entrevistarnos con académico para saber qué pensaban de la política social; (posteriormente),

como jefe de gobierno electo nos reunimos con los jefes delegacionales; (ya como jefe de gobierno) con la propuesta de los 5 ejes de gobierno trabajamos con servidores públicos de las secretarías y (finalmente) con las organizaciones civiles para cuidar los elementos que se habían discutido en los foros, y justamente les entregamos segmentos del documento para que ellos comentarán en dónde nos hacía falta y en dónde teníamos que aterrizar ciertas cosas....". Miguel Ángel Gallardo.

C.2. En la política social.

La participación ciudadana, consideran los actores entrevistados, es parte fundamental para todo proceso de elaboración de las políticas públicas; y en la Ciudad de México se cuenta con este derecho, como así lo expresa la Ley de Participación Ciudadana del DF, publicada en 2010. Dicho ordenamiento significa un gran avance en el DF, para la construcción de una relación más estrecha entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, éste ha tenido altibajos a lo largo de estos últimos años, que no ha garantizado una plena y efectiva participación en los asuntos públicos del DF, ésta ha dependido de la importancia que el Jefe de Gobierno en turno le otorgue.

Se valora que desde 1997 hasta 2013 la participación ciudadana ha tenido avances y retrocesos debido a la falta de involucramiento y la poca importancia en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos del DF. No sólo no debe ni puede ignorar la experiencia de los organismos sociales, tampoco puede cooptarlas con fines político-electorales; sino al contrario, avanzar hacia una democracia participativa efectiva. Es por ello que se hace indispensable fomentar una cultura participativa más activa, informada y responsable.

En virtud de lo expuesto, existe coincidencia en que se requiere de un gobierno que escuche, que fomente una verdadera participación ciudadana, para evitar el clientelismo político y hacer sinergia para lograr un mayor impacto en las políticas y acciones de gobierno en el beneficio y desarrollo de la sociedad. Por ello, es necesario fortalecer y potenciar los mecanismos de participación y logros obtenidos como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Al respecto, es importante reconocer que las organizaciones sociales tienen los conocimientos y la experiencia suficiente y necesaria para construir alternativas e incidir en los procesos de planeación de la política social del Distrito Federal, así como en todo el ciclo de las políticas públicas, son actores imprescindibles que han mostrado su capacidad para ello, por lo que no se les debe ignorar, ni relegar a acciones menores, es necesario construir un dialogo permanente institucionalizado con el GDF para avanzar hacia una ciudad más democrática.

El ejemplo claro de cómo servidores públicos han relegado e incurrido en contradicciones con los postulados de democracia participativa y de un gobierno de izquierda, lo tenemos en las siguientes afirmaciones:

“...en la Secretaría de Desarrollo Social nos dijeron: ‘...ustedes siempre pelearon por estos programas, ya somos un gobierno de izquierda y no hay necesidad de que existan ustedes... miguel ángel mancera, no nos escucha ya que considera que se generarán compromisos políticos y con ello nuevamente el clientelismo y corporativismo que es algo que les preocupa mucho en la concepción de gobierno’...”. Jaime Rello

“...en una reunión (...) con los dirigentes urbanos de la ciudad (nos dijeron), señores, mi gobierno hará todo lo que ustedes ha demandado por años, en todos los

ámbitos, salud, educación, etc., entonces, la razón de ser de ustedes ya no tiene ningún sentido, se pueden ir a su casa". Georgina Sandoval.

"...es verdaderamente grave que un programa de un gobierno de izquierda destruya la autonomía social, las formas asociativas, las cooperativas solidarias y los procesos autogestivos; las empresas inmobiliarias atienden el derecho social de acceso a la vivienda, pero sin desarrollar los procesos de construcción de ciudadanía. la institución coloniza, se apropia y reorienta, empieza desalojar a la acción social...". Carlos San Juan

Si bien es cierto, los jefes de gobierno desde 1997 han tratado de abrir espacios de participación e incidencia ciudadana, la valoración de los actores es que éstos han sido mínimos, por lo que las organizaciones civiles han tenido pocas oportunidades de incidencia directa en las políticas públicas.

"CCS, Rosario Robles, AMLO, Alejandro Encinas Y MEC aportaron en términos de respeto y consideración de la participación ciudadana, generaron procesos novedosos para los programas sociales; CCS, tuvo interés en conocer la opinión ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil; MEC, recuperó demandas sentidas de la población y creando modelos de atención con enfoques de derechos humanos, de género como componentes de la política pública; si la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil no incide en las decisiones de la política pública, no se logra el objetivo deseado, por más cualidades que tenga dicha participación". Laura Becerra.

"MEC se dio un doble discurso, se firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y se elaboró el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, pero con fuertes límites hacia las organizaciones sociales...". Jaime Rello.

"La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad tiene sentido sólo en el momento que existe una democracia participativa y un gobierno que acepte y fomente la participación de la gente y se subordine a ella (...), el nuevo gobierno (MAM), no está escuchando a los pobres a quienes no les queda otra más que la protesta social y además ésta es criminalizada...". Enrique Ortiz.

Por lo anterior, se valora que es necesario abrir espacios permanentes de interlocución con el GDF para que escuche y retome las demandas y las propuestas de la sociedad en general para la construcción una mejor política social.

"...la participación ciudadana no está suficientemente desarrollada, sigue siendo muy localizada, sesgada y clientelar, para la obtención de satisfactores..."Olivia López.

“...nos movemos en el ámbito de una democracia de partidos, de elecciones, pero no hemos innovado mucho en mecanismos de participación ciudadana real, hay un déficit muy grande en los mecanismos de participación social en el gobierno del distrito federal, los existentes son muy endeblés; el presupuesto participativo es un intento, un esbozo, pero todavía es muy incipiente...” Saúl Escobar.

...¿se ha trabajado con las organizaciones de la sociedad civil?, no. ¿Se ha fomentado realmente la participación ciudadana de los habitantes del distrito federal?, no. ¿Se le ha dado la oportunidad a los trabajadores que participen?, no. ¿Institucionalmente se ha garantizado que los actores, puedan tomar decisiones?, no, ¿dónde está la participación ciudadana, dónde se evalúa al servidor público, hay evaluación de los ciudadanos?...” Ulises Lara.

“...el Distrito Federal Tiene una ciudadanía muy fuerte y sólida, en ningún lugar del país hay una ciudadanía empoderada como aquí, hay que fortalecerla y empoderarla más, eso tiene que ver con un proceso social y un cambio de cultura... algo que ha ayudado y que es uno de los logros del gobierno de izquierda en el DF es la Ley de Participación Ciudadana y la elección de los comités con lo que se genera una dinámica social para acotar a los funcionarios y las prácticas clientelares...” Alberto Vanegas.

D. Retos y Perspectivas

D.1. Propuestas para mejorar los procesos de consulta ciudadana en la elaboración de los programas generales de desarrollo.

Los diversos actores entrevistados coinciden en su mayoría que los procesos de consulta deben reestructurarse, no sólo cumplir el mandato legal, sino avanzar hacia una verdadera y efectiva planeación participativa para el programa de gobierno, así como para la política social en general y los programas sectoriales y reflejen claramente las acciones y metas del gobierno en correspondencia con las normas y los principios democráticos sustentados por el propio gobierno y atiendan las necesidades cambiantes de la sociedad desde una perspectiva de equidad y ejercicio de derechos.

Por lo anterior, es imperativo contar con el Reglamento de la Ley de Planeación del Distrito Federal, donde se especifique claramente cada una de las responsabilidades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, del Consejo y del Comité de Planeación y particularmente sobre la inclusión de la participación Ciudadana estableciéndose la vinculación con el Consejo Económico y Social.

“...que exista un marco legal que obligue a la participación ciudadana; conocer el método y la forma de procesar y retomar las opiniones y propuestas; hacer coherente los tiempos de elaboración entre el programa general de desarrollo, los sectoriales y los delegacionales.” Laura Becerra

“...que el gobierno presente la propuesta del programa; diseñar un esquema de debate para identificar diferencias y consensos; combinar trabajo de especialistas y expertos con foros amplios. Jaime Rello”

“...realizar foros delegacionales de manera conjunta, se elabora el plan delegacional y se aporta al programa general.” Margarita Martínez

En virtud de lo anterior, miembros de organismos de sociedad civil, dirigentes sociales, académicos, funcionarios y ex-funcionarios, enuncian propuestas para avanzar y mejorar los procesos consulta ciudadana:

- Contar con una propuesta para debatir a partir de un diagnóstico previo donde se identifiquen problemas prioritarios.
- La consulta debe contar con suficiente tiempo para propiciar una participación efectiva “experta” con propuesta de los diferentes sectores de la sociedad.
- Definir claramente el desarrollo y el procesamiento de la información resultante de la consulta, identificar los consensos y diferencias para perfilar las líneas de acción.
- Armonizar los tiempos de elaboración del Programa General de desarrollo con los Programas Sectoriales y Delegacionales.

- Mostrar y perfilar las líneas de acción a especialistas y/o expertos en cada una de los temas.
- Vincular la planeación con la ejecución

En síntesis, se considera que la participación ciudadana en el diseño de los programas generales requiere del diseño y procesamiento metodológico, según el alcance y modalidad de la misma, con el propósito de hacer del proceso de planeación un círculo virtuoso:

- Participación masiva en foros para la difusión y exposición del anteproyecto gubernamental, así como de propuestas ciudadanas de orden general.
- Participación de servidores públicos, académicos y organizaciones sociales y civiles en mesas de discusión para la presentación y debate de propuestas específicas.
- Grupos de trabajo multidisciplinarios y multiactorales o seminarios temáticos vinculantes para ordenamiento y sistematización de aportes de fases anteriores, así como para estructuración y elaboración del programa de desarrollo.

Lo anterior, permite construir la el consenso social, la legitimidad del programa y avanzar hacia la gobernanza.

D.2. En la política social.

La opinión de los actores es concurrente en que la política social debe mantener la perspectiva de construir ciudadanía, de acceso y goce de derechos humanos (económicos, sociales, culturales y ambientales), contribuir a desarrollar capacidades y destrezas, bajo la orientación del desarrollo humano. Evitar que se reduzca a la transferencia de recursos, lo que implica contar con personal capacitado para los procesos de planeación.

En este sentido, señalan que el programa social debe plantear con claridad el cumplimiento objetivos, prioridades y de metas, y regirse no sólo por el cumplimiento de metas, sino de objetivos estratégicos Su gestión debe nutrirse de las experiencias positivas de participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales. Estas experiencias apuntan a construir alternativas a la mercantilización.

En particular apuntan que la definición prioritaria presupuestal para la política social debe estar orientada a evitar el deterioro de las condiciones materiales de vida de la población y el crecimiento de la pobreza. El presupuesto (diseño y destino) debe manejarse con absoluta transparencia y rendición de cuentas y estar en armonía con el conjunto de políticas públicas.

Finalmente, hacen hincapié en que debe haber continuidad en las políticas y programas, en procedimientos y mecanismos de diálogo con los actores sociales, requiere de servidores públicos con capacidades, aptitudes y habilidades para el relacionamiento con organizaciones sociales, académicos y líderes de opinión. El control de la ciudadanía sobre la gestión de la política social y los programas que de ella deriven posibilita evitar su uso a partir de las pretensiones, intereses y aspiraciones políticas.

Por otro lado, se reitera que se requiere de una política de desarrollo social unificada y en armonía con las atribuciones que señala la normatividad para los gobiernos delegacionales.

En función de lo anterior, es posible concluir que la política social debe:

- Poseer enfoques, visiones, principios y estrategias coherentes entre sí y con el plan de desarrollo, como resultado de la participación multiactoral y la expresión de un modelo de desarrollo.
- Mantenerse como política prioritaria en el quehacer gubernamental, articulada al resto de las políticas para tener un carácter integral.
- Regirse bajo los principios de universalidad y derechos humanos.
- Definir claramente mecanismos de exigibilidad y evaluación ciudadana, orientándose hacia la equidad y la justicia social.
- Vincularse a las políticas laborales, de seguridad social, de protección al salario, ya que son factores estructurales que siguen manteniendo el nivel de pobreza que hay en el Distrito Federal.
- Tener como propósito la equidad y la justicia social, en el marco de la construcción de sujetos sociales autónomos, informados y actores activos en el ejercicio de sus derechos.
- Reconocer las iniciativas de los sujetos colectivos, apoyarlos y estimularlos con acceso a recursos, subsidios, tecnología y capacitación; simplificar trámites, gestiones y normatividad y romper con prácticas corporativas y clientelares.

D.3. De la participación e incidencia ciudadana en la política pública.

Se reconoce la importancia de la participación ciudadana en la ciudad de México, tal como se expresa en el marco jurídico vigente, sin embargo en los hechos no se ha alcanzado una verdadera y efectiva participación donde se fortalezcan y articulen los mecanismos de participación e incidencia ciudadana en la toma de decisiones del gobierno.

La mayoría de las opiniones de los entrevistados ubica que participación ciudadana ha tenido grandes dificultades por la falta de inclusión, por el desinterés o el rechazo de los gobiernos, la participación social y ciudadana no es un espacio únicamente para legitimar acciones de los gobiernos, es mucho más que eso, es diálogo, debate, negociación, conocimiento, experiencia, corresponsabilidad, es la parte clave para diagnosticar, diseñar, evaluar y dar seguimiento en la Política social del DF. Por eso es necesario seguir avanzando en la construcción de ciudadanía y fomentar la participación para eliminar prácticas corporativas y clientelares.

“...la izquierda que gobierna la Ciudad de México no ha conseguido tener mecanismos de participación ciudadana efectivos, que realmente sirvan para la incidencia y que

participen. Hay una dificultad cultural de muchos servidores públicos, delegados, Asamblea Legislativa, aun siendo de un partido de izquierda no toman en serio, no le dan el tiempo suficiente a la consulta y participación ciudadana.” Laura Becerra

“...si la acción ciudadana no es parte del diseño de la administración del gobierno, va a ser marginal siempre; se actúa bajo el supuesto de que quien busca impulsar la participación ciudadana están manipulados o quieren golpear políticamente, convirtiéndolos en enemigos; la participación ciudadana sirve de equilibrio para lograr los propósitos de gobernabilidad democrática y de la continuación del régimen de la ciudad”. Mateo Lejarza

Los principales retos en materia de participación ciudadana e incidencia en los procesos de planeación de la política social, de acuerdo a los entrevistados son:

- Hacer funcionar el Marco Jurídico y los mecanismos formales reconocidos;
- Fortalecer los valores democráticos;
- Incentivar el dialogo y/o debate y negociación;
- Reconocer, fomentar y respetar las múltiples formas de organización ciudadana;
- Crear instancias multiactorales con carácter vinculatorio.
- Retomar y potenciar las contralorías y observatorios ciudadanos.
- Profesionalizar la participación ciudadana en el quehacer gubernamental y en la sociedad en general.

En ese sentido, se destacan algunas opiniones de los entrevistados:

“...creo que la participación ciudadana tiene que ser menos voluntarista, más profesional, institucional, estructurada y tiene que haber dentro de la disposición de la participación ciudadana un segmento cada vez más importante que se dedique a la formulación de la política pública”. Mateo Lejarza.

“...la participación ciudadana no está suficientemente desarrollada, sigue siendo muy localizada, sesgada y clientelar, para la obtención de satisfactores...”. Olivia López.

“...nos movemos en el ámbito de una democracia de partidos, de elecciones, pero no hemos innovado mucho en mecanismos de participación ciudadana real, hay un déficit muy grande en los mecanismos de participación social en el gobierno del distrito federal, los existentes son muy endeble; el presupuesto participativo es un intento, un esbozo, pero todavía es muy incipiente...”. Saúl Escobar.

...¿se ha trabajado con las organizaciones de la sociedad civil?, no. ¿Se ha fomentado realmente la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal?, no. ¿Se le ha dado la oportunidad a los trabajadores que participen?, no. ¿Institucionalmente se ha garantizado que los actores, puedan tomar decisiones?, no, ¿dónde está la

participación ciudadana, dónde se evalúa al servidor público, hay evaluación de los ciudadanos?”. Ulises Lara.

“...el Distrito Federal Tiene una ciudadanía muy fuerte y sólida, en ningún lugar del país hay una ciudadanía empoderada como aquí, hay que fortalecerla y empoderarla más, eso tiene que ver con un proceso social y un cambio de cultura... algo que ha ayudado y que es uno de los logros del gobierno de izquierda en el DF es la Ley de Participación Ciudadana y la elección de los comités con lo que se genera una dinámica social para acotar a los funcionarios y las prácticas clientelares...” Alberto Vanegas.

D.4. En temas específicos: vivienda, educación, salud y empleo.

Los actores identifican diversos retos y perspectivas, de entre los cuales es posible destacar:

En el terreno de la vivienda:

- Retomar y potenciar el programa de mejoramiento de vivienda, sobre la base de la confianza en la gente y flexibilidad en la normatividad, operando como organismo financiero y no como otorgador de cuotas políticas para algunas organizaciones demandantes de vivienda.
- La política presupuestal para el Programa de Mejoramiento Barrial debe otorgarle mayores recursos financieros, para potenciar los logros obtenidos, lo cual requiere de una voluntad política manifiesta, fomentando la participación ciudadana para potenciar sus impactos y resultados.
- La producción social del hábitat, así como la atención a la vivienda en conjunto requieren de una política pública para la obtención de suelo a costos accesibles simplificando la normatividad, así como romper con la burocratización existente; inhibir el acaparamiento por el sector inmobiliario que se apropian de la plusvalía derivada de las obras públicas; en caso contrario prevalecerá una concepción económica perdiendo la intención y necesidad social.

En el ámbito de la educación:

- Se requiere avanzar en la descentralización educativa para que el GDF sea responsable del proyecto educativo de la Ciudad de México. El modelo educativo debe definir el tipo de ciudadanía a formar; seres humanos críticos y más racionalizados, con las suficientes capacidades y habilidades, preparadas para la competitividad, pero no en la lógica del mercado.
- El modelo educativo no es inamovible, debe estar en revisión permanente, construirse cotidianamente de acuerdo a los diversos cambios que experimenta la sociedad en general, una sociedad globalizada donde las tecnologías de la información han transformando el modo de ver y sentir el mundo, vivimos en una sociedad de la

información, tenemos que repensar un modelo educativo que se integre de manera crítica a las tendencias mundiales y que formemos una ciudadanía que vive en una ciudadanía multicultural y globalizada. El modelo educativo del IEMS debe reubicarse en ese nuevo contexto, sin dejar de ser crítico, un nuevo modelo educativo desde la izquierda en el gobierno.

En el campo de la salud:

- Recuperar la idea del derecho a la protección de la salud, así como las características de universalidad, gratuidad y equidad, así como retomar los programas de servicios médicos y medicamentos gratuitos, salud sexual y reproductiva y derechos de los jóvenes, derechos de las mujeres, en caso contrario, se seguirá la política de salud federal de corte neoliberal, una visión minimalista de los derechos, de dádiva pública, corporativa y burocratizada.

En el aspecto laboral o de empleo:

- Evaluar el seguro de desempleo, reconociendo sus virtudes y avances, revisar si está dando los resultados previstos y en su caso adecuar procedimientos y afinar mecanismos y metas, tomar en cuenta que el seguro de desempleo no es una ayuda social, sino un mecanismo para ayudar a la reinserción de los trabajadores al mercado laboral.
- Diseñar acciones y metodologías para la erradicación del trabajo infantil; estudio e investigación, así como diseño de instrumentos y políticas para enfrentar el problema del hostigamiento sexual en los centros de trabajo; asegurar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas.
- Diálogo con organizaciones sociales, empresarios y académicos como punto de partida para aportar a las políticas de empleo del GDF. Evaluación del seguro de desempleo, reconociendo sus virtudes y avances, revisar si está dando los resultados previstos y en su caso adecuar procedimientos y afinar mecanismos y metas, tomando en cuenta que el seguro de desempleo no es una ayuda social, sino un mecanismo para ayudar a la reinserción de los trabajadores al mercado laboral.
- Existe un problema estratégico por resolver que es la nueva vocación económica del Distrito Federal, ya que ha cambiado su vocación de centro manufacturero a servicios financieros y administrativos, por lo que se requiere solucionar dicho problema, reto para contribuir a resolver el problema del desarrollo económico y de empleo.

Otros aspectos señalados que se ha considerado relevante incluir, pese a no enmarcarse en alguno de los cuatro aspectos estudiados, son:

- Un tema relevante para la planeación es el diseño de políticas para la población juvenil, aprovechar la pirámide de edades existente en la actualidad en el Distrito Federal, generar un futuro claro para los jóvenes; en el mismo sentido, la política hacia los adultos mayores, es correcto pero insuficiente otorgarles la pensión y los medicamentos gratuitos, se

requiere aprovechar sus conocimientos y experiencias adquiridas, su capacidad mental para transmitir las a las actuales generaciones.

- Revisar la operación, aportes y deficiencias del Consejo Económico y Social; se avanzó más en su diseño institucional que en la práctica por lo que hace falta profundizar, impulsar y fortalecer estos mecanismos que son muy diversos, no sólo en el diseño del programa sino en la vida normal del gobierno como mecanismos permanente de consulta.
- Restituir las atribuciones a las delegaciones políticas en una perspectiva de descentralización, por lo que es necesario revisar y reformar los alcances del Instituto de Verificación Administrativa, que hace omnipresente en toda la ciudad al GDF.
- Que los órganos de control realicen una supervisión desde el origen de los programas, desde la integración de los padrones de beneficiarios, no se trata de interferir en las decisiones de los gobiernos delegacionales, pero sí debe ser mayor la participación en la orientación, en el acompañamiento, en la asesoría permanente. La Secretaría de Desarrollo Social debe ser rectora de esto, con las grandes directrices y el órgano de control en cuanto a su aplicación interna, verificar que se cumpla la normatividad dese el seno de los comités de obras y adquisiciones con la participación de los contralores ciudadanos en representación de la sociedad.
- En cuanto a la reforma política del Distrito Federal, se trata de nuevo una reforma cosmética, que servirá para que las cosas se mantengan, es esencialmente el "gatopardismo": *"si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie"*, hace falta una reforma administrativa de fondo y una política para que nos dé visión de lo que queremos, por ejemplo con el tema metropolitano, tenemos transitando permanentemente 20 millones de personas, en un espacio en donde habitan 9 millones y no hay manera de conciliar políticas, no hay forma de conjugar esfuerzos.
- Entonces, si se reformaran las leyes de Planeación, de Participación Ciudadana y del Consejo Económico y Social para vincularlas, estarías creando una estructura para un régimen diferente, no sólo para consultar o para legitimar las formas de gobierno. Se crearía un régimen diferente porque se gobernaría no sólo en términos de las capacidades administrativas y profesionales de la burocracia, sino extendiendo estas capacidades y experiencias a la ciudadanía que no tienen que ser funcionarios de gobierno para aportar elementos de construcción de política pública y, tal vez, más en un concepto de lo que podría ser una ciudad nueva.

D.5. En la evaluación de la política pública.

Los entrevistados consideran que la evaluación debe ser obligatoria en todos los ámbitos del gobierno como una herramienta indispensable en la construcción de diagnósticos, diseños de políticas y retroalimentación para la planeación estratégica, más que como un simple mecanismo fiscalizador o rendidor de cuentas, por lo cual se hace indispensable conocer los impactos sociales y políticos de los programas y líneas de acción, a partir de metodologías e indicadores claros, precisos y válidos.

Desafortunadamente, estiman que persiste una visión limitada en cuanto a las bondades y posibilidades de contar con un sistema de evaluación permanente, ya que al no contar con ningún tipo de regulación que haga necesario u obligatorio incorporar procesos de evaluación a los programas y acciones de gobierno, generalmente se deja a la voluntad política y presupuestaria del momento.

Con relación a lo anterior, es ilustrativa la afirmación de uno de los actores entrevistados:

“...los diagnósticos se siguen haciendo en razón de la conflictividad y no tanto de los potenciales. (...)...los objetivos tendrían que corresponder a la idea general, y (...) deben estar relacionados al diagnóstico pero, sobre todo a los potenciales porque si no siempre te fijas objetivos superiores al año anterior pero que nunca sabes en qué grado te resuelven el gran problema, (...). No puedes corregir lo que estás haciendo mal, simplemente porque ni cuenta de das que está mal. Yo digo que esto es parte de la modernidad, los sistemas de evaluación no son de vigilancia, en todo caso son de constatación...”Mateo Lejarza.

En este sentido, Consejo de Evaluación de Política Social (Evalúa DF) ha sido parte fundamental para avanzar en la cultura de la evaluación intra e inter gubernamental, sin embargo, su ámbito de acción aún sigue siendo limitado, no sólo económicamente, sino incluso en su estructura misma, lo cual no permite desarrollar una cobertura eficiente y efectiva sobre la Política Social.

Es por ello que se hace indispensable desarrollar e institucionalizar, mecanismos de evaluación externa e independiente, que contribuyan a complementar y fortalecer los esfuerzos que se han dado en la consolidación de una cultura de transparencia y profesionalización en los procesos de construcción de políticas públicas, principalmente en el ámbito social, lo cual a su vez, abriría la posibilidad de una mayor participación ciudadana en dichos procesos.

Si bien, es cierto que se han concretado importantes avances en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el desarrollo de los programas sociales del DF, también es necesario destacar algunos de los elementos fundamentales del proceso de construcción de política pública que siguen sin ser debidamente atendidos, tales como:

- la definición de una problemática con objetivos claros en el proceso de diseño, que delimite de forma más precisa, las poblaciones objetivo directas e indirectas;
- la falta de metas cuantitativas y cualitativas y líneas de acción “reales” que sean capaces de desarrollarse en tiempo y forma como parte de una planeación estratégica en el momento de la implementación;
- y finalmente la ausencia de procesos de evaluación que contengan parámetros e indicadores claros, medibles y verificables.

Al respecto, se considera relevante el siguiente aporte de una integrante de un organismo civil:

“...no puede haber política pública sino se identifica la población objetivo y se tiene que tener un control para verificar si estás cumpliendo con el objetivo y es parte de un ejercicio de evaluación, esa parte va de la mano, a quién va destinada, quiénes son y cómo los identifico, entonces sin eso no existe”. Georgina Sandoval.

Estas carencias pueden ser evidenciadas en el actual PGDDF 2013-2018, ya que en términos generales se trata de un catálogo de programas y acciones, que en muchos de los casos carecen de diagnósticos, metas y líneas de acción comprometidas resultado de una planeación estratégica y en general, sin indicadores ni metodología que permitan la implementación de procesos de evaluación.

Como parte de este esfuerzo de fortalecer la argumentación y justificación de la necesidad de replantear la importancia de los procesos de evaluación en la conformación de las políticas públicas en el DF, se presentan las siguientes opiniones de diversos académicos, funcionarios y actores sociales interesados y comprometidos en el desarrollo de una cultura de la evaluación en la Ciudad de México.

“... cuando tú lees las reglas de operación de todas las delegaciones, dices, nuestra forma de pensar es totalmente distinta...realmente no hay un marco lógico, que es lo que veo que el EVALUA DF está planteando, que a mí me parece súper positivo. No hay un marco lógico pero como exiges...cuando yo no veo un marco lógico a nivel DF... tienes que estar evaluando al mismo tiempo que estás ejecutando, si lo dejas en ex post no funciona”. Margarita Martínez.

“...una evaluación que permitiera un mejor manejo de recursos y por lo tanto el desarrollo de políticas que se fueran afinando y perfeccionando a lo largo del tiempo y no dejarse llevar por una inercia (...), afinado, mejorado y optimizado en muchos terrenos como obtención de recursos, mejoramiento del desempeño de los servidores públicos, implementación de las políticas, evaluación de las políticas a través de la participación de la sociedad civil, los trabajadores y patronos”. Saúl Escobar.

“...más allá de la metodología, que puede tener imprecisiones o incorrecciones, creo que prevalece más los criterios ideológicos y políticos de los diseñadores de la metodología de la evaluación y obviamente los que están en función del ejercicio de gobierno; en ese sentido, el problema más allá de entender el problema de la evaluación como un ejercicio para alcanzar metas y perspectivas, tiene más que ver con los resultados de la acción propia del gobierno”. Alejandro López Villanueva

“El método del marco lógico te lleva a detectar problemas en los cuales les debes de ir dando alternativas y esas alternativas se podrán ver tanto en la evaluación de la gestión gubernamental como en la evaluación de resultados y quizás en el periodo de los 6 años lleguemos a indicadores de impacto...”. Miguel Ángel Gallardo.

Retos en Materia de Evaluación en el DF:

- Fomentar la cultura de Evaluación.
- Reglamentar la Evaluación Permanente como mejora continua y no como fiscalización.
- El uso de un Marco Lógico.
- Definir de metodologías e indicadores.
- Capacitar a la Administración Pública del DF en materia de Evaluación.
- Retroalimentar los ejercicios de planeación.

E. Conclusiones.

Para los futuros procesos planeación para la elaboración y diseño del PGDDF y del PDSDF y con base a las entrevistas realizadas a diversos sectores de la sociedad es necesario tomar en cuenta las siguientes conclusiones y recomendaciones para lograr una efectiva y eficiente planeación:

Sobre las Consultas: Las consultas realizadas bajo los procedimientos utilizados, son consideradas como inadecuadas para los fines que se persiguen, en tanto que no reúnen las características para una planeación con carácter democrático. Por ello, resultan incompatibles e incongruentes, por la premisa de que son espacios convocados por gobiernos emanados de plataformas políticas que reivindican la participación ciudadana; más aún, que en dicha plataformas plantean la participación ciudadana como sustento del quehacer gubernamental. Se avanza en contrasentido, al ser espacios sin debate y discusión y en consecuencia de legitimación, sin retomar las propuestas y sugerencias de la ciudadanía.

De lo anterior, se deriva la necesidad de revisar la pertinencia de modificar sustancialmente dichos procedimientos, privilegiando métodos participativos, incluyentes y transparentes; reformar y reglamentar la Ley de Planeación; compatibilizar los tiempos de elaboración de programas generales, especiales, sectoriales y delegacionales; que contengan y sean suficientemente claros en sus objetivos, estrategias, metas y líneas de acción; alcanzables, realistas, medibles y evaluables por el conjunto de la sociedad.

En cuanto a la Normatividad: Ante un escenario de exceso, ineficacia, duplicidad, discordante e inflexible del marco normativo vigente en materia de desarrollo social, se impone la necesidad de actualizar, integrar y armonizar las leyes que rigen la política social en el Distrito Federal. En particular, es imperativo hacer concordantes las leyes de Planeación, de Participación Ciudadana y de Consejo Económico y Social. Es necesario que en las leyes, normas y reglas de operación de los diversos programas sociales, prevalezcan los principios de flexibilidad, promoción y fomento.

Respecto a la Política social: El quehacer institucional desarticulado y disperso, así como las prácticas políticas viciadas de clientelismo, corporativismo y corrupción asociadas a la política y a los programas sociales, no sólo desvirtúan los propósitos intrínsecos de la política social y del ejercicio gubernamental democrático; en el sentido de obstaculizar el avance en el mejoramiento de condiciones de vida de la población, sino que en los hechos las mantienen e incluso retroceden a esquemas obsoletos que dan como resultado políticas asistenciales, benefactoras y focalizadas, en las que la transferencia de recursos es predominante, teniendo como resultado conservar los índices de pobreza en la ciudad de México.

Con el propósito de evitar lo anterior, existe plena coincidencia en que la política social debe conservar el alto nivel de prioridad en el quehacer gubernamental, mantener el carácter de universalidad, estrechamente vinculada con el resto de las políticas públicas, principalmente con la económica; enfocarse en la construcción de ciudadanía y de sujetos sociales autónomos e independientes; garantizar el acceso y goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; así como poseer mecanismos claros de exigibilidad y evaluación ciudadana.

Temas específicos: En cuanto a vivienda, educación, salud y empleo, las políticas sectoriales deberán regirse bajo los enunciados del párrafo anterior (universalidad y derechos, entre otros); garantizar continuidad y potenciar las experiencias y prácticas que han demostrado productividad, eficiencia e impacto social; contar con asignaciones presupuestales suficientes para la atención a la demanda y fortalecer los diversos programas; caracterizarse por la participación multisectorial (gobierno, iniciativa privada y social), reglamentada y regulada bajo los principios de derechos humanos; poseer objetivos y metas cuantitativas y cualitativas medibles y evaluables; flexibilización normativa para iniciativas sociales; consejos ciudadanos por ámbito sectorial con carácter vinculante en los niveles de gobierno central y delegacional; e incluir en el universo de derechohabientes a los diversos sectores sociales.

Participación e incidencia ciudadana: A partir de los gobiernos electos en el Distrito Federal y aún contando con un marco normativo de avanzada, la participación e incidencia ciudadana en los procesos de planeación y en el ciclo de las políticas públicas del Distrito Federal ha tenido un carácter ambivalente y oscilante, ya que en algunos casos, los menos por cierto, ésta ha sido determinante en el éxito de programas sectoriales sociales, involucrándose desde la elaboración de diagnósticos hasta la ejecución de dichos programas; lo cual confirma el hecho de que toda política pública que se precie de serlo, tendrá que contar con la participación ciudadana desde los más diversos sectores y ámbitos, como sujetos de derechos.

No obstante, se presentan casos contrarios, en los que la participación ciudadana no es sino un instrumento promovido y fomentado desde las esferas institucionales como actos de legitimación del quehacer gubernamental. Más aún, en el caso de políticas sectoriales en materia social, la ciudadanía y los sujetos sociales no son sino simples beneficiarios de los programas que de ellas emanan, un dato más en las estadísticas del cumplimiento de metas cuantitativas. Ha sido evidente el fenómeno dual: las organizaciones sociales, comunitarias o civiles que aspiran a una mayor participación ciudadana en las políticas públicas son cooptadas con fines político electorales o es son ignoradas.

En virtud de lo anterior, la participación ciudadana debe partir de una política clara de creación y fortalecimiento de espacios institucionalizados para la incidencia en los procesos de planeación de los programas de desarrollo, así como en los ciclos de la política pública en materia de desarrollo social, reproduciéndose como práctica indispensable en la construcción de diálogo, debate, negociación permanentes. Por ello, es necesario profundizar en el fomento de la cultura política de participación profesional y propositiva, lo cual pasa por un gobierno abierto, con voluntad política y vocación democrática.

“...que busque la acción pública enfocada en las necesidades reales de la sociedad — y no en los intereses económicos de élites— y que desarrolle el sentido de responsabilidad colectivo ante el entorno. La vinculación (y comprensión) de los procesos de toma de decisiones a diferentes escalas (multi-level-governance) y la puesta en valor de la escala local para las cuestiones espaciales son claves necesarias para una gobernanza urbana que incorpore la acción social como fuerza

transformadora de los modelos de desarrollo y su componente territorial". Alexandra Delgado Jiménez, "De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales"; Madrid, España, 2 de octubre de 2009.

ANEXO

“Estudio sobre el proceso de elaboración y diseño del Programa General de Desarrollo y del Programa Desarrollo Social del Distrito Federal 2013-2018”

Guía de Entrevista-Conversación

Nombre: _____ Edad: _____

Nivel escolar: _____ Ocupación: _____ Fecha: _____

Nombre de quien aplicó: _____

Introducción:

El presente estudio, promovido por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF), tiene como uno de sus principales propósitos conocer las opiniones, propuestas y estrategias en materia de política social en el Distrito Federal de distintos líderes de opinión (organismos civiles, organizaciones sociales, empresarios, académicos y legisladores) en el marco del proceso de elaboración y diseño del Programa General de Desarrollo y del Programa Desarrollo Social del Distrito Federal 2013-2018.

Este instrumento es una guía de entrevista que se divide en dos apartados: El primero sobre aspectos generales del proceso de consulta para la elaboración del Programa General de Desarrollo 2013-2018, y el segundo sobre los elementos que han sido identificados en el análisis comparativo de los gobiernos electos en el Distrito Federal (plataforma político electoral de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y los programas generales de desarrollo de Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard Casaubón y Miguel Ángel Mancera Espinosa).

Aspectos Generales:

1. ¿Es de su conocimiento que del 17 de abril al 8 de mayo del presente año se llevó a cabo la consulta pública para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal para el período 2013-2018?

SÍ _____ NO _____

2. ¿A través de qué medio se enteró de la Consulta?

- Contacto personal: _____
- Página web del GDF: _____
- Prensa escrita: _____
- Otro: _____ (indicar cuál)

3. ¿Conoce cuáles fueron las modalidades de participación en la Consulta?

- Página web _____

- Foros temáticos. _____
- Puntos de concentración. _____

4. ¿En cuál de las modalidades participó?

- Página web _____
- Foros temáticos. _____
- Puntos de concentración. _____

5. Si participó en algunos de los foros temáticos, ¿en cuál de ellos?

- 1) Igualdad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano. _____
- 2) Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana. _____
- 3) Desarrollo Económico Sustentable. _____
- 4) Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura. _____
- 5) Efectividad, Rendición de Cuentas, y Combate a la Corrupción. _____

¿Tema específico o Área de oportunidad? _____

6. ¿Su participación fue cómo?

- Asistente u observador: _____
- Presentación de propuesta: _____

7. ¿La propuesta que presentó fue?

- A título individual: _____
- Como organización: _____

8. Por favor, mencione de manera resumida los principales aspectos de su propuesta: objetivos, ejes, acciones, propósitos, etc.

En caso de no existir inconveniente, ¿es posible contar con su propuesta presentada? Lo anterior, con la finalidad de estar en condiciones de constatar su incorporación en el PGDDF 2103-2018.

9. ¿Considera adecuado el mecanismo de convocatoria?

SÍ _____ NO _____

¿Por qué? _____

10. ¿Considera adecuadas las modalidades y el proceso de consulta?

SÍ _____ NO _____

¿Por qué? _____

11. ¿Considera suficientes y adecuados los temas de los foros temáticos?

SÍ _____ NO _____

¿Por qué? _____

12. ¿Considera adecuada la metodología de los foros temáticos?

SÍ _____ NO _____

¿Por qué? _____

13. ¿Se cumplieron sus expectativas sobre el proceso de consulta, particularmente en los foros?

SÍ _____ NO _____

¿Por qué? _____

14. ¿Qué propuestas de modificación tiene o tendría para el proceso de consulta?

15. ¿Qué propuestas de modificación tiene o tendría para los foros temáticos?

16. ¿Participó en los procesos de consulta para la elaboración de los programas de gobierno de del Distrito Federal anteriores?

- Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano: _____
- Andrés Manuel López Obrador: _____
- Marcelo Ebrard Casaubón: _____

17. ¿Qué opinión le merecen los procesos de consulta en los que participó?

18. ¿Considera que se tomaron en cuenta las propuestas que presentó en los foros anteriores?

SÍ _____ NO _____

¿Por qué? _____

Aspectos Particulares:

19. En el ejercicio de aproximaciones al análisis comparativo realizado encontramos que en algunos casos a la política social se le otorga un lugar preponderante al ser definida como objetivo central o eje articulador de los objetivos y programas gubernamentales, mientras que en otros no le es otorgado el mismo tratamiento. ¿Qué opinión tiene respecto a la relevancia que debería tener la política social en el quehacer gubernamental?

20. Asimismo, permitió identificar que la orientación y conceptualización de la política social es clara, ya que posee el efecto dual de “atenuar o disminuir el detrimento de las condiciones y la calidad de vida”, así como “avanzar en la equidad social, el progreso social, el bienestar y la vida digna, mediante el acceso a los bienes y servicios”. De igual manera, se plantea el acceso a los bienes y servicios desde una perspectiva de ejercicio de derechos, ya sea constitucionales o enmarcados en los pactos y convenios internacionales. No obstante, no en todos los casos se hace explícita la universalidad de la política social, así como tampoco se establece con claridad el fenómeno causa-efecto en los diagnósticos respectivos. ¿Cuál es su punto de vista con relación a la orientación y conceptualización de la política social?

21. La aproximación al análisis comparativo permitió encontrar, no en todos los casos, críticas a las formas de gestión de la política social: clientelismo, corporativismo, patrimonialismo, manipulación y discrecionalidad, así como vicios tales como: centralismo, autoritarismo y

burocratismo. En ese sentido, ¿cuáles considera deberían ser las formas de gestión de la política social en los gobiernos emanados de plataformas políticas identificados con “ideología de izquierda”?

22. El tema de la participación ciudadana es abordado en todos los documentos estudiados, con énfasis en su involucramiento en el ciclo de las políticas públicas y fortalecer sus diversas modalidades. Sin embargo, sólo en uno de los textos estudiados se le define como parte fundamental del programa de desarrollo social. Desde su punto de vista, ¿cuál considera que debería ser el grado y nivel de participación ciudadana en la gestión de gobierno en general, y particularmente en las políticas públicas?

22.1. Dentro de su trayectoria como (miembro de organización social, integrante de organismo civil, investigador, académico, etc.), ¿ha formado o forma parte de alguna instancia u órgano formal de participación y/o consulta sobre política pública?

SÍ _____ NO _____

¿Cuál? _____

¿Período? _____

22.2. En ese sentido, ¿cuál ha sido o es su experiencia, su valoración y sugerencias al respecto?

23. Pese a que en los documentos existe un manejo inapropiado del concepto Estado, al ser homologado al nivel gubernamental; sólo en algunos se hace referencia clara y explícita a la construcción de un estado responsable socialmente, un estado con responsabilidad social o bien el rescate de las responsabilidades sociales del estado, en tanto que en uno de ellos el papel del gobierno en materia de política social es sobreentendido. En su concepción, ¿qué papel debe asumir el gobierno del Distrito Federal, con relación a la política social?

24. Como conocedor (a) de los procesos de planeación de la política pública, ¿cuáles son los logros y limitaciones (endógenas y exógenas) que han tenido los gobiernos del Distrito Federal durante el período 1997-2012, y cuál considera que son los retos y propósitos para el gobierno que está iniciando?

25. Como conocedor (a) de la política social, ¿cuáles son los logros y limitaciones (endógenas y exógenas) que han tenido los gobiernos del Distrito Federal durante el período 1997-2012, y cuál considera que son los retos y propósitos para el gobierno que está iniciando?

26. Como conocedor (a) del tema de (vivienda, salud, empleo, educación), en su opinión ¿cuáles son los logros y limitaciones (endógenas y exógenas) que han tenido los gobiernos del Distrito Federal durante el período 1997-2012 en esa materia, y cuál considera que son los retos y propósitos para el gobierno que está iniciando?

27. En los cuatro documentos estudiados identificamos que se otorga importancia a la evaluación de las políticas públicas, particularmente, se hace hincapié en la relevancia de la participación ciudadana en dichas evaluaciones. No obstante, sólo en dos de los textos analizados se plantea el diseño de instrumentos y metodologías para ello. Pese a lo anterior, en la revisión de documentos elaborados por investigadores o académicos a propósito de evaluar la política social de los gobiernos electos en el Distrito Federal, se hace énfasis en que se carece de metodologías e indicadores, colocando este asunto como una de las debilidades y en consecuencia, de los temas a profundizar. Como conocedor (a) de metodologías de evaluación de la política pública, ¿cuáles son los logros y limitaciones (endógenas y exógenas) que han tenido los gobiernos del Distrito Federal durante el período 1997-2012, y cuál considera que son los retos y propósitos para el gobierno que está iniciando?

III.- LOS RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCIÓN

Los retos de la política social en el Distrito Federal (D.F.) se relacionan con las transformaciones poblacionales que se están dando; sobre todo en la estructura por edades de la población, el aumento de la esperanza de vida al nacer y los cambios en la composición de la familia. Situaciones que están e irán impactando de forma diferente a lo largo del tiempo y que obligan a hacer un alto en el camino y preguntar ¿hacia dónde y cómo planear la política social, privilegiando la lógica de derecho social? A lo largo del apartado se irán plasmando los cambios en el volumen y estructura por edades de la población que llevará a concebir la política social de forma diferente.

Antes de abordar el tema, se debe iniciar por diferenciar al Distrito Federal. Las 16 delegaciones que lo conforman tienen características que las llevan a coincidir en ciertos rubros y a disentir en otros. Por ejemplo, se calcula que el volumen de población en el Distrito Federal tiende a disminuir, sobre todo por qué la tasa de fecundidad es de 1.79 y se encuentra por debajo del reemplazo (2.1), también, porque el proceso de envejecimiento se consolidará. El estudio de estos eventos ha buscado ir incidiendo en los cambios necesarios para que la política social responda a las nuevas necesidades. Esta disminución poblacional es tangible en las delegaciones del norte, que es donde se concentra el mayor volumen de población respecto al total. En cambio, las delegaciones como Iztapalapa, Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo están y seguirán aumentando su población, por lo menos hasta 2048.

Esto indica que el Distrito Federal debe ser estudiado desde dos realidades ya que los procesos poblacionales y de urbanización son distintos. Aquellas delegaciones que seguirán aumentando su población concentran a las localidades rurales y tienen el menor volumen poblacional, aportan muy poco al peso total del estado. Debido a estas características a lo largo del documento se intenta diferenciar las dos realidades.

El documento se divide en dos apartados: análisis de los programas sociales, donde se revisan: a) *el programa de adultos mayores*: su viabilidad y proyecciones de crecimiento hasta los principales problemas que conlleva el envejecimiento: necesidad de cuidadores y redes de apoyo, junto con asistencia médica especializada. En este último punto, Se analiza salud con el índice de Años de Vida Perdidos en los grupos de edad más longevos, para describir la mortalidad del Distrito Federal y su distribución espacial; y b) *el programa de Estímulos Prepa Sí*, en donde se desarrollan los eventos que impactarán en la

evolución del programa, como las transformaciones en el mercado laboral. También, se mide desigualdad educativa y para ello se utiliza la metodología de tablas de vida escolar.

En términos generales, este primer apartado analiza dos de los principales programas sociales del Distrito Federal, describe las limitaciones que tienen para enfrentar los retos, tomando en cuenta su relación con los cambios en la salud y en el mercado laboral, y cuestiona su operacionalización.

El segundo apartado se enfoca en los retos y perspectiva de la política social, se insiste en que los programas deben estar articulados para garantizar la asimilación de las transformaciones poblacionales y la disminución de las brechas de la desigualdad.

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

ADULTOS MAYORES

El programa de adultos mayores del gobierno del Distrito Federal es una política de combate a la desigualdad, promoción de la equidad y la inclusión social, de carácter universal y progresivo. El grupo etario al que está enfocado, aparte de tener características específicas y necesidades particulares, responde a una condición de vulnerabilidad que junto con la transformación de la familia y el proceso demográfico en el que está inmerso adquiere relevancia.

El envejecimiento es un fenómeno natural y biológico por el que transita aquella población que sobrevivió a las edades intermedias. Ham (1999) sostiene que este proceso es ineludible y ocasiona cambios económicos y sociales, en la organización pública y dentro de la familia; impacta en los servicios de salud y obliga a que se vuelvan especializados. También, se observa una disminución de las actividades que pueden desempeñar, tanto laborales como físicas (desplazarse de un lugar a otro, disminución de la capacidad visual y auditiva) lo que los lleva a depender de otra persona.

Demográficamente el envejecimiento no es un fenómeno simplemente de volumen; responde a ganancias en la esperanza de vida de la población y a una nueva concepción sobre el tamaño de la familia reflejado en la disminución de la fecundidad en un primer momento y la pérdida de población en las primeras edades junto con un aumento de población en las últimas edades, en un segundo momento. A esto se debe agregar que los ancianos dentro del curso de vida, están en una etapa de nido vacío donde habita solo la pareja, en cambio hay otros que se encuentran viviendo, hasta con tres generaciones, en familias extensas.

Ante estos cambios, el programa no puede ser visto desde la óptica de sólo dotar o aportar recursos a un grupo poblacional desprotegido; debe buscar, como lo señalan los responsables del programa, otorgar derechos que permitan dignificar al anciano. Tomando en cuenta, que todavía en el grupo de edad 70-74 años, según el Censo de Población y Vivienda 2010, un 22% de los ancianos se mantiene en el mercado laboral y es hasta el grupo 80-84 años donde la participación es menor al 10%. Tal parece que como señala Montes de Oca (1999) la percepción del anciano simplemente como dependiente no es correcta ya que se crean redes de apoyo de abajo hacia arriba y viceversa. En este sentido el programa llega a ser visto como un derecho que apoya al hogar en el que se encuentra el adulto mayor. Sin embargo, ¿qué pasa con aquellos ancianos que viven solos y no tienen redes de apoyo aseguradas?, ¿cómo garantizar derechos a la alimentación, salud y esparcimiento?

Esta situación se complejiza cuando se analiza como un programa que parte de una concepción de política social, ¿cuál es la frontera entre lo público y lo privado? Será que en el caso de un programa para ancianos lo que pareciera privado se convierte en público, hasta qué punto el Estado debe garantizar derechos sobre todo en este grupo etario con necesidades en aumento y con familias rebasadas para asegurar necesidades primarias. Si la familia se ve excedida de sus responsabilidades y el mercado para muchos sectores de la población es inaccesible ¿cuál es la función del Estado? Barba (2004) analiza la triada familia, Estado y mercado que propone Esping-Andersen (1993) y señala que la forma en que actúa es por medio de transferencias.

Es necesario especificar el tipo de necesidad que se intenta cubrir por medio de las transferencias. Por ejemplo, Gutiérrez (1999) menciona que los adultos mayores con frecuencia no reciben atención de salud suficiente y completa, por la gran demanda de atención especializada, limitación económica y dependencia con su cuidador para seguir las recomendaciones de los médicos. En el 1^{er} informe de actividades de la Secretaría de Desarrollo Social 2012-2013 en el tema de Capital Social, sólo reciben atención médica domiciliaria, por parte del programa, aquellos adultos mayores que lo requieran y que vivan en zonas de alta y muy alta marginación. Vale la pena preguntarnos, ¿cuáles son las enfermedades típicas de este grupo etario? Con la premisa de que una vez identificadas se pueda destinar un presupuesto específico para prevenirlas.

Gamble (2010), en el Manual de prevención y autocuidado para las personas adultas mayores, divide la prevención en dos niveles: el primero, se refiere a aspectos como la higiene, tabaquismo, alcoholismo, gripas y diarreas; el segundo, a enfermedades como la diabetes, hipertensión y artritis. De los dos niveles de prevención, en este documento sólo nos enfocaremos en el segundo por estar estrechamente relacionado con las acciones que

atiende el gobierno en las visitas médicas domiciliarias, según lo mencionado en el 1er Informe de actividades de la Secretaría de Desarrollo Social 2012-2013.

Para conocer los años de vida que se han dejado de vivir por estas enfermedades en estos grupos etarios, se utilizó el índice de Años de Vida Perdidos que propone Arriaga (1996)⁷, la fuente de información sobre mortalidad CIEC 10 se obtuvo de los registros administrativos. La importancia de utilizar este índice radica en comprobar si realmente las personas más longevas están dejando de vivir por estas enfermedades.

En el Cuadro 1 están las enfermedades que hacen que el grupo 70-85 años pierda más años de vida. Se dejan de vivir más de 8 años de vida por padecimientos endócrinos, nutricionales y metabólicos (diabetes), y por causas del sistema circulatorio (hipertensión).

Cuadro 1. Años de vida perdidos del grupo de edad 70-85 años, Distrito Federal, 2010

	E00-E90	I00-I99	C00-D48	K00-K93	J00-J99	N00-N99
	8.868	8.698	6.808	4.279	2.462	1.054
E00-E90	Enfermedades endócrinas, nutricionales y metabólicas					
I00-I99	Enfermedades del sistema circulatorio					
C00-D48	Neoplasias					
K00-K93	Enfermedades del sistema digestivo					
J00-J99	Enfermedades del sistema respiratorio					
N00-N99	Enfermedades del sistema genitourinario					

Fuente: Registros Administrativos. Cálculos propios.

Estas enfermedades, en el Distrito Federal, no sólo afectan a los grupos más longevos. El total de la población se ve disminuida por tumores o neoplasias, que afectan sobre todo a las mujeres, las enfermedades cardiovasculares han tenido preferencia masculina y las endócrinas se desarrollan en ambos sexos. En cada una de estas enfermedades se han perdido aproximadamente 19 años de vida, que pueden evitarse si se invierte en la prevención y después en la atención oportuna, evitando que se presente en las edades avanzadas que por sus características de vulnerabilidad puede elevar los costos de atención.

Es importante conocer cómo se distribuye espacialmente la mortalidad y el lugar de ocurrencia, con el propósito de diferenciar la atención por delegaciones. La concentración de mortalidad y por lo tanto, de años de vida perdidos se da en aquellas delegaciones del norte del Distrito Federal, sobre todo en: Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Benito Juárez, Tlalpan y Miguel Hidalgo. De las cuales Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo concentraron en

⁷ Para ver la metodología ir al apartado de anexo metodológico.

2010 la mayor proporción de adultos mayores de 95 años, mientras Azcapotzalco y Benito Juárez a los ancianos de 65 a 79 años, aunque en 2048 junto con Coyoacán concentrarán a los ancianos más longevos, los mayores de 90 años.

Como las delegaciones de Cuauhtémoc y Tlalpan tienen hospitales federales, es posible suponer que los años de vida perdidos se ven sobrestimados por esta situación. Por eso se obtuvieron los registros de las defunciones por lugar de ocurrencia. En donde se encontró que con excepción de Miguel Hidalgo en donde el 35% se muere en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la población de Benito Juárez con un 37% que fallece en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la población de las demás delegaciones muere en su hogar, el porcentaje está arriba del 50% para delegaciones como Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa y Milpa Alta. Delegaciones con un gran número de localidades rurales y con procesos culturales distintos.

Ante esta heterogeneidad en el comportamiento de la mortalidad, el principal reto del programa, en las visitas médicas domiciliarias, es lograr promover una cultura de la prevención de las principales enfermedades: neoplasias, endócrinas y del sistema circulatorio, así como capacitar a los cuidadores ante la pérdida de capacidades motrices, visuales y auditivas de los ancianos.

En términos numéricos la operacionalización del programa de adultos mayores desde su inicio ha ido ampliando el número de derechohabientes sin llegar aún a la cobertura total. Las reglas de operación señalan como población objetivo a toda persona mayor de 68 años que compruebe residencia en el Distrito Federal de por lo menos tres años. Los reportes informan que se ha logrado una cobertura total, pero si realizamos cálculos de cobertura desde los 68 años cumplidos sólo un 80% es derechohabiente del programa y si la edad se ubica en los 69 años la cobertura aumenta a un 87%, que está en concordancia con los resultados que presenta el propio programa.

En el Cuadro 2 se observa según el porcentaje de cobertura cuánto crecerá la población objetivo si tomamos en cuenta desde los 68 años cumplidos y desde los 69 años cumplidos. El aumentó de 2012 a 2048 es de más del doble de la población objetivo en 2012 con cualquiera de los porcentajes de cobertura. ¿Seguirá siendo viable para el gobierno?

Cuadro 2. Proyección de los beneficiarios con distintos porcentajes de cobertura

	2012	2018	2024	2030	2036	2048
68 años						
80%	458,220	540,954	652,332	775,680	923,812	1,316,380
87%	498,719	588,765	709,987	844,237	1,005,461	1,432,725
100%	573,944	677,573	817,079	971,578	1,157,121	1,648,833
69 años						
80%	420,595	494,639	596,205	713,428	854,747	1,231,295
87%	457,768	538,357	648,899	776,483	930,292	1,340,121
100%	526,817	619,561	746,777	893,605	1,070,614	1,542,260

Fuente: Estimación y proyección de población con el método de componentes. Censos de Población y vivienda 2000 y 2010.

Hay una presión creciente por la demanda de la población objetivo hacia el programa y este hacia el presupuesto que por su característica de progresividad intenta aumentar la línea de bienestar para llegar a mejores condiciones de equidad. ¿Cuánto aportar y por cuánto tiempo?, ¿de qué forma se tendrá que modificar el presupuesto?

Cuadro 3. Presupuesto ejercido y presupuesto estimado con una cobertura del 87% desde los 68 años cumplidos

Ejercicio Fiscal	No de derechohabientes al cierre de cada año	Monto de la pensión	Presupuesto ejercido
2001	250,000	600	1,213,033,200
2006	400,000	730	3,373,753,095
2009	436,000	822	4,220,408,331
2013	480,000	971	5,459,895,448
Montos estimados			
2018	588,918	1,121	7,924,952,319
2024	710,142	1,301	11,090,148,572
2030	844,414	1,481	15,010,985,647
2036	1,005,665	1,661	20,049,751,184
2048	1,432,998	1,841	31,664,671,659

Fuente: 1^{er} Informe Secretaría de Desarrollo Social, Capital social. 2012-2013. Cálculos propios.

El monto de la pensión ha aumentado anualmente en aproximadamente \$30.00 pesos, lo que da un total de \$180.00 pesos por sexenio; si se sigue con esta dinámica tenemos que a partir de 2030, se necesitará casi tres veces el presupuesto de 2013 con una cobertura al 87% y un monto de pensión de casi \$1, 500.00 pesos (Ver Cuadro 3). A partir de esta fecha

la presión sobre el gasto aumenta considerablemente, hasta tal grado que de 2030 a 2048, tan sólo en 18 años, el presupuesto se tendría que duplicar si se sigue la misma lógica de hasta ahora, suponiendo que se tendrá el recurso necesario.

Un aspecto importante que es necesario considerar es si se debe diferenciar el presupuesto de acuerdo a la edad de los adultos mayores. Como señala Patricio Solís (1999) y la definición de la cuarta edad o aquellos ancianos incapacitados para realizar actividades sin ayuda; de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Sociodemografía del Envejecimiento en México 1994 (ENSE 94) es a partir de los 75 años cuando aumenta el porcentaje de adultos en la cuarta etapa. Edad que junto con los grupos 70-74 y 75-79 son los que tienen y tendrán para 2048 el mayor volumen de ancianos, pero también son aquellos donde la probabilidad de muerte empieza a aumentar. Nos hablaría de que el apoyo si es diferenciado, sería sólo por un determinado número de años ya que lógicamente una vez que entran a la cuarta etapa, la condición de vulnerabilidad aumenta.

Si se analiza el fenómeno por edad y por aquellas delegaciones donde hay un volumen mayor de ancianos, las delegaciones que en 2010 tuvieron un mayor número de adultos en estos grupos poblacionales 70-74 y 75-79 son Benito Juárez, Coyoacán y Azcapotzalco y para 2048 se agregan las delegaciones de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Iztacalco y Gustavo A. Madero, mientras Coyoacán y Azcapotzalco en 2048 agruparán a los grupos de ancianos más longevos aquellos mayores de 90 años. Población con una gran dependencia y necesidad de un cuidador y servicios especializados.

Ante estas características en la distribución de la población por edades en las delegaciones, ¿es viable seguir la misma dinámica de universalidad cuando lo que se busca es promover equidad? Primero, las necesidades de los ancianos por grupo de edad son diferentes, ya mencionamos que incluso algunos ancianos en las primeras edades de la vejez siguen incorporados al mercado laboral, segundo, algunos cuentan con redes de apoyo consolidadas y viven en hogares extensos. Por lo tanto, no se puede hablar de un programa de combate a la desigualdad y promotora de equidad si no hace diferencias en la distribución del ingreso considerando sus características específicas.

Es necesario que el programa de adultos mayores tenga ajustes, sobre todo por las nuevas características que tendrá la población en general y la objetivo, así como plantear y asimilar los retos en presupuesto. El Distrito Federal tiene que buscar soluciones para que los programas federales destinados a este grupo poblacional cumplan su objetivo. Por dos cuestiones, el proceso demográfico del Distrito Federal en comparación con los demás estados es más avanzado (vivirá el proceso de envejecimiento antes); segundo aspecto a

considerar, la velocidad con que se dio la disminución de la fecundidad en algunos estados y municipios del país es incluso mayor al proceso que vivió el Distrito Federal, por lo tanto, en menos tiempo sufrirán el evento de envejecimiento y con características muy distintas. Por eso es indispensable que los diferentes actores busquen soluciones en conjunto.

PREPA SÍ

El programa de estímulos *Prepa Sí*, busca evitar que los jóvenes que se encuentran estudiando el bachillerato en escuelas públicas del Distrito Federal abandonen sus estudios por falta de recursos económicos. Se les otorga un apoyo diferenciado de acuerdo a su rendimiento escolar, de tal forma que mientras más se esfuerzan, mayor será el apoyo otorgado. Este programa parte de la lógica de que los jóvenes al llegar a la educación media superior tienen la misma posibilidad de terminar sus estudios, sin importar el lugar de donde provengan. De tal forma que un breve estímulo permitirá mantener su permanencia si sucede algún acontecimiento no planeado en el núcleo familiar.

Con estos elementos podemos mencionar que el programa no toma en cuenta la vulnerabilidad que tienen algunos alumnos por su lugar de residencia y por las condiciones económicas iniciales de sus familias. Patricio Solís (2010) analiza si la desigualdad en los años de escolaridad aprobados es producto del comportamiento de los padres en dos variables: capital económico, situación económica y capital cultural, nivel educativo. Después, relaciona las variables con el índice de Gini por entidad federativa. Como fuente de información utiliza los microdatos del Censo de Población y Vivienda 2000 y elige a los hogares con jóvenes de 15 a 18 años que estudian y viven con sus padres. Los resultados son los esperados, aquellas entidades federativas con mayor desigualdad educativa tienen jefes del hogar con poco nivel educativo; sin embargo, menciona una reducción de la brecha en asistencia entre las localidades urbanas y rurales.

Esta situación hablaría de que las condiciones geográficas ya no son tan relevantes, por lo menos en educación básica. Aunque, las condiciones del hogar todavía llegan a afectar el desempeño de los estudiantes. Mier y Terán y Pederzini (2010) analizan los cambios sociodemográficos en los hogares y su impacto en la desigualdad educativa de acuerdo a la composición de la jefatura de los hogares y su vinculación con el programa social Progresar/Oportunidades. Encuentran que el programa ha logrado que los niños y jóvenes, de hogares biparentales con jefaturas masculinas permanezcan en la escuela, sin embargo, aquellos estudiantes de hogares con jefaturas femeninas tienen mayores dificultades para permanecer en la escuela aún con el programa social.

De tal forma que los programas sociales aunque busquen simplemente estimular, como es el caso de *Prepa Sí*, necesitan otro componente vinculado a fortalecer aquellos hogares

que por sus características iniciales hacen que los jóvenes aumenten las probabilidades de abandonar la escuela. Un fortalecimiento que puede darse a partir del seguimiento de los jóvenes desde que inician en el programa, con un modelo de tutorías por escuelas, donde el tutor se comprometa a darle seguimiento al alumno y sobre todo a detectar factores externos que dificulten su permanencia.

En el Distrito Federal, en el Censo de Población y Vivienda 2010, hubo 736 mil jóvenes de 15 a 19 años de los cuales 500 mil estudiaban y de estos 400 mil lo hacían en escuelas públicas (población objetivo del programa), y un poco más de 200 mil, un 56%, se incorporó al programa. Esto representó un gasto anual de aproximadamente \$1,648,792,615 pesos, suponiendo un promedio de beca de \$600 pesos mensuales.

Si se mantiene el mismo promedio de beca y el mismo porcentaje de cobertura, las proyecciones indican que la presión hacia el programa disminuirá, sobre todo porque el volumen de jóvenes en esas edades tiende a perder presencia. De tal manera que para 2048, la población objetivo será casi la mitad de la población beneficiada en 2010 (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Población objetivo y presupuesto proyectado con una cobertura de 56%

Año	Población objetivo	Presupuesto proyectado
2010	228,999	1,648,792,615
2012	221,541	1,595,092,944
2018	203,239	1,463,318,703
2024	189,281	1,362,823,447
2030	175,291	1,262,092,940
2036	169,017	1,216,924,536
2042	150,336	1,082,420,351
2048	139,225	1,002,417,916

Fuente: Proyección propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010.

Incluso si se alcanza una cobertura total para 2048, el presupuesto respecto al 2010 aumentaría sólo en un 13%. Esta realidad permite profundizar sobre los alcances del programa y plantear opciones para buscar mayores alcances y sobre todo para garantizar equidad educativa sin importar las condiciones económicas o culturales del lugar donde provengan los estudiantes.

Para identificar desigualdad educativa, se utilizó la metodología de tabla de vida escolar que propone Gutiérrez (2010)⁸ para cada una de las delegaciones. El objetivo fue diferenciar los cambios en las probabilidades de deserción escolar por año escolar aprobado. Como fuente de información se utilizaron los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010. Los resultados permiten comprobar que los grados de escolaridad en el Distrito Federal son altos. Un niño al inicio de su vida escolar tiene 15.8 años de vida aproximadamente en todas las delegaciones. Estos años de vida escolar iniciales disminuyen a diferente velocidad según la delegación en que resida el estudiante. Lo interesante de usar esta metodología es que permite identificar los años de vida escolar que gana un estudiante si aprueba el grado anterior.

Mapa

⁸ Ver anexo metodológico.

1. Principal actividad económica del Distrito Federal por delegaciones, Censo Económico 2009



10 km

48-49 Transporte, correos y almacenamiento



10 km

52. Servicios Financieros



10 km

56. Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación



10 km

31-33 Industria Manufacturera

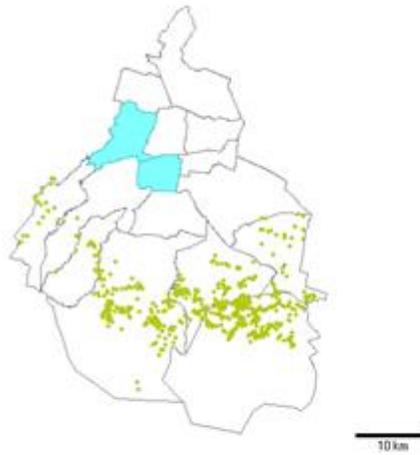


10 km

46. Comercio al por menor

CENSO ECONÓMICO

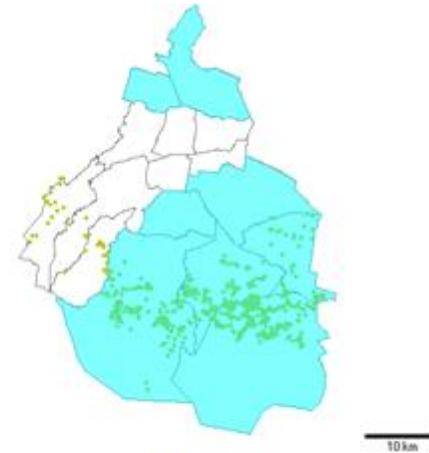
Mapa 2. Segunda actividad económica del Distrito Federal por delegaciones, Censo Económico 2009



52. Servicios financieros y seguros



46. Comercio al por menor



31-33. Industria Manufacturera

En esta situación están las delegaciones de Iztacalco, Milpa Alta y Benito Juárez. Los casos que llaman la atención por los años que ganan son Milpa Alta e Iztacalco. En tercero de secundaria, a los jóvenes de estas delegaciones les quedan 4 años de vida escolar; pero si logran cursar un año de bachillerato aumentan su esperanza de vida a 6 años. Para observar si este comportamiento se dio solo en el año censal 2010 o es característico de estas delegaciones, se hicieron las tablas de vida escolar con los datos del año 2000 y se repitió la misma característica⁹.

No se puede decir, de forma directa, que el programa ha impactado en estas delegaciones, sobre todo por el tiempo que tiene Prepa Sí funcionando. Sin embargo, si es posible a partir del análisis específico de estas delegaciones, proponer que el programa sea diferenciado. Sobre todo, porque en estas delegaciones a los jóvenes les genera mayor esfuerzo transitar de la secundaria al bachillerato. Milpa Alta es una delegación que se encuentra en la parte sur del Distrito Federal y forma parte del corredor de localidades rurales. La tasa de participación del grupo de edad 12-14 años es la más elevada del total de delegaciones. Esto indica que los jóvenes se insertan al mercado laboral más rápido; es importante identificar esta situación porque también son las edades en las que deberían estar estudiando y es posible que por esta razón su esperanza de vida escolar disminuya.

La principal actividad económica, según el censo económico 2009, de la delegación es el comercio al por menor y la segunda actividad, es la industria manufacturera. Actividades que no necesitan una especialización.

Iztacalco, a diferencia de Milpa Alta se ubica en la zona norte del Distrito Federal. En una zona totalmente urbanizada, sin localidades rurales y con un proceso de envejecimiento poblacional producto de los efectos ya visibles de la transición demográfica. La tasa de participación de los jóvenes en esta delegación no ocupa los primeros lugares. La actividad económica principal es la industria manufacturera, sobre todo las de prendas de vestir, plástico y hule e impresiones y conexas. Mientras su segunda actividad es el comercio al por menor.

En Iztacalco no queda claro el por qué la esperanza de vida escolar de los jóvenes disminuye tanto, sobre todo por el lugar en el que se encuentra geográficamente. En cambio Milpa Alta, al ser una delegación con tintes rurales tiene sentido preguntar si la estructura familiar está determinando la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, por una necesidad económica, o simplemente es una cuestión cultural en la cual los jóvenes no ven la escuela como algo fundamental para su desarrollo, mientras la incorporación al mercado laboral si lo es.

⁹Para consultar las tablas de vida escolar 2000 y 2010 ir al anexo de cuadros.

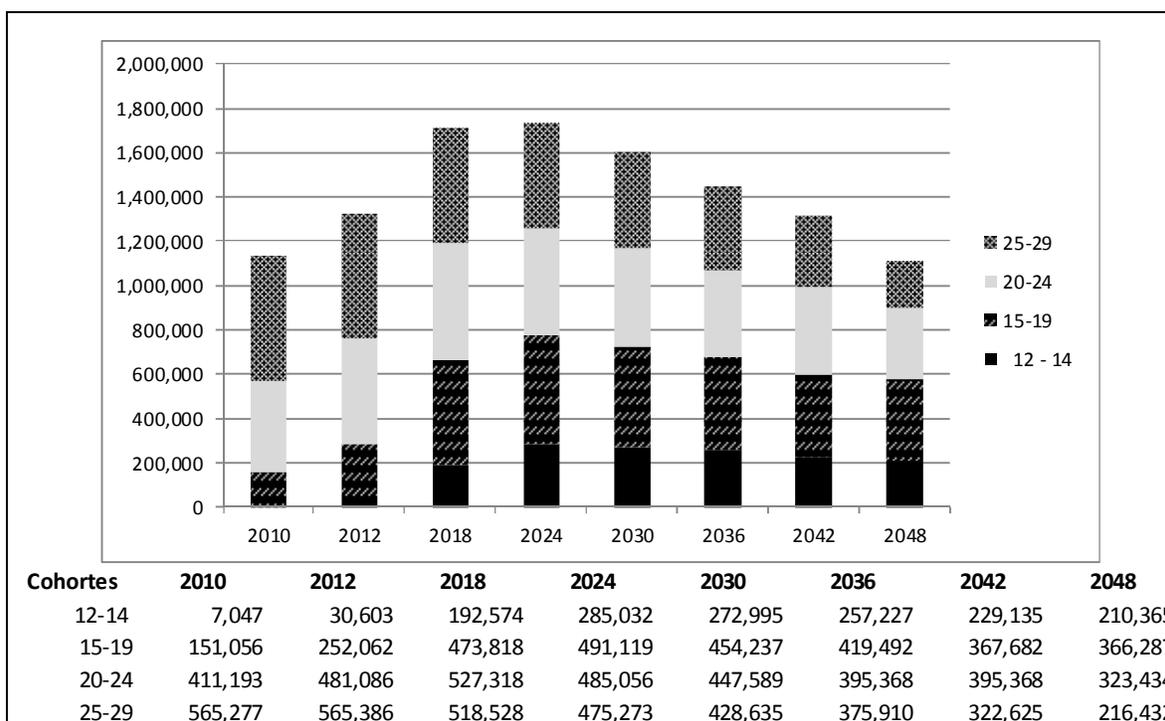
Ante estas características ¿de qué forma debe organizarse y reinventarse el programa de estímulos Prepa Si? Debe empezar por dejar de ser un programa de estímulos y consolidarse como un programa de derechos y de equidad, que busque disminuir las brechas educativas y garantice el acceso y la permanencia de todos los jóvenes que quieran estudiar el bachillerato e incluso continuar sus estudios a nivel superior.

En aquellas delegaciones atípicas, se debe buscar darles seguimiento a los jóvenes desde tercero de secundaria para evitar que al transitar al bachillerato dejen de ver la educación como prioridad. Para esto es necesario conocer si dejan de estudiar por cuestiones económicas o por razones culturales; porque si es por razones culturales será un poco más difícil lograr incorporarlos y mantenerlos hasta el final.

Un rubro que también es importante mencionar es el laboral si se considera que el objetivo es que los jóvenes beneficiados por el programa se incorporen a la educación superior y después al mercado laboral como mano de obra especializada. Al realizar un análisis por cohortes 12-14, 15-19, 20-24 y 25-29 del 2010 hasta el 2048¹⁰; se observa que en transcurso de 38 años el volumen de participación de cada una de las cohortes disminuye, aunque la tasa de participación se mantiene constante en el tiempo.

¹⁰ Bajo el supuesto de que la tasa de participación por edades para el Distrito Federal va a permanecer constante a lo largo del tiempo.

Gráfica 1. Proyección de las tasas de participación del Distrito Federal por cohortes para el periodo 2010-2048



Fuente: Proyecciones propias con datos del Censo de Población y vivienda 2010.

La cohorte 12-14 va aumentando su participación, lógicamente porque se acercan a las edades donde la incorporación al mercado laboral es arriba de 70%; sin embargo, para 2030 cuando esa cohorte tenga 32 y 34 años con una tasa de participación para esa edad de 78%, el volumen poblacional disminuye justo en las edades más productivas. Para todas las cohortes del estudio, el fenómeno en 2030 es importante. Aunque cada cohorte debe analizarse por separado tomando en cuenta las tasas de participación para esas edades, es un hecho que los grupos de edades productivos van a ir disminuyendo.

En este sentido, ¿cómo se van a incorporar los jóvenes de Prepa Sí?, en el Cuadro 4 se tienen la demanda de nuevos empleos y los empleos especializados, suponiendo que en el año anterior se cubrió toda la demanda de empleo y que no lo perderán para el siguiente. Los nuevos empleos que deberán crearse para 2018 son aproximadamente 63 mil en cambio para 2048 sólo deberán crearse casi 34 mil empleos. Los empleos especializados¹¹ se comportan de forma distinta, aunque el resultado es el mismo. De una demanda de un

¹¹ Para calcular el empleo especializado se tomó a la población de 22 a 26 años que no había entrado al mercado laboral. Bajo el supuesto que no se había incorporado por encontrarse estudiando.

poco más de mil empleos para 2018 en el siguiente sexenio 2024, la demanda aumenta a casi 4 mil, para después disminuir en 2048 a un casi 2 mil.

Cuadro 4. Demanda de empleos nuevos 2018-2048

	Empleo	Empleo especializado
2018	62,756	1,072
2024	49,410	3,913
2030	41,660	2,121
2036	38,828	1,994
2042	36,189	1,874
2048	33,730	1,761

Fuente: Proyecciones propias con datos del Censo de Población y vivienda 2010.

Esta situación más que indicar que en 26 años si se mantiene el mismo número de empleos y siguen creciendo al mismo ritmo, se podrán satisfacer sin ningún problema la demanda de los jóvenes. El conflicto es que la fuerza laboral del Distrito Federal se está agotando. En lugar de que como menciona Bauman (2011), la población tenga que conformarse con ser ejército de reserva que nunca se incorporará al mercado laboral, siendo esto sinónimo de pobreza. La situación que se avecina es que no habrá mano de obra suficiente, especializada o no, que se incorpore al mercado laboral y que permita garantizar la subsistencia de aquellos sectores de la población en edades vulnerables, como es el caso de los ancianos.

Es imperante visualizar hacia dónde va el programa de estímulos Prepa Sí. Es inoperante pensar que el objetivo del programa sea garantizar la permanencia del joven en la escuela, cuando no se le garantiza que más adelante se insertará al mercado laboral y que el ingreso que perciba le va a permitir volverse red de apoyo para la población anciana vulnerable.

Ante los cambios en la estructura de la familia, el programa, debe buscar inculcar en los jóvenes, la necesidad de que se vuelvan cuidadores, de tal forma que ésta sea una de las actividades de concientización que realicen a cambio del apoyo, sin llegar a ser una condición para disponer de él.

De acuerdo a la proyección de beneficiarios y presupuesto, debe verse la viabilidad de focalizar desde secundaria a aquellas delegaciones como Milpa Alta e Iztacalco para evitar que dejen la escuela. Incluso se deberá pensar en aumentar el monto otorgado o de homogenizar el apoyo. El programa debe ser útil para los jóvenes y para el gobierno de tal forma que se vea como una estrategia, en donde se forme capital humano.

RETOS Y PERSPECTIVAS

El Distrito Federal ha sido considerado como ciudad de vanguardia en política social ya que se enfoca en dotar de derechos, en lugar de ver los programas sociales como corrección de las fallas del mercado. Con el fin de mantener este liderazgo debe reformular algunos programas tomando en cuenta los procesos poblacionales y los cambios en la composición de la familia que se avecinan.

Debe incluir elementos que permitan mejorar los sistemas de salud, la alimentación, y que asimilen una atención integral a las nuevas formas de composición de la familia, tomado en cuenta como señala Ham (1999) que el proceso de envejecimiento que vive México se acrecentará en años siguientes y no será igual, ni parecido al proceso de los países europeos. Sobre todo porque la velocidad acelerada en la que México como país latinoamericano disminuyó la tasa de fecundidad, hace que por la inercia demográfica el impacto sea mayor. Situación similar vivirán aquellos municipios mexicanos que por procesos migratorios elevaron su tasa de fecundidad y luego la disminuyeron bruscamente.

Desde el ámbito de la juventud, la disminución del volumen de estos grupos poblacionales incita a buscar una nueva forma de convivencia donde los programas sociales destinados a estos grupos e incluso los enfocados en educación primaria, sean asimilados desde una visión cooperativa y responsable intentando que se vuelvan redes de apoyo y que comprendan la relevancia de su presencia activa en los nuevos patrones poblacionales.

¿Hacia dónde va la política social en el Distrito Federal y cómo se deben promover los cambios? Desde las corrientes teóricas del Estado del Bienestar descritas por Esping-Andersen(1993) el combate a la desigualdad y la promoción de la equidad ha sido concebida de distinta manera, desde la visión de la política económica primero con Adam Smith la desigualdad era generada por el Estado y se veía al mercado como el único que podía corregirla, más adelante la visión encontrada de la corriente marxista señala al mercado como generador de desigualdades, siendo necesaria la intervención del Estado; aunque con el temor de que impulse el crecimiento de la democracia y de paso a procesos de socialismo.

Este aspecto es fundamental porque se señala una relación estrecha entre la disminución de la desigualdad y los procesos de democratización y consolidación de la ciudadanía. Si aceptamos esta relación, los programas sociales deben buscar consolidar ciudadanía para llegar a impactar en desigualdad y más adelante en pobreza. De esta forma, algunos de los cambios que se tendría que promover son:

1. Programa de adultos mayores.- fortalecer la lógica de dignificar la vejez por medio de diferenciar el derecho, de acuerdo a las condiciones iniciales del anciano: en dos aspectos: redes de apoyo familiares e independencia motriz.
2. Programa de estímulos Prepa Sí.- buscar que los jóvenes que reciben el apoyo se concienticen sobre la necesidad de involucrarse como cuidadores, primero, de sus abuelos y después, de sus padres; con el objetivo de ir formando una cultura de reciprocidad y cooperación.

Otro de los aspectos que se intenta minimizar con la política social a partir de los programas sociales son los procesos de estratificación que adquieren relevancia por la asimilación de la pertenencia a una cierta clase social; en este sentido se busca que un programa social desaparezca la relación de clases y sólo se conserve la cualidad de ciudadano. Hecho que intenta igualar lo diferente y lleva a distintos conflictos, ya que un salario social igual para todos, consolida aquel sector de la población acostumbrado a vivir con poco y hace que el otro sector de la población que no puede vivir con eso busque nuevas opciones. Promoviendo divergencias dejando que el Estado se focalice en aquellos sectores que no tienen acceso al mercado y aquellos sectores que tienen posibilidades vean como solución al mercado.

La situación no es sencilla, porque si el Estado sigue apoyando a aquellos que no tienen la necesidad, aunque sean ciudadanos con derechos, lo que se genera es mayor desigualdad; porque no se parte de la aceptación de lo diferente. Para buscar la equidad se debe combatir la desigualdad con la diferencia. En busca de mayor democratización el Estado se enfoca en las clases favorecidas por medio de subsidios, situación que hablaría de ampliación de la brecha de la desigualdad; sin embargo, se cree que una condición necesaria para el crecimiento económico y para la creación de ciudadanía es la consolidación del bienestar en todas las clases sociales.

¿Qué pasará entonces con aquellos programas del gobierno del Distrito Federal que buscan disminuir la desigualdad a través de programas universales?, ¿de qué forma crean ciudadanía? Si el objetivo es disminuir la desigualdad, necesariamente se debe diferenciar el apoyo. Sobre todo resaltando que las condiciones económicas y poblacionales de las delegaciones del norte son muy distintas a las delegaciones del sur y dentro de cada una las personas que habitan cuentan con características sociodemográficas diversas que las hacen vulnerables en distintos niveles.

En este sentido, es necesario que aquellos programas como adultos mayores que tendrán una carga presupuestal muy alta por la demanda de derechohabientes, busquen mejorar la forma en que opera, tomando en cuenta que cada vez más la proporción de adultos

mayores que pasarán a la cuarta etapa en cada grupo de edad será mayor. El tema de diferenciar apoyos debe estar en el debate en este sexenio para evitar que no se cumpla el objetivo de dignificar a la vejez en los siguientes sexenios.

Respecto al programa de estímulos Prepa Sí, es necesario que se tome en cuenta que la probabilidad de permanecer en el bachillerato no es la misma para todos los alumnos. En este sentido se debe poner atención en aquellas delegaciones más vulnerables como Milpa Alta e Iztacalco. También se debe buscar que las acciones realizadas por los jóvenes como reciprocidad hacia el programa estén articuladas y busquen crear conciencia sobre la situación del envejecimiento y la importancia de su función como cuidadores.

El principal reto de la política social es lograr que los programas estén relacionados y trabajando para un mismo objetivo. En busca de garantizar el mayor bienestar posible a toda la población, aunque el Estado sólo se enfoque en aquella que por sus condiciones de vulnerabilidad no puede acceder al mercado. Si no se hace algo es posible que en 20 años la política social de vanguardia pase a ser de atrasada si se siguen reproduciendo los mismos esquemas.

ANEXO DE CUADROS

Cuadro 1. Delegaciones más longevas del Distrito Federal 2012 y 2048

Delegaciones más longevas del Distrito Federal.		
Años	2012	2048
65-69	1. Benito Juárez 2. Coyoacán 3. Azcapotzalco	1. Benito Juárez 2. Miguel Hidalgo 3. Cuauhtémoc
70-74	1. Benito Juárez 2. Coyoacán 3. Azcapotzalco	1. Benito Juárez 2. Miguel Hidalgo 3. Cuauhtémoc
75-79	1. Benito Juárez 2. Azcapotzalco 3. Coyoacán	1. Azcapotzalco 2. Iztacalco 3. Gustavo A. Madero
80-84	1. Benito Juárez 2. Iztapalapa 3. Venustiano Carranza	1. Azcapotzalco 2. Benito Juárez 3. Venustiano Carranza
85-89	1. Benito Juárez 2. Miguel Hidalgo 3. Venustiano Carranza	1. Benito Juárez 2. Azcapotzalco 3. Venustiano Carranza
90-94	1. Benito Juárez 2. Miguel Hidalgo 3. Venustiano Carranza	1. Benito Juárez 2. Coyoacán 3. Azcapotzalco
95-99	1. Benito Juárez 2. Miguel Hidalgo 3. Cuauhtémoc	1. Coyoacán 2. Benito Juárez 3. Azcapotzalco
100 y más	1. Benito Juárez 2. Miguel Hidalgo 3. Cuauhtémoc	1. Azcapotzalco 2. Coyoacán 3. Benito Juárez

Cuadro 2 Tabla de vida escolar 2010, por delegaciones

2010 ex																	
Delegación	Sin escolaridad o preescolar	1o primaria	2o primaria	3o primaria	4o primaria	5o primaria	6o primaria	1o secundaria	2o secundaria	3o secundaria	1o preparatoria	2o preparatoria	3o preparatoria	1o licenciatura	2o licenciatura	3o licenciatura	4o licenciatura
DF	16.371735	15.5599017	14.5118924	13.5123856	12.4972756	11.5078224	10.4972975	9.55612975	8.56670314	7.62392281	7.2134277	5.72210922	2.88118348	3.73155319	2.30373851	1.3160443	0.41
Xochimilco	15.8116868	14.9490021	13.9368113	12.9331752	11.9087901	10.9189916	9.89619489	8.95980753	7.98800322	7.03864779	6.68727271	5.12584395	4.1517042	3.71177859	2.27136756	1.28303788	0.41
Tláhuac	15.8291404	14.965528	13.9109065	12.9356559	11.9099788	10.9217598	9.91176502	8.97180737	7.96721688	7.03490638	6.68096186	5.11067313	4.14181669	3.8389813	2.25313251	1.27595007	0.41
Tlalpan	15.8913166	15.0773598	14.0239562	13.0008978	12.005021	11.0071999	10.023198	9.04477819	8.06437085	7.11946239	6.67991219	5.22396311	4.2496697	3.70231612	2.31702845	1.33775196	0.41
Iztapalapa	15.7565521	14.9389287	13.8939463	12.8905344	11.8709197	10.8867251	9.88358641	8.93556571	7.95162729	7.01252143	6.67684379	5.12634926	4.14618315	3.8247149	2.27594498	1.28695316	0.41
Gustavo A. Madero	15.8233639	14.9999865	13.972413	12.9730048	11.9510677	10.9645636	9.93493518	9.00991371	7.99331811	7.08054995	6.67651662	5.18931468	4.20928867	3.84365611	2.33062831	1.3339424	0.41
Venustiano Carranza	15.7679891	14.980949	13.9554571	12.888659	11.9042798	10.9391364	9.87690529	8.95793829	7.97099604	7.03859128	6.61341467	5.14152828	4.16494735	3.81552701	2.31503148	1.30900237	0.41
La Magdalena Contreras	15.8021528	14.9503656	13.9028802	12.924261	11.9307301	10.9096976	9.92867206	8.97335899	8.0261959	7.05620356	6.60811761	5.1212664	4.13981109	3.60513379	2.24365164	1.26647797	0.41
Álvaro Obregón	15.8718261	15.0761511	14.0274435	13.0419771	11.9925834	11.0079688	10.0107174	9.04837334	8.05901715	7.12765468	6.60751503	5.23363059	4.25090628	3.70569882	2.28191809	1.28525674	0.41
Iztacalco	16.3924552	15.5491414	14.5132531	13.4914334	12.5525184	11.5120386	10.5085796	9.55589498	8.57480273	4.70866592	6.6037363	5.16816061	4.20431242	3.73585114	2.27594441	1.29705586	0.41
Coyoacán	15.9814832	15.1698858	14.1023201	13.1002834	12.1056575	11.0874122	10.1247675	9.13765694	8.14151386	7.17397751	6.59886137	5.24753161	4.25994645	3.5963775	2.33463793	1.33986352	0.41
Cuauhtémoc	15.8503716	15.1155462	14.0203607	13.034513	12.0135625	11.0115217	10.0031669	9.07032805	8.08563741	7.11319364	6.59682978	5.19037773	4.31778904	3.70326643	2.3067914	1.347639	0.41
Cuajimalpa de Morelos	15.8189965	14.9912074	13.9071244	12.9260331	11.9333183	10.9395346	9.91665549	8.99471097	8.01517825	7.0522525	6.55777839	5.16742864	4.21134782	3.7026931	2.27293453	1.28594	0.41
Milpa Alta	16.1069123	15.2485351	14.2008241	13.2809346	12.2562867	11.2662525	10.2328772	9.32505193	8.32149021	4.95292631	6.55375737	5.07019499	4.13360837	3.71758989	2.19317034	1.21907186	0.41
Azcapotzalco	15.9196619	15.1036834	14.0466599	13.0780612	12.0369968	11.0718687	10.042719	9.1137965	8.11173645	7.12922504	6.54126117	5.21473976	4.28057102	3.71168336	2.32935084	1.33219072	0.41
Miguel Hidalgo	15.9619384	15.168821	14.137236	13.1064417	12.0854742	11.1176554	10.0807686	9.15093218	8.16174222	7.2097789	6.48916598	5.27261221	4.3680406	3.64469545	2.34038119	1.36213768	0.41
Benito Juárez	16.2866945	15.4796763	14.4078521	13.4443206	12.4343865	11.4680764	10.4302405	9.53228839	8.47140084	5.92582379	6.45136943	5.29821956	4.32577669	3.52603831	2.36072191	1.37376009	0.41

Cuadro 3 Tabla de vida escolar 2000, por delegaciones

2010 ex																	
Delegación	Sin escolaridad o preescolar	1o primaria	2o primaria	3o primaria	4o primaria	5o primaria	6o primaria	1o secundaria	2o secundaria	3o secundaria	1o preparatoria	2o preparatoria	3o preparatoria	1o licenciatura	2o licenciatura	3o licenciatura	4o licenciatura
DF	16.371735	15.5599017	14.5118924	13.5123856	12.4972756	11.5078224	10.4972975	9.55612975	8.56670314	7.62392281	7.2134277	5.72210922	2.88118348	3.73155319	2.30373851	1.3160443	0.41
Xochimilco	15.8116868	14.9490021	13.9368113	12.9331752	11.9087901	10.9189916	9.89619489	8.95980753	7.98800322	7.03864779	6.68727271	5.12584395	4.1517042	3.71177859	2.27136756	1.28303788	0.41
Tláhuac	15.8291404	14.965528	13.9109065	12.9356559	11.9099788	10.9217598	9.91176502	8.97180737	7.96721688	7.03490638	6.68096186	5.11067313	4.14181669	3.8389813	2.25313251	1.27595007	0.41
Tlalpan	15.8913166	15.0773598	14.0239562	13.0008978	12.005021	11.0071999	10.023198	9.04477819	8.06437085	7.11946239	6.67991219	5.22396311	4.2496697	3.70231612	2.31702845	1.33775196	0.41
Iztapalapa	15.7565521	14.9389287	13.8939463	12.8905344	11.8709197	10.8867251	9.88358641	8.93556571	7.95162729	7.01252143	6.67684379	5.12634926	4.14618315	3.8247149	2.27594498	1.28695316	0.41
Gustavo A. Madero	15.8233639	14.9999865	13.972413	12.9730048	11.9510677	10.9645636	9.93493518	9.00991371	7.99331811	7.08054995	6.67651662	5.18931468	4.20928867	3.84365611	2.33062831	1.3339424	0.41
Venustiano Carranza	15.7679891	14.980949	13.9554571	12.888659	11.9042798	10.9391364	9.87690529	8.95793829	7.97099604	7.03859128	6.61341467	5.14152828	4.16494735	3.81552701	2.31503148	1.30900237	0.41
La Magdalena Contreras	15.8021528	14.9503656	13.9028802	12.924261	11.9307301	10.9096976	9.92867206	8.97335899	8.0261959	7.05620356	6.60811761	5.1212664	4.13981109	3.60513379	2.24365164	1.26647797	0.41
Álvaro Obregón	15.8718261	15.0761511	14.0274435	13.0419771	11.9925834	11.0079688	10.0107174	9.04837334	8.05901715	7.12765468	6.60751503	5.23363059	4.25090628	3.70569882	2.28191809	1.28525674	0.41
Iztacalco	16.3924552	15.5491414	14.5132531	13.4914334	12.5525184	11.5120386	10.5085796	9.55589498	8.57480273	7.60866592	6.6037363	5.16816061	4.20431242	3.73585114	2.27594441	1.29705586	0.41
Coyoacán	15.9814832	15.1698858	14.1023201	13.1002834	12.1056575	11.0874122	10.1247675	9.13765694	8.14151386	7.17397751	6.59886137	5.24753161	4.25994645	3.5963775	2.33463793	1.33986352	0.41
Cuauhtémoc	15.8503716	15.1155462	14.0203607	13.034513	12.0135625	11.0115217	10.0031669	9.07032805	8.08563741	7.11319364	6.59682978	5.19037773	4.31778904	3.70326643	2.3067914	1.347639	0.41
Cuajimalpa de Morelos	15.8189965	14.9912074	13.9071244	12.9260331	11.9333183	10.9395346	9.91665549	8.99471097	8.01517825	7.0522525	6.55777839	5.16742864	4.21134782	3.7026931	2.27293453	1.28594	0.41
Milpa Alta	16.1069123	15.2485351	14.2008241	13.2809346	12.2562867	11.2662525	10.2328772	9.32505193	8.32149021	7.495292631	6.55375737	5.07019499	4.13360837	3.71758989	2.19317034	1.21907186	0.41
Azcapotzalco	15.9196619	15.1036834	14.0466599	13.0780612	12.0369968	11.0718687	10.042719	9.1137965	8.11173645	7.12922504	6.54126117	5.21473976	4.28057102	3.71168336	2.32935084	1.33219072	0.41
Miguel Hidalgo	15.9619384	15.168821	14.137236	13.1064417	12.0854742	11.1176554	10.0807686	9.15093218	8.16174222	7.2097789	6.48916598	5.27261221	4.3680406	3.64469545	2.34038119	1.36213768	0.41
Benito Juárez	16.2866945	15.4796763	14.4078521	13.4443206	12.4343865	11.4680764	10.4302405	9.53228839	8.47140084	7.592582379	6.45136943	5.29821956	4.32577669	3.52603831	2.36072191	1.37376009	0.41

ANEXO METODOLÓGICO

Tabla de vida escolar

Las tablas de vida escolar, como la tabla de mortalidad, buscan observar el comportamiento de una población en distintas edades en un momento del tiempo. En este caso se utiliza para conocer el riesgo de la población en edad escolar de interrumpir sus estudios. Para crearlas se utiliza la metodología de Gutiérrez (2010) que se desarrolla a continuación.

La población que se considera para elaborar la tabla es aquella mayor de 5 años que cursará primero de primaria y la escolaridad máxima considerada es de 5 años de licenciatura. Lo primero que se debe calcular son los numeradores y denominadores de las tasas de ingreso por grado escolar.

$$I^{g'} = N^{g'} / D^{g'} \quad (1)$$

Donde los numeradores son las sumas de las poblaciones que declaran asistir a la escuela en el momento del censo y que tienen las edades correspondientes a los grados escolares analizados. Los numeradores son denotados por $N^{g'}$ donde g' es el grado escolar al que la población está expuesta.

- Para primaria

Ingreso a 1º, $N^{1º \text{ de primaria}}$: p_6 preescolar o sin escolaridad, asiste + p_7 preescolar o sin escolaridad, asiste

Ingreso a 2º, $N^{2º \text{ de primaria}}$: $p_7^{1º \text{ primaria, asiste}}$ + $p_8^{1º \text{ primaria, asiste}}$

Ingreso a 3º, $N^{3º \text{ de primaria}}$: $p_8^{2º \text{ primaria, asiste}}$ + $p_9^{2º \text{ primaria, asiste}}$

Ingreso a 4º, $N^{4º \text{ de primaria}}$: $p_9^{3º \text{ primaria, asiste}}$ + $p_{10}^{3º \text{ primaria, asiste}}$

Ingreso a 5º, $N^{5º \text{ de primaria}}$: $p_{10}^{4º \text{ primaria, asiste}}$ + $p_{11}^{4º \text{ primaria, asiste}}$

Ingreso a 6º, $N^{6º \text{ de primaria}}$: $p_{11}^{5º \text{ primaria, asiste}}$ + $p_{12}^{5º \text{ primaria, asiste}}$

- Secundaria (secundaria y técnico con primaria completa)

Ingreso a 1º, $N^{1º \text{ secundaria}}$; $p_{12}^{6º \text{ primaria, asiste}}$ + $p_{13}^{6º \text{ primaria asiste}}$

Ingreso a 2º, $N^{2º \text{ secundaria}}$; $p_{13}^{1º \text{ secundaria asiste}}$ + $p_{14}^{1º \text{ secundaria asiste}}$

Ingreso a 3º, N^{3º secundaria}; P₁₄^{3º secundaria, asiste} + P₁₅^{3º secundaria asiste}

- Educación media superior (técnicos o comerciales con secundaria y preparatoria o bachillerato)

Ingreso a 1º, N^{1º medio superior}; P₁₅^{3º secundaria, asiste} + P₁₆^{3º secundaria, asiste}

Ingreso a 2º, N^{2º medio superior}; P₁₆^{1º medio superior, asiste} + P₁₇^{1º medio superior, asiste}

Ingreso a 3º, N^{3º medio superior}; P₁₇^{2º medio superior, asiste} + P₁₈^{2º medio superior, asiste}

- Educación superior (técnicos con preparatoria y profesionales)

Ingreso a 1º, N^{1º nivel superior}; P₁₈^{3º y mas nivel medio, asiste} + P₁₉^{3º y más nivel medio, asiste}

Ingreso a 2º, N^{2º nivel superior}; P₁₉^{1º nivel superior, asiste} + P₂₀^{1º nivel superior, asiste}

Ingreso a 3º, N^{3º nivel superior}; P₂₀^{2º nivel superior, asiste} + P₂₁^{2º nivel superior, asiste}

Ingreso a 4º, N^{4º nivel superior}; P₂₁^{3º nivel superior, asiste} + P₂₂^{3º nivel superior, asiste}

Ingreso a 5º y más, N^{5º y más nivel superior}; P₂₂^{4º nivel superior, asiste} + P₂₃^{4º nivel superior, asiste} + P₂₄^{4º nivel superior, asiste}

El cálculo de los denominadores se define como la suma de cierto grado escolar que aprobó y que declara asistir a la escuela más el producto final f_f por la población que aprobó pero que dejó de asistir a la escuela.

- Primaria

Ingreso a 1º, D^{1º de primaria}: P₆^{preescolar o sin escolaridad} + P₇^{preescolar o sin escolaridad, asiste} + $f_f * P_7$ ^{preescolar o sin escolaridad, no asiste}

Ingreso a 2º, D^{2º de primaria}: P₇^{1º de primaria} + P₈^{1º de primaria, asiste} + $f_f * P_8$ ^{1º de primaria, no asiste}

Ingreso a 3º, D^{3º de primaria}: P₈^{2º de primaria} + P₉^{2º de primaria, asiste} + $f_f * P_9$ ^{2º de primaria, no asiste}

Ingreso a 4º, D^{4º de primaria}: P₉^{3º de primaria} + P₁₀^{3º de primaria, asiste} + $f_f * P_{10}$ ^{3º de primaria, no asiste}

Ingreso a 5º, D^{5º de primaria}: P₁₀^{4º de primaria} + P₁₁^{4º de primaria, asiste} + $f_f * P_{11}$ ^{4º de primaria, no asiste}

Ingreso a 6º, D^{6º de primaria}: P₁₁^{5º de primaria} + P₁₂^{5º de primaria, asiste} + $f_f * P_{12}$ ^{5º de primaria, no asiste}

- Secundaria

Ingreso a 1º, D^{1º de secundaria}: $P_{12}^{6º de primaria} + P_{13}^{6º de primaria, asiste} + f_f * P_{13}^{6º de primaria, no asiste}$

Ingreso a 2º, D^{2º de secundaria}: $P_{13}^{1º de secundaria} + P_{14}^{1º de secundaria, asiste} + f_f * P_{14}^{1º de secundaria, no asiste}$

Ingreso a 3º, D^{3º de secundaria}: $P_{14}^{2º de secundaria} + P_{15}^{2º de secundaria, asiste} + f_f * P_{15}^{2º de secundaria, no asiste}$

- Educación media superior (técnicos o comerciales con secundaria y preparatoria o bachillerato)

Ingreso a 1º, D^{1º nivel medio}: $P_{15}^{3º de secundaria} + P_{16}^{3º de secundaria, asiste} + f_f * P_{16}^{3º de secundaria, no asiste}$

Ingreso a 2º, D^{2º nivel medio}: $P_{16}^{1º nivel medio} + P_{17}^{1º nivel medio, asiste} + f_f * P_{17}^{1º nivel medio, no asiste}$

Ingreso a 3º, D^{3º nivel medio}: $P_{17}^{2º nivel medio} + P_{18}^{2º nivel medio, asiste} + f_f * P_{18}^{2º nivel medio, no asiste}$

- Educación superior (técnicos con preparatoria y profesionales)

Ingreso a 1º, D^{1º superior}: $P_{18}^{3º y más nivel medio} + P_{19}^{3º y más nivel medio, asiste} + f_f * P_{19}^{3º y más nivel medio, no asiste}$

Ingreso a 2º, D^{2º superior}: $P_{19}^{1º nivel superior} + P_{20}^{1º nivel superior, asiste} + f_f * P_{20}^{1º nivel superior, no asiste}$

Ingreso a 3º, D^{3º superior}: $P_{20}^{2º nivel superior} + P_{21}^{2º nivel superior, asiste} + f_f * P_{21}^{2º nivel superior, no asiste}$

Ingreso a 4º, D^{4º superior}: $P_{21}^{3º nivel superior} + P_{22}^{3º nivel superior, asiste} + f_f * P_{22}^{3º nivel superior, no asiste}$

Ingreso a 5º, D^{5º superior}: $P_{22}^{4º o mas nivel superior} + P_{23}^{4º o mas nivel superior, asiste} + f_f * P_{23}^{4º o mas nivel superior, no asiste} + f_f * P_{24}^{4º o mas nivel superior, no asiste}$

Para continuar con la construcción de la tabla de vida escolar las tasas o probabilidades, son las que servirán para ir disminuyendo la población a partir de un radix múltiplo de 10 para obtener la serie de sobrevivientes $l^{g'}$.

Teniendo en cuenta los datos anteriores se derivan las siguientes funciones, tomando en cuenta cerradura a mortalidad y migración y una distribución uniforme de las interrupciones de las trayectorias escolares:

- Probabilidades de sobrevivencia $p^{g'} = l^{g'}$
- Años personas vividos en la escuela en un grado determinado: $L^{g'} = (l^{g'} + l^{g'+1}) / 2$

El tratamiento del último grupo (abierto) se calcula: $L^{g'+} = d^{g'+} / M^{g'+}$

- Los años-persona vividos que una cohorte pasará en la escuela a partir del grado g' :

$$T^{g'} = \sum L^u$$

- La esperanza de vida escolar al inicio del grado g' : $e^{g'} = T^{g'} / l^{g'}$

Estimación de los años de vida perdidos

La construcción del índice de años de vida perdidos relaciona las causas de muerte con la edad. Esto permite identificar qué tipo de mortalidad afecta con mayor fuerza a cierto grupo etario y también se puede identificar por sexo. Lo que permite el indicador es conocer el tiempo que un individuo dejó de vivir por presentar una enfermedad. Para calcular el índice se siguió la metodología que propone Arriaga (1996) y se menciona a continuación.

Parte del supuesto de que la distribución de las defunciones por causa de muerte de la tabla de mortalidad abreviada ${}_n d_x$ en cada grupo es igual a la observada en las defunciones registradas ${}_n D_x \cdot {}_n d_{x,j} = {}_n d_x ({}_n D_{x,j} / {}_n D_x)$

(1)

Esto indica que los que mueren entre las edades x y $x+n$ pierden tantos años de vida dentro de ese grupo de edad como el producto de las defunciones de la causa de muerte por la diferencia entre el intervalo del grupo de edad n y el factor de separación (2.5) de las defunciones ${}_n K_x$. De esta forma, los años de vida que pierden en cada uno de los intervalos de u años constituyen la diferencia entre v y $x+n$. Esta relación se aplica para cada una de las causas de muerte y supone que los factores de separación para cada causa de muerte son iguales dentro de un mismo grupo de edad:

$${}_{u,n} AP_{x,j} = {}_n d_{x,j} [(n - {}_n K_x) + (v - x - n)] \quad (2)$$

Para calcular el promedio de años de vida perdidos, por las personas que están vivas a la edad inicial del intervalo de edades bajo estudio a , debido a la mortalidad por causas j , es:

$${}_{u,n} ap_{x,j} = [{}_n d_{x,j} (v - {}_n k_x - x)] / l_a \quad (3)$$

donde l_a es la función de personas vidas a la edad exacta a en la tabla de mortalidad. La suma de los años de vida perdidos entre las edades a y v da el promedio de años de vida perdidos por causa de muerte j en el intervalo de edad de u años.

$${}_uAP_j = \sum_{x=a}^v l_x p_{x,j} \quad (4)$$

La sumatoria desde $x=a$ hasta v

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Agudelo, Marcela, Alejandro Aguirre y Claudio Dávila (2010), “Variaciones en los años de vida perdidos por cánceres de mama y cérvico uterino en México según grado de marginación estatal, 1997 y 2007”, *Salud Pública*, Vol. 14 (1), p. 8-17.
- ✓ Álvarez Enríquez, Lucía 2004. Planeación y participación ciudadana. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004.
- ✓ Arriaga, Eduardo (1996), “Los Años de Vida Perdidos: su utilización para medir el nivel y cambio de la mortalidad”, *Notas de Población*, 24, p. 7-38.
- ✓ Attali, Jacques (1981). Hacia la planificación socialista. En Holland (op. Cit)
- ✓ Barba, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- ✓ Bauman, Zygmunt (2011) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Editorial Gedisa, 3ª reedición.
- ✓ Berrios, Pilar y Manuel Canto, 2012. Informe del Estado de desarrollo social del Distrito Federal. Derechos, participación ciudadana y cohesión social, México, Evalúa-DF
- ✓ Canto, Manuel y Arcelia Martínez, 2013. Quince años de la política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento, México, Evalúa-DF.
- ✓ Cardozo, Miriam, Mundo Ángel y Yanes, Pablo, 2012. Evolución del marco institucional y Análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF (1997-2012). México, Evalúa- DF.
- ✓ CEPAL (2010) **La hora de la igualdad**. Santiago de Chile.
- ✓ Cohen, Ernesto 2012, Análisis de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal: 2007-2008, México, EAPDF.
- ✓ CONEVAL, 2012, Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012. México, CONEVAL.
- ✓ De la Rosa, Javier y Luis Luna, 2007. La participación ciudadana en los programas de vivienda. En: Los desafíos del Banco 2. Evaluación multidimensional de las políticas de vivienda en el D.F. 2000-2006. MEXICO, SEDUVI/INVI/UACM/CAM
- ✓ Delors, Jacques (1981) *El ocaso de la planificación francesa*. En Holland, S (editor) **La superación de la planificación capitalista**. Oikos – Tau, Barcelona).
- ✓ Esping-Andersen, Gosta (1993) “Las Tres economías políticas del Estado del Bienestar” en *Los Tres mundos del Estado del Bienestar*, Ediciones Alfons el Magnánim, Instituto de investigación de Valencia

- ✓ Gamble, Ana (2010), *Manual de Prevención y autocuidado para las personas adultas mayores*, Secretaría de Desarrollo Social, México
- ✓ Gutiérrez, Edith (2010), *El Espacio como eje de análisis de la desigualdad educativa en el México del siglo XXI*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Demografía, El Colegio de México.
- ✓ Gutiérrez, Luis (1999), "El proceso de envejecimiento humano: algunas implicaciones asistenciales y para la prevención", *Papeles de Población*, vol. 5, núm. 9, enero-marzo, pp. 125-147.
- ✓ Ham, Roberto (1999), "El envejecimiento en México: de los conceptos a las necesidades", *Papeles de población*, vol. 5, núm. 19 enero-marzo, pp. 7-21
 - <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100817094503/barba.pdf>
- ✓ Mier y Terán, Marta y Carla Pederzini (2010), "Cambios sociodemográficos y desigualdades educativas", *Los grandes problemas de México, V. Educación*, El Colegio de México
- ✓ Murayama, Ciro y Cecilia Rabell (Coords.), 2011. Evaluación de las Políticas y Programas Sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal, México, ALDF.
- ✓ Ortiz Flores, Enrique 2002, Participación en espacios institucionales y políticas públicas. En II Foro Social Mundial. Seminario UNESCO Sobre Gobernabilidad, Gestión y Políticas Urbanas, disponible en <http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/030402artprin.html>
- ✓ PNUD, 2009. El Gobierno del Distrito Federal y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Nuevas metas y control ciudadano. PNUD México.
- ✓ Programa General de Desarrollo 2001-2006. Gobierno del Distrito Federal.
- ✓ Programa General de Desarrollo 2007-2012 Gobierno del Distrito Federal.
- ✓ Programa General de Desarrollo 2013-2018. Gobierno del Distrito Federal.
- ✓ Provencio, Enrique y Pablo Yanes (eds.). 2006, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general. México, SDS.
- ✓ Sánchez Mejorada, Cristina ,2006. Nuevas realidades. Nuevos problemas y desafíos. En: La política social en Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México. Álvarez L, C. Sánchez Mejorada, y C. San Juan, C. (coords.) México, CEIICH UNAM/ PyV, UAM. UACM, INAH
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, (2013) *1^{er} Informe de la Secretaría de Desarrollo Social 2012-2013. Capital Social*, México

- ✓ Solis, Patricio (1999), "El Ingreso a la cuarta edad en México: una aproximación a su intensidad, calendario e implicaciones en el apoyo familiar y social a los ancianos", *Papeles de Población*, vol. 5 núm. 19, enero-marzo, pp. 43-63.
- ✓ Solis, Patricio (2010) "La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad", *Los grandes problemas de México V. Educación*, El Colegio de México
- ✓ Tamayo, Sergio, 2007. La Política del Bando 2 y el Debate Público. En: Los desafíos del Banco 2. Evaluación multidimensional de las políticas de vivienda en el D.F. 2000-2006. MEXICO, SEDUVI/INVI/UACM/CAM
- ✓ Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno 1997, Gobierno del Distrito Federal.
- ✓ Ziccardi, Alicia, 2009. Políticas de inclusión social de la Ciudad de México. En Retos para la Integración social de los pobres en América Latina, Carlos Barda (Comp.) 2009, CLACSO, Buenos Aires. Disponible en: