

Quince años de política social en el Distrito Federal

Balance y propuestas para su fortalecimiento

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

**Coordinadores
Dr. Manuel Canto Chac
Dra. Arcelia Martínez Bordon**



CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DF

**QUINCE AÑOS DE POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL:
BALANCE Y PROPUESTAS PARA SU FORTALECIMIENTO**

Coordinadores

Dr. Manuel Canto Chac

Dra. Arcelia Martínez Bordon

México, D.F., enero de 2013

QUINCE AÑOS DE POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL: BALANCE Y PROPUESTAS PARA SU FORTALECIMIENTO

Comité de Evaluación y Recomendaciones

Dr. Manuel Canto Chac.

Dra. Arcelia Martínez Bordón.

Dr. Kristiano Raccanello.

Dr. Luis Reygadas Robles Gil.

Dr. Humberto Ríos Bolívar.

Dra. Úrsula Zurita Rivera.

Participantes en la elaboración de este Balance

Dr. Manuel Canto Chac; Dra. Arcelia Martínez Bordón; Dr. Luis Reygadas Robles Gil; Dra. Úrsula Zurita Rivera; Mtro. Óscar Conde; Dra. Luisa Mussot; Mtro. Angel Mundo; Lic. Regina Méndez; Mtra. Tania Garduño; Mtro. Miguel Ángel Morales; Dr. Manuel Adrián Hernández; Mtro. Víctor Mares; Mtra. Jennifer Meza; Mtro. Raúl Nivón; Lic. Miguel Ángel Ramírez.

Primera edición 2013

DR ©2013

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DF

Calle Alfonso Esparza Oteo No. 160

Col. Guadalupe Inn Del. Álvaro Obregón

C.P. 01020 México D.F.

Tel. 5662.2294

ISBN: En trámite

Impreso en México / Printed in Mexico

Hecho en México / Made in Mexico

Abreviaturas-Siglas

Academia Mexicana de Derechos Humanos	AMDH
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal	ANMEB
Administración Pública del DF	APDF
Banco Mundial	BM
Catálogo Universal de Servicios de Salud	CAUSES
Centro de Atención al Indígena Migrante	CATIM
Centro de Transferencia Modal	CETRAM
Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social	ECOSOC
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	CDHDF
Comisión de Determinantes Sociales de la Salud	CDSS
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior	COMIPEMS
Comisión Nacional de Protección Social	CNPS
Comisión Nacional de Vivienda	CNV
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	DESC
Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	CCEDPDHDF
Comités Ciudadanos	CC
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal	EVALÚA-DF
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Derechos Económicos, Sociales y Culturales	DESC
Dirección General de Equidad y Desarrollo Social	DGEDS
Distrito Federal	DF
Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	ENOE
Ejército Zapatista de Liberación Nacional	EZLN
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	FASSA
Gobierno del Distrito Federal	GDF
Índice de Desarrollo Humano	IDH
Instituto de Asistencia e Integración Social	IASIS
Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal	ICyT
Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	IEMS
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	INVI-DF
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	INIFED
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal	ILIFEDF
Junta Local de conciliación y Arbitraje	JLCyA
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	LDS-DF
Ley de Educación del Distrito Federal	LE-DF
Ley de Vivienda del Distrito Federal	LV-DF
Ley General de Asentamientos Humanos	LGAH
Ley General de Educación	LGE
Organización Mundial de la Salud	OMS
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	UNESCO
Organización de las Naciones Unidas	ONU

Organización Internacional del Trabajo	OIT
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	PAJSR
Población Económicamente Activa	PEA
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial	PAOT
Procuraduría Social del Distrito Federal	PROSOC
Producto Interno Bruto	PIB
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	PCMB
Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal	PREPA SÍ
Programa de Desarrollo Social para el Distrito Federal 2007-2012	PDS-DF
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos del DF	PSMMG
Programa de Vivienda en Conjunto	PVC
Programa de Mejoramiento de Vivienda	PMV
Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012	PGD-DF
Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social	PITDS
Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes	PISA
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	SEDEREC
Secretaría de Educación Pública	SEP
Secretaría de Educación del Distrito Federal	SE-DF
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	SDS-DF
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	SEDUVI
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de Salud	SS
Secretaría de Salud del Distrito Federal	SS-DF
Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal	SMA
Seguro Popular	SP
Servicios Comunitarios Integrados	SECOI
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	DIF-DF
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	UACM
Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM
Zona Metropolitana de la Ciudad de México	ZMCM

Contenido	5
Acrónimos y abreviaturas	3
Presentación	9
Introducción	15
Capítulo I. Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, Pobreza y Desigualdad de Ingresos en el DF 1992-2012	25
I.1. El contexto del crecimiento y la desigualdad del DF	27
I.2. Desempeño económico, pobreza y desigualdad social	29
I.3. Algunas conclusiones generales	38
Capítulo II. El derecho al trabajo	41
II.1. Contexto y Normatividad	43
II.2. La situación laboral del DF	46
II.2.1. Precarización del trabajo, bajos salarios y pobreza	47
II.2.2. La inversión en infraestructura	48
II.2.3. El fomento cooperativo y la economía social	49
II.2.4. El fomento y la protección del empleo	49
II.2.4.1. Seguro de desempleo	49
II.2.5. La protección del Trabajo. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje	51
II.3. Las Políticas activas de empleo	52
II.3.1. El servicio de empleo	52
II.4. Conclusiones y propuestas	53
II.4.1. Algunas posibilidades son:	54
II.4.1.1. Para evitar el aumento de la precarización del trabajo	54
II.4.1.2. Mantener la capacidad de gasto para mantener y expandir el seguro de desempleo	54
II.4.1.3. Innovación en las políticas activas	55
Capítulo III. El derecho a la educación	57
III.1. Marco legal	60
III.2. Diagnóstico de la educación en el Distrito Federal	63
III.3. Actuación gubernamental en educación	65
III.4. El GDF y el derecho a la educación	65
III.4.1. Aceptabilidad (calidad educativa)	65
III.4.2. Adaptabilidad	66
III.4.3. Accesibilidad	67
III.4.4. Disponibilidad	67
III.5. Acciones de fortalecimiento institucional	68
III.6. Consideraciones y propuestas en educación para el GDF	69
III.7. Conclusiones	70

Capítulo IV. La protección social en el Distrito Federal	73
IV.1. El marco normativo	75
IV.2. Principales problemas y sus tendencias	78
IV.3. Las acciones del GDF en torno a la protección social	79
IV.4. Principales retos	81
IV.5. Conclusiones y propuestas	81
Capítulo V. El derecho a la salud	83
V.I. El Contexto	85
V.II. La experiencia reciente del GDF en Salud	88
V.III. Algunas interrogantes y sugerencias	93
Anexo 1	98
Anexo 2	99
Anexo 3	100
Capítulo VI. Derechos de los pueblos y comunidades indígenas	103
VI.1. El Contexto	105
VI.2. Problemas principales y sus tendencias	106
VI.3. Principales acciones del GDF en materia de pueblos originarios e indígenas	107
VI.4. Principales retos	109
VI.5. Conclusiones y propuestas	111
Capítulo VII. Cohesión social y participación ciudadana en el Distrito Federal	115
VII.1. Enfoques generales	117
VII.1.1 Las brechas sociales	118
VII.2 Ubicación ante valores sociales (normas)	121
VII.2.1 Valoración de las instituciones	121
VII.3. Las percepciones sobre la política social de la Ciudad	123
VII.3.1 Percepción de derechos	123
VII.4. La participación ciudadana	124
VII.5. Algunas propuestas	
Capítulo VIII. El derecho a la vivienda y desarrollo urbano	129
VIII.1. El marco normativo	131
VIII.2. Problemas principales y sus tendencias	132
VIII.2.1. Las tendencias en la Ciudad de México	133
VIII.3. Las acciones del GDF	136
VIII.4. Conclusiones y propuestas	139
VIII.4.1. Un enfoque integral del derecho a la vivienda y de la ciudad	139
VIII.4.2. Accesibilidad y asequibilidad	139
VIII.4.3. Seguridad de la tenencia y desalojos forzosos	140
VIII.4.4. La regulación del suelo	140
VIII.4.5. Ubicación y movilidad	141
VIII.4.6. Habitabilidad	141
VIII.4.7. Comentarios finales	142

Capítulo IX. La gestión de la política social	143
IX.I. El Contexto	145
IX.II. Las tendencias de la gestión política social en la ciudad	147
Conclusiones y propuestas de fortalecimiento	151
Bibliografía	159
Participantes	167

Presentación



Presentación

Desde la llegada del primer gobierno electo de la Ciudad, uno de los propósitos iniciales ha sido la conformación de una política social innovadora basada en un enfoque de derechos. Después de casi quince años de la puesta en práctica de diversas estrategias, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa-DF) considera que es necesario hacer un balance integral, a mitad de camino, de sus resultados.

Con este documento, los Consejeros del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF presentamos una reflexión sobre los principales alcances, retos y oportunidades del conjunto de políticas, acciones y programas que han sido evaluados en este periodo, o sobre los que hay estudios consistentes. A partir de ello, y del análisis de la normatividad, planteamos una serie de propuestas y/o aproximaciones a los correctivos que serían necesarios. En la elaboración de estos trabajos se ha logrado reunir una importante cantidad de documentos, cuya sistematización y puesta a disposición pública creemos será de mucha utilidad.

Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y Propuestas para su fortalecimiento pretende brindar elementos de análisis para la toma de decisiones. Apuesta por la construcción del necesario diálogo permanente entre los distintos sectores de la sociedad: academia, gobierno, sociedad civil organizada, ya que los problemas de la Ciudad requieren soluciones compartidas, consensadas, que incluyan los puntos de vista y propuestas de sus muchos actores implicando la construcción de una Gobernanza, entendida como la intervención de los diversos actores sociales en la vida pública.

Nuestra intención es servir como puente para establecer un diálogo serio sobre las políticas sociales que han conformado el devenir de la Ciudad en los últimos quince años con los funcionarios que estarán a cargo de su administración en esta nueva etapa. El presente documento apuesta por la revisión seria de lo que se ha hecho y de lo que falta; brindando una crítica constructiva, donde sin duda se reconocen los aciertos, pero también se subrayan los retos.

La elaboración de este documento implicó una revisión profunda de las evaluaciones externas que ha realizado el propio Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF desde su creación en 2008 o a través de terceros. Para la revisión de las políticas y programas de las administraciones anteriores a la creación del Consejo se consultaron varias fuentes e informes, considerando las restricciones existentes, como fue la del tiempo principalmente, ya que nuestra pretensión es que este documento sirva para la toma de decisiones, en un momento de transición como el que estamos viviendo.

Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento

Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y Propuestas para su fortalecimiento se estructura en dos grandes apartados: el primero presenta, por capítulos, la revisión y análisis de las distintas políticas y programas sociales. Cada capítulo se estructura de la siguiente forma: una primera sección introductoria que brinda un marco legal y/o teórico; una segunda sección que describe los principales problemas y tendencias; una tercera sección que da cuenta de lo que ha hecho el Gobierno del Distrito Federal en los distintos ámbitos; una cuarta con los retos fundamentales, y una sección con conclusiones y propuestas.

El capítulo sobre economía estuvo a cargo del Mtro. Óscar Conde. El capítulo sobre trabajo, a cargo del Dr. Manuel Canto. El capítulo sobre educación fue elaborado por la Dra. Úrsula Zurita Rivera, así como por la Mtra. Jennifer Meza. En el capítulo sobre protección social participaron la Dra. Arcelia Martínez, el Mtro. Ángel Mundo y el Mtro. Miguel Ángel Ramírez. El capítulo sobre salud fue coordinado por la Dra. María Luisa Mussot, en colaboración con la Mtra. Tania Garduño Nando y el Mtro. Miguel Ángel Morales Gutierrez. El capítulo sobre derechos de los pueblos y comunidades indígenas estuvo a cargo del Dr. Luis Reygadas y del Dr. Manuel Adrián Hernández. El capítulo sobre cohesión social y participación ciudadana fue coordinado por el Dr. Manuel Canto, en colaboración con el Mtro. Víctor Mares. El capítulo sobre derecho a la vivienda y desarrollo urbano fue elaborado por el Mtro. Raúl Nivón, el Mtro. Ángel Mundo López y coordinado por la Dra. Arcelia Martínez. El capítulo sobre gestión social fue elaborado por el Dr. Canto, donde cabe señalar, que con los insumos de este trabajo se elaboró una base de datos, la cual fue elaborada la Mtra. Tania Garduño. Nuestro agradecimiento a todos nuestros colegas investigadores, quienes trabajaron en jornadas intensivas para tener un documento sólido y propositivo en un corto periodo de tiempo.

Los primeros borradores de los capítulos fueron socializados y enriquecidos en los seminarios temáticos que se llevaron a cabo en octubre del 2012, en las instalaciones de Casa Galván de la Universidad Autónoma Metropolitana. En las mesas de discusión participaron diversos actores del medio académico, gubernamental y de la sociedad civil. Durante cuatro días nos reunimos a debatir los alcances y retos de la política social con expertos en las diversas temáticas. En la mesa sobre economía y trabajo, moderada por el Consejero Ciudadano Humberto Ríos y el Mtro. Óscar Conde, nos acompañaron, el Lic. Sául Escobar, el Mtro. Rodrigo Olvera Briseño, el Dr. Juan Carlos Moreno Brid, la Mtra. Graciela Báez Ricárdez, el Dr. Mario Carrillo y el Dr. Vidal Llerenas Morales. En la mesa sobre salud, moderada por la Dra. Luisa Mussot, Directora de Evaluación de Evalúa-DF, nos acompañaron el Dr. Juan Manuel Esteban Castro Albarrán, la Dra. Oliva López Arellano, la Mtra. Blanca Rico Galindo y el Lic. Julio César Hernández. La mesa sobre educación, moderada por la Consejera Ciudadana Úrsula Zurita, contó con la participación de la Lic. Rocío Casariegos, la Dra. Sylvia Ortega Salazar, el Dr. Pedro Flores Crespo, la Dra. Antonia Candela, ex Consejera Ciudadana de Evalúa-DF, y el Dr. Patricio Solís Gutiérrez. La mesa sobre protección social, moderada por la Consejera Ciudadana Arcelia Martínez, contó con las valiosas aportaciones del Dr. Fernando Cortés Cáceres, la Dra. Berenice Ramírez López, el Lic. Gerardo Sauri Suárez, el Dr. Humberto Soto de la Rosa, el Mtro. Irak López Dávila, la Lic. Rosa Icela Rodríguez Velázquez y la Dra. Anahely Medrano Buenrostro. En la mesa sobre cohesión social y participación ciudadana, moderada por el Consejero Ciudadano Manuel Canto, estuvieron como panelistas la Mtra. María del Pilar Berríos, ex Consejera Ciudadana de Evalúa-DF, el Dr. David Gómez Álvarez, la Mtra. Marcia Itzel Checa Gutiérrez y la Dra. Cristina Sánchez-Mejorada. La mesa sobre pueblos indígenas, moderada por el Lic. Alejandro López Mercado, tuvo como participantes a la Mtra. Larissa Ortiz Quintero, la Dra. Severine Durin, la Lic. Rocío Casariegos y el Dr. Iván Gómez César Hernández. En la mesa sobre vivienda y desarrollo urbano, moderada por la Dra. Martínez Bordon y el Dr. Canto, nos acompañaron el Arq. Roberto Eibenschutz, el Dr. Adolfo Sánchez Almanza, ex Consejero de Evalúa-DF y la Lic. Edna Vega Rangel. Finalmente, la mesa sobre gestión social, moderada por el Dr. Canto, contó con las participaciones del Mtro. Rodolfo de la Torre, la Diputada Ernestina Godoy, el Mtro. Pablo Yanes Rizo y el Dr. Pedro Humberto Moreno Salazar.

El segundo apartado del libro presenta conclusiones, retos y propuestas de mejora en un encuadre más general. Con dicho fin, en Noviembre pasado, y con el auspicio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, se llevó a cabo un Seminario Internacional con expertos en los temas de gestión social, gobernanza y sustentabilidad del gasto social. Agradecemos infinitamente a los ponentes participantes, quienes por tres días debatieron con nosotros sobre cómo encuadrar los principales hallazgos de este documento en los grandes temas del debate latinoamericano que se da en los ámbitos académico, gubernamental y social. Gracias a los Doctores Luis F. Aguilar Villanueva, Marcos Villamán y Enrique Provencio Durazo, quienes participaron como panelistas ponentes, en una primera mesa de debate, moderada por el Dr. Canto, para lo cual elaboraron documentos de trabajo que sirvieron para el arranque de la discusión de todo el seminario. En la mesa sobre los “Desafíos de la política social frente al reto del desarrollo”, moderada por la Dra. Ursula Zurita, participaron los Consejeros de Evalúa-DF, los Dres. Canto, Reygadas y Martínez Bordon, además de la Lic. Ernestina Godoy, diputada y presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la ALDF. En la mesa sobre gestión social, moderada por el Dr. Manuel Canto, contamos con la participación del Dr. Aguilar Villanueva, del Mtro. Jonathan Molinet Malpica, el Mtro. Pablo Yanes Rizo y la Mtra. María del Pilar Berrios. La discusión sobre Gobernanza, moderada por el Dr. Luis Reygadas, estuvo a cargo del Dr. Marcos Villamán, del Dr. J. Mario Herrera y de la Dra. Lucía Álvarez. Finalmente, en la mesa sobre sustentabilidad de la política social, moderada por la Dra. Martínez Bordon, contamos con las valiosas aportaciones del Dr. Enrique Provencio Durazo, el Dr. Vidal Llerenas, el Mtro. Óscar Conde, Director de Estadística de Evalúa-DF, y la Dra. Mariela Buonomo. Agradecemos a todos nuestros panelistas por aceptar participar en este esfuerzo que creemos nos ayuda a establecer procesos de diálogo, que esperamos sean un ejercicio permanente para el análisis y mejora de la política social de la Ciudad.

Esperamos que este documento, que es sin duda perfectible, informe y ayude a la elaboración de las políticas de la Ciudad. Estamos convencidos que no hay hilos negros por descubrir, que se ha avanzado mucho y que se debe aprender de lo que se ha hecho, y sobre esto establecer nuevas rutas de trabajo. Mejorar lo que se puede mejorar, introducir lo que aún está pendiente, y resolver los déficits que se señalan.

Queremos agradecer enormemente a todas las personas que participaron en la elaboración del libro. Nuestro particular agradecimiento a los Consejeros Ciudadanos y al equipo de jóvenes colegas investigadores que participaron en este proyecto.

Nuestro más sincero reconocimiento y agradecimiento a todos los que hicieron posible este aprendizaje conjunto. En particular a los colegas investigadores, que apoyaron en la elaboración del documento y en la organización y logística de los seminarios: el Mtro. Ángel Mundo López y la Lic. Regina Méndez Tirado, quienes revisaron minuciosamente con nosotros cada uno de los capítulos de este libro. Agradecemos también al Secretario de Desarrollo Social, Lic. Jesús Valdés Peña, por brindarnos su apoyo para la elaboración de este trabajo.

Los Coordinadores

Dr. Manuel Canto Chac y Dra. Arcelia Martínez Bordon

Introducción



Introducción

A partir de que los ciudadanos del Distrito Federal conquistamos el derecho a la elección de los gobernantes, la principal demanda ha sido la construcción de políticas públicas alternativas, que respondan eficazmente a las diversas necesidades de la sociedad, agravadas por –en ese momento– más de una década de crisis económica. Es por ello que los gobiernos electos han tenido en la innovación de la política social uno de los principales desafíos para la reproducción del contrato con sus constituyentes.

Desde los primeros años, y con la participación ciudadana, las demandas y los compromisos quedaron plasmados en la Ley de Desarrollo Social del DF, aprobada en marzo del 2000.¹ Este pacto fundante establece criterios para todo el ciclo de la política social, la cual que debe: estar orientada por los derechos sociales universales, enfatizar su integralidad y también la participación ciudadana. Para ello se establecieron mecanismos *sui generis*, tales como el Programa de Desarrollo Social para la articulación de las diversas dependencias, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social para la coordinación de las políticas y programas, el Consejo de Desarrollo Social para institucionalizar la participación de la sociedad, a lo que se añadió posteriormente el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social para independizar, ciudadanizándola, la evaluación externa.

Frente al inicio del cuarto gobierno electo es momento de hacer un balance de lo realizado, con sus alcances y limitaciones, para pensar sus alternativas e incluso para redefinir y actualizar el pacto con la sociedad, que deberá expresarse en correctivos o incluso en rediseños de las políticas en curso. Para ello es necesario preguntarse: 1) ¿ha respondido la política social de los gobiernos de la Ciudad a sus criterios de orientación: derechos sociales universales, integralidad y participación ciudadana?, y 2) ¿cuáles son los alcances y las restricciones para la innovación de la política social, en un contexto adverso al cambio, pero que a la vez le plantea nuevas exigencias?

Para intentar responder a estas interrogantes el Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, decidió elaborar el documento *Balance de la Política Social del DF y Propuestas para su Fortalecimiento*. En tanto que el Comité es un instrumento para la ciudadanización de la evaluación externa, decidimos que este proceso de reflexión debía desarrollarse en diálogo con las diversas expresiones sociales, para ello propusimos a miembros de la academia, de las organizaciones civiles, de organismos multilaterales especializados y a funcionarias y funcionarios públicos que nos compartieran generosamente sus reflexiones.

Este texto reúne los planteamientos del Comité, surgió a partir de las evaluaciones y estudios realizados por Evalúa y por los intercambios compartidos con expertos de las diversos sectores ya enunciados. Está integrado por una introducción y nueve apartados:

¹ Es digno de enfatizarse que esta Ley fue elaborada con la activa participación –tanto en su discusión como en su redacción– de organizaciones de la sociedad civil, tuvo como antecedentes los Acuerdos de Corresponsabilidad, signados entre el primer Jefe de Gobierno y la Plataforma de Organizaciones Civiles del Distrito Federal.

1) Economía y financiamiento del desarrollo, 2) Derecho al trabajo; 3) Derecho a la salud; 4) Derecho a la educación; 5) Derecho a la vivienda y desarrollo urbano; 6) Protección social; 7) Grupos indígenas en el DF; 8) Cohesión social y participación ciudadana; y 9) Gestión de la política social.

I. Las principales tensiones de la política social

Nadie puede negar que en la política social de la Ciudad se han dado avances que la distinguen de las que se ponen en práctica tanto por otros gobiernos estatales como por la federación, pero también es innegable que en estos tres lustros se han acumulado déficits en los avances, que no niegan la validez de la orientación, pero que fuerzan a repensar algunos aspectos básicos en todo el ciclo de la política, desde su diseño hasta su evaluación. Entre los déficits encontramos:

1.- Déficit de implementación. Entre las normas y las prácticas concretas del desarrollo social han aparecido brechas que tiendan a profundizarse. Hay avances que se pueden caracterizar por la existencia misma de la Ley de Desarrollo Social, pionera en el país, basada en un enfoque de derechos universales, que establece mecanismos de articulación de las acciones de gobiernos y canales para la participación de la sociedad, con enfoque de género. Pero también es cierto que no siempre la norma se cumple y con ello surge el déficit de implementación. Dos aspectos en particular expresan esto claramente: i) la planificación y ii) la participación ciudadana. Adicionalmente se puede apreciar la multiplicación, no siempre necesaria, de nuevas leyes que pretenden normar aspectos muy concretos y que en su proliferación contribuyen a ahondar estas brechas (cfr. Apartado 9 sobre gestión de la política social).

2.- Déficit de articulación. La construcción del Programa de Desarrollo Social implicó un gran esfuerzo de articulación de planteamientos y voluntades, así lo expresa también la pretensión de integración reticular de los servicios y de los programas operativos. Junto con estos esfuerzos coexisten programas dispersos con respecto de los cuales se echa de menos la existencia de políticas que los articulen. Hay ausencias de Programas Delegacionales de Desarrollo Social, lo cual abre una brecha entre la construcción de la integralidad de la política social y la dispersión de los programas, dando lugar al déficit de articulación, mismo que plantea desafíos a la planificación y, en consecuencia, a la evaluación de la política social.

3.- Déficit de relaciones intergubernamentales. El paso de dependencia del gobierno federal a gobierno propio de la Ciudad constituyó un formidable desafío de construcción de instituciones y de instrumentos para la gestión de lo social, que se ha venido asumiendo con éxito relativo, si bien de manera discontinua como ocurre con todo proceso político. Frente a estos avances existen condiciones tanto estructurales como coyunturales que obstaculizan las respuestas de un gobierno sub-nacional a las necesidades de su sociedad. Un ejemplo de los obstáculos estructurales es el de la relación entre los gobierno central y delegacional como consecuencia de un proceso inacabado de reforma política en la Ciudad. La reforma estableció la elección directa de los delegados pero no así una constitución para el DF, quedando en consecuencia lagunas entre las atribuciones y las formas de relación entre ambos niveles de gobierno, sin que éstas se puedan solventar a iniciativa del poder legislativo local, cuya aprobación depende del congreso federal.

4.-Déficit de sustentabilidad. Las orientaciones de los últimos años han privilegiado las transferencias monetarias universalizadas, que han tenido un papel innovador en la política social y que han contribuido al reconocimiento y garantía de derechos, pero que en su expansión compiten por recursos, tanto con servicios como con nuevos campos de acción que la problemática específica de la Ciudad demanda. Incrementa la tensión anterior

la tendencia a la disminución de transferencias de la federación, tendencia que sabemos no es privativa del Distrito Federal sino común con todas las entidades federativas, pero cuyo efecto se multiplica al juntarse con la mayor restricción en el acceso a fondos federales.

5.- Un Déficit de calidad y suficiencia. El carácter de capital del DF ha generado históricamente tendencias hacia la mayor cobertura de los servicios, y adicionalmente el esfuerzo básico de la política social se dirigió a la universalización de dicha cobertura. Sin embargo, el carácter de progresividad inherente a los derechos humanos fuerza a avanzar a la siguiente etapa que constituye el desafío a la calidad y la suficiencia en la satisfacción de los derechos sociales de la población, así como a la atención específica de otras áreas fundamentales: cohesión social, reconocimiento de las diferencias, entre otras, cuya atención no reclama innovaciones legislativas, dado que ya están presentes en las normas vigentes, sino diseños y rediseños en la política social.

Un aspecto básico a tener en cuenta al pensar la superación de los déficits es el carácter de gobierno sub-nacional del GDF, cuyas acciones específicas no pueden ser las mismas que el gobierno nacional. Si bien ambos son corresponsables en la garantía de los derechos universales, la misma idea de corresponsabilidad implica responsabilidades diferenciadas, lo cual urge a precisar los campos y niveles de acción para ambos niveles de gobierno, teniendo en cuenta las experiencias internacionales. Tampoco puede dejar de tenerse en cuenta que sus estrategias se han constituido a contracorriente de lo que ocurre en el país. Urge entonces, pensar el futuro de la política social con base en estas dos determinantes, lo que nos remite al contexto.

II. El Contexto: algunas referencias nacionales, latinoamericanas y globales

La crisis del 2008 nos recordó que el mundo se encuentra en un ya muy largo período de transición en el cual las economías se han estancado, el desempleo se ha incrementado al igual que todos los costos sociales de la transformación económica. Junto con ello el papel de los Estados nacionales ha sido puesto en cuestión, inicialmente por un fundamentalismo de mercado y posteriormente por el proceso de globalización que convierte a los Estados de reguladores en regulados (Schmitter citado por Chevalier, 2003). Los gobiernos diseñan estrategias para contender con los costos sociales de la crisis y recuperar el crecimiento económico; en este marco se percibe un rezago relativo de nuestro país con respecto de países similares.

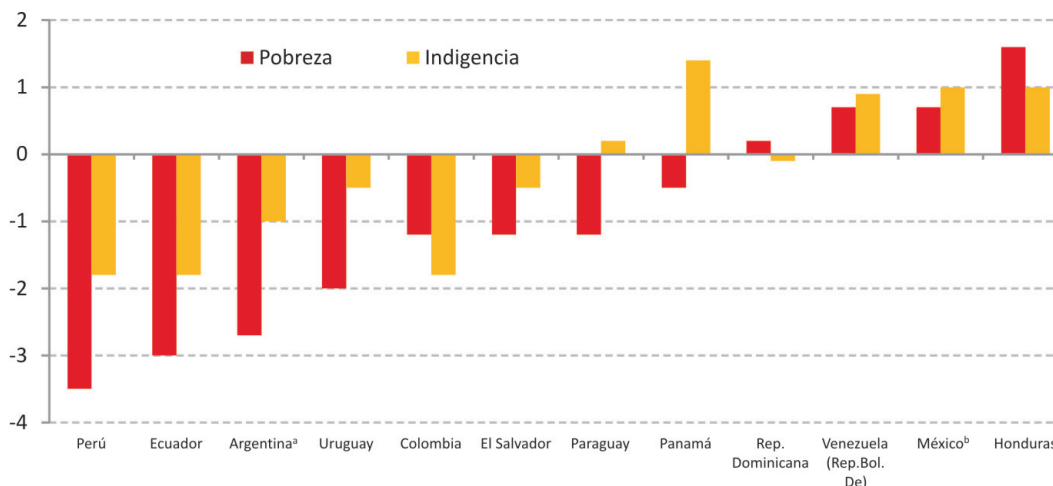
Gasto social de algunos países y en algunos rubros sociales como porcentaje del PIB, % afiliados a la seguridad social (15 a 64 años) y tasa de crecimiento del PIB

Países/ Rubros	Educación (a)	Salud (b)	Gasto social (c)	Gasto Público (d)	% Afiliados a la seguridad social (e)	Δ PIB (f) (promedio 2005 - 2010)
Argentina	5.4 (2008)	6.2 (2009)	27.8	43.2	51.8	7.22
Brasil	5.4 (2008)	3.4 (2006)	27.1	36.8	55.5	4.28
Chile	4.5 (2009)	3.9 (2010)	16.7	24.8	63.6	3.67
Colombia	4.7 (2009)	2.2 (2009)	14.5	20.8	32.6	4.6
México	4.9 (2008)	3.1 (2010)	11.2	20.7	32.7	2.05

Fuentes (a), (b) y (f) CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina 2011. (c), (d) y (e), CEPAL, Panorama Social 2011 (capítulo V no editado).

Las consecuencias parecen evidentes, entre otras, en la ubicación de México en el grupo de países con mayores dificultades para contender con la pobreza en los últimos años.

**América Latina (12 países): Variación anual de las tasas de pobreza e indigencia, 2009-2010
(en puntos porcentuales)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

A. Área Urbana.

B. Corresponde a la variación anual entre 2008 y 2010.

En lo inmediato, la construcción de una política social innovadora, comprometida normativamente con la construcción de alternativas sociales y de ciudadanía, tendrá que pensarse en un entorno nacional signado por situaciones similares a las apuntadas con los datos anteriores y con estrategias federales centradas en el combate a la pobreza. Entendiéndose en lo fundamental como pobreza de ingresos y, en consecuencia, con énfasis en las transferencias monetarias condicionadas; énfasis hacia el cual, se otorgan incentivos a las entidades de la federación.

Estas estrategias han recibido múltiples cuestionamientos. Más allá de ellas, en el horizonte global se vislumbran algunas tendencias que es ineludible tomar en cuenta al repensar la política social de la Ciudad, que tampoco se puede reducir a epifenómeno de lo que ocurre en el país. Hoy también está en marcha un proceso que se puede calificar como la contrapartida local del proceso de globalización. Se ha discutido bastante el asunto de la tensión que surge del rebasamiento de los Estados nacionales pero no se ha dado una importancia similar a la tensión que surge desde abajo y que tiene que ver con la reubicación del espacio local. Las grandes metrópolis se convierten en jugadores en la arena internacional de disputas de los mercados y de las innovaciones en las políticas públicas. Veamos ahora las tendencias en el ámbito internacional que tensionan los diseños de las políticas sociales.

III. Tendencias en el ámbito internacional

1.- La caducidad de la institucionalidad imperante. Las formas construidas a mediados del Siglo XX, con sus debidas diferencias, ya no alcanzan a sintetizar la conflictividad social ni los retos que presenta un mundo globalizado:

“El Estado Social se manifestó en tres versiones, Estado de Bienestar, para el mundo europeo-occidental y norteamericano, Estado Socialista, para Europa oriental y parte de Asia, y Estado Desarrollista, para buena parte de América Latina. [...] En el último cuarto del Siglo XX, las tres formas estatales se transformaron radicalmente, la que menos experimentó cambios fue el Estado de Bienestar. El Estado socialista se desvaneció en Europa y se transformó sustancialmente en Asia. El Desarrollista desapareció en medio de la frustración por la certeza de que nunca alcanzaría a remontar las supuestas etapas del desarrollo. Está aún pendiente la explicación de las causas de fondo de estas transformaciones, pero sobre todo está pendiente la conceptualización de las nuevas formas estatales en los tres modelos y, en particular, en América Latina” (Berrios y Canto, 2012).

2.- La informalización de las sociedades. La caducidad de las instituciones anteriores demanda la creación de otras nuevas. Parece que muchos países se encuentran en esta búsqueda, pero hay otros, entre los cuales nos encontramos, en los que enfrentamos la paradoja de que las instituciones del período anterior se desmantelan rápidamente sin que estén surgiendo en paralelo las nuevas instituciones; dando con ello lugar a un proceso de informalización de las sociedades. El término informalidad, que como sabemos se aplicó inicialmente al mundo del trabajo, es posible extenderlo a otras áreas como la salud, la vivienda, la educación y muchas más, se puede utilizar ahora para describir

[...] la precarización de las instituciones que garantizaban los derechos de las personas, aun a costa de la inobservancia de la ley, no como una ‘mala práctica’, sino como un nuevo sistema, producto del desmantelamiento paulatino de las instituciones que le dieron estabilidad al s. XX, que procuraban el cumplimiento de los derechos y que permanecen formalmente sólo para ser ignoradas en lo real. La desregulación en varias de las esferas de la vida pública generó el caos en los diversos órdenes de la sociedad. Al final de cuentas, informal quiere decir que la forma (acciones-instituciones) vivida durante el s. XX se perdió (Berrios y Canto, 2012).

No se trata, frente a esta tendencia, de la añoranza por las instituciones que se van, sino más bien de la exigencia de construcción de las nuevas que sean garantes de los derechos sociales y que se contrapongan con éxito al equívoco que identifica la modernización con la negación de los derechos sociales.

3.- Las nuevas exigencias al Desarrollo Social. La concepción del desarrollo social y de las políticas que lo impulsan se ha transformado. Si la política social inició como un conjunto de acciones más o menos inconexas para aliviar la situación de pobreza, si las luchas sociales del s. XX le exigieron que ofreciera seguridad y certezas sobre la calidad de vida, en la actualidad dado el nivel de descomposición que la pérdida de la centralidad del trabajo –y de la organización social y política inherentes- se le pide que contribuya a la cohesión de la sociedad. Sabemos que en países como el nuestro, donde el problema social más fuerte no es la pobreza –que existe sin duda- sino la desigualdad; se pide también que la política social contribuya a la formación de ciudadanía y que asuma, por ello, un enfoque de derechos humanos para generar sociedades no sólo formalmente democráticas sino sustancialmente democráticas, incluso se exige contribuya al reconocimiento de las distintas desigualdades, es decir, de la diversidad. La siguiente tabla da cuenta de estos retos: la exigencia principal, los objetivos que le impone, la categoría a la que le reconoce centralidad, los agentes que la realizan y el contexto en que surge.

Objetivos de la Política Social y sus componentes

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

Fuente: Canto, Manuel (2011).

4.- En medio de lo anterior: La Ciudad de México y su doble transición. Las situaciones señaladas tienden a agudizarse en la ciudad porque recibe un doble embate, por un lado, como todo el país, el de la crisis derivada de la reorientación del modelo, pero también, el efecto derivado del desplazamiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México como eje del modelo de industrialización, en la etapa de sustitución de importaciones. Esta doble consecuencia genera situaciones en las que el tejido social tiene mayores ocasiones de ruptura, por lo que el desafío del impulso a la cohesión social es más intenso. La ciudad aparece entonces como el lugar en el que se hacen concretas las categorías abstractas en las que se dan los procesos de diferenciación, segmentación y segregación según terminología de la CEPAL: es el nuevo espacio de lucha entre la identidad local y la globalización, ante el desplazamiento del Estado nacional (CEPAL, 2010). Lo anterior no sólo presenta riesgos sino también oportunidades:

[...] en Latinoamérica es importante la innovación que surge de los gobiernos locales, particularmente de los gobiernos de las grandes metrópolis, que no están sujetos a las restricciones financieras de los pequeños municipios, que pueden reivindicar espacios de autonomía frente a los poderes nacionales y que se constituyen en campos de experimentación de nuevas estrategias (Canto, 2010; Pírez Labianca y Scoloff., 2009; Velásquez, 2009).

IV. A manera de síntesis

A partir de los señalamientos anteriores podemos formular una hipótesis de carácter general: 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 surgimiento de instituciones y entidades gubernamentales para contender por la construcción de la sociedad del s. XXI. Estas 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.

En consecuencia, la construcción de una política social con perspectiva de derechos humanos 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. Por ello, se requiere actualizar el pacto con la sociedad para que, a partir de los avances logrados, se impulsen nuevos cambios y nuevos desarrollos en la política social para la garantía de los derechos y, por tanto, la construcción de ciudadanía.

Capítulo I

**Economía y financiamiento
del desarrollo. Crecimiento,
Pobreza y Desigualdad de
Ingresos en el DF 1992-2012**

Oscar A. Conde M.



Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, Pobreza y Desigualdad de Ingresos en el DF 1992-2012

I.1. El contexto del crecimiento y la desigualdad del DF

Con la crisis de 2008 y la gran recesión, la desigualdad social se ha convertido en un tema relevante para los estudiosos sociales y los diseñadores de políticas públicas, no sólo porque la desigualdad ha conducido a la inestabilidad económica, o porque la recesión ha agravado la desigualdad, provocando recortes en gastos sociales y alto nivel de desempleo que tienden a presionar los salarios a la baja. También, porque hemos caído en una verdadera “trampa de la desigualdad” que propicia el freno del crecimiento, del bienestar y de las oportunidades a lo largo del ciclo de vida.

En México, en todas sus regiones, el ritmo de crecimiento económico se ha debilitado por las políticas deflacionistas dominantes, impactando seriamente el empleo y los ingresos de la población. Cuando se han presentado períodos de mayor crecimiento no logran generar una disminución sustancial de la pobreza y de la desigualdad. Esta nueva situación ha llevado a muchos científicos sociales a tomar distancia de las visiones tradicionales, que consideraban que se trataba de una desigualdad de naturaleza básicamente estructural para dar paso a nuevas concepciones que reconocen, implícita o explícitamente, que la desigualdad contemporánea se manifiesta como un mosaico de distintas intensidades, diferencialmente esparcida en las regiones y en su estructura social; en la que la dotación inicial de recursos monetarios, de derechos de apropiación de cada sujeto social o de capacidades, no resultan suficientes para explicar las nuevas expresiones de la desigualdad de destinos, la desigualdad individualizante o la desigualdad excluyente.

Los economistas y los tomadores de decisiones también han renovado sus visiones y teorías sobre la desigualdad en general y la de ingresos en particular. Centran su atención en las relaciones de esta desigualdad con los ciclos y las crisis y con la gran depresión, revaloran los argumentos de los primeros años del siglo XX que señalaban que “el capitalismo tendía a generar una debilidad crónica de la demanda efectiva debido a la concentración creciente del ingreso que conducía a una superabundancia de ahorros porque los excesivamente ricos ahorraban mucho”. Argumentos que relacionaban la concentración del ingreso con las crisis y la macroeconomía.

El debate cobrará nuevo vigor en los próximos años por el panorama sombrío de la economía. En casi todas las economías avanzadas, la mezcla de altos niveles de desigualdad, presiones sobre la clase media y envejecimiento poblacional alimentará conflictos sociales, en un contexto de desempleo y escasez de recursos fiscales, en un entorno internacional que disminuirá el potencial de crecimiento de todos los países.²

² Las estrategias de austeridad son tan profundas que estiman que al cierre de este año las economías en desarrollo reduzcan los gastos en un promedio del 1.8 por ciento del PBI en 2012 -casi el doble que sus pares en los países en desarrollo, que están ajustando el 1 por ciento del PBI (Ortiz y Cummins, 2012).

En México, en un contexto como el descrito con un proceso de creciente inestabilidad global y austeridad simultánea, los gobiernos nacional y estatales tendrán que revisar y valorar las decisiones que han tomado en el pasado reciente; encontrar explicaciones serias y demostrables del estancamiento económico, de la continua volatilidad del ingreso nacional y estatal, de los desplomes del producto per-cápita y de los niveles de productividad; así como establecer las causas de la creciente desigualdad y de los niveles de pobreza de los hogares mexicanos. Lo tendrán que hacer, no sólo porque en el nuevo entorno económico internacional ya no habrá más milagros económicos como en el pasado, sino porque el régimen de crecimiento adoptado en el país es sumamente excluyente, con un nivel pronunciado de desigualdad y una demanda tan segmentada que no permite que la mayoría de la población (clases medias y bajas) acceda a los bienes duraderos y servicios de importancia para su bienestar.

Las premisas y justificaciones que se esgrimieron en el pasado reciente (los años noventa), para la integración económica que generara convergencia productiva y de ingresos, que nos equiparara con los países desarrollados, resultaron del todo insostenibles. Hoy somos una sociedad altamente divergente, donde la productividad se ahonda, las tasas de crecimiento son peores que en las décadas pasadas y se ha perdido competitividad. Pretender ahora, en medio de la crisis más severa de los últimos cien años, profundizar las reformas de mercado –energética, laboral o fiscal– sería tanto falsear la realidad, como ignorar que un proceso así, aunque fuera viable, “sería sin duda largo y doloroso, y provocaría una estructura social aún más desigual e injusta de la que actualmente encontramos en México” (Ros y Moreno, 2010).

Relanzar un nuevo proceso de liberalización comercial sin considerar un horizonte real de mejora y justicia social, implicaría olvidar que los mecanismos históricos productores de iniquidades encontraron, en últimas tres décadas, un clima institucional favorable para su reproducción, en el que el funcionamiento de los mercados, regidos por lógicas de autorregulación, flexibilización, desregulación y precarización del empleo y los ingresos, sumados a las crecientes dificultades del Estado para asumir un rol protagónico y estratégico en políticas de bienestar social; crearon las condiciones para la emergencia de nuevas formas de desigualdad social que generan y potencian desafíos inéditos.

La recomposición de las desigualdades sociales y regionales, obliga a repensar, desde una perspectiva académica y política el tema de las brechas y la deuda sociales existentes. La desigualdad y la distribución del ingreso deben situarse ahora más que nunca, en el corazón del debate público. Como se señalara hace algún tiempo:

[...] la desigualdad debería, ser en el siglo XXI, un componente esencial de un proyecto efectivamente racional, donde la recuperación del Estado (como actor fundamental de la política social y garante de los derechos fundamentales, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad) debe ser el eje que articule los objetivos de una amplia reforma social que tiene que incrustarse orgánicamente en la organización económica y el discurso de la política. Sólo mediante su incrustación en la economía política es posible imaginar un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas (Cordera, 2010).

Se requiere entonces, entre otras cosas, hacer el balance de las variadas experiencias del combate a la pobreza, de los “programas de transferencias condicionadas” y “no condicionadas”, cuya principal virtud está en articular transferencias monetarias directas con políticas de promoción social a los hogares de mayor pobreza; así como valorar otras propuestas como la de la CEPAL, la que define a la igualdad:

Como principio normativo y orientación estratégica y horizonte de referencia; lo cual supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social, y donde a diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo,

mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista, y una mayor apertura a pensar no solo “pisos mínimos” sino también “techos máximos (CEPAL).

Se requiere entonces trascender las reflexiones generales sobre “programas de transferencias condicionadas y no condicionadas”; para reconocer lo que estos revelan: la transición que se está produciendo, en el diseño y orientación de las políticas públicas, de las focalizadas a las políticas sociales de corte universal (formulando mínimos sociales básicos a satisfacer, en algunos casos, o garantizando derechos sociales esenciales, en otros), logrando por su fuerza generalizar una preocupación fundamental a la que no se ha dado respuesta: el sentido último de la política social. Con ésta preocupación se abordará a continuación la fenomenología específica del DF.

I.2. Desempeño económico, pobreza y desigualdad social

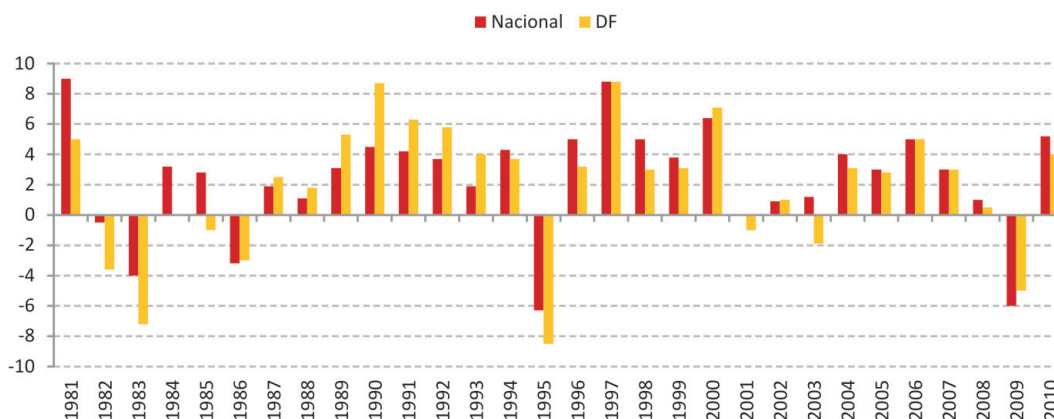
Los cambios sociales que se han producido en el DF, en las últimas décadas, han sido complejos, algunas instituciones y programas se han vuelto viejos y obsoletos. De ahí que, más allá del combate de la pobreza que las instituciones estatales se hayan propuesto, en el DF se ha conformado una realidad heterogénea con problemas sociales muy diversos, los rostros de la pobreza que se quería atender están cambiando, tanto por efecto de las políticas emprendidas, como por la masificación de la información, modelando nuevas expectativas ciudadanas, incluso en los sectores sociales más vulnerables.

La precariedad y vulnerabilidad social son amplias y han traído cambios fundamentales que

“los tiempos presentes pueden ser tiempos socialmente peores que los que se vivieron en la década de los 80, porque en los años que van de 1990 a 2012, el desempeño económico no ha sido nada uniforme; sino bastante irregular y diferenciado, donde se pueden observar la presencia de diferentes patrones de comportamiento en las relaciones entre el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad social (Provencio, 2011).”

En el DF podemos observar, en términos generales, la presencia de dos grandes ciclos económicos: el ciclo de auge de 1989-1997 (interrumpido brevemente por la crisis financiera de diciembre de 1994) caracterizado por una alta volatilidad y una tasa promedio de crecimiento del orden de los 2.66 puntos porcentuales y el ciclo de auge de 2003 a mediados de 2008, con un crecimiento promedio del orden del 0.9 por ciento, que culminó con la crisis económica de 2009. Por ello, aunque el desempeño de la economía del DF entre 1990 y 2012 ha mostrado algunos signos positivos, visto de conjunto el crecimiento promedio a lo largo de las últimas dos décadas ha seguido el movimiento del país, y por ello ha resultado altamente desalentador: un PIB que creció a una tasa promedio anual de 1.18 por ciento.

Tasa de crecimiento del PIB Nacional y Distrito Federal 1981-2010



Fuente: Elaboración propia con el Sistema de Cuentas Nacionales INEGI 1980-2009

Es cierto que en medio de este comportamiento agregado, se ha conformado una economía más moderna que desde mediados de la década de los noventa propició beneficios importantes, como la evolución de una región metropolitana con la mayor capacidad urbana del país, con una mayor concentración en los servicios y manufacturas ligeras de alto valor agregado, que se convirtió en el principal centro de conexión de México con el mundo -con las telecomunicaciones y servicios financieros- desde donde se gestionan los procesos post-industriales de mayor relevancia nacional, con los mayores niveles de productividad, remuneraciones, ingreso per-cápita y de educación de todo el país.

También es cierto que, la Ciudad de México aún no encuentra una fuente sostenida de crecimiento económico, en el marco de mercados desregulados y del proceso de globalización, situación que puede estar dando lugar a la pérdida de dimensión del aporte del DF al PIB. Por ello, el DF requiere completar su transición económica hacia un mercado acorde con sus nuevas vocaciones productivas, generadora de actividades no contaminantes, de alto valor agregado y de servicios financieros, sanitarios, académicos y gubernamentales, que le permita un crecimiento sostenido, con equidad y con mayores niveles de integración regional.

De no hacer lo anterior, la economía del DF mantendrá una estructura productiva desequilibrada, en un mismo espacio económico coexistirán dos sectores con productividades muy diferentes: un sector industrial y de servicios que opera con las mejores prácticas internacionales, y otro que lo hace a precios y costos muy superiores al internacional; con el problema subsecuente para mantener una tasa estable de crecimiento al tener un mercado segmentado y una estructura salarial y de protección social muy desigual, puesto que el abastecimiento de bienes de capital del sector menos desarrollado lo determinan las importaciones, puesto que su baja competitividad lo vuelve incapaz de generar divisas o acceder a los flujos internacionales de capital para crecer (Prebisch, 1986).

Participación del DF en el PIB Nacional por gran división de actividad económica 1993 y 2010

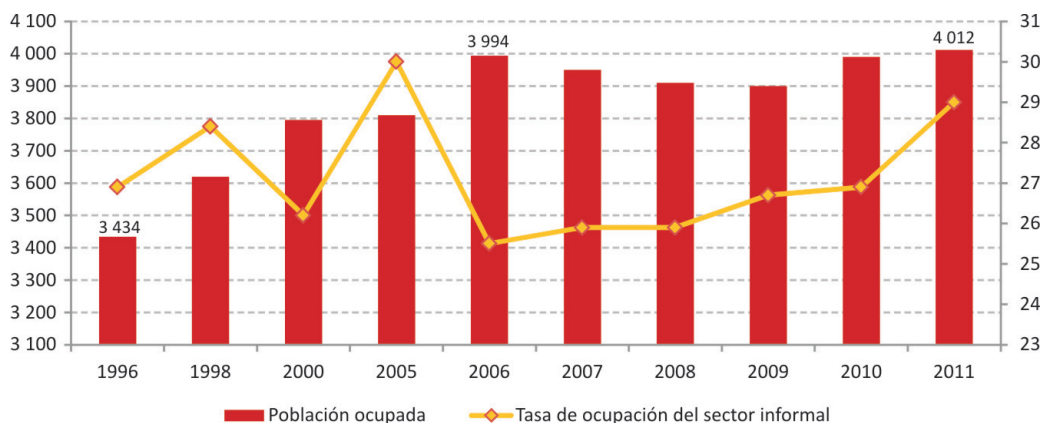
Actividad económica	1993		2010		Diferencia
	Participación %	Posición Nacional	Participación %	Posición Nacional	
Total de la actividad económica	23.8	1°	18.6	1°	-5.2
Agropecuario, silvicultura y pesca	0.5	31°	0.3	32°	-0.2
Minería	2.1	9°	0.0	30°	-2.1
Industria manufacturera	20.9	1°	9.7	3°	-11.2
Construcción	26.7	1°	10.1	2°	-16.7
Electricidad, Gas y Agua	8.0	2°	7.0	4°	-1.0
Comercio, restaurantes y hoteles	24.6	1°	19.9	1°	-4.7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	26.6	1°	22.4	1°	-4.2

Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de cuentas nacionales INEGI. 1993, 2010.

Lo anterior, es así porque la sustitución del viejo modelo de desarrollo experimentado por el país hasta fines de los setenta, de industrialización protegida, por la vía de la ampliación del gasto público burocrático; que fue remplazado por un modelo de economía abierta con prioridad en el mercado mundial, junto con la reducción del gasto y la inversión pública no sólo tuvo como consecuencia la creación de una economía dual; sino que también dio paso a nuevas dinámicas de auge y estancamiento de la economía de la Ciudad, que a la postre se traducirían en un crisis del empleo que se expresa en la precarización y en la informalización laboral.

Para decirlo en otras palabras, 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. Sobre todo la persistencia de las altas tasas de empleo informal, la baja proporción de población que dispone de seguridad social, que a la postre habrían de traducirse en desigualdades sociales crecientes y en una constante ampliación de las brechas originadas por la desprotección y la exclusión sociales.

Población ocupada y Tasa de informalidad DF



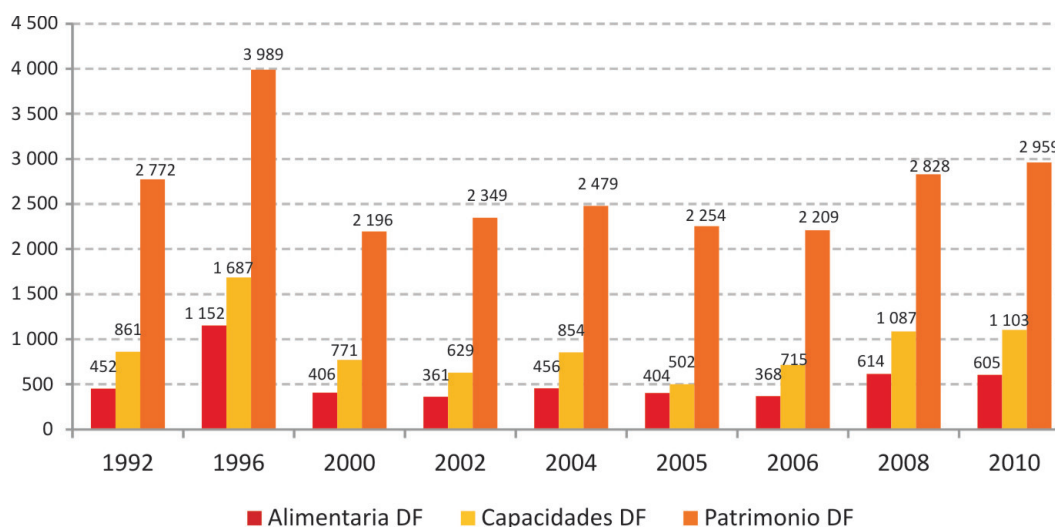
Fuente: Elaboración propia con datos de las ENOE de INEGI, 2006-2011

Frente a este desempeño de la economía del DF, las crisis económico-financieras de 1995 y 2008 encontraron las condiciones propicias para impactar de manera puntual y precisa el bienestar de los hogares. También, nulificaron los avances alcanzados en cuestión de pobreza y desigualdad, debido a que la irregularidad del desempeño económico incidió sobre las tendencias cambiantes de los indicadores del bienestar social de las familias, dando como resultado varios puntos de quiebre que mermaron la tendencia sobre la incidencia en la desigualdad y pobreza.

Los avances logrados en los años posteriores a la crisis de 1995, en los tres niveles de pobreza de ingresos retrocedieron con la presencia de la crisis de 2008:

- La pobreza patrimonial, se incrementó en 187 mil personas al pasar de 2 millones 772 mil en 1992 a 2 millones 959 mil personas en 2010;
- La pobreza de capacidades se incremento en 242 mil personas, al pasar de 861 mil personas en 1992 a 1 millón 103 mil en el 2010; y,
- La pobreza alimentaria se incremento en 153 mil personas al pasar de 452 mil en 1992 a 605 mil personas en el 2010.

Evolución de la pobreza por ingresos DF, 1992 a 2010 (miles de personas)



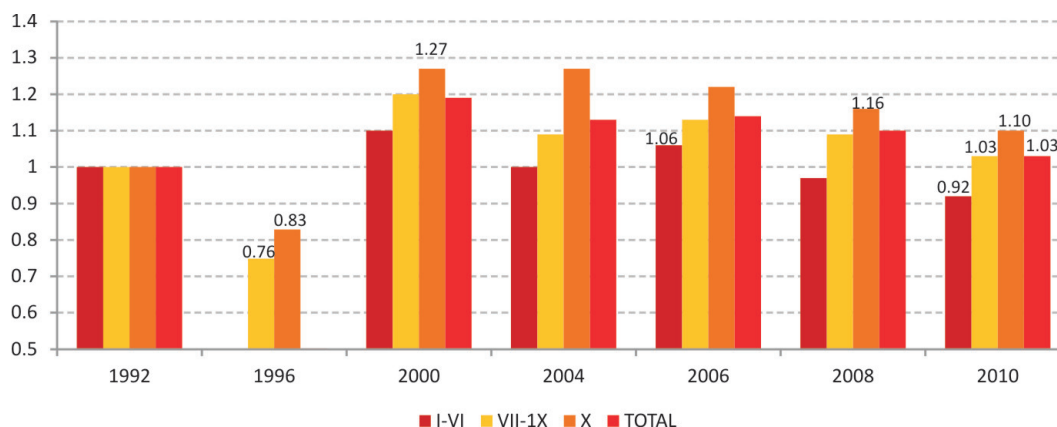
Fuente: Elaboración propia con ENIGs y el Método de ingreso de SEDESOL-CONVAL

En el mismo sentido operó la dinámica de la desigualdad social. No obstante que en la Ciudad de México el panorama distributivo tradicionalmente ha tenido una evolución cambiante, desde 1992 hasta 2010 destaca que el desempeño económico haya incidido directamente sobre el Ingreso Monetario de los Hogares. El ingreso promedio total de los hogares apenas si tuvo un aumento real de 2.5 por ciento durante las últimas dos décadas, al pasar de 41 220 pesos trimestrales en 1992 a 42 274 en el 2010.

La incidencia de la evolución económica sobre el ingreso de los hogares no fue uniforme; sino que observó un comportamiento muy desigual, como lo refleja el hecho de que el 60 por ciento de la población (los deciles más bajos del I a VI) vieron desplomar sus retribuciones monetarias en un 34% con la crisis de 1995, para lograr recuperarse con el auge de los años de 2003 a 2007 y volver a caer con la crisis de mediados de 2008 hasta llegar a situarse (en 2010) con ocho puntos porcentuales por debajo de los niveles observados, a principios de la década de los noventa.

Mientras que los estratos VII a IX, después del desplome generado por la crisis de 1995 lograron recuperar paulatinamente sus niveles de Ingreso, aumentando 0.3 décimas sobre los niveles de 1992. Lo mismo sucede con el decil X, que fue el que más aumentó sus ingresos durante todo el periodo: ya que después de una caída del orden de los 27 puntos con la crisis de 1995, rápidamente se recuperó en más de 50 puntos porcentuales en 2002 para mantenerse en casi toda la década con un promedio por arriba de los 20 puntos de los niveles de principios de los años noventa; con la crisis del 2008 volvió a perder 7 puntos porcentuales para mantenerse en 10 por ciento de los niveles de 1992.

Índice de Ingreso monetario en el DF, 1992-2010

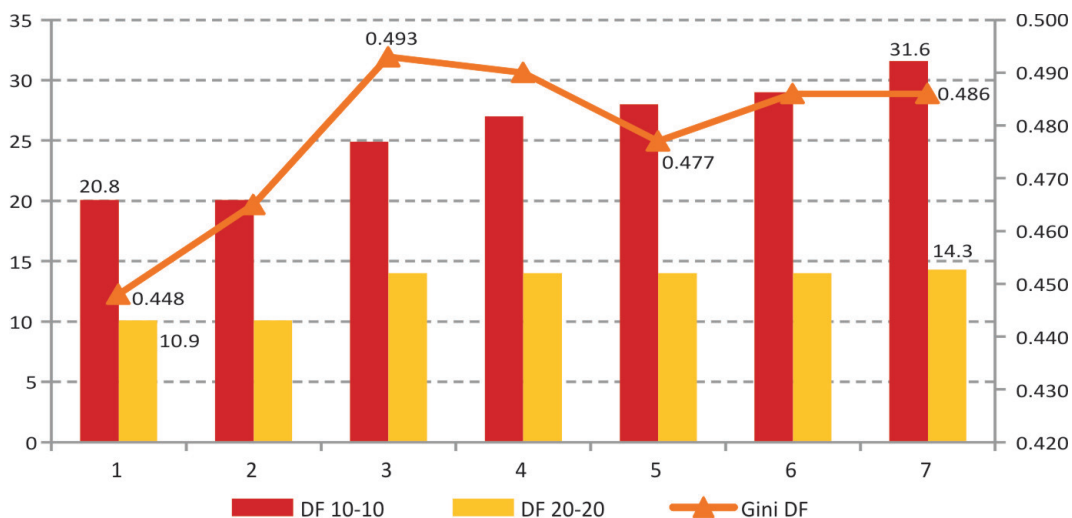


Fuente: Elaboración propia con las ENIGs de INEGI, 1992-2010

Como puede observarse, en la gráfica siguiente, en las últimas dos décadas la desigualdad en la distribución del ingreso en el Distrito Federal aumentó significativamente; observando un crecimiento de casi 5 puntos en el índice de Gini a partir de la crisis de 1995, aunque con una mejoría importante entre el 2000 y 2006, para luego volver a crecer aceleradamente con la crisis de 2008 y llegar a situarse en 0.486 en el 2010; es decir casi 4 puntos por arriba de los niveles observados en 1992.

Dicho en otras palabras, la concentración del ingreso en el DF se disparó en más de 11 puntos a lo largo de las últimas dos décadas; toda vez que en 1992 el segmento con mayor ingreso percibía 20 veces más ingreso que el segmento más pobre. Para 2010, la brecha aumentó a 32 veces entre el primer y último decil. Si la comparación se realiza entre el quintil de los hogares más ricos y la misma proporción de hogares pobres se observa que en 1992 los primeros se situaban 10.9 veces por arriba de los segundos, y ya para el 2010 la diferencia había aumentado a 14.3 veces.

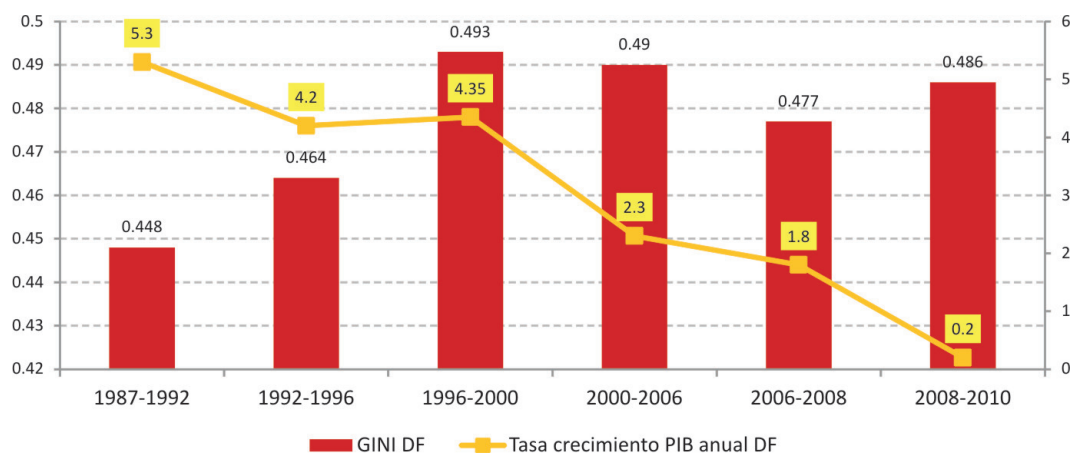
Concentración del Ingreso monetario de los hogares en el DF, 1992-2010



Fuente: Elaboración propia con las ENIGHs de INEGI, 1992-2010

En este sentido, en la Ciudad de México se puede advertir que en las épocas de auge económico (1989-1997) la producción tendió a crecer, hubo más empleo y mejores salarios reales; y, en el período de estancamiento o donde predominó el esquema de estabilidad con estancamiento económico (el auge de 2003-2007) el bienestar de los hogares, medido por la distribución del ingreso, casi nunca mejoró. Por el contrario, en periodos de estancamiento y de crisis la economía tendió a contraerse, el consumo y la inversión disminuyeron desplomando la oferta de empleo y los salarios reales, lo que trajo consigo el incremento de la desigualdad, como se puede apreciar en la gráfica siguiente que ilustra el comportamiento del producto del DF y la desigualdad social.

Desigualdad y tasa de crecimiento anual PIB del DF, 1992-2010



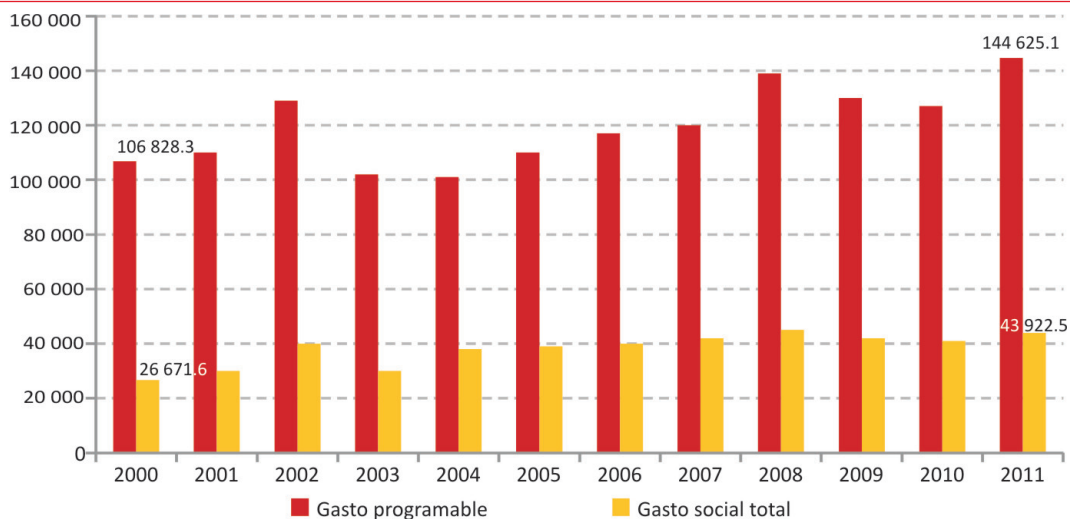
Fuente: Elaboración propia con datos del sistema de cuentas nacionales y las ENIGHs-INEGI, 1992-2010

Mientras la desigualdad se disparaba al alza entre 1992 y el año 2000, al pasar de 0.448 a 0.493 puntos del Gini; el crecimiento de la economía se desplomaba con la crisis de 1995 llegando a caer hasta -8 puntos porcentuales; para luego mantenerse por debajo de los niveles de 1987 a 1992 a una tasa del 2.8 por ciento. También es de destacar que mientras la economía continuaba su crecimiento con tendencias bajistas del orden de los 2.3 puntos porcentuales entre 2000 y 2006 y de 1.8 entre 2006 y 2008, la desigualdad apenas se reducía en 2 puntos porcentuales en el mismo período; para luego volver subir con la crisis de 2008, hasta llegar a 0.486 puntos del Gini, al desplomarse la tasa de crecimiento anual del PIB en un menos -0.2 por ciento.

Si bien es cierto que en el complejo y fragmentado mundo de la normatividad y la programación social es común encontrar varias deficiencias que abonan al rezago de los déficits sociales; en el DF se pueden constatar algunos avances muy importantes tendientes a fortalecer a una ciudadanía que ha logrado sentar bases para posicionar una plataforma de avanzada en la defensa de los derechos. Así lo expresan la emergencia de un sector público en expansión, el crecimiento persistente del gasto público en inversión (de infraestructura en general y social), las tendencias en el gasto social, la composición de la estructura tributaria y el impacto distributivo de la política fiscal y de la política social que han mejorado en las últimas décadas.

El aumento del gasto social ha sido tendencialmente alcista y persistente en los últimos años, puede considerarse como uno de los “dividendos democráticos” de la Ciudad de México en materia social. Visto en retrospectiva, el gasto social del DF observó un crecimiento acumulado del 65 por ciento entre el año 2000 y el 2012; lo que representa casi el doble del crecimiento acumulado del gasto programable de 35 por ciento, con tasas de crecimiento anualizadas muy por arriba del crecimiento del producto de la entidad. Quizá por ello, entre los principales logros de este período está el de desarrollo humano, resultado de la ampliación del gasto público social y de la mayor cobertura de servicios sociales básicos en salud y educación.

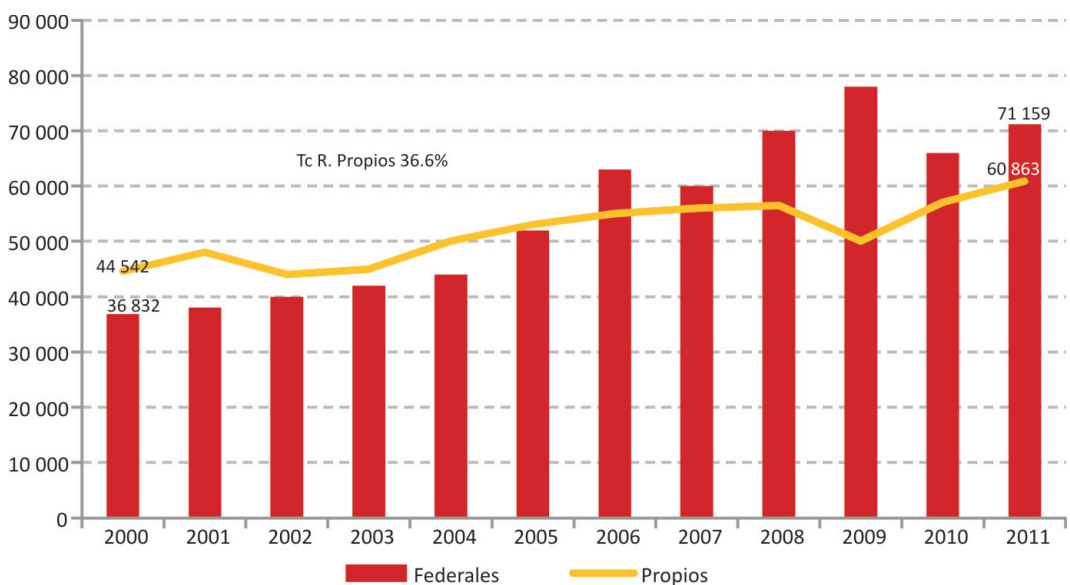
**Crecimiento acumulado del gasto programable y gasto social del DF 2000-2011
(millones de pesos constantes 2012)**



Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas GDF 2000-2011

En cuanto al soporte financiero y fiscal del gasto social, la evolución de los ingresos ordinarios del DF, mostró un crecimiento acumulado importante. Los recursos propios crecieron por arriba del 36 por ciento entre 2000 y 2011, lo que refleja considerables márgenes fiscales para garantizar la consolidación y ampliación del crecimiento.

Crecimiento acumulado de los ingresos ordinarios del DF 2000-2012 (millones de pesos constantes 2012)



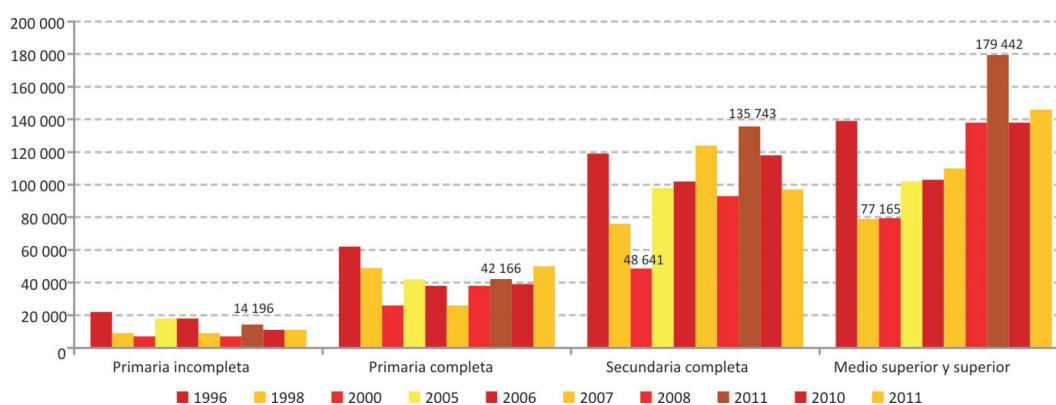
Fuente: Elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas del GDF, 2000-2011

No obstante lo anterior, el dividendo democrático, representado por el aumento del gasto público social en el DF, no es suficiente para echar las campanas al vuelo. Es cierto que la evolución del gasto público en los últimos años se ha reflejado en crecimiento de la inversión pública, ampliación de la infraestructura social y en desarrollo humano – educación, salud y protección social-, sin embargo los efectos económicos y sus impactos distributivos todavía no se han producido a plenitud, porque hay una relación que opera en el sentido inverso: el crecimiento económico de la Ciudad de México no ha sido del todo satisfactorio en las últimas décadas, excepto en los ciclos

de auge señalados anteriormente (el de 1989-1997 y el auge de 2004-2008); por lo cual, el punto crítico continúa expresándose en los factores y relaciones estructurales de la economía con el bienestar social. En particular en el comportamiento del mercado laboral, que no ha podido absorber el mayor capital humano, incluso en un contexto en que la transición demográfica y la inmigración han reducido la presión sobre el mercado de trabajo y la estructura distributiva.

A lo anterior, se agrega la alta volatilidad del crecimiento económico que ha acrecentado la inseguridad económica, que operan en contra de los esfuerzos relevantes que realiza el gobierno del DF y tiende a configurar algunas tendencias perturbadoras en materia social, como las que se generan entre el desarrollo humano con precarización laboral e inseguridad económica. Para ilustrar lo anterior baste señalar que entre los desocupados los grupos con mayores niveles educativos son los que más se vieron afectados por la crisis y la recesión de 2009 a 2011.

Desocupados en el DF según nivel educativo 1996-2011



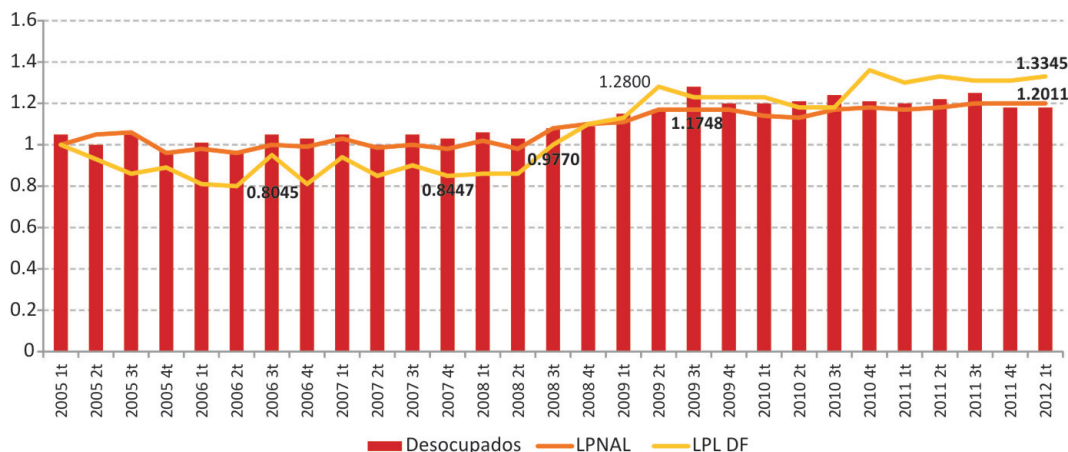
Fuente: Elaboración propia con datos de las ENOEs, INEGI, 1996-2011

Lo anterior subraya la importancia de avanzar en la construcción de un esquema garantista de los derechos sociales, de instituciones y de los instrumentos adecuados para atender una nueva agenda pública, para que las políticas económicas y sociales asuman los desafíos que se formularon antes de la crisis y en la post crisis que no se reducen a la sola disminución de los niveles de pobreza, sino que requieren reconocer las distintas formas de desigualdad que segmentan a nuestra sociedad, al tiempo que generan un fuerte estancamiento económico y mayores niveles de desempleo, con una alta rotación de la pobreza y fragilidad de los sectores medios emergentes. El futuro demanda avocarse más al reconocimiento específico de las problemáticas sociales e institucionales que surgen por la dimensión de las certezas que se han derribado y la emergencia de los nuevos paradigmas. Todos estos elementos los deberemos considerar en los análisis de la pobreza y la desigualdad social, para formular las orientaciones generales y construir los ejes estratégicos de las políticas económicas y sociales, así como las condiciones que se requieren para su factibilidad.

Un abordaje como el señalado, lo exigen los resultados de los diferentes estudios de medición de la pobreza y la desigualdad en la Ciudad; o también las incipientes valoraciones sobre los impactos sociales de la vasta cantidad de programas sociales, de la incidencia fiscal y de los posibles niveles de progresividad del gasto social y su contraparte en la recaudación de ingresos. También, lo sustentan la creciente necesidad de realizar una adecuada combinación y articulación de políticas e instrumentos con las capacidades normativas e institucionales que conjunten la actuación del gasto público —a través de diferentes programas sociales— con el conjunto de políticas públicas que estimulen mayores niveles de crecimiento del empleo formal, del salario real y de la productividad de los factores para sentar las bases de una nueva estrategia de promoción de la demanda agregada y de la redistribución del ingreso que permita favorecer a los estratos medios y más bajos.

De no avanzar en la línea estratégica señalada -que promueva la demanda agregada y la redistribución de la riqueza- los niveles de pobreza laboral seguirán creciendo con sus consecuencias directas sobre el ingreso de los estratos más bajos y sobre la desigualdad social. Lo que se expresa en la estructura distributiva del ingreso y otros factores que están inhibiendo el desarrollo social, entre ellos la baja cobertura de la protección social y la precariedad laboral que se manifiestan desde la crisis en 2008 hasta principios de 2012, como lo refleja la tendencia de la pobreza laboral: que empeoró en la Ciudad de México, al llegar 33 puntos por arriba de lo observado en el primer trimestre de 2005 y 48 por ciento si se compara con el inicio de la crisis de 2008.

Línea de pobreza laboral del DF, y nacional, 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval y ENOE, INEGI, 2005-2012

Las reflexiones sobre la desigualdad social y la desigualdad de ingresos en el Distrito Federal, no escapan a la lógica de la economía y de la política nacional, o a la de los diseños institucionales. Por lo contrario, resulta cada vez más pertinente explorar la forma en que ciertos factores estructurales, como el crecimiento económico y su volatilidad, el comportamiento del empleo y los salarios, la transición demográfica y los diseños institucionales para la seguridad social, han estado incidiendo en la naturaleza de la desigualdad de los ingresos de los hogares, y a partir de allí desarrollar la hipótesis que una recomposición de la estructura productiva, el empleo, la informalidad así como el ciclo económico pueden ser factores relevantes en la reducción de la desigualdad y en el diseño de una nueva estrategia redistributiva.

Sabemos que la cuestión de la justicia distributiva y de la redistribución de recursos sigue siendo controversial, no se limita a un enfoque exclusivamente económico, sin embargo, no podemos dejar la racionalidad económica, menos cuando algunas de sus variables distorsionan las metas sociales propuestas y cuando los agentes sociales han tomado decisiones que se institucionalizan y luego se revierten conformando escenarios que tienden a afectar el bienestar de la población. Quizá por ello, la discusión contemporánea se oriente más al debate sobre los principios, las orientaciones, las estrategias y los horizontes que sobre el Quantum que deberían sustentar las nuevas aproximaciones a la justicia distributiva.

I.3. Algunas conclusiones generales

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.

La segunda, 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.

Estas dos conclusiones conducen a tres interrogantes:

1. ¿Cómo definir el sentido último de la política social y lograr articular políticas económicas y sociales estabilizando una tendencia al incremento del gasto social como proporción del gasto fiscal, sin revertir por otras vías, los avances alcanzados, ni descuidar la inversión pública y los programas no sociales?

2. ¿Cómo incrementar y reorientar el gasto y las transferencias públicas para dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo y atender la pobreza y desigualdad social, incluido el bienestar territorial, así como coordinar la transición demográfica con políticas igualitarias en salud, educación, empleo y seguridad social en la perspectiva de ciclos de vida?

3. ¿Cómo convenir, con la sociedad y los distintos poderes de la Unión, la dotación de un nuevo estatuto legal de orden constitutivo para la Ciudad de México? ¿Se debe establecer un nuevo acuerdo de coordinación fiscal con la Federación, para reformar el sistema tributario y de transferencias, a fin de generar mayor capacidad fiscal para garantizar la sostenibilidad de un nuevo proyecto de desarrollo social que avance hacia la igualdad de derechos y oportunidades; que tome al crecimiento como condición necesaria del desarrollo y garantice empleos de calidad, acceso universal a la salud, a la educación, al tiempo que promueve la cohesión social y la gobernabilidad de la ciudad?

Las tres preguntas no son menores. La política social y los programas de transferencias que se han impulsado hasta ahora, pasan a ser tan sólo uno de los componentes de las nuevas orientaciones que se inscriben en la lógica de lo que algunos han denominado la nueva estructura de la “protección social” para asegurar derechos esenciales a los ciudadanos; pero reforzando la idea de que la combinación de la contracción fiscal y desregulación de la economía de los años ochenta y noventa ha dejado poco margen a los Estados para cubrir las necesidades de bienestar de la población.

Si bien es cierto que estamos en presencia de un cambio en las políticas sociales, de residuales a dominantes, así como del tránsito de una concepción asistencial de la política social a una fundada en la noción de derechos (pero aún sin garantías constitucionales, ni mecanismos procedimentales para su exigibilidad); cabe destacar que han sido la voluntad política de los gobiernos del DF, las pulsiones de la política, los arreglos institucionales y el resultado de la vigencia de nuestro sistema democrático los factores que han permitido dar algunas respuestas a sentidas demandas ciudadanas que a medida que avanzan en reducir la pobreza, se confrontan a procesos de integración social muy desiguales, generando nuevos desafíos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Capítulo II

El derecho al trabajo

Manuel Canto Chac



El derecho al trabajo

II.1. Contexto y Normatividad

Los criterios de orientación de las políticas laborales del Distrito Federal (DF) se derivan tanto de la legislación nacional como de los derechos reconocidos universalmente en los pactos internacionales: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), operativizados a partir de los criterios generales y estándares internacionales. Así, el derecho al trabajo se fundamenta en el Art. 6 del PIDESC, que establece: “toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita, libremente escogida o aceptada”. Del mismo modo, las políticas se orientan por la categoría de Trabajo decente de la OIT, que a grandes rasgos hace referencia a una remuneración justa, garantía de seguridad en el empleo, seguridad y protección social (sistemas de salud y pensional), libertad para organizarse (sindicatos), e igualdad de oportunidades (población vulnerable) y de trato para mujeres y hombres (no discriminación por género).³

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

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

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) asume como su carácter distintivo la procura del desarrollo social, orientado al cumplimiento de los derechos sociales de la población. Uno de los objetivos específicos del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal (PDS-DF), es el cumplimiento del derecho al trabajo, por medio de:

³ Este texto se basó en la evaluación realizada en 2010 sobre: Política de Fomento del Empleo y de Protección del Trabajo, coordinada por Saúl Escobar, y en el capítulo: Derecho al Trabajo, del libro: *Derechos humanos, cohesión social y participación ciudadana en la política social del DF*, Berrios y Canto, Evalúa-DF 2012.

Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento

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

Lo anterior, retoma lo expuesto en el Programa General de Desarrollo (PGD-DF) del DF 2007-2012 que asume como una de sus principales líneas de política:

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

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

Se percibe la tendencia a que la recuperación del empleo se rezague respecto de la recuperación económica, es decir, los incrementos en el Producto Interno Bruto (PIB) no generan incrementos proporcionales en el empleo. Algunos informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (cfr. OIT, 2007) resumen el nuevo modelo laboral a partir de diez características principales, a saber:

1. Crecimiento sin empleo. La economía crece sin que se generen puestos de trabajo, o bien, el número de puestos creados ha ido en disminución.

2. Desempleo, pobreza y desigualdad. La pobreza está asociada al desempleo, especialmente al desempleo crónico, ya que entraña una pérdida gradual de las redes de apoyo y una pérdida de energía y voluntad, a esto debe agregarse el aumento de la desigualdad en los ingresos.

3. Deslocalización, contratación externa (outsourcing). La globalización ha implicado mayor desplazamiento de personas, pero al mismo tiempo migración de puestos. Se ha extendido cada vez más la práctica de las corporaciones de los países desarrollados de transferir puestos de trabajo a países de ingresos más bajos con excedentes de mano de obra, haciendo a los trabajadores más susceptibles a aceptar condiciones laborales adversas (bajas remuneraciones o pérdida de beneficios).

4. Inseguridad, precariedad, informalidad y aumento de la jornada laboral. Se ha generalizado el uso de mano de obra flexible y a tiempo parcial. En muchas partes del mundo se dio el desplazamiento hacia el trabajo informal. Se han difundido los contratos a corto plazo, que otorgan pocos derechos y escasa permanencia en el empleo. El aumento de la jornada parcial, en particular entre jóvenes que estudian y entre las personas adultas mayores que permanecen en el mercado de trabajo. El indicador de Empleo vulnerable considera los déficits que se presentan en los elementos del principio de trabajo decente, tales como seguridad social adecuada y mecanismos efectivos de diálogo social. El empleo vulnerable se caracteriza por salarios inadecuados, baja productividad y condiciones precarias de trabajo que incumplen los derechos fundamentales de los trabajadores, el crecimiento del sector informal incrementa el número de personas que trabajan bajo condiciones vulnerables.

5. El trabajo en el sector de los servicios.⁴ Las condiciones inseguras y precarias en el mercado laboral, han sido impulsadas por el crecimiento del sector de los servicios, en el que muchos puestos de trabajo tienen remuneraciones bajas y son precarios, y no están cubiertos por mecanismos oficiales de protección social.

6. Trabajo de las mujeres.⁵ Los cambios en el modelo laboral propician que la feminización de la mano de obra se caracterice no sólo porque más puestos de trabajo están ahora en manos de mujeres —en parte, debido a la difusión de formas de trabajo más flexible— sino también porque esta participación se asocia al aumento de la precariedad de los puestos de trabajo. Independiente de la crisis económica mundial de 2008, las mujeres continúan en desventaja en el mercado laboral en el mundo, en las regiones donde usualmente enfrentan fuertes barreras de ingreso, los incrementos en las tasas de desempleo femenino excedieron al masculino entre 2008 y 2009.

7. Migración. La migración por razones laborales se da fundamentalmente del sur al norte y de los países más pobres a los más desarrollados, se realiza frecuentemente de manera ilegal, según el país receptor. Por ello, la contratación de este tipo de trabajadores favorece los bajos salarios, la subcontratación y la precariedad e inseguridad en el empleo.

8. El empleo en niños, niñas y jóvenes. Según datos de la UNICEF, existen en el mundo aproximadamente 218 millones de niños y niñas mayores de cinco años de edad que trabajan en el planeta. De ellos, 126 millones, 300 mil laboran por bajos salarios, sin protección, y en ocasiones en trabajos de alto riesgo, a esto se agrega que deben soportar las peores condiciones (trabajar durante más horas que las estipuladas en la ley, remuneraciones menores, entre otras). La agricultura es el sector en el que más se concentra el trabajo infantil. Por otro lado, las personas jóvenes, aunque sólo representan la quinta parte de la población mundial, constituyen casi la mitad de la fuerza de trabajo desempleada del mundo.

9. Salud y seguridad social. En muchas partes del mundo el cuidado de la salud pública, considerado como un derecho universal, de forma gratuita o con acceso subvencionado, está desapareciendo. Una proporción creciente de los trabajadores no está cubierta por la seguridad, mas personas enfrentan sus enfermedades con costos en constante aumento. Los gobiernos promovieron —hasta hace poco— los esquemas de administración privados de cuentas de ahorro individualizadas en los sistemas de pensiones y en los gastos de atención médica, pero también en renglones como el seguro de desempleo. Por la experiencia de países como Chile, ahora se puede advertir que las formas de protección social de cuentas de ahorro individualizadas no benefician a los grupos más inseguros y más pobres.

10. Baja representación sindical. Los sindicatos han perdido fuerza y representatividad, lo que se refleja, por ejemplo, en la disminución de las tasas de afiliación. En México no sólo han caído las tasas de sindicalización, además, hay una falta de representatividad de las organizaciones de los trabajadores, pues en muchos casos se trata de “sindicatos fantasma” o de ficción.⁶ La inmensa mayoría los trabajadores mexicanos, pese a contar con un empleo estable, carecen de voz y capacidad de negociación colectiva frente a los empleadores.

⁴ En 2006, la participación del sector de los servicios en el empleo mundial total llegó a 40%, sobrepasando, por primera vez, a la agricultura (Cfr. ONU, 2007).

⁵ A pesar de ello, las diferencias de participación entre los sexos siguen siendo importantes pues en 2006, 49 por ciento de las mujeres estaban empleadas, en comparación con 74 por ciento de los hombres (Cfr. ONU, 2007).

⁶ Es decir, sindicatos registrados legalmente pero que han afiliado a los trabajadores sin su consentimiento.

II.2. La situación laboral del DF

El trabajo se ha deteriorado en todo el orbe, en México, los resultados han sido aún más adversos que en países similares; este cambio ha impactado particularmente al DF, toda vez que la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) era el eje dinamizador de la producción nacional durante la época de la industrialización.

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

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

- Desplazamiento del eje de la producción nacional hacia el norte del país con la consecuente caída de la participación del DF en el producto nacional. Sólo entre 2003 y 2007 la contribución de la entidad al PIB cayó en un punto porcentual, de 18.5 a 17.5, según datos del INEGI, con un ritmo de crecimiento menor a la media nacional.
- Transformación acelerada de la estructura productiva. Hasta principios de los años ochenta, la ZMCM jugó un papel central en la dinamización de la economía mexicana dado que la industria era el motor principal. Aunque la deslocalización de la industria venía de tiempo atrás, es en esos años cuando sufrió una caída de la que ya no se recuperará. Entre 1980 y 1998, la participación de la industria en el PIB del DF cayó de 47 por ciento, en 1980, a 29 por ciento en 1998 (Parnreiter, 2002: 95).
- El nuevo papel en la economía de la Ciudad de México ya no se basa en la concentración de la producción manufacturera, sino en la centralización de las funciones de gestión, administración y control corporativo de las empresas, que la relacionan con la inserción, cada vez más profunda de México, en el mercado mundial.
- La estructura de la ocupación dio un giro fundamental: la industria, que empleaba más de la mitad de la población ocupada en el sector formal en 1980, empleó menos de un tercio en 1999, en la ZMCM (cfr. Brígida y De Oliveira, 2000) y en la Ciudad de México representó apenas 19 por ciento en 2009. La tercerización de la fuerza de trabajo, en esta última, ganó terreno, en 2009 representaba 82.25 por ciento de la ocupación total y 80.5 por ciento del empleo formal.

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

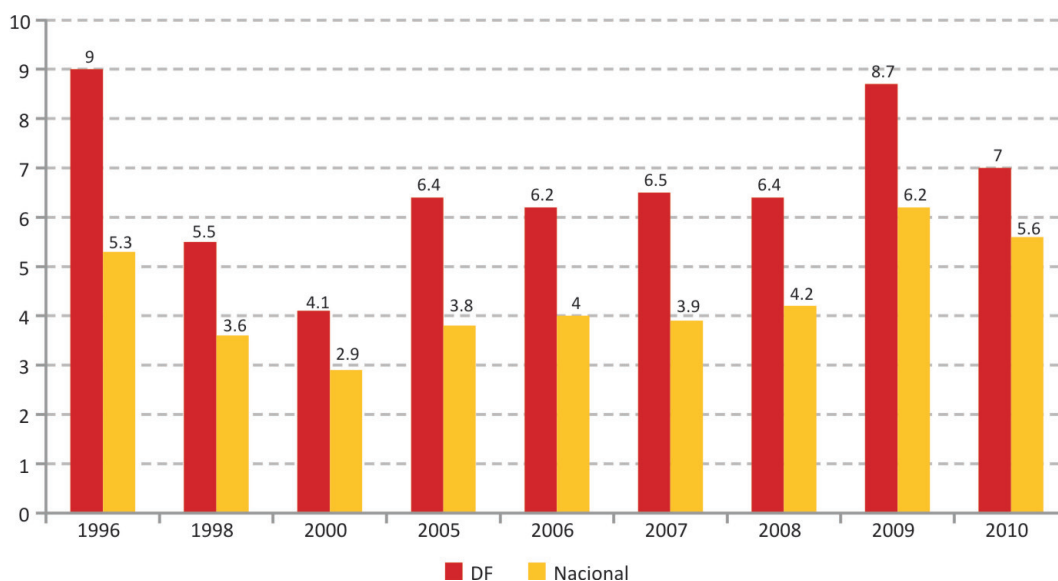
- Alta calificación en la población desempleada, particularmente en jóvenes, que ha generado una demanda de empleos para una población con alto nivel de escolaridad para la cual no hay una oferta adecuada. Esta combinación de escolaridad y juventud genera desperdicio de un alto potencial productivo y frustración en sectores sociales altamente sensibles. En el segundo trimestre de 2009, 43.6 por ciento de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior, de los cuales 42 por ciento tenían entre 20 y 29 años de edad.
- 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 y de Oliveira, 2000: 677). En el segundo trimestre de 2009, únicamente 38 por ciento de la PEA ocupada, tenía esas condiciones, 44 por ciento tenía acceso a las instituciones de salud y 48 por ciento contaba con prestaciones (sin incluir los servicios de salud). La población subocupada⁷ era 13.8 por ciento y la tasa de ocupación en el sector informal ascendía a 28 por ciento de la población ocupada, de la cual, más de 56 por ciento se ocupaba en el sector terciario de la economía.
- Agudización de la ya precaria situación del empleo en las mujeres. Para el segundo semestre de 2009, las mujeres trabajaban en promedio 38 horas a la semana frente a las 45 de los hombres; lo anterior se refleja en

⁷ Se define como subocupada a la población que tiene necesidad y disponibilidad de trabajar un mayor número de horas.

el nivel de ingresos: por hora trabajada las mujeres recibían en promedio 36.4 pesos mientras que los hombres percibían 42.1 pesos. Asimismo, 23.5 por ciento de las mujeres ocupadas participan en el sector informal.

La población del DF es de aproximadamente 8 847 279 personas, es la segunda entidad más poblada de los Estados Unidos Mexicanos con 7.9 por ciento de participación relativa. La PEA del DF corresponde a 9.1 por ciento del total del país (INEGI, 2010). Alrededor de la mitad de su población total es económicamente activa, (48.4 por ciento), de la cual, 93 por ciento se encuentra ocupada, supone así, una tasa de desempleo abierto de 7 por ciento, que se ubica por arriba de la media nacional (5.6 por ciento) y mantiene la tendencia de los años anteriores. La tasa de desempleo del DF sigue los movimientos de la tasa nacional pero con dos puntos por arriba de ésta, aunque con cierto rezago en los últimos años.

Tasa de desempleo Nacional vs. DF 1996-2010



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

Este panorama plantea un doble desafío: por un lado, contender con las restricciones que le ha impuesto el cambio de modelo para la creación de oportunidades laborales para su población y, por otro, contender contra la creciente informalidad que produce marginación de la seguridad social y desestructuración del tejido social. Frente a la primera dimensión del desafío hay un propósito general: “[...] encontrar su nuevo perfil productivo en el marco del sistema de ciudades globales que replazce a la ciudad fordista propia del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y expansión del gasto público. Asimismo convertir al Distrito Federal en un pivote de la recuperación económica a escala nacional” (PGD-DF, 2007: 16). Respecto del segundo está pendiente la estructuración de una política para contender con esos fenómenos.

II.2.1. Precarización del trabajo, bajos salarios y pobreza

La Ciudad de México cuenta con un elevado grado de precariedad de su fuerza de trabajo asalariada en el sector público y privado, y en los establecimientos de diferentes tamaños. En el tercer trimestre del 2010 únicamente 37 por ciento de la PEA se encontraba protegida con prestaciones y contratos por tiempo indefinido. Asimismo, por lo menos 46.6 por ciento de la población trabajadora se desempeñaba en condiciones de inseguridad laboral ya que carecían de contrato, ya sea porque el trabajo era sólo eventual o no contaban con un contrato

especificado. En el tercer trimestre del 2010, el 54.3 por ciento de la población asalariada del DF recibía entre uno y tres salarios mínimos, los trabajadores que obtenían de tres a cinco representaban 15.27 por ciento y sólo el 12.56 por ciento recibía más de cinco salarios mínimos.

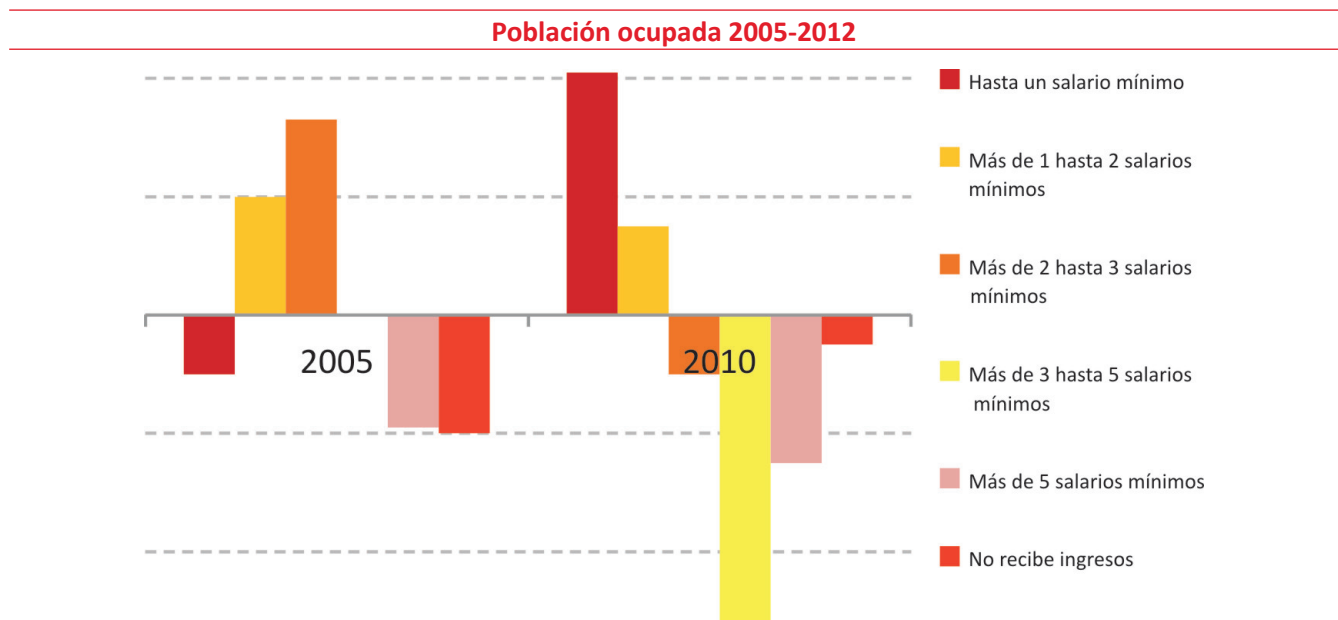
La precarización del trabajo se acentúa entre los asalariados que laboran en pequeñas unidades respecto a los que lo hacen en establecimientos mayores (públicos y privados). La caída en el nivel de ingreso de la población en el DF entre el 2009 y el 2010 es evidente, en este sentido el ingreso recibido por personas que percibían entre tres y cinco salarios mínimos sufrieron una fuerte disminución entre los años 2009 y 2010.

Ante esta situación, el GDF ha seguido algunas estrategias para disminuir los efectos sobre la ocupación, entre las principales se encuentran:

II.2.2. La inversión en infraestructura

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

1. Que no se puede saber con certeza, por falta de registros adecuados, la dimensión exacta de los empleos generados. Si atendemos a las características conocidas podemos decir;
2. Que se trata de empleos de baja calidad y precarios, que no corresponden a las características de escolaridad de la demanda de puestos de empleo existente; y
3. Que muy probablemente absorban a la población que proviene de entidades federativas vecinas al DF.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE 2010.

II.2.3. El fomento cooperativo y la economía social

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

1. La falta de controles sobre la calidad y condiciones de los empleos ofertados, aunque no existen datos específicos –y para el caso es necesario realizar estudios que los puedan generar–, las regularidades hablan de la tendencia a ofrecer salarios por debajo de los mínimos y sin prestaciones.

2. El éxito en estos programas parece estar asociado al seguimiento de todas las fases del proceso productivo y de la distribución. La integralidad de estas medidas para asegurar el éxito se echa de menos, y pensamos que podría fortalecerse.

3. La normatividad del propio GDF en cuanto a adquisiciones se vuelve un obstáculo para que la propia demanda del gobierno se convierta en un estímulo y capacidad de previsión a la oferta que generan las iniciativas de autoempleo.

II.2.4. El fomento y la protección del empleo

También ha seguido estrategias para disminuir los efectos de la situación de desempleo, entre las principales se encuentran:

II.2.4.1. Seguro de desempleo

Pretende la incorporación de los desempleados al mercado laboral. De acuerdo con sus Reglas de operación 2010, “debe convertirse en un derecho de todas y todos los mexicanos que se queden sin ocupación, como un sistema de protección ante la contingencia de la pérdida del empleo” (GDF, 2010, 371). El programa retoma las recomendaciones hechas por la OIT, en lo que se refiere a las diversas formas de atención a los desempleados, como es el Convenio sobre el Desempleo firmado en Ginebra en 1934, y el documento denominado Administración de la seguridad social de 1991.

Derechohabientes del seguro de desempleo

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

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

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

El Seguro de Desempleo establece una meta anual de beneficiarios con base en el presupuesto establecido en las Reglas de operación; sin embargo, este sólo cubrió 16 por ciento de la PEA desocupada en 2009, aunque superó su meta, originalmente establecida en 42,582 personas, beneficiando a un total de 61,965.⁸ Adicionalmente, como se observa en el cuadro anterior, el porcentaje de personas beneficiadas con el Seguro es bajo en relación con el número de personas atendidas. El programa se encuentra bastante lejos de resguardar a la totalidad de los trabajadores que buscan la protección básica tras perder su empleo,⁹ en parte, por lo restrictivo del criterio de haber estado empleado en el sector formal. Sin dejar de reconocer su carácter innovador en el contexto internacional, es preciso señalar algunas de sus principales restricciones.

1. La aparición de la crisis mundial ha agravado las tendencias que pretendía revertir este programa en cuanto a las consecuencias de la pérdida de empleos, lo que plantea serios desafíos a la viabilidad financiera desde una perspectiva de universalización.

2. No se da la suficiente vinculación entre este programa, que se ubica en la línea de las políticas pasivas, con los programas activos de reinserción laboral; además que está dirigido sólo a un segmento de la población trabajadora: la que se ubica en el empleo formal, mientras que la amplia proporción que labora en el sector informal no tiene una medida de protección de similares alcances.

3. Genera un efecto de hipertrofia del presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), en el que un área, –Programa de seguro de desempleo–, recibe el grueso de los recursos, mientras que otras áreas ineludibles de la política laboral, como es la vigilancia del cumplimiento de la legislación en los centros de trabajo, permanecen operando con insuficiencia de recursos aún para sus acciones básicas.

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

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

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

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

⁸ Cabe señalar que el presupuesto establecido en Reglas de operación para el ejercicio 2009 fue de 550 millones de pesos STyFE (2009: 312).

⁹ Véase Justificación del seguro de desempleo, en STyFE (2010: 370).

II.2.5. La protección del Trabajo. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje

Con la limitada información pública disponible, podemos referir algunos hechos significativos. Por ejemplo, la información de las revisiones contractuales en las grandes empresas comercializadoras –propietarias de la mayoría de las tiendas de autoservicio en el DF – no aparece en la página de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCyA). De ello se puede decir que:

1. Una situación totalmente violatoria de los derechos laborales o del derecho a la información ya sea porque no revisan su contrato o la información es ocultada intencionalmente.

2. De la lectura de los nombres de las empresas que celebraron contratos colectivos de trabajo en las anualidades 2009 y 2010, es importante mencionar la presencia de empresas terciadoras, outsourcing y de servicios secundarios.

3. Elevada concentración de contratos en pocas organizaciones. La jurisdicción local expresa una evidente concentración de la representación, dado que, 17 sindicatos concentran 622 de los contratos colectivos celebrados en la anualidad del 2009. En el 2010, 13 organizaciones sindicales concentran la mayoría de contratos colectivos, con un total de 543; comportamiento muy similar a lo que ocurre a nivel nacional.

4. Escasa atención al mejoramiento laboral. –De un universo de contratación colectiva por arriba de tres mil contratos– menos de 60 patrones pagan bono de productividad, es decir, el tema de la capacitación, la productividad, y de la modernización en el trabajo, no repercute en la contratación colectiva y menos se convierte en uno de sus factores fundamentales.

5. Deficiente registro de las relaciones individuales que genera controversias en perjuicio del trabajador. Los elementos básicos de la contratación individual de trabajo se encuentran indefinidos o carentes de precisión, por lo que los litigios individuales son difíciles de resolver con apego a legalidad. La fecha de inicio de la relación laboral es materia de controversia con todas las consecuencias que se derivan de ello: antigüedad, prima de antigüedad e indemnización por despido injustificado, y otras que pueden tener repercusiones importantes. Por ejemplo: cuando por contrato colectivo se otorgan prestaciones vinculadas a la antigüedad, el monto del salario, también es materia de controversia. Es práctica común que los patrones paguen a sus trabajadores un salario superior al manifestado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con la finalidad de disminuir la carga social a pagar ante el IMSS. Los patrones dan de alta a sus trabajadores con un salario menor al que realmente pagan, lo que tiene como consecuencia que sus derechos se vean afectados, por lo que respecta a la seguridad social, toda vez que el salario sobre el cual están cotizando es menor al real y, por lo tanto, los beneficios derivados de ello se reducen, produciendo así un menoscabo y perjuicio en el trabajador.

6. Deficiente funcionamiento de los tribunales laborales. De las cifras que aportan los informes de las juntas se desprende que en septiembre del año 2010, se difirieron más del 50 por ciento de las audiencias iniciales del juicio establecidas en el Artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo. De 15,538 audiencias señaladas, 8,914 fueron audiencias diferidas. Sin temor a equivocarnos decimos que la principal causa que ha originado esta delicada realidad en materia de eficacia e inmediatez en el procedimiento laboral, está relacionada con emplazamientos que se practican en forma incorrecta.

De las anteriores observaciones podemos concluir que, dado que la JLCyA, es la institución responsable de resolver los conflictos que se presentan entre trabajadores y patrones, derivados de las relaciones de trabajo, es apremiante hacer un balance de su quehacer, pues como se manifiesta en este documento, dicho organismo

presenta deficiencias que van desde la generación, manejo y entrega de información hasta el grado de marcar una tendencia a posibilitar que los conflictos tengan una salida en beneficio del patrón y, por lo tanto, afectando negativamente los derechos de los trabajadores.

II.3. Las Políticas activas de empleo

De la información presentada anteriormente queda claro que, en cuanto a montos presupuestales, en la política laboral del GDF se le ha dado mayor importancia a las estrategias conocidas como pasivas, en tanto que pretenden remediar la situación de los desempleados, como por ejemplo el Seguro del Desempleo. Sin negar la utilidad de estas estrategias es necesario prestar más atención a las políticas activas, que ponen el acento en la reincorporación al trabajo, mismas que comprenden capacitación, generación directa de empleos, vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, ocupación autogenerada entre otras. Habrá que tener en cuenta que en términos de la generación de la acción sobre las diversas variables que determinan el nivel de empleo en una sociedad no está al alcance de los gobiernos sub-nacionales, esto implica moverse en el margen de las acciones que sí le son posibles. Teniendo en cuenta las restricciones inherentes a su carácter sub-nacional, se aprecia una tendencia a la disminución de rendimientos de las estrategias hasta ahora seguidas en las políticas activas de empleo.

II.3.1. El servicio de empleo

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

Desempeño del Servicio Nacional de Empleo Nacional/DF

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

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

Una situación similar se da con las estrategias de capacitación.

Presupuesto y metas de Capacites

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

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

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

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

Un aspecto medular a tener en cuenta en las estrategias posibles de generación de empleo es la característica de la mano de obra en el DF, con una elevada escolaridad relativa, pues en el segundo trimestre de 2009 "... el 43.6 por ciento de los trabajadores desocupados contaba con estudios de educación media superior y superior. Al mismo tiempo, el 42 por ciento de los desocupados tenían entre 20 y 29 años de edad" (Escobar, 2010: 34). De esta manera la característica de juventud y elevada escolaridad relativa en la población desocupada nos exige contemplar con mayor detenimiento el uso de los mecanismos tradicionales de inversión en infraestructura urbana, microcréditos o programas temporales de empleo, los que han desarrollado en la Ciudad, pero con una tendencia decreciente en sus rendimientos. Veamos el ejemplo de las Ferias del Empleo:

Ferias del Empleo en el Distrito Federal 2007-2010

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

Fuente: ENOE y Estadísticas de la STyPS, en Berrios y Canto (2012, Tabla 10).

El reto que plantea la disminución de la eficacia de los instrumentos tradicionales es el cómo hacer uso del capital humano disponible en el DF. La respuesta rebasa no sólo las posibilidades de la política social, sino del esfuerzo gubernamental, y se requiere de un amplio esfuerzo de concertación.

II.4. Conclusiones y propuestas

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. En medio de este reto se pueden ubicar los desafíos inmediatos para la política laboral del DF, tres de ellos parecen ser los principales:

1. Ante la precarización del trabajo, desarrollar estrategias para evitar su deterioro.
2. Mantener capacidad de ingresos que le permita hacer frente a las políticas pasivas de protección laboral, en lo fundamental el seguro del desempleo
3. Ante la pérdida de eficacia de las políticas activas, desarrollar estrategias innovadoras que tengan en cuenta las especificidades de escolaridad y edad de la mano de obra disponible.

II.4.1. Algunas posibilidades son:

II.4.1.1. Para evitar el aumento de la precarización del trabajo

a) Asegurar el funcionamiento apegado a derecho de la administración de justicia laboral. En particular parece necesaria una revisión a fondo del funcionamiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Suele pensarse que la permisibilidad del incumplimiento de los derechos laborales atrae capitales, y que lo contrario los ahuyenta. Sin embargo, no hay ninguna evidencia empírica que así lo demuestre y sí hay un mandato de ley en cuanto a la garantía del empleo digno, el que puede ser ocasión tanto del mejoramiento de la calidad de vida de la población del DF, como fuente de legitimidad para las instituciones de gobierno.

b) Protección del trabajo. Darle la importancia debida a la inspección laboral, incrementándola y pactando con empresas y trabajadores instrumentos que eviten que se convierta en fuente de extorsión para las empresas.

c) Vigilar las condiciones de trabajo en las empresas con las que se contrata o subcontrata la obra pública. En este sentido resulta muy útil "Emitir criterios sobre la calidad del empleo a los que deberán sujetarse los contratos que establezca el GDF con las empresas de la construcción y que serán igualmente obligatorios para las empresas que subcontraten asegurando, vía la inspección específica, el cumplimiento de estos criterios. Haciéndose extensivos estos criterios a toda subcontratación de servicios que haga el GDF" (Recomendación 05.2.PFEPT09.).

II.4.1.2. Mantener la capacidad de gasto para mantener y expandir el seguro de desempleo

a) Ante todo será necesario hacer un estudio de impacto para conocer los resultados que ha tenido este programa, tanto en la contención del deterioro del nivel de vida de la población como en su reinserción al mercado laboral.

b) Bajo cualquier hipótesis, será necesario explorar tanto los nuevos acuerdos con la federación como la posibilidad de ingresos propios.

II.4.1.3. Innovación en las políticas activas

a) Acuerdos específicos con las empresas. La convocatoria abierta a oferentes y demandantes de empleo parece, según los datos presentados, que presenta ya signos claros de agotamiento, es necesario pasar a otra fase en la cual se establezcan convenios específicos con empresas que articulen estímulos fiscales con selección y capacitación de mano de obra también específicas.

b) Promoción de programas de empleo dirigidos a jóvenes y mujeres. En la estrategia anterior deberá tener un lugar privilegiado el empleo a jóvenes y mujeres con educación media superior y superior. Aunado a los instrumentos fiscales y de capacitación se podría añadir la coinversión pública, para ello la articulación de una estrategia entre las Secretarías de Finanzas, Economía y Fomento al Empleo, Trabajo y Desarrollo Social se vuelve imprescindible.

c) Utilizar la capacidad de compra del GDF para fomento de empresas sociales y cooperativas. Un ejemplo claro lo constituye la relación entre cooperativas y el programa de uniformes escolares. Para extender este tipo de vínculos a otros consumos del gobierno es necesaria una estrategia permanente de fomento que actúe sobre: créditos, diseño, control de calidad, factoraje.

Es claro que las tres estrategias sugeridas para hacer frente a los desafíos reclaman recursos, hay uno en particular cuya utilización puede optimizarse: el diálogo social. Es todavía mucho lo que pueden aportar los procesos de diálogo y concertación con los diversos sectores sociales. Hay experiencias capitalizables, algunos ejemplos pueden ser: el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal, el Consejo Consultivo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, los cuales cumplen con las características de diálogo social.

Adicionalmente, es posible y necesario aprovechar los instrumentos existentes de manera formal para favorecer la participación de la sociedad en la conducción de la política asegurando la garantía del derecho al trabajo. En este aspecto es mucho lo que se puede hacer sin un costo económico y sin que sean necesarios cambios legales, para ello se requiere –eso sí– de una voluntad política real, y de esta forma poder aprovechar este recurso disponible y necesario, que contribuya a la democratización del mundo del trabajo en la ciudad.

Capítulo III

El derecho a la educación

Úrsula Zurita
Jennifer Meza



El derecho a la educación

Introducción

Este capítulo pretende hacer un balance de las acciones en materia educativa realizadas por las tres gestiones de los gobiernos electos del Distrito Federal, es decir, las encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard (1997-2012). A partir de este examen, la segunda intención es exponer algunas propuestas para la siguiente administración que inicia a fines del 2012. Si bien la primera parte de este propósito es muy acotada, esta tarea no es fácil ya que alude a un complejo y diversificado conjunto de acciones gubernamentales puestas en marcha durante estos tres periodos por diferentes áreas de gobierno. Esta complejidad se explica no sólo por la propia naturaleza de la educación, el sistema en que se inscribe y el singular contexto educativo local; sino también por la incorporación de la perspectiva del derecho a la educación y de la concepción de la educación asociada al desarrollo social, que guían la acción gubernamental en el Distrito Federal.

Es necesario examinar qué tanto las acciones educativas emprendidas durante las tres administraciones correspondieron a los planteamientos señalados. A partir de este análisis será posible identificar los avances, los resultados y los desafíos que enfrentará el nuevo gobierno local en torno a la educación.

El principal reto que se perfila ahora es la construcción de una verdadera política educativa que articule las múltiples acciones emprendidas, entendiendo por política pública como:

[...] un fenómeno social, administrativo, y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (Cardozo, 2006: 26).

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. No obstante se debe subrayar que las acciones gubernamentales, aun sin estar enmarcadas por una política pública, han contribuido de manera importante a impulsar y fortalecer la calidad, equidad y cobertura educativa en el DF, basándose en la concepción del derecho a la educación y considerando los principios que guían el desarrollo social. Éste es, de manera sucinta, el argumento que guía el análisis que a continuación se presenta.

En síntesis, en este texto se realiza un balance general de las políticas y programas del Gobierno del Distrito Federal en educación, con la finalidad de plantear propuestas que sirvan de referente para la construcción de una política educativa integral, tendiente a reducir las brechas de la desigualdad y que atienda los riesgos sociales que amenazan el cumplimiento efectivo del derecho a la educación. Es importante decir que el caso del Distrito Federal guarda una situación particular en los niveles de educación básica e inicial, pues hasta la fecha no se ha realizado la transferencia de estos servicios al gobierno local, por lo que legalmente permanece en manos del gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, la garantía del derecho a la educación.

Este capítulo está organizado en cinco apartados. En el primero se aborda de manera breve el marco legal internacional, nacional y local que le da sustento a las acciones relacionadas con el derecho a la educación. En el segundo, se presenta un análisis sucinto de este derecho en el Distrito Federal, destacándose algunas problemáticas encontradas. El tercer apartado contiene algunas de las acciones realizadas por el gobierno federal y el Distrito Federal que se traducen en programas concretos para dar cumplimiento a cuatro características fundamentales del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Asimismo, se destacan algunas acciones para el fortalecimiento institucional que el Gobierno del Distrito Federal ha emprendido para sustentar su accionar. Posteriormente se exponen algunas consideraciones y propuestas, derivadas de este examen, por parte de los diferentes expertos del ámbito académico, de las áreas de gobierno, así como de las organizaciones de la sociedad civil que colaboraron en el Seminario Temático realizado del 15 al 18 de octubre del 2012.¹⁰ Finalmente, en el quinto apartado se concluye con algunas consideraciones generales.

III.1. Marco legal

El reconocimiento y obligatoriedad de los Estados para cumplir con el derecho a la educación, quedaron plasmados en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), creando en 1985 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité), órgano encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto, mediante la emisión de Observaciones Generales. En 1999, el Comité adoptó las Observaciones Generales 11 y 13, sobre los planes de acción para la enseñanza primaria y sobre el derecho a la educación, las cuales son complementarias entre sí y sirven de base para que los Estados Parte puedan llevar acciones con miras a su efectiva realización.

En la Observación General número 13, se precisa que la educación que imparta el Estado deberá cumplir con ciertas características: 1) disponibilidad, a través de la existencia de instituciones educativas, programas de estudio, maestros capacitados y con salarios competitivos a nivel nacional; 2) accesibilidad, mediante instituciones y programas que sean asequibles para todos sin discriminación; 3) aceptabilidad que se traduce en una educación relevante, pertinente culturalmente hablando y de calidad; y 4) adaptabilidad en la medida en que debe ser flexible y adaptarse a las condiciones cambiantes de las sociedades y comunidades y responder a las necesidades de los estudiantes en entornos culturales y sociales diversos.

A más de una década de iniciado el siglo XXI, el debate en torno al derecho a la educación ha reiterado que la educación, además de ser un fin en sí misma, constituye un medio para la consecución de otros objetivos sustanciales, globalmente acordados (Torres, 2006). De acuerdo a este planteamiento, consistente con la doctrina sobre la integralidad e interdependencia de los derechos humanos, su garantía depende también de los diferentes ám-

¹⁰ La mesa de educación se celebró el 16 de octubre y participaron en ella: la Dra. Antonia Candela, investigadora del DIE-CINVESTAV, IPN y ex Consejera de EVALÚA DF; la Mtra. Rocío Casariego, responsable de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación del DF, el Dr. Pedro Flores, profesor-investigador de la IBERO, la Dra. Sylvia Ortega, rectora de la Universidad Pedagógica Nacional Ajusco y ex titular de la Administración Federal de Servicios Educativos del DF y el Dr. Patricio Solís, profesor-investigador del Colegio de México.

bitos que pueden garantizar el desarrollo integral y armónico de las personas en las sociedades contemporáneas. En otras palabras, una sociedad no puede cumplir con su responsabilidad en la garantía, protección y defensa de los derechos humanos si no asume y cumple las obligaciones derivadas del derecho a la educación.

Para comprender el alcance que tiene el derecho a la educación, es necesario rastrear algunas nociones de la educación que desde mediados del siglo XX han sido su fundamento. Al hacerlo, será posible advertir cómo la educación ha sido pensada de diferente modo ya sea por sus propósitos, destinatarios, alcances, articulación con otros derechos o bien por los problemas que se buscan solucionar o aminorar a través de ella (López, 2007). A mediados del siglo pasado, la educación fundamental se pensaba como “aquella clase de educación que se propone ayudar a niños y a adultos que carecen de las ventajas de la educación formal” (Torres, 2006: 3). En contraste, décadas posteriores, en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, la educación fue concebida como “un derecho fundamental de toda persona, mujeres y hombres de todas las edades, en el mundo entero” (Torres, 2006: 11). En contraste, décadas posteriores, en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, la educación fue concebida como “un derecho fundamental de toda persona, mujeres y hombres de todas las edades, en el mundo entero” (Ibid: 11). Por su parte, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000 fue reconocido que, en un mundo crecientemente marcado por la polarización entre ricos y pobres, aliviar la pobreza constituye el principal propósito de la agenda mundial y de la cooperación Norte-Sur. En torno del derecho a la educación se ha visibilizado la relevancia de diversos procesos que establecen el rumbo de nuestras sociedades, y de la propia educación, vinculados con la exclusión, la desigualdad, migración, multiculturalismo y la globalización (Tomasevski, 2006).

Ante este panorama, algunos expertos han discutido los alcances y desafíos que enfrenta el derecho a la educación en países como los nuestros. Rosa María Torres, por ejemplo, ha insistido en que de acuerdo con las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales contemporáneas, urge construir una concepción más amplia del derecho a la educación, se trata de impulsar el derecho, no a cualquier educación, sino a:

[...] una educación acorde con los tiempos, con las realidades y las necesidades de aprendizaje de las personas en cada contexto y momento; una educación a la vez alternativa y alterativa, capaz de ponerse al servicio del desarrollo humano y de la transformación social que reclama el mundo de hoy, un mundo que acrecienta la desigualdad social, desprecia la dignidad humana y depreda el medio ambiente (Torres, 2006: 2).

Torres añade que este derecho no es sólo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, es decir, de aquellos individuos y grupos que tradicionalmente se conciben como en edad escolar. De lo que se trata, sostiene esta experta, es que cualquier persona, independientemente de su edad, pueda realizar su derecho a la educación. El derecho a la educación no se refiere a cualquier educación sino a una buena educación; esto es, a una educación cuya calidad no se guíe exclusivamente por los criterios de eficiencia y eficacia. El derecho a la educación tampoco debe ser limitado a la escolarización ya que debe estar encaminado al aprendizaje y, de manera especial, a un aprendizaje a lo largo de la vida. El derecho a la educación no sólo concierne al acceso; también supone la participación activa y democrática de toda la sociedad.

En el ámbito nacional, el artículo 3° de la Constitución se señala que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento

Dicho artículo fue recientemente reformado en febrero de 2012 para establecer la obligatoriedad de la educación media superior. Asimismo, la reforma constitucional de junio de 2011 es un avance significativo en el reconocimiento pleno de los derechos humanos y de los tratados internacionales en la materia que incluyen la garantía del derecho a la educación.

En los artículos 2, 3, 7 y 16 de la Ley General de Educación (LGE), particularmente en el artículo 2º, se establece que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres de manera que tenga sentido la solidaridad social (SEP, 1993).

En el caso del Distrito Federal, la singularidad en torno a la visión del derecho a la educación se expresa en la Ley de Educación del Distrito Federal (LE-DF). Sobresalen los artículos: 5º, 95º y 117º que establecen las bases para garantizar este derecho:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación y por lo tanto los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres de manera que tenga sentido la solidaridad social (SEP, 1993).

En el caso del Distrito Federal, la singularidad en torno a la visión del derecho a la educación se expresa en la Ley de Educación del Distrito Federal (LE-DF). Sobresalen los artículos: 5º, 95º y 117º que establecen las bases para garantizar este derecho:

Todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad, considerando las diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población, en correspondencia con sus particulares necesidades y carencias, y sin más limitaciones que la satisfacción de los requerimientos establecidos por las disposiciones legales respectivas (GDF, Ley de Educación, art 5).

La educación básica tendrá las adaptaciones necesarias para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas asentados en los territorios de la entidad, así como de los grupos migratorios (art. 95).

La educación que impartan las instituciones dependientes de la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, tiene como objetivo la construcción de una sociedad democrática, justa, equitativa y participativa (art. 116).

La Secretaría de Educación del Distrito Federal y sus organismos descentralizados tomarán medidas tendientes a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, la equidad educativa así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (art. 117).

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, hecho Ley en mayo de 2011, establece entre sus líneas de acción las que están destinadas a garantizar el derecho a la educación.

Un elemento sustancial respecto a la prestación de los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena y especial en el Distrito Federal (DF), según indica el artículo 4 transitorio de la LE-DF, seguirá estando a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en tanto no se haya tenido un acuerdo con la organización sindical al respecto (Evalúa-DF, 2011: 6).

En este contexto y partiendo de que el cumplimiento de los derechos humanos es progresivo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010a) sostiene que en nuestro país, como en el Distrito Federal, han surgido nuevos problemas -y se han agudizado otros en los últimos tiempos, que afectan gravemente la realización del derecho a la educación no sólo en la garantía del acceso, la permanencia y el logro escolar sino en lo concerniente a la calidad educativa, el aprendizaje a lo largo de la vida y la participación de los distintos actores que intervienen en los sistemas e instituciones educativas. Esta deuda histórica que caracteriza al Estado y la sociedad mexicana se ha profundizado de manera alarmante en las últimas décadas por la desigualdad económica, política y social que padece, lamentablemente, la mayoría de la población.

III.2. Diagnóstico de la educación en el Distrito Federal

Hacer un diagnóstico sobre el estado que guarda el derecho a la educación en el Distrito Federal no es una tarea fácil. De manera general se puede decir que los indicadores de cobertura y permanencia han experimentado mejoras a lo largo de trece años (Evalúa-DF, 2010), aunque según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social durante el año 2010, indica que 838 mil personas en el Distrito Federal se encontraban con rezago educativo, es decir, personas que no asistían a un centro de educación formal, no tenían la educación básica obligatoria ni contaban con la primaria o secundaria completa. Si bien en veinte años el rezago educativo se ha reducido 3.5 por ciento, todavía un número importante de personas no tiene acceso a la educación.

Utilizando el rendimiento académico como un indicador de la calidad de la educación impartida, el Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA) a cargo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), muestra que en el año 2009, en promedio, los estudiantes mexicanos alcanzaron 425 puntos en lectura, 419 en matemáticas y 416 en ciencias (INEE, 2010a).¹¹ En la medición de resultados educativos, a través de EXCALE en 2009, el 5.9 por ciento de los alumnos de 6° de primaria del Distrito Federal obtuvieron un nivel de logro educativo insuficiente en español, y el 5.7 por ciento en matemáticas; es decir, tienen carencias importantes en el dominio de los conocimientos, habilidades y destrezas escolares, que se traducen en restricciones para progresar en las asignaturas evaluadas. A pesar de que el Distrito Federal se distingue por los mejores resultados con respecto a otras entidades federativas del país en el porcentaje de alumnos de 6° de primaria que poseen el nivel de logro educativo avanzado en español, en matemáticas ocupa un lugar menor siendo Aguascalientes el mejor lugar a nivel nacional (INEE, 2012b).

¹¹ Estos son puntajes superiores a los obtenidos por Brasil, pero inferiores a los que obtuvo Chile a nivel América Latina, y a Estados Unidos y al promedio de los países de la OCDE. En la prueba destaca la provincia de Shanghái, en China, quien por primera vez participa en la prueba y donde los estudiantes alcanzaron 556 puntos en lectura, 600 en matemáticas y 575 en ciencias (INEE, 2010a).

En un estudio realizado por Manuel Ulloa, se señala que, la población del Distrito Federal excluida del derecho a la educación es aquella que reside en las colonias y barrios de muy alta y alta marginación, entre los que se encuentra la población hablante de lenguas indígenas, las personas con discapacidad y la población infantil trabajadora, así como las niñas y adolescentes que son madres. Por ejemplo, la inasistencia a la escuela de la población femenina de 12 a 14 años de edad con un hijo o más nacido(s) vivo(s), muestra que existen diferencias por delegación, pues ninguna niña que es madre asiste a la escuela en las delegaciones Benito Juárez y Cuajimalpa de Morelos, mientras que en Miguel Hidalgo, la Magdalena Contreras y Tlalpan no asisten nueve de cada diez y en Coyoacán que es la delegación con menor índice de exclusión, apenas asisten 3 de cada diez (Ulloa, 2010). También existen desequilibrios entre la oferta de servicios educativos y la demanda social, pues a pesar de que el Distrito Federal cuenta con la mayor infraestructura del país en todos los niveles educativos, cuando se analiza por unidades territoriales, se advierte que una proporción importante de las delegaciones no cuenta con la capacidad suficiente para atender todos los niveles educativos (Ulloa, 2010).

Cifras proporcionadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), indican que de los egresados de secundaria del ciclo escolar 2009-2010 en todo el país, el 96.7 por ciento ingresó a primer grado de educación media superior en el siguiente ciclo escolar. La matrícula total en este nivel educativo es de 4.2 millones de alumnos, equivalente al 12.2 por ciento de todo el sistema educativo escolarizado; con una cobertura del 66.7 por ciento respecto a la población total de 16 a 18 años de edad.¹²

Por su parte, en el DF, al inicio del ciclo escolar 2010-2011, la matrícula en el nivel medio superior fue de 435,581 estudiantes, alcanzando una cobertura de 103.8 por ciento de los jóvenes de 16 a 18 años de edad (SEP, 2011).

La mayoría de los jóvenes en edad de cursar la educación media superior, prefiere la modalidad de bachillerato general, la cual es ofrecida principalmente por la UNAM, el IPN y el Colegio de Bachilleres, instituciones que han resultado insuficientes para satisfacer la alta demanda. De acuerdo con información de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), en 2011 se registraron 310,016 aspirantes, de los cuales el 85% pudo ingresar a una de las instituciones de educación media superior del DF y Área Metropolitana, mientras que el 15 por ciento restante se quedó sin acceso a este nivel educativo.

Como puede observarse, el panorama demográfico actual impone el reto de brindar educación media superior y superior a cientos de miles de jóvenes. Sin embargo, actualmente no es posible cumplir con este reto, ya que no existe la infraestructura necesaria para afrontarlo. Esta situación se agrava pues el DF tiene una de las tasas de absorción más altas del país (120.8 por ciento), al recibir la demanda de jóvenes de otras entidades cercanas que buscan ingresar en alguna de las instituciones públicas para cursar estos estudios.

No obstante lo anterior, la calidad educativa sigue siendo una deuda pendiente del Gobierno del Distrito Federal, pues como se verá más adelante, los programas llevados a cabo han tenido un efecto positivo en cuanto a la cobertura y permanencia, pero no existen programas para el mejoramiento de la calidad de la educación en los niveles medio y superior. Para conocer esta situación, en el apartado siguiente, se exponen algunas de las principales acciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal.

¹² Este porcentaje continúa siendo insuficiente para las necesidades del país; ya que según estimaciones, se tendría que poseer una cobertura mayor al 80 por ciento para estar en condiciones similares a los países de mayor desarrollo socioeconómico.

III.3. Actuación gubernamental en educación

Para entender el alcance de la actuación de los tres gobiernos electos en el Distrito Federal en educación, es fundamental recordar que, durante las últimas tres administraciones del gobierno federal las políticas educativas que han perdurado tienen sus orígenes en la firma en 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) el cual impulsó 1) el federalismo educativo o descentralización de la educación; 2) la revisión curricular y producción de libros de texto gratuitos; 3) las reformas de la enseñanza normal, actualización de los maestros y Carrera Magisterial; y 4) la participación social en la educación (Latapí, 2004). A partir de entonces -como también sucedió en buena parte de América Latina y el Caribe- se impulsaron en el país y sus entidades federativas, múltiples políticas y programas dirigidos a la calidad, la equidad y la cobertura educativa. La actuación del GDF no estuvo al margen de las tendencias nacionales aunque el diseño e implementación de programas y políticas explícitamente dirigidas a la calidad educativa no estuvieron dentro de sus prioridades. Aunado a ello, los primeros gobiernos electos en el DF se enfrentaron con retos simultáneos en diferentes órdenes institucional, normativo, político y educativo, que requirieron la creación de instituciones, leyes y la traducción del proyecto educativo en acciones concretas. A continuación se presentan algunas de estas acciones que han conformado cierta identidad del GDF en el ámbito educativo frente a lo que se ha hecho en otras latitudes.

III.4. El GDF y el derecho a la educación

Dado que el Gobierno del Distrito Federal asumió el enfoque del derecho a la educación, y desde un visión singular de la política social,¹³ es necesario hacer una sucinta exposición de las principales acciones emprendidas en estos quince años desde las cuatro características del derecho a la educación: aceptabilidad, adaptabilidad, accesibilidad y disponibilidad.

III.4.1. Aceptabilidad (calidad educativa)

El Gobierno del Distrito Federal tiene atribuciones para contribuir a la calidad educativa pero –tendencialmente- aún no ha emprendido acciones o programas específicos para la realización de aprendizajes significativos que contribuyan a la calidad educativa. Sin embargo, hay algunas iniciativas que, por los objetivos específicos que persiguen, podrían incluirse aquí, tales como los servicios educativos a cargo del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal en sus modalidades escolarizada y semi-escolarizada; los que pretenden formar profesionistas polivalentes, con capacidad crítica, autonomía, desarrollo científico y humanista, con habilidades y competencias que les permitan desarrollar una cultura general, reflexionar acerca de lo que sucede en su entorno social, insertarse al mercado laboral de manera eficaz, realizar proyectos para solucionar las problemáticas de su comunidad, o bien, continuar con sus estudios en el nivel superior. El proyecto educativo propuesto por el IEMS coloca a la población estudiantil en un lugar central al considerarla con derechos y sujeto de su propio aprendizaje, cuya atención está basada en criterios de igualdad social y de género e inclusión.

¹³ La política social emprendida en el Distrito Federal establece las directrices en materia de educación, de manera tal que ésta contribuya a una sociedad más equitativa, justa y participativa y, con ello, favorezca el respeto, la garantía y la protección del derecho a la educación entre todos sus habitantes. Para conseguirlo, la acción gubernamental en educación está enmarcada por los doce principios que, según lo establece la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, orientan la planeación, ejecución y evaluación del conjunto de las políticas y programas en este rubro. Estos principios son: universalidad; igualdad; equidad de género; equidad social; justicia distributiva; diversidad; integralidad; territorialidad; exigibilidad; participación; transparencia; y, efectividad.

También se cuenta con el Programa de Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa, el cual busca contribuir al mejoramiento del clima escolar y la calidad educativa, mediante acciones de prevención y atención a las problemáticas relacionadas con la violencia en el entorno escolar, a partir de la promoción de la cultura de no-violencia y buen trato, en el marco de Equidad y Derechos Humanos de las niñas, niños y jóvenes.

El Programa de Actualización Docente en Centros de Atención Infantil del Distrito Federal, por su parte, está dirigido principalmente a resolver problemas laborales de los docentes que trabajan en los Centros de Atención a la Infancia y Centros Comunitarios de Atención a la Infancia a través de apoyos económicos para que los docentes puedan cubrir el costo del proceso de evaluación de los conocimientos, habilidades y destrezas.

III.4.2. Adaptabilidad

El GDF cuenta con dos programas que tienen como finalidad garantizar el derecho a la educación de los grupos de población más vulnerables, contribuyendo a disminuir la desigualdad social: Programa de Acciones de Inclusión y Equidad Educativa y Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social. A pesar de su existencia, persisten las desigualdades en el acceso para las personas en edad escolar por el origen étnico, lugar de residencia y nivel socioeconómico.

También se puede incluir dos programas de educación media superior no presencial, basado en el uso de las tecnologías de la información. Por una parte se encuentra el Bachillerato a Distancia del DF, surgido en febrero de 2007 auspiciado por la Secretaría de Educación del Distrito Federal bajo un convenio de colaboración con la UNAM como opción de calidad en educación media superior para abatir el rezago educativo e integrar a jóvenes y adultos capitalinos al nivel medio superior. Está el Bachillerato Digital de la Ciudad de México, a cargo de la Dirección General de Educación a Distancia de la misma Secretaría, tiene como principal objetivo ofrecer a la población que se encuentra en edad de cursar la educación media superior una propuesta educativa novedosa, gratuita, con un alto nivel académico y con la posibilidad de tener una beca. Se ofrece una modalidad de educación en línea con asignaturas que preparan a los estudiantes para el autoempleo o para la inserción al mercado laboral de manera temprana. Otra acción, que se encuentra en el nivel de proyecto piloto, es el Bachillerato a Distancia para Alumnos Sordos, el cual comenzó en junio del 2008.

Una acción importante y focalizada en ciertos grupos vulnerables son los Centros Comunitarios, concebida por la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal como el medio para pagar la deuda y combatir la exclusión educativa que viven miles de ciudadanos de la Ciudad de México, ya sea porque se trata de hablantes de alguna lengua indígena, o de personas con alguna discapacidad o con algún otra situación vulnerable. Para saldar esta deuda en la Ciudad de México se requiere de estrategias de inclusión como la alfabetización, la educación permanente a la población adulta, así como la prevención de la des-escolarización y del fracaso escolar.

Con el Programa Ciudad Educada en Ciencia y Tecnología, el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyT) se busca desplegar acciones educativas para la población infantil, a los jóvenes y a los profesionistas a través de una estrategia del acercamiento y la promoción de conocimientos científicos y tecnológicos a la población del DF.

III.4.3. Accesibilidad

En esta materia 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.

El Programa de Educación Garantizada tiene como objetivo general, dotar de un apoyo económico para garantizar el derecho a la educación de las y los estudiantes de primaria, secundaria y nivel medio superior, de 6 y hasta 18 años, que se encuentren inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal. El programa promueve la continuidad de sus estudios hasta que concluyan el nivel medio superior, o bien cumplan los 18 años. Lo anterior en el caso de que el sostén económico de la familia (madre, padre o tutor/a) haya fallecido o haya caído en estado de incapacidad total o permanente, en una fecha no anterior al 25 de julio de 2007. Adicionalmente, en 2007 se impulsó el Programa de Apoyos Económicos a Estudiantes de Secundaria a través del cual se otorga un apoyo económico equivalente a 400 pesos mensuales a aquellos estudiantes de bajos ingresos y que viven en zonas de muy alta marginación de la Ciudad de México con la finalidad de que continúen con sus estudios.

El Programa de Niñas y Niños Talento inició en 2007, al igual que el anterior, está a cargo del DIF-DF. Tiene la finalidad de estimular mediante el desarrollo de actividades extraescolares de conocimientos en arte o deporte, la apertura de una cuenta de ahorros y recursos económicos a niñas y niños de 6 a 12 años de edad, destacados en su aprovechamiento escolar con promedio anual superior a 9.0 de calificación, requieren aprobar la evaluación de aptitudes, habilidades o conocimientos conforme las disciplinas que contenga el Programa. Durante el primer trimestre de 2012, la Secretaría de Educación del Distrito Federal, junto con la delegación Gustavo A. Madero, las fundaciones Ara y Comex, y el Fideicomiso Ver Bien para Aprender Mejor, instrumentaron este programa con la finalidad de que aquellas niñas, niños y jóvenes con problemas visuales de educación básica, tengan igualdad de oportunidades físicas, así como para mejorar su rendimiento escolar y su calidad de vida.

El Programa de Analfabetismo Cero en la Capital depende de la Secretaría de Educación del Distrito Federal y dio inicio en 2010. Este programa busca incorporar a la población analfabeta o a las que por algún motivo no pudieron concluir con su educación primaria y secundaria mediante el establecimiento de Centros en las diferentes Delegaciones de la Ciudad de México.

Durante 2011 y 2012 se emprendió la campaña “Jornadas de Lectura al Aire Libre” a partir de la realización de sesiones en las plazas públicas de la ciudad en la que participaron autores mexicanos, líderes de opinión y artistas, para fomentar el hábito de la lectura y la recuperación de los espacios públicos.

III.4.4. Disponibilidad

La Secretaría de Educación del Distrito Federal (SE-DF) implementó el Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas y el Programa Integral de Conectividad Escolar los que tienen como finalidad el mejoramiento de la infraestructura física de los inmuebles de educación primaria y facilitar el acceso a internet de las niñas y niños de educación básica, a través de la dotación de equipos de cómputo y de conexión a internet, mediante las aulas

digitales (Berrios y Canto, 2012: 163-222). Asimismo, en el 2009 se creó el Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal, quien es el encargado del equipamiento, mantenimiento y rehabilitación de inmuebles e instalaciones destinados a los servicios de educación básica del Distrito Federal. Se considera que el tema de la infraestructura educativa continuará siendo una de las prioridades del gobierno capitalino.

Como parte del concepto Escuela con Ángel, la Secretaría de Educación del Distrito Federal, en conjunto con algunas Delegaciones, instaló bebederos en escuelas primarias para incentivar el consumo de agua potable en la población infantil, que sustituyan a las bebidas gaseosas con alto contenido de azúcares.

En este periodo se emprendieron otras acciones dirigidas a objetivos específicos que no están ubicados en ningún nivel educativo en especial y que, en cierto sentido, corresponden a la visión más novedosa del derecho a la educación; puesto que su operación no se circunscribe al espacio escolar ni a la etapa de la vida tradicionalmente llamada estudiantil. Dentro de éstas, se encuentran aquellas orientadas a la promoción de la lectura, la principal es el Proyecto para la instalación de los Clubes de Lectura Vecinal, creados por la Secretaría de Educación, en cada uno de los 1740 Comités Ciudadanos del Distrito Federal. Tiene el objetivo de fomentar la lectura de manera libre y voluntaria entre la diversa población (niños, jóvenes, adultos, adultos mayores) de las colonias, pueblos o barrios de la Ciudad de México, fortalecer los lazos entre los vecinos y hacer de la Ciudad la primera entidad con esta característica que pretende elevar el hábito de la lectura. Los Clubes de Lectura Vecinal son espacios de lectura que se encuentran funcionando en toda la ciudad mediante los Comités Ciudadanos (CC) instalados en casas particulares o comercios.

Adicional al proyecto anterior, existe una campaña denominada Leer Engrandece, comenzó en 2011, la SE-DF organizó una colecta y clasificación de libros, donados por la ciudadanía, que se distribuyeron en el sector educativo y a los sectores de mayor vulnerabilidad en la Ciudad. Esta campaña continuó en 2012 mediante la donación de acervos bibliográficos a escuelas e instituciones que lo requieran con la finalidad de hacer llegar la lectura a la población.

III.5. Acciones de fortalecimiento institucional

Una política educativa integral basada en derechos y con visión de futuro requiere una legislación armónica e instituciones que sirvan de sustento a las acciones de política pública. En el contexto de la educación básica en el Distrito Federal, a diferencia del resto de las entidades federativas, se realizaron algunas acciones para el fortalecimiento institucional.

Uno de los acontecimientos importantes que sentaron las bases para la construcción de una política educativa propia fue la aprobación en 1998 de la Ley de Educación del Distrito Federal, en la que también se estableció la creación del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal a través del cual se amplió la oferta educativa. Actualmente, se cuenta con 20 preparatorias ubicadas en zonas de bajo nivel socioeconómico y cercanas a los jóvenes que desean ingresar a la educación media superior. El ingreso a estas preparatorias de los interesados es a través de un sorteo, únicamente se les pide como requisito tener su certificado de secundaria, que residan en el Distrito Federal y que vivan cerca de la preparatoria.

En abril de 2001 se creó la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), a partir de diciembre del 2004, por unanimidad de la Asamblea Legislativa, es autónoma. Este paso del Gobierno del Distrito Federal, permitió el acceso a los jóvenes a la educación superior.

A pesar de que en el Distrito Federal no se ha realizado la transferencia de la educación básica e inicial, el 2 de febrero de 2007 se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SE-DF), la cual será la responsable de estos servicios y, por tanto, de llevar a cabo el proceso de transferencia en coordinación con el gobierno federal. Desde ese mismo año, la SE-DF es la encargada de impulsar el Convenio marco de Colaboración con la Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre Ciudad Educadora y Ciudad del Conocimiento, a través de la cual se trata de promover la educación a lo largo de la vida, la ciencia y los derechos humanos (DDHDF, 2008: 220).

Con la finalidad de mejorar la infraestructura física y servicios básicos en las escuelas, el 3 de noviembre de 2009 se publicó la Ley de la Infraestructura Física Educativa del Distrito Federal, sin embargo, fue hasta 2010 que se instala la Junta de Gobierno del Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa del DF (ILIFEDF). En ese contexto, se firmó el Convenio Marco de Colaboración entre la SE-DF, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y el ILIFEDF a través del cual se pretende generar habitabilidad en las escuelas públicas (Ulloa, 2010).

En suma, ha habido cambios importantes para el fortalecimiento institucional con miras a garantizar el derecho a la educación. No obstante, es necesario seguir avanzando en la generación de los acuerdos políticos y financieros para emprender un proceso de transferencia de los servicios de educación básica e inicial, para ello se requiere de un estudio técnico que establezca claramente el costo que representaría para las finanzas públicas del Distrito Federal ser el responsable de la educación básica en la Ciudad. Se han mejorado algunos aspectos, pero es imprescindible establecer una red de comunicación entre las distintas instituciones de gobierno central e involucrar a las delegaciones para que se hagan cargo de fortalecer y mejorar la educación en el DF.

III.6. Consideraciones y propuestas en educación para el GDF

El Estado mexicano y los distintos órdenes de gobierno tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la educación de todas las personas. Se debe aspirar a cumplir este derecho atendiendo principalmente a las características de disponibilidad, adaptabilidad, accesibilidad y aceptabilidad, por lo que estos deberían ser los parámetros a partir de los cuales se puede tener una línea de base que permita establecer metas y registrar los avances en su garantía.

El diseño e implementación de una política educativa con perspectiva de derechos humanos no es una tarea fácil, la reformulación de las acciones requiere la elaboración de un diagnóstico cuantitativo y cualitativo detallado, a través del cual se puedan detectar aquellos riesgos que están impidiendo el ejercicio pleno del derecho a la educación, tomando en cuenta algunas de las acciones que se han llevado a cabo y ubicando los vacíos existentes para generar complementariedad. 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.

Una política educativa integral requiere de la participación de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y local), lo cual demanda acciones más coordinadas y articuladas, encaminadas hacia un mismo fin para no generar acciones indeseables que vayan en contra de los derechos humanos y/o que impliquen un dispendio de recursos de todo tipo. En consecuencia, 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. Aunado a ello, dadas las circunstancias actuales de orden cultural, económico, político y social, pensar en una política educativa del GDF acorde con el derecho a la educación, requiere partir de una concepción que rebase los límites del DF y tome en cuenta, en la medida de las posibilidades, el Área Metropolitana.

En la formulación de política pública, con perspectiva del Área Metropolitana, es apremiante reconsiderar la responsabilidad del GDF en materia educativa dentro del proyecto de política social. Al respecto, emergen tareas urgentes como: a) el abatimiento de la desigualdad educativa, b) la disminución de las brechas educativas, tanto de acceso y permanencia como de logro y adquisición de conocimientos relevantes y pertinentes, c) el impulso de la participación social en las escuelas y el sistema educativo, y, d) el diseño y fortalecimiento de políticas orientadas a la calidad educativa, especialmente en aquellos niveles en los que el GDF tiene la facultad constitucional para hacerlo -como educación inicial y educación media superior- esta actuación podría ser clave para incidir positivamente en el aprendizaje y en los procesos educativos.

Aunado a lo anterior, se plantearon importantes propuestas sobre la necesidad de: impulsar la investigación educativa sobre las acciones emprendidas por el GDF, hacer evaluaciones de impacto de los programas creados, durante la administración de Marcelo Ebrard, en el marco de la garantía del derecho a la educación, promover la construcción de centros o talleres en las zonas más marginadas de la Ciudad de México y ofrecer actividades relacionadas con el arte, la pintura, la música, etc. que sirvan de apoyo a los contenidos que se trabajan en las escuelas, elaborar diagnósticos puntuales que reflejen la complejidad y heterogeneidad de la situación educativa en el DF de forma que se cuente con el conocimiento suficiente para diseñar e implementar políticas y programas educativos que, con modelos pedagógicos creativos y novedosos, incidan en los procesos de enseñanza y aprendizaje y respondan a este singular contexto geográfico y a los múltiples desafíos que enfrenta la educación mexicana. Empezar tareas como éstas, sólo es posible con un andamiaje institucional y normativo de la Secretaría de Educación que respalde iniciativas como las sugeridas. Por lo tanto, si bien es crucial que el GDF tenga las mismas facultades en la educación como sucede en las otras entidades, el fortalecimiento y consolidación de la SE-DF no puede esperar.

III.7. Conclusiones

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” (GDF, 2012: 9). Parte importante de los programas sociales se enfocaron a contribuir de manera relevante en el bienestar de la población estudiantil, que abarca desde la educación preescolar hasta el primer año de universidad para favorecer el acceso, la permanencia y la continuidad de los estudios así como el desarrollo de aptitudes. La existencia de alrededor de veinte programas así lo confirman; más aún, cuando una parte importante de ellos estuvo orientada a apoyar el ingreso familiar destinado a la educación para incrementar de manera significativa dichos rubros. Es aquí donde la relevancia del Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social; el Programa de Educación Garantizada, el Programa de Niñas y Niños Talento, el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, el Programa de Desayunos Escolares, el Programa de Uniformes Escolares Gratuitos y el Programa de Útiles Escolares Gratuitos ilustran a cabalidad esta tendencia en varios niveles educativos que, aunque fue iniciada en administraciones anteriores, en la actual alcanzó un notorio grado de consolidación en lo que respecta al diseño y operación de estos programas.

No obstante lo anterior, en un futuro inmediato queda por reformular aquellas estrategias y acciones encaminadas a mostrar e impulsar las aportaciones sociales derivadas de estos programas, por ejemplo del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal. De igual modo, una vez analizado el impacto de estos Programas Sociales en la calidad educativa, habrá que repensarlos para generar que dicho efecto garantice la obtención de más y mejores resultados en el aprendizaje como en el desarrollo individual y social acorde con los propósitos que guían el derecho a la educación, la cohesión e inclusión social y la profundización democrática del DF.

Capítulo IV

La protección social en el Distrito Federal

Arcelia Martínez
Miguel Ángel Ramírez
Ángel Mundo



La protección social en el Distrito Federal

IV.1. El marco normativo

El análisis de los sistemas de protección social debe emprenderse teniendo como referencia las transformaciones estatales ocurridas en los dos últimos siglos. El Estado Social surge en Europa a finales del siglo XIX (García-Pelayo, 1985; Sotelo, 2010), con la intención de hacer partícipe a la clase obrera de los beneficios económicos, sociales y culturales provenientes de la implementación del modelo de desarrollo industrial (taylorista-fordista) que dominó buena parte del siglo XX. Para conseguir tal objetivo, éste modelo estatal desarrolló diversos mecanismos, como los sistemas de seguridad social que constituyen el antecedente más cercano a la protección social. El Estado Social se manifestó en tres versiones diferentes: Estado de Bienestar (Europa occidental y EUA), Estado Socialista (Europa oriental y Asia) y Estado Desarrollista (América Latina); versiones que se transformaron durante el último cuarto del siglo XX, siendo el Estado de Bienestar la que menos cambios experimentó, en cambio el Estado Socialista en Asia se transformó y se desvaneció en Europa, y en América Latina desapareció por completo el Estado Desarrollista (Berrios y Canto, 2012).

Existen diversos factores que influyeron en estos cambios, sin embargo, pueden señalarse los siguientes como los más importantes: a) lento crecimiento económico; b) aumento del desempleo estructural; c) aceleración de la globalización económica, y d) incremento de la inestabilidad de la familia (Esping-Andersen, 2000). En el caso mexicano, la crisis auspiciada por los altos niveles de endeudamiento externo y la incapacidad para solventarlo constituyeron el disparador de la desaparición del Estado Desarrollista.

Es necesario señalar que en México, hasta ahora no se ha emprendido de manera explícita la construcción de un sistema de protección social (Valencia, 2012); sin embargo, se puede verificar la existencia de distintos esquemas orientados a ejercer las funciones que implica un sistema de esta índole. El surgimiento de esos esquemas se presentó en dos etapas: la primera inició en la década de los cuarenta y se extendió hasta finales de los años setenta, en ella se crearon y consolidaron instrumentos de seguridad social contributivos, fuertemente fragmentados, al estar dirigidos únicamente a los miembros del mercado formal de trabajo y sus familias; la segunda etapa surgió a raíz de las reformas estructurales iniciadas en la década de 1980, en ella se instauraron esquemas no contributivos focalizados y condicionados, y se reformaron los esquemas contributivos (Barba, 2004; Valencia, 2012).

Aunque desde el surgimiento del Estado Social comenzaron a desarrollarse elementos de los sistemas de protección social (como los esquemas contributivos), este concepto comenzó a tomar importancia hasta después de los ajustes estructurales iniciados en la década de los ochenta. Muestra de ello es lo argumentado por Sánchez-Castañeda quien asegura que “la aparición de la protección social tiene un origen multifactorial: la pobreza, la aparición de trabajadores pobres, el incremento de personas sin trabajo, la existencia de trabajadores sin seguri-

dad social, la aparición de grupos vulnerables, así como por la necesidad de asegurar una protección universal a toda persona, por el hecho de ser humano” (Sánchez-Castañeda, 2012: 20). No obstante la relevancia que ha adquirido el tema, aún no se han generado los consensos suficientes en torno a una definición unívoca, y es un asunto que ha sido abordado por diversas organizaciones internacionales desde diferentes posturas analíticas y políticas como el Banco Mundial (BM), la Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Pese a que existen diferencias entre las definiciones que éstas organizaciones han aportado al debate de la protección social, como el énfasis que dan a uno u otro de sus componentes (la OIT, por ejemplo, pone el acento en las transferencias monetarias, el ECOSOC lo hace en la función anticrisis y su contribución a la integración social, la CEPAL, por su parte, subraya el acceso a servicios sociales, el fomento al trabajo decente y la capacidad para fomentar la cohesión social desde un enfoque de derechos humanos), se pueden identificar cinco funciones básicas que debe cumplir un sistema de protección social: 1) garantizar el acceso a servicios considerados esenciales como salud, educación y alimentación; 2) desarrollar y fortalecer la habilidad de las personas para manejar los riesgos sociales que pueden llegar a enfrentar a lo largo de su vida; 3) contribuir a disminuir la conflictividad social a través de la integración por medio del acceso a los servicios básicos anteriormente señalados; 4) promover el acceso a fuentes de trabajo decente;¹⁴ y 5) contrarrestar los efectos perniciosos de las crisis económicas, gracias a su capacidad para mantener la estabilidad en la demanda del mercado interno a través de transferencias monetarias o a través de la creación de puestos de trabajo emergentes en épocas de crisis (BM, 2003; Cecchini y Martínez, 2011; ECOSOC, 2011; OIT, 2011).

Para conseguir sus objetivos, la protección social cuenta con tres componentes: a) la protección social de carácter contributivo (seguridad social); b) la protección social no contributiva (asistencia social); y c) las regulaciones de los mercados laborales (Cecchini y Martínez, 2011; ECOSOC, 2011).

El elemento contributivo se sustenta en el empleo formal y comprende instrumentos como pensiones, seguros de salud, seguros de desempleo y licencias; todos ellos financiados por diversos actores como el Estado, el sector privado y los trabajadores. El componente no contributivo está compuesto por instrumentos como: a) transferencias en especie o efectivo (condicionadas o no); b) subsidios al consumo; c) promoción del empleo en situaciones de emergencia, y d) el acceso a servicios sociales (educación, salud, cuidado y vivienda). Estos son financiados, en general, mediante impuestos a los ingresos o al consumo. Por último, dentro de las regulaciones de los mercados laborales podemos encontrar las normativas y la supervisión de estándares laborales orientados a fomentar y proteger el trabajo decente.

Un elemento central en la implementación de los sistemas de protección social es su sustentabilidad financiera y temporal, pues algunos sectores consideran que la aspiración universalista de los servicios fundados en derechos que ofrece el Estado, en un contexto de debilidad en la recaudación fiscal, pondría en riesgo la estabilidad macroeconómica de los Estados. Otro aspecto que es importante resaltar es el hecho de que la protección social debe

¹⁴ El concepto de Trabajo Decente fue formulado por la Organización Internacional del Trabajo, y se integra con cuatro elementos: el empleo, la protección social, los derechos de los trabajadores y el diálogo social. “La idea incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales saludables. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros dos componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social” (Ghai, 2003: 125).

estar orientada a atender a las personas a lo largo de su ciclo de vida, debido principalmente al proceso de mercantilización de los cuidados que, de acuerdo con el modelo de familia imperante en el siglo XX, quedaban a cargo de las mujeres en el hogar, mismo que se modificó con la participación creciente de éstas en el mercado laboral.

De esta manera, la protección social debe garantizar el acceso a servicios de salud, educación y alimentación, así como a cuidados adecuados a las necesidades de las personas durante las diferentes etapas del ciclo de vida (infancia, juventud, etapa reproductiva y vejez). También debería garantizar un ingreso mínimo que permita satisfacer las necesidades elementales de las personas, ya sea a través de transferencias monetarias orientadas a satisfacer un nivel mínimo de alimentación para niños y ancianos, o esquemas de seguros por desempleo, entre otros.

Es necesario tener claridad sobre el objetivo que se persigue al incluir la protección social como un elemento de la política social de cualquier gobierno, especialmente por la pluralidad de definiciones que, de una manera u otra, engloban los elementos recién señalados. Así pues, al utilizar el concepto que nos ocupa se puede llegar a definiciones que residualizan la política social, limitándola a generar paliativos de las fallas del mercado, o bien, se puede adoptar un enfoque más integral, por ejemplo, de garantía de derechos humanos, que aunque puede parecer lejano a la corriente de la protección social, es posible articularlo con ésta para conseguir el objetivo de asegurar cierto nivel de protección universal a las personas, por el simple hecho de ser seres humanos.

Desde un enfoque de derechos de ciudadanía, la protección social se abocaría a cumplir cuatro principios: “i) igualdad y no discriminación; ii) participación y empoderamiento; iii) rendición de cuentas, y iv) transparencia. Estos principios generan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos” (Abramovich citado en Cecchini y Martínez: 2011: 45).

Por otro lado, un tema que no ha sido ampliamente explorado es la relación de la protección social con el desarrollo social, tema que a la luz del presente Balance resulta relevante. Al igual que cualquier otro concepto de las ciencias sociales, el de desarrollo social puede tener múltiples interpretaciones, dependiendo del enfoque analítico adoptado. Para efectos de este trabajo nos ceñiremos a lo que establece la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS-DF), que lo define 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” (art. 3, fracción VI).

Es importante señalar que la misma ley no abunda en la relación (ni en la definición) entre la protección y el desarrollo social, pues sólo hace mención en una ocasión a ésta, y lo hace apuntando que el Programa de Desarrollo Social es el que debe establecer las prioridades en esta y otras materias como educación, salud, etcétera. Lo anterior nos lleva a suponer que en la LDS-DF se concibe al desarrollo social como una categoría más amplia y que incluye a la protección social.

De esta manera, la protección social debe fortalecer al desarrollo social, principalmente porque contribuye al ejercicio de los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales (DESC), alejándose de la tendencia predominante en el Gobierno Federal, en la que se supone que el desarrollo de capacidades, la generación de capital humano y de oportunidades, conducirán de manera irremediable al desarrollo social. Así pues, la protección social debe articularse de manera coherente con otro tipo de políticas creando sinergias que permitan alcanzar los objetivos de la política de desarrollo social (Cecchini y Martínez, 2011: 126). Así, en el caso del Distrito Federal, ambos términos (protección social y desarrollo social) pueden considerarse como partícipes en una relación medio-fin, en donde el desarrollo social (visto desde un enfoque de derechos) representaría el fin a conseguir a través de los medios que constituirían la política de protección social, la de promoción del empleo y las políticas sectoriales.

IV.2. Principales problemas y sus tendencias

Se ha señalado que el régimen de bienestar mexicano es de carácter dual (Valencia y Treteault, 2012), identificando dos etapas. En una primera etapa surgieron los servicios de salud y de seguridad social, que privilegiaban a los sectores urbanos y los grupos sociales que apoyaban el proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones, y excluían a los sectores pobres urbanos con trabajos informales y a una considerable proporción de los campesinos. Además de que se establecieron diferencias entre los distintos tipos de trabajadores: al servicio de empresas privadas, trabajadores al servicio del Estado y a los integrantes de las fuerzas armadas, otorgando privilegios especiales a los altos funcionarios del gobierno. En este mismo periodo surgieron instituciones con orientaciones universalistas en el plano educativo, de subsidios a la oferta y de medidas sanitarias. Posteriormente, en una segunda etapa, que inicia con las reformas estructurales emprendidas en la década de 1980, se presenta un freno a las instituciones de seguridad social acompañado de la creación de nuevas medidas dirigidas a la atención de los sectores excluidos de la etapa anterior; estas instituciones, sin embargo, proporcionan niveles más bajos de cumplimiento de derechos que las construidas durante la primera etapa.

El carácter fragmentado y jerarquizado con que surgieron las instituciones de seguridad social, no sólo no fue modificado, sino que fue institucionalizado con la generación de mecanismos paralelos a los ya existentes, por lo que se puede afirmar que el sistema de protección social mexicano ha generado ciudadanía de diverso nivel, es decir, con derechos diferenciados y jerarquizados (Valencia y Treteault, 2012: 95). Tal y como lo exponen Valencia y Treteault: “desde un enfoque de derechos, puede profundizarse aún más la caracterización del sistema dual de protección social mexicano: ha sido relativamente ineficaz, es incompleto, está débilmente integrado, segmentado y estratificado (o fuertemente jerarquizado), es conservador en el enfoque de género y por último fiscalmente débil” (Valencia y Treteault, 2012: 96, cursivas en el original). Se considera ineficaz porque no ha podido reducir de manera sostenible la pobreza; es incompleto en la estructura general y en la cobertura de los componentes mismos porque no existen mecanismos para enfrentar los riesgos de desempleo y por las deficiencias en las instituciones del cuidado, así como por las carencias y la mala calidad en los servicios médicos y de pensiones; es conservador en el enfoque de género porque familiariza a la mujer y le impide incorporarse al empleo extra-hogar; y es fiscalmente débil por su incapacidad de recaudar recursos suficientes para financiar los servicios que otorga.

Las reformas a las instituciones de protección social avanzaron desde el sistema dual existente que generaba ciudadanía de diferentes niveles, hacia un sistema que garantizara de manera eficaz los derechos; para lo cual se emprendieron las siguientes medidas:

1) fortalecer y reformar las instituciones de seguridad social e incentivar su capacidad de inclusión progresiva, con fuerte injerencia estatal tanto institucional como fiscal; 2) centrarse en las instituciones para los excluidos o pobres y abandonar o privatizar radicalmente las de seguridad social, con injerencia estatal institucional y fiscal sólo en las primeras; y 3) debilitar relativamente las instituciones de seguridad social (o reformarlas radicalmente hacia menor injerencia y gasto estatal) y generar diversas y nuevas instituciones (con bajos beneficios) para los excluidos y confiar cada vez más en los mercados para enfrentar los riesgos sociales. Lo que privó fue en realidad la tercera opción [...] Ha sido una reforma hacia la parte “baja” del sistema (instituciones para los pobres) y con debilitamiento de la parte “media” (instituciones de seguridad social), sin tocar la parte “alta” (beneficios a pequeña elite) (Valencia y Treteault, 2012: 99-100).

Como puede observarse, las medidas no fueron capaces de proteger de manera efectiva a la población ni de garantizar sus derechos sociales, lo que contribuyó a la consolidación de la dualidad del sistema de protección social mexicano.

IV.3. Las acciones del GDF en torno a la protección social

En contraste con la política social implementada por el Gobierno Federal, guiada por un enfoque residual, se han formulado propuestas alternativas, como la del Gobierno del Distrito Federal (GDF) que, dado su carácter de gobierno sub-nacional, cuenta con severas limitaciones para diseñar y operar instrumentos de protección social, pues los esquemas de protección social contributivos se encuentran bajo el ámbito de competencia de la federación. Por otro lado, el estatus político del DF como asiento de los poderes de la Unión (no propiamente como un estado), impone ciertos límites de tipo político, administrativo y presupuestal, no obstante, el GDF cuenta con facultades para emitir regulaciones del mercado laboral y para generar programas sociales que pueden identificarse con los instrumentos no contributivos de la protección social.

En el Distrito Federal, desde 1997, se han impulsado acciones que pueden considerarse encaminadas a la construcción de un sistema de protección social. En agosto de 1999, durante la primera administración electa democráticamente se creó el programa de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), el cual buscaba aprovechar la infraestructura instalada (centros de salud, módulos deportivos, centros comunitarios y casas de cultura) y conjuntar las estrategias (pláticas, talleres, acciones de fomento y de gestión, seguimiento y asesoría) que implementaba el GDF en materia social, para difundir entre la población los programas y servicios sociales y desarrollar modelos de atención que se ajustaran a las necesidades específicas para barrios o colonias (García C., 2011; Mundo, 2011). No obstante, es importante aclarar que el SECOI no logró trascender el ámbito delegacional, particularmente de la Delegación Iztapalapa, por lo que no se constituyó como una estrategia que tuviera eco en toda la Ciudad.

Posteriormente, durante la administración 2000-2006, el GDF llevó a cabo un ejercicio de diagnóstico que permitió calcular la magnitud de la pobreza en la ciudad, ubicar las zonas marginadas y establecer diferentes niveles entre ellas. Los resultados de este ejercicio se plasmaron en el Atlas de Marginación de la Ciudad de México; en este se expuso que a pesar de que el DF ha sido uno de los puntos con mayor crecimiento económico y bienestar social en el país, las condiciones de vida de la población se habían venido deteriorado desde la aplicación de las llamadas reformas estructurales. Este proceso afectó, aún más, a ciertos grupos, por lo que se diseñó una propuesta denominada Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) que integró diez estrategias enfocadas a la atención de diversos grupos considerados como vulnerables: 1) Apoyo integral a adultos mayores; 2) Apoyo a beneficiarios de leche LICONSA; 3) Becas a niñas y niños en situación de vulnerabilidad; 4) Desayunos Escolares; 5) Microcréditos para actividades productivas de autoempleo; 6) Apoyo a Personas con Discapacidad; 7) Créditos para la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lote unifamiliar; 8) Mantenimiento a Unidades Habitacionales de interés social; 9) Apoyo Económico para buscadores de empleo; 10) Apoyo al Desarrollo Rural (Mundo, 2011: 7-8). En los hechos el PITDS constituyó la columna vertebral de la política de desarrollo social durante esa administración. Sin embargo, el PITDS no pudo trascender el cambio de administración en el 2006, por lo que dejó de ser operado. Si bien aún persisten algunos programas de esa época, a la fecha no se ha generado una estrategia que articule toda la política social en el DF. Además del PITDS, el GDF generó otros programas de protección social, como el Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social, creado en el año 2001; o bien los programas de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos para la población infantil inscrita en las escuelas públicas del DF (ambos creados en el año 2004).

En el año 2010, el GDF intentó dar otro paso en la institucionalización de la protección social, con la puesta en marcha de la llamada Red Ángel que, originalmente, se propuso blindar el diseño e instrumentación de los programas de las modificaciones administrativas que se presentan con cada cambio de titular del GDF. De acuerdo con lo señalado en la página de Internet, Red Ángel es el mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las per-

sonas (Red Ángel). Como primer objetivo, buscaba consolidar un padrón único de beneficiarios de los programas sociales implementados por las instancias centrales de la administración pública del DF, para, en una segunda etapa, recabar la misma información pero de los programas operados por las instancias delegacionales y unidades desconcentradas.

Sin embargo, es importante señalar que después de dos años de operación, ninguno de los objetivos propuestos se alcanzó: ni la conformación del padrón único de beneficiarios (ni siquiera de los programas del gobierno central); ni tampoco la institucionalización de los mismos, pues salvo aquellos programas que ya cuentan con una ley que les confiere un blindaje contra los vaivenes económicos y políticos, el resto de los programas que deberían estar incluidos dentro de toda la estrategia permanecen dependientes de la suficiencia presupuestal del GDF para garantizar su continuidad. Por consiguiente, es necesario repensar Red Ángel, para que pueda convertirse en un verdadero sistema de protección social que atienda todas las necesidades de los sectores vulnerables (adultos mayores, niños, personas con discapacidad, madres solteras), pero también los problemas más apremiantes que enfrenta la sociedad capitalina en su conjunto (inequidad, pobreza, desnutrición, desempleo, etcétera).

Por otro lado, el GDF ha implementado diversos programas y estrategias en materia de regulaciones del mercado laboral, entre los que destacan: el Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados (2002); el Convenio de Protección a Menores Empacadores con la Asociación de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (1999); el Seguro de Desempleo (2007); así como modificaciones en la estructura orgánica de las instituciones orientadas a la protección del empleo.

Tras examinar algunas de las Evaluaciones de las políticas y programas sociales que pueden ser identificados como componentes de un sistema de protección social (Culebro, 2008; Duhau, 2009; Escobar, 2010; Minujin, 2009; Morales, 2010), se procedió a analizar con mayor profundidad cinco programas sociales: Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años; Apoyo Económico para Personas con Discapacidad; Seguro de Desempleo; Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo (PAJSR); y el Programa de Útiles Escolares Gratuitos. De dicho análisis se desprenden las siguientes conclusiones: i) existe una institucionalización heterogénea de los componentes propios de un enfoque de derechos humanos en éstos programas; ii) pese a que no se han encontrado errores o deficiencias serias en los programas que sugieran la necesidad de su rediseño, sí existen algunas debilidades que deben ser corregidas; y iii) los esfuerzos realizados en materia de regulación del mercado laboral no han permitido crear fuentes de trabajo formal o vigilar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores, lo que amerita revisar la estrategia implementada para mejorar su efectividad.

En cuanto a los elementos que pueden dar cuenta si estos tienen un enfoque de derechos humanos, se encontró que únicamente tres de los programas cumplen con el criterio de universalidad (i.e. Adultos mayores y Útiles y Uniformes Escolares); cuatro de los programas parten de los principios del derecho universal -aunque el PAJSR no comparte estos principios, sí contribuye al ejercicio de los derechos humanos de los jóvenes-; la única legislación local que no se encuentra armonizada con la normatividad internacional es la referente a las personas con discapacidad; la mayoría de los programas analizados no establece consideraciones para sectores específicos, principalmente porque ya se encuentran orientados a atender a grupos poblacionales con características compartidas (adultos mayores, personas con discapacidad, personas desempleadas, jóvenes en situación de riesgo y niños inscritos en escuelas ubicadas en el DF). Es importante señalar también que no se encontraron elementos que permitan afirmar que los cinco programas cuenten con una perspectiva de género, además de que tampoco se cumple el principio de participación ciudadana.

IV.4. Principales retos

La aparición y auge de la discusión de la protección social se presentó de manera concomitante a las transformaciones estatales ocurridas durante el último cuarto del siglo XX; ambos sucesos respondieron a procesos sociales más amplios (revoluciones tecnológicas, transformaciones en el proceso de producción, altos niveles de desempleo, modificaciones en la estructura familiar, entre otras). Sin embargo, la importancia que ha ganado el concepto de protección social contrasta con el detrimento del de seguridad social; este proceso se ha estudiado desde ópticas diversas, aunque en las últimas formulaciones elaboradas la protección social es concebida como más amplia, por lo tanto, esta incluye a la seguridad social. Así, desde una posición cercana al enfoque residual de la política social se pretende justificar la reducción de la seguridad social (protección social contributiva) por las rigideces que impone al mercado de trabajo el coste de su financiamiento, orientando la protección social (asistencia social) al combate de la pobreza. Sin embargo, en este trabajo se aboga, desde un enfoque de garantía de derechos, que la protección no contributiva debe garantizar el ejercicio de los derechos a la población que, por su posición en el mercado de trabajo, no cuenta con acceso a la seguridad social.

Cabe señalar que tras el análisis de los programas, las leyes y algunas de las propuestas elaboradas por el GDF, se identifica una tendencia a la construcción de un sistema explícito de protección social en el Distrito Federal, que hasta ahora ha cumplido de manera parcial con los criterios propios de un enfoque de derechos humanos como lo establece la LDS-DF, por lo que se podría suponer que, tendencialmente, el sistema de protección social construido por el GDF podría estarse alejando, o por lo menos sufrir un estancamiento en el enfoque de garantía de derechos de ciudadanía.

De manera adicional, se observa que los instrumentos de protección social no contributivos que ha creado el GDF siguen la tendencia presente en el sistema de protección social a nivel nacional de ofrecer garantías desiguales de los derechos sociales, al dar mínimos de subsistencia a los destinatarios de los programas, en comparación con las personas que cuentan con acceso a esquemas de la seguridad social, que otorgan niveles más altos de garantía de protección ante distintas eventualidades. Lo anterior da cuenta de que la política de protección social del GDF no acata de forma total lo establecido en la LDS-DF, respecto a que la política social deba basarse en un enfoque de derechos humanos.

IV.5. Conclusiones y propuestas

Por todo lo anterior, si el GDF desea profundizar en su política de protección social debe tener claro el objetivo que busca, el cual debe quedar enmarcado dentro de la LDS-DF y el enfoque de derechos en ella establecido; así la protección social en el DF debería orientarse a garantizar el ejercicio de sus derechos a las personas que no cuentan con acceso a los mecanismos de seguridad social, otorgando servicios que estén al mismo nivel que los que proporcionan estos últimos, alejándose de la provisión de bienes y servicios que promueven niveles mínimos de atención.

Lo anterior se concatena con el problema de la articulación que debe existir entre la política del GDF con la que implementa el Gobierno Federal, pues esta relación presenta una falta de coordinación lo que, en ocasiones, genera duplicidades, como en el caso de las pensiones para adultos mayores. Para ser beneficiario del programa que el GDF opera es necesario tener una edad superior a 68 años y ser residente del DF, lo que en principio parece óptimo, ya que responde a la lógica de la universalización; sin embargo, frecuentemente se presenta el caso de que los beneficiarios, también lo son de alguna institución de seguridad social federal, o bien, lo son del Programa 70 y más, lo que puede contribuir a incrementar las brechas que separan a las personas de la tercera edad.

Quince años de política social en el Distrito Federal: Balance y propuestas para su fortalecimiento

El GDF debería articular su política de protección social con la del gobierno de la República siguiendo la lógica de garantizar el máximo nivel de ejercicio de los derechos a las personas excluidas de la seguridad social, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación, además de contribuir a reducir las brechas sociales que separan a diferentes grupos. Para orientar el cumplimiento de éste objetivo sugerimos crear un entramado, en donde el GDF coadyuve o participe junto con la federación teniendo en mente los derechos sociales de las personas y no la lucha política. De esta manera, en caso de que se generara esta sinergia entre ambos niveles de gobierno, se contribuiría a dotar de coherencia la política de desarrollo social centrada en el cumplimiento de los derechos humanos, utilizando a la protección social como uno de los medios para conseguirlo, en tanto que esta última garantizaría la realización de los derechos de la población.

La inclusión de la promoción del trabajo decente en la política de protección social es consecuente con ésta lógica, ya que en éste caso, el GDF no se limitaría a crear mecanismos que garantizaran el acceso a la salud y alimentación de las personas excluidas de la seguridad social, sino que procuraría que cada vez una mayor cantidad de personas se integraran a puestos de trabajo respetuosos de los derechos de los trabajadores, entre ellos el derecho a la seguridad social.

Sin embargo, es necesario tener presentes los factores externos como la economía global que incentiva el crecimiento del sector terciario de la economía, en detrimento del sector primario y secundario, lo que, tendencialmente, privilegia la creación de puestos de trabajo informales, hecho que limita la capacidad de incentivar la creación de puestos de trabajo decentes no sólo para el GDF sino para el Gobierno Federal. Finalmente, es importante señalar que el GDF cuenta con herramientas muy útiles para conseguir éste objetivo, en donde la principal es la manera en que se ejerce el presupuesto, estableciendo criterios en cuanto a condiciones de trabajo a las empresas a las que licita la operación de algún servicio o la construcción de obras Otra herramienta de la que puede echar mano el gobierno local es la fiscalización, es decir, la verificación del cumplimiento de lo establecido en la normatividad laboral en las empresas que realizan sus actividades dentro del territorio del Distrito Federal.

Por otro lado, y como lo mencionamos anteriormente, es necesario establecer un sistema de protección social tal y como se promocionó con Red Ángel, pero pensando en él como un entramado institucional lo suficientemente sólido para que los programas sociales puedan subsistir pese a los cambios organizacionales; pero también lo suficientemente flexible como para que pueda adaptarse a las nuevas realidades que la sociedad del riesgo (Beck) tiene que afrontar. Así, se debe garantizar la protección en todas las etapas del ciclo de vida, desde guarderías o cuidados maternos para los hijos menores, así como la seguridad financiera y sanitaria para los periodos de desempleo para aquellos que no se encuentran protegidos por los esquemas de seguridad social convencionales, hasta la atención en las etapas adultas pensando en todo momento en el estatus ciudadano y no en el carácter de trabajador cotizante de la seguridad social.

Para cumplir el objetivo es necesario, en primer lugar, partir de un diagnóstico general que permita ubicar las distintas necesidades, para, posteriormente, poder definir las prioridades que el GDF debe atender, intentando en todo momento, alcanzar la integralidad de los programas sociales, tal y como lo establece el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social del DF. También, es necesario que este sistema permita un acceso expedito a los beneficios de los distintos programas sociales, de acuerdo con las contingencias que padezcan los beneficiarios.

Capítulo V

El derecho a la salud

María Luisa Mussot



El derecho a la salud

V.I. El Contexto

La política sanitaria constituye un ámbito de confrontación en torno de las concepciones e intereses contradictorios para resolver las necesidades de la sociedad; es la expresión de las necesidades y satisfactores que una sociedad particular define en tiempo y espacio.¹⁵

Tardíamente, con respecto al resto de Latinoamérica, el Gobierno mexicano asumió desde 1983 el reordenamiento político y económico-social que ha impulsado la primacía del mercado, redimensionando la economía y la política social. A lo anterior se añade la incorporación del enfoque de la nueva gestión pública que justifica la centralidad del mercado en lo público y establece la separación de funciones entre rectoría, financiamiento y producción de servicios. En este entorno, el sistema de salud mexicano ha estado inserto en un proceso de reforma mercantil desde los años 90 del siglo pasado. La fase inicial se inició con el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, fundamentado en las premisas del Banco Mundial, enarboladas en el documento *Invertir en Salud* (BM, 1993). Con un discurso que destacaba la promoción, prevención y participación social en salud, se ocultaban los propósitos de construir un mercado de la salud y de reorganizar el sistema sanitario para incrementar la calidad mediante la libre elección de prestadores de servicios; ampliar la cobertura de la seguridad social a un subsector de informales con ingresos suficientes para cotizar y de extender la cobertura a los pobres a través de un Paquete de Servicios Esenciales prestados por el Estado a través de los sistemas locales de salud, recientemente descentralizados.

En 1997, se introdujo un nuevo esquema financiero en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que implicó el incremento de la participación gubernamental en su presupuesto de 4 a 39 por ciento, con la consecuente reducción de la contribución obrero-patronal de 96 a 61 por ciento. Se desconcentraron los servicios del IMSS en 139 áreas médicas, con asignaciones presupuestales “capitadas”, ajustadas por edad y sexo; y se promovió la afiliación de personas en la economía informal, con capacidad de pago, con un nuevo plan financiado con contribuciones de los trabajadores y con un subsidio federal. Al tiempo, se concluyó el proceso de descentralización de los servicios de salud para la población no asegurada iniciado formalmente en 1983, lo que implicó la devolución de la responsabilidad de los servicios a los estados; proporcionando un paquete de 12 intervenciones a la población que hasta 1995 no contaba con acceso regular a servicios básicos de salud (Gómez-Dantés, Gómez-Jáuregui e Inclán, 2004).

¹⁵ Con la colaboración de Miguel Ángel Morales Gutiérrez, Rosa Castro Hernández y Evelyn Guzmán Rojas.

Con el Programa Nacional de Salud 2001-2006, la reforma mercantilista avanzó al desafiar a la agotada capacidad de respuesta de los servicios públicos de salud, con la propuesta de mayor eficiencia. Se modificó el régimen de pensiones del IMSS; se promovieron esquemas de aseguramiento ante los gastos catastróficos en salud para atender enfermedades graves, y se abrieron espacios a la inversión y producción privada de servicios de salud. La intención de esta segunda oleada de reformas fue reorganizar financiera y operativamente al sistema en una lógica mercantil a través de la estrategia del “aseguramiento universal” fundamentado en el modelo del Pluralismo estructurado (Véase Frenk y Londoño, 1997).¹⁶ Con él, los pobres recibirían paquetes básicos de servicios y prestaciones costo-efectivas.¹⁷ El resto de la población, no pobre o con capacidad de pago, resolverá sus necesidades de salud a través del mercado, con paquetes diferenciados costo-beneficio.

Esta formulación se acompaña con el reordenamiento funcional del sector sanitario separando las funciones de rectoría, financiamiento y producción de servicios, concentradas antes en el ente público responsable de la garantía del derecho a la salud. La Secretaría de Salud tiende a convertirse en una entidad exclusivamente normativa y reguladora y, paralelamente, se promueve la autonomía de algunas áreas de conducción del sistema sanitario (creación de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios, de comisiones de certificación de profesionales de la salud y de gestión hospitalaria y promulgación de contratos de gestión, entre otros). Surgen nuevos actores de intermediación financiera en salud; se establecen estrategias de competencia de gestión para construir mercados internos en salud, dentro del sector público, lo que incluye mecanismos de compensación financiera entre prestadores de servicios y la creación de instancias gestoras públicas para articular a los variados proveedores de servicios. En aras de garantizar la competencia se transfiere un porcentaje importante de los fondos públicos en salud a los prestadores privados, lo que se conoce como liberación de los fondos de salud al mercado, con los que se va concretando el financiamiento de los seguros médicos y la expansión del sector privado, constituyéndose un solvente y rentable mercado de salud.

Estos propósitos se concretan con el esquema de “aseguramiento voluntario” para la población pobre sin seguridad social laboral, denominado Sistema de Protección Social en Salud o Seguro Popular (SP), particularmente a partir de 2004. La justificación es proteger financieramente a las familias del empobrecimiento generado por los gastos catastróficos en salud al momento de recibir la atención. Este seguro voluntario pretende subsidiar la demanda de los más pobres a través de su afiliación “voluntaria”, comprometiendo a los sistemas locales en salud a otorgar un mayor número de atenciones, sin que se haya desarrollado una suficiente y robusta infraestructura en salud, ni la ampliación de la planta de personal, degradando, con ello, las de suyo, precarias condiciones de los trabajadores de la salud.

El SP ha servido para incrementar los recursos públicos en salud, beneficiando con fondos frescos a las entidades federativas, pues la lógica de asignación presupuestal está determinada por el número de personas inscritas. Durante el periodo 2006-2011, para sustentar la prestación de los servicios de salud a los afiliados al SP, contemplados en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), se transfirieron a las entidades federativas 169, 397, 795.4 millones de pesos, por los conceptos de Cuota Social y Aportación Solidaria Federal (SS/CNPS, 2012),¹⁸ en razón de que en la actualidad las cifras oficiales indican el logro de la meta de afiliación de aproximadamente 52 millones de personas a través del SP. No obstante, estos logros no han sido suficientes para garantizar el pa-

¹⁶ La base conceptual de esta propuesta es el Pluralismo Estructurado. Su pretensión es reordenar el sistema público de atención a la salud en una lógica mercantilista, según la cual los pobre reciban paquetes básicos de prestaciones costo-efectivas y el resto, resuelva sus necesidades en salud a través del mercado.

¹⁷ Programa de Aplicación de Cobertura (PAC) y Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES), y el Modelo Integrado de Atención a la Salud (MIDAS), SSA, Programa Nacional de Salud 2001 – 2006.

¹⁸ Por única vez en el 2010, también se incluyó una asignación compensatoria por el tránsito de una prima de familia a una por persona afiliada.

quete de servicios y medicamentos amparados por el CAUSES, que sólo incluyen un paquete básico de servicios y los medicamentos asociados (costo-beneficio), excluyendo padecimientos crónicos graves como cánceres y politraumatismos, quedando muy por debajo de lo ofrecido por la seguridad social. Además, ha sido ampliamente evidenciada la insuficiencia de recursos humanos y de infraestructura del sistema, así como su desigual distribución geográfica (CNPS, 2011),¹⁹ sin dejar de lado la denuncia del mal manejo de los recursos del SP y de su sistemático sub-ejercicio (SHCP, 2011).

El SP se complementó en 2007 con el *Seguro Médico para una Nueva Generación*, para garantizar la cobertura completa y de por vida en servicios de salud a los niños y niñas nacidas a partir del 1° de diciembre de 2006 y con el programa de Embarazo Saludable, ambos no contributivos.

La más reciente oleada mercantilizadora en salud se dio en la administración de Felipe Calderón, con el proyecto de *Igualdad de Oportunidades en Salud*, lo que ha legalizado la subrogación de los servicios, re-tabulado los costos unitarios de la atención médica, incentivado la facturación cruzada, e incluido al sector privado entre los prestadores de servicios públicos (Presidencia de la República, 2007).²⁰ El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, plantea integrar funcionalmente al Sistema Nacional de Salud a través de estandarizar los mecanismos de operación del intercambio de servicios entre las instituciones del sector; facilitar la derivación y recepción de pacientes entre las unidades médicas, y promover una apropiada correlación entre la facturación y pago de los servicios. Las recientes reformas a la Ley del IMSS, junto con la Reforma a la Ley de Sociedades Mutualistas y de Seguros y a las Instituciones de Seguros Especializadas en Servicios de Salud y Asociaciones de Servicios Integrales de Salud, además de la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas, han refrendado el traslado de recursos públicos a clínicas y hospitales privados que atienden a los derechohabientes del sector público. Lo que ha implicado millonarios contratos que, en su mayoría, son adjudicados sin licitación pública.²¹ La subrogación se ha producido en los tres niveles de atención, desde la pequeña unidad de medicina familiar que subroga la auscultación, rayos X y estudios de laboratorio, hasta los servicios de atención en salud de tercer nivel.²²

Las consecuencias de la reforma sanitaria en proceso son poco halagüeñas para la equidad en salud, entendida multidimensionalmente y como una expresión de la justicia social, incluyendo: los determinantes sociales de la salud; los resultados finales y el acceso y la calidad de la asistencia sanitaria (Oliva, 2010). A principios del 2012, incluso las predicciones más optimistas advertían que en el año 2020 la brecha entre la salud de los ricos y la salud de los pobres en México será de más de 15 años. Baste señalar como ejemplo la diferencia existente en la esperanza de vida de un habitante en un municipio de Chiapas, que es ocho años menor al de uno de Nuevo León; mientras que la mortalidad infantil es cuatro veces superior en Chiapas que en Nuevo León (Martínez Palomo, 2009).

La desigualdad en salud provoca la degradación entre los más pobres al imbricarse las enfermedades propias de la pobreza (enfermedades respiratorias agudas, gastroenteritis y parasitarias, y la mortalidad materna), con las enfermedades como el VIH-Sida, y las crónicas degenerativas (diabetes, obesidad, hipertensión, arteriosclerosis, cánceres y problemas cardíacos). Las cifras oficiales muestran que los estados donde se concentran las enfermedades

¹⁹ Según las estadísticas de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, se han contabilizado menos consultas, atenciones de urgencias e ingresos hospitalarios en el SP que en la seguridad social y con relación a las atenciones recibidas por la población en general.

²⁰ El Eje 3 (Salud), del documento México 2030, Proyecto de gran visión, señala puntualmente que en términos financieros la pretensión es separar el financiamiento de la prestación de servicios de atención médica; ajustar los presupuestos al desempeño (o) pago a prestadores por resultados; y fortalecer la mezcla pública y privada en el financiamiento y provisión en servicios de salud.

²¹ Se hacen por adjudicación directa y no se ajusta a la Ley de Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que manda a privilegiar la mejor oferta técnica y económica.

²² Tal es el caso de lo ocurrido con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), y Petróleos Mexicanos (PEMEX), que subrogan desde los servicios básicos, como las revisiones de gabinete, hasta cirugías y rehabilitación. La función de las instituciones públicas se reduce a administrar contratos y favorecer con ello a los consorcios privados de salud.

del rezago están en el sur del país: Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Puebla y Veracruz, que tienen una mayor población indígena.²³ Además, los datos también sostienen que en México hay 8 millones de personas sin acceso, o con uno muy bajo, a servicios de salud, debido a que habitan en las zonas más alejadas. Esta situación evidencia que no es lo mismo ‘afiliación universal’, único avance del SP, que cobertura universal en salud (Muñoz y Garduño, 2012).

Como ya se señaló, existe desigualdad en el gasto per cápita; en el SP es de \$3,672 por individuo, en tanto que en el IMSS es de \$4,821; además, mientras un afiliado al SP tiene acceso a sólo 1,600 diagnósticos, en el IMSS puede acceder a 12,487 (Muñoz y Garduño, 2012).

La continuidad del desmantelamiento de la institución pública y de la mercantilización de la salud transcurrirá ahora en medio de la crisis económica más profunda de la economía global, que amenaza al sistema entero con recesión e inestabilidad, reducción del crecimiento; escasez de recursos fiscales; mayores recortes al gasto social; incapacidad para generar empleo e imposibilidad para garantizar satisfactores esenciales. En el corto plazo se prevé un escenario de agudización y extensión de las desigualdades estructurales e institucionales, lo que impedirá a amplios sectores de población acceder al bienestar en todo su ciclo de vida, particularmente a los jóvenes, generándoles mayor desigualdad y pobreza, negándoles el Derecho a la Salud.

La desigualdad en salud, resultado de las diferencias en las condiciones de vida y en el acceso a los recursos y servicios, plantea dilemas éticos que aparecen como el principal reto futuro de la atención médica. Están, por ello mismo, entre los más apremiantes desafíos de la nueva administración pública del Distrito Federal (DF) para continuar, en la línea de las autoridades electas democráticamente, con el objetivo de construir un sistema de salud local con cobertura universal, que garantice el acceso igualitario a servicios oportunos y de calidad a toda la población. Las estrategias y políticas para resolver los desafíos tendrán que enfrentar el dilema de universalizar el mercado con consumidores de servicios en salud o bien, de universalizar la salud a través del sector público con ciudadanos que ejercen sus derechos.

V.II. La experiencia reciente del GDF en Salud

El DF se ha distinguido del resto de las entidades por su capacidad recaudatoria y de movilización de recursos propios, lo que ha jugado a favor de su relativa autonomía para definir políticas y modelos de gestión propios, particularmente en lo que a la atención medico-sanitaria se refiere, diferenciándose de la política nacional en salud en los últimos años.

No obstante 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. Por un lado está la concepción expresada, a partir del 2001, en el *Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos del DF* (PSMMG) que, a partir de una concepción ético-política de la salud y de una visión de sus determinantes sociales, asume el objetivo de construir oportunidades universales de desarrollo para una vida plena. Esta concepción convirtió al PSMMG en el eje ordenador de la política en salud, junto con el fortalecimiento de la institución pública, reconociendo a la salud como un derecho universal que debe ser garantizado por el Estado.

²³ Especialistas del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición y la Sociedad Mexicana de Salud Pública, sostienen que la desigualdad social agrava salud de pobres. Domingo 20 de mayo de 2012 <http://rotativo.com.mx/nacionales/desigualdad-social-agrava-salud-de-pobres/92941/html/>

Por el otro lado está la concepción mercantilista del SP, que sustenta el proceso de reordenamiento público en salud según el modelo del pluralismo estructurado, que condiciona el derecho a la salud a una contribución económica, a través de un seguro prepagado o de un desembolso indirecto, previo a la recepción de los servicios, pudiendo ser públicos o privados;²⁴ tiene un enfoque medicalizado e individualizado de la salud, que la asimila, reduciéndola a la prestación de servicios médicos personales, privilegiando el desarrollo de la alta especialidad.

Un balance no exhaustivo general del periodo 1997-2012, permite destacar entre las principales tendencias de intervención pública en salud en el DF, las siguientes:

1. 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.

2. Ampliación legislativa para la garantía del Derecho a la Salud, en el marco de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales: en el 2000, con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; en 2003, el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de Setenta años y, en 2006, el Derecho de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las personas que residen en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral.

3. Una gestión para la garantía del derecho universal a la protección de la salud de la población no-asegurada residente en el DF, a través de una consistente estrategia de fortalecimiento de la institución pública y de la política del PSMMG, que se propuso remover los obstáculos económicos de las personas sin acceso a la seguridad social laboral residentes en el DF. La equidad se entiende como igual acceso a los servicios ante una misma necesidad en salud y se logra proporcionando sin costo alguno (ni anticipado, ni al momento de la atención) todos los servicios -preventivos, diagnósticos, curativos y de rehabilitación- disponibles en las unidades médicas del GDF, así como los medicamentos asociados a los tratamientos. Este modelo de gestión está basado en la universalidad de la atención pública y en la gratuidad de todos los servicios y medicamentos, sobre la base del aumento de los recursos fiscales.

4. La institucionalización de una red sanitaria propia del GDF: creación de la Secretaría de Salud del DF (SS-DF) en 1998; puja continua por la articulación de los dos niveles de atención, revirtiendo los desequilibrios de asignación presupuestal provocados por el Convenio de Descentralización; aliento continuo a la conservación, mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipo (construcción de nuevos hospitales, clínicas, y centros de salud). La SS-DF cuenta a la fecha con 380 unidades médicas: una unidad de tercer nivel, 35 hospitales de segundo nivel y 344 unidades de primer nivel.²⁵

²⁴ En *México 2030, Proyecto De Gran Visión*. Eje 3. Salud se plantea que "Hacia el 2030 México contará con un sistema de salud integrado con participación pública y privada, pero regido por la Secretaría de Salud; concentrado en la persona, sustentable y basado en la calidad, eficiencia y sensibilidad y que responda a las necesidades y expectativas de la población, enfocado intensamente en la atención médica, la prevención y la solidaridad, con especial atención a grupos vulnerables y que propicie los espacios para la investigación y la formación nacional de los profesionales de la salud."

²⁵ Incluye centros de salud, clínicas de especialidades, UNEME, etc. Fuente: Subsistema de Información en Equipamiento, Recursos Humanos e Infraestructura para la Salud 2012.

5. El aumento de los recursos locales destinados a salud e instrumentación de mecanismos de financiamiento estable, suficiente, equitativo y solidario, con centralidad del financiamiento fiscal, y su anquilosamiento por el condicionamiento fiscal del SP.

Cuadro V.1. Distrito Federal. Presupuesto en Salud 2001-2006

RUBRO	Año					
	2001*	2002*	2003*	2004*	2005*	2006*
Recursos Locales	4,008,932.4	5,030,331.4	5,389,779.5	5,883,069.4	6,499,108.1**	6,958,198.7**
Aportaciones Federales	1,497,733.4	1,681,294.8	1,906,119.9	2,004,084.7	2,358,879.2**	2,496,441.5**

Cuadro V.2. Distrito Federal. Presupuesto en Salud 2007-2011

RUBRO	Año				
	2007*	2008	2009	2010	2011
Recursos Locales	6,257,744.4**	5,062,582.8**	5,501,101.5**	5,839,932.7**	6,299,547.9**
Aportaciones Federales	2,455,497.9**	3,030,338.3**	3,119,387.9**	3,032,598.5**	4,090,173.9**

*Incluye los recursos ejercidos en los programas sociales como la pensión alimentaria de adultos mayores y, hasta el 2003, LICONSA.

** Incluye a partir de junio 2005 las aportaciones federales al Seguro Popular.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal 2001-2006. http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2001/resultados_presupuestales.html

6. Ampliación de la cobertura de atención y la elevación de la calidad de los servicios con el propósito de reducir las necesidades en infraestructura y equipamiento, específicamente en las zonas de alta densidad de población y de mayor demanda en salud, junto con el acercamiento de los servicios a la población, y el impulso a la prevención, para atender las principales enfermedades que por su magnitud y costo constituyen un problema de salud pública.

7. Tendencia, coexistente con las anteriores, a la mercantilización de la atención en salud, con la introducción de ajustes al sistema público sanitario con perspectivas gerenciales que facilitan la subrogación y la articulación de prestadores de servicios diversos (privados, sociales y públicos), con paquetes especiales de servicios para usuarios con diferenciadas capacidades de pago; así como el apoyo a la inversión privada para la expansión de la infraestructura capitalina en clínicas y hospitales. Un ejemplo es la oferta del DF como destino para el turismo de la salud que sería atendido por la red de hospitales públicos. Estas acciones propician diluir y debilitar a la institución pública en salud, mientras se diversifican los prestadores de servicios y se constituyen mercados internos, transfiriendo fondos públicos a entidades privadas.

En el ejercicio fiscal 2012, la Secretaría de Salud subrogó -teniendo condiciones para ofrecerlos con los recursos e infraestructura existentes- a través de la Dirección de Recursos Materiales, los siguientes servicios: Administración de Medicamentos y Material de Curación; Pruebas de Laboratorio para Unidades Móviles; Integral de Banco

de Sangre y Medicina Transfuncional; Oxigenoterapia domiciliar para pacientes diagnosticados con Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC); Mastografía en Unidades Móviles; Servicio Integral para la Cirugía de Catarata.²⁶ La tendencia a subrogar ha continuado a pesar de las malas experiencias, como la ocurrida al inicio de la actual administración: se subrogó el servicio de farmacia, cambiando el sistema de abastecimiento y de adquisición de medicamentos, no obstante que implicaba un incremento del 10% en sus precios,²⁷ debido a los problemas de abastecimiento y facturación por parte de la empresa ganadora, la SSDF tuvo que quitar la concesión.

8. La profusión legislativa para disminuir inequidades, desigualdades, exclusiones y discriminaciones en salud, a través de la aprobación de veintiuna leyes específicas en salud o con componentes de salud, entre 1997 y el 2012: cuatro con Cuauhtémoc Cárdenas; 3 con Andrés Manuel López Obrador y 14 con Marcelo Ebrard, con el riesgo de abandono gubernamental de la responsabilidad social y la garantía de derechos universales a través de una normatividad social incluyente y de base pública. Tal ha sido el caso de al menos 12 leyes que abren las puertas a la subrogación y a la prestación de servicios por el sector social y privado, a través de convenios de colaboración; al tiempo que segmentan la atención en grupos específicos, vulnerables o en riesgo, justificando la subrogación. Algunos ejemplos de esto son Ley de Salud del Distrito Federal y su Reglamento; Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama en el DF; Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del DF; Ley de Salud Mental para el Distrito Federal; Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Ley de Voluntad Anticipada; Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas; Ley para la Prevención y Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios; Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad; Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar; Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil, y Ley del Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-Sida. (Anexos 1 y 2).

9. El desplazamiento del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, por la condicionalidad fiscal propiciada por la aplicación del Seguro Popular. Se tiende a privilegiar al SP como objetivo de política sanitaria local, dado que garantiza a la ciudad recursos presupuestales federales por el volumen de afiliados, lo que propicia la sustitución paulatina del PSMMG. Se observa un creciente anquilosamiento del presupuesto local en salud, derivado del incremento en las aportaciones federales por concepto de SP, derivado del crecimiento en las afiliaciones. Las aportaciones que corresponden a la Cuota Social y a la Aportación Solidaria del SP,²⁸ están etiquetadas, según el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, porque son recursos que la federación transfiere a la hacienda del GDF, condicionados a la consecución y cumplimiento de los objetivos que establece para dichas aportaciones el artículo 77 bis de la Ley General de Salud.

De acuerdo con los datos de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, las aportaciones federales por concepto de SP al Distrito Federal ascendieron a un monto de \$7,491,414.7 para el periodo comprendido del 2006 al 2011.

²⁶ Solicitud de Acceso a Información Pública No. 0108000171712, Oficio No. OIP/3605/12, fecha 10 de septiembre de 2012

²⁷ Cinta, D., Ladrón de Guevara, E., Riande, G. y R. Puente (2008) pp. 99.

²⁸ Las aportaciones del gobierno federal por persona afiliada al Seguro Popular de Salud se integran por dos conceptos: 1) Una Cuota Social equivalente a un monto del 3.92% de un salario mínimo general vigente diario en el Distrito Federal del 2009 se calculó por única vez el 1ro. de enero de 2010, y se actualiza anualmente con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Durante el periodo 2004-2009, la Cuota Social se estableció por cada familia beneficiaria en un monto equivalente a quince por ciento de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal, la cual fue modificada en diciembre de 2009 para transitar a una prima por persona afiliada. 2) Una Aportación Solidaria Federal por persona afiliada que equivale en promedio a 1.5 veces el monto de la Cuota Social. La distribución entre las entidades federativas de esta aportación se realiza de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 87 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud (RLGSMPS), la cual contiene componentes de asignación por persona afiliada, necesidades de salud, esfuerzo estatal y desempeño, de tal forma que la aportación es diferente para cada una de las entidades federativas. Ley General de Salud, artículos 77 Bis 13, fracción II y 77 Bis 20.

Distrito Federal. Recursos transferidos por cuota social, y aportación solidaria federal al Seguro Popular 2006-2012 (Miles de pesos)

Distrito Federal	Cuota Social	Aportación solidaria federal	Total transferido
2006-2011	3, 573,365.0	3,918,049.7	7,491,414.7
2012			2,368,311.4
Total			9,859, 725.1

Fuentes: 2006-2011 Secretaría de Salud/Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Informe de Rendición de Cuentas 2006 –2011 Primera Etapa, y para 2012; Seguro Popular, Secretaría de Salud <http://www.seguro-popular.gob.mx/index>.

Mientras que para el 2012 los recursos a la persona programados ascienden a 2,368,311,475 pesos, según el Anexo II del Acuerdo de Coordinación celebrado con el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salud y el DF para la ejecución del SPSS,²⁹ la correspondiente aportación estatal acreditada para el DF a junio de 2012 fue por \$1,277,115.6 millones de pesos.³⁰ Lo que significa que del presupuesto local en salud un 20 por ciento (al menos) se destina directamente al pago del SP. Relación que si bien de suyo es preocupante, resulta crítica al observar la variación que desde el 2005, en que se introdujo el SP al DF, ha habido en el porcentaje de las aportaciones federales etiquetadas en salud, con relación al total de recursos locales.

Tomando en cuenta que en el 2005 los recursos federales representaban el 36.3 por ciento del total de recursos en salud, habida cuenta que los Servicios de salud Pública del DF recibían íntegramente recursos de la Federación para la operación del sistema, en el 2012 la relación se ha disparado a más del 65 por ciento. Esta situación refleja el condicionamiento en la definición de la política sanitaria del DF a las premisas de mercado del modelo sanitario nacional.

De acuerdo con las últimas cifras reportadas por la SSDF, de julio de 2005 a septiembre de 2011, las aportaciones federales del SP corresponden a 2,460,145 afiliaciones -sobre una proyección de 2,746,801 personas a afiliarse al final del 2012- evidenciando un avance del 90% en la meta. Tomando en cuenta los recientes datos del XIII Censo de Población de 2010, que arrojó la cifra de 2'971, 074 personas sin derechohabiencia en el DF, ya habrían sido incorporada al SP la mayor parte de la población objetivo. Frente a ello, después de once años de inicio del PSMMG, no se ha alcanzado su universalización; en enero 2012 la población afiliada correspondía a 2'925,000 mil personas, esperando afiliarse para fines de año a 784 mil personas más.³¹ Esto pone de manifiesto el cambio de prioridades en la SSDF. El universo del PSMMG son las familias no-aseguradas residentes en el DF que al inscribirse se convierten en sujetos de derechos, sin embargo el esfuerzo institucional ha sido realizado en favor del SP, es decir sustituyendo progresivamente al PSMMG con el programa federal de servicios básicos prepagados.

10. La persistencia de las desigualdades socio-sanitarias en la ciudad. Coexisten espacios-población precarios con otros cuyas condiciones materiales de vida son satisfactorias. En el contexto nacional, la Ciudad de México presenta indicadores de desarrollo por arriba de la media del país. En 2005, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ubicaba al conjunto de las delegaciones con valores entre 0.9509 en Benito Juárez (el indicador más alto del país y de la Ciudad) y 0.7983 en Milpa Alta (el más bajo del DF) (PNUD, 2008). La desigualdad de la Ciudad se expresa en patrones polarizados de riesgo/daño/atención según distintos espacios-población.

²⁹ http://www.seguro-popular.gob.mx/images/contenidos/Financiamiento/art44/anexoIII_firmados/df.pdf, 21 de marzo del 2012

³⁰ Fuente: Secretaría de Salud/Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Informe de Rendición de Cuentas 2006 –2012 Segunda Etapa.

³¹ Reglas de Operación del Programa Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que carecen de Seguridad Social Laboral, Gaceta Oficial del DF, 31 de enero de 2012.

Las desigualdades socio-sanitarias se expresan con mayor claridad al analizar el comportamiento del indicador de desarrollo social para cada una de las 16 delegaciones político-administrativas que conforman la ciudad, los daños a la salud seleccionados y los recursos institucionales para su atención. Destacan cuatro estratos en la Ciudad; el cuarto corresponde a las delegaciones de Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, con un grado de desarrollo muy bajo. En estas delegaciones las infecciones respiratorias agudas todavía aparecen entre las 20 principales causas de muerte, también se identifica mortalidad por desnutrición y una incidencia alta de enfermedades diarreicas. Las defunciones por enfermedades crónicas están en los primeros lugares de mortalidad. La disponibilidad de servicios es insuficiente y las coberturas formales son las más bajas de la ciudad.³²

V.III. Algunas interrogantes y sugerencias

Con el ánimo de contribuir a la concreción de un gobierno con responsabilidad social que garantice el derecho a la salud a través de políticas sociales incluyentes y de base pública y simultáneamente un sistema sanitario de la Ciudad de México que disminuya las brechas de desigualdad en salud, es necesario que se reflexione y se tomen decisiones sobre las siguientes interrogantes:

- En el actual escenario de crisis global de la economía que amenaza con profundizar la desigualdad y pobreza prevalentes: ¿Es pertinente continuar con la lógica de mercado en la atención a la salud? ¿Puede fortalecerse el enfoque de satisfacción de necesidades, desde una perspectiva garantista de los derechos?
- ¿Cómo fortalecer el fin último de la política en salud y cómo construir una institucionalidad consecuente para satisfacer las necesidades, sin revertir los alcances logrados y sin descuidar la inversión pública?
- ¿Cómo avanzar en la definición de un nuevo acuerdo de coordinación fiscal entre la Federación y la Ciudad para eliminar el condicionamiento fiscal del Seguro Popular, que reduce la autonomía relativa del GDF en la definición de su política sanitaria más orientada a la conquista de la garantía pública del derecho a la salud? ¿Cómo acompañar esta estrategia con una recaudación fiscal progresiva del gobierno local?
- ¿Cuáles son los límites que debe imponerse al sector privado en la subrogación de servicios públicos y a la inversión privada frente al gran déficit de infraestructura, recursos humanos e insumos del sistema de salud del DF?
- ¿Qué condiciones se requieren para la construcción de una agenda pública que, normativamente y factualmente, fortalezca la perspectiva garantista del derecho a la salud en la Ciudad, recupere la centralidad de la institución pública que permita avanzar en la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la salud?

³² En dichas delegaciones predomina la población joven, con una mediana de edad entre 28 y 26 años (Iztapalapa y Milpa Alta respectivamente) con índices de envejecimiento de 36.7 a 26.1, lo que ubica a este grupo de delegaciones con los valores más bajos de la ciudad (INEGI, 2010). La población con derechohabiencia al IMSS o al ISSSTE es reducida en tres de las cuatro delegaciones que integran este grupo. Sólo Iztapalapa tiene un porcentaje importante de población derechohabiente, que disminuye ligeramente en el periodo 2000-2010, sin embargo esta delegación sólo cuenta con cinco unidades de medicina familiar y dos hospitales de 2° nivel para su atención. El sistema público de salud que atiende a población sin seguridad social es insuficiente para enfrentar la complejidad epidemiológica. En estas delegaciones existen 57 unidades de primer nivel de atención y las coberturas formales varían de 57% en Iztapalapa a 65-70% en las otras tres delegaciones. Los indicadores de médicos y camas censables presentan un déficit importante, considerando los estándares internacionales de 1 médico por 1000 hab. y 1 cama censable por 1000 hab. Las unidades para soportar la atención de 2° nivel de la población son insuficientes: el hospital general de Milpa Alta, el materno-infantil de Tláhuac y el hospital maternopediátrico de Xochimilco, los hospitales general Iztapalapa, pediátrico Iztapalapa y de apertura en 2005 el Hospital de Especialidades en Iztapalapa. En Milpa Alta los indicadores son de 1.08 médicos, 2.22 enfermeras y 0.52 camas por 1000 hab; Xochimilco tiene 0.77 médicos, 1.24 enfermeras y 0.42 camas por 1000 hab; Iztapalapa 0.62 médicos, 1.16 enfermeras y 0.4 camas por 1000 hab. Y Tláhuac 0.71 médicos, 1.02 enfermeras y 0.17 camas por 1000 hab. En conjunto en estas delegaciones consideradas con grado de desarrollo muy bajo, las infecciones respiratorias agudas todavía aparecen entre las 20 principales causas de muerte, también se identifica mortalidad por desnutrición e incidencia alta de enfermedades diarreicas. Simultáneamente las defunciones por enfermedades crónicas están presentes en los primeros lugares de mortalidad. La disponibilidad de servicios es insuficiente y las coberturas formales son las más bajas de la Ciudad. Oliva López Arellano "Derecho a la Salud, Desigualdades Socio-Sanitarias y Políticas de Salud en la Ciudad De México"; Evalúa-DF, 2010.

Se proponen algunos principios, orientaciones, y rumbos para avanzar en este debate:

1. La inminente necesidad de reconceptualizar y diseñar la política de salud en el DF desde los determinantes sociales en salud

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. La Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud de la OMS advierte que:

[...] la mala salud de los pobres, el gradiente social de salud dentro de los países y las grandes desigualdades sanitarias entre los países están provocadas por una distribución desigual a nivel mundial y nacional del poder, de los ingresos, los bienes y los servicios y por las consiguientes injusticias que afectan a las condiciones de vida de la población en forma inmediata y visible (acceso a la atención sanitaria, escolarización, educación, condiciones de trabajo y tiempo libre, vivienda, comunidades, pueblos o ciudades) y a la posibilidad de tener una vida próspera (OMS, 2008: 14).

El principal desafío es establecer políticas y estrategias contra la desigualdad y la inequidad, entendidos como problemas multidimensionales que incluyen los ingresos monetarios, la calidad del trabajo y del empleo, la garantía de la seguridad social, el goce de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, entre otros. Las estrategias y políticas del sector salud deben pensarse vinculadas a los determinantes sociales. Esta decisión implica mejorar las condiciones de vida cotidianas, a través de al menos las siguientes tres estrategias: a) equidad desde el comienzo de la vida; b) entornos salubres para una población sana; acceso a una vivienda de calidad, acceso a agua salubre y a servicios de saneamiento, como derecho de todo ser humano; c) prácticas justas en materia de empleo y trabajo digno; d) protección social a lo largo de la vida, en una perspectiva universal; y e) atención de salud universal. Ello significa trascender las tendencias de los sistemas de salud convencionales centrados en la: 1) focalización desproporcionada en la atención especializada, hecho que se comprueba con la proliferación de programas puntuales de atención en salud, concebidos desde la perspectiva biologicista y medicalizada (actualmente hay, al menos, diecinueve intervenciones diseñadas con base en dichas premisas);³³ 2) la fragmentación de los servicios, resultado de la multiplicación de programas y dependencias.

Tal es el caso del Organismo Público Descentralizado de Servicios de Salud Pública del DF, desintegrado de la SS-DF con consecuentes desequilibrios en la asignación presupuestal, lo que impide abatir rezagos y acabar con la descoordinación en referencias y contra-referencias de atenciones en salud, entre el primer y segundo nivel de atención, lo que impacta negativamente en la integralidad de la atención y, particularmente en la calidad de la misma. Últimamente esta situación se ha visto agravada y complejizada con una legislación propensa a una nueva fragmentación y segmentación de las atenciones con servicios subrogados por grupos sociales (IASIS y DIF-DF, entre otros, según el Reglamento de la Ley de Salud del DF); y

³³ Entre los programas y estrategias en salud de la actual administración se encuentran los de Atención integral a los Adultos Mayores; Adherencia Terapéutica; Campaña de Donación de Órganos, Tejidos y Células; Campaña de Vacunación contra el Virus del Papiloma Humano; Muévete y Métete en Cintura; Red de Mastógrafos del Distrito Federal; Protección a la Salud de los no fumadores; Atención Integral para Enfermedades no Transmisibles; Programa contra el Tabaquismo; Programa contra el Alcoholismo; Programa contra la Farmacodependencia; Programa de Salud Mental; Programa de Atención Integral del Sobrepeso y Obesidad; Unidades Médicas Móviles (Medibuses); Medicina a Distancia; Atención Médica y Entrega de Medicamentos Gratuitos a Domicilio; Programa de Diabetes; Programa de Hipertensión; Acciones para la Atención Integral a la Salud Sexual al Adulto Mayor. El Seguro Popular no se contabilizó en esta lista por ser una Estrategia Federal. Programas de Salud, Secretaría de Salud del Distrito Federal, fecha de consulta 28 de octubre 2012, http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=89

La mercantilización generalizada de la atención de los sistemas, generada con la suplantación del derecho que garantizaba el PSMMG, por el prepagado del SP y con la proliferación de la subrogación de servicios que las unidades médicas del GDF están en condiciones y capacidad de poder brindar.

Para avanzar en el combate a las inequidades sanitarias, en la perspectiva de los determinantes sociales de la salud (CDSS, 2008), es necesario privilegiar las estrategias sanitarias con orientación equitativa, tendientes a reducir las brechas en oportunidades para grupos específicos, vulnerables o en riesgo, se deben implementar estrategias de igualdad social, con un claro compromiso redistributivo del Estado, y un marco normativo explícito y coherente de derechos sociales que obliguen a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista.

2. Revertir la tendencia de las políticas sanitarias diseñadas desde una concepción biologicista y medicalizada de la salud

Junto a la ampliación de la concepción en salud desde sus determinantes sociales, es necesario reorientar las estrategias sanitarias para avanzar en la garantía del derecho a la salud de los habitantes de la ciudad, a través de incrementar los niveles de satisfacción de necesidades y expectativas de salud. Esto requiere revertir la visión prevaleciente del enfoque biomédico (González, N., 2008) que reduce el derecho a la salud a la atención de la enfermedad a través de la prestación de servicios médicos individuales, ya sea directamente por el sector público o en la mezcla público-privada (Ver anexo 3), para la cual los espacios de intervención en salud se reducen al consultorio, la clínica, el hospital, el laboratorio, y se atiende al individuo como entidad biológica, del que se pretende restablecer el correcto funcionamiento de aquella parte del cuerpo humano “averiada”. Tal es el caso de la concepción subyacente en la mayoría de los programas de salud en ciernes (SS, 2012).

El enfoque medicalizado, individualizado, privilegia la atención de alta especialidad, o hospitalocentrismo (CDSS, 2008), que destina la mayor parte de los recursos económicos a la construcción de hospitales en un creciente nivel de especialización, tanto en términos de infraestructura hospitalaria, como del personal adscrito a éstos. Realidad observable en la ciudad a través de la evolución en la construcción de unidades médicas, donde el segundo nivel tuvo un aumento significativo, como se muestra en el cuadro siguiente:

Evolución de la construcción de unidades médicas en servicio de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal 2001-2011

Consulta externa										
AÑO	Total de unidades	Total	CC. de Salud	Agencias M.P.	Clínicas de especialidad	Unidades móviles	Caravanas de la salud	Comunidades para adolescentes	UNEMES CAPA	UNEMES E.C.
2001			210		10	26				
2006	308	276	210	53	13					
2007	317	284	210	53	13	8				
2008	314	281	205	51	13	8				
2009	322	289	204	51	14	8	6	6		
2010	380	344	205	68	13	8	10	6	32	2
2011	394	356	204	74	9	8	10	6	32	7

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

Hospitales								
Año	Total	Especialidades	Generales	Pediátricos	Materno infantiles	Reclusorios	Enfermedades tóxicas	Clínica de hospital
2001	26		8	11	7		2	
2006	32	1	8	10	8	5		
2007	33	1	9	10	8	5		
2008	33	1	9	10	8	5		
2009	33	1	9	10	8	5		
2010	36	1	11	10	8	5	1	
2011	38	1	12	10	8	4	2	1

Fuente: Agenda estadística 2006, Agenda estadística 2007, Agenda estadística 2008, Agenda estadística 2009, Agenda estadística 2010, Agenda estadística 2011.

De acuerdo con la OMS, la experiencia de los países industrializados ha demostrado que la focalización desproporcionada en la atención terciaria especializada no resulta rentable, porque entraña un costo elevado en cuanto a medicalización innecesaria e iatrogenia y compromete las dimensiones humana y social de la salud. Se debe revertir la elevación progresiva de los costos de la atención médica, agravada por el alto precio de la tecnología y por el incremento gradual de la esperanza de vida de la población.

3. Fortalecer la atención de primer nivel. Se trata de revertir el modelo de alta especialidad y centrar la acción en el primer nivel de atención en salud. Lo que supone un modelo que enfatiza la prevención y atención de las enfermedades y que se centra en la promoción de la salud. Ello permitiría definir un modelo basado en una estrategia de redes de atención, con cimiento en la atención primaria en salud, que garantice infraestructura, insumos y personal para que el primer nivel de atención sea resolutivo.

4. Desmercantilizar los servicios públicos de salud para concretar la garantía pública del derecho a la protección de la salud en la ciudad.

Se debe detener la tendencia a la mercantilización de la salud en el DF, derivada de la introducción de ajustes al sistema público sanitario con perspectivas gerenciales interesadas en facilitar la subrogación y la articulación de prestadores de servicios diversos (privados), con paquetes especiales de servicios, para usuarios con diferenciadas capacidades de pago.

La toma de esta decisión y el lugar de su prioridad deben ser establecidos en función de valores sociales y éticos, así como de las posibilidades técnicas, y no con base en un cálculo de costo-efectividad, propio de una visión economicista, que calcula los costos en términos monetarios, y la efectividad en términos de acciones de vida ajustada por discapacidad ganada. El balance debe hacerse desde una visión según la cual el concepto del derecho a la salud parte de la definición de las necesidades humanas y no de sus costos. Así, entre la necesidad y la posibilidad, se debe privilegiar como criterio decisivo a la igualdad, y sólo después de ello se deben definir los recursos.

Con relación a estos últimos es necesario convenir un nuevo estatuto legal para la Ciudad, y establecer un nuevo acuerdo de coordinación fiscal con la Federación, a efecto de reformar el sistema tributario y las aportaciones al DF, para crear la capacidad fiscal que garantice la viabilidad presupuestaria que recupere la autonomía local en el diseño de la política sanitaria. Es decir, para recuperar la orientación y prioridades en salud desde una definición ético-política de la garantía jurídica del derecho universal a la protección de la salud a través de la gratuidad, y del fortalecimiento de las instituciones públicas, así como de la centralidad del financiamiento fiscal como condición necesaria para hacer realidad este derecho (López y Blanco, 2008).

Se debe revertir la sustitución de la garantía del derecho a la salud por el modelo de aseguramiento voluntario de pre-pago costo-efectivo, de un paquete de intervenciones. De igual manera, utilizar los recursos del SP como un instrumento financiero que complemente el costeo de las intervenciones integrales en salud. Simultáneamente, se requiere reforzar el liderazgo del sector público en la prestación de bienes y servicios básicos esenciales para la salud, reconociendo a éste como el único con capacidad para garantizar el derecho a la satisfacción de la necesidad humana en salud, de manera universal y no discrecional.

A continuación los anexos 1 y 2.

Distrito Federal, Gestión 1997-2012
Leyes específicas de salud o con un componente de salud

Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000)	Andres Manuel López Obrador (2000-2006)	Marcelo Ebrard (2006-2012)
1. Ley de Asistencia e Integración Social (16/03/2000)	1. Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores (29/01/2004) 03/X/2008	1. Ley de Salud del Distrito Federal (17/09/2009)
2. Ley de las y los jóvenes (25/07/2000)	2. Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal (18/11/2003)	2. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (29/01/2008)
3. Ley de los Derechos de las Niñas los Niños (31/01/2000)	3. Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral (22/05/2006)	3. Ley de Salud Mental para el Distrito Federal (23/02/2011)
4. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (07/03/2000)		4. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (17/09/2009)
		5. Ley de Voluntad Anticipada (07/01/2008) Reglamento: (04/04/2008)
		6. Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama (21/01/2011)
		7. Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas (29/12/2010)
		8. Ley para la Prevención y Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios (23/10/2008)
		9. Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. (10/09/2010)
		10. Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar. (10/09/2010)
		11. Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil. (24/10/2008)
		12. Ley que crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-Sida. (24/10/2008)
		13. Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención Cuidado Infantil para el Distrito Federal. (19/08/2011)
		14. Ley para la Prevención y Atención Integral del VIH/Sida en el Distrito Federal. (20/06/2012)

Elaborado por la Dirección de Evaluación del Evalúa DF

Cuadro de leyes de salud o asociadas a la salud, promulgadas durante la gestión de Marcelo Ebrard (2006-2012)

Ley	Artículos relativos sobre subrogación/ prestación de servicios por sector social y privado/convenios de colaboración	Artículos relativos a la atención a grupos específicos, vulnerables o en riesgo
1. Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama en el DF	Artículo 8 VI. VIII. Artículo 39	Artículo 3°. I. II. III. IV. V. VI. VII.
2. Ley de Salud del Distrito Federal	Título Segundo Aplicación de las Materias de Salubridad General Capítulo I Atención Médica Artículo 28.- Artículo 29.- Artículo 96. IX.	Artículo 5.- XI. Artículo 15.- XIII. Artículo 17b), d), e), i). Artículo 24. XVII.
3. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal	Artículo 16. VI. Artículo 53.	Artículo 3. IX.; Artículo 18. I. II. IV. V., y VI.
4. Ley de Salud Mental para el Distrito Federal	Artículo 8 X. Artículo 10 I. II. III. IV. Artículo 44. Artículo 68.	Artículo 14.
5. Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Artículo 10. VI. Artículo 9. II.	Artículo 7. II. III Artículo 8. II.
6. Ley de Voluntad Anticipada	Artículo 46. VII. Y VIII.	Artículo 7. I.II.; y IV.
7. Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas	Artículo 1 X. XII. Y XIII. Artículo 43. Artículo 47. I. III. IV. Artículo 64. I.a) d) III. c) e) y V. b) Artículo 71. XXIII.	Artículo 72. Artículo 85. Artículo 8°. VII., Artículo 15. I...b) Artículo 25.I. II, III. Artículo 47. IV; V Artículo 64. IV d)
8. Ley para la Prevención y Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios	Artículo 3.- Artículo 5.- IV. Artículo 10.- IV.	Artículo 15.- IV. Artículo 16.- II. III. Artículo 17.- I. II.
9. Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	Artículo 7 II.	Artículo 16 VI Artículo 18.- IV. Artículo 48.- V. Artículo 1
10. Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar	Artículo 16. VII. Artículo 25. VII. Artículo 45	Artículo 1. I. ...
11. Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil	Artículo 7. IV. V VIII. Artículo 14. I. Artículo 18. V. Artículo 33. Artículo 34.	Artículo 1 I. II
12. Ley que crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-Sida	Artículo 2. IV. Artículo 4. Artículo 6. Artículo 7. VI.	ARTÍCULO 1. Artículo 17. I. II. III.IV. V. VI. VII. VIII.; IX. X. Artículo 24. II. d); ...

Elaborado por la Dirección de Evaluación del Evalúa DF

Anexo 3

Concepción de la salud

Programa General de Desarrollo 2007 – 2012

El PGD está organizado en siete ejes estratégicos, donde confluyen las atribuciones y facultades de dependencias específicas de la administración pública del Distrito Federal, de forma que se ha establecido un modelo básico de articulación de la gestión en torno de objetivos y estrategias explícitos, de donde se desprenden líneas de política que señalan las acciones que habrán de ordenarse en los programas sectoriales y especiales que prevé el proceso de planeación establecido en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

- En lo que se refiere a la salud, en el apartado correspondiente al Eje Estratégico 2, Equidad, del Programa General de Desarrollo 2007 – 2012, se establecen los siguientes objetivos específicos:
- Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales.
- Mejorar la distribución del ingreso, disminuir la incidencia y la intensidad de la pobreza, con especial énfasis en los grupos más vulnerables y las zonas territoriales de alta marginación.
- Lograr que el Distrito Federal sea reconocido a nivel nacional por su Sistema de Salud, destacado por su enfoque universal, equitativo, resolutorio, eficiente, participativo y solidario.
- Mejorar la atención y prevención a los problemas de salud más importantes y los niveles de satisfacción de los ciudadanos hacia los servicios de salud del Distrito Federal.
- Alcanzar un sistema de salud moderno, con tecnologías de vanguardia y cultura de la calidad.

En lo que se refiere a líneas de política específicas que vinculan el Eje de Estratégico 2, Equidad, con las acciones en el campo de la salud, se mencionan

- A partir del respeto a los derechos de las mujeres, se garantizará su libertad a decidir sobre su cuerpo y salud reproductiva mediante programas de prevención y atención a la salud integral.
- El gobierno brindará atención integral en salud a Adultos Mayores, se ampliará la atención médica domiciliaria, con especial consideración a la perspectiva de género.
- Se asegurará el acceso a servicios médicos y la disponibilidad de medicamentos gratuitos a la población sin seguridad social.
- Fortaleceremos los programas para la promoción, prevención y manejo de riesgos y daños a la salud; en especial, la prevención en materia de adicciones para reducir el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilegales.
- Mediante el fomento al deporte se impulsará la prevención de enfermedades y reducción de los riesgos de salud en la población.
- Se avanzará hacia la construcción de un sistema de atención en materia de salud mental.
- 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.
- El gobierno impulsará la cooperación, la coordinación interna y externa entre los diversos actores del sistema de salud, para lograr una gestión más efectiva en salud.
- Se buscarán mecanismos que promuevan una cultura de la calidad en todo el sistema de salud mediante la inversión en recursos humanos, investigación e infraestructura.

Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007 – 2012

En lo que respecta al contenido del PDSDF 2007 – 2012, los objetivos específicos que se plantean en materia de salud son los siguientes:

- Avanzar hacia la plena universalidad del derecho a la salud y la protección social para la población que no goza de seguridad social formal y afrontar los retos epidemiológicos y sanitarios que implica la transición sociodemográfica y epidemiológica del Distrito Federal en términos de cobertura, accesibilidad, pertinencia, calidad y calidez de los servicios;
- Abatir las brechas de desigualdad de género entre mujeres y hombres, principalmente, en materia de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, propiedad y patrimonio, tiempo libre y acceso a la justicia;

El Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007 – 2012 se articula en torno a cinco grandes líneas programáticas en las que se agrupan las principales acciones y metas que se propone lograr la presente administración. Las acciones correspondientes al campo de la salud se incluyen en la siguiente línea de acción:

Línea 1: El ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza.

- Cobertura universal y gratuita en salud para toda la población que no cuenta con seguridad social;
- Ampliación del alcance, calidad, pertinencia y calidez de todos los servicios de salud públicos;
- Construcción de un sistema de atención en materia de salud mental;
- Extensión y profundización de la atención médica domiciliaria para personas adultas mayores;
- Ampliación de la atención médica gerontológico especializada y con perspectiva de género;
- Especialización con perspectiva de género para los servicios médicos para las niñas y las mujeres. Mejorar sustancialmente las condiciones de salud de las mujeres;
- Mejora de la equidad en materia de salud entre grupos sociales y zonas geográficas;
- Desarrollo de una cultura para la prevención de la enfermedad en la sociedad y consolidar una cultura de promoción y calidad en todo el sistema de salud;
- Reducción de los riesgos sanitarios asociados al consumo de bienes, productos y servicios.

Programa de Salud de la Secretaría de Salud del Distrito Federal 2007 - 2012

En lo que respecta al programa sectorial en materia de salud se orienta sobre el siguiente objetivo general: Avanzar en la garantía del derecho a la salud de los habitantes del Distrito Federal e incrementar sus niveles de satisfacción de necesidades y expectativas de salud, a través de su Sistema de Salud, destacado por su enfoque universal, equitativo, resolutivo, eficiente, participativo y solidario, donde la Secretaría de Salud ha consolidado su función rectora articulando todas sus unidades administrativas y coordinando a las Instituciones de Salud presentes en la Ciudad, permitiendo la potencialización y sinergia de las acciones y recursos para la salud a través de una nueva arquitectura financiera.

Para cumplir este objetivo se plantea objetivos de corto plazo:

- Promover el acceso universal y la equidad en salud entre grupos sociales y zonas geográficas.
- Garantizar un trato adecuado y mejorar los niveles de oportunidad y efectividad de la atención en salud.

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

- Impulsar la cooperación, la coordinación interna y externa entre los diversos actores del sistema de salud y lograr una gestión efectiva en salud.
- Asegurar la disponibilidad y acceso de insumos para la salud en particular los medicamentos.
- Fortalecer la Inversión en recursos humanos, investigación e infraestructura en Salud.

Así como objetivos de mediano plazo:

- Mejorar las condiciones de salud de los habitantes del Distrito Federal.
- Alcanzar la cobertura universal de salud.
- Fomentar una cultura para la prevención de enfermedades en la sociedad y promover una cultura de la calidad en todo el sistema de salud.
- Consolidar las Redes de Servicios de Salud y la rectoría de la SSGDF.
- Asegurar la justicia financiera en materia de salud.

Estos objetivos se traducen en la siguiente estrategia general de salud: Para garantizar el derecho a la protección de la salud de los habitantes del Distrito Federal sobre la base de los principios de universalidad, justicia social, integralidad y financiamiento solidario, la SSGDF fortalecerá su papel rector e implementará políticas públicas y programas orientados a la promoción de la salud; prevención y control de riesgos y daños a la salud; la prestación oportuna, equitativa, gratuita y de calidad de servicios integrales de salud; acciones para la mejora de la satisfacción de necesidades y expectativas de salud de los ciudadanos, así como para el uso racional y transparente de los recursos para la salud.

De ahí se desprenden las siguientes estrategias específicas:

1. Fortalecer los programas para la promoción de la salud, prevención y manejo de riesgos y daños a la salud.
2. Atender los problemas de salud emergentes asociados a las transiciones epidemiológica, demográfica y social, de acuerdo a prioridades.
3. Avanzar hacia la Seguridad Universal en salud para los habitantes del Distrito Federal.
4. Proporcionar servicios de salud integrales, oportunos eficaces y eficientes a todos los habitantes del Distrito Federal.
5. Constituir y fortalecer las redes de atención a la salud organizando la oferta de servicios individuales y comunitarios.
6. Fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.
8. Establecer un plan integral de mejora de la calidad en salud.
9. Contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud de la población mediante acciones relacionadas con la protección contra riesgos sanitarios y ambientales.
10. Fortalecer la inversión e innovar en materia de capital humano e investigación en salud.

Capítulo VI

Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Luis Reygadas
Manuel Adrián Hernández



Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

VI.1. El Contexto

En el dinámico escenario sociopolítico de los países latinoamericanos durante la parte final del siglo XX, diversos movimientos sociales llevaron a los espacios de debate público distintas demandas de inclusión, igualdad, redistribución de riqueza y reconocimiento de derechos. Entre estos movimientos sociales, destacan por su relevancia las reivindicaciones de los pueblos indígenas, que exigieron a los Estados nuevas formas de trato y reconocimiento. Luego de que buena parte del siglo XX se caracterizara por la adopción de políticas asimilacionistas y por un deterioro progresivo del entorno y de las condiciones de vida de los grupos indígenas en la mayoría de los países.

En décadas recientes se constata un giro, al menos en el discurso público, al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, que demanda nuevas formas de entender la institucionalidad jurídica, política y territorial. En el escenario mexicano, un referente de trascendental importancia se da en 1994, con el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que puso en el debate político central el tema de la desfavorable situación de las poblaciones indígenas de México y la necesidad de un nuevo arreglo institucional en la materia.

En este contexto de reivindicación, se han formulado los nuevos referentes bajo los cuales se conciben actualmente los derechos de los pueblos indígenas, que están plasmados en dos acuerdos internacionales respaldados por nuestro país: el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989; y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, de 2007. Estos instrumentos jurídicos han cambiado la manera en que se entiende el trato entre los estados y los pueblos indígenas, e incluyen entre sus aportaciones principales: el reconocimiento de los pueblos y las comunidades como sujetos colectivos de derecho; el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, la autonomía y la conservación de sus territorios, así como su derecho a conservar su identidad, sistemas normativos, educativos y médicos. Al mismo tiempo, señalan el derecho de los indígenas a no ser discriminados y participar en igualdad de los beneficios y derechos otorgados por los Estados a sus ciudadanos.

Si bien el Estado mexicano ratificó desde una fecha relativamente temprana (1990) el Convenio 169, la institucionalización de un nuevo esquema de derechos indígenas en nuestro país ha sido un proceso de enorme complejidad, cargado de polémica, especialmente por una discutida reforma del Artículo 2 de la Constitución Mexicana aprobada en el año 2001. En dicha reforma se ratificó el carácter multicultural de la nación mexicana, se definió a los pueblos y las comunidades indígenas y se estableció la conciencia de identidad como el principal

criterio de determinación para la aplicación de las disposiciones legales.³⁴ La reforma estableció también que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”, con lo que el DF, al igual que el resto de las entidades, quedó facultado para instrumentar el cumplimiento de los derechos plasmados en los documentos internacionales adoptados por nuestro país.

En este panorama, la política de atención, promoción y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el DF es todavía un proyecto en construcción que presenta a la vez enormes desafíos y grandes oportunidades para el GDF. La población indígena que habita en la entidad sufre aún graves inequidades en menoscabo de diversos derechos, encontrándose en una situación desfavorable si se le compara con los estándares alcanzados en la Ciudad. Por ello, la inclusión de una perspectiva de reconocimiento efectivo a la diferencia y especificidad indígena a lo largo de la administración pública local es una tarea que debe asumirse con mayor compromiso, sobre todo si se toma en cuenta que a lo largo de quince años de experiencia de gobiernos electos democráticamente, la construcción tanto de un marco jurídico de avanzada como de un esquema institucional de política social de gran alcance han sido una característica distintiva de los gobiernos del DF.

VI.2. Problemas principales y sus tendencias

Caracterizar la situación de la población indígena en el DF es un ejercicio complejo desde el mismo punto de partida, pues la propia definición de lo “indígena” se hace con criterios sobre los que no existe consenso. Así, usando el criterio lingüístico, el Censo de Población y Vivienda de 2010 reporta que en la entidad habitan 122,411 personas que hablan alguna lengua indígena (INEGI, 2010), mientras que con el criterio de auto-adscripción a un grupo indígena —reportado a partir del cuestionario ampliado— la cifra resultante es de 439,044 (INEGI, 2010).³⁵ Por su parte, una estimación ampliamente citada del CONAPO publicada en el 2002, calcula la población indígena del DF en 333,428 personas.³⁶ Si tenemos presente que en nuestro país la población indígena enfrenta una situación sistemática de exclusión e inequidad, estas figuras, aun con su considerable variación, nos indican un foco de atención relevante (CDHDF, 2007).

Desde las décadas finales del siglo pasado, cuando la presencia indígena en la Ciudad de México comenzó a ser reconocida, diversos estudios han documentado la desfavorable situación en que se encuentra la población indígena que habita la capital.³⁷ 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.³⁸ Por ejemplo, en el año 2008 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en la entidad para la población no indígena era de 0.8087, mientras que para la población indígena era de 0.7561 (PNUD, 2010).

³⁴ Existe una fuerte polémica respecto a esta reforma, pues en opinión de organizaciones indígenas, estudiosos de la materia y activistas, las modificaciones son insuficientes y traicionaron —o no respetaron cabalmente— los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, base de una iniciativa original que recogía las reivindicaciones indígenas pactadas con el gobierno federal después de un intenso proceso de negociación. Para más información, ver Espinoza (2001).

³⁵ Población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición de autoadscripción étnica para cada delegación, consultada en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est>.

³⁶ Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, consultado en: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/acervo/libro/lib_006/lib_006_07.pdf.

³⁷ Pueden citarse, entre otros, los trabajos de Lourdes Arizpe, *Migración, etnicismo y cambio económico* (1978), Carlos Albertani *Los pueblos indígenas y la Ciudad de México. Una aproximación* (1999); Cristina Oehmichen, *La multiculturalidad de la Ciudad de México y los pueblos indígenas* (2003), Marjorie Thacker y Silvia Bazúa, *Indígenas urbanos de la Ciudad de México. Proyectos de vida y estrategias* (1992) y Yanes, Molina y González (2006).

³⁸ Una situación que vale la pena notar es que si bien los indicadores suelen mostrar valores menos favorables para la población indígena que habita el DF si se compara con los de la población no indígena, representan no obstante valores más favorables que los niveles del promedio de la población indígena nacional.

Al hablar de la presencia indígena en el DF, comúnmente se distinguen dos componentes. El primero de ellos lo integran los llamados pueblos originarios, que son las colectividades que guardan algún tipo de continuidad con las existentes en el territorio de la entidad en tiempos previos a la conquista española. Los pueblos originarios se localizan principalmente, aunque no de manera exclusiva, en las delegaciones con territorio rural. El otro componente de la presencia indígena son las comunidades residentes o radicadas, integradas por población indígena originaria de los distintos estados del país que por diversos motivos ha decidido trasladarse y asentarse en la capital. Entre estas comunidades que viven dispersas en las 16 delegaciones, se encuentra representación de la gran mayoría de los grupos étnicos mexicanos. Si bien ambas poblaciones comparten la experiencia de la discriminación y la inequidad, muestran también demandas y situaciones particulares. Además de la diversidad derivada de su origen, entre la población indígena que habita en el DF podemos encontrar variaciones que resultan de distintas experiencias migratorias, organizativas o de interacción y adaptación en el entorno urbano. Así, existen pueblos originarios que aún muestran características predominantemente rurales, mientras que otros han quedado absorbidos por la expansión urbana y ahora son en cierto sentido barrios dentro de ella. Igualmente, entre quienes han arribado a la ciudad provenientes de otros estados hay grupos que mantienen una fuerte reproducción de identidad local y comunitaria al mismo tiempo que un arraigo a su nuevo espacio de residencia, mientras que otros desarrollan nuevas formas de comunalidad y convivencia. Igualmente, no hay que perder de vista que si bien las adversidades que emanan de la discriminación y la desigualdad son extensas, no conducen necesariamente a la homogeneidad ni cancelan todas las opciones de movilidad social, educativa y ocupacional, y así, en el DF también habitan y trabajan indígenas que son profesionistas, educadores, servidores públicos y comunitarios o comerciantes establecidos (CDHDF, 2007: 34). Por ello, el perfil de la población indígena es cada vez más complejo y cambiante, lo que plantea nuevos desafíos a la política pública, al tiempo que abre también nuevas oportunidades de inclusión y participación en el contacto con una población más organizada y propositiva.

VI.3. Principales acciones del GDF en materia de pueblos originarios e indígenas

La acción gubernamental dirigida a garantizar los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas es una de las responsabilidades gubernamentales que emanan de los mencionados acuerdos internacionales. Por ejemplo, en el Convenio 169 se establece que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (OIT, 1989: art. 2). Dentro de la Administración Pública del DF (APDF) el desarrollo de un marco para el cumplimiento de esta responsabilidad ha sido un proceso de gran complejidad. A la desfavorable situación de la población indígena que se ha señalado hay que sumar que la construcción de la institucionalidad para el tratamiento del tema es relativamente reciente, arrancando prácticamente con los gobiernos electos democráticamente en la Ciudad. Además, esta construcción se da en un contexto dinámico y de cambio tanto de los marcos internacionales y nacionales en la materia como de las experiencias y demandas de los actores involucrados.

En el plano legislativo, por su parte, se ha dado una construcción paulatina de instrumentos jurídicos dedicados al tema, que es sin embargo, insuficiente y sufre todavía de una carencia fundamental, pues no se ha promulgado aún una ley específica sobre derechos de los pueblos indígenas. Aunque en distintos momentos se han elaborado y discutido proyectos para la misma éstos no se han concretado en un instrumento normativo decretado y en vigor. No obstante esta carencia se han desarrollado otros instrumentos dignos de mención, que han otorgado creciente visibilidad a la población indígena y sentado las bases para el mejoramiento de su situación.

Así, la Ley de Desarrollo Social ha incluido como uno de sus objetivos “profundizar el reconocimiento de la presencia indígena y la diversidad cultural de la ciudad y en el desarrollo de relaciones de convivencia interculturales”. Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal incluye un artículo que

mandata a los entes públicos a implementar “medidas positivas a favor de la igualdad real de oportunidades para los pueblos indígenas y originarios y sus integrantes”; mientras que la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana menciona que la APDF tiene el compromiso de “asegurar la igualdad de oportunidades para todos mediante la adaptación de las políticas de sus instituciones, programas y servicios a las necesidades de su sociedad diversa”.

Por su parte, el desarrollo de instituciones ha sido también progresivo, iniciado casi desde cero. Aunque existieron algunas experiencias de inserción de la población indígena residente en la Ciudad de México al aparato corporativo del régimen anterior, la naciente administración del GDF no encontró una estructura operativa abocada a la materia cuando inició su labor. Sin embargo, desde su inicio, la administración 1997-2000 sí se planteó la misión de tener instancias de atención específica, por lo que creó el Centro de Atención al Indígena Migrante (CATIM) vinculado a la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social (DGEDS) y al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF (DIF-DF) (Yanes, 2007).³⁹ Durante la administración 2000-2006, que marcó un significativo cambio de orientación y alcances de la política social en el GDF, se creó la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas y se instaló el Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal, dando los primeros pasos para la institucionalización de una política de atención coordinada y planificada. En la administración 2006-2012 se vivió una nueva transformación de la institucionalidad al crearse, en febrero de 2007, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), así como la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal y el Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas. En febrero de 2010, la SEDEREC presentó los nueve programas que constituyen su política de acción, hoy vigentes, de los cuales tres están dedicados expresamente a atender de alguna forma a la población indígena que habita en el DF.

Si centramos nuestra atención en los ámbitos institucionales en los que se encuentran, podríamos distinguir dos líneas o vertientes de programas y acciones dedicados a promover y garantizar los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad. Por un lado, están aquellos programas o acciones que emanan de instancias de la administración pública explícitamente orientadas a la atención de los pueblos y comunidades indígenas, como son los programas desarrollados por la SEDEREC. Por otro, están aquellos implementados por otras instancias de la administración pública local, como la Secretaría de Educación o el Instituto de la Vivienda, que dentro de funciones sectoriales más amplias incorporan líneas específicas orientadas a la población indígena.

Dentro del primer grupo podemos resaltar los programas *Fortalecimiento y apoyo a los pueblos originarios, Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante* y *Equidad para los pueblos indígenas, originarios y comunidades de distinto origen nacional*. Las acciones de estos programas se dirigen fundamentalmente a la capacitación y concientización sobre los derechos de la población indígena, rescate y fomento de la lengua, cultura e identidad, apoyo a proyectos productivos y acciones de gestión social. Además de estos tres programas, la SEDEREC ejecuta otros seis que pueden contribuir al beneficio de la población indígena al incluir apoyos para proyectos de desarrollo económico y de fortalecimiento o rescate cultural, como el *Programa para la Recuperación de la Medicina Tradicional y Herbolaria*, el *Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México*, y el *Programa de Turismo Alternativo y Patrimonial de la Ciudad de México*.

Como esfuerzos emanados de otras instancias pero que atienden a la población indígena, podemos mencionar, en el terreno de la educación, el programa *Acciones de Inclusión y Equidad Educativa* creado en 2007 y cuyo objetivo es garantizar el derecho a la educación a grupos y personas en vulnerabilidad educativa, mismo que in-

³⁹ También se pueden consultar: Alejandro López, *Políticas públicas en materia indígena del Gobierno del Distrito Federal*, en Yanes, Molina y González (2006).

cluye dos acciones que favorecen a la población indígena: los Centros Comunitarios y Analfabetismo Cero, así como el *Programa de becas escolares para niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad social*, del DIF-DF, que menciona a los hijos de familias indígenas dentro de su población objetivo. En el tema de impartición de justicia, destaca la creación en 2007, de una Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas, cuyo objetivo es garantizar que en las averiguaciones previas las personas indígenas involucradas –sea como indicadas o como denunciantes– sean escuchadas y atendidas tomando en consideración sus particularidades culturales y lingüísticas. Asimismo, una experiencia notable se da en el tema de acceso a la vivienda, donde durante la administración 2000-2006 se dio uno de los primeros ejemplos plenamente institucionalizados de inclusión y reconocimiento de la especificidad indígena dentro una política de equidad más amplia, cuando el Instituto de Vivienda (INVI) incorporó, luego de un proceso participativo y de consulta que atendió los reclamos de diversas organizaciones, modificaciones en sus reglas de operación para asegurar el reconocimiento de la particularidad de las necesidades de la población indígena, a la que incluyó como grupo prioritario (Yanes, 2007: 291).

VI.4. Principales retos

Como puede apreciarse, un balance de la política social emprendida por el GDF para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas da cuenta de avances meritorios pero también de carencias significativas. Si bien el tema de los derechos de los pueblos indígenas ha recibido cada vez más atención, tiene aún pendientes considerables. La prueba más contundente de ello es que en el año 2012, más de una década después de la reforma constitucional en la materia, no se cuenta todavía con una ley local específica. Entre muchas otras consecuencias, esta carencia ha implicado que no se materialice uno de los más significativos avances de los instrumentos jurídicos internacionales: el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho colectivo.

En el marco de estas limitaciones, algunos de los esfuerzos emprendidos para garantizar los derechos indígenas ven acotados sus alcances. Como ejemplo podemos observar lo relativo a los derechos políticos y a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. En el plano internacional se establece que

“los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2007: art. 19).

En el DF, los medios y experiencias ensayados para garantizar este derecho, aunque representan avances graduales de inclusión, no respetan su esencia fundamental. En el 2001 se creó un Consejo de Consulta y Participación Indígena, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, que incluía, además de representación de diversas dependencias de gobierno, diez representantes de los pueblos originarios y diez de organizaciones de indígenas residentes, así como académicos y miembros de la sociedad civil. Si bien este fue un espacio abierto a escuchar la voz de los pueblos y comunidades indígenas, desde su concepción se limitaba a la planeación y evaluación y quedaba lejos de las facultades de decisión y consentimiento reconocidas en el derecho internacional. Además, en la práctica de intervención en materia de reglamentos y decisiones administrativas su alcance fue prácticamente nulo, como se señala elocuentemente en un informe que reporta como ninguna de sus diversas propuestas ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) fue tomada en cuenta (CDHDF, 2007: 89).

Posteriormente, con el surgimiento de la SEDEREC, de la Comisión Interdependencial y del Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, surgió una nueva oportunidad de ampliar los espacios de participación y consulta, pero en la práctica los resultados han sido igualmente restringidos.

Para superar las limitaciones anteriores el impulso al pleno reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas debe ser una prioridad del Gobierno de la Ciudad, no sólo en el plano jurídico, sino también en toda la práctica y acción relacionada con la materia. Es de gran importancia que la agenda futura se defina y desarrolle en permanente contacto y colaboración con los propios actores interesados, de manera que las políticas, programas y acciones se basen en lo que los propios pueblos indígenas plantean como sus necesidades.

Esta consulta y colaboración debe conducir al diseño de una política de alcances más amplios y con acción coordinada en diversas materias. 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. Aunque dentro de las acciones emprendidas por el GDF existen experiencias positivas, como el citado ejemplo del Instituto de Vivienda, las acciones de esa naturaleza no han sido la constante y han respondido más a situaciones coyunturales o institucionales particulares que a un programa que, basado en un diagnóstico preciso y una adecuada articulación de diversas instancias, instrumente una acción planificada, coordinada y consultada con los y las interesadas.

Dando cuenta de ello, en un estudio publicado en 2008, la Academia Mexicana de Derechos Humanos apuntó que: “de manera general se tiene que decir que en el Distrito Federal no se cuenta con una política en materia indígena integral que en un programa sectorial alimente las acciones de las diferentes dependencias de gobierno. Por el contrario únicamente se cuenta con acciones aisladas” (AMDH, 2008: 48). La creación de la SEDEREC y de la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal han sido pasos positivos para corregir esta situación, pero las primeras revisiones de algunos de sus programas apuntan a la continuación de deficiencias en términos de integración de diagnósticos y líneas programáticas, además de que la carencia de un esfuerzo transversal y coordinado permanece como una seria limitación (SEDEREC, 2011).

Por otro lado, las posibilidades de articulación de una política amplia y bien planificada en torno al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que incluye una muy bien desarrollada sección sobre derechos indígenas, en donde se proponen diversas líneas de acción para múltiples dependencias, se ven reducidas por ciertas imprecisiones sobre la obligatoriedad y los mecanismos de vigilancia de tal instrumento. Por todo ello, resulta necesaria una reconfiguración del diseño institucional que integre de manera más efectiva todos los esfuerzos que se emprendan en esta materia.

Igualmente, es necesario cubrir carencias u omisiones en temas y problemáticas que tienden a ser invisibilizados o pasar desapercibidos y en los que la acción de la administración pública local ha sido hasta ahora muy restringida. Destaca aquí el tema de la situación laboral, pues representa un buen ejemplo de la infravaloración y marginación enfrentadas por la población indígena. Aunque no se dispone de información diagnóstica a profundidad, se sabe que en el DF el ámbito laboral es un espacio de adversidad, pues un 50 por ciento de la población indígena económicamente activa percibe únicamente entre uno y dos salarios mínimos y solamente un 7.8 por ciento percibe ingresos superiores a los cinco salarios mínimos (CDHDF, 2007: 37). Quizá el ejemplo más extendido de esta situación desfavorable lo representa la población indígena femenina que realiza labores de trabajo doméstico.

Si bien por el hecho de tratarse de actividades realizadas bajo esquemas informales y en espacios íntimos es difícil contar con un diagnóstico sistemático y metódico, diversas experiencias señalan que se trata de un terreno susceptible para los abusos y prácticas discriminatorias y violatorias de los derechos, como jornadas excesivas, carencia de prestaciones, trato degradante, etc. (CDHDF, 2012). En este sentido se vuelve necesario extender los

esquemas de vigilancia para las condiciones laborales de la población que se desempeña en terrenos no protegidos (empleo informal, trabajo en el hogar o doméstico) así como crear campañas para la valoración positiva del trabajo indígena en las ciudades. Con ello podría contribuirse también a cumplir con la misión del Estado de “allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo” (OIT, 1989: art. 5).

Por último, no sobra enfatizar que para garantizar plenamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el DF es importante que las acciones orientadas a la inclusión de la población indígena en el cumplimiento de los derechos sociales se complementen con esfuerzos cuyo objetivo sea garantizar los derechos relacionados con la diferencia o especificidad de la población indígena, como son el derecho a conservar y reproducir la identidad, el derecho a recibir educación en la propia lengua y cultura o el derecho a la preservación de las prácticas médicas.

Por ello, es necesario señalar que si bien la inclusión de la población indígena en los programas sociales de carácter universal desarrollados por el GDF (como el Programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos o el Programa de útiles escolares gratuitos) es un esfuerzo correcto y meritorio, se requiere el complemento de programas o acciones afirmativas específicas que conduzcan al reconocimiento de la diferencia. El Programa para la Recuperación de la Medicina Tradicional y Herbolaria de la SEDEREC (que realiza jornadas de salud entre comunidades indígenas, así como talleres para difusión y capacitación en medicina tradicional y brinda apoyos para crear o fortalecer “casas de medicina tradicional”), y la operación de los Centros Comunitarios de la Secretaría de Educación (SE-DF) (que fomentan grupos de atención educativa para niños y personas analfabetas o con rezago educativo pertenecientes a las comunidades indígenas, a quienes se busca brindar apoyo educativo bilingüe), son ejemplos de experiencias positivas en esta dirección, que habrá que potenciar y amplificar.

Todos los desafíos recién mencionados plantean un reto económico que no debe minimizarse. Desde su nacimiento, la política social orientada a los pueblos y comunidades indígenas ha operado con recursos muy limitados y en una posición económica relegada dentro del esquema global de política social. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa-DF), los nueve programas de SEDEREC en su conjunto tuvieron en el 2010 un presupuesto apenas equivalente a una octava parte del destinado al Programa de apoyo económico para discapacitados, pese a que el tamaño de la población indígena es 74 por ciento mayor que la de discapacitados (Mundo, 2011: 36).

Por su parte, los ejercicios de evaluación interna de los programas de SEDEREC y del Programa Acciones de Inclusión y Equidad Educativa de la SE-DF apuntan que su implementación y alcance se ven constreñidos de manera recurrente por un presupuesto insuficiente para las necesidades operativas, registrando casos extremos como el cierre temporal de algunos Centros Comunitarios debido a problemas en el flujo de recursos (Véase SEDEREC 2011 Y SEDEREC, 2012). Ante tal situación, los esfuerzos orientados a amplificar los resultados de la política social dirigida a garantizar plenamente los derechos de los pueblos indígenas deberán incluir los ajustes pertinentes para canalizar mayores recursos presupuestales que permitan implementar las nuevas acciones requeridas, así como ampliar las ya existentes.

VI.5. Conclusiones y propuestas

La construcción de una política social de gran alcance, basada en derechos y orientada hacia la equidad, ha sido una de las prioridades distintivas de los gobiernos electos del Distrito Federal. Incluir de manera más completa y efectiva la promoción y garantía de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas en la misma

puede representar una excelente oportunidad para ampliar su espectro y resultados. Para ello es necesario no sólo garantizar la inclusión de la población indígena en los programas de política social existentes, sino también reformular una política sectorial que lleve a cabo las acciones legislativas e institucionales que respondan a la especificidad de las necesidades y demandas de los pueblos y comunidades indígenas y que revaloren su lugar y contribuciones a la vida de la Ciudad.

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. Ello incluye la necesidad de crear o sistematizar información sensible a este tema en diversas dependencias de gobierno (además de la propia SEDEREC), como las Secretarías de Salud, Educación y Trabajo y Fomento al Empleo y la Procuraduría General de Justicia del DF. Demanda también incorporar información diagnóstica elaborada por los propios pueblos y comunidades indígenas sobre su situación, necesidades y capacidades, de forma que se les reconozca un rol más participativo en la formulación de una agenda de política pública.

Tomando como base los hallazgos del diagnóstico y atendiendo las opiniones de los propios pueblos indígenas mediante instrumentos de participación, es necesario formular acciones afirmativas específicas en al menos dos áreas: educación y salud, que complementen la inclusión de la población indígena en el esquema general de política social y atiendan las especificidades que derivan de su situación particular y de las diferencias reconocidas en los derechos de los pueblos indígenas. Ello podría incluir la garantía del derecho a una educación en la propia cultura e idioma y el derecho a practicar sus propios sistemas médicos, sin que ello signifique quedar excluido de todos los servicios que preste el gobierno en tales ámbitos.

Otra área de intervención relevante que demanda atención del GDF es la esfera laboral. Es necesario emprender acciones afirmativas que incluyan dignificar y prestigiar la contribución de la población indígena que trabaja en la Ciudad, especialmente en esferas que tradicionalmente se han caracterizado por falta de vigilancia o protección laboral, como el trabajo doméstico o el trabajo en la industria de la construcción. Estas acciones deben iniciar en el nivel de la difusión y promoción de los derechos (tanto entre trabajadores como entre empleadores) pero extenderse también a los ámbitos de vigilancia de condiciones laborales, cumplimiento de derechos y asesoría y apoyo en la resolución de irregularidades. Además, el GDF puede asumir un papel activo en la contratación con políticas afirmativas en las que sume a personal indígena en diversas áreas de la administración pública.

En materia cultural hace falta una acción más decidida por parte de las autoridades locales, que, de la mano de los propios interesados, ayude a fortalecer la identidad comunitaria. En este sentido, el reconocimiento de la contribución indígena al patrimonio inmaterial de la entidad es una arena que debe apoyarse. Igualmente, es necesario facilitar las condiciones para el ejercicio de la vida comunitaria en el espacio público, evitando la estigmatización y la discriminación, alentando en contraparte la convivencia intercultural, lo que hasta ahora ha sido limitado.

Todo lo anterior demandará una revisión y reajuste de los recursos presupuestales dedicados al tema. Hasta ahora, la atención a los derechos de los pueblos indígenas no ha sido una prioridad en términos de recursos económicos asignados, y los problemas presupuestales han sido señalados como una grave limitante para la acción de algunos de los programas existentes. Por ello, una mayor dotación de recursos es indispensable.

Construir una ciudad sensible a la diferencia pero capaz de incluirla a sus acciones en pro de la igualdad es un enorme desafío. Pero esta inclusión puede representar también una oportunidad para la consolidación de una interculturalidad enriquecedora para la ciudadanía. Ello no se limitaría al combate a la discriminación ni a la dotación de acciones diferenciadas, sino incluiría además el beneficio de que todos los habitantes del DF aceptemos la pluralidad, sepamos convivir con ella y aprendamos de formas de vida distintas a las que hemos conocido.

Capítulo VII

Cohesión social y participación ciudadana en el Distrito Federal

Manuel Canto Chac
Víctor Mares



Cohesión social y participación ciudadana en el Distrito Federal

VII.1. Enfoques generales

Un tema central en el diseño y gestión de la política social es la participación ciudadana y sus interacciones con los gobiernos, particularmente con aquellos que se orientan por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, como es el caso de la Ciudad de México. Ello implica que el combate a las desigualdades sociales se realiza ya no sólo con criterios y estrategias económicas, sino también con criterios políticos y con acciones colectivas democráticas, que centran la atención en las relaciones gobierno-sociedad.

Lo anterior requiere, como una de sus categorías, la cohesión social, la que “surge como un esfuerzo democrático para establecer equilibrios sociales, dinamismo económico e identidad nacional, a fin de instaurar un sistema de equidad y sostener los impulsos del crecimiento económico no controlado, y evitar la fractura social” (Cuellar, 2010: 4).

Para la CEPAL la cohesión “implica considerar las percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y de exclusión [...] debe constar de tres componentes: las medidas de distancia o brechas, las que dan cuenta de la fuerza del sentido de pertenencia, y las relativas a las instituciones que median entre unas y otras” (CEPAL, 2007: 35).

Lo anterior implica que “para avanzar hacia una cohesión social cimentada en valores democráticos es fundamental establecer un contrato de cohesión social que permita sellar el acuerdo y el compromiso político en torno a ese objetivo y disponer de los recursos económicos, políticos e institucionales que lo hagan viable” (CEPAL, 2007: 135). Esto acentúa la necesidad de generar canales de vínculo y diálogo entre actores sociales y gubernamentales que avancen en la democratización de las decisiones lo cual significa:

[...] trascender una noción relacionada puramente con la delegación y la representación de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación...la perspectiva del contrato de cohesión social fortalece la concepción participativa o deliberativa de la democracia ante los poderes públicos... dentro de los cauces previstos por la democracia representativa y gozar de articulaciones institucionales que permitan hacer y visibilizar planteamientos ante los poderes públicos...” (CEPAL, 2007: 139).

Entender los procesos de combate a las desigualdades sociales –política social- bajo el esquema de vinculación con la ciudadanía nos remite necesariamente a la creación de:

[...] mecanismos de participación y diálogo...canales de deliberación de los destinatarios de las políticas sociales, para que se comprendan sus necesidades y reivindicaciones... y se generen canales de retroalimentación que permitan ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas... mecanismos de consulta y participación de los destinatarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas promete el logro de políticas más eficaces y que incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos (CEPAL, 2007: 139).

Con esto, una definición inicialmente retomada para este análisis sobre cohesión social es aquella que la identifica como la Dialéctica entre mecanismos instituidos [instituciones] de inclusión y exclusión sociales [brechas, resultados] y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía [subjetividad, estrategias] frente al modo en que éstas operan, en medio de una pretensión de desarrollar relaciones democráticas y equitativas [valores], a partir del reconocimiento de su dignidad universal [derechos] y de la afirmación de sus diferencias (Berrios y Canto, 2012).

Al realizar el análisis de la cohesión social en el DF, partimos de la siguiente hipótesis: Las condiciones estructurales para la construcción de Cohesión Social en el DF se han vuelto adversas debido las tendencias a su deterioro derivadas de la transición económica; los programas sociales han contribuido a mantener la cohesión, pero aún no desarrollan una estrategia deliberada para su fortalecimiento.

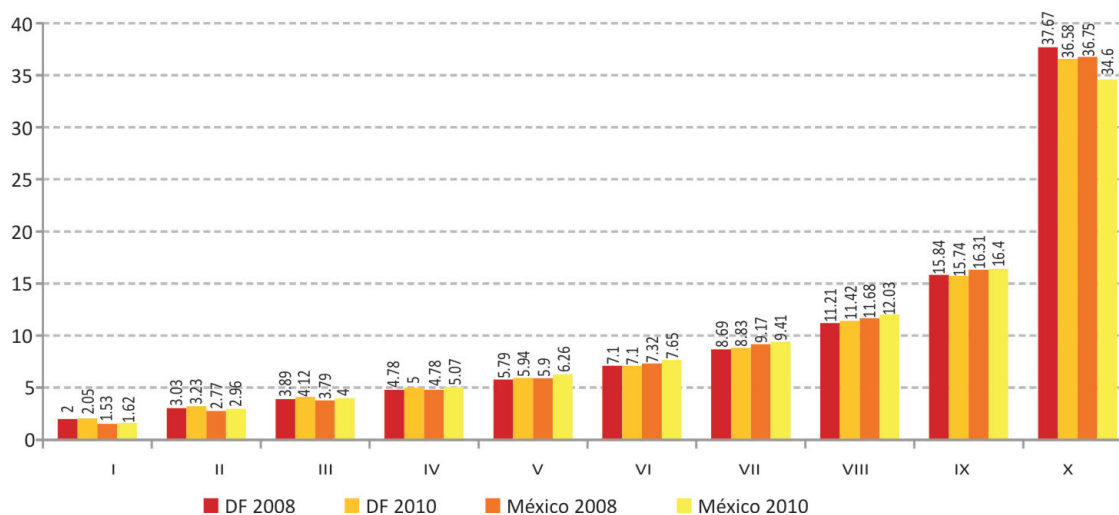
Para corroborar lo anterior en el presente trabajo, se analizarán las condiciones prevalecientes en el DF en materia de: brechas sociales y percepción de la sociedad, en referencia a la distribución del ingreso y las diferencias socioeconómicas; la ubicación ante valores sociales, como la percepción de la democracia y la justicia; valoración de las instituciones; percepción de derechos; y participación ciudadana.



VII.1.1 Las brechas sociales

Las brechas sociales indican la medida en que la población de un país o de un grupo de países se ve afectada por la falta de acceso a derechos básicos y por la desigualdad de oportunidades (CEPAL, 2010: 9).

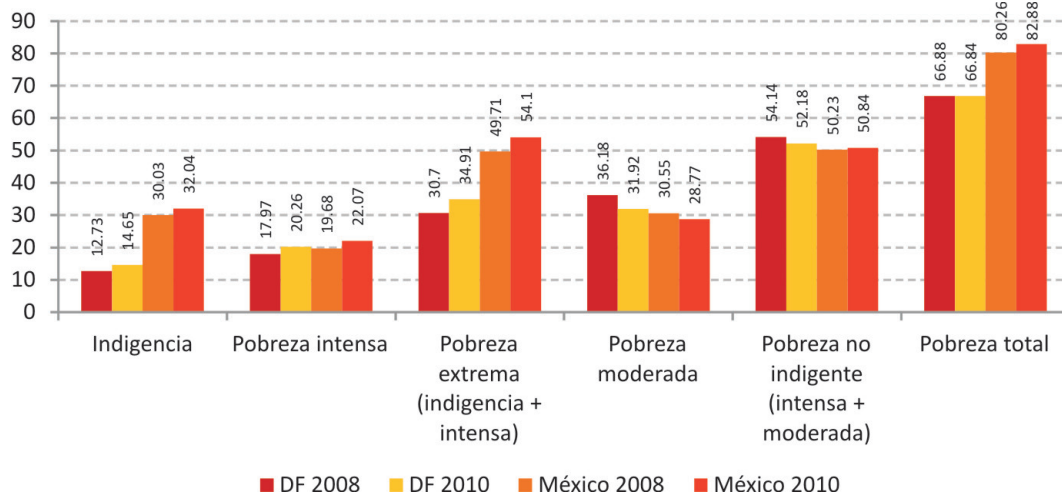
Porcentaje de ingreso corriente total por hogar en deciles, nacional y DF. 2008-2010



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares en el Distrito Federal y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares.2010.

La distribución del ingreso del DF así como en la federación en 2010, muestra que la inequidad en la distribución del ingreso, nodal para la construcción de la cohesión social, es persistente en los dos ámbitos, aunque con mayor incidencia relativa a nivel federal, hasta ahora las acciones implementadas por los gobiernos Federal y local no han logrado la reducción sustantiva de las inequidades sociales. Esta distancia del ingreso entre los sectores sociales, se refleja en los índices de pobreza en el DF, que aun cuando son menores que los registrados a nivel nacional, siguen siendo muy altos.

Incidencia de la pobreza en % por estratos en México y DF, 2008 y 2010



Fuente: Boltvinik (2011).

Tanto en el Distrito Federal como en la Federación se ha incrementado la pobreza extrema, teniendo un aumento a nivel nacional de 4.39 puntos, mientras que en DF se incremento 4.2 por ciento. Ante esto se puede sostener que en la Ciudad de México existe una incidencia ligeramente menor de la pobreza que en la federación. Sin embargo hay otros aspectos a tener en cuenta, uno de ellos es la tendencia mayor del desempleo en el DF que a nivel nacional,⁴⁰ así como el crecimiento del sector informal de la economía y a que a través de los años la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, tienda a agravarse.⁴¹ Todo ello como expresión de los efectos de la transición económica que el país ha experimentado, con un sesgo particularmente negativo para el DF.

Las características socioeconómicas presentadas debieran tener repercusiones en la percepción del nivel de las condiciones de vida; sin embargo, las tendencias estructurales más adversas en el DF parecen no reflejarse en las personas. En una encuesta representativa de la población de la Ciudad, el 86.5 por ciento considera injusta distribución del ingreso en el país el, casi el mismo porcentaje con respecto a la distribución del ingreso en la Ciudad que, aun siendo mínima la diferencia, es ligeramente más favorable con un 86 por ciento (Canto y Sánchez, 2012).

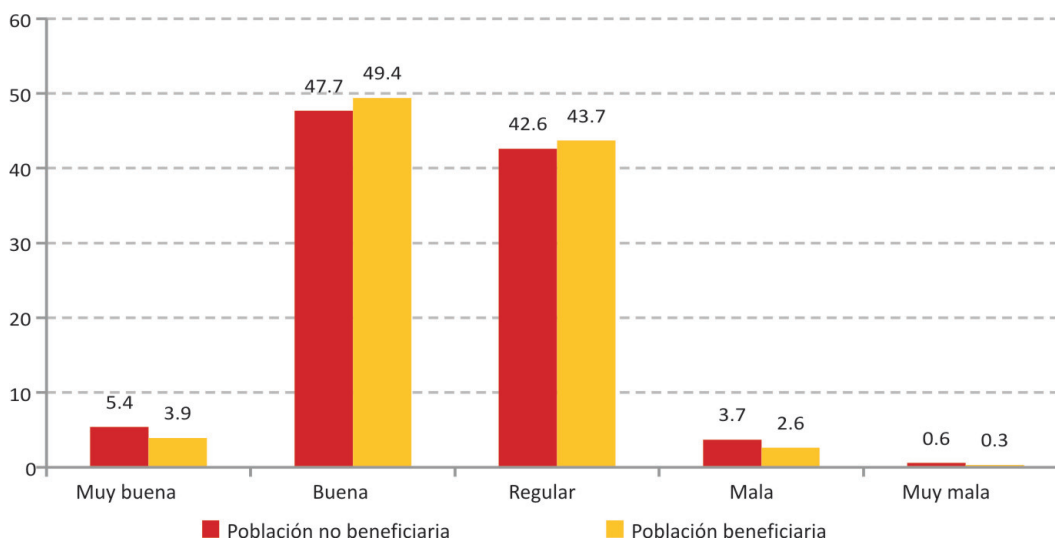
⁴⁰ Cfr. Gráfica del apartado sobre Derecho al Trabajo, en este mismo documento.

⁴¹ Cfr. Cuadro sobre Desigualdad y PIB en el apartado Crecimiento, Pobreza y Desigualdad, en este mismo texto.

Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento

En términos de calidad de vida, las personas en el Distrito Federal la califican como “Buena” ya que en promedio el 53 por ciento de los encuestados así lo mencionó. Esta percepción no varía de manera significativa entre quienes son derechohabientes de programas sociales, ya que como se observa en la siguiente gráfica, la diferencia que existe entre las personas beneficiarias y no beneficiarias que consideran buena la calidad de vida es de 1.7 por ciento con una consideración mayor de los beneficiarios.

Percepción de calidad de vida en general por parte de la población (%)



Fuente: Canto, M. y A. Sánchez (2012).

Si la relación anterior la diferenciamos por programas, encontramos que es mejor entre los beneficiarios del programa de *Prepa Sí*, ya que consideran en un mayor porcentaje (59.3 por ciento) que la calidad de vida es “buena”, en contraste los derechohabientes de los programas: *Medicamentos Gratuitos* y *Pensión para Adultos Mayores*, quienes la perciben en su mayoría como “regular”, con porcentajes de 47.2 y 47.8, respectivamente. Este hecho puede explicarse a través del grupo etario al que pertenecen los receptores de los programas sociales. El programa *Prepa Sí* sólo involucra jóvenes, mientras que los dos restantes, tienen como población objetivo a grupos de edad más avanzada, quienes son más proclives a tener mayor cercanía con las problemáticas sociales.

Percepción de la calidad de vida por parte de la población integrada a un programa social del DF (%)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	Total
Beneficiarios Medicamentos Gratuitos	5.2	44.4	47.2	2.7	0.5	100
Beneficiarios Prepa Sí	3.7	59.3	35.6	1.5	0.0	100
Beneficiarios Pensión Adultos Mayores	2.9	45.3	47.8	3.6	0.4	100
Población no beneficiaria	5.4	47.7	42.6	3.7	0.6	100

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo Sánchez (2012).

En los datos presentados, la mejor opinión en el DF parecería tener una tenue vinculación con programas sociales sin que se pueda hacer una afirmación contundente. Sobre este aspecto volveremos más adelante, basta ahora con señalar que las tendencias estructurales, más adversas para la Ciudad, no parecen percibirse como un problema específico del DF.

VII.2 Ubicación ante valores sociales (normas)

La cohesión social tiene uno de sus pilares en el sentido de pertenencia de la ciudadanía. Una de las maneras de aproximarse a este es la actitud hacia los valores, la cual suele verse sólo como un asunto “cultural”. Ante la pregunta sobre la aceptación de la democracia, el 64 por ciento de la población del DF la considera preferible, en contraste con un 40 por ciento a nivel federal (cabe mencionar que las mediciones se hicieron con un año de diferencia). Cuando esta pregunta se relaciona con el grado de desarrollo social, el porcentaje tiene variaciones importantes, donde el menor apoyo hacia la democracia se da en los sectores con escaso nivel de desarrollo. Por lo tanto, la cultura política es también un asunto de desarrollo social.

Percepción de valores democráticos por grado de desarrollo social

	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total DF	Total nacional*
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	66%	68%	63%	52%	64%	40%
A veces un gobierno autoritario puede ser preferible que uno democrático	16%	16%	15%	21%	15%	14%
La gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	19%	16%	22%	27%	21%	36%
No especificado	0%	0%	0%	0%	0%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez. Encuesta de percepciones de calidad de vida en el DF, Evalúa-DF, 2012.
*Datos tomados del informe de Latinobarómetro 2011.

VII.2.1 Valoración de las instituciones

Las relaciones entre gobierno y ciudadanía constituyen un factor relevante para la conformación de la cohesión social, atraviesan por la confianza que se tenga en los gobiernos en cada uno de sus niveles –delegacional, local y nacional. En los datos del siguiente cuadro, se observa que se tiende a percibir a los tres órdenes de gobierno como poco confiables; sin embargo, parece haber una mejor apreciación del GDF. Es de enfatizarse que la opinión más favorable se da entre los no beneficiarios de programas sociales, lo que puede cuestionar la acusación de que estos son utilizados con criterios clientelares, si así fuera, quedaría claro al menos, que no dan los resultados esperados.

Valoración de las instituciones

	Delegaciones		Gobierno del Distrito Federal		Gobierno Federal	
	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios
Mucha o Algo	30.1	32	33.4	34.2	28.9	30.2
Poca o ninguna	69.9	68	68.6	65.8	71.1	69.8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez (2012).

La inferencia anterior se refuerza cuando se observa la percepción sobre diversas instituciones, sociales o políticas; donde las instituciones con menor aprecio son los partidos políticos, los sindicatos y la policía. En un rango intermedio tenemos a la televisión y el ejército; y en el rango de las más confiables están las organizaciones de ciudadanos, los promotores sociales y la iglesia. En los tres rangos las diferencias entre población beneficiaria y no beneficiaria de los programas sociales resultan mínimas.

Confianza en instituciones sociales (%)

	Partidos políticos		Organizaciones de ciudadanos que no dependen del gobierno		Sindicatos		Promotores de Programas Sociales	
	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios
Mucha o algo	17.4	17.7	34.8	36.6	23.8	25.8	40.6	38.1
Poca o ninguna	82.6	82.3	65.2	63.4	76.1	74.2	59.4	61.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

	Iglesia		Policía		Ejército		Televisión	
	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios
Mucha o algo	46.1	41.9	25.7	28.7	37.7	36.8	29.3	32.8
Poca o ninguna	53.9	58	74.3	71.3	62.3	63.2	70.7	66.9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez (2012).

VII.3. Las percepciones sobre la política social de la Ciudad

La percepción existente en el DF, con respecto a la política social y en particular con los programas sociales es que tienen un buen planteamiento pero fallan en su implementación. En este punto en particular, se observa que la opinión de las personas beneficiadas y no beneficiadas tienden a presentar diferencias relevantes, ya que la identificación de los programas como adecuados en la población beneficiaria es casi 10 por ciento mayor que la no beneficiaria.

Opinión sobre los Programas Sociales del GDF

	Beneficiarios %	No beneficiarios %
Son adecuados	34.4	25.7
Están bien planteados pero falla su puesta en práctica	35.9	31.7
No son adecuados	5.3	6.6
Están mal diseñados y mal ejecutados	8.4	13.6
Son sólo para ganar votos	14.0	16.5
Otro	0.9	0.3
No los conozco	0.4	4.3
No sé	0.7	1.1
Total	100.0	100.0

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez (2012).

VII.3.1 Percepción de derechos

¿Qué tanto se percibe a los programas como un derecho de los ciudadanos? La respuesta de la mayor parte de los encuestados es que son ayudas del gobierno, siendo muy significativo que el mayor porcentaje de quienes lo perciben como un derecho, sean beneficiarios. Esto podría revelar que se autoperciben como sujetos de derechos.

Percepción sobre programas sociales (%)

	No beneficiarios	Beneficiarios
Son un derecho de los mexicanos	28.2	36.3
Son instrumentos para salir de la pobreza	14.9	12.6
Son ayudas de gobierno	30.3	36.5
Son formas que utilizan los gobiernos para controlar políticamente	25.6	14.3
Otro	0.7	0.3
No especificado	0.2	0.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez (2012).

El enfoque predominante en el diseño de los programas sociales en el GDF es el de su universalización. Sin embargo, el 72 por ciento de la ciudadanía considera que éstos deben ser otorgados sólo a los que más los necesitan, mientras que el 26 por ciento cree que los programas deben ser proporcionados a todos sin que nadie quede excluido. Las cantidades varían ligeramente de manera más favorable a la universalización entre los beneficiarios. Lo que plantea una discusión relevante entre la universalización del derecho y la del programa, tema que hasta ahora no se ha abordado de manera suficiente.

Percepción sobre destinatarios de los programas sociales

¿A quiénes cree usted que deban otorgarse los beneficios de los Programas Sociales?		
	Beneficiarios %	No beneficiarios %
A todos para que nadie quede excluido	27.9	24.8
Sólo a los que más lo necesitan	71.4	73.1
A ninguno	0.5	1.6
Otro	0.1	0.3
No especificado	0.1	0.1
Total	1519	100.0

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez (2012).

Lo hasta aquí señalado sobre la percepción de la política social del GDF nos habla de su aceptación por la ciudadanía, aunque no exenta de críticas pues se tiene la percepción de que los programas son adecuados pero fallan en su ejecución, lo que plantea diversas posibilidades de mejorarlos. Por otro lado, la crítica relativamente frecuente de algunos círculos de opinión sobre el uso clientelar y para imagen gubernamental de los programas sociales no se ve reforzada con la opinión de los usuarios respecto de las autoridades de la Ciudad, toda vez que ésta es relativamente similar entre quienes reciben programas y quiénes no. Parece que existe una oportunidad de construcción de ciudadanía si se profundiza el aspecto pedagógico de los programas. Como hemos visto, son beneficiarios aquellos más inclinados a percibirlos como derechos. Sobre este punto volveremos más adelante, toda vez que está de por medio un asunto fundamental: la participación de la sociedad.

VII.4. La participación ciudadana

La percepción que se tiene de la democracia, se inclina a que su atributo principal son las elecciones y el respeto al voto, pero llama poderosamente la atención que el segundo lugar lo ocupe la participación ciudadana. De aquí entonces que se pueda considerar que éste es un tema fundamental para la sociedad del DF.

Percepción sobre los atributos de la democracia

Opción a	%
Democracia es: que haya elecciones y se respete el voto	30.5
Democracia es que todos participemos en las decisiones que nos afectan	22.7
Democracia es que no haya tanta desigualdad	16.4
Democracia es que todos tengamos lo necesario para vivir bien	15.9
Democracia es que haya justicia para todos	14.4
Otros	0.01
Total	100

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez (2012).

a) Se presentan en el orden de importancia en los resultados, no en el que aparecían listadas las definiciones en el cuestionario. Corresponde a las opciones calificadas con el número 1.

La participación ciudadana está condicionada por factores que tienden a limitar el involucramiento social, como lo es el tiempo y los recursos disponibles. La disposición de participar varía según condiciones de escolaridad, edad e ingreso. La proclividad a participar se potencia cuando se tiene: estudios superiores, entre 25 y 34 años en promedio, e ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.

Importancia de la PC y disposición a participar por escolaridad, educación e ingreso

Es importante participar/niveles	1	2	3	4	5
Escolaridad	85.5%	86.2%	86.4%	89.0%	93.5%
Edad	83.3%	87.9%	89.6%	86.2%	84.9%
Ingreso	84.7%	87.9%	91.2%	84.3%	84.7%
Está dispuesto a participar	1	2	3	4	5
Escolaridad	67.0%	75.3%	70.0%	71.7%	78.3%
Edad	73.2%	76.0%	74.6%	74.0%	62.4%
Ingreso	70.2%	70.7%	76.2%	75.2%	71.5%

Fuente: Canto, Manuel y Adolfo, Sánchez. Encuesta de percepciones de calidad de vida en el DF, Op. Cit.

a) El rango de escolaridad corresponde a Básica, Media, Media Superior, Superior y Posgrado.

b) El rango de edad corresponde de 18 a 24, 25 a 34, 35 a 44, 45 a 54, 55 y más.

c) El rango de ingresos: 1 hasta dos SM, 2 hasta 3, 3 hasta 4; 4 hasta 5, 5 más de 5 SM.

Esta aceptación y disposición a la participación ciudadana contrasta con las tendencias decrecientes de las oportunidades reales de participar. Si bien 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, dado que las funciones que se le atribuyen son:

Fundamentalmente consultivas [...] y desde el marco normativo que los rige es imposible valorar como se daría cumplimiento a lo determinado por el Programa de Desarrollo Social, en particular sobre la Ampliación de las capacidades deliberativas y las atribuciones en la incidencia en la toma de decisiones de los diversos consejos asesores y consultivos (Sánchez-Mejorada, Álvarez y Ferniza, 2011: 66).

La mayoría de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social no se constituyen, y cuando lo hacen sólo son instalados pero no se les vuelve a convocar. El propio Consejo de Desarrollo Social ha experimentado largos períodos sin que sea convocado.

Para algunos (Sánchez-Mejorada, Álvarez y Ferniza, 2011) lo que está ocurriendo es la tensión entre la existencia de mecanismos institucionalizados y los que no lo están; para otros el problema va más allá de eso, los menores rendimientos de los espacios institucionalizados son a la vez causa de pérdida de legitimidad entre la población. Echar mano de los mecanismos no institucionalizados es la ocasión también de generar clientelas según los intereses del funcionario en turno. La ubicación de este fenómeno no quiere decir que no se reconozca la necesidad de la crítica a lo institucionalizado, dado que:

[...] son pocas o limitadas las atribuciones, la dinámica de trabajo muy rígida poco flexible y creativa y especialmente porque no hay una incidencia real en las decisiones, incluso aunque las decisiones u observaciones sean vinculantes, si el funcionario en turno quiere y le interesa responde y apoya las iniciativas, si no, no hace caso pues aunque este reglamentado no hay sanción alguna. Depende de la voluntad política del funcionario en turno y desde luego de la capacidad de organización y presión de las organizaciones sociales, civiles y vecinales. (Sánchez-Mejorada, Álvarez y Ferniza, 2011: 341).

Sin negar lo anterior, también habrá que reconocer que:

La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de 'exigibilidad' por parte de la población al hacer 'justiciables' sus demandas de intervención en las decisiones públicas. Pero la institucionalización no es remedio mágico, sino que genera nuevas contradicciones...Sin duda que en todo proceso de institucionalización se gana y se pierde algo, la resultante entre ambos sólo se puede medir en función de la conquista de nuevos y mayores derechos para la población. La eficacia de la participación tal vez esté más en función de los contextos políticos que en función de la bondad intrínseca de los diseños institucionales [...] (Canto, 2008: 32-33).

VII.5. Algunas propuestas

La participación ciudadana en la política social no es solamente un mandato de ley, sino un imperioso componente de su efectividad, como ya es ampliamente reconocido:

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

¿Cuáles son las posibilidades de potenciar la política social de la Ciudad y la Cohesión Social con la participación ciudadana?

I.- Fortalecer los mecanismos existentes. Al igual que en muchos otros aspectos, el reto de la política social es más el cumplimiento de lo ya normado que la creación de nuevas leyes. La existencia de mecanismos de apremio que exijan a los funcionarios establecer los mecanismos participativos a los que tiene obligación es sólo un primer paso. Hay muchas experiencias, expresadas en evaluaciones, premios, opiniones de la ciudadanía, que hablan de la fortaleza de programas con alto contenido participativo y que la inercia les ha restado importancia y/o presupuesto, podemos señalar ejemplos: los orígenes del programa de *Mejoramiento de Vivienda*, los rendimientos de Coinversión Social, los premios a *Mejoramiento Barrial*. Un segundo paso debe ser el fortalecimiento de los aspectos vinculantes de los espacios participativos a fin de que, a partir de su efectividad, sean vistos como canales adecuados para el procesamiento de las demandas sociales.

II.- Aprovechar el potencial de los programas sociales para fortalecer la formación de ciudadanía. Una sólida cohesión social sólo puede surgir de la afirmación plena de la ciudadanía, a ésta la política social puede contribuir a condición de que no sea vista sólo como mecanismo para la distribución de recursos, sino también como un ámbito de comunicación de valores. En este sentido hay un potencial en los programas –sobre todo en los dirigidos a los jóvenes- que hasta ahora se ha desperdiciado, hay condiciones para incorporar una dimensión pedagógica, para la cual la participación de organizaciones civiles sería imprescindible. La siguiente expresión en una entrevista a profundidad, sobre la percepción que tienen los jóvenes participantes acerca del trabajo comunitario que se les pide como contraprestación, deja en claro el asunto:

La verdad es que en todo el primer año de recibir el programa, no fui a actividades y lo que llegue a hacer fueron solo actividades en línea que eran más factibles, las actividades eran monótonas y sin sentido, solo te tenían parado en el sol”. Historia de vida (17 años/Iztapalapa/Participante de *Prepa Sí*).

III.- Incrementar los rendimientos del capital social. Sabemos que en el futuro previsible no será posible aumentar de manera significativa los recursos para la política social, no obstante que las demandas de la sociedad seguirán al alza, es por ello que una de los recursos disponibles para incrementar el rendimiento es justamente la capacidad organizativa de la propia sociedad. En múltiples campos ha sido posible constatar este aporte: en los programas de producción social de la vivienda (en particular de la vivienda progresiva, en el desarrollo de estrategias comunitarias para la implantación de hábitos de medicina preventiva (como el diagnóstico temprano de cáncer cérvico-uterino), de hábitos nutricionales, entre muchos otros. La misma línea programática de coinversión social se puede redirigir en este sentido, a condición que no sean acciones sueltas, dependientes de la voluntad de los promotores sociales sino, por lo contrario, estrategias técnicamente diseñadas, en cuyo desarrollo intervenga la sociedad civil.

IV.- Creación de mecanismos efectivos de deliberación pública (DP), para el fortalecimiento de las RIG's, sobre todo con delegaciones. Pocas veces se presta la atención suficiente al aporte que la participación puede dar a la racionalidad de la actuación gubernamental, sobre todo ahí en donde se requiere la implantación de mecanismos innovadores para el control de la actuación de los entes gubernamentales. Uno de los principales obstáculos para la descentralización de funciones hacia las delegaciones es la ausencia de controles; la participación de la ciudadanía puede desarrollar instrumentos para el control desde la sociedad, la figura de *Cabildos Experimentales* de Colombia es un ejemplo. Vincular las acciones territoriales de las agencias de gobierno con la creación de instrumentos territoriales de deliberación y control de la obra pública puede ser de mucha utilidad, la experiencia brasileña del programa *Territorios de Ciudadanía*, también lo ejemplifica. El reto común es cómo pasar de una participación centrada en la emisión de opiniones a otra que tenga como objetivo la deliberación de las políticas públicas

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

V.- Articular los propios mecanismos de participación ciudadana. Ya hemos dado cuenta de la paradoja de la participación en la Ciudad: multiplicación formal de instrumentos participativos frente a un déficit real de su efectividad. Para remontar esta paradoja se requiere, además de la búsqueda de la adecuación entre norma y práctica, de la mayor articulación entre los instrumentos, por ejemplo, estableciendo relación entre los consejos participativos en las delegaciones –y entre las diversas áreas temáticas- con los consejos de carácter más general, como el Consejo de Desarrollo Social. Pero además de ello es necesario conciliar y establecer el vínculo entre mecanismos territoriales, habitualmente más abiertos a la participación masiva, con los representativos –a los que habitualmente concurren personas representantes de organizaciones con saberes especializados– con los instrumentos de captación de opinión vía mecanismos electrónicos. Cada tipo de participación tiene un aporte específico a la política pública, el asunto es cómo hacer que los distintos instrumentos sean complementarios en vez de competitivos.

Impulsar las estrategias anteriores requiere dos componentes: i) el convencimiento de la autoridad de que la participación es un componente de la efectividad del acto de gobernar y no sólo un adorno del mismo; ii) el reordenamiento de la gestión pública a fin que sea capaz de asumir productivamente la intervención de la sociedad. Para ambas condiciones se abre una oportunidad formidable, dada por el posible proceso de elaboración de la Constitución de la Ciudad de México.

Capítulo VIII

El derecho a la vivienda y desarrollo urbano

Arcelia Martínez
Raúl Nivón
Ángel Mundo



El derecho a la vivienda y desarrollo urbano

VIII.1. El marco normativo

El derecho a la vivienda se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, donde el artículo 25 enuncia el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure bienestar, salud, alimentación y vivienda. Desde entonces este derecho aparece en diversos documentos internacionales como la obligación de los Estados de tomar las medidas “apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”. En 1991, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, a través de la *Observación General 4*, consideró la vivienda como “un lugar donde poderse aislar si se desea”, pero también como un espacio adecuado, que cuente con iluminación y ventilación, infraestructura básica y una proximidad en relación con el trabajo y los servicios básicos como la salud y la educación para brindar en su conjunto seguridad, todo ello a un costo razonable.

A partir de lo anterior, se crearon diversos indicadores que han servido para precisar y medir los componentes mínimos que una vivienda adecuada deber tener.⁴² La evolución de este derecho, con base en las transformaciones sociales que han ocurrido, condujo a su redefinición yendo más allá de “un techo, suelo y cuatro paredes”; sino ligándolo a su entorno (urbano o rural), con acceso a servicios y a satisfactores educativos, de salud, esparcimiento y entretenimiento. Es en la vivienda y en su alrededor donde tienen lugar aspectos de gran relevancia como los procesos de socialización, desarrollo y desenvolvimiento individual, además de ser un espacio de seguridad y privacidad. Es por ello que la perspectiva actual del derecho a la vivienda tiene cada vez mayor vinculación con el “Derecho a la Ciudad”.⁴³ En el DF se signó la Carta por el derecho a la Ciudad, en ella se señala que:

El Derecho a la Ciudad es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades basado en un abordaje complejo que exige articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). La construcción de la democracia, en su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia, ya que no hay ciudad ni democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos (Carta por el Derecho a la Ciudad, 2010: 5).

⁴² Estos indicadores son: seguridad legal; disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura; asequibilidad, habitabilidad; accesibilidad; ubicación e idoneidad cultural. Para mayores referencias sobre este tema ver Berrios y Canto, (2012: 225).

La *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* establece, entre otras cosas, que las ciudades deben desarrollar planificaciones, gestiones y regulaciones equitativas y económicas y ambientalmente sustentables, inhibiendo la especulación inmobiliaria y haciendo partícipe a la sociedad. (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Parte 1, Art.2 Inc. 2-2.5 y Parte 2, 2. Art. III y Art. V).

En México la vivienda es un derecho que se encuentra garantizado en el artículo 4º Constitucional, en el que se establece que “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa [en tanto que] La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesario a fin de alcanzar tal objetivo”.⁴⁴ En materia de desarrollo urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1994 es la que rige y fija las normas básicas para la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (LGAH, art. 1. Inc. II).⁴⁵

El DF por su parte, cuenta con la Ley de Vivienda del DF (LV-DF), publicada en el año 2002 (modificada en 2004), que garantiza el derecho a una vivienda digna y “decorosa a todos los habitantes del DF” (LV-DF, art. 3). Esta Ley recoge el principio de no discriminación, integración a la vida social y urbana, así como la idea de un lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad. Además, incorpora el concepto de producción social de vivienda así como el de acceso a la vivienda a grupos vulnerables.⁴⁶ De igual forma, desde el 2010 existe un reconocimiento explícito al Derecho a la Ciudad garantizado por la Ley de Desarrollo Urbano de ese mismo año. Esta ley prevé la participación del sector público y privado, así como el desarrollo de consultas públicas. Establece además, la limitación de las zonas unifuncionales a través del fomento de áreas geográficas con diferentes usos de suelo. La Ley tiene como objetivo otorgar “mayor certidumbre al tráfico inmobiliario, a través del establecimiento de mecanismos administrativos que faciliten la regularización de la propiedad inmobiliaria”. No obstante, en la opinión de algunos especialistas, aún es deficitaria en el reconocimiento explícito de los elementos que componen la seguridad de la tenencia (Gutiérrez, 2010: 11-13).

De acuerdo con las leyes y reglamentos locales, las autoridades competentes para aplicar las disposiciones legales sobre vivienda y desarrollo urbano son: el Jefe de Gobierno del DF, La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y el Instituto de Vivienda (INVI-DF), pero también, en la medida en que la normatividad ha recogido los principios de sustentabilidad, ubicación y habitabilidad, la Secretaría del Medio Ambiente del DF, la Procuraduría Social y la Secretaría de Desarrollo Social del DF, toman parte activa de las políticas de vivienda.

VIII.2. Problemas principales y sus tendencias

El Contexto nacional

Sintéticamente se pueden expresar las tendencias que se han seguido en el país señalando que:

México se adecuó al decálogo derivado del Consenso de Washington, el cual se tradujo en una serie de medidas que terminaron por excluir y profundizar los problemas de acceso y disfrute de la vivienda. Entre las medidas que resultaron de esta adaptación resalta la determinación por el libre juego del mercado de las tasas de crédito para que se ubicaran por arriba de la inflación y evitar la descapitalización de los fondos de vivienda. Esto, aunado a la disminución de los subsidios, a la mercantilización libre de la tierra y otros insumos, y a la política también impuesta por las mismas condicionantes neoliberales, de controlar hacia la baja el incremento de los salarios,

⁴⁴ Del artículo 4º se desprenden, a partir de 1970, una serie de leyes donde se regula el papel de los diferentes poderes en materia de vivienda. La ley más reciente es, precisamente, la Ley Federal de Vivienda del 2006.

⁴⁵ En su carácter de ley general, establece la concurrencia de los tres niveles de gobierno en esta materia fijando en su artículo 4º las bases del Sistema Nacional de Programación Urbana constituido por: 1) un Programa Sectorial de Desarrollo Urbano (ámbito federal); 2) Programas Estatales de Desarrollo Urbano; 3) Programas de Zonas Conurbadas; y 4) Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano. Ésta estructura básica es la que actualmente se aplica en el DF.

⁴⁶ Esto se refleja en otras leyes locales como la Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el DF (2000, modificada en 2008), la de los Derechos de las niñas y los niños en el DF (2000, modificada en 2009), la de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del DF (2008, modificada en 2010)

generó un círculo perverso que afectó no sólo la recuperación de créditos ajustables convenidos en tiempos de alta inflación, sino las posibilidades de los sectores de bajo ingreso de acceder a la vivienda producida por el mercado (Ortiz).

VIII.2.1. Las tendencias en la Ciudad de México

De acuerdo con los datos del INEGI y del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI-DF), el crecimiento de la población en la Ciudad de México se ha estancado en un porcentaje que oscila entre el 0.28 por ciento y el 0.30 por ciento (INVI, 2007; INEGI, 2012: 13). A pesar de ello, se estima que el rezago acumulado de vivienda requiere la generación anual de 35 mil viviendas nuevas y 45 mil mejoramientos debido al desdoblamiento familiar (INVI, 2007). Para la primera década del siglo XXI se estimó necesario construir 372,693 viviendas nuevas y llevar a cabo 460,146 acciones de mejoramiento para satisfacer la demanda en la materia (CCEDPDHDF, 2008: 176).⁴⁷ La estimación de las autoridades del DF sobre el rezago de la vivienda entre 2007 y 2012 se muestra a continuación:

Proyección de necesidades de vivienda en el DF

Concepto	Rezago	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vivienda Nueva	225,852	38,820	38,709	38,596	38,436	38,244	37,972
Mejoramiento de vivienda	282,159	48,547	49,019	49,291	49,129	40,600	39,825
Total	508,011	87,728	87,728	87,860	87,565	76,345	75,380

Fuente: Elaboración con base en las cifras del *Programa de Desarrollo Social del DF*, anexo estadístico, Cuadro 45.

De acuerdo con los datos del cuadro anterior, existe un rezago importante de viviendas nuevas y de mejoramientos. No obstante, el problema se agrava debido a que cada vez hay menos suelo apto para la vivienda en el DF. Esto ha tenido dos efectos importantes: el primero es el desplazamiento de la construcción de zonas habitacionales hacia las zonas periféricas del DF; el segundo y más alarmante, es el del incremento en el costo de la vivienda popular en un 30 por ciento y el de suelo en un 300 por ciento (INVI, 2007; CCEDPDHDF, 2008: 177).⁴⁸

En consecuencia con lo anterior, 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. A pesar de los esfuerzos por repoblar las delegaciones centrales, y a pesar de la escasa tasa de crecimiento poblacional en la entidad, el desplazamiento hacia la periferia es una tendencia dominante, con su secuela de invasiones de espacios del suelo de conservación.

⁴⁷ Para un estudio más detallado sobre las necesidades de vivienda nueva y mejoramientos, así como un desglose por delegación ver, CNV (S/F: 57).

⁴⁸ Este fenómeno es el resultado de la expedición del bando Núm. 2 del año 2000 en el que se prohíbe la construcción de vivienda nueva fuera de las delegaciones centrales: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, y Venustiano Carranza. El bando 2 fue erogado en febrero de 2007 y se anunció que se permitiría la construcción de vivienda en las 16 demarcaciones territoriales, “pero bajo los lineamientos que marquen los respectivos programas de desarrollo delegacional” (La Jornada. Jueves 8 de febrero de 2007). Para una evaluación más completa sobre este tema véase Tamayo (2007).

Distrito Federal: Asentamientos irregulares en el DF, 2007

Asentamientos Irregulares			
Delegación	Número	Sup/ha	Población
Gustavo A. Madero	24	23.1	5,813
Cuajimalpa	70	550.7	18,985
Alvaro Obregón	27	72.8	5,065
Magdalena Contreras	13	167.37	16,770
Tlalpan	276	1,408.86	51,653
Xochimilco	451	1,037.91	71,182
Tláhuac	80	261.82	22,365
Milpa Alta	117	36.14	22,474
Iztapalapa	49	103.03	22,209
Total	1,107	3,661.73	236,516

Fuente: SEDUVI.⁴⁹

Esto implica un riesgo para la sustentabilidad de la ciudad, acompañado de condiciones de precariedad jurídica para las familias que se establecen en estos suelos no aptos para la vivienda.

A pesar de las restricciones y limitaciones, la población ha optado por la búsqueda de alternativas para acceder a la vivienda, aun cuando esto signifique problemas de asequibilidad, accesibilidad y movilidad. Esto ha generado concentración de la población en zonas periféricas que redundan en lejanía de los centros de trabajo, carencia de servicios, problemas de acceso a centros de esparcimiento, salud, cultura y educación. Además, en estas zonas hay escasez de infraestructura, lo cual impacta en otros aspectos, por ejemplo: la dificultad de conexión y movilidad, lo cual termina derivando en el incremento de las distancias, tiempos y costos de transportación (Berrios y Canto, 2012).

Hasta ahora la política urbana ha tenido restricciones para controlar la expansión de los asentamientos irregulares en zonas periurbanas. Algunos autores han señalado que la política de uso de suelo de la Ciudad ha sido reactiva y que ha ignorado los asentamientos humanos irregulares. De igual forma se ha señalado una carencia notable de recursos financieros y capacidad institucional para llevar a cabo soluciones eficaces.

La política urbana ha fallado en reorientar el crecimiento poblacional y conservar las zonas de reserva ecológica; ha limitado el acceso de los pobres a una vivienda con servicios inadecuados y a una mayor seguridad en la tenencia de la tierra; y en contar con un adecuado ordenamiento territorial que no ponga en riesgo al suelo de conservación (Aguilar y Santos, 2011: 277).

En consecuencia, la vivienda que se adquiere en espacios alejados de los cuadrantes centrales lo está también de las zonas donde se encuentra el mayor equipamiento infraestructural y de servicios relacionados con salud,

⁴⁹ Citado en propuesta con punto de acuerdo por el que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se pronuncia en torno al crecimiento de asentamientos humanos irregulares en la delegación Xochimilco.

educación, cultura, comercio, trabajo y esparcimiento. Esto ha incidido directamente en la movilidad pues se registran mayores congestionamientos vehiculares en la medida que no existe un transporte público eficiente, cómodo y confiable. Aumenta el uso del automóvil particular,⁵⁰ generando un incremento en la contaminación, accidentes viales y un consumo de tiempo y recursos económicos significativos que inciden en la calidad de vida de los habitantes del DF y las zonas conurbadas (Berrios y Canto, 2012: 252). Cabe anotar que de acuerdo con la PAOT, en el 2007 los asentamientos irregulares aumentaron más de 100 por ciento (PAOT, 2003: 9-10; Berrios y Canto, 2012: 249).

Esto se revalida en la Ciudad de México, a través de las indagaciones del equipo de investigadores que realizó la *Evaluación de la Política de Transporte* al afirmar:

En la Ciudad de México la concentración de actividades económicas, de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en las zonas y corredores centrales de la ciudad, así como la existencia de grandes zonas de vivienda de tipo social y popular ubicadas en las delegaciones periféricas y en municipios del Estado de México desprovistas de los servicios urbanos educativos, de comercio, de salud, etcétera, y lejanas a las fuentes de empleo, han ocasionado el incremento de los desplazamientos diarios de los habitantes de la Ciudad. (González y Vidrio, 2010).

Debe señalarse que en cuanto a la habitabilidad de la vivienda, al inicio del año 2000, 11% de hogares carecían de espacios adecuados. En el 2005 se estimó que dos millones de capitalinos (del total de vivienda en 2005) contaban con un solo cuarto para habitar y que el 8% del total de la vivienda de aquel año utilizaba la cocina como dormitorio (Diagnóstico...: 2008. P. 179). Actualmente el INEGI reporta un total de 2, 453, 031 viviendas habitadas con un promedio de ocupación de 3.6 individuos por vivienda. De acuerdo con las cifras recientes, se estima que poco más de 90 mil viviendas (en las que habitan aproximadamente 326 mil personas) no tienen sanitario propio. Se observaba además, que 95 mil viviendas (en donde habitan 342 mil personas) no cuentan con cocina (INEGI: *Perspectiva Estadística del DF*. Junio de 2012, p. 23 y 24). Finalmente, el mayor rezago en cuanto a habitabilidad se presentaba en la vivienda indígena. Esto parece haber cambiado de manera positiva a lo largo de la última década. A pesar de los altos índices de cobertura, el DF no se ubica como la entidad mejor posicionada en indicadores relacionados con acceso al agua entubada y piso diferente a la tierra, como se aprecia en el siguiente cuadro. (INEGI, Junio de 2012, p. 24).

Indicadores estructurales e infraestructurales de la vivienda en el DF respecto al país

Concepto		Porcentaje en la entidad	Lugar nacional
3.1. Disponibilidad de servicios básicos	Agua entubada	96.9%	3º
	Drenaje	99%	1º
	Energía eléctrica	99.5%	1º
	Con los tres servicios	87.1%	4º
3.2. Material de construcción	Con piso diferente de tierra	97.8%	3º
3.3. Disponibilidad de espacios	Con sanitario	97%	4º
	Con cuatro o más cuartos	63.1%	4º

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI: *Perspectiva Estadística del DF*. Junio de 2012, p. 24.

⁵⁰ Este transporte ineficiente es el que opera de la periferia a las terminales que conectan a las demarcaciones centrales de la ciudad. Al interior del DF se reconoce que el panorama en transporte público ha mejorado por la búsqueda del equilibrio entre el transporte público y privado, así como por el uso de transporte colectivo de gran capacidad. Por otro lado, el programa Metrobús y corredores sobre Reforma, Periférico y Eje Central han sustituido un parque deteriorado de unidades de transporte colectivo, favoreciendo un menor uso del automóvil y condiciones de mejoramiento ambiental. Ver Berrios y Canto (2012: 253).

Por su parte, el Reglamento de Construcciones para el DF de 1993 considera una vivienda mínima aquella que cuenta, cuando menos, con una pieza habitable y servicios completos de cocina y baño, estipulando que una vivienda unifamiliar tiene una dimensión mínima de 24m², en tanto que señala que toda construcción nueva de vivienda progresiva de interés popular debe contar con por lo menos 33m² de superficie (Art. 5). Como puede observarse, desde las propias normas se observa una tendencia a la reducción del tamaño de la vivienda.

En cuanto a la vivienda existente, además del hacinamiento, se cuenta con evidencia de condiciones inadecuadas respecto a los materiales de construcción y vivienda en zonas de alto riesgo. Sobre esto último, el equipo interinstitucional del GDF identificó un universo de 9,405 viviendas con necesidad de reubicación definitiva en 2011. Se consideraron indicadores de riesgo con base en criterios estructurales, geológicos e hidrometeorológicos en donde las viviendas con los tres problemas se concentran en Iztapalapa (INVI-DF, 2011). Respecto a las construcciones con seguridad jurídica, el 40.5 por ciento de la vivienda no cuenta con muros internos aplanados y pintados; un 16.5 por ciento tiene techos de lámina metálica o de baja calidad y 65 por ciento no están impermeabilizadas (Evalúa-DF, 2009).

VIII.3. Las acciones del GDF

La política del GDF en cuestión de vivienda se ha orientado en tres aspectos: una política habitacional destinada al equipamiento y producción de vivienda nueva; el intento de vincular a la vivienda con el desarrollo urbano y adecuar la habitación a las “especificidades del territorio” (es decir, crear vivienda nueva en las áreas centrales y mejorar las condiciones de la periferia), y la atención a familias que habitan en terrenos vulnerables o zonas de riesgo (Puebla en Tamayo, 2007). De estos tres ejes, el acceso y la asequibilidad a la vivienda ha sido la prioridad gubernamental. Lo anterior se manifiesta en dos acciones principales: el *Programa de Vivienda en Conjunto* (PVC) y el *Programa de Mejoramiento de Vivienda* (PMV). El PVC desarrolla proyectos de optimización del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible. Estos proyectos se llevan a cabo principalmente en las delegaciones centrales, en predios urbanos en situación regular, libre de gravámenes y con uso habitacional (CCEDPDHDF, 2008: 186). Los desarrollos habitacionales han dado trabajo a constructoras medianas y pequeñas y han fomentado una participación activa de organizaciones civiles que gestionan la construcción de vivienda ante el INVI-DF (CCEDPDHDF, 2008: 186).⁵¹ Los resultados de este programa se tradujeron en 2011 en 4,178 acciones.

El PMV atiende problemas de habitabilidad (hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional), y/u otorga créditos para vivienda nueva. Su marco de acción ha sido en las delegaciones del segundo contorno y “constituye un ejercicio inédito en el país, pues actúa en escala masiva en áreas marginadas con una gestión individual” (Puebla en Tamayo, 2007). Además, el programa cuenta con la modalidad de “vivienda nueva progresiva” que actúa otorgando créditos para la autoproducción y autoconstrucción de vivienda (producción social de vivienda). Las personas o familias que pueden tener acceso a estos créditos son aquellos que habitan o acreditan lotes en espacios urbanos regularizados, que no presentan situación física de alto riesgo. De acuerdo con los resultados publicados por el instituto, de los 13,497 créditos otorgados en 2011, 4,510 correspondieron a la modalidad de vivienda nueva progresiva (Fomento Solidario de la Vivienda, 2009: 108; CCEDPDHDF, 2008: 186; INVI, 2011).

⁵¹ De acuerdo con la información del instituto, en 2009 se tenían registradas 724 organizaciones que gestionan ante el INVI-DF. Algunos ejemplos de estas organizaciones son la Asamblea de Barrios Ciudad de México (que a su vez cuenta con varios grupos dependiendo de la delegación), Centro para el Desarrollo Integral de la Comunidad México Nuestro, Libertad Adelante por una Vivienda Digna, Patria Nueva, Unión Popular Benita Galeana, y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata.

Además del INVI-DF, las secretarías locales de medio ambiente (SMA-DF), desarrollo urbano (SEDUVI), y de desarrollo social (SDS-DF), así como la Procuraduría Social del DF (PROSOC), realizan acciones vinculadas con el desarrollo urbano, aplicando, en el ámbito de sus competencias, una serie de programas para el mejoramiento y aprovechamiento de la infraestructura urbana. La SMA-DF, tiene como uno de sus principales ejes temáticos, el rescate, la creación y rehabilitación de espacios públicos que permitan formar una ciudad más habitable y equitativa. Estas acciones forman parte del Plan Verde del DF, proyectado a mediano plazo (2007 a 2022), por lo que aún no se cuenta con información acerca de los alcances y resultados de su aplicación. La SEDUVI, por su parte, cuenta con una serie de proyectos encaminados al rescate y rehabilitación de espacios públicos. Pretende con estas acciones aprovechar la infraestructura existente para el mejoramiento de la imagen urbana, las áreas verdes y los espacios para el peatón. En total se reportan 15 acciones entre las que destacan, la peatonalización de la calle Francisco I. Madero en el Centro Histórico, la habilitación de rampas en el parque Luis G. Urbina (Parque Hundido) y la remodelación de la Plaza Garibaldi. Se incluyen también los proyectos de ciclovías en diferentes zonas de la ciudad, así como la construcción del Centro de Transferencia Modal (CETRAM) El Rosario y la rehabilitación de la Alameda Central (SEDUVI: portal en la red), estos últimos en proceso de culminación.

El programa *Ollin Callan* de la PROSOC busca mejorar y brindar mantenimiento a los espacios de uso común en las unidades habitacionales del DF, para tal fin asigna por cada departamento o condominio la cantidad de 600 pesos hasta un máximo de tres ocasiones. *Ollin Callan* fomenta la organización condominial en la medida que los recursos sólo pueden ser utilizados en la mejora de servicios y áreas comunes. El programa se restringe a las unidades habitacionales de interés social de algún organismo público (FIDEUR, FOVISSTE, INFONAVIT, etc.), con un número mínimo de 30 viviendas y con una antigüedad de por lo menos 5 años.

Finalmente, SEDESOL-DF ha puesto en práctica uno de los programas más importantes de habitabilidad, desarrollo urbano y participación social en la ciudad: el *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial* (PCMB). El objetivo central es la inclusión y participación de la ciudadanía para proponer y ejecutar proyectos de mejora en barrios y colonias de la capital. De acuerdo con los lineamientos del programa, las organizaciones sociales “interesadas en promover procesos integrales, sostenidos y participativos de mejoramiento en pueblos, barrios y colonias del DF” presentan proyectos y se confiere prioridad a aquellos sitios con altos grados de conflictividad social, degradación urbana o que estén clasificados dentro de un índice de media, alta o muy alta marginación. El proceso de selección de proyectos involucra desde el comienzo a las comunidades vecinales con la SEDESOL-DF, a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana. De acuerdo con los registros del PCMB, el total de proyectos aprobados desde 2007 alcanza la cifra de 964 acciones:

Proyectos aprobados por el PCMB, 2007-2012

Año	Número de proyectos aprobados
2007	48
2008	100
2009	186
2010	198
2011	213
2012	219

Fuente: Elaboración propia con base en el Registro de proyectos aprobados del PCMB en el sitio de la SEDESOL-DF

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

¿Cuáles han sido los alcances del PCMB? La Organización de las Naciones Unidas, a través del programa *Hábitat* de la ONU, lo ha valorado positivamente, refiriéndose a él como una experiencia exitosa. No obstante, una de las principales observaciones del *Monitoreo Ciudadano* al PCMB señala que, aún presentándose como innovador, el limitado presupuesto merma sus potencialidades por lo que se constriñe a la construcción y rehabilitación de espacios públicos (2010: 9 y 25).

Si bien, como se ha señalado, se han puesto programas para el avance en la garantía del derecho a la vivienda, aún permanecen algunas omisiones considerables:

Una de las principales 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. De acuerdo a apreciaciones de expertos en vivienda,⁵² el GDF ha privilegiado la producción mercantil de vivienda con respecto a la producción social. Un elemento que sustenta esta afirmación, es que mientras el INVI-DF señala al *Programa de Vivienda en Conjunto* como una de sus principales acciones, el *Programa de Autoproducción de Vivienda* que corresponde directamente a la producción social, aparece como una acción secundaria.⁵³ El siguiente cuadro ilustra las orientaciones del gasto público en la materia:

Presupuesto y Programas en materia de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal

	Presupuesto por programa a precios constantes del 2011					Tasa de crecimiento anual por programa a precios del 20110				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
PVCa		1,009,307,964	1,083,062,044	1,434,998,648	1,400,558,298			7.3	32.5	-2.4
PMVb		1,096,389,718	1,058,561,618	1,013,932,515	989,559,138			-3.5	-4.2	-2.4
PAVc										
PSd										
PSVZRe		281,144,280		26,728,000	9,681,541					-63.8
PRChf				7,397,972	38,592,288					421.7
PCMBg	95,839,292	89,966,170	86,862,119	98,800,000	96,425,000		-6.1	-3.5	13.7	-2.4
Ollinh	90,486,619	84,941,514	97,719,884	93,600,000	91,000,000		-6.1	15	-4.2	-2.8

Fuente: Evalúa-DF, Informe sobre derechos humanos en el DF.

- a) Programa de vivienda en conjunto
- b) Programa de mejoramiento de vivienda
- c) Programa de autoproducción vivienda
- d) Programa de suelo
- e) Programa para sustitución de viviendas en zonas de riesgo
- f) Programa de rescate de cartera hipotecaria
- g) Programa comunitario de mejoramiento barrial
- h) Programa social para las unidades habitacionales de interés social Ollin Callan con unidades en movimiento

⁵² Reunión con expertos en vivienda realizada en Evalúa, D.F., estuvieron presentes integrantes de la Coalición Internacional-Hábitat, México, 2010.

⁵³ El INVI-DF no reportó, por lo menos de 2007 a 2010, en sus informes de gestión, ningún presupuesto ejercido o acción que correspondiera al Programa de Autoproducción de Vivienda.

VIII.4. Conclusiones y propuestas

Aún cuando el marco normativo del DF se considera armónico con los convenios internacionales, lo cierto es que ningún ordenamiento local retoma de manera integral las consideraciones de los contenidos mínimos de la vivienda estipulados en las Observaciones Generales. Se advierte también que los programas no incorporan de manera explícita los componentes esenciales de este derecho (Del Pino, 2010: 14 y 15).

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. Otros programas como *Ollin Callan* y el PCMB, considerados exitosos desde su diseño, además de que fomentan la organización vecinal y barrial, se encuentran sujetos a las disposiciones del presupuesto y no cuentan con métodos eficaces para considerar un proyecto como exitoso en términos de habitabilidad y sustentabilidad. A continuación se enlistan los principales retos que enfrenta la política de vivienda del DF.

VIII.4.1. Un enfoque integral del derecho a la vivienda y de la ciudad

Debe señalarse que las acciones de vivienda en el DF muestran, de acuerdo con el diagnóstico, avances cuantitativos favorables durante la primera década del siglo XXI. Estos resultados incluyen una oferta de vivienda relativamente exitosa (en términos de viviendas construidas), pero sin una perspectiva de Derecho a la Ciudad. De no atenderse este problema, podría ponerse en duda en un corto plazo, la viabilidad de la continuidad de las acciones de esta política (Coulomb, 2006: 23 y 24). Por lo tanto, habría que avanzar hacia una planeación territorial que incorpore la política habitacional, pero también que vincule el espacio urbano con la producción de espacios habitacionales. Esto, como se ha señalado anteriormente, implica una vinculación más estrecha con diversas instancias de gobierno y sociedad, con la suposición principal de que el derecho a la ciudad debe encontrar mecanismos incluyentes para alcanzar su propia sustentabilidad.

La sustentabilidad, por su parte, debe entenderse desde una perspectiva de organización urbana que permita mantener o mejorar la calidad del ambiente, pero también incrementando la calidad de vida de los habitantes de la urbe, según las capacidades de los ecosistemas locales. Para ello sería esencial cambiar la visión fragmentada sobre el espacio del DF, dividido en zonas urbana y de conservación/rurales, para ajustarla a una única dimensión urbano-ambiental, en donde se aplique por igual el concepto de sustentabilidad urbana (Aguilar y Santos, 2011: 294).

De acuerdo con Coulomb, un seguimiento efectivo desde el Estado para una articulación adecuada de una política habitacional de vivienda y de ciudad debería atender los siguientes aspectos: 1) la adecuación de la normatividad urbana y constructiva; 2) la fiscalidad; 3) el perfil de los promotores y las constructoras; 4) el perfil de los nuevos habitantes que pudieran emprender el regreso al centro (tal y como se intentó con la publicación del Bando 2); 5) los procesos de resistencia y oposición vecinal; 6) la protección, o destrucción, del patrimonio histórico, y 7) el mercado inmobiliario, la especulación y el aumento de los precios del suelo (Coulomb, 2006: 35).

VIII.4.2. Accesibilidad y asequibilidad

La acción más representativa en cuanto a accesibilidad es el *Programa de Vivienda en Conjunto* (PVC). A través del PVC se ha otorgado una gran cantidad de créditos. No obstante, se considera que este es un esquema asistencialista, donde la población objetivo son los receptores de los subsidios. El otorgamiento del crédito deja de lado los componentes mínimos del derecho —con excepción de la seguridad legal— como el acceso a servicios, la asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación e idoneidad cultural (Coalición Hábitat HIC, 2010: 11 y 12).

Ahora bien, tanto el PVC como el PMV no atienden necesariamente a la población más pobre, sino a aquella que cuenta con una vivienda en situación regular. El acceso y la asequibilidad de la vivienda también se ven mercados si se toma en cuenta que los requisitos económicos para acceder a un crédito se encuentran orientados a una población ocupada y con un ingreso fijo (CCEDPDHDF, 2008: 178).

Por otro lado, se concluye que el GDF ha privilegiado la producción mercantil de vivienda (a través del PVC) sobre la producción social, pues el INVI-DF ha reportado al PVC como prioritario, mientras que el *Programa de Autoproducción de Vivienda* (PAV), aparece como una acción secundaria (Berrios y Canto, 2012: 240).

Así, a pesar de que en el aspecto legal y programático, el GDF pretende dar cumplimiento al acceso a la vivienda, “el disfrute de la vivienda queda en manos del sector privado” (2010: 13). El estudio coordinado por Tamayo ha demostrado que ante la alza del precio del suelo, las constructoras de desarrollos habitacionales (ya sea con apoyo del INVI o con recursos privados) han favorecido el desarrollo de “vivienda media y alta” (Esquivel en Tamayo, 2007).

VIII.4.3. Seguridad de la tenencia y desalojos forzosos

Las personas que habitan asentamientos o viviendas irregulares se ven en constante peligro de desalojos forzosos. Este aspecto resulta preocupante si se toma en cuenta que el despojo de la vivienda en el DF ocurre frecuentemente de manera ilegal, violando los derechos civiles y políticos de los individuos. De acuerdo con el *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada* (CCEDPDHDF, 2008: 180), se estimaba un promedio de tres desalojos por día en 2002 en la Ciudad de México. Esta cifra aumentó en 2007 debido a la política del Gobierno Federal contra el tráfico de drogas.

Sobre esta problemática, la Ley de Vivienda local no contempla otras formas de tenencia más allá de la propiedad, ni prevé la posibilidad de otorgar subsidios o facilidades para la regulación de la tenencia. Por tal motivo, se requiere una modificación en el texto legal que permita contribuir a la consolidación de la seguridad jurídica de la tenencia, además de que fomentaría el acceso a créditos para mejora, o construcción de vivienda en lote familiar (Berrios y Canto, 2012: 244; Fomento Solidario de la Vivienda: 108; Casa y Ciudad, 2009: 90). Por tanto, uno de los principales desafíos de la administración del DF es considerar todas las condiciones de mercado en sus diferentes modalidades y condiciones sociales, con el fin de encontrar en la producción social de vivienda una de sus principales orientaciones.

VIII.4.4. La regulación del suelo

Los problemas de la accesibilidad al suelo en América Latina se han visto agudizados si se toma en cuenta la proporción de la pobreza en las urbes latinoamericanas y el hecho de que los gobiernos se han visto rebasados para satisfacer la demanda de servicios urbanos en los espacios donde se ubican los estratos de menor poder adquisitivo. Este problema tiene gran relación con la baja capacidad de contribución fiscal de la gente pobre, que no es proporcional a la inmensa demanda de servicios que se genera por habitar áreas no aptas para la urbanización. Por si fuera poco, hay evidencia de que hay un desempeño fiscal poco equitativo en donde se observa una distribución regresiva de la carga tributaria y de localización preferencial de gastos públicos a favor de las áreas de alta renta (Smolka, 2011: 88). Smolka encuentra que de manera generalizada, los gobiernos latinoamericanos se han mostrado incapaces, por una parte para implementar “políticas reparadoras” de las áreas urbanas ya consolidadas, y por otra, han favorecido un gasto público selectivo e inequitativo sobre espacios determinados, sobrevalorizando ciertas áreas ya equipadas; “esta situación, a su vez, abre camino para varias formas de clientelismo y corrupción, agravando los problemas ya existentes, con el aumento de la distorsión de la localización espacial de estos servicios” (Smolka, 2011: 90).

VIII.4.5. Ubicación y movilidad

En materia de ubicación, se ha observado que la saturación del espacio urbano y su consecuente incremento en el costo de suelo (problemática agudizada con las políticas de redensificación) generaron que la vivienda se trasladara hacia espacios más asequibles en cuanto a costos de suelo.⁵⁴ Estos espacios se han situado en lugares cada vez más distantes de las áreas con infraestructura y servicios, afectando la movilidad, dificultando con ello el desarrollo ordenado y sustentable de la ciudad.

Por otro lado, a pesar de la reglamentación sobre asentamientos urbanos y desarrollo urbano, gran parte de la vivienda ubicada lejos de los espacios urbanos se ha establecido en suelo de conservación, lo que genera una ubicación inadecuada de la vivienda volviéndola propensa a la especulación, a convertirse en un factor de riesgo, y a prevalecer endeble respecto de la seguridad de la tenencia. A lo anterior se añade el hecho de que la invasión a las zonas de conservación atenta directamente con los mecanismos naturales de la ciudad para reabastecimiento de agua y purificación del aire.

Uno de los aspectos alarmantes con respecto a la ubicación de la vivienda en zonas irregulares o de conservación es la aplicación de planes parciales para su regularización, impulsados particularmente por los gobiernos delegacionales; por lo que resulta fundamental analizar la pertinencia de estas acciones, y buscar alternativas para reubicar este tipo de asentamientos.

VIII.4.6. Habitabilidad

La habitabilidad de la vivienda ha mostrado un decremento sustancial en los indicadores de hacinamiento desde 1990 (Coalición Hábitat, 2010: 36). Sin embargo, se ha demostrado que a pesar de ello, gran parte de la vivienda existente aún presenta condiciones de hacinamiento extremo. Del mismo modo, dados los altos costos del suelo, la vivienda nueva genera espacios reducidos que obligan a maximizarlo, generando vivienda con condiciones mínimas de habitabilidad.

Sobre este problema es necesario hacer una revisión de las leyes y reglamentos que dictan las condiciones mínimas de vivienda, pues, como apuntamos anteriormente, en la normativa local, prevalecen condiciones de viviendas de dimensiones reducidas que atentan contra los estándares que darían cumplimiento al derecho a la vivienda. Con respecto a los indicadores de la habitabilidad, constatamos la existencia de una serie de programas destinados al aprovechamiento y restauración de la infraestructura existente; sin embargo, retomando nuestro planteamiento inicial, se han presentado una serie de acciones de rehabilitación de espacios públicos, que en su conjunto no muestran una visión integral de desarrollo urbano en torno a la vivienda y la ciudad.

⁵⁴ René Coulomb propone que más que pensar en una redensificación, habría que buscar un uso más racional del suelo urbano, “por ejemplo, frente a procesos de pérdida de uso de suelo habitacional en la áreas centrales de la más antigua urbanización de las ciudades, o bien de cara al uso irresponsablemente extensivo de los fraccionamientos periféricos residenciales (‘campestres’ con club de golf, etc.)”. Así, la política de redensificación seguirá siendo más enunciativa que operacional si no se acepta como primicia la necesidad de cambios profundos en los marcos normativos actuales de los programas de desarrollo urbano (Coulomb, “La Articulación...”; 2006, p. 29). A pesar de ello, se acepta que la política habitacional es necesaria a la par de esta revisión pero con cambios radicales en su diseño para la producción de vivienda.

VIII.4.7. Comentarios finales

En general, se observa que aún cuando los programas de vivienda han incorporado un enfoque de género, o bien, han declarado la atención prioritaria a grupos vulnerables, no existen mecanismos para detectar la demanda individual. En el caso de los programas de *Mejoramiento de Vivienda* y de *Vivienda en Conjunto*, operan con frecuencia sobre la población que tiene un conocimiento del programa, lo que deja de lado a amplios sectores de la población que necesitarían de estos apoyos. En cuanto a la acreditación por sexo, el único tratamiento que existe es el del porcentaje de créditos otorgados por sexo (Fomento Solidario, 2009: 74 y 113; Casa y Ciudad, 2009: 63). Por lo tanto, uno de los retos fundamentales radica en incorporar de manera cabal e integral todos los aspectos que integran el derecho a la vivienda y la ciudad.

Finalmente, en la bibliografía disponible frecuentemente se expone que las diferentes instancias que participan en la política de vivienda y desarrollo urbano no han logrado cuantificar con claridad el impacto en la población beneficiada. Tampoco han desarrollado un diagnóstico que incorpore la situación socioeconómica y habitacional del DF que permita la identificación precisa de la población que requiere las acciones de vivienda (Fomento Solidario, 2009: 102; CCEDPDHDF, 2008: 189).

Capítulo IX

La gestión de la política social

Manuel Canto Chac



La gestión de la política social

IX.1.- El contexto

A las perspectivas de la política social hay que ubicarlas en medio de un mundo, el de los países menos desarrollados, en el que la contracción económica continuará como consecuencia de la persistencia de las políticas deflacionarias:

De acuerdo con los últimos informes del FMI, se estima que al cierre del 2012 las economías en desarrollo reduzcan los gastos en un promedio del 1.8 del PIB... [sabido es que] muchas medidas de reducción de costos en todo el mundo afectan desproporcionadamente a los pobres dada la estructura de empleo, ingresos y desigualdad existentes. (Ortiz y Cummins, citado en Conde *et al.*).

Paradójicamente, menor crecimiento implica –tendencial, no irremediamente– menores recursos públicos para el desarrollo social, y el requerimiento de mayores recursos cuando menos disponibilidad existe.

A la paradoja anterior, le se siguen otras ahora relacionadas con los gobiernos de izquierda que, por un lado, le dan más importancia a la política social, y estableciendo la auto-exigencia de una política enfocada hacia el desarrollo y no sólo a la asistencia, con una participación de la sociedad y, por tanto promotora de la democracia, con enfoque de derechos universales; pero por otro lado, suele prestarse menor atención a las mediaciones que la hagan posible y a las perspectivas y visiones con las que se relacionan gobierno y sociedad.

De aquí entonces que además de las condicionantes del entorno, que se relacionan con los enfoques, las dinámicas políticas, el desempeño de la economía, y demás, sea importante reconocer:

El papel crucial de la gestión de la PS (política social) para que los derechos sociales sean hechos sociales debe llevarnos a recordar que la gestión pública como estructura organizativa y como proceso operativo no es una realidad que existe aislada y opera en el vacío, sino se ubica al interior de un conjunto de realidades institucionales y políticas que la hacen posible y que también condicionan la elaboración de su contenido (sus objetivos, acciones, instrumentos, recursos, población objetivo) y su efectuación. La gestión es de entrada, siempre, gestión de una política, de cuya implementación se hace cargo. La PS remite a su vez a un proceso de gobierno o gobernanza, en tanto la política pública es componente e instrumento de un proceso de gobernar que tiene un patrón de comportamiento propio. (Aguilar, 2012: 5).

Estamos entonces ante una acción compleja, de la que participan no sólo los entes gubernamentales, sino una multiplicidad de actores que demandan no sólo los beneficios de la política social, sino también intervenir en su orientación, enfoques, decisiones, gestión, etc. Pensar entonces esta política como campo de interacción de actores diversos, es decir, pensar la gobernanza de la política social reclama ubicar los retos específicos de su gestión. Retos que ya no pueden asumirse desde una visión de la administración pública tradicional, a partir de planes, formatos y decisiones verticales, sino que por el contrario, para responder a tales desafíos requiere de pensar en una gestión deliberativa, capaz de articular las capacidades de diversidad de actores que no guardan entre sí una relación de subordinación, “...nos dibuja un nuevo escenario donde el reto es dar forma a las interacciones entre los múltiples actores que participan en la identificación, el diseño y la puesta en práctica de una política” (Brugué, 2004: 33).

Ver entonces la gestión de la política social como la interacción entre paradigmas, recursos de gobierno, usuarios activos de sus acciones y organizaciones de la sociedad que pretenden intervenir en la identificación de los problemas sociales, la construcción de hipótesis, diseño de estrategias y su ejecución. Lo anterior podemos representarse gráficamente de la siguiente forma:



Mayores funciones de la política social generan la tendencia –no la necesidad- de multiplicar las agencias de gobierno encargadas de realizar sus diversas atribuciones y esto reclama a la vez, la existencia de mecanismos de articulación entre las agencias de gobierno. La integralidad suele ser un valor invocado pero difícilmente operacionalizado. Diversas estrategias se han puesto en práctica en algunos países, entre las principales:

1. La creación de un súper ministerio que se encargue de planificar las acciones de desarrollo de las diversas agencias; la experiencia chilena marca muy bien los límites de esta alternativa.
2. La creación de instancias colectivas de coordinación entre pares han ofrecido buenos resultados en la experiencia argentina y costarricense, no obstante los avances no se caracterizan por su agilidad.
3. Cuando adicionalmente se establece como criterio la transversalidad de algunos ejes (género, derechos humanos, edad o las distintas diversidades) los desafíos a la función pública son aún mayores. Un ejemplo puede ser el sistema matricial Catalán, en él el presupuesto de las dependencias operativas debe tener tanto la autorización de la titularidad de la dependencia como de la coordinación del eje transversal; los comentaristas suelen afirmar que ha tenido más éxito en el diseño que en la ejecución.

4. Adicionalmente, ha surgido la participación ciudadana en las políticas públicas –con mayor énfasis en la política social- como un mecanismo tanto de impulso a la democratización como de disminución de la complejidad de la interacción entre las agencias de gobierno. El proceso de planificación de Brasil (que a todos los niveles establece los mecanismos concretos de participación ciudadana) y el programa *Territorios de Ciudadanía* (en el que la articulación de las agencias de gobierno se hace de común acuerdo con los comités ciudadanos de representación territorial) son experiencias promisorias de las cuales no se conocen muchas evaluaciones.

IX.2. Las tendencias de la gestión de la política social en la Ciudad

Dado el marco normativo existente sobre el desarrollo social, todos los imperativos anteriores se constituyen en retos para la gestión de la política social en el DF. Se pueden percibir las principales tendencias:

Los enfoques del desarrollo social. La pretensión de establecer una política social basada en derechos universales, con perspectiva de universalización, con participación de la sociedad, no se ha visto acompañada por experiencias similares en el país. Esto genera –entre otras cosas- que los criterios para valorarla suelen ser los mismos que se utilizan para valorar diseños realizados con otros enfoques centrados en la disminución de la pobreza, con estrategias focalizadas de complementariedad del ingreso, etc.

Esta situación plantea dos retos principales: a) el diseño de criterios de evaluación que partan de la especificidad del enfoque de política social del DF; y b) la discusión en torno de la posible complementariedad, no obstante las diferencias de enfoque, entre la orientación predominante en la política federal y la predominante en el DF. Incluso de la relación dinámica que debiera haber entre ambas.

Pongamos un ejemplo: luego de las críticas iniciales al *Programa de Adultos Mayores* (sin negar que aún existan aspectos criticables), ha habido un reconocimiento a la importancia de esta estrategia, tanto explícita en el ámbito internacional (CEPAL, 2010), como implícita en el diseño de algunos programas federales, ante la posibilidad, dadas las propuestas para el país, de la universalización de estrategias similares.

¿Cuál debiera ser el horizonte de este tipo de acciones en el DF?: ¿Considerar que se ha logrado el reconocimiento de derechos y desplazarse hacia otros campos de acción? ¿Establecer mecanismos de complementariedad? Otra interrogante surge en torno del concepto de universalización: ¿Qué es lo que se debe universalizar: la garantía del derecho o el acceso al programa? La construcción del *Programa General de Desarrollo del DF* y, en particular, del *Programa de Desarrollo Social* son la ocasión de realizar estos debates, evitando con ello que sean sólo un ejercicio de “validación” y más una ocasión de deliberación y, por tanto, de acercamiento entre gobierno y sociedad.

La normatividad del desarrollo social. Desde los inicios se pretendió institucionalizar la política social, generando normas y agencias especializadas, junto con mecanismos de participación de la sociedad. En su desarrollo algunas prácticas pudieron haber tenido una hipertrofia, como por ejemplo la conversión de programas operativos en leyes, lo que ha traído tres consecuencias principales:

1. La multiplicación de legislaciones (en materia de desarrollo social hay 64 leyes vigentes en la Ciudad);
2. La multiplicación de instrumentos, que tienden a neutralizarse entre sí (consejos consultivos presididos todos ellos por el Jefe de Gobierno);

3. La rigidización de las políticas y los programas, 38 programas convertidos en leyes (Luengas, García y Abreu, s/f). Dado que sus adecuaciones requerirían no sólo decisiones del ejecutivo sino modificación de las leyes:

[...] al estar plasmados en ordenamientos legales, los programas enunciados pasan a ser de naturaleza obligatoria para el órgano ejecutivo, que en estos casos ya no define en el seno del Consejo de Planeación o de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social el contenido y el alcance de los programas, sino que ve reducida su actuación a la debida instrumentación de los programas establecidos en las diferentes leyes y se ve mandado a instalar para el seguimiento y control de los mismos los órganos colegiados que las mismas leyes estipulan. De lo anterior resulta que en el caso de estos programas, tanto el Consejo de Planeación como el Consejo de Desarrollo Social dejan de fungir como mecanismos de participación social y ciudadana (Luengas, García y Abreu, s/f).

En este aspecto la interrogante es: de ser necesario un reordenamiento normativo, ¿cómo sería posible, a través de un pacto general de “reingeniería” legal o de acuerdos generales para desarrollar un proceso incremental?

La planificación del desarrollo social. El proceso de construcción de normas e instituciones, en general para el DF, pero en particular para el desarrollo social, también ha dado lugar a la falta de claridad de los referentes del proceso de planificación, así nos encontramos con tres sistemas normativos para la planeación del desarrollo social: i) el de la Ley de Planeación del Desarrollo (en la que subyace una concepción vertical tradicional de la planificación); ii) el de la Ley de Desarrollo Social, que enfatiza la coordinación horizontal entre las dependencias y la participación ciudadana; y iii) el de la Ley de la Administración Pública, que enfatiza el mecanismo de los gabinetes especializados (cfr. Luengas, García y Abreu, s/f). ¿Cuál podría ser el modelo de planificación más adecuado para los objetivos de la política social del DF?

La presupuestación del desarrollo y el predominio de las instancias financieras. “En los hechos, la presupuestación del gasto se convierte en un filtro para las políticas públicas, ya que es en ese proceso donde se definen prioridades con base en datos históricos y calendarios, sin considerar hasta hoy la medición basada en los resultados alcanzados, o bien la solidez con la que se hayan proyectado las metas por alcanzar y los beneficios sociales esperados [...]” (Vásquez, 2010: 117). Por consiguiente, “en los hechos, los instrumentos más importantes de planeación son el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, los cuales son discutidos cada ejercicio fiscal. Los criterios y análisis técnicos de mediano plazo se trasladan a un segundo plano y en ocasiones se trastocan los objetivos del plan original, imponiéndose una visión de muy corto plazo”. (Luengas, García y Abreu, s/f). Sabemos que el predominio financiero es un fenómeno bastante extendido, la interrogante es ¿cómo hacer compatibles las exigencias de presupuestación con los objetivos de mediano y largo plazo de la política social?

La brecha entre GDF y Delegaciones. Otra tendencia a tener en cuenta es la constituida por la brecha que se presenta entre los diseños de políticas y programas del gobierno central y la acción de los gobiernos de las Delegaciones. Entre ambos hay una mayor tendencia a desarrollar relaciones competitivas que complementarias:

[...] las delegaciones ya hacen y operan sus propios programas sociales, que son programas “espejo” de los programas centrales o responden a coyunturas especiales o a deudas políticas con grupos que les apoyaron en campaña o a presiones de líderes y grupos corporativos poderosos”. En muchas delegaciones se percibe una intención político-electoral de parte del gobierno central con las políticas y programas sociales. Por ello, se adelantan y tratan de construir su propia clientela política, su propia base social. Para el ciudadano común, las delegaciones son el gobierno. El gobierno central y el gobierno federal son una abstracción política, la primera trinchera del gobierno ante el ciudadano es el municipio, en los estados, y la delegación, en el Distrito Federal, situación que es aprovechada por muchas autoridades delegacionales para “vender” políticamente los programas sociales centrales como suyos. (Luengas, García y Abreu, s/f).

¿Es posible establecer con claridad las competencias específicas del gobierno central y delegaciones en el desarrollo social? ¿Las instancias actuales de coordinación son suficientes? ¿En qué sentido debieran adecuarse? La posibilidad abierta con el Pacto entre partidos, que contempla el acuerdo sobre una Constitución para la Ciudad, es la ocasión para pensar cómo resolver de manera sólida y responsable la brecha entre el gobierno central y las Delegaciones, diferenciando ambos niveles, estableciendo mecanismos de complementariedad y creando instancias para la representación de la ciudadanía en los Gobiernos Delegacionales.

La participación ciudadana y sus déficits. Sabido es que la normatividad estableció canales para la intervención institucionalizada de la sociedad en los asuntos de la política social del DF, también lo es, que estos instrumentos han perdido su impulso inicial, lo que se deriva de múltiples factores: i) la rutinización de las prácticas de la administración pública; ii) la penetración de la cultura clientelar tradicional –desarrollada fuertemente en las etapas de gobiernos designados por la federación– en los instrumentos creados para la participación ciudadana; y iii) la disminución del impulso innovador de las organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuáles son los aportes efectivos que la participación ciudadana podría dar a la gestión de la política social? Responder a esta pregunta significa tener en cuenta las diversas experiencias de Latinoamérica en las que la gobernanza se ha hecho concreta, desde la muy conocida del Presupuesto Participativo –tenuemente utilizada en el DF– hasta los Consejos Gestores de Políticas Públicas, las Veedurías, los Territorios de Ciudadanía, entre otras.

El personal especializado y su cultura organizacional. Una estrategia de gestión de la política social construida para realizar la aspiración de la garantía de derechos y la intervención de la ciudadanía reclama una administración pública coherente con esas aspiraciones. Sobre esto, conviene avanzar en tres dimensiones: i) Como lo señalara Kliksberg, devolver su autoestima al funcionario público. Esto es, que no sea percibido por la sociedad con la imagen tradicional del burócrata ineficiente y deshonesto, sino como alguien comprometido con las demandas sociales, capaz de realizar acciones “resolutivas”, dispuesto a interactuar con la sociedad a través de la administración pública deliberativa (Brugué, 2004); ii) se requiere a su vez de un rediseño de controles, no basados en los órdenes verticales y los formatos, sino en la micro-implementación o implementación adaptativa (Aguilar) en la que sobre la base de un marco jurídico claro y conocido, y una capacitación técnica homogenizada, el funcionario pueda responder, en diálogo con la sociedad, –a partir de los lineamientos generales–, a las necesidades y posibilidades específicas de cada caso. iii) Lo anterior sin duda necesita de compartir los valores que constituyen los criterios de orientación de las políticas y un marco ético expresado en la legislación. En el personal ejecutor de los programas hay una enorme riqueza que vale la pena redescubrir.

Estamos pues ante una verdadera oportunidad de repensar la gestión de la política social de cara a sus criterios de orientación, a la relación gobierno – sociedad, y a la democratización eficiente de la administración pública.

Conclusiones y propuestas de fortalecimiento



Conclusiones y propuestas de fortalecimiento

La política social ha sido uno de los principales elementos innovadores en la gestión de la vida pública de la Ciudad de México, por lo mismo es uno de los aspectos principales de observación sobre su desempeño y sobre su futuro. Al inicio de este ejercicio nos planteamos dos interrogantes. La primera fue: ¿Ha respondido la política social de los gobiernos de la Ciudad a sus criterios de orientación: derechos sociales universales, integralidad y participación ciudadana?

Del balance realizado quedan en claro los avances alcanzados: 1) la creación de una institucionalidad específica para la política social, a través de leyes y de agencias especializadas; 2) la construcción de estrategias para hacer efectiva la universalización y la búsqueda de la garantía de los derechos sociales; 3) la apertura a la participación de la sociedad en las diversas fases de la política social; 4) la contribución a la construcción de una identidad, apenas emergente, de pertenencia a la Ciudad; y 5) el aporte –a partir de la puesta en práctica de elementos innovadores– a la agenda nacional sobre los cambios que se requieren en la política social.

Nos planteamos también una segunda interrogante: ¿Cuáles son los alcances y las restricciones para la innovación de la política social, en un contexto adverso al cambio, pero que a la vez le plantea nuevas exigencias? Quedó en claro que después de quince años hay muchas cosas que modificar, y obstáculos que remover pero, sobre todo, discusiones que realizar de cara a la sociedad, que conduzcan a los consensos que hagan posibles las reformas de fondo que son necesarias. Necesidad originada no sólo por las limitaciones de la puesta en ejecución de la política social de la Ciudad, sino sobre todo, por el cambio en la dinámica de la sociedad local, nacional e internacional, que reclama de adecuaciones imprescindibles para la garantía de los derechos de la población, tanto los actualmente codificados como también los derechos emergentes, dentro de los cuales ocupa un lugar fundamental el Derecho a la Ciudad.

En el panorama general de la presente Introducción se había señalado, que observamos cinco tendencias principales a las que denominamos déficits: 1) un déficit de implementación, entendido como la brecha existente entre normatividad y ejecución; ii) un déficit de articulación, entendido como las dificultades para la integración entre las diversas políticas, programas y acciones de desarrollo social; 3) un déficit de relaciones intergubernamentales, que se refiere a los acuerdos necesarios entre el gobierno central de la Ciudad, con las Delegaciones y con el gobierno federal; 4) un déficit de sustentabilidad, que si bien parte de un ejercicio responsable de las finanzas públicas, los requerimientos de mediano y largo plazos ponen en el centro de la reflexión los recursos para sostener y fortalecer la política social; y 5) un déficit de calidad y suficiencia, entendido como el reto para dar un paso más en la garantía de los derechos sociales de la ciudadanía del DF. Estos déficits adquieren dimensión concreta en cada uno de los temas en que hemos dividido este trabajo, por lo que vinculándolos tendríamos los siguientes desafíos:

En materia de **Economía y empleo**, los desafíos son lograr la reactivación del crecimiento económico de la Ciudad, tanto por la ubicación de los componentes de su vocación económica, como por el apoyo a las economías ya existentes, evitando su deterioro. Sabemos que el Gobierno de la Ciudad no tiene el control de las principales variables que influyen sobre el crecimiento económico, pero sí puede optimizar las orientaciones de las que sí dispone para que la Ciudad tenga una base de desarrollo social. Entre ellas podrían estar, por el lado del gasto, y en tanto sea posible: orientarlo en función de la generación de empleos en sectores y en áreas específicas.

En relación al tipo de empleo que se requiere, habrá que tomar en cuenta que se trata de una demanda de empleos para una población joven y con elevados niveles de escolaridad, que está en búsqueda de su primera oportunidad laboral y para la cual la capacitación en las áreas de innovación que se proponga, junto con la vinculación de la oferta-demanda laboral, será una acción fundamental de desarrollo social, el que contribuya a reconducir a la población de manera efectiva al mercado de trabajo. Para la vinculación entre oferta y demanda es imprescindible el diálogo social. Al respecto, existen ya mecanismos tales como el Consejo Económico y Social y el Consejo de Desarrollo Social, los que activados de cara a la ciudadanía y con acciones que contribuyan a su efectividad, se constituyen en mecanismos para la deliberación y la aceptación social de las políticas públicas.

No se puede desconocer que sobre la base de la capacidad de compra del gobierno se pueden fortalecer oportunidades laborales para la población que se organiza para generar su propia ocupación. Por ejemplo, el gasto público puede funcionar como el demandante para la producción de las cooperativas de costura, tanto para uniformes escolares, policía, entre muchos otros. La efectividad de los mecanismos de autoempleo debe ser potenciada con capacitación en diseño, procesos administrativos, así como también establecer instrumentos que favorezcan su planificación, al reducir los tiempos de espera entre entrega de los productos y pago, como lo sería una empresa de factoraje.

No se puede olvidar un punto que es central: 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. Ello se logrará por medio de una adecuada administración de justicia laboral y de una eficiente inspección de la observancia de las leyes en los centros de trabajo. Renovar, sanear y modernizar los instrumentos de los que dispone el Gobierno de la Ciudad para tales fines, es una medida que requiere no tanto de recursos financieros, sino de voluntad política. Un apoyo indudable es el que podrían dar las organizaciones de la sociedad civil en la denuncia, vigilancia y concertación de estrategias. De nuevo, el diálogo social es una estrategia imprescindible.

Respecto a los **Servicios para la garantía de los derechos sociales**, el principal desafío para los servicios “básicos”, salud y educación, es el acceso a la calidad relativamente homogénea. Esto se relaciona con la existencia de áreas urbanas en los que estos servicios son de baja calidad, por lo que se requiere un esfuerzo de convergencia urbana: “[...] para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no sólo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial.” (CEPAL, 2010: 131). Esto requiere poner atención en el acceso a la calidad igual en los servicios (instalaciones en las escuelas, tiempos de espera y disponibilidad de medicamentos en los centros de salud, etcétera). Siendo esta la orientación general, hay algunos aspectos específicos que atender.

En **materia de salud**, se debe dar prioridad a la atención preventiva de las enfermedades crónico-degenerativas, lo cual implica la reorganización de las áreas de salud a fin que sean capaces de asumir este desafío. Otro reto es la atención primaria a la población y el adecuado abastecimiento de los medicamentos, contribuyendo con ello a evitar el crecimiento del gasto de bolsillo, particularmente de las personas con mayores carencias. También se debe lograr una adecuada articulación con los programas federales en curso, evitando que la perspectiva resi-

dual y mercantilizante de la salud se imponga sobre la atención centrada en la garantía del derecho. Finalmente, es importante reducir las desigualdades socio-sanitarias que no permiten que los habitantes de las Delegaciones del contorno del DF cuenten con una oferta en servicios de salud similar a la de los habitantes de las Delegaciones centrales.

En el **ámbito educativo**, 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. En el caso de la educación superior y media superior, más que concentrar la mayor parte de los esfuerzos en eliminar la deserción –sin restarle importancia a este problema– es necesario brindar mayores oportunidades para aprovechar el enorme potencial que se tiene en estos momentos de transición demográfica en el país, y particularmente en el DF. Dado que una buena parte de la población ha sido desplazada de las zonas centrales, en donde se concentra la mayor proporción de la infraestructura educativa hacia las zonas periféricas de la ciudad, otro de los desafíos es el mantenimiento y la reconstrucción de escuelas de educación básica que, además, puedan ser ubicadas en las zonas donde se concentra la mayor parte de la población infantil que requiere de estos servicios. Es decir, establecer una oferta en los lugares en los que más se demanda.

En tanto la descentralización de los servicios educativos de los niveles básicos no se concrete, es menester complementar o reforzar los conocimientos adquiridos en las aulas de las escuelas públicas con el objetivo de universalizar la atención y reducir las brechas entre los infantes. Finalmente, es importante mencionar que el otorgamiento de un paquete de útiles o de uniformes escolares –siendo muy importante– no garantiza *per se* el derecho a la educación, por lo que, en tanto no se concrete la descentralización en el nivel básico, es necesario crear alternativas como los centros de día para el cuidado de los menores de 15 años, en donde se pueda echar mano de la infraestructura que disponen las distintas instancias del GDF.

En el **tema de vivienda**, 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. También es de fundamental importancia incorporar el capital social disponible por medio del apoyo a la construcción social de vivienda, mismo que incorpore recursos y asesoría técnica. La oferta de vivienda no sólo tiene que crecer, sino relocalizarse para no continuar atentando contra la sustentabilidad ambiental del DF; es decir, es necesario desincentivar el incremento en el costo del suelo en las zonas centrales y, consecuentemente, el abaratamiento en las zonas de la periferia de la entidad. También es muy necesario seguir avanzando en la garantía del Derecho a la Ciudad, generando políticas transversales que permitan asegurar el acceso a los servicios básicos a la mayor parte de la población (salud, educación, agua potable, etc.), el mejoramiento de las vías de comunicación hacia las zonas que concentran la oferta laboral en el DF y la rehabilitación de los espacios públicos como corredores, parques, unidades deportivas, entre otras.

En cuanto a la **política de protección social** de los diversos grupos, los mayores desafíos son fortalecer el acceso a mecanismos de protección social no contributivos, tal y como se intentó originalmente con el *Programa de Gratuidad de los Servicios Médicos y de Medicamentos Gratuitos*, la *Pensión para los Adultos Mayores* o el *Seguro de Desempleo*. En este último caso conviene considerar la manera de incluir a la enorme cantidad de población que se encuentra en la economía informal y que por ende, actualmente no puede convertirse en beneficiaria de este programa, puesto que la situación de informalidad es una variable que depende más de las condiciones del mercado de trabajo que de la decisión de la persona.

Una acción prioritaria es incrementar la oferta de servicios de cuidados materno-infantiles para los menores de seis años, para otorgar mayor tranquilidad en el cuidado de sus hijos a las madres que se ven obligadas, o desean y tienen la oportunidad de insertarse en el mercado laboral. Este tipo de servicios, dada la enorme proporción de hogares monoparentales que existen, también tendría que ser extensivo para los hogares encabezados por la figura paterna.

En relación con los **grupos indígenas** que habitan el DF, se debe enfatizar que estos, consuetudinariamente, como lo muestra el Capítulo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, han sido objeto de discriminación y segregación. Al respecto, debe resaltarse la importancia de crear una ley en la materia en el DF, que propicie el reconocimiento de éstos grupos como sujeto colectivo de derechos. Para ello, es necesario avanzar en el contacto y diálogo permanente para identificar sus necesidades y establecer la agenda de su atención pertinente y permanente.

Al igual que con la población en general, es necesario que el DF amplíe la vigilancia de las condiciones laborales de la población indígena, en donde destaca el sector femenino que en general se dedica al trabajo doméstico, un ámbito en el que las condiciones laborales son de las más precarias que pueden padecer los habitantes del DF.

En términos de **cohesión social y participación ciudadana**, se debe señalar primero que nada que hay dos temas que se retroalimentan, siendo que uno es la condición del otro: la cohesión social y la participación ciudadana. Para el fortalecimiento de la Cohesión Social existen muchas áreas de oportunidad, la principal es aprovechar el potencial pedagógico de los programas actuales y en curso. No se trata de hacer de los programas escuelas de cuadros, sino de que sean la ocasión del encuentro cara a cara de los habitantes de la Ciudad, para que estos sean copartícipes en el diseño de estrategias, establecimiento de metas y control de la calidad de los servicios, acciones y recursos implicados, y que por ello mismo tengan una relación directa y organizada con el gobierno.

Para lo anterior será necesario revisar, con el objetivo de fortalecer, el aporte que cada uno de los programas pueda hacer a la cohesión social, así como también hacer efectivos los mecanismos participativos ya existentes. En todo ello, el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil (en sus múltiples manifestaciones) es fundamental; los instrumentos existen, sólo hay que complementarlos. De especial importancia será construir los puentes entre la participación territorial y la participación por sector social, cada una de ellas tiene sus especificidades, pero ambas son ampliamente complementarias y convergentes.

Respecto a la **gestión de la política social**, es imprescindible fortalecer las relaciones intergubernamentales en dos niveles, por un lado para alcanzar la complementariedad de las acciones de las Delegaciones y el gobierno central. Definiendo con claridad los campos específicos de ambos niveles, tanto a partir de considerar las actividades que sería más conveniente que instrumentara el nivel de gobierno territorialmente más cercanos a la ciudadanía; como aquellas que implican al conjunto de la Ciudad, y que requieren ser realizadas por el gobierno central. También, a partir de considerar los criterios que ya está en la legislación y del cual falta desplegar sus consecuencias, ya que se establece que es:

[...] atribución de los órganos centrales la planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación de la planeación del desarrollo del Distrito Federal y la determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general.

Las delegaciones por su parte tienen atribuciones dentro de sus jurisdicciones en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva (Luengas, García y Abreu, s/f: 25)

Una diferenciación como la anterior, unos mecanismos efectivos de participación ciudadana y una administración pública adecuada a los desafíos, serán sin duda recursos en sí mismo para la política social.

El otro nivel en el que es necesario realizar adecuaciones es en las relaciones con la federación. Desde los primeros años el Gobierno de la Ciudad tuvo como desafío, particularmente por el contexto en el que surgió, el diferenciarse de la política compensatoria, focalizadora y asistencialista del gobierno federal; sin embargo hoy, afirmar la especificidad y las ventajas de la política del GDF, pasa por establecer los vínculos adecuados, las complementariedades y las diferencias con el gobierno federal.

También se debe señalar que es necesario establecer una mejor retroalimentación en torno al ciclo de la política pública, para que los resultados de las evaluaciones sirvan para el mejoramiento y la mayor efectividad de las acciones de desarrollo social, es decir, mejorar el diseño y planeación de los programas de desarrollo social. La evaluación, entendida como proceso de aprendizaje de las experiencias, no como forma de fiscalización, será sin duda uno de los insumos imprescindibles para innovar la gestión del desarrollo social, acción que sin duda puede ser concurrente en la capacitación y profesionalización de los recursos humanos disponibles en las áreas de desarrollo social, junto con otras instancias especializadas como la Escuela de Administración Pública del DF.

Finalmente, para contender con estos ejes se sugieren cuatro líneas de acción, en una perspectiva no de líneas paralelas sino convergentes: 1) de inclusión a la ciudadanía de quienes están en situación precaria de subsistencia a través de una estrategia sólida e integrada de protección social; 2) de equidad y convergencia urbana; 3) de cohesión social y reconocimiento de las diferencias; y 4) de calidad en los servicios y de eficiencia en la gestión de la política social. Estos ejes son fundamentales para incrementar los rendimientos de la fortaleza institucional ya construida y del capital social disponible, lo que requiere ciertamente de decir, analizar y acordar juntos.

Bibliografía

Aguilar V. Luis F. (2012). La gestión de la Política Social. Ponencia en el seminario Internacional. Noviembre de 2012, Evalúa-DF.

Aguilar, Adrián Guillermo e Irma Escamilla (2011). Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades. México: LXI Legislatura/UNAM-Instituto de Geografía/CONACyT/Miguel Ángel Porrúa.

AMDH (2008). La ciudad pluricultural. La política indígena del Gobierno del Distrito Federal y su armonización con los mecanismos internacionales. Informe preliminar. México.

Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Chile, CEPAL.

Berrios, Pilar y Manuel Canto (2012). Derechos, participación ciudadana y cohesión social en la política social del Distrito Federal: Evalúa-DF. México.

BM (2003). El Banco Mundial y la protección social en América Latina y el Caribe. Versión en línea. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/EXTLACREGTOPSOCPROI/NSPA/0,,contentMDK:20470268~menuPK:704612~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:704605,00.html>

Boltvinik, Julio et ál. (2011). Evolución de la pobreza en el DF 2008-2010. Evalúa-DF, México, DF.

Borjas Benavente, Adriana y Mónica Bucio Escobedo (Coordinadoras de la colección) (2006). La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados-LIX Legislatura.

Brugué, Quim (2004). Modernizar la administración desde la izquierda. Revista Reforma y Democracia. CLAD # 29, junio del 2004.

Canto, Manuel (2010). "Políticas Públicas y Derechos Humanos". En: Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez (coord.). Derechos Humanos y Ciencias Sociales. FLACSO-CISAN, UNAM.

Canto, Manuel (2006). -Políticas Públicas: participación e institucionalización. Ponencia en el Seminario del CLAD, Guatemala.

Canto, Manuel (2009). Gestión pública, participación ciudadana y gobernanza local. A propósito de la Ciudad de México. En La Gestión de la Ciudad en América Latina. Revista Foro # 68, Bogotá.

----- (2011). "Políticas sociales: del conflicto redistributivo al del reconocimiento. Derechos, ciudadanía y participación". Ponencia Seminario sobre desarrollo social, IIS – UNAM, septiembre de 2011

Canto, Manuel y Adolfo Sánchez (2012). Encuesta de percepción de calidad de vida en el DF. México, D.F.: Evalúa-DF.

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

Carbajal Hernández, Jorge (2010). Monitoreo Ciudadano al Programa Comunitario de mejoramiento Barrial. México: Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C.

Cardozo, Myriam (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, Miguel Ángel Porrúa, México.

Carta por el Derecho a la Ciudad (2010).

Casa y Ciudad (2009). Evaluación de diseño y operación 01-2008. Programa de vivienda en conjunto. Informe Final. México: Evalúa-DF, 142 p.

CCEDPDHDF (2008). Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del DF, CDHDF, México.

----- (2008). Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal. Solares, México.

----- (2009). Programa de derechos humanos del Distrito Federal. Solares, México.

CDHDF (2007). Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México 2006-2007.

CDHDF (2012). "Hacia la dignificación del trabajo del hogar", de la revista dfensor. Órgano de difusión de la CDHDF, no. 1, año X, Enero 2012. Documento electrónico disponible en: http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor_01_2012.pdf.

CDSS (2008). "Subsanar las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud". Informe Final de la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud, OMS.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ONU.

----- (2010). América Latina en clave de cohesión social. Indicadores seleccionados. Santiago de Chile: ONU.

----- (2010). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: ONU.

----- (2010). La Hora de la Igualdad; Brechas por cerrar, Caminos por abrir. Trigésimo periodo de sesiones de la CEPAL; Brasilia 30 de mayo a 1 de junio de 2010; CEPAL.

----- (2011a). Anuario Estadístico de América Latina 2011

----- (2011b). Panorama Social 2011, (capítulo V no editado).

Chevalier, Jacques (2003). "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?". En *Revue française d'administration publique*. No. 105/106.

Cinta, D., Ladrón de Guevara, E., Riande, G. y R. Puente (2008).

CNV (S/F). *Necesidades de Vivienda 2006-2012*-.

Coalición Hábitat HIC (2010). *El Derecho a la Vivienda en el Distrito Federal*. México: Evalúa-DF.

Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social del DF (2007). *Programa de Desarrollo Social 2007-2012*. Ciudad de México.

Cordera Campos, Rolando (2010). *Estado y política social: ¿qué hacer?* Ponencia, UNAM, San Pedro Mártir, 29/06/10.

Cuellar, R. (2010). *Cohesión Social y Democracia*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Culebro, Delgadillo y Rolander (2008). *Evaluación de Diseño y Operación del Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad*. México, Evalúa-DF.

Del Pino Pacheco, Mireya (2010). *Informe de Desarrollo Social en el Distrito Federal*. México: Evalúa-DF-ICYT.

Duhau, Emilio (2009). *Evaluación del diseño y operación de la pensión alimentaria*. México, Evalúa-DF.

ECOSOC (2011). *Nuevas cuestiones: la protección social*. ONU.

Escobar, T. (2010). *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal*. México, Evalúa-DF.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.

Espinoza, Guadalupe (2001). *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*. México. Documento electrónico disponible en: <http://www.lopezbarcen.org/sites/www.lopezbarcen.org/files/LOS%20DERECHOS%20INDIGENAS%20Y%20LA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL.pdf>.

Evalúa-DF (2009). *Encuesta de Percepción y Acceso a los Satisfactores Básicos*. México: Evalúa-DF. Documento disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/epasb/bol_eapsb.pdf

Evalúa-DF (2010). *Derecho a la educación en el Distrito Federal*, México, pp. 1-54.

Fomento solidario de la Vivienda (2009). *Evaluación externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, México. México: Evalúa-DF.

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

Frenk, J. y Londoño J.L. (1997). Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud. Boletín Salud y Gerencia.

García C. Pedro (2011). Las instituciones de la política social del DF (1997-2010). Evalúa-DF, México, DF.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2000). "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.

García-Pelayo, M. (1985). Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid, Alianza editorial.

GDF (2007-2012). 1er., 2do., 3er., 4to., 5º., 6º, Informe de Gobierno del Distrito Federal 2006 - 2012. Resumen analítico, México.

----- . Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Educación del Distrito Federal, México. Página consultada el 13 de julio de 2012 en:

Ghai, D. (2003), "Trabajo decente. Concepto e indicadores" en Revista Internacional del Trabajo, 122(2), 125-160. Versión electrónica. <http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf>

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2012). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gómez-Dantés, Octavio, Jesica Gómez-Jáuregui y Cristina Inclán (2004). "La equidad y la imparcialidad en la reforma del sistema mexicano de salud", Salud pública" México, V.46 No. 5 Cuernavaca, septiembre/octubre.

González, Arsenio y Manuel Vidrio (2011). Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal. Evalúa-DF, PUEC, UNAM, México.

González, N. (2008). "Reforma en salud: entre el modelo biomédico y el carácter social de la salud. Atención a pacientes diabéticos no insulo dependientes". Convergencia, enero-abril, año/vol. 15, número 046, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 143 – 168.

Gutiérrez, Rodrigo (responsable) (2010). Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos. Documento interno, Evalúa-DF. http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/15_ley_educacion.pdf

INEE (2010a). México en PISA 2009, México.

----- (2012b). Panorama educativo de México 2010. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior, México.

INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010.

----- (2010). Datos consultados en <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

----- (2012). Perspectiva estadística. Distrito Federal. México: INEGI, México.

INVI (2007). Informe de gestión. Documento en el portal en línea del INVI-DF (<http://www.invi.df.gob.mx>).

----- (2011). Informe de gestión. Documento en el portal en línea del INVI-DF (<http://www.invi.df.gob.mx>).

Latapí Sarre, Pablo (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 1992. Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol. 6, No. 2, México.

Latinobarómetro (2011). Informe 2011. Santiago de Chile: Latinobarómetro.

López, O. y Blanco, J. (2008). "Caminos divergentes para la protección social en salud en México", Salud Colectiva, septiembre-diciembre, año/vol. 4, número 003, Universidad de Lanús, Buenos Aires, Argentina.

López, Oliva (2010). "Derecho a la Salud, Desigualdades Socio-Sanitarias y Políticas de Salud en la Ciudad De México"; Evalúa-DF.

Luengas, Claudia, Pedro García y Jogin Abreu (s/f). Planificación y relaciones intergubernamentales en el Distrito Federal, Borrador, Evalúa-DF.

Martínez Palomo, Adolfo (2009). Coordinador General del Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República y Director General de Políticas de Investigación en Salud en la Coordinación General de los Institutos Nacionales de Salud. Documento electrónico disponible en: [http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/por+tema/salud/not\(29ene09\)martinezpalamo](http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/por+tema/salud/not(29ene09)martinezpalamo)

Minujin, A. (2009). Evaluación de las políticas de infancia en México, Distrito Federal. México, Evalúa-DF.

Morales G. (2010). Evaluación externa de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal: Política hacia los Jóvenes. México, Evalúa-DF.

Mundo, Ángel (2011). Política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal (1997-2010), Ángel Mundo López, Evalúa DF, p.36. Documento digital disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf.

Muñoz, Onofre y Juan Garduño (2012). "Propuesta de un Sistema Nacional de Servicios de Salud. Componente de salud de una propuesta de Seguridad Social Universal", documento electrónico disponible en: <http://sipse.com/archivo/183964-informe-desigualdad-rezagos-servicios-salud.html>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Declaración universal de los derechos humanos, México.

OIT (1989). Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. Documento electrónico disponible en: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

----- (2007). Informe sobre la situación social en el mundo: el imperativo del empleo. Julio.

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

ONU (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Documento electrónico disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=66&Itemid=18.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (OEI) (2010). 2021 Metas educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios, Cudipal, España.

Ortiz Isabel and Cummins Matthews (2012); Austerity Measures and the risks to Children and Poor Household, en A Recovery for All Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households; editorial Unicef, ONU.

Pablo Yanes, Virginia Molina y Oscar González (coord.) (2006). El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural. México.

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

Pírez, Pedro, Facundo Labanca e Ivana Socoloff (2009). "Gobierno urbano, democracia y participación en la Ciudad de Buenos Aires". En La Gestión de la Ciudad en América Latina. Revista Foro # 68, Bogotá

PNUD (2010). Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México.

Prebisch, Raúl (1986). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Desarrollo Económico, Vol. 26, Nº 103. (Oct.-Dic., 1986), pp. 479-502.

Presidencia de la República 2006-2012 (2007). México 2030, Proyecto De Gran Visión. México.

Procuraduría Ambiental y del ordenamiento Territorial del DF (2003). Asentamientos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal. México: PAOT, 20 p.

Provencio Enrique (2011). La opción estratégica distributiva frente a la desigualdad.

Provencio, E. y Yanes, P. (2006). La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general, México, SDS.

Red Ángel. Página electrónica consultada en octubre del 2012. www.redangel.df.gob.mx

Ros, Jaime y Juan Carlos Moreno (2010). Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana: una perspectiva histórica; México, FCE.

Sánchez-Castañeda, A. (2012). La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Sánchez-Mejorada, Cristina, Lucía Álvarez y M. Ferniza (2011). Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal. México, DF: Evalúa-DF.

SEDEREC - (2011). Evaluación Diagnóstica de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Publicada en la GODF el 3 de octubre de 2011.

----- (2012). Evaluación interna del Programa Acciones de Inclusión y Equidad Educativa publicada en la GODF el 4 de julio de 2012.

SE-DF, Numeralia de Educación Media Superior del Distrito Federal 2008-2009, México, consultado el 5 de julio de 2012 en: http://www.educacion.df.gob.mx/images/stories/numeralias/numeralia_media_superior20082009.pdf

SEP (1993). Ley General de Educación.

----- (2011). Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2010-2011, México, consultado el 5 de julio de 2012 en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/2/images/principales_cifras_2010_2011.pdf

Sotelo, Ignacio (2010). El Estado social: Antecedentes, origen, desarrollo y declive. Madrid, Editorial Trotta.

SS (2012). Programas de Salud, Secretaría de Salud del Distrito Federal, fecha de consulta 28 de octubre 2012, http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=89

SS/CNPS (2012). Salud. Informe De Rendición De Cuentas 2006 –2012 Primera Etapa.

STyFE (2009). Reglas de operación del Seguro de Desempleo. México, DF.

----- (2010). Reglas de operación del Seguro de Desempleo. México, DF.

Tamayo, Sergio (Coordinador) (2007). Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el DF, 2000-2006. México: SEDUVI/INVI/UACM/CAM.

Tomasevski, Katarina (2006). Free or Fee: 2006 Global Report. The State of the Right to Education Worldwide, Copenhagen, August.

Torres, Rosa María (2006). Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. X Congreso Nacional de Educación comparado “El derecho a la educación en un mundo globalizado”. San Sebastián, España.

Ulloa, Manuel (2010). El ejercicio del derecho a la educación de la población del Distrito Federal y la satisfacción o insatisfacción de sus necesidades educativas en la educación básica y media superior. Evalúa-DF, México.

Valencia E., Foust D. y Tetreault D. (2012). Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI, Chile, CEPAL.

Vásquez, Pedro (2010). “La Planeación, el presupuesto y las políticas públicas”. En: Méndez, José Luis (coord.). Los grandes problemas de México, XII Políticas Públicas, COLEMEX, 2010, México.

**Quince años de política social en el Distrito Federal:
Balance y propuestas para su fortalecimiento**

Velásquez, Fabio (2009). “La política pública de participación en Bogotá ¿una tarea imposible?” En: La Gestión de la Ciudad en América Latina. Revista Foro # 68, Bogotá.

Yanes, Pablo (2007). El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la Ciudad de México y las políticas del GDF 1998-2006. Tesis para obtener el grado de Maestro.

Participantes en la elaboración de *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*.

Dr. Manuel Canto Chac

φ Doctor en Sociología por la UNAM, (1994)

φ Actualmente es profesor – investigador en el Departamento de Política y Cultura en la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.

φ Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de 1989 a la fecha.

φ Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación y Recomendaciones de la Política Social del DF. (Junio de 2008 a la fecha).

φ Correo electrónico: manuelcantoch@hotmail.com

Dra. Arcelia Martínez Bordón

φ Doctora en Política por la Universidad de York, Inglaterra.

φ Especialista en la evaluación de políticas educativas, de género y cuidado infantil temprano.

φ Tutora de la Especialidad “Fortalecimiento de Capacidades de Gestión de los Directivos de Escuelas Normales en México”.

φ Actualmente Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación y Recomendaciones de la Política Social del DF.

φ Correo electrónico: arcelia.martinez.bordon@gmail.com

Dr. Luis Reygadas Robles Gil

φ Doctorado en Ciencias Antropológicas, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

φ 2011 a la fecha: Miembro de la Comisión del Posgrado en Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

φ 1997 a la fecha: Profesor de tiempo completo del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

φ Actualmente Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación y Recomendaciones de la Política Social del DF.

φ Correo electrónico: lrrg@xanum.uam.mx y lreygadas@yahoo.com.mx

Dra. Úrsula Zurita Rivera

φ Doctora en Ciencia Política, Posgrado FCPyS UNAM

φ Desde 2004 es profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México.

φ Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT desde 2005 y con el Nivel 1 a partir del 2008.

φ Actualmente Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación y Recomendaciones de la Política Social del DF.

φ Correo electrónico: uzurita@gmail.com

Mtro. Óscar Conde Montijo

- φ Maestría en Ciencias Económicas y Sociales, en el Colegio de Sonora.
- φ En el gobierno Federal se desempeñó como. Coordinador de Asesores en la Coord. General de Delegaciones SEMARNAT; asesor en la subsecretaría de Planeación, SEMARNAP y director de Participación Social del INE.
- φ Ha ocupado cargos en la administración pública federal, en el Estado de Sonora y el Gobierno del Distrito Federal.
- φ Hasta enero de este año fungió como Director de Información Estadística del Consejo de Desarrollo de Evaluación del Distrito Federal.
- φ Correo electrónico : oscar@df.gob.mx y ocm@prodigy.net.mx

Dra. María Luisa Mussot López

- φ Doctora en Sociología (1993) Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.
- φ Ha sido académica de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y asesora de la misma institución y de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal.
- φ Hasta enero de este año fungió como Directora de Evaluación del Consejo de Desarrollo de Evaluación del Distrito Federal.
- φ Correo electrónico: evaluadf@gmail.com

Mtro. Ángel Mundo López

- φ Maestro en Políticas Públicas - Universidad Autónoma Metropolitana plantel Xochimilco (UAM-X). Actualmente cursa el doctorado en Ciencias Sociales en dicha institución.
- φ Correo electrónico: amundol@gmail.com

Lic. Regina Méndez Tirado

- φ Correo electrónico: reginacami_2@yahoo.com.mx

Mtra. Tania Garduño Nando

- φ Maestra en Políticas Públicas Universidad Autónoma Metropolitana –Xochimilco
- φ Correo electrónico: taniachio18@hotmail.com

Mtro. Miguel Ángel Morales Gutiérrez

- φ Maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana y Maestro en Educación Media Superior por la Universidad Nacional Autónoma de México
- φ Correo electrónico: moralesmiguel79@yahoo.com.mx

Dr. Manuel Adrián Hernández

- φ Doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS-DF
- φ Correo electrónico: maehr2001@yahoo.com.mx

Mtro. Víctor Emmanuel Mares Ruiz

φ Maestro en Políticas Públicas Universidad Autónoma Metropolitana –Xochimilco

φ Correo electrónico: vicjam_84@hotmail.com

Mtra. Jennifer Meza Miranda

φ Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.

φ Correo electrónico: jennymezam1980@gmail.com

Mtro. Raúl Nivón Ramírez

φ Maestro en Historia por el Colegio de México, actualmente cursa el doctorado en Historia en dicha institución.

φ Correo electrónico: rnivon@colmex.mx

Lic. Miguel Ángel Ramírez Villela

φ Licenciado en Política y Gestión Social, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco

φ Correo electrónico: peperonek@hotmail.com

**QUINCE AÑOS DE POLÍTICA SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL:
BALANCE Y PROPUESTAS PARA SU FORTALECIMIENTO**

Hecho en México
Impreso por:

1,000 ejemplares,
enero de 2013

El Consejo de Desarrollo de Evaluación del Distrito Federal (EVALÚA DF), es un organismo público descentralizado cuya labor principal es, evaluar de forma externa la Política Social de la Administración Pública de la Ciudad de México y de los programas sociales que esta ejecuta.

En este documento, se presenta un balance general sobre los principales alcances, retos y oportunidades del conjunto de políticas, acciones y programas que han sido evaluados en este periodo, a partir de ello, y del análisis de la normatividad, además se plantean una serie de propuestas y/o aproximaciones a correctivos necesarios,

El Balance brinda elementos de análisis para la toma de decisiones. Apuesta por la construcción del necesario diálogo permanente entre los distintos sectores de la sociedad: academia, gobierno, sociedad civil organizada. Los problemas del Distrito Federal requieren soluciones compartidas, consensuadas, que incluyan la mirada y propuestas de muchos actores. De esta forma se busca facilitar un puente que establezca un diálogo serio sobre las políticas sociales que han conformado el devenir de la Ciudad en los últimos quince años con los funcionarios que estarán a cargo de su administración en esta nueva etapa. Es una revisión seria de lo que se ha hecho, de lo que falta; brinda una crítica constructiva, donde sin duda se reconocen los aciertos, pero también se subrayan los retos.