

Evaluación de las Políticas y Programas Sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal



V LEGISLATURA

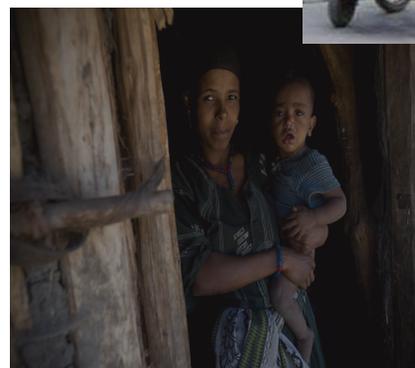
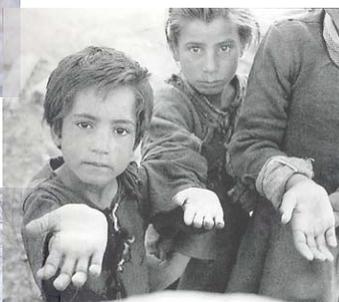
Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales

Coordinadores:

Ciro Murayama Rendón
Cecilia Rabell Romero

Investigadores principales:

María Antonieta Barrón Pérez
Emilio Caballero Urdiales
Sandra Murillo López
Enrique Provencio Durazo



Primera Edición, 2011

Copyright © 2011 por Asamblea Legislativa del Distrito Federal
México, Distrito Federal, Diciembre de 2011

Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse, almacenarse en un sistema de recuperación o transmitirse, en ninguna forma y por ningún medio, sin la autorización previa y por escrito de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que es de su propiedad.

ISBN 978-607-95758-0-9

Número de Registro de Obra (INDAUTOR) 03-2011-083113424000-01

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Donceles y Allende s/n. Col. Centro. Delegación Cuauhtémoc. C.P.06010

México Distrito Federal

Queda hecho el depósito que marca la Ley

Derechos reservados conforme a la Ley

Esta obra literaria se imprimió en “Publicaciones e Impresiones Moctezuma S.A. de C.V.”

Calle Oriente 152 # 273 Col. Moctezuma 2da. Sección

Mexico, D.F. 15500 Delegación Venustiano Carranza

57625264 / 55714893 publmoctezuma@hotmail.com



V LEGISLATURA

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura

Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales

Presidenta:

Dip. Alicia Téllez Sánchez

Vicepresidenta:

Dip. Karen Quiroga Anguiano

Secretario:

Dip. Federico Manzo Sarquis

Integrantes:

Dip. Alan Cristian Vargas Sánchez

Dip. Juan José Larios Méndez

Dip. Armando Jiménez Hernández

Dip. María de Lourdes Amaya Reyes

Secretario Técnico

Mtro. Alejandro Serrano Pastor

Índice

Presentación	3
Prólogo	5
Capítulo I.1 Introducción	7
Capítulo I.2 Caracterización de la política social	13
Capítulo I.3 Institucionalidad de la política social en el Distrito Federal	19
Capítulo I.4 Diagnóstico y objetivos de la política social	23
Capítulo I.5 El gasto en los programas sociales de la administración central	29
Capítulo I.6 Beneficiarios, tipos de apoyo y cobertura de los programas	35
Capítulo I.7 Desempeño de la política social en 2009	43
Capítulo I.8 Transparencia, participación social y exigibilidad	49
Capítulo I.9 La mirada de los ciudadanos	55
Capítulo I.10 Conclusiones	59
Capítulo II.1 Salud	63
Capítulo II.2 Integración y participación social	73
Capítulo II.3 La política social en educación	81
Capítulo II.4 Hábitat y vivienda	105
Capítulo II.5 Asistencia social	117
Capítulo II.6 Política de empleo y fomento económico	133
Capítulo II.7 Medio ambiente	153
Capítulo II.8 Familia y no violencia	157
Capítulo II.9 La política social en cultura	165
Fuentes	177

Autores

Coordinadores:

Ciro Murayama Rendón

Cecilia Rabell Romero

Investigadores principales:

María Antonieta Barrón Pérez

Emilio Caballero Urdiales

Sandra Murillo López

Enrique Provencio Durazo

Presentación

Históricamente, en la vida legislativa de esta soberanía, se logró por primera vez que se realizara un diagnóstico y una evaluación de las políticas y programas sociales ejecutados por el gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de aportar, enriquecer, fortalecer, coordinar y coadyuvar al mejoramiento y eficacia de las políticas y programas sociales y así lograr un mayor beneficio para los ciudadanos del Distrito Federal.

Como se sabe, México enfrenta severos problemas de pobreza y desigualdad que se combinan con riesgos sociales emergentes que se ven agravados por la crisis económica. A partir de sus destinatarios, propósitos y principios, la política social se entiende como la acción pública y gubernamental enfocada a sus habitantes, con el objeto de erradicar la desigualdad, la exclusión y la inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales, así como lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural, constituyéndose como ciudadanos con plenos derechos bajo los principios de igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos.

El desarrollo económico con equidad en la ciudad de México es condición indeclinable para alcanzar el progreso social, cultural y político de los casi nueve millones de personas que habitan la capital del país. A lo largo de su historia el Distrito Federal ha jugado un papel estratégico en la economía nacional. En la actualidad mantiene esa posición por ser la entidad con una aportación al Producto Interno Bruto (PIB) del 0.05% y la que capta el mayor monto de la inversión extranjera directa (IED), además de generar el mayor número de empleos y ser la más competitiva. Sin embargo, la transformación económica que ha experimentado al pasar de lo industrial manufacturero al sector terciario, comprendido por los servicios y el comercio, plantea al gobierno de la ciudad el reto de promover, impulsar y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas con el objetivo de continuar propiciando la generación de más y mejores empleos para la población.

En este contexto, los integrantes de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, V Legislatura, y de la cual soy presidenta, de manera plural e incluyente, acordamos que la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Facultad de Economía y del Instituto de Investigaciones Sociales, realizara un *Diagnóstico y evaluación sobre el funcionamiento de las políticas y programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal*.

De esta manera, con la representación formal de la presidenta de la Comisión de Gobierno de esta soberanía, el pasado 6 de abril de 2010 firmamos un convenio de colaboración con la UNAM para elaborar dicho estudio. En este convenio firmaron de manera tripartita la

diputada Alejandra Barrales Magdaleno, presidenta de la Comisión de Gobierno de la ALDF; el doctor José Narro Robles, rector de la UNAM y la suscrita, como presidenta de la Comisión de Vigilancia de Políticas y Programas Sociales.

Este estudio refleja las inquietudes, traduce las necesidades y permitirá reorientar la planeación de las políticas públicas en materia de desarrollo social, ya que a través de su análisis y conjuntamente con los indicadores y directrices obtenidos, se logrará, en estricto sentido, cumplir con lo establecido en materia de derechos sociales. Creemos que sólo así alcanzaremos la aplicación de principios y la consecución de objetivos de igualdad, inclusión y equidad, entre otros, como uno de los fines últimos de la política social.

El libro que hoy se presenta es el resultado de un arduo trabajo y consenso de los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. Se generó con la intención de analizar, detectar, evaluar, valorar los beneficios, aportaciones y logros alcanzados, así como las deficiencias, desviaciones, ajustes en los diversos programas sociales que operan en el Distrito Federal.

Es un trabajo producto del talento de investigadores altamente calificados de la UNAM, es la base para aportar, enriquecer, fortalecer, coordinar y, en su caso, modificar los diversos programas sociales instituidos por el gobierno del Distrito Federal; su pretensión fue que ha partir de sus recomendaciones se lograra un mayor beneficio para los ciudadanos de esta urbe, buscando que los programas ya instituidos cumplan su cometido; es decir, erradicar la desigualdad, la exclusión y la inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales, para que la ciudadanía altamente marginada logre su incorporación plena a la vida económica, social, cultural, así como construirse como ciudadanos con plenos derechos, con acceso a los mínimos de bienestar y bajo los principios de igualdad y equidad.

Sin duda, este documento de investigación, que además es incuestionable debido a que fue formulado por nuestra máxima casa de estudios, UNAM, aportará y coadyuvará al mejoramiento y eficacia de la política social en el Distrito Federal, con el objetivo primordial de mejorar las condiciones de vida de los capitalinos y de los grupos vulnerables existentes en esta ciudad. ■

Diputada Alicia Téllez Sánchez

Presidenta de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales

V, Legislatura

Prólogo

La presente publicación, con los resultados de la *Evaluación de las políticas y programas sociales del Distrito Federal durante 2009*, tuvo su origen en una solicitud de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en marzo del año 2010.

Para tal efecto, y coincidiendo con el homenaje que ofreció la ALDF a la UNAM por el centenario de la Máxima casa de estudios el 6 de abril de 2010, se firmó en la sede de la Asamblea un convenio de colaboración entre dicho órgano legislativo (signado por la presidenta de la mesa directiva de la Asamblea, la Dip. Alejandra Barrales) y la UNAM (firmado por el entonces Secretario General, Dr. Sergio Alcocer, así como por los directores de la Facultad de Economía, Dr. Leonardo Lomelí, y del Instituto de Investigaciones Sociales, Dra. Rosalba Casas). Como testigos de ese convenio estuvieron presentes el Jefe de Gobierno, Lic. Marcelo Ebrard Causabón, y el señor Rector de la UNAM, Dr. José Narro Robles.

Los investigadores responsables de la evaluación por parte de la Universidad Nacional, tal como se especificó en dicho convenio, fueron la Dra. Cecilia Rabell Romero del Instituto de Investigaciones Sociales, así como el Dr. Ciro Murayama Rendón de la Facultad de Economía.

Para desarrollar la investigación, se constituyó el equipo de investigación conformado, además de por los responsables citados, por la Dra. María Antonieta Barrón, el Dr. Emilio Caballero Urdiales y el Mtro. Enrique Provencio Durazo, los tres de la Facultad de Economía, y por la Dra. Sandra Murillo del Instituto de Investigaciones Sociales.

En el trabajo del equipo académico a cargo de la evaluación, se analizaron los 70 programas sociales a cargo de la administración central del DF durante el año 2009, por tanto, no se evaluaron los programas delegacionales. La evaluación no fue de impacto sino de diseño y desempeño de los programas.

Se trabajó con información pública disponible sobre los programas sociales. En particular, con las reglas de operación de cada programa social, publicadas en la Gaceta Oficial del DF, así como con los resultados de la cuenta pública de 2009 para conocer avances reales en cumplimiento de metas físicas y presupuestales.

Se levantaron encuestas a beneficiarios de los programas de útiles y uniformes escolares gratuitos, a los de mejoramiento de unidades habitacionales y de comedores comunitarios. Asimismo, se hizo una encuesta general, representativa para la población que habita zonas de media, alta y muy alta marginación en el DF, sobre su conocimiento y satisfacción de los programas sociales. Si bien se solicitó formalmente información adicional a las autoridades capitalinas a través de la ALDF, no se obtuvo respuesta.

Mientras se desarrolló la evaluación, se mantuvieron reuniones periódicas del equipo investigador con el pleno de la Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales para informar de los avances de los trabajos. Esa comisión, tiene una conformación plural de siete miembros: es presidida por la Presidenta Dip. Alicia Téllez Sánchez del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuenta con cuatro integrantes, el Partido Acción Nacional (PAN) con uno y uno más del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En diciembre de 2010 se entregó la versión preliminar del Informe y se solicitaron observaciones de los Diputados. El 6 de abril de 2011 se entregó a la Comisión el Informe final de la evaluación.

Esta publicación refleja los hallazgos y conclusiones a que llegamos los investigadores designados por la UNAM para realizar la evaluación; es de nosotros en exclusiva la responsabilidad de lo escrito. La evaluación identifica a la política social capitalina como una herramienta pertinente e indispensable para alcanzar la equidad y la inclusión social. Como es natural en toda evaluación objetiva, se presentan también observaciones que pueden resultar críticas en aspectos puntuales, mas en todo momento están fundamentadas y tienen un ánimo constructivo para mejorar la política social del Distrito Federal. ■

Capítulo I.1

Introducción

La presente evaluación es el resultado de ejercicio realizado por profesores e investigadores de la Facultad de Economía y del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, a partir de un convenio signado por la máxima casa de estudios y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a convocatoria de su Comisión de Vigilancia y Evaluación de las Políticas Sociales del mencionado cuerpo legislativo.

Esta evaluación abarca el análisis del desempeño de los programas sociales desarrollados por la administración central del gobierno del Distrito Federal durante 2009, de tal suerte que no se incluyen los programas sociales a cargo de las 16 delegaciones de la capital.

Los programas evaluados son todos aquellos a cargo del gobierno central del Distrito Federal y de los que se encontraron Reglas de Operación publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* así como en el documento *Programas Sociales del Distrito Federal 2009*, de la Secretaría de Desarrollo y disponible en http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programas%20Sociales%20_2009.pdf y que se enlistan más adelante.

Este documento contiene los resultados de un análisis de gabinete de 70 programas sociales, a partir de la información que es de acceso público tanto a través de los distintos portales electrónicos del gobierno del Distrito Federal como de sus publicaciones impresas.

Asimismo, esta investigación incluyó trabajo de campo que consistió en encuestas realizadas a población abierta de la ciudad que fueron aplicadas en hogares y a beneficiarios de distintos programas sociales relevantes y sobre los que no existían, para 2010, evaluaciones externas. También se realizó una encuesta general de percepción y conocimiento de la política social para la población habitante de áreas de marginación media, alta y muy alta en el Distrito Federal.

Objetivos y criterios de la evaluación

Esta evaluación fue realizada con el propósito de ofrecer un panorama general de la situación que guardan los programas sociales de la administración central del gobierno del Distrito Federal, analizando su diseño y sus resultados en términos de metas físicas alcanzadas, así como su desempeño presupuestal. Por lo anterior, este documento no contiene una evaluación del impacto de la política social en la población beneficiaria, lo que hubiese requerido del diseño de otro tipo de evaluación con mayor alcance.

Para el análisis de cada programa se utilizó un guión que comprende 17 criterios generales y 50 específicos. En los anexos a este documento se encontrará la evaluación aplicada a cada programa empleando los criterios seleccionados, que fueron los siguientes:

1. Datos generales.
2. Objeto y descripción.
3. Población objetivo.
4. Problema que dio origen al programa.
5. Vinculación y alineación con los principios rectores de política (coherencia).
6. Marco jurídico específico aplicable.
7. Indicadores de gestión.
8. Presupuesto.
9. Lineamientos, mecanismos o reglas de operación.
10. Requisitos y procedimientos de acceso.
11. Actividades, mecanismos o procedimientos de aplicación.
12. Mecanismos de exigibilidad, queja o inconformidad.
13. Participación social.
14. Transparencia.
15. Padrones o relaciones de beneficiarios.
16. Evaluaciones realizadas.
17. Valoración general.
18. Fuentes de información utilizadas en la evaluación.

En la selección de estos criterios se cuidó que estuvieran comprendidos los elementos contemplados en el Convenio de Colaboración entre la UNAM y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, para el diagnóstico y evaluación sobre las políticas y programas sociales del Distrito Federal. Adicionalmente, en la selección de criterios se tuvieron presentes los requisitos establecidos por la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y por su reglamento, así como los lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales que diseñó el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 12 de noviembre de 2009.

Además de los aspectos comprometidos en el Convenio para la revisión documental de todos los programas, se incluyeron aquellos que deben estar comprendidos en sus reglas de operación, según el artículo 5 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, y que se especifican en el siguiente cuadro:

CUADRO 1.1. CONTENIDO MÍNIMO (“AL MENOS”) DE LOS LINEAMIENTOS Y MECANISMOS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS (ART. 50 DE LA LDS-DF):	Relación con los aspectos comprometidos de la revisión documental de todos los programas (anexos, 1, 2.1, 2.2 y 3 del Convenio):
I. La dependencia o entidad responsable del programa.	x
II. Los objetivos y alcances.	✓
III. Sus metas físicas.	✓
IV. Su programación presupuestal.	✓
V. Los requisitos y procedimientos de acceso.	x
VI. Los procedimientos de instrumentación.	x
VII. El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana.	x
VIII. Los mecanismos de exigibilidad.	x
IX. Los mecanismos de evaluación y los indicadores.	✓
X. Las formas de participación social.	x
XI. La articulación con otros programas sociales.	✓

En especial, la selección de los 17 criterios generales y los 50 específicos incluye los siguientes elementos incluidos en el Convenio para la revisión documental de los programas: 1) población objetivo, 2) universo de atención, 3) cobertura, 4) problema que dio origen, 5) vinculación con los principios rectores de la política, 6) diseño del programa, 7) marco jurídico, 8) lineamientos y reglas, 9) impacto es-

perado en la población objetivo, necesarios para valorar la pertinencia, coherencia, propósitos y objetivos.

La concordancia de los criterios con los incluidos en los lineamientos para la evaluación interna de los programas sociales, en lo que se refiere a justificación del programa, diseño, operación y posibilidad de ser evaluados, puede verse en los siguientes cuadros:

CUADRO 1.2. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA LA EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA 2009		✓ SI
Justificación del programa	1. Identificar a través de un diagnóstico el problema o necesidad social prioritaria sobre la cual va a actuar o actúa el programa y señalar la magnitud e importancia del mismo. Especificar los datos que evidencian dicho problema (línea de base).	✓
	2. Determinar si las causas del problema han sido identificadas, así como los demás supuestos que justifican el programa.	✓
	3. Determinar dónde está localizado y a quién afecta.	✓
	4. Examinar la situación deseada que se logrará por la intervención del programa.	✓
	5. Distinguir cuáles son los derechos sociales que se garantizan o garantizarán a través del programa propuesto o en curso; y la forma como el programa contribuye o contribuirá a los objetivos estratégicos del PGD-DF 2007-2010, del PDS-DF 2007-2010 y de los Compromisos de Gobierno de la administración en funciones	✓
	6. Precisar si ha variado el problema a resolver como resultado de la implementación del programa.	✓ n.a.

CUADRO 1.3. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA LA EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA 2009		
Diseño	1. Presentar la argumentación lógica que muestre que el programa constituye una respuesta adecuada al problema anterior.	✓
	2. Analizar si los objetivos planteados y las estrategias (medios y acciones) utilizados o a utilizar permiten incidir efectivamente en la solución del problema.	✓
	3. Comprobar que los resultados esperados al final de la ejecución del programa estén claramente vinculados a los problemas y necesidades identificados en el diagnóstico	✓
	4. Verificar si el programa ha identificado adecuadamente a la población objetivo	✓
	5. Señalar si existe coherencia entre los objetivos, estrategias y metas del programa	✓
	6. Reconocer si son suficientes las estrategias para alcanzar los objetivos perseguidos	✓
	7. Verificar si los programas determinan mecanismos para garantizar la participación ciudadana (a través de qué órganos, formas y procedimientos y en qué aspectos del ciclo del programa).	✓
	8. Precisar si el programa se encuentra alineado con los principios, objetivos y metas de la Política de Desarrollo Social establecidos en la Ley de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, y señalar con cuáles de dichos principios y con qué objetivos y metas.	✓

CUADRO 1.4. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA LA EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA 2009

Operación	1. Describir los recursos empleados (humanos, técnicos, materiales, financieros), y el plan maestro de instrumentación del programa de corto, mediano y largo plazos.	
	2. Determinar si está llevándose a cabo el programa tal como se diseñó.	
	3. Valorar si la actuación es efectiva y si el programa está alcanzando a su población objetivo.	✓
	4. Señalar si cumple la normativa legal establecida.	Parcial
	5. Comprobar si existen indicadores construidos para el programa, si dan o darán cuenta de sus resultados y avances, y si permiten o permitirán supervisarlo y evaluarlo.	✓
	6. Definir los avances en la ampliación de la cobertura para atender al universo total de la población objetivo a la que está dirigido el programa.	✓
	7. Determinar los avances en la elaboración, seguimiento y depuración del padrón de beneficiarios (o de derechohabientes) del programa.	✓
	8. Identificar, medir y valorar los resultados alcanzados.	✓
	9. Proponer medidas correctivas o de reorientación para decidir si el programa continúa aplicándose de la misma manera o con modificaciones tendientes a resolver, o al menos reducir, los problemas identificados.	✓

CUADRO 1.5. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA LA EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA 2009

Evaluabilidad	1. Valorar la medida en que los resultados esperados del programa son verificables de manera fiable y creíble.	✓
	2. Establecer los criterios y parámetros de medición cuantitativos que se utilizarán en la evaluación.	✓
	3. Determinar si está definido un sistema y mecanismos de generación, recolección y registro de datos para generar información sobre indicadores del programa.	✓
	4. Establecer si las fuentes de información están especificadas para todos los indicadores.	✓
	5. Determinar si hay una clara concatenación entre indicadores y objetivos del programa.	✓
	6. Identificar si los indicadores establecidos son suficientes para medir los objetivos, estrategias, resultados y efectos directos del programa.	✓

Una vez hecha la revisión de gabinete de los 70 programas sociales, se procede a ofrecer el resultado de la evaluación en cuatro rubros: a) congruencia general, b) administración, c) desempeño, d) participación y transparencia.

El rubro de congruencia evalúa que el programa opere para una población objetivo bien definida, con cobertura y metas claras; que reconozca el problema que le dio origen; la adecuada vinculación con los principios de la política social, el Programa General de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Social; además de evaluar la existencia de un marco jurídico para la operación del programa.

En el rubro de administración se considera la importancia presupuestal del programa; el que haya contado con Reglas de Operación publicadas oportunamente; que tuviese bien definidos los requisitos y procedimientos de acceso para los beneficiarios; el que contara con mecanismos de aplicación; la definición precisa de indicadores de gestión; la incorporación de mecanismos de exigibilidad, queja o inconformidad para los ciudadanos, así como el que haya contado y publicado de forma oportuna los padrones de beneficiarios.

En lo que toca al desempeño, en esta evaluación se consideró revisar si el programa había contado con autoevaluaciones tal como define la normatividad; si contó con indicadores de resultados, así como la calidad de esos indicadores; el ejercicio presupuestal y su relación con los montos originalmente aprobados. Además, se verificó el cumplimiento de las metas físicas previstas.

El rubro de participación social y transparencia atendió, básicamente, a analizar si el programa se encuentra vinculado a algún Consejo Consultivo o a algún otro mecanismo de intervención ciudadana, así como si contenía previsiones especiales de acceso público a la información.

El universo de los programas evaluados

Como se aprecia en el listado que se ofrece a continuación, se publicaron reglas de operación para 72 programas a cargo de la administración central del Distrito Federal para 2009. De ese total, el programa Liconsa dejó de tener vigencia en los términos en que se desarrolló en 2009 y el Programa Creación Joven se repitió en la publicación del año pasado, por lo que finalmente fueron evaluados 70 programas sociales, operados por 14 entidades pertenecientes al gobierno central de la ciudad.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

OFICINAS DEL SECRETARIO

1. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.
2. Programa de Comedores Comunitarios.
3. Programa Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social.
4. Programa de Útiles Escolares.

5. Programa Uniformes Escolares Gratuitos.
6. Programa Creación Joven.
Programa de Apoyos Económicos a la Población Consumidora de Leche Liconsa.¹

DIRECCIÓN GENERAL DE IGUALDAD Y DIVERSIDAD SOCIAL

7. Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal.
8. Iniciativas Ciudadanas en Materia de Comunicación Social Alternativa.
9. Programa de Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar.
10. Concurso de Composiciones Musicales de Lucha Contra el Sida Denominado *Rock vs. el Sida*.
11. Programa de Registro de Nacimiento Universal y Gratuito Derivado de las Bases Generales de Colaboración Interinstitucional y el Programa de Regularización Fiscal por el que se Condonan el Pago de los Derechos Causados.
12. Programa de Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México.
13. Programa Seguro Contra la Violencia Familiar.

DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL

14. Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) en el Distrito Federal.
15. Programa de Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal 2009 Y 2010.
16. Programa de Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad.
17. Programa Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria en el Distrito Federal.
18. Programa de Comedores Públicos.

DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES

19. Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, Residentes en el Distrito Federal.

INSTITUTO DE LA JUVENTUD

20. Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo.
21. Programa Jóvenes en Impulso.
22. Programa Empleo Juvenil de Verano.
Programa Creación Joven.²

INSTITUTO DE LAS MUJERES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

23. Reglas de Operación del Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama.

SECRETARÍA DE SALUD

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN SECTORIAL

24. Programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS MÉDICOS Y URGENCIAS

25. Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.
26. Fondo de Apoyo Para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos.

SECRETARÍA DE CULTURA

COORDINACIÓN DE VINCULACIÓN CULTURAL COMUNITARIA

27. Programa Red de Desarrollo Cultural Comunitario.
28. Programa Imaginación en Movimiento.
29. Programa Arte Para Todos, Todos Para el Arte.
30. Programa Danza-Minuto.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

OFICINAS DEL SECRETARIO

31. Acciones de Inclusión y Equidad Educativa a Cargo de la Secretaría de Educación del DF.

DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN INTEGRAL AL ESTUDIANTE

32. Entrega de Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante.
33. Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN BÁSICA

34. Programa de Actualización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar, a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal.
35. Programa por una Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa, Dirigido a los Diferentes Actores que la Conforman, Específicamente hacia las Niñas, Niños y Jóvenes de los Centros Escolares de Educación Básica del Distrito Federal.

INSTITUTO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

36. Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal.

FIDEICOMISO PÚBLICO EDUCACIÓN GARANTIZADA

37. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2008-2009 *Prepa Sí*

¹ Si bien se publicaron las reglas de operación de este programa, ya no tiene vigencia, por lo que no se realizó la evaluación del mismo.

² Este programa aparece mencionado dos veces, y sus reglas de operación de hecho se publicaron por duplicado, pero es uno solo por lo que se contabiliza de forma unitaria.

SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO

SECRETARÍA

- 38. Programa de Seguro de Desempleo.
- 39. Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes. Desempleados del Distrito Federal.
- 40. Programa de Capacitación y Modernización (CYMO).

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, CAPACITACIÓN
Y FOMENTO COOPERATIVO

- 41. Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES).

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

- 42. Programa de Otorgamiento de Becas de Servicio Social.
- 43. Programa de Apoyo Económico a las Micro y Pequeñas Empresas Legalmente Constituidas que tengan su Domicilio en el Distrito Federal.

FONDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

- 44. Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa.
- 45. Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo .

SECRETARÍA DE FINANZAS

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

- 46. Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales.

SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE

DIRECCIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES

- 47. Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a Través de la Participación Social (PROFACE).

INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL

- 48. Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Programa de Autoproducción de Vivienda, Programa de Suelo, Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria.

PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL

- 49. Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social *Ollin Callan* con Unidad en Movimiento.

SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD PARA LAS COMUNIDADESDIRECCIÓN GENERAL DE EQUIDAD PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS
Y COMUNIDADES ÉTNICAS.

- 50. Programa de Promoción y Visibilización de las Comunidades Étnicas de Distintas Nacionalidades en la Ciudad de México.
- 51. Programa de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos para los Pueblos y Comunidades Indígenas del Distrito Federal.
- 52. Programa de las Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México.
- 53. Programa Rural de la Ciudad de México.
- 54. Programa Especial de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales.
- 55. Programa de las Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México.
- 56. Programa de la Mujer Rural e Indígena.
- 57. Programa de Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal.
- 58. Programa de Difusión y Fomento de Comunicación Comunitaria de la Ciudad de México.

CENTRO DE ATENCIÓN A MIGRANTES Y SUS FAMILIAS

- 59. Programa de Atención a Migrantes y sus Familias.

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIADIRECCIÓN EJECUTIVA DE APOYO A PERSONAS
CON DISCAPACIDAD

- 60. Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad.
- 61. Programa de Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente.
- 62. Programa de Desayunos Escolares

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ASISTENCIA ALIMENTARIA

- 63. Programa de Asistencia Alimentaria *Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Marginación y Vulnerabilidad.*

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ASUNTOS JURÍDICOS

- 64. Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas.

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE APOYO A LA NIÑEZ

- 65. Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social.
- 66. Programa de Detección de Cáncer de Mama.
- 67. Programa Educación Garantizada.
- 68. Programa Niñ@s Talento.
- 69. Programa de Potencialidades.

CAJA DE PREVISIÓN PARA LOS TRABAJADORES A LISTA DE RAYA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

UNIDAD DEPARTAMENTAL DE RECURSOS HUMANOS

70. Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales.

Evaluación por líneas de política

A la luz del análisis de los 70 programas sociales a cargo de la administración central del Distrito Federal en 2009, fue posible identificar a qué líneas de política se adscribían en función del tipo de problemas a los que se proponían hacer frente así como del perfil de la población beneficiaria.

Para fines de esta evaluación los programas sociales fueron agrupados en nueve líneas de política social, a saber:

1. Salud.
2. Integración y participación social.
3. Educación.
4. Vivienda y hábitat.
5. Asistencia social.
6. Empleo y fomento económico.
7. Medio ambiente.
8. Familia y no violencia.
9. Cultura.

Estructura del informe

Este documento consta de dos grandes apartados. En el primero, que se inicia con la presente introducción, se ofrece una visión general de la política social en la capital del país, a partir de ejercicios transversales de análisis. Ello comprende los siguientes capítulos: una caracterización global de la política social (capítulo I.2); la revisión y explicación del marco institucional en el que opera la política social instrumentada por las autoridades de la capital del país (capítulo I.3); un análisis del diagnóstico de la situación social realizado por la administración central del Distrito Federal, así como de los objetivos que fueron planteados para la política social para el periodo 2007-2012 (capítulo I.4);

la revisión presupuestal de los recursos aprobados para los programas sociales del Distrito Federal durante 2009, así como del presupuesto ejercido en ese mismo año (capítulo I.5); la presentación de los resultados del análisis acerca del tipo de población beneficiaria contemplada por los programas sociales en el Distrito Federal, así como las modalidades de apoyo que comprenden los programas (capítulo I.6); la evaluación del cumplimiento de metas físicas y presupuestales en los 70 programas desarrollados durante 2009 (capítulo I.7); el análisis de los requisitos de transparencia, exigibilidad y queja, así como de participación social de los programas evaluados (capítulo I.8); la presentación de los resultados de una encuesta representativa en la población capitalina habitante de zonas de media, alta y muy alta marginación, acerca de su conocimiento y opinión sobre la política social en el Distrito Federal (capítulo I.9) y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones en materia de política social que se desprenden de la evaluación realizada.

La segunda parte del documento presenta, a detalle, los resultados de la evaluación organizados en función de las líneas de política identificadas (capítulos II.1 a II.9). En el análisis de cada línea se incluye, además, una explicación acerca de la evaluación de todos los programas correspondientes a cada línea, de tal forma que se encontrarán los elementos de análisis para los 70 programas evaluados.

Este documento se acompaña de un disco compacto interactivo que contiene el conjunto de materiales generados a lo largo del proceso de evaluación. Ello incluye una base de datos con los resultados de la evaluación de cada programa, y de cada línea de política. Asimismo, incorpora tanto en un formato de hoja de cálculo como de procesador de texto la evaluación pormenorizada programa por programa. En dicho disco se agregan los anexos y apéndices metodológicos de la investigación.

En esta evaluación participaron investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México con el ánimo de conocer y documentar de forma objetiva cómo se desarrolla la política social impulsada por la administración central del Distrito Federal y, así, a través del conocimiento de la realidad, intentar contribuir a que en la capital del país se cuente con mejores políticas que reduzcan las brechas y las carencias sociales que afectan al bienestar de la población. ■

Capítulo I.2

Caracterización de la política social

La cuestión social en el Distrito Federal

De acuerdo a la información del XII Censo Nacional de Población, en 2010, ocho millones 873 mil 17 habitantes residían en el Distrito Federal. La estructura por sexo y edad de la población trae aparejados diversos desafíos, entre los que se destacan: a) el incremento en el número de personas en edad de trabajar, lo cual genera mayor demanda en materia de empleos formales, alimentación, educación, vivienda y transporte, y b) el envejecimiento de la población, que requiere adecuar los servicios de salud así como el sistema de seguridad y protección social. A estos desafíos de naturaleza sociodemográfica se suman los desafíos económicos y ambiental-territoriales.

La ciudad de México se encuentra inmersa en un largo proceso de transición demográfica, económica, social y política-institucional, cuya dinámica trasciende su ámbito territorial e involucra, para su atención, esfuerzos de coordinación con los gobiernos federal, de los estados de México, Morelos e Hidalgo y de los municipios conurbados.

Durante los últimos años se observa un intenso proceso de redistribución de la población del Distrito Federal del centro hacia la periferia, propiciando una mayor afluencia de población flotante desde los municipios conurbados al Distrito Federal. Ello contribuye a la saturación de la infraestructura, de los servicios de transporte, salud y educación, entre otros, distorsionando los mecanismos de subsidio público y dotación de servicios previstos para satisfacer las necesidades de cerca de nueve millones de habitantes, lo que provoca una presión permanente a las finanzas de la ciudad. La magnitud del problema la revela el hecho de que, en 2005, la población de la zona metropolitana del Valle de México estaba constituida por 10.5 millones de personas residentes en los municipios conurbados del Estado de México y por 8.7 millones de habitantes del Distrito Federal. Un conglomerado urbano de más de 19 millones, una de las tres mayores concentraciones humanas del mundo, generadora de una elevada demanda de bienes y servicios, con una huella ecológica que trasciende, con mucho, sus fronteras administrativas.

De acuerdo con el gobierno del Distrito Federal, como resultado del tipo de modelo económico imperante en el país desde los ochenta y la aplicación de una política económica favorecedora de la concentración del ingreso y la riqueza, la población del D.F. tiene dificultades crecientes para acceder a los servicios de salud, bajos niveles de instrucción educativa y, en general, se ha configurado una situación de polarización social. A pesar de que el Distrito Federal cuenta con un alto nivel de ingresos per cápita, la distribución del ingreso es de las más desiguales del país. El 20% de población más rica concentra el 55.5% del ingreso, en tanto que el 20% más pobre sólo alcanza una participación en el ingreso del 5%. De acuerdo con el PGD-DF, el 58% de los trabajadores en la ciudad perciben menos de tres salarios mínimos.

La población más afectada por los procesos de concentración del ingreso y la riqueza y por la pobreza se ubica en amplios estratos de la población infantil, jóvenes, mujeres, discapacitados, adultos mayores y comunidades indígenas y migrantes.

De acuerdo al *Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal* (PDS-DF), durante la administración 2007-2012 la política social se sustenta en dos grandes temas: el de la desigualdad y la inequidad como el principal problema y desafío de la ciudad de México y las implicaciones de los desafíos para la cuestión social desde la economía, el cambio sociodemográfico y la dimensión ambiental-territorial. La desigualdad es un fenómeno generado por múltiples factores y que se manifiesta en distintas dimensiones: nivel de ingreso, acceso a bienes y servicios, garantía de seguridad social, calidad de vida, disponibilidad de patrimonio y, en general, ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos y ambientales. Se sostiene también que es prioridad del gobierno combatir las principales causas que originan la pobreza y la exclusión, dotando a los grupos excluidos de las herramientas necesarias para que adquieran las capacidades necesarias que les permitan superar las adversas condiciones económicas y sociales.

Marco institucional: Avances normativos y rezagos en participación social, evaluación y rendición de cuentas

Para enfrentar los problemas de exclusión, desigualdad y marginación social en el Distrito Federal se ha avanzado en el diseño de un marco institucional cuyos rasgos básicos están definidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. Asimismo, se ha ido articulando un conjunto de enfoques y principios, disposiciones jurídicas, estrategias generales y temáticas de desarrollo, programas y presupuestos, diseños y estructuras organizativas, instrumentos de gestión, procesos de evaluación, mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas, medios de fiscalización y otros componentes que conforman la institucionalidad de la política social del Distrito Federal.

La política social del Distrito Federal adoptó una estrategia de desarrollo institucional en 2007, de la que destacan los siguientes objetivos: mejorar los mecanismos de planeación y los sistemas de información; fortalecer la coordinación por medio de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social; construir el Sistema Integral del Desarrollo Social de la Ciudad de México (competencias, atribuciones, articulación de los programas y otros aspectos); vincular más la política social con los consejos consultivos y la participación; impulsar una visión social metropolitana; mejorar del Sistema de Información del Desarrollo Social; formular y aplicar de reglas de operación; conformar el Sistema de Evaluación de la Política Social; construir un marco de coordinación con el sistema de igualdad de oportunidades y no discriminación, y mejorar la difusión, publicidad y transparencia de la política social y de sus programas.

El cumplimiento de estos objetivos registra un avance desigual. Entre los avances más relevantes destacan la elaboración de reglas de operación de los programas, la conformación del sistema de evaluación, la formalización del sistema de información, y la integración de criterios sociales en la política y la legislación presupuestal, en especial de equidad de género.

Frente a estos avances en el plano normativo contrasta el aún insuficiente esquema de coordinación interinstitucional, la escasa promoción de la participación social en el diseño y ejecución de los programas de la política y la todavía incipiente cultura de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Existe un avance sustancial en el proceso de construcción de la política social: se atiende de manera coherente lo dispuesto en los principios y criterios de acción de la política; se ha incorporado de manera suficiente la adecuada articulación del marco jurídico con los mecanismos de programación-presupuestación; se han construido reglas de operación para la gestión de los programas y se han logrado consolidar los procesos de estructuración y ordenación organizativa. En tanto, falta por mejorar los procesos de evaluación, rendición de cuentas y promoción de la participación ciudadana en la gestión de las políticas.

Mejoría del gasto social y persistencia de la dispersión programática

Para 2009, año en que se concentra la presente evaluación, los recursos totales ejercidos en la ciudad alcanzaron 127.5 mil millones de pesos y el gasto de la administración central 65.4 mil millones de pesos. El incremento acumulado en términos reales durante la década 2000-2009 es del 42% para el gasto total y del 44% para el gasto central.

El gasto social ha mejorado. No obstante, no hay una metodología oficial única y comparable a lo largo del tiempo para evaluar con precisión el comportamiento del gasto social en sus distintos componentes.

El gasto social ejercido en los 70 programas sociales de la administración central del Distrito Federal desarrollados en 2009, que son objeto de la presente evaluación, fue de 17 mil 517 millones. Esa cifra representa el 13% de todo el gasto público de la ciudad de México y el 26% del gasto total de la administración central.

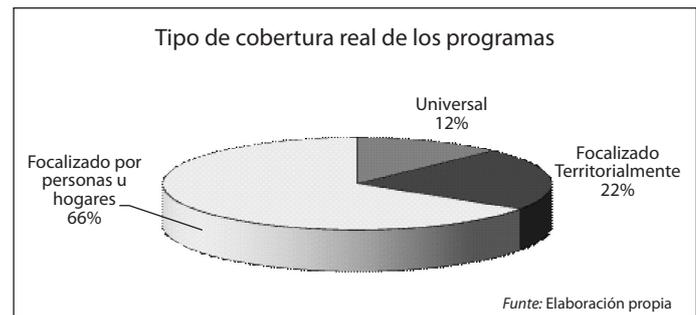
Por líneas de política social los programas de salud concentran el 40.1% de los recursos ejercidos; los de integración y participación el 24.4%; los de educación el 16.5%; los programas de la línea de vivienda y hábitat 11.8%; los de empleo y fomento económico 5.7%; los programas de asistencia social el 1.0%; los programas sociales de la línea de medio ambiente 0.3%; los de familia y no violencia 0.2%, y los programas sociales en la línea de política cultural 0.04%.

Tres programas sociales concentraron en 2009 el 70% del presupuesto, 12 mil 368 millones. Son los programas: Acceso Gratuito a Servicios Médicos y Medicamentos (39.7%), Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (24.09%) y Prepa Sí (6.78%). Doce programas (el 16.3%) concentran el 94.5% del gasto ejercido por los programas sociales de la administración central del Distrito federal en 2009. Existe una elevada dispersión programática, debido a que 43 programas (el 58%) ejercen sólo el 5.52% del gasto. 19 programas (26%) no ejercen recursos o su ejercicio no es informado, de tal suerte que una cuarta parte de los programas evaluados no permite conocer el destino de los recursos que maneja.

Cobertura de la política social: Más focalizada que universal

De acuerdo a las reglas de operación correspondientes a los 70 programas objeto de esta evaluación, 15 programas están diseñados para brindar cobertura universal. Sin embargo, sólo nueve programas (12% del total) operan proporcionando cobertura universal. Tal como se muestra en la gráfica 2.1, el 66% de los programas opera con cobertura focalizada por personas u hogares y el 22% están focalizados territorialmente.

GRÁFICA 2.1



Los seis programas que operan con cobertura universal concentran el 67% del presupuesto ejercido en 2009.

Si bien hay una intención universalista en la definición de la política social, en los hechos está constituida en la amplia mayoría de los programas por actuaciones públicas focalizadas. Sólo el 12% de los programas sociales son auténticamente universales. No es casual, asimismo, que esos programas sean los susceptibles de generar mayor repercusión en términos de equidad, como es el caso de acceso a servicios médicos y a medicamentos gratuitos o la pensión alimentaria de adultos mayores.

En suma, dada la magnitud de la problemática social del Distrito Federal y la limitada capacidad de actuación de su gobierno desde el punto de vista presupuestal, regional e institucional, se ha adoptado una estrategia en la que uno de sus aspectos fundamentales es la focalización de la política. En efecto, en el PGD-DF explícitamente se señala que: "Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes". Será necesario analizar cuáles son las posibilidades reales de ampliar la universalización de determinados programas sociales y, a la vez, considerar que para ciertos programas la focalización no sea sinónimo de exclusión sino de una acción más identificada a ámbitos y problemas específicos que se afrontan en distintas áreas y por diferentes núcleos de población del Distrito Federal.

Beneficiarios de la política social

En la línea de Política de Salud los principales beneficiarios son la población sin acceso a servicios de salud y las mujeres. Las metas expresadas en términos del tipo de apoyo que proveen los programas considerados en este campo son servicios para la prevención y atención de la salud así como bienes complementarios para el mismo fin, proporcionados en forma gratuita. De hecho, el programa social que concentra

más recursos en todo el Distrito Federal pertenece a la política de salud, y es el acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos.

Dentro de la línea de Política de Integración y Participación Social, el programa de pensión alimentaria para los adultos mayores es el más importante desde el punto de vista presupuestal. También se beneficia a la población joven en situación de riesgo de caer en adicciones o de cometer delitos dándoles apoyo económico, psicológico y emocional. En general, los apoyos económicos y en materia de servicios proporcionados por los programas de esta línea están orientados a prevenir los riesgos de caer en la pobreza o de incurrir en acciones que lleven a las personas a entrar en conflicto con la sociedad.

La Política de Educación está diseñada para beneficiar, fundamentalmente, a los niños y a los jóvenes. Se trata de importantes programas que proveen desayunos, becas, útiles y uniformes escolares que incentiven a los menores y jóvenes a continuar sus estudios. Los apoyos brindados son tanto económicos como en bienes y servicios, teniendo como metas procurar el acceso universal a la educación, abatir las brechas de desigualdad en el goce de este derecho y reducir el abandono escolar.

En la línea de Política de Vivienda y Hábitat se busca combatir, en especial, los problemas asociados al deterioro de los barrios. Los beneficiarios reciben, principalmente, apoyos consistentes en servicios para mejorar las áreas comunes así como la condición de las viviendas. La meta común de los programas de esta línea es mejorar los espacios urbanos y atender a la población de escasos recursos que habita en situación de riesgo o en vecindades en estado de deterioro que requieren rehabilitación.

La Política de Asistencia Social incluye a grupos de beneficiarios muy diversos: personas discapacitadas que reciben apoyo económico, migrantes y sus familias a las que se les brinda asesoría jurídica y apoyos para traslados y trámites; estas dos poblaciones están mencionadas en el Programa de Desarrollo Social. Además, otros programas están diseñados para atender a población en situación de calle, población en riesgo de desnutrición y población en condiciones de emergencia o desastre. Estas personas reciben despensas y servicios como alojamiento y dotación de cobijas. En general, los apoyos otorgados por los programas de esta línea tienen, como meta prioritaria, atender a las personas que se encuentran en condiciones de abandono y extrema necesidad.

La Política de Empleo y Fomento Económico está encaminada a generar empleos a través de microcréditos, capacitación e insumos, entre otros apoyos. Los beneficiarios son personas que trabajan en micro y pequeñas empresas, productores autoempleados, mujeres rurales, cooperativas y otros. Una segunda vertiente son los programas que proporcionan apoyo económico para personas desempleadas. Los apoyos de los programas considerados en esta línea son: proporcionar servicios que permitan mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, disminuir el riesgo de caer en la pobreza debido al desempleo y proporcionar acceso al crédito a las micro y pequeñas empresas.

En la Política Ambiental hay un programa diseñado para avanzar en el goce de derechos ambientales y, en especial, el acceso equitativo al agua. Como queda estipulado en el objetivo general de este programa, la meta es avanzar en el goce de los derechos y la defensa de los servicios ambientales de los habitantes de la ciudad.

Los problemas de violencia de género, violencia en las familias y maltrato infantil, mencionados en el Programa de Desarrollo Social, son atendidos mediante la operación de programas que proporcionan servicios, albergue y apoyo económico a mujeres víctimas de violencia familiar. También se financian proyectos comunitarios para la prevención y atención de la violencia.

La Política de Cultura está dirigida a beneficiarios muy diversos: pueblos originarios, empresas culturales e iniciativas de la comunidad artística. Se les proporcionan apoyos económicos, espacios para realizar sus actividades y, en el caso de los pueblos originarios, se promocionan sus derechos y se rescatan sus lenguas y tradiciones culturales.

Cabe señalar que la política social en el Distrito Federal suele dirigirse a los adultos mayores, a las mujeres víctimas de la violencia familiar, así como a los niños y jóvenes y, en especial, a la población en condiciones de vulnerabilidad social. No obstante, existen pocos programas dirigidos a la población en edad productiva, incluyendo a los varones, cuando la desigualdad social afecta a toda la población. Lo anterior sugiere la pertinencia de poner énfasis en las políticas de corte universal que aseguren el ejercicio de derechos para el conjunto de los habitantes de la capital.

Las prioridades de la política social en el Distrito Federal

Salud. En lo que respecta al Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, que constituye el programa más importante desde el punto de vista presupuestal y estratégico en el campo de la salud, no se presenta información desagregada acerca de los servicios que se ofrecen a la población. Es pertinente que el acceso a la salud constituya uno de los pilares de la actuación de las instituciones públicas del Distrito Federal, pues alrededor de la salud se construyen círculos virtuosos —o, en su defecto, viciosos— en la determinación de las condiciones de vida e ingreso de los individuos. Por lo anterior, una política pública de universalización de la salud y los medicamentos está en la base de la construcción de una sociedad más justa y equitativa. El acierto en esta política que se desarrolla en el Distrito Federal hace necesario que se genere información clara para que se haga un seguimiento público del desempeño en esta importante materia.

Integración y participación social. Las manifestaciones sociales que atiende la línea de Política de Integración y Participación Social responden a los problemas de exclusión ocasionados por la pobreza y el no ejercicio de la protección y garantía de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal.

En el caso de Adultos Mayores, el programa institucional valora adecuadamente su creciente relevancia en la pirámide poblacional y por tanto en la transición demográfica, así como las condiciones de desventaja en que se encuentran por la insuficiente cobertura de la seguridad social, las condiciones de salud y otros factores de bienestar para este grupo de edad.

En los programas incluidos en la línea de integración y participación social, la perspectiva común es la de superar los factores de exclusión de la población a la que se dirigen para que ésta pueda acceder al cumplimiento de los derechos sociales o pueda adquirir los bienes y servicios necesarios para salir de la pobreza. En el prin-

cial de sus programas, el de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores, que ocupó una cuarta parte del gasto social de 2009, esta línea de política ha consolidado una estrategia de apoyo a un grupo cada vez mayor de la población del Distrito Federal, y ha desarrollado una institucionalidad de la política que permiten prever que se sostendrá en los próximos años. Este programa, en particular, seguirá demandando presupuestos y esfuerzos institucionales crecientes, que supondrán un mayor esfuerzo hacendario para el gobierno de la ciudad de México.

Educación. El grueso de los programas sociales del Distrito Federal en materia educativa tiene que ver con transferencias de recursos, en efectivo o en especie, a los alumnos y sus familias. Destacan, en particular, los programas de útiles y uniformes escolares gratuitos que se distribuyen entre toda la población inscrita en los niveles de preescolar a secundaria, que tienen cobertura universal. Asimismo, los programas de becas para los estudiantes de bachillerato público en la entidad, que también tienen un alcance universal a partir del segundo semestre. Otros programas relevantes son el de desayunos escolares en escuelas ubicadas en zonas de alta marginación, así como educación garantizada para alumnos cuyo padre o madre fallezca.

No obstante, tienen escasa relevancia los programas destinados a ofrecer mejores servicios educativos en la ciudad, por lo que la aproximación a la problemática educativa suele tener un énfasis de corte económico a través de la transferencia de recursos.

El diagnóstico de los problemas de la educación, sin embargo, no permite precisar si son fundamentalmente razones económicas las que generan el abandono escolar. No se llega a justificar, en los documentos oficiales, por qué es mejor la transferencia de dinero para mantener a los alumnos en la escuela en vez de impulsar otras intervenciones (por ejemplo, comedores de buena calidad en las escuelas, acceso a consultas médicas y a salud dental y oftalmológica, por ejemplo).

Poco se han desarrollado las estrategias avocadas a incidir en la calidad de la educación en el Distrito Federal. En suma, no hay intervenciones sobre lo que ocurre al interior del aula y en la dinámica escolar, como si ello pudiese ser ajeno a la realidad educativa. Se trata, sobre todo, de una política de gasto a través de transferencias más que a una política propiamente de educación, lo cual puede deberse a que no se haya avanzado en el tema nodal de la descentralización educativa en el Distrito Federal.

Vivienda. El presupuesto asignado a los programas de vivienda reúne más del 10% del presupuesto de los 70 programas instrumentados en 2009 por la administración central del Distrito Federal. Sin embargo, se trata de una cifra (dos mil millones) que difícilmente podrá incidir en el abatimiento del rezago habitacional.

Las estrategias planteadas para mejorar las condiciones de vida de la población que reside en unidades habitacionales y los objetivos de los programas de vivienda del Instituto de la Vivienda (INVI) son excesivos para las acciones que se plantean realizar en las reglas de operación. No obstante todas estas limitaciones, los apoyos para la construcción de viviendas y el mantenimiento de unidades habitacionales son muy importantes y cubren una porción de población que por su cuenta no podría resolver de forma adecuada su vivienda.

Asistencia Social. Si se toma en cuenta el impacto de estos programas de Asistencia Social del gobierno del Distrito Federal en la promoción de dos derechos humanos más importantes: a la alimentación y a la igualdad y no discriminación, se puede decir que el desarrollo de los programas sociales es esencial para generar un piso básico a partir del cual se pueda garantizar el ejercicio de derechos económicos y sociales de la población.

Sin embargo, es necesario reforzar los procesos y procedimientos para mejorar el ejercicio administrativo de los programas, promover una mayor participación de los beneficiarios y procurar una mayor vinculación con la sociedad en términos de transparencia y acceso a la información para garantizar la efectiva evaluación de los impactos de los programas.

Empleo. De la revisión de los objetivos, metas e importancia presupuestal de los programas de fomento económico y empleo, queda de manifiesto que del total de los recursos financieros del gobierno del D.F. para operar los programas sociales de su responsabilidad exclusiva, solamente una pequeña parte se destina a la promoción del fomento económico y al empleo, lo cual contrasta con la relevancia y trascendencia que el propio gobierno, en sus programas general y sectoriales, le atribuye a esta problemática.

Destaca el hecho de que el principal programa del gobierno de la ciudad de México en materia de empleo y trabajo sea el Seguro de Desempleo que se orienta a mitigar los efectos del problema, mientras que aquellos cuyo propósito es el fomento económico, es decir, el combate a sus causas, reciben una asignación presupuestal mucho menor que, además, se distribuye entre un conjunto más numeroso de programas con objetivos comunes que probablemente impiden la utilización óptima de dichos recursos.

Por otra parte, el Seguro de Desempleo depende exclusivamente del presupuesto del D.F. puesto que no tiene una fuente específica de contribución para su sostenimiento, de tal modo que frente a la importancia cuantitativa del problema será cada vez más difícil elevar la proporción entre la población beneficiada y la población objetivo, o bien una redistribución de recursos en detrimento de otros programas sociales.

Medio ambiente. En esta línea de política el único programa aplicado es el denominado PROFACE que dispone de un marco programático y un marco normativo bien articulado.

En esta línea de política se recupera una vertiente para la atención del Suelo de Conservación del Distrito Federal. Sin embargo, su ejecución podría ser más eficiente si se encarga a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades para traducirlo de manera efectiva a acciones de fomento productivo sustentable, en sustitución de acciones meramente conservacionistas.

En la valoración del Programa PROFACE se destaca lo reducido del aporte financiero disponible, la falta de información para valorar los impactos y resultados efectivos de la gestión y la ausencia de metas asequibles para evaluar los objetivos del programa: recuperación o contención de ecosistemas y mejora en la calidad de vida de la población rural.

En el mismo sentido y pese a las bondades del programa, persiste una lógica burocrática de presentación de solicitudes aisladas de los habitantes de suelo de conservación, que no garantiza un ejercicio

integral con impactos efectivos sobre los problemas estructurales para el aprovechamiento sustentable del suelo de conservación.

Familia y no violencia. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2006), 46 de cada 100 mujeres de 15 y más años casadas o unidas residentes en el Distrito Federal, han sufrido algún tipo de agresión por parte de su pareja a lo largo de su relación, proporción que es muy similar al promedio nacional. El hecho de que cuatro de cada 10 mujeres reporten situaciones de violencia es indicativo de la magnitud de esta violación de su derecho a una vida libre de violencia. Además, estimaciones hechas a partir de esta misma encuesta sobre los diferentes tipos de violencia a lo largo de la relación señalan que: la violencia emocional afecta al 81.7% de las mujeres, la violencia económica al 62.1.7%, la violencia física al 44.6% y la violencia sexual al 18.6% (INEGI, 2008).

El Programa Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar está diseñado para incentivar a organizaciones comunitarias, colectivos y grupos comunitarios que por decisión propia estén desarrollando trabajo comunitario para prevenir la violencia familiar en el Distrito Federal tomando en cuenta las acciones y metas propuestas en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los programas de Prevención y Atención de la Violencia de Género, Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la ciudad de México y Seguro Contra la Violencia Familiar están diseñados para brindar apoyos psicológicos, legales, monetarios, en materia de vivienda y de prestación de servicios de salud a las mujeres víctimas de violencia familiar.

A partir de la revisión del diseño de los programas considerados en esta línea, se puede concluir que sí se reconoce el problema y que sí se cumple con llevar a cabo acciones para afrontar el mismo. Sin embargo, no se cuenta con un modelo de acción en materia de prevención y atención a la violencia, expresamente diseñado para atender las necesidades de la población.

Política Social de Cultura. Esta línea de política carece de una estructura lógica. Existe una Secretaría de Cultura pero otras secretarías estructuran sus propios programas de cultura, como la Secretaría de Desarrollo Social que tiene bajo su control varios programas culturales, Creación joven y Rock vs el SIDA, o la Secretaría de Desarrollo rural y equidad para las comunidades que tiene varios programas de cultura para indígenas.

Además de la dispersión de las instituciones responsables de esta línea de política hay una evidente insuficiencia de recursos: se presupuestaron para 2009 un total de 15.6 millones de pesos, de los cuales finalmente se ejercieron cinco millones.

Comentario final sobre la caracterización de la política social

Dada la magnitud de los problemas sociales del Distrito Federal, es pertinente contar con una robusta política social que, a través de un principio de universalidad, genere bienes públicos que contribuyan al ejercicio de derechos de los habitantes para satisfacer sus necesidades de bienestar.

Las autoridades de la capital, efectivamente, han realizado esfuerzos presupuestales para fortalecer los recursos de la entidad y ello ha permitido, en los últimos años, un incremento sistemático de los

recursos para los programas sociales si bien aún está pendiente el definir una metodología que arroje un indicador único y sostenido en el tiempo del gasto social capitalino.

Se han identificado nueve líneas en las que actúan los 70 programas sociales: 1) salud, 2) integración y participación social, 3) educación, 4) vivienda y hábitat, 5) asistencia social, 6) empleo y fomento económico, 7) medio ambiente, 8) familia y no violencia, y 9) política social en materia cultural. Todas estas líneas resultan de alta pertinencia dados los problemas sociales y económicos que enfrenta la población del Distrito Federal.

La importancia presupuestal otorgada a cada una de estas líneas es desigual y es reflejo de que los programas sociales a cargo de la administración central del Distrito Federal muestran una importante concentración económica y una elevada dispersión programática. Los programas de cobertura universal (como la pensión alimentaria para adultos mayores, así como los servicios médicos gratuitos) reúnen el grueso de los recursos económicos de la política social, mientras que hay una amplia variedad de programas de limitada cobertura que ejercen pocos recursos. Lo anterior evidencia que se trata de una política fragmentada.

En este sentido, existen programas cuyas reglas de operación fueron publicadas en 2009 que bien podrían ser parte de otros programas, de tal suerte que existen acciones que reciben el nombre de programas sin llegar a serlo plenamente —como los programas en la línea de cultura que se dedican a organizar un concierto o festividades puntuales—. Otros programas podrían constituir uno solo, evitando dispersión programática, pues el problema al que pretenden atender, la población beneficiaria a la que se dirigen y sus objetivos son los mismos —es el caso de los programas de útiles y uniformes escolares, respectivamente—. Asimismo, suele haber programas sociales que, simplemente, no deberían aparecer como tales —es el caso de la contratación de prestadores de servicio social, que deben ser considerados como trabajadores a cargo de la administración capitalina y no como población beneficiaria de la política social—. Lo anterior subraya que un mayor número de programas no implica, necesariamente, tener una política social más amplia ni más sólida.

En lo que se refiere al tipo de apoyos que brinda la política social destaca, con mucha frecuencia, la transferencia de recursos en efectivo o en especie, más que el fortalecimiento en la cantidad y calidad de los servicios o de los bienes públicos que ofrece el gobierno capitalino. Así, salvo el programa de acceso a servicios de salud gratuitos, los programas que más recursos reciben implican simple transferencia de recursos: es el caso de la pensión alimentaria para adultos mayores, el programa Prepa Sí, el llamado seguro de desempleo —si bien no opera como un seguro porque no hay contribuciones de los usuarios— e, inclusive, el Programa Niñ@s Talento —que no se dirige a población marginada o en riesgo de vulnerabilidad social—. Lo anterior refleja una política social que no está basada en el fortalecimiento de las instituciones públicas para asegurar la provisión adecuada de servicios, susceptibles de generar una cultura de ejercicio de derechos. Al contrario, el beneficiario de la política social suele ser un mero receptor de recursos.

En otro orden de ideas, en el diseño normativo de la política social se ha puesto énfasis en la participación social, la rendición de cuentas y la transparencia. Ese plausible avance en el diseño no se corresponde con la operación real. Hay índices muy bajos de participación social

y en las reglas de operación de los programas este tema se incluye de forma superficial, sin asegurar que la ciudadanía efectivamente participe en el diseño y evaluación de los programas. En materia de rendición de cuentas, en casi una tercera parte de los programas se carece de información suficiente sobre su presupuesto autorizado y ejercido, lo cual constituye en elemento de opacidad que afecta el buen desempeño de la política social. En lo que toca a la transparencia, la publicación de los padrones de beneficiarios no suele darse con la oportunidad debida y tampoco para el total de los programas sociales.

Puede decirse que el avance en el diseño de los principios y alcances de la política social no está en sintonía con los avances rea-

les en la operación. La pertinencia de las áreas donde se desarrollan los programas sociales contrasta con la dispersión programática. La universalidad se ve limitada por la escasez de recursos económicos. Sobresalen los programas de transferencia de recursos a la población. Existen áreas de opacidad que imposibilitan la evaluación del desempeño real de los programas, pues en más de un 25% de los casos no hay información suficiente en materia de presupuesto y de metas cubiertas. La participación social y la transparencia son aún más propósitos adecuados que realidades tangibles. En suma, en el Distrito Federal, en materia de política social, es necesario pasar de las buenas normas a las buenas prácticas. ■

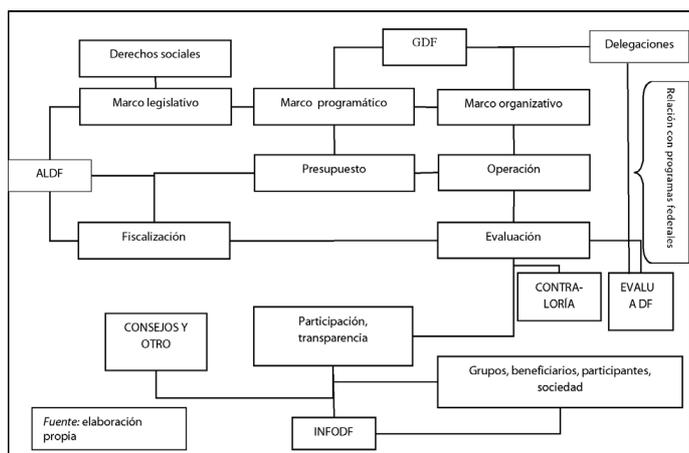
Capítulo I.3

Institucionalidad de la política social en el Distrito Federal

La política social actual del Distrito Federal es resultado de un proceso que se ha ido formalizando progresivamente. A partir de la elección directa de las autoridades de la ciudad de México en 2007, y teniendo como plataforma inicial al Departamento del Distrito Federal, se han ido articulando un conjunto de enfoques y principios, disposiciones jurídicas, estrategias generales y temáticas de desarrollo, programas y presupuestos, diseños y estructuras organizativas, instrumentos de gestión, procesos de evaluación, mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas, medios de fiscalización y otros componentes que conforman la institucionalidad de la política social del Distrito Federal.

Los rasgos básicos de esta institucionalidad están definidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS), pero incluye elementos que provienen no sólo de otras leyes sino también de los vínculos entre los tres poderes del Distrito Federal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); las relaciones entre los grupos sociales, los beneficiarios y las autoridades, y la vinculación de diversos organismos de la sociedad civil que inciden en la política social.

DIAGRAMA 3.1. MARCO BÁSICO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL



En un sentido amplio, puede decirse que la institucionalidad de una política comprende desde los procesos de estructuración y ordenación organizativa de las instancias ejecutoras de la política, hasta las prácticas de interacción con la sociedad. Este entramado institucional es resultado de un proceso social complejo que busca integrar y recoger las diversas voces de los actores sociales para la construcción de la política.

Sin embargo, para el caso de la política social el presente análisis se refiere sobre todo a los componentes que convencionalmente se conciben para el diseño y desarrollo del ciclo de las políticas públicas en donde se distinguen los tramos de gestión enfocados a la formulación-instrumentación, control-evaluación, y los subsistemas correspondientes.¹

Se considera el sistema de integración y gestión enfocado a: la estructura de los órganos de autoridad y de decisión; los esquemas de la participación; las normas; los instrumentos y procedimientos de ejecución; todos ellos organizados a partir de los principios de planeación aplicados en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en el programa Sectorial del Desarrollo Social.

Política, programas de desarrollo y programas sociales

El contenido de la política social del D.F. se concibe a partir de los principios que la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal define como el marco en el que deben planearse, ejecutarse y evaluarse sus programas, y a partir de una concepción del desarrollo social como “proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”.² En un sentido más amplio, se le inscribe en “un mejoramiento continuo de las variables económicas y sociales ligado a la capacidad de las personas a ejercer a plenitud su ciudadanía, y compromete al Estado a garantizar el cumplimiento de los derechos individuales, económicos y sociales de los habitantes del Distrito Federal.”³

CUADRO 3.1. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Principio	Elementos considerados
UNIVERSALIDAD	La población objetivo en función de los derechos sociales, y en su caso, focalización territorial o social.
IGUALDAD	Los factores distributivos (riqueza, ingreso y propiedad), acceso a bienes públicos e incidencia en la desigualdad (entre personas, familias, grupos y ámbitos territoriales).
EQUIDAD DE GÉNERO	Las implicaciones en la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.
EQUIDAD SOCIAL	Los factores que generan la desigualdad, exclusión o subordinación por género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.

¹ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Título tercero.

² Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, art. 3, frac. VI.

³ Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de septiembre de 2007.

Principio	Elementos considerados
JUSTICIA DISTRIBUTIVA	El cumplimiento de la obligación de dar prioridad a los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social.
DIVERSIDAD	La garantía de que los programas consideren la condición pluricultural del Distrito Federal y la diversidad social.
INTEGRALIDAD	La observancia de la articulación, complementariedad o duplicidad entre programas.
TERRITORIALIDAD	La incorporación de la vertiente territorial en el diseño de los programas tomando en cuenta las implicaciones socioespacial en el diseño (unidades territoriales, población objetivo y otros).
EXIGIBILIDAD	El desarrollo de mecanismos de exigibilidad de la población objetivo de los programas de la política social.
PARTICIPACIÓN	Los mecanismos que garantizan y facilitan la intervención ciudadana en el ciclo de la política. Por ejemplo, la existencia de los consejos consultivos vinculados a la operación de la política social.
TRANSPARENCIA	La garantía de que se cumplen las disposiciones de transparencia y rendición de cuentas.
EFFECTIVIDAD	La adecuada valoración de los programas sociales a partir de los criterios de costo-beneficio, costo-efectividad, austeridad, agilidad, actitud pública,

A partir de sus destinatarios, propósitos y principios, la política social se entiende como la acción pública y gubernamental que realiza el gobierno del Distrito Federal destinada al conjunto de los habitantes de la ciudad de México para erradicar la desigualdad, la exclusión y la inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales y lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural, y construirse como ciudadanos con plenos derechos, bajo los principios de igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos.⁴

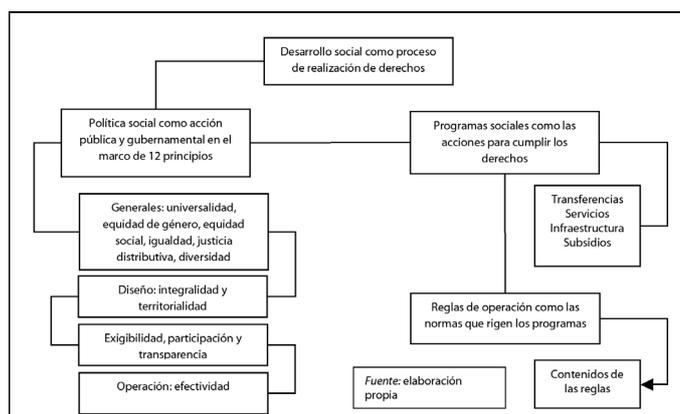
En los términos de la legislación en materia de desarrollo social y de la política para promoverlo, los programas sociales se refieren a “las acciones de la administración que promueven el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. En esta secuencia las reglas de operación se refieren a las normas por las que se rige la ejecución de los programas.

Sin embargo, para la operación de los mismos se usa una clasificación que organiza los programas bajo la siguiente tipología:

- Programas de transferencias monetarias o materiales.
- Programas de prestación de servicios.
- Programas de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social.
- Programas de otorgamiento de subsidios directos o indirectos.

Como se advierte, la traducción del desarrollo social en una política pública y sus programas, tiene como ordenadores la definición y cumplimiento de derechos sociales, la aplicación de principios y la consecución de objetivos de igualdad, inclusión y equidad, entre otros; la expresión territorial de la política y los programas, así como diversas modalidades de acceso y ejecución.

DIAGRAMA 3.2. DESARROLLO SOCIAL, POLÍTICAS, PROGRAMAS Y NORMAS



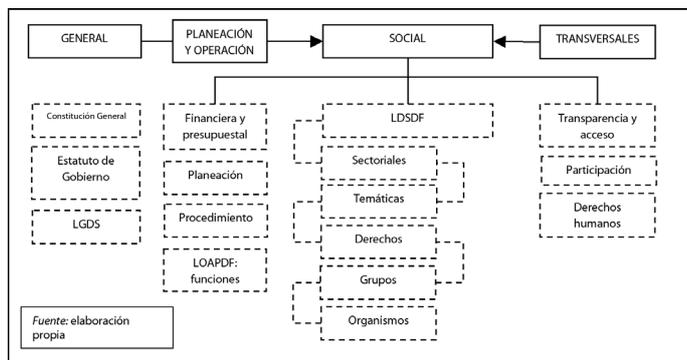
Los aspectos generales de los derechos y principios sociales, de las modalidades de accesos y ejecución, entre otros aspectos, están definidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, que ubica la política social como responsabilidad de Estado y asume las obligaciones constitucionales de garantizar los derechos sociales universales de los ciudadanos. En ella se enuncian los principios de la política; la distribución de facultades; la definición de los distintos Consejos y Comités que asesoran, opinan y definen la política social; los criterios de planeación, programación y presupuestación; las características de los programas sociales; los mecanismos de participación social; los procesos y esquemas para la evaluación del desarrollo social; los mecanismos para facilitar la denuncia ciudadana, y los criterios para la aplicación de auditorías. Su reglamento especifica la operación de esos elementos.

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

A partir de 1997 ha tenido lugar un proceso de agregación y ordenamiento del marco jurídico y normativo para la política social. Este proceso refleja los distintos impulsos, marcados por los cambios en los periodos de gobierno, así como las diversas orientaciones conceptuales y políticas. Aun así, las disposiciones legislativas tienen en común el hecho de especificar derechos sociales y de establecer principios alineados con la concepción transversal de la ley marco.

⁴Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, art. 3, frac. VI.

DIAGRAMA 3.3. MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA SOCIAL



El marco programático y presupuestal

El principio básico que establece las disposiciones normativas para el marco programático es la coherencia entre los problemas de origen y las acciones, entre las políticas y los programas, entre los presupuestos y las acciones.

En el caso de la política social, los principios establecen el marco que debe orientar el ciclo de política (modalidades de planearse, ejecutarse, controlarse y evaluarse) y de los programas de la administración pública del Distrito Federal. En esta lógica, el ejercicio de planeación se concreta en el Programa General de Desarrollo y en el Programa de Social del Distrito Federal y los correspondientes delegacionales.

El Programa de Desarrollo Social⁵ debe ser coherente con lo establecido en el Programa General de Desarrollo. En dicho instrumento al menos se presentarán: diagnóstico y evaluación de la problemática social en el Distrito Federal; estrategia de actuación; identificación de actores, sectores sociales y zonas prioritarias; programas específicos; líneas de acción y metodología y los indicadores de evaluación. La Ley de Desarrollo Social enuncia la elaboración de Programas Sociales específicos de la administración pública del Distrito Federal que deben contar con Reglas de Operación, por lo que su finalidad es esencialmente ejecutiva.⁶

Proceso de presupuestación y control de la política social

En términos instrumentales, el ejercicio programático presupuestal debe apegarse a la adecuada distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno para poder operar a partir de un marco normativo y administrativo que permita las acciones de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal.

Los mecanismos de presupuestación para la política social y los programas asociados hacen uso de los instrumentos ya dispuestos en diversas normativas federales y locales de la administración pública.

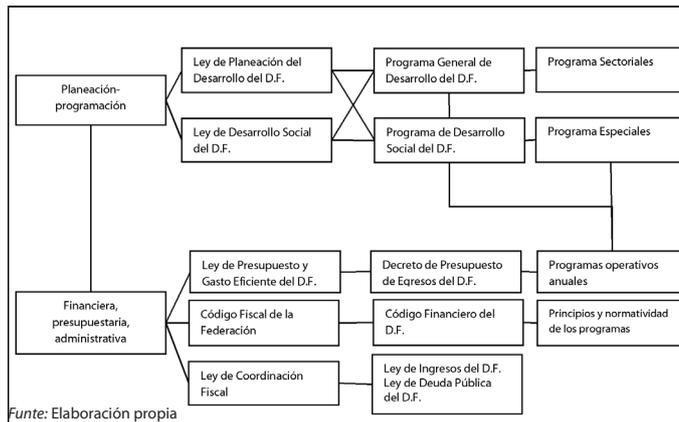
Este rubro es uno de los más consolidados en la institucionalización de la política social. Los esquemas de presupuestación y control eficiente del gasto tienen como referencia obligada lo dispuesto en los distintos ordenamientos jurídicos, normativos y de planeación.

⁵ El Capítulo Sexto de la Ley de Desarrollo Social define los contenidos y mecanismos de integración y participación social para la formulación del Programa de Desarrollo Social y los delegacionales.

⁶ Los criterios que regulan a los Programas Sociales específicos se encuentran en el capítulo séptimo de la Ley de Desarrollo Social.

El capital humano e institucional existente en este rubro es, sin duda, uno de los puntos clave para el buen ejercicio de la política social en el Distrito Federal.

DIAGRAMA 3.4. FLUJO DEL PROCESO DE PLANEACIÓN-PRESUPUESTACIÓN



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, para el proceso de programación-presupuestación-control y evaluación se requiere la participación activa de órganos colegiados a fin de transparentar el ejercicio del gasto y promover la mayor eficiencia del mismo.

En ese sentido, el papel que juegan los Consejos y órganos evaluadores es fundamental ya que permiten que la gestión de la política pública trascienda los ámbitos tradicionales de operación y se vincule de manera efectiva con la población objetivo de los programas, los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y, en general, con los distintos sectores sociales para la adecuada valoración de los impactos de la política.

Diseño institucional y estructura organizacional

Con la finalidad de garantizar la institucionalidad de la política social se ha generado una distribución de funciones y de atribuciones que provienen de la Ley de Desarrollo Social, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y del propio Estatuto de Gobierno del D.F.

A partir de estos criterios se generan instancias enfocadas a las acciones de planeación, asesoría y orientación (Comisión y Consejos); las instancias ejecutivas de la política social (Secretaría de Desarrollo Social, delegaciones, otras dependencias y entidades de la administración local); instancias evaluadoras con carácter autónomo, como el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social.

Características de las instituciones y órganos vinculados a la política social

Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social: organismo encargado de la coordinación de las acciones entre los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal. La Comisión tiene la función más importante según lo dispuesto en el artículo 23 de la LDS:

- I. Establecer el marco global de planeación y operación del Desarrollo Social, precisando las políticas y lineamientos básicos.

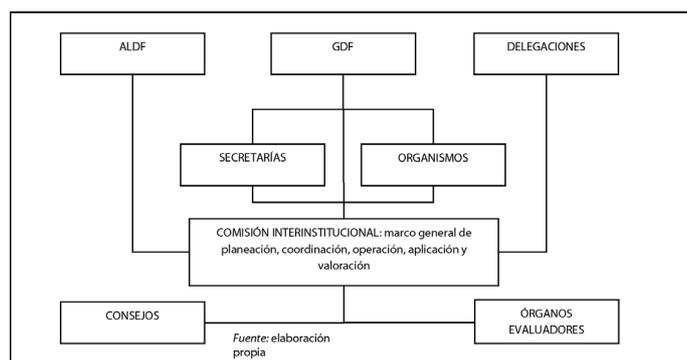
- II. Definir los criterios de coordinación operativa entre funcionarios y titulares de la administración y las delegaciones.
- III. Coordinar la implementación y las acciones derivadas de los programas.
- IV. Valorar el proceso de planeación y la ejecución de los programas y subprogramas sociales.
- V. Valorar conjuntamente con los responsables de la ejecución de los programas sociales el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades de éstos.

Consejo de Desarrollo Social: órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre gobierno y sociedad.

Consejo Delegacional de Desarrollo Social: órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre la delegación y la sociedad.

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal: es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y capacidad técnica para realizar la evaluación de la política social en su conjunto y de los diferentes programas que la integran.

DIAGRAMA 3.5. PODERES Y ORGANISMOS PÚBLICOS EN LA POLÍTICA SOCIAL



Consideraciones generales

La política social del Distrito Federal adoptó una estrategia de desarrollo institucional hasta 2007,⁷ de la que destacan los siguientes objetivos:

- Mejorar los mecanismos de planeación y los sistemas de información.

- Fortalecer la coordinación por medio de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.
- Construir el Sistema Integral del Desarrollo Social de la ciudad de México (competencias, atribuciones, articulación de los programas y otros aspectos).
- Vincular más la política social con los consejos consultivos y la participación.
- Impulsar una visión social metropolitana.
- Mejorar del Sistema de Información del Desarrollo Social.
- Formular y aplicar de reglas de operación.
- Conformar el Sistema de Evaluación de la Política Social.
- Construir un marco de coordinación con el sistema de igualdad de oportunidades y no discriminación.
- Mejorar de la difusión, publicidad y transparencia de la política social y de sus programas.

El cumplimiento de estos objetivos registra un avance desigual. Entre los avances más relevantes destacaban la elaboración de reglas de operación de los programas, la conformación del sistema de evaluación, la formalización del sistema de información, y la integración de criterios sociales en la política y la legislación presupuestal, en especial de equidad de género y derechos humanos. Las apreciaciones sobre estos y otros aspectos de carácter institucional se encuentran en los análisis por línea de política.

Frente a estos avances en el plano normativo contrasta el aún insuficiente esquema de coordinación interinstitucional, la escasa promoción de la participación social en el diseño y ejecución de los programas de la política y la incipiente cultura de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

En suma, puede decirse que existe un avance sustancial en el proceso de construcción de la política social: se atiende de manera coherente lo dispuesto en los principios y criterios de acción de la política; se ha incorporado de manera suficiente la adecuada articulación del marco jurídico con los mecanismos de programación-presupuestación; se han construido reglas de operación suficientes para la gestión de los programas y se han logrado consolidar los procesos de estructuración y ordenación organizativa.

En tanto, aún faltan por mejorar los procesos de evaluación, rendición de cuentas y promoción de la participación ciudadana en la gestión de las políticas. Una vez cubiertas estas ausencias podría hablarse de la gestión adecuada de un modelo de política pública que cumple con los objetivos para la que fue diseñada. ■

⁷ Programa de Desarrollo Social del D.F.

Capítulo I.4

Diagnóstico y objetivos de la política social

Diagnóstico

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGD-DF), la ciudad de México se encuentra inmersa en un largo proceso de transición demográfico, económico, social y político-institucional, cuya dinámica trasciende su ámbito territorial e involucra, para su atención, esfuerzos de coordinación con los gobiernos federal, de los Estados de México, Morelos e Hidalgo y de los municipios conurbados.

El diagnóstico que realiza el gobierno de la ciudad de México destaca las características, tendencias y problemas generados por el proceso de transición de referencia que afectan a la sociedad y condicionan su política social.

Entre las tendencias más importantes se encuentran el cambio en la estructura de edades de la población, con la disminución de los jóvenes y el incremento de las personas adultas. Destaca también que el Distrito Federal, teniendo un saldo migratorio negativo, el número de personas que viven en el Estado de México e Hidalgo y trabajan en el Distrito Federal sigue creciendo y significa una presión considerable sobre los servicios.

En efecto, durante los últimos años se observa un intenso proceso de redistribución de la población del Distrito Federal del centro hacia la periferia, propiciando una mayor afluencia de población flotante desde los municipios conurbados al Distrito Federal. Esto contribuye a la saturación de la infraestructura, de los servicios de transporte, salud y educación, entre otros, distorsionando los mecanismos de subsidio público y dotación de servicios originalmente previstos para satisfacer las necesidades de cerca de nueve millones de habitantes, lo que provoca una presión permanente a las finanzas de la ciudad. La magnitud del problema lo revela el hecho de que, en 2005, la población de la zona metropolitana del Valle de México estaba constituida por 10.5 millones de personas residentes en los municipios conurbados del Estado de México y por 8.7 millones de habitantes del Distrito Federal. Un conglomerado urbano de más de 19 millones, una de las tres mayores concentraciones humanas del mundo, generadora de una elevada demanda de bienes y servicios, con una huella ecológica que trasciende, con mucho, sus fronteras administrativas.

Otro de los problemas cruciales del Distrito Federal es el relacionado con el agua potable, dado que la cuenca del Valle de México tiene una fuerte dependencia de las fuentes de abasto externas. El entubamiento de los principales escurrimientos superficiales de la cuenca, que evita el riesgo de inundaciones, al mismo tiempo elimina agua utilizable para consumo humano al verterlo en el drenaje de aguas

negras. De acuerdo con el gobierno, la disminución de las zonas boscosas y la sobreexplotación del manto acuífero son un foco rojo para el medio ambiente y la supervivencia de la ciudad.

Por otra parte, el Distrito Federal, a diferencia de otros estados de la República, no tiene facultades plenas en materia de deuda pública, lo cual limita la capacidad del gobierno para promover el bienestar de la población y para llevar a cabo una planeación de largo plazo.

En el terreno económico, la contribución del Distrito Federal a la producción nacional es muy importante, aporta entre el 20% y 23% al PIB nacional, recauda más del 60% de los ingresos tributarios y no tributarios y financia con ingresos propios poco más del 43% del total de su gasto público, en comparación con el casi 8% de estados como Jalisco y el Estado de México. Sin embargo, a diferencia del resto de los estados, no recibe la asignación federal para programas de educación, ni los Fondos del Ramo 33 destinados al fortalecimiento municipal y la infraestructura social para atención a la pobreza.

De acuerdo con el gobierno del Distrito Federal, como resultado del tipo de modelo económico imperante en el país desde los ochenta y la aplicación de una política económica favorecedora de la concentración del ingreso y la riqueza la población del Distrito Federal, tiene dificultades crecientes para acceder a los servicios de salud, bajos niveles de instrucción educativa y, en general, se ha configurado una situación de polarización social. En efecto, a pesar de que cuenta con un alto nivel de ingresos per cápita, la distribución del ingreso es de las más desiguales del país. El 20% de población más rica concentra el 55.5% del ingreso, en tanto que el 20% más pobre sólo alcanza una participación en el ingreso del 5%. De acuerdo con el PGD-DF, el 58% de los trabajadores en la ciudad perciben menos de tres salarios mínimos.

La población más afectada por los procesos de concentración del ingreso y la riqueza y por la pobreza, se ubica en amplios estratos de la población infantil, jóvenes, mujeres, discapacitados, adultos mayores y comunidades indígenas y migrantes.

El número de *niños* en situación de calle ha ido creciendo durante los últimos años, lo que provoca pobreza severa, aislamiento social, desarraigo, ruptura de vínculos sociales y familiares, deterioro personal y carencia de un lugar donde vivir. Asimismo, la violencia y el maltrato infantil es un grave problema de la ciudad de México.

Los *jóvenes* de entre 15 y 29 años que se encuentran desocupados representan 48.8% del total, de los cuales la mitad cuenta con educación media superior y superior, y al no encontrar acomodo en el

mercado formal se emplean en puestos de baja remuneración y poca o nula seguridad laboral y estabilidad, afectando principalmente a las mujeres. Las adicciones entre la población joven representan un problema de suma importancia. El alcoholismo es la adicción más grave entre los jóvenes y la edad de la primera ingesta ha disminuido, de modo que éste es ya un tema de salud pública de atención urgente.

Los *discapacitados* encuentran obstáculos que limitan sus posibilidades de apropiación del entorno inmediato, su acceso a la infraestructura urbana y espacios públicos y a la ciudad en general.

De las aproximadamente 860 mil *personas adultas mayores de 60 años* que habitan en el Distrito Federal, más del 58% son mujeres. La población adulta mayor enfrenta diversos problemas que van desde enfermedades crónicas degenerativas, discapacidad, hasta abandono familiar y falta de ingresos para un mínimo de manutención. Este problema es producto de un modelo económico favorecedor del trabajo informal que se expresa en el hecho de que cerca del 26% de la Población Económicamente Activa asalariada no percibe prestaciones laborales. Las proyecciones indican que cerca de un millón de adultos mayores no contarán con una pensión suficiente, lo cual es preocupante si se toma en consideración que 48% de los habitantes de la ciudad no disponen de los servicios de salud que prestan las instituciones públicas.

En el caso de las *mujeres*, la inequidad de género se expresa en sus menores posibilidades de acceso y permanencia en la escuela. En materia laboral, la tasa de participación económica de las mujeres va en aumento constante, sin embargo, la inequidad está presente en el ingreso que obtienen por su trabajo. La violencia de género conforme a datos de la Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres indica que el 42.2% de las mujeres del Distrito Federal reportó haber sufrido algún tipo de violencia por sus parejas. Actualmente, los hogares con jefatura femenina va en aumento.

El deterioro en las condiciones de vida de las *comunidades indígenas y migrantes* es alarmante: los niños y jóvenes de este grupo de población tienen un alto nivel de inasistencia escolar; 73% de la población indígena no tiene acceso a servicio de salud; 28% de viviendas indígenas tienen piso de tierra, 73% no tiene agua entubada, el 53% no cuenta con drenaje y el 11% carece de energía eléctrica.

Diagnóstico por línea de política. Desde la perspectiva de las distintas líneas de política social del gobierno del Distrito Federal, en materia de **salud**, según el PGD-DF, alrededor de 46% de la población residente no cuenta con acceso a los servicios de salud proporcionados por la seguridad social, es decir, no es derechohabiente de alguna institución como el IMSS o el ISSSTE. Esta población no se beneficia de las políticas de prevención y atención de la salud, ni tampoco tiene acceso a medicamentos gratuitos.

En cuanto a las condiciones de salud en el Distrito Federal, éstas han cambiado en los últimos 30 años. Las causas de muerte que ahora ocupan los primeros lugares son las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus y las enfermedades cerebro-vasculares. Otras, que se consideran como emergentes, han cobrado importancia, como es el VIH SIDA y aquellas derivadas de la obesidad. Estos cambios representan un reto para el sistema de salud, ya que esta transición epidemiológica obliga a replantear las acciones de los hospitales y centros de salud del Distrito Federal.

Las mujeres emergen como un grupo prioritario en el terreno de la salud puesto que los problemas asociados a su vida reproductiva demandan atención inmediata por parte de las instituciones. En este sentido, el cáncer cervical y el mamario se mantienen como un problema. De acuerdo con datos de la Secretaría de Salud federal, en 2005 la tasa de mortalidad estandarizada por cáncer de mama en la ciudad fue de 25.7 por 100 mil mujeres de 25 años o más, la más alta del país superando al valor nacional (17.9) por 7.8 puntos.

Las manifestaciones sociales que atiende la línea de política de **integración y participación social** responden a los problemas de exclusión ocasionados por la pobreza y el no ejercicio de la protección y garantía de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal.

Entre los sectores más afectados se encuentran los adultos mayores, cuya importancia en la pirámide poblacional va en aumento y se encuentran en condiciones de desventaja por la insuficiente cobertura de la seguridad social, las condiciones de salud y otros factores de bienestar para este grupo de edad. Otros segmentos sociales que son apoyados por esta política por sus condiciones de vulnerabilidad son los jóvenes en situación de riesgo, los policías preventivos discapacitados y los indígenas que forman parte de población carcelaria.

En el campo de la **educación**, de acuerdo con el PGD-DF, se estima que 9.8% de la población de la ciudad se ubica en una situación de pobreza de capacidades, es decir, que no puede hacer frente a los gastos necesarios para acceder a la educación.

Por otra parte, la población menor de 14 años es proporcionalmente la más baja de las entidades del país, de tal suerte que la presión de la demanda educativa se concentra en los niveles medio superior y superior. No obstante, la oferta de estos servicios educativos es insuficiente. Aunado a lo anterior, se identifican problemas de eficiencia terminal, en particular en los niveles de secundaria (15% de deserción) y bachillerato (38% de abandono de estudios).

Junto a lo anterior, hay un problema en la calidad de la educación que se ofrece a los niños y jóvenes de la capital. Si bien el Distrito Federal obtiene resultados superiores a los que obtienen las demás entidades federativas en el desempeño de sus alumnos en pruebas internacionales, la comparación con otros países revela que también en la capital del país hay un rezago significativo en los conocimientos y habilidades básicos que debe tener todo estudiante que concluye la enseñanza obligatoria.

La falta de oportunidades de educación, la deserción escolar y la baja calidad de la enseñanza se expresan, además, en inequidad educativa, que afecta a las personas de menores ingresos, a los indígenas y a las mujeres.

Es importante resaltar que el gobierno del Distrito Federal no está a cargo de los servicios de educación pública básica en la ciudad, que son ofrecidos por el gobierno federal.

En el ámbito de la **vivienda**, no obstante que solamente una pequeña proporción no cuenta con servicios básicos, existe un grave déficit de vivienda. En efecto, el 6% de la población vive en un solo cuarto, situación que se agrava en delegaciones como Milpa Alta y Xochimilco, en donde las proporciones de referencia ascienden a 13% y 11%, respectivamente.

El poder adquisitivo de los sectores de ingresos medios y bajos ha caído en las últimas décadas, impidiendo a amplios sectores sociales adquirir, mejorar o ampliar su vivienda. La población con ingresos ba-

jos no es sujeta de crédito ya que para adquirir la vivienda más barata del mercado se requiere de un ingreso del orden del 6.3 salarios mínimos al mes, situación con la cual sólo cumple el 15% de los mexicanos. La situación deficitaria de vivienda y de desgaste físico y social, que va de leve a grave y muy grave, abarca a prácticamente todo el universo de unidades habitacionales de interés social (cfr., PGD-DF, p. 68).

En los últimos años la mayor parte del requerimiento de vivienda de interés social para los sectores populares se ha ofertado en la periferia y en los municipios conurbados: zonas con escaso equipamiento urbano y vial.

La política de **asistencia social** se dirige en contra de la desigualdad y la inequidad, que de acuerdo a la percepción del gobierno del Distrito Federal constituyen los principales obstáculos para la transformación de la ciudad. La desigualdad es un fenómeno generado por múltiples factores y que se manifiesta en distintas dimensiones: nivel de ingreso, acceso a bienes y servicios, garantía de seguridad social, calidad de vida, disponibilidad de patrimonio y, en general, ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos y ambientales.

Esta condición se agudiza por las relaciones de discriminación y exclusión por cuestiones de género, pertenencia étnica, discapacidades o edad. Para el caso de la política de asistencia social estas relaciones de discriminación y exclusión agudizan la problemática ya que se refiere a la población más desprotegida de la ciudad.

Según lo reportado por el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012 (PDS-DF), la población en situación de indigencia o muy pobre representó el 23.7% de los habitantes; según estos registros al menos uno de cada 10 habitantes de la ciudad se encuentra en situación de pobreza alimentaria y cerca del 15% padece de pobreza de capacidades.

En relación con el **empleo de la mano de obra y el mercado de trabajo** en general, el gobierno del Distrito Federal identifica, entre otros, los siguientes problemas: insuficiente generación de empleos en el sector formal de la economía; desempleo de magnitud considerable; bajas remuneraciones, carencia de prestaciones sociales e incumplimiento de la legislación laboral de la población ocupada; deterioro relativo de las condiciones de trabajo de las mujeres y de la población indígena, y explotación del trabajo infantil.

Desde esta perspectiva, los problemas señalados inciden en perjuicio de la población generando condiciones de desigualdad, pobreza, drogadicción, delincuencia y, en general, acelerando procesos de desintegración social.

Para el gobierno de la ciudad las causas de la problemática en cuestión se identifican con el bajo ritmo del crecimiento económico del Distrito Federal y la reducción de la capacidad de absorción de empleo de dicho crecimiento; la transformación productiva del Distrito Federal (proceso de desindustrialización); la política de desregulación del gobierno federal a favor de los mercados como mecanismos de asignación de los recursos, y los altos niveles de concentración del ingreso y la riqueza que impiden el desarrollo adecuado del mercado interno y retroalimentan el escaso dinamismo del sistema económico.

Por otra parte, la política social en materia **ambiental** busca contener los fenómenos generados por el modelo de desarrollo de la ciudad, que ha ejercido una presión creciente sobre las zonas rurales y de conservación de la cuenca, y se traducen en la pérdida de ingresos y el deterioro de la calidad de vida y patrimonio para los habitantes

del suelo de conservación de la ciudad de México y dueños de los recursos naturales de la zona.

Los diagnósticos institucionales identifican que el deterioro de los ecosistemas naturales de la ciudad de México es resultado de factores de presión tales como el crecimiento acelerado de la zona urbana de la ciudad, el acelerado desdoblamiento poblacional, la falta de incentivos para mantener la vocación natural del suelo de conservación, y los efectos del mayor estrés ambiental de la ciudad.

El universo de atención asciende a 91 mil 131 hectáreas del suelo de conservación que presentan distintos grados de deterioro, con la necesidad de aplicar medidas inmediatas de prevención y corrección. En términos de población se estima un total de 700 mil poseedores y/o productores en suelo de conservación.

En materia de **familia y no violencia**, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2006), 46 de cada 100 mujeres de 15 y más años casadas o unidas residentes en el Distrito Federal, han sufrido algún tipo de agresión por parte de su pareja a lo largo de su relación, proporción que es muy similar al promedio nacional. No obstante, el hecho de que cuatro de cada 10 mujeres reporten situaciones de violencia es indicativo de la magnitud de esta violación de su derecho a una vida libre de violencia. Además, estimaciones hechas a partir de esta misma encuesta sobre los diferentes tipos de violencia a lo largo de la relación señalan que la violencia emocional afecta al 81.7% de las mujeres, la violencia económica al 62.1.7%, la violencia física al 44.6% y la violencia sexual al 18.6% (INEGI, 2008).

Por último, en la ciudad de México se concentra la mayor cantidad de espacios **culturales**, 132 museos, 109 teatros, mil 400 inmuebles históricos, sin embargo, hay un problema de origen. A pesar de esta riqueza en oferta de servicios no existe equidad en el acceso al disfrute de las expresiones culturales y en el desarrollo de las oportunidades para el ejercicio de las artes. Parte del problema es la distribución territorial de la infraestructura cultural.

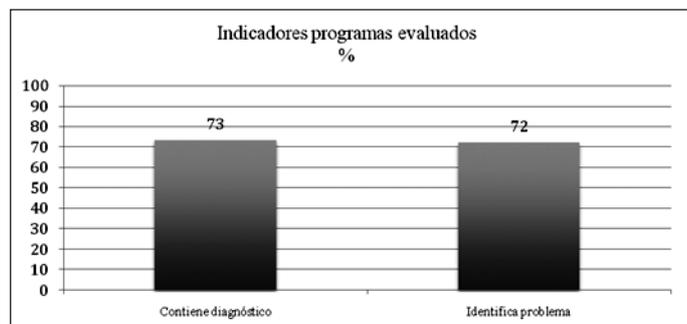
Hay importantes programas de educación artística en las diversas universidades e institutos, la mayoría en las delegaciones Coyoacán, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón o Tlalpan. Así que las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Magdalena Contreras y Tláhuac se encuentran lejos de los circuitos culturales y más de las oportunidades de acceso a escuelas de arte.

La desigualdad económica es un factor determinante para que amplios sectores se vean marginados del acceso a bienes culturales como el teatro, la plástica o la música de concierto. Se identifican zonas de la ciudad con carencia de espacios públicos, monumentos e infraestructura mínima, como cines, galerías o teatros.

Indicadores de diagnóstico por programa. Finalmente, a un mayor nivel de desagregación, es decir, del análisis de cada uno de los 70 programas sociales evaluados, encontramos que aproximadamente 30% de los casos no cuentan con diagnóstico ni logran identificar los problemas que en principio deberían haber justificado su existencia (27% y 28%, respectivamente). Adicionalmente, en algunos casos del resto de programas que sí contienen diagnóstico e identifican los problemas a enfrentar (aproximadamente 70%), se observó que el diagnóstico se sustenta en información no actualizada, o bien, el diag-

nóstico fue inferido a partir de fuentes de información distintas a las reglas de operación o documentos del gobierno del Distrito Federal (véase gráfica 4.1).

GRÁFICA 4.1.



Objetivos de la política social

El PGD-DF está organizado en siete ejes programáticos en los que se delimita el alcance y se expresa la responsabilidad pública que asume el gobierno del Distrito Federal. Dichos ejes son: 1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; 2. Equidad; 3. Seguridad y justicia expedita; 4. Economía competitiva e incluyente; 5. Intenso movimiento cultural; 6. Desarrollo sustentable y de largo plazo; 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos.

El diagnóstico correspondiente a cada eje programático permite definir el ámbito de los distintos tipos de problemas que los programas pretenden enfrentar. A partir del diagnóstico se señalan los objetivos, las estrategias y las líneas de política que se pretenden llevar a cabo.

A su vez, cada uno de los ejes programáticos es abordado a partir de tres perspectivas transversales: 1. Equidad de género; 2. Ciencia y tecnología; 3. Desarrollo de la vida pública en la ciudad.

Más específicamente, de acuerdo con el PGD-DF, las acciones del gobierno en materia de política social están, en lo fundamental, contenidas en el eje relativo a la equidad y tienen el propósito explícito de abatir la desigualdad desde una perspectiva transversal, intersectorial, interregional e integral de largo plazo. De acuerdo con el PDS-DF, la política de desarrollo social está regida por los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

Desde la perspectiva del PGD-DF, la política social se concibe como la respuesta pública a derechos exigibles de los ciudadanos. De acuerdo a esta concepción, los programas sociales representan los instrumentos para satisfacer los derechos ciudadanos y deben contar con los medios necesarios a través de los cuales dichos derechos puedan ser exigibles. Adicionalmente, desde una perspectiva dinámica de mejoramiento continuo de los programas sociales, el actual gobierno se propuso desde el principio la construcción de un sistema de evaluación del desarrollo social que permitiera producir información sistemática.

En congruencia con lo anterior, el objetivo general del PDS-DF es el siguiente: “Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales,

culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un estado social de derechos en la ciudad de México”.

En suma, de acuerdo al PDS-DF la política social se sustenta en dos grandes temas: el de la desigualdad y la inequidad como el principal problema y desafío de la ciudad de México y las implicaciones de los desafíos para la cuestión social desde la economía, el cambio sociodemográfico y la dimensión ambiental-territorial. Se sostiene, también, que es prioridad del gobierno combatir las principales causas que originan la pobreza y la exclusión, dotando a los grupos excluidos de las herramientas necesarias para que adquieran las capacidades necesarias que les permitan superar las adversas condiciones económicas y sociales.

Objetivos por línea de política. Desde la perspectiva de las distintas líneas de política social, los objetivos en relación con la **salud** pueden sintetizarse en la promoción a la plena universalización de ese derecho de la población que no goza de seguridad social formal y en el logro de la equidad en el acceso a bienes y servicios básicos para todos los ciudadanos. Lo anterior incluye el desarrollo de una cultura para la prevención de la enfermedad con perspectiva de género, que permita mejorar la salud de las mujeres.

Los programas de la línea de **integración y participación** están alineados con el PGD-DF que define los propósitos de equidad, inclusión y atención a los grupos y unidades territoriales prioritarias, entre otros aspectos. Se vinculan con la estrategia de garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos. Este, como el resto de los derechos, es exigible al Estado, siendo su responsabilidad fundamental, para lo cual debe garantizar su cumplimiento progresivo e integral.

En materia de **educación** el objetivo principal de la política social del Distrito Federal es revertir la exclusión social y la eliminación de las brechas de desigualdad. Se plantea, asimismo, transformar el actual modelo educativo, alcanzar la descentralización de la educación básica y mejorar su calidad, garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.

Los instrumentos que explícitamente se señalan para alcanzar los objetivos descritos son los siguientes: contribuir al gasto que realizan las familias a la educación de sus hijos; crear un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal y garantizar la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños cuyo padre o madre fallezca; renovación y mejoría de las estancias infantiles; implantación del bachillerato universal y de la educación intercultural; creación de mecanismos para elevar la calidad educativa mediante la investigación e innovación; promoción de la investigación y la aplicación de la ciencia y tecnología, y promoción de la participación de los alumnos, padres de familia, ciudadanos y sociedad civil en la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas educativas, entre otros.

En el campo de la **vivienda** los objetivos se refieren a los siguientes aspectos: mejorar sustancialmente la equidad y el desarrollo social a través de una política habitacional que garantice la vivienda para todos; vigilar que la construcción de vivienda obedezca a las necesidades del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos; generar

empleo, desarrollo productivo y económico, mediante el desarrollo de la vivienda, bajo un enfoque que atienda los criterios de sustentabilidad; alcanzar un modelo de política habitacional participativo, corresponsable y financiable, y promover la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional.

Como puede observarse, la mayor preocupación del gobierno del Distrito Federal es eliminar el rezago de vivienda. En ese sentido, se plantean objetivos integrales que intentan resolver el problema estructural de vivienda con un enfoque participativo que genere empleos, sea financiable, admita la participación de inversiones públicas y privadas, fomente la equidad y atienda criterios de sustentabilidad.

En relación con la política de **asistencia social** y de acuerdo con el PDS-DF, se busca atender las necesidades inmediatas de la población, promover la creación del patrimonio familiar y procurar la formación de capacidades para alcanzar una mejor distribución del ingreso.

De acuerdo al PGD-DF, la política de **empleo** “será integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferencialmente la que cree un mayor número de empleos. En ese propósito se apoyará a desempleados y personas del sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas”.

Entre los objetivos generales y específicos de la política de empleo y fomento económico del gobierno del Distrito Federal se encuentran, entre otros: financiamiento para la pequeña y mediana industrias; capacitación a mujeres para administrar microempresas y cooperativas; promoción del turismo, y apoyos a la producción y la comercialización de las zonas rurales.

A su vez, entre los objetivos de largo plazo del PDS-DF destacan cuestiones como la eliminación del trabajo precario y del trabajo infantil; la universalización del seguro de desempleo; la garantía de seguridad y protección social universal; salarios justos, empleo de calidad y vigencia plena de los derechos laborales, el fomento a la economía popular, social y solidaria, y el impulso al sistema de desarrollo sustentable para la zona rural y elevación de la calidad de vida de los pueblos originarios y los productores rurales.

Por su parte, la política **ambiental** busca contener la pérdida de los ecosistemas de las microcuencas, donde se incluyen la biodiversidad, los recursos naturales y genéticos; los bienes y servicios ambientales, entre ellos el suelo, el agua y la vegetación nativa que el suelo de conservación aporta a la ciudad.

El PGD-DF identificó como objetivos general y específicos el preservar los ecosistemas que conforman el suelo de conservación y asegurar la permanencia de los servicios ambientales, mediante:

- La retribución por servicios ambientales que el suelo de conservación presta a la ciudad.
- La preservación de la biodiversidad y el fomento de la producción agropecuaria a partir de criterios de reconversión productiva y apoyo a la agricultura orgánica.
- La promoción del goce y ejercicio de los derechos ambientales de los habitantes del Distrito Federal y en la sustentabilidad de la ciudad.

Por otra parte, las principales acciones y metas contenidos en el PDS-DF en el campo de la **familia, la atención y la prevención de la violencia** están centradas en la construcción de un sistema para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia, así como en ampliar y fortalecer el sistema de prevención y atención de la violencia en las familias y el maltrato infantil.

Los objetivos de esta política pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Incentivar a organizaciones comunitarias, colectivos y grupos comunitarios que por decisión propia estén desarrollando trabajo comunitario para prevenir la violencia familiar en el Distrito Federal tomando en cuenta las acciones y metas propuestas en el PDS-DF.
- Brindar apoyos monetarios, psicológicos, legales, de vivienda y prestación de servicios de salud a las mujeres víctimas de violencia familiar.

Por último, ante la inequidad en el acceso a la **cultura** el gobierno del Distrito Federal se plantea como objetivos fomentar la cultura y las artes, incrementando sustancialmente su producción, difusión y garantizar su preservación. Para esto, se plantea revalorar y promover la producción artística y universalizar el acceso al arte y la cultura llevándolos a espacios públicos, colonias y barrios.

Indicadores de objetivos, metas, beneficios otorgados, resultados esperados y responsabilidades de los beneficiarios por programa.

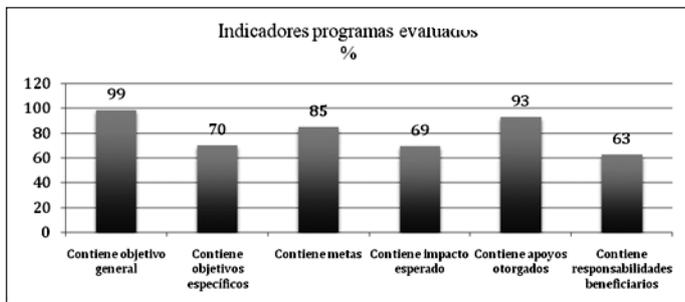
Finalmente, a partir del análisis de cada uno de los 70 programas sociales evaluados, concluimos que: 99% de los programas plantea sus objetivos generales; 70% los objetivos específicos; 85% reporta metas; 69% reporta el impacto esperado; 93% los apoyos otorgados, y 63% contiene las responsabilidades de los beneficiarios de los programas.

Sin embargo, dentro del conjunto anterior, encontramos algunos programas cuyas reglas de operación tienen problemas como los siguientes:

- No se definen, explícitamente, los objetivos ni generales ni específicos, aunque se pueden inferir a través de secciones como la de antecedentes.
- No se diferencian los objetivos generales de los objetivos específicos, y en otros casos los objetivos no están estipulados en las reglas de operación pero se encontraron en la página electrónica del programa.
- No quedan claras las características de los apoyos ni los montos. En algunos casos los encontramos en la página electrónica correspondiente. En otros programas los apoyos contemplados difieren entre las reglas de operación y la convocatoria, no se encuentran delimitadas en un apartado especial o no se explicitan como tales. Sin embargo, se pueden inferir en diferentes secciones de las reglas de operación tales como la de requisitos, causas de cancelación o suspensión de los beneficios y/o sanciones por incumplimiento
- Algunos programas cambian de un año a otro la unidad de medida, en otros no se especifica el monto, ni el número de

beneficiarios, lo que no las hace comparables e impide la evaluación del avance, logros o cumplimiento de las mismas (véase gráfica 4.2.)

GRÁFICA 4.2.



En suma, dada la magnitud de la problemática social del Distrito Federal y la limitada capacidad de actuación de su gobierno desde el punto de vista presupuestal, regional e institucional, se ha adoptado una estrategia en la que uno de sus aspectos fundamentales es la focalización de la política. En efecto, en el PGD-DF se señala, explícitamente, que “para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes”. Esto limita, de manera sustancial, el carácter, los propósitos y los alcances de la política social del gobierno del Distrito Federal. ■

Capítulo I.5

El gasto en los programas sociales de la administración central

Se fortalece el gasto total

La ciudad de México consiguió elevar su capacidad de gasto a lo largo de la primera década del siglo XXI. Con ese incremento presupuestal aumentaron también los recursos ejercidos por la administración central, los órganos autónomos, las delegaciones políticas, el sector paraestatal y otros. El gasto de la administración central absorbe prácticamente la mitad del presupuesto capitalino, si bien en los años que van de 2003 a 2005 se identifica una caída en la participación mencionada. En todo caso, desde el inicio del actual gobierno (2007), se aprecia un repunte del gasto de la administración central hasta colocarse en 2009 en 51.2% (cuadro 5.1).

Para 2009, año en que se concentra la presente evaluación, los recursos totales ejercidos en la ciudad alcanzaron 127.5 mil millones de pesos y el gasto de la administración central 65.4 mil millones de pesos. El incremento acumulado en términos reales durante la década 2000-2009 es del 42% para el gasto total y del 44% para el gasto central.

CUADRO 5.1. PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL DISTRITO FEDERAL, 2000-2009 (MILES DE PESOS CONSTANTES, 2009=100)

Año	Total	Central	Porcentaje
2000	86,826,055.91	45,754,231.16	52.7%
2001	91,913,838.50	43,297,333.37	47.1%
2002	98,004,782.74	45,097,382.06	46.0%
2003	96,550,439.88	34,930,093.21	36.2%
2004	94,821,101.65	34,970,809.68	36.9%
2005	101,180,266.76	41,104,027.04	40.6%
2006	105,079,176.18	47,903,565.91	45.6%
2007	112,424,690.36	54,498,110.41	48.5%
2008	124,520,099.30	63,482,889.00	51.0%
2009	123,151,231.59	63,099,376.48	51.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuarto Informe de Gobierno, Marcelo Ebrard y de Banxico.

Aumento del gasto social y divergencia en las cifras

En lo que toca al gasto social, hay diversas formas de aproximarse a su cuantía. Una de ellas es a través de su clasificación funcional, que fue el tipo de información que se ofreció en el capítulo analítico del Primer Informe de Gobierno en 2007, que abarcó datos en este rubro desde 2003 (cuadro 5.2). De esas cifras se puede conocer que durante 2003 y 2005 prevaleció una tendencia a reducir el gasto social y que a partir

de 2006 se verificó un aumento relevante que continuó hacia 2007, de tal suerte que el aumento real acumulado del gasto social entre mediados de la administración de Andrés Manuel López Obrador y el inicio de la de Marcelo Ebrard es del 24%. Sin embargo, para los años sucesivos no se presentó esa forma de agregación del gasto, lo que dificulta su comparación hacia años ulteriores.

CUADRO 5.2. GASTO PROGRAMABLE EJERCIDO POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL (MILES DE PESOS CONSTANTES, 2007=100)

Año	2003	2004	2005	2006	2007
Desarrollo social	41,500.34	42,289.35	37,512.44	47,303.23	51,588.70
Educación	2,264.81	3,524.27	2,789.27	3,599.50	5,207.70
Cultura y esparcimiento	2,675.32	1,702.45	1,373.96	1,862.37	1,882.30
Salud	7,265.03	7,269.66	7,115.84	7,774.35	8,160.90
Seguridad social	1,675.46	1,902.15	1,810.46	2,151.13	2,022.60
Asistencia social	8,789.22	10,253.30	10,284.39	9,575.51	10,711.50
Laboral	199.27	203.38	185.59	138.83	157.70
Desarrollo urbano	18,631.23	17,434.15	13,952.92	22,201.53	23,446.60
Gasto total	95,966.99	86,749.61	84,367.05	94,667.57	95,539.40
Porcentaje gasto social	43%	49%	44%	50%	54%

Fuente: Elaboración propia a partir de Primer Informe de Gobierno, 2007, Analítico, p. 15; y Banxico.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social el Gasto Público de Desarrollo Social del Distrito Federal define al gasto social como "El conjunto de recursos de la administración pública del Distrito Federal destinados a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la cohesión e integración social y la asistencia, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles".

La información disponible para este otro método de clasificación (para los años 2007 y 2008 en el Sistema de Información del Desarrollo Social, SIESO, en www.sieso.gob.mx), indica que el gasto social ascendió a 33.15 mil millones de pesos en 2007 y a 38.78 mil millones en

2008. Ahora bien, al poner en términos reales dichas cifras, es decir, descontando la inflación a través del Índice Nacional de Precios al consumidor publicado por el Banco de México) se aprecia que la cifra de 2007 implica 35.3 mil millones de pesos a precios de 2008 (cuadro 5.3). En términos reales, el incremento del gasto social entre 2007 y 2008 en el Distrito Federal fue de un significativo 10%, mientras que el incremento del gasto social ejecutado por el gobierno central fue de 6%.

CUADRO 5.3. ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 2007 Y 2008 (PESOS CONSTANTES, 2008=100)

	2007	2008
Central	10,708,675,280	11,382,090,352
Descentralizados	7,881,511,213	9,031,774,168
Autónomos	751,208,724	729,051,644
Delegaciones	5,534,145,377	7,292,750,000
Subsidios	10,448,730,878	10,344,943,542
Total	35,324,271,471	38,780,609,706

Fuente: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Gasto_Social_2007_y_2008, y Banxico.

De forma alternativa, el documento *Evaluación externa del diseño de implementación de la política de acceso al agua potable del gobierno del Distrito Federal* realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) en 2010, permite conocer cifras del gasto social en función del espacio de intervención del presupuesto, considerando entre otros rubros el subsidio al agua y al transporte público (metro).

A partir de los datos del cuadro 5.4., puede observarse que el aumento en términos reales es de 18.4%. Se aprecia que el incremento importante se verificó entre 2007 y 2008, perdiendo su dinamismo hacia 2009, lo cual puede ser reflejo de los efectos de la crisis económica internacional sobre las finanzas públicas del país y, por extensión, de la ciudad de México.

Por concepto de gasto sobresale el incremento en materia de empleo, que puede estar asociado a la creación del programa de Seguro de Desempleo. Asimismo, destacan los aumentos en determinados rubros en materia de vivienda, así como los subsidios al transporte público (en especial el sistema de transporte colectivo metro) y al agua. Las actividades vinculadas expresamente con el concepto de equidad, que son las que concentran el grueso del gasto social, muestran un incremento de 8.8%.

CUADRO 5.4. GASTO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL, 2007-2009 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES, 2009=100)

Concepto	2007	2008	2009	Variación 2007-2009
Equidad	23,978.88	25,291.52	26,089.20	8.8%
Movimiento cultural	1,627.33	2,233.98	2,131.70	31.0%
Desarrollo rural	428.87	425.38	280.50	-34.6%
Fomento del empleo y productividad	156.90	705.34	711.70	353.6%
Mejoramiento de la vivienda	1,023.36	1,009.74	974.90	-4.7%
Vivienda nueva + vivienda para habitantes de zonas de riesgo + suelo urbano rural	678.01	929.57	995.50	46.8%
Subsidios al transporte público	4,572.28	7,438.13	6,703.40	46.6%
Subsidio agua	1,954.47	2,844.54	2,858.10	46.2%
Total gasto social	34,420.10	40,878.30	40,747.00	18.4%
Gasto social/gasto programable				
Sin subsidio al agua	31.2	34.5	32.1	
Con subsidio al agua	33.2	37.1	34.5	

Fuente: Elaboración propia a partir de Evalúa DF (2010) y de Banxico.

Si bien en todos los métodos de construcción del agregado del gasto social se aprecia un incremento del mismo que debe ser positivamente valorado, es a la vez evidente que no se cuenta con una metodología unificada para que, entre distintas dependencias y documentos del gobierno del Distrito Federal se pueda establecer una cifra precisa sobre el monto del gasto social en los diferentes ejercicios fiscales.

Es preciso que se puedan mantener las series de gasto por clasificación funcional y que las que se desprenden del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social el Gasto Público de Desarrollo Social del Distrito Federal sean actualizadas cada año con oportunidad (para marzo de 2011 no se habían publicado las de 2009, 2010 y 2011 aunque se contaba con la información de base al haberse aprobado los respectivos presupuestos).

El gasto en los programas sociales de la administración central en 2009

Los 70 programas sociales de la administración central del Distrito Federal desarrollados en 2009 que son objeto de la presente evaluación, recibieron un presupuesto original de 16 mil 340 millones de pesos y, finalmente, ejercieron 17 mil 517 millones.

De acuerdo con las cifras de gasto presentadas en los párrafos anteriores, el gasto ejercido en los programas sociales de la administración central en 2009 representa:

- El 13% de todo el gasto público de la ciudad de México.
- El 26% del gasto total de la administración central. Uno de cada cuatro pesos que gasta el gobierno capitalino corresponde a un programa social.

- El 56% del gasto social total en la ciudad.*
- El 43% del gasto social total de la ciudad, incluyendo el subsidio al agua y al transporte público.

El gasto en programas sociales por líneas de política

La composición del gasto por las grandes líneas de política social identificadas en la presente evaluación evidencia que son los programas de salud los que merecen la prioridad de los recursos ejercidos (40.1%), seguidos por los de integración y participación (24.4%), los de educación (16.5%) y los programas de la línea de vivienda y hábitat (11.8%), el empleo y fomento económico (5.7%), los programas de asistencia social (1.0%), los programas sociales de la línea de medio ambiente (0.3%), los programas de familia y no violencia (0.2%) y, finalmente, los programas sociales en la línea de política cultura (0.04%).

Las primeras cuatro líneas concentran más del 90% del gasto social (92.8%) y las primeras seis el 99.5%. Así, las líneas de medio ambiente, familia y no violencia, así como cultura, en conjunto, apenas reúnen el 0.5% del gasto en programas sociales (cuadro 5.5).

Esta distribución del gasto evidencia que hay una asimetría significativa en la distribución de los recursos que se explica por el tipo de programas sociales que conforman las líneas de política. Así, en el caso de las cuatro líneas que concentran nueve de cada 10 pesos de gasto, incluyen programas como el acceso gratuito a medicamentos, las pensiones para las personas de la tercera edad, los referidos a útiles y uniformes escolares, así como los de vivienda, que tienen o bien coberturas muy amplias en la población o significan erogaciones relevantes por cada intervención —el caso de la vivienda—. En el otro extremo, se identifican programas de escasa cobertura y baja trascendencia presupuestal que, en algunos casos, también puede ser indicador, como se verá en otros apartados, de excesiva dispersión de programas o bien el hecho de que acciones específicas sean presentadas como programas sociales sin llegar a serlo.

CUADRO 5.5. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DISTRITO FEDERAL POR LÍNEA DE POLÍTICA, 2009 (MILES DE PESOS)

Línea de política	Original	Porcentaje	Ejercido	Porcentaje
Política de salud	6,091,204.3	37.3%	7,019,035.9	40.1%
Política de integración y participación social	4,503,680.0	27.6%	4,278,059.9	24.4%
Política de educación	2,462,728.9	15.1%	2,882,577.3	16.5%
Política de hábitat y vivienda	2,175,758.9	13.3%	2,075,043.2	11.8%
Política de empleo y fomento económico	881,864.9	5.4%	998,443.1	5.7%
Política de asistencia social	135,202.2	0.8%	171,315.5	1.0%
Política de medio ambiente	50,000.0	0.3%	57,997.5	0.3%
Política de familia y no violencia	22,573.6	0.1%	27,683.9	0.2%
Política cultural	17,098.2	0.1%	7,119.9	0.04%
Total	16,340,111	100%	17,517,276	100%

Fuente: Elaboración propia.

* Lo anterior es considerando los conceptos de equidad, desarrollo rural, movimiento cultural, fomento del empleo y productividad, mejoramiento de la vivienda y vivienda nueva + vivienda para habitantes de zonas de riesgo + suelo urbano rural.

Por otra parte, se puede apreciar (cuadro 5.6) que las variaciones en el presupuesto por línea de política, que se desprenden de la suma de los programas que las conforman, no suelen ser uniformes. Sólo los programas sociales correspondientes a tres líneas de política, en su agregado, no representan oscilaciones de +/-15%, como son los de las líneas de integración y participación social (cuyo presupuesto ejercido disminuyó en 5% frente a lo previsto), hábitat y vivienda (-4.6%) y empleo y fomento económico (+13.2%).

CUADRO 5.6. VARIACIÓN DEL GASTO SOCIAL EJERCIDO SOBRE ORIGINAL EN DISTRITO FEDERAL POR LÍNEAS DE POLÍTICA, 2009 (MILES DE PESOS)

Política de salud	6,091,204.3	7,019,035.9	15.2%
Política de integración y participación social	4,503,680.0	4,278,059.9	-5.0%
Política de educación	2,462,728.9	2,882,577.3	17.0%
Política de hábitat y vivienda	2,175,758.9	2,075,043.2	-4.6%
Política de empleo y fomento económico	881,864.9	998,443.1	13.2%
Política de asistencia social	135,202.2	171,315.5	26.7%
Política de medio ambiente	50,000.0	57,997.5	16.0%
Política de familia y no violencia	22,573.6	27,683.9	22.6%
Política cultural	17,098.2	7,119.9	-58.4%
Total	16,340,111	17,517,276	7.2%

Los programas sociales de las líneas de política de salud, educación, asistencia social, medio ambiente y familia y no violencia, ejercieron recursos que superaron en 15% la programación presupuestal original.

Los programas sociales de índole cultural, además de ser los que menos recursos asignados tuvieron en un principio, resultaron los que menor presupuesto ejercieron frente a lo programado, con una reducción de más de la mitad (-58.4%).

En los apartados de la segunda parte de esta evaluación podrá revisarse de forma desglosada el comportamiento presupuestal de los diversos programas agrupados en líneas de política.

Concentración presupuestal y dispersión programática

Como se aprecia en la tabla siguiente, los 70 programas evaluados (en uno de ellos, el de vivienda, hay cinco subprogramas por lo que el listado contiene datos de 74 programas y subprogramas) muestran una amplia dispersión presupuestal (cuadro 5.7).

De esta forma, tres programas concentran el 70% del presupuesto, es decir, 12 mil 368 millones. Se trata del Acceso Gratuito a Servicios Médicos y Medicamentos (39.7%), de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (24.09%) y del programa Prepa Sí (6.78%). Esta suma equivale a 19% del gasto total de la administración central.

**CUADRO 5.7. GASTO SOCIAL EJERCIDO POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL DISTRITO FEDERAL
EN PROGRAMAS SOCIALES, 2009 (MILES DE PESOS)**

Programa	Monto ejercido	Porcentaje
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.	6,960,944.1	39.74%
Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, Residentes en el Distrito Federal.	4,220,408.3	24.09%
Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	1,186,870.9	6.78%
Vivienda en Conjunto	1,031,948.6	5.89%
Mejoramiento de Vivienda	786,412.4	4.49%
Seguro de desempleo.	532,519.0	3.04%
Niñ@s talento	441,187.6	2.52%
Programa de Desayunos Escolares	348,935.6	1.99%
Uniformes escolares gratuitos	344,113.7	1.96%
Programa Rural de la Ciudad de México	291,310.4	1.66%
Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	215,271.4	1.23%
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	190,358.7	1.09%
Educación Garantizada	120,997.8	0.69%
Útiles escolares gratuitos	120,231.3	0.69%
Programa de Microcréditos para actividades Productivas de Autoempleo	64,273.0	0.37%
Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a Través de la Participación Social (Proface)	57,997.5	0.33%
Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social <i>Ollin Callan</i> con Unidad en Movimiento	57,764.0	0.33%
Asistencia Alimentaria entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad	45,218.7	0.26%
Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	45,177.2	0.26%
Programa de Comedores Comunitarios	43,362.9	0.25%
Programa de Apoyo Económico a las Micro y Pequeñas Empresas Legalmente Constituidas que Tengan su Domicilio en el Distrito Federal	41,631.5	0.24%
Programa de Comedores Públicos	39,425.3	0.23%
Programa de detección de cáncer de mama	32,142.1	0.18%
Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del gobierno del Distrito Federal	30,591.2	0.17%
Programa de atención social emergente y protección social a la comunidad	28,370.9	0.16%
Programa Seguro contra la violencia familiar	26,488.4	0.15%
Programa de Atención Integral a Cáncer de Mama	25,949.7	0.15%
Programa Jóvenes en impulso	25,161.7	0.14%
Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresas	24,286.5	0.14%
Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante	23,100.0	0.13%
Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (Capacites)	21,927.1	0.13%
Entrega de Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante	18,480.0	0.11%
Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal	8,673.7	0.050%
Rescate de Cartera Hipotecaria	8,559.5	0.049%
Programa de la Mujer Rural e Indígena	6,883.1	0.039%
Potencialidades	5,868.0	0.033%
Programa de Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente	5,692.8	0.032%
Coinversión para el desarrollo social	5,000.0	0.029%
Apoyo Económico a Personas con Discapacidad	4,339.6	0.025%
Subprograma rural	4,020.0	0.023%

Programa de Atención a Migrantes y sus Familias	3,955.1	0.023%
Programa de Financiamiento para la asistencia e Integración Social (Profais) en el Distrito Federal	3,390.0	0.019%
Programa de Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria en el Distrito Federal	3,113.0	0.018%
Programa de Capacitación y Modernización (Cymo)	2,918.8	0.017%
Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal	2,690.9	0.015%
Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal	1,781.6	0.010%
Empleo juvenil de verano	1,768.1	0.010%
Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México	1,295.8	0.007%
Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México	1,195.5	0.007%
Difusión y Fomento de Comunicación Comunitaria de la Ciudad de México	919.0	0.005%
Promoción y visibilización de las comunidades étnicas de distintas nacionalidades en la Ciudad de México	818.9	0.005%
Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México	695.3	0.004%
Iniciativas ciudadanas en materia de comunicación social alternativa	600.0	0.003%
Programa de Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal 2009 Y 2010	140.0	0.001%
Rock contra el SIDA	100.0	0.001%
Iniciativas ciudadanas para la prevención comunitaria de la violencia familiar	0.0	0.00%
Prevención y Atención de la Violencia de Género	0.0	0.00%
Fondo de apoyo para adultos mayores y personas de escasos recursos que requieren prótesis, órtesis, apoyos funcionales y/o medicamentos.	0.0	0.00%
Autoproducción de Vivienda	0.0	0.00%
Programa de Suelo	0.0	0.00%
Programa por una Cultura de No Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa	0.0	0.00%
Acciones de Inclusión y Equidad Educativa	0.0	0.00%
Actualización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar, a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal	0.0	0.00%
Imaginación en movimiento	0.0	0.00%
Creación joven	0.0	0.00%
Programa Danza Minuto	0.0	0.00%
Programa Red de desarrollo cultural comunitario	0.0	0.00%
Programa Arte para Todos	0.0	0.00%
Programa de Registro de Nacimiento Universal y Gratuito	0.0	0.00%
Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas	0.0	0.00%
Programa Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social	0.0	0.00%
Programa de Otorgamiento de Becas de Servicio Social	0.0	0.00%
Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales	0.0	0.00%
Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales en Caja de Previsión de trabajadores a lista de raya	0.0	0.00%
	17,517,276.2	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública 2009, Avance trimestral de gasto enero-diciembre e Informes de Gobierno.

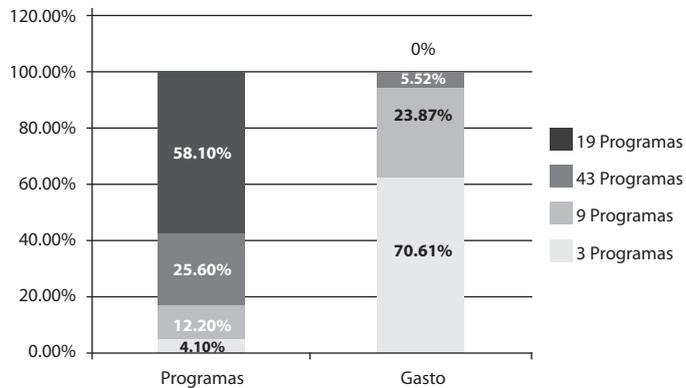
Después de esos tres grandes programas, hay nueve programas adicionales que reciben cada uno más del 1% del presupuesto destinado a programas sociales de la administración central del Distrito Federal, los cuales alcanzan en conjunto una suma de recursos de cuatro mil 182 millones, lo que representa el 23.9% del total.

Existen, asimismo, 43 programas adicionales que tienen reportes sobre presupuesto ejercido, sea en cuenta pública o en los avances trimestrales de gasto entre enero y diciembre de 2009, que en con-

junto recibieron 967 millones de pesos, lo que equivale al 5.52% del total.

Existen otros 19 programas sociales cuyas reglas de operación fueron publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* pero sobre los que no existe reporte, ya sea en cuenta pública o en otros documentos oficiales, del ejercicio de su presupuesto. Son los programas que aparecen con cero pesos ejercidos en el cuadro anterior. Se trata de una omisión de información para más del 25.6% de los programas sociales.

GRÁFICA 5.1. CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS



De lo anterior, se desprende una alta concentración del gasto: tres programas que representan el 4.1% del total, absorben el 70% de los recursos; a la vez, nueve programas más, que implican el 12.2%, ejercen el 23.9% del gasto de los programas sociales (gráfico 5.1).

Así, 12 programas, el 16.3% del total, concentran el 94.5% del presupuesto ejercido por los programas sociales de la administración central del Distrito federal en 2009.

Pero al mismo tiempo hay una elevada dispersión programática, pues 43 programas que representan el 58% del total ejercen apenas el 5.52% del gasto. Y 19 programas más, que son más de una cuarta parte del total, no ejercen recursos o su ejercicio no es debidamente informado.

En suma, puede afirmarse lo siguiente:

- En la última década se ha verificado un incremento en la capacidad de gasto público de la administración del Distrito Federal.

- La administración central ha incrementado su participación como ejecutora de gasto.
- El gasto social ha mejorado. No obstante, no hay una metodología oficial única y comparable a lo largo del tiempo para evaluar con precisión el comportamiento del gasto social en sus distintos componentes.
- El gasto social en los 70 programas sociales de la administración central del Distrito Federal desarrollados en 2009, que son objeto de la presente evaluación, ejercieron 17 mil 517 millones.
- Esa cifra representa el 13% de todo el gasto público de la ciudad de México y el 26% del gasto total de la administración central.
- Por líneas de política social los programas de salud concentran el 40.1% de los recursos ejercidos; los de integración y participación el 24.4%; los de educación el 16.5%; los programas de la línea de vivienda y hábitat 11.8%; los de empleo y fomento económico 5.7%; los programas de asistencia social el 1.0%; los programas sociales de la línea de medio ambiente 0.3%; los de familia y no violencia 0.2%, y los programas sociales en la línea de política cultural 0.04%.
- Tres programas sociales concentraron en 2009 el 70% del presupuesto, 12 mil 368 millones. Son los programas: Acceso Gratuito a Servicios Médicos y Medicamentos (39.7%), Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (24.09%) y Prepa Sí (6.78%).
- 12 programas (el 16.3%) concentran el 94.5% del gasto ejercido por los programas sociales de la administración central del Distrito federal en 2009.
- Existe una elevada dispersión programática debido a que 43 programas (el 58%) ejercen sólo el 5.52% del gasto.
- 19 programas (26%) no ejercen recursos o su ejercicio no es debidamente informado. ■

Capítulo I.6

Beneficiarios, tipos de apoyo y cobertura de los programas

La población en el Distrito Federal y su distribución según grado de marginación

De acuerdo a la información del XII Censo Nacional de Población, en 2010, ocho millones 873 mil 17 habitantes residían en el Distrito Federal. La tasa de crecimiento media anual entre 2000 y 2010 fue positiva: 0.3%.

Los cambios en la estructura por sexo y edad de la población del Distrito Federal traen aparejados nuevos desafíos, entre los que destacan: a) el incremento en el número de personas en edad de trabajar, lo que genera mayor demanda en materia de empleos formales, alimentación, educación, vivienda y transporte, y b) el envejecimiento de la población, que requiere adecuar los servicios de salud así como el sistema de seguridad y protección social. A estos desafíos de naturaleza sociodemográfica se suman los desafíos económicos y ambiental-territoriales.

Tal como hace notar el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (2008), “estos nuevos escenarios y dinámicas poblacionales son los que imponen las condiciones sobre las que se tendrán que trazar los futuros diagnósticos y diseños sobre la política social del Distrito Federal”.

Para determinar la incidencia de la pobreza y de la marginación, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (Coplade) construyó un índice de marginación basado en información del Censo General de Población y Vivienda del 2000.

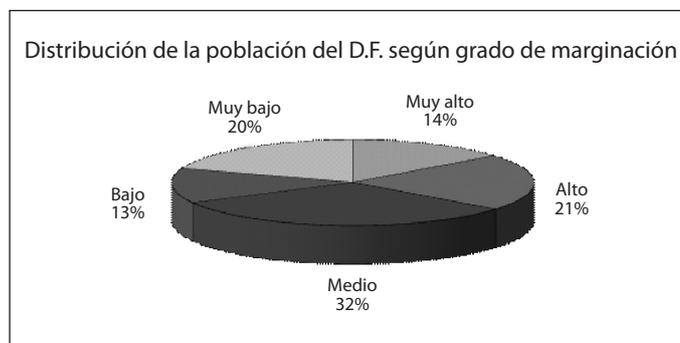
Se trataba de “[...] identificar con mayor precisión las zonas donde una proporción mayoritaria de la población experimenta condiciones de carencia, rezago y de exclusión de satisfactores fundamentales, coadyuvando de esta manera al cumplimiento más eficiente y eficaz de las acciones de Política Social de la actual Administración” (Coplade, 2002).

La marginación se conceptualizó como un fenómeno estructural y multidimensional, por lo que para la construcción del índice se consideraron cinco dimensiones: acceso a servicios de salud, educación, ingreso, bienes patrimoniales del hogar y vivienda.¹ La combinación y correlación de estas dimensiones ha permitido conocer, en forma sintética, la intensidad de la marginación en el Distrito Federal; se han estratificado las unidades territoriales en cinco grados de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja (Coplade, 2002).

¹ Los indicadores considerados para medir la marginación son: porcentaje de población sin derecho a servicios de salud en alguna institución de seguridad social; porcentaje de la población de 15 años o más con uno o dos grados aprobados en secundaria; población de 6 a 14 años que no sabe leer y escribir; porcentaje de la población ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales; porcentaje de viviendas particulares que no disponen de radio o radiograbadora, TV, videocasetera, licuadora, refrigerador, teléfono, calentador de agua; porcentaje de viviendas con techos de losa, concreto, tabique o terrado con vigueta; porcentaje de viviendas con paredes de tabique, ladrillo, bloque, piedra, cantera, cemento o concreto; porcentaje de viviendas sin piso de cemento, mosaico, madera u otro recubrimiento; porcentaje de viviendas sin cuarto exclusivo para cocina; porcentaje de viviendas sin servicios sanitarios exclusivos; porcentaje de viviendas sin drenaje; porcentaje de viviendas sin agua potable dentro de la vivienda.

El 35% de la población del Distrito Federal vivía en condiciones de alta o muy alta marginación (gráfica 6.1).

GRÁFICA 6.1



El resultado de este trabajo permite identificar con precisión las zonas donde se concentra la población más pobre. La planificación territorial de los programas sociales del Distrito Federal se ha basado en el índice de marginación descrito.

Criterios para la elección de la población beneficiaria de los programas sociales del gobierno del Distrito Federal

Los criterios que adopta la política social del Distrito Federal son: “... criterios universales, combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria (Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012, p. 4).

Siguiendo estos planteamientos, en el citado Programa se establece una lista de programas específicos dirigidos a grupos poblacionales y a los problemas más graves que enfrentan los habitantes del Distrito Federal. Los grupos definidos como vulnerables son: los niños, los jóvenes, los adultos mayores, los discapacitados, los pueblos y comunidades indígenas, las personas con adicciones, las personas en situación de abandono. Además de los grupos vulnerables, en el documento se mencionan los siguientes problemas: violencia de género, violencia en las familias, maltrato infantil, el no respeto a la diversidad sexual, el deterioro de los barrios.

Selección de los grupos de beneficiarios y tipos de apoyo

De acuerdo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, la asignación de recursos se realiza a partir de un diagnóstico. En el diagnóstico se establece el ámbito problemático y se determinan las variables principales a atender. Asimismo, se señalan los objetivos, la estrategia y las dependencias que habrán de desarro-

llar los programas. En el citado documento se hacen diagnósticos para cada uno de los grupos sociales (infancia, jóvenes, mujeres, adultos mayores, discapacitados, comunidades indígenas y migrantes) que constituyen la población objetivo de los programas.

A su vez, cada uno de los programas debe incluir un diagnóstico específico que justifique la importancia del problema que pretende atender. Los programas sociales deben tener alto impacto sobre el grupo objetivo en el corto plazo, y responder a las demandas sociales más recurrentes.

En el cuadro 1 agrupamos los 70 programas siguiendo nueve líneas de política establecidas en esta evaluación. En este cuadro podemos constatar que hay coherencia entre los grupos poblacionales descritos como vulnerables y las poblaciones atendidas por los programas que operaron en 2009. Además, hay programas diseñados para enfrentar los problemas mencionados en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal. Sin embargo, no encontramos programas dirigidos a incentivar el respeto a la diversidad sexual.

En la línea de Política de Salud los principales beneficiarios son la población sin acceso a servicios de salud y las mujeres. Las metas expresadas en términos del tipo de apoyo que proveen los programas considerados en este campo son servicios para la prevención y atención de la salud así como bienes complementarios para el mismo fin, proporcionados en forma gratuita.

En la línea de Política de Integración y Participación Social el programa de pensión alimentaria para los adultos mayores es el más importante de todos los programas sociales desde el punto de vista presupuestal. También se beneficia a la población joven en situación de riesgo de caer en adicciones o de cometer delitos dándoles apoyo económico, psicológico y emocional. En general, los apoyos económicos y en materia de servicios proporcionados por los programas de esta línea, están orientados a prevenir los riesgos de caer en la pobreza o de incurrir en acciones que lleven a las personas a entrar en conflicto con la sociedad.

La Política de Educación está diseñada para beneficiar, fundamentalmente, a los niños y a los jóvenes. Se trata de importantes programas que proveen desayunos, becas, útiles y uniformes escolares que incentiven a los menores y jóvenes a continuar sus estudios. Los apoyos brindados son tanto económicos como en bienes y servicios, teniendo como metas procurar el acceso universal a la educación, abatir las brechas de desigualdad en el goce de este derecho y reducir el abandono escolar.

En la línea de Política de Vivienda y Hábitat se busca combatir, en especial, los problemas asociados al deterioro de los barrios. Los beneficiarios reciben, principalmente, apoyos consistentes en servicios

para mejorar las áreas comunes así como la condición de las viviendas. La meta común de los programas de esta línea es mejorar los espacios urbanos y atender a la población de escasos recursos que habita en situación de riesgo o en vecindades en estado de deterioro que requieren rehabilitación.

La Política de Asistencia Social incluye a grupos de beneficiarios muy diversos: personas discapacitadas que reciben apoyo económico, migrantes y sus familias a las que se les brinda asesoría jurídica y apoyos para traslados y trámites; estas dos poblaciones están mencionadas en el Programa de Desarrollo Social. Además, otros programas están diseñados para atender a población en situación de calle, población en riesgo de desnutrición y población en condiciones de emergencia o desastre. Estas personas reciben despensas y servicios, como alojamiento y dotación de cobijas. En general, los apoyos otorgados por los programas de esta línea tienen como meta prioritaria atender a las personas que se encuentran en condiciones de abandono y extrema necesidad.

La Política de Empleo y Fomento Económico está encaminada a generar empleos a través de microcréditos, capacitación e insumos, entre otros apoyos. Los beneficiarios son personas que trabajan en micro y pequeñas empresas, productores autoempleados, mujeres rurales, cooperativas y otros. Una segunda vertiente son los programas que proporcionan apoyo económico para personas desempleadas. En suma, los apoyos de los programas considerados en esta línea son: proporcionar servicios que permitan mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, disminuir el riesgo de caer en la pobreza debido al desempleo y proporcionar acceso al crédito a las micro y pequeñas empresas.

En la Política Ambiental hay un programa diseñado para avanzar en el goce de derechos ambientales y, en especial, el acceso equitativo al agua. Como queda estipulado en el objetivo general de este programa, la meta es avanzar en la preservación de los ecosistemas del suelo de conservación de la ciudad de México.

Los problemas de violencia de género, violencia en las familias y maltrato infantil, mencionados en el Programa de Desarrollo Social, son atendidos mediante la operación de programas que proporcionan servicios, albergue y apoyo económico a mujeres víctimas de violencia familiar. También se financian proyectos comunitarios para la prevención y atención de la violencia. Todos estos programas corresponden a la línea de política de familia y no violencia.

La Política de Cultura está dirigida a beneficiarios muy diversos: pueblos originarios, empresas culturales e iniciativas de la comunidad artística. Se les proporcionan apoyos económicos, espacios para realizar sus actividades, y, en el caso de los pueblos originarios, se promueven sus derechos y se rescatan sus lenguas y tradiciones culturales.

CUADRO 6.1. POBLACIÓN BENEFICIARIA Y METAS DE LOS PROGRAMAS, 2009

POBLACIÓN BENEFICIARIA	META
Política de salud	
Mujeres de 40 años o más	Mastografías e información sobre cáncer de mama
Población sin seguridad social	Servicios médicos, medicamentos gratuitos y apoyos funcionales
Política de integración y participación social	
Organizaciones	Apoyos monetarios para proyectos
Toda la población	Trámites de regularización del registro de nacimiento

Adultos mayores de 70 años	Pensión alimentaria
Jóvenes de 14 a 29 años en situación de riesgo	Apoyo económico y emocional
Indígenas	Apoyo jurídico y defensa de los derechos humanos
Policías con discapacidad	Apoyo económico
Política de Educación	
Alumnos en escuelas públicas	Uniformes y útiles escolares
Alumnos huérfanos menores de edad en escuelas públicas	Becas
Alumnos educación inicial, preescolar o especial	Desayunos
Alumnos de escuelas de educación básica	Servicios educativos orientados a la cultura de no violencia
Alumnos de secundarias públicas	Apoyo económico y servicios
Alumnos bachillerato público	Becas
Jóvenes de 15 a 29 años matriculados en bachillerato y educación superior	Becas y transferencias
Niños y jóvenes indígenas, adolescentes y adultos analfabetas	Servicios educativos
Niños socialmente vulnerables de 6 a 15 años en riesgo de deserción	Becas
Niños de 6 a 15 años con promedios altos	Becas
Docentes en centros de educación preescolar del GDF	Becas y transferencias
Asistentes y promotores educativos	Becas y transferencias
Política de vivienda y hábitat	
Habitantes de áreas deterioradas o de alto grado de conflictividad social	Recuperación de espacios públicos
Habitantes de unidades habitacionales de interés social	Mejoramiento de las unidades habitacionales
Habitantes de conjuntos habitacionales	Apoyo para la construcción de viviendas, mejoramiento de la vivienda y reducción de hipotecas
Política de asistencia social	
Población de unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación	Raciones alimenticias de bajo costo
Población vulnerable en riesgo de desnutrición	Entrega de despensas
Población altamente vulnerable	Apoyo económico a 30 asociaciones civiles
Población discapacitada de escasos recursos	Apoyo económico
Población en situación de calle y vulnerabilidad	Dotación de recursos en invierno y servicios
Población en condiciones de emergencia o desastre	Dotación de recursos
Familias que habitan en vecindades y viviendas precarias	Despensas y servicios asociados al mejoramiento de la vivienda
Migrantes y sus familias	Traslado, trámites, asesoría jurídica
Política de empleo y fomento económico	
Productores autoempleados	Microcréditos
Proyectos en áreas rurales	Apoyo económico
Micro y pequeñas empresas	Condonación del impuesto sobre nóminas
Micro y pequeñas empresas	Financiamiento
Desempleados y subempleados	Capacitación
Mujer rural indígena productora	Apoyos económicos para proyectos productivos
Cooperativas	Productos, insumos, maquinaria en comodato
Empresas	Crédito para capacitación
Prestadores de servicio social	Apoyo económico
Desempleados	Apoyo económico
Política de medio ambiente	
Habitantes del D.F.	Avanzar en el goce de derechos ambientales, en especial el acceso equitativo al agua

Política de familia y no violencia	
Mujeres víctimas de violencia familiar	Servicios, albergue y apoyo económico
Proyectos para la prevención y atención de la violencia	Apoyo económico
Política de cultura	
Proyectos sociales, culturales, científicos o tecnológicos diseñados por jóvenes	Apoyo económico
Empresas culturales e iniciativas de la comunidad artística	Apoyo económico
Población total	Rescate de hechos históricos de pueblos originarios del D.F.
Proyectos que fortalezcan las identidades de comunidades étnicas de distintas nacionalidades	Apoyo económico
Población total	Revaloración de lenguas indígenas
Pueblos originarios	Promoción de derechos a través de actividades y abrir espacio de comunicación por vía internet
Artistas	Apoyo económico y espacio para sus espectáculos

Cobertura

En el cuadro 2 se presentan los programas sociales y el tipo de cobertura prevista. Hay tres tipos de cobertura:

- Universal.²
- Focalización territorial.³
- Focalizado por personas u hogares.⁴

La política de desarrollo social está orientada a atender a todos los habitantes de la ciudad, por tanto, la cobertura de los programas debería ser universal. Sin embargo, cuando por razones presupuestales la cobertura universal no sea posible, se aplica el método de focaliza-

ción territorial para otorgar beneficios del programa a los habitantes de determinados ámbitos socioespaciales. En casos excepcionales, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal prevé aplicar el método de focalización por personas u hogares.

En la línea de Política de Salud el programa más importante que garantiza el derecho de la población al acceso a la salud es universal. Los programas de atención al cáncer de mama son focalizados de manera territorial; las unidades móviles recorren zonas clasificadas como de alta y muy alta marginación.

En la línea de Política de Integración y Participación Social el programa más importante que garantiza una pensión alimentaria a los adultos mayores es universal.

CUADRO 6.2. COBERTURA DE LOS PROGRAMAS, 2009

PROGRAMA	COBERTURA ROP	COBERTURA REAL
Política de salud		
Atención Integral a Cáncer de Mama.	Focalizado territorial	Focalizado territorial
Detección de Cáncer de Mama.	Focalizado territorial	Focalizado territorial
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.	Universal	Universal
Fondo de apoyo para adultos mayores y personas de escasos recursos que requieren prótesis, órtesis, apoyos funcionales y/o medicamentos.	Universal	Universal
Política de integración y participación social		
Coinversión para el Desarrollo Social	Focalizada por organizaciones	Focalizada por organizaciones
Registro de Nacimiento	Universal	Universal
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal	Universal	Universal
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal	Universal	Universal
Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente	Focalizada por personas	Focalizada por personas

²La referencia al concepto de cobertura universal se encuentra en el artículo 4, fracción I de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal: "UNIVERSALIDAD: La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes".

³Artículo 3, fracción IX de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal: "Focalización territorial: Método para determinar prioridades en la aplicación de programas, consistente en la selección de unidades territoriales de la ciudad, en las que la aplicación de los programas se realiza en beneficio de

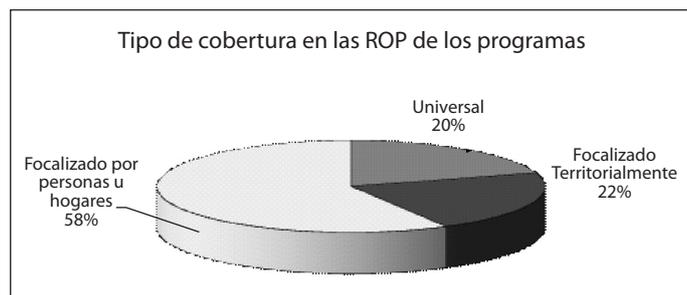
todos los habitantes que cumplen con los requerimientos del programa respectivo"; y el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal: "Cuando por razones presupuestales no sea posible el logro de la universalización de los derechos sociales, se aplicará en sus primeras fases el método de focalización territorial consistente en el otorgamiento de los beneficios del programa a todos los habitantes que reúnan los requisitos en los ámbitos socioespacial seleccionados".

⁴En el mismo artículo 47 se dice: "Sólo de manera excepcional se podrá realizar la focalización por personas o por hogares, debiéndose justificar en todos los casos la aplicación de dicho criterio".

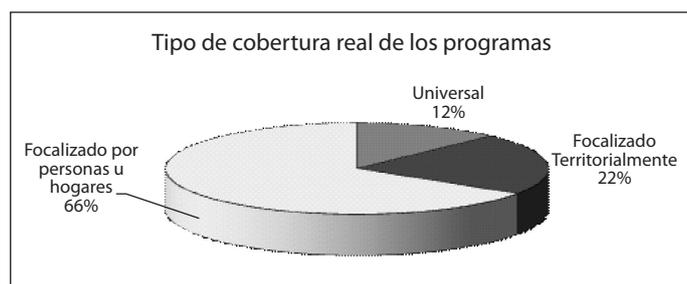
Política de Educación		
Empleo juvenil de verano.	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Potencialidades	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa	Focalizada territorialmente	Focalizada territorialmente
Jóvenes en impulso. Becas para terminar estudios a cambio beneficios a la comunidad	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal.	Universal	Focalizada por personas
Acciones de Inclusión y Equidad Educativa	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Entrega de Apoyos Económicos a Las y Los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Actualización Docente en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Educación Garantizada.	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Niños talento	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Desayunos Escolares	Focalizada territorialmente	Focalizada territorialmente
Útiles escolares gratuitos	Universal	Universal
Uniformes escolares gratuitos	Universal	Universal
Política de vivienda y hábitat		
Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social <i>Ollin Callan</i>	Focalización territorial	Focalización territorial
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	Focalización territorial	Focalización territorial
Programa del Instituto de la Vivienda (contiene cinco programas)	Focalización territorial	Focalización territorial
Mejoramiento de Vivienda	Focalización territorial	Focalización territorial
Vivienda en Conjunto	Focalización territorial	Focalización territorial
Rescate de Cartera Hipotecaria	Focalización territorial	Focalización territorial
PROGRAMA	COBERTURA ROP	COBERTURA REAL
Política de asistencia social		
Comedores Comunitarios	Focalización territorial	Focalización territorial
Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) en el Distrito Federal	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Apoyo a personas en Situación de Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal 2009	Focalización territorial	Focalización territorial
Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria en el Distrito Federal	Focalización territorial	Focalización territorial
Comedores Públicos	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Atención a migrantes y sus familias	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Apoyo económico a personas con discapacidad	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Asistencia alimentaria. Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares

Política de empleo y fomento económico		
Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo	Focalizado territorial	Focalizado territorial
Programa Rural de la Ciudad de México	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Apoyo Económico a las Micro y Pequeñas Empresas Legalmente Constituidas	Universal	Focalizado
Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	Focalizado tanto territorialmente como por personas u hogares	Focalizada tanto territorialmente como por personas u hogares
Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa	Focalizada territorial	Focalizada territorial
Programa de la Mujer Rural e Indígena	Universal	Focalizado
Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas	Focalizado territorial	Focalizada territorial
Subprograma Rural	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Capacitación y Modernización (CYMO)	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a Cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas
Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario	Universal	Focalizado
Otorgamiento de Becas de Servicio Social 2009.	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Seguro de Desempleo	Universal	Focalizado
Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal*	Universal	Focalizado
Política de medio ambiente		
Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a Través de la Participación Social (PROFACE).	Focalización territorial	Focalización territorial
Política de familia y no violencia		
Iniciativas ciudadanas para la prevención comunitaria de la violencia familiar.	Universal	Universal
Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México.	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Seguro contra la violencia familiar.	Focalizada por personas	Focalizada por personas
Prevención y Atención de la Violencia de Género	Universal	Universal
Política de cultura		
Difusión y fomento de comunicación comunitaria de la Ciudad de México	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Actividades en los pueblos originarios con motivo del bicentenario de la independencia y del centenario de la revolución en la ciudad de México	Focalizados por personas	Focalizados por personas
Creación Joven	Focalizado por personas u hogares	Focalizado por personas u hogares
Imaginación en Movimiento	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Lenguas indígenas y convivencia pluricultural de la Ciudad de México	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Promoción y visibilización de las comunidades étnicas de distintas nacionalidades en la Ciudad de México	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Arte para todos, todos para el arte	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Rock contra el SIDA	Focalizado por personas	Focalizado por personas
Iniciativa ciudadana en materia de comunicación social alternativa	Focalizado por personas	Focalizado por personas

GRÁFICA 6.2



GRÁFICA 6.3



De acuerdo a las ROP, 15 programas están diseñados para brindar cobertura universal. Como puede verse en la tercera columna del cuadro 2, sólo nueve programas (12% del total) operan proporcionando cobertura universal. Tal como se muestra en la gráfica 3, el 66% de los programas operan con cobertura focalizada por personas u hogares y el 22% están focalizados territorialmente.

Los seis programas que operan con cobertura universal concentran el 67% del presupuesto ejercido en 2009.

En la Política de Educación los programas que tienen cobertura universal están dirigidos a la población que cursa educación básica en escuelas públicas, el bachillerato y a los menores de edad huérfanos inscritos en escuelas públicas. Predominan, en número, los programas focalizados por personas.

En la Política de Vivienda y Hábitat los programas son focalizados territorialmente y están dirigidos a los habitantes de zonas de media, alta y muy alta marginación.

En la Política de Asistencia Social predominan los programas focalizados por personas u hogares, de acuerdo con la condición de vulnerabilidad de los grupos beneficiarios.

En la línea de Política de Empleo y Fomento Económico los programas diseñados para atender el problema del desempleo son universales. El resto son focalizados territorialmente y por personas u hogares.

En la Política de Medio Ambiente el programa de apoyo a la conservación y restauración de los ecosistemas está focalizado territorialmente.

En la línea de Política de Familia y No Violencia, los programas que apoyan las iniciativas ciudadanas para la prevención y atención de la violencia familiar y de género tienen una cobertura universal. Los otros programas son focalizados por persona.

En la Política de Cultura todos los programas son focalizados por personas u hogares.

En suma, los programas más importantes que pretenden asegurar el acceso a la salud, la educación y a una vida digna para los adultos mayores son universales. Dado que el método de focalización territorial está basado en el grado de marginación, los programas focalizados con este criterio están dirigidos a paliar las carencias de los grupos poblacionales más pobres.

Cuando se trata de atender a un tipo específico de beneficiario, por ejemplo, mujeres que sufren violencia familiar, la focalización por persona u hogar es, ciertamente, la más apropiada.

Conclusiones y sugerencias

El examen de las características de los beneficiarios atendidos por los programas que operaron en 2009 permite concluir que hay coherencia entre los grupos vulnerables antes mencionados y los que efectivamente fueron atendidos por los programas, con excepción de las personas que pueden ser hostigadas a causa de sus preferencias sexuales.

Además, la revisión del tipo de cobertura que proporcionaron los programas que operaron en 2009, a la luz de los criterios establecidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, permite concluir que hay consistencia entre el “deber ser” y la manera como fueron aplicados en la práctica los criterios de universalidad, focalización territorial y focalización por personas u hogares al implementar los programas.

La política social debiera ser universal puesto que debe estar basada en derechos; sin embargo, el acentuado nivel de desigualdad económica y social en el Distrito Federal ha generado una alta proporción de personas con empleos informales precarios y de baja calidad o en situación de pobreza que no pueden ser atendidas con los recursos con los que cuenta el gobierno. Por ello, se ha recurrido a la focalización que beneficia a los grupos más marginados.

Hay dos sugerencias que nos parecen relevantes: actualizar los diagnósticos que permitan identificar los problemas que aquejan a grupos vulnerables específicos que requieren ser atendidos prioritariamente, y actualizar las estimaciones del índice de marginación que sirve como insumo básico para aplicar la metodología de focalización territorial, aprovechando la disponibilidad de información reciente proveniente del XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. ■

Capítulo I.7

Desempeño de la política social en 2009

En el ejercicio de evaluación de los 70 programas sociales de la administración central del Distrito Federal desarrollados en 2009, uno de los aspectos considerados se refiere al desempeño del gobierno en el proceso de aplicación de los programas. La evaluación del desempeño en este documento abarca el grado en el que las metas, tanto presupuestales como físicas, fueron realmente alcanzadas, así como acciones y actividades que de acuerdo a los objetivos, estrategias y políticas del gobierno del Distrito Federal son obligatorias, como la realización de evaluaciones internas para cada uno de los programas y la previsión de los medios necesarios para captar la opinión de los beneficiarios y la población en general.

Metas presupuestales y físicas

Para llevar a cabo la evaluación de las metas presupuestales se consideró como normal, o aceptable, una desviación de 15%, en ambos sentidos (+/-15%), de la meta ejercida respecto a la meta originalmente presupuestada. De acuerdo con este criterio, el conjunto de programas evaluados tuvo una programación de gasto adecuada ya que habiéndose aprobado un presupuesto de 16 mil 340 millones de pesos, el ejercido ascendió a 17 mil 517 millones, es decir, hubo una desviación positiva de 7%. En el caso de la programación de las metas físicas no es posible evaluar su cumplimiento para el conjunto de los 70 programas bajo estudio puesto que las unidades de medida no son homogéneas (véase cuadro 1).¹

Ahora bien, al analizar la situación individual de los programas, se obtiene un panorama por demás heterogéneo: en primer lugar, hay 23 programas, el 31% del total, en los que la evaluación no es factible porque o bien se carece de una cifra de presupuesto aprobado, de presupuesto ejercido o de ambas. En el caso de las metas físicas son 20 los programas (27% del total) que se encuentran en la misma situación. Desagregando ambos conjuntos se encontró que:

- Cuatro programas ejercieron presupuesto aunque su monto original no fue especificado en las reglas de operación; mientras que en el caso de las metas físicas los programas con esas características son solamente dos, en uno de los cuales no se programó presupuesto ni meta física (color naranja en el cuadro 7.1).
- Otros 14 programas contaron con presupuesto aprobado y publicado en las reglas de operación, pero en ningún documento oficial se da cuenta de su ejercicio. En el caso de las metas físicas son 15 los programas que están en esa misma situación, y 12 de ellos comparten ambas características (color rojo en el 7.1).
- Cinco programas más no tuvieron presupuesto original especificado en las reglas de operación y tampoco reportaron haber

ejercido recursos. Sólo son tres, los programas que no contienen metas programadas ni alcanzadas, dos de los cuales tampoco especifican presupuesto original ni ejercido (color morado en el cuadro 7.1).

En segundo lugar, en los restantes programas se encontró información respecto tanto al presupuesto (51 programas) como a las metas físicas programadas y alcanzadas (54 programas).² De ellos:

- 16 programas ejercieron recursos presupuestales por un monto superior a 15% del presupuesto aprobado inicialmente. Nueve programas alcanzaron una meta física superior a la programada, de estos últimos, siete programas ejercieron también un presupuesto superior al original (color azul en el cuadro 7.1).
- 14 programas ejercieron recursos presupuestales dentro de un margen de +/-15% del presupuesto aprobado originalmente. En 29 programas la meta física programada resultó dentro de ese mismo rango en relación con la meta alcanzada. En este caso, nueve programas comparten ambas características (sin color en el cuadro 7.1).
- 21 programas ejercieron un presupuesto inferior al 85% respecto al originalmente aprobado; mientras que en relación con la meta física 16 programas presentaron la misma característica. Nueve programas comparten el hecho de que sus presupuestos y metas ejercidos o alcanzados, resultaron inferiores a lo originalmente programado (color gris en el cuadro 7.1).

En la gráfica 1 se sintetizan los resultados:

- En el 31% de los programas (23) no es posible conocer la desviación entre gasto aprobado y ejercido porque la información oficial publicada no fue completa. En lo que toca al cumplimiento de metas físicas, en 27% de los programas (20) no se tiene información completa para realizar la comparación.
- En el 69% de los programas (51) se contó con información del presupuesto aprobado y del ejercido. En el caso de metas físicas hay información suficiente para el 73% de los programas (54).
- En el 22% de los programas (16) se ejercieron recursos presupuestales en cuantías similares (+/-15%) a los montos aprobados. Mientras que en 39% de los programas (29) se alcanzaron metas semejantes a las programadas.

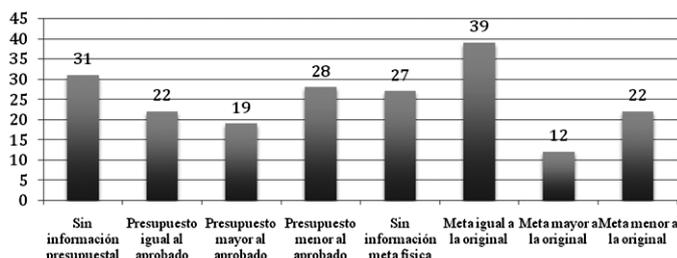
¹ En el cuadro 1 puede verse la información acerca de las metas presupuestales y físicas de cada uno de los 70 programas evaluados que se analiza en este apartado.

² Recuérdese que se analizaron 70 programas y que uno, el de Vivienda, se subdivide en cinco, por lo cual la lista de programas en el cuadro 1 del anexo es de 74.

- En el 19% de los programas (14) se ejerció un monto presupuestal superior en más del 15% al presupuesto aprobado originalmente. En esa misma situación se encuentra 12% de los programas (9) en cuanto a las metas.
- En el 28% de los programas (21) se ejerció un presupuesto inferior al programado originalmente. Asimismo, en el 22% de los programas (16) se alcanzó una meta física inferior a la programada.

GRÁFICA 7.1.

Gráfica 7.1. Distrito Federal, 2009
Metas presupuestales y físicas de los programas sociales evaluados
%



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la evaluación de los 70 programas de la Administración Central del Distrito Federal.

Como se puede advertir, el desempeño del gobierno del Distrito Federal en la operación del conjunto de programas evaluados, en relación con las metas presupuestales y físicas, no resulta satisfactorio. Lo anterior en virtud de que aproximadamente uno de cada tres programas no contiene información al respecto, y en los casos en los que sí existe, se observó que en uno de cada tres programas el presupuesto ejercido resultó inferior al programado, mientras que en uno de cada cinco la meta física alcanzada fue inferior a la original. Solamente uno de cada cinco programas ejerció un presupuesto de acuerdo a lo programado y cuatro de cada 10 programas cumplieron con las metas físicas propuestas.

Otros indicadores de desempeño

De acuerdo con lo establecido en los Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales del Distrito Federal, las instituciones responsables de dichos programas deben realizar evaluaciones diagnósticas. En el presente trabajo se investigó, para 2009, el grado de cumplimiento de esta obligación para los 70 programas analizados. El resultado fue que poco menos del 20% de los programas contó con evaluación interna. Se observó que algunos programas cuentan únicamente con informes estadísticos o informes de actividades sin que se haya realizado la evaluación requerida (véase gráfica 2).

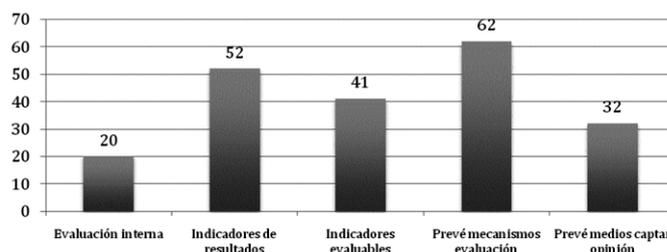
La baja proporción de programas en los que se llevó a cabo alguna evaluación interna en 2009 puede explicarse, entre otros factores, por el hecho de que sólo el 62% de los programas prevé algún mecanismo

de evaluación en sus reglas de operación; de que la mitad de los programas (52%) no cuenta con indicadores de resultados, y únicamente 41% de los programas contiene indicadores claros, relevantes y evaluables.

Por otra parte, como se señaló, la normatividad vigente sobre la operación de los programas sociales del gobierno del Distrito Federal establece la obligación de las autoridades responsables de diseñar mecanismos específicos para captar la opinión y participación de los beneficiarios y de la población en general en la gestión de dichos programas. Sin embargo, como resultado de la evaluación realizada se encontró que una muy baja proporción de los programas analizados (uno de cada tres, o 32%) prevé mecanismos para captar la opinión o percepción de la población.

GRÁFICA 7.2.

Gráfica 7.2. Distrito Federal, 2009
Indicadores de desempeño de los programas evaluados
%



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la evaluación de los 70 programas de la Administración Central del Distrito Federal.

Por último, de la evaluación realizada se puede concluir que el gobierno del Distrito Federal tiene un deficiente desempeño en la operación de sus programas sociales. En efecto, los resultados indican que una alta proporción de los programas no contiene información adecuada respecto a sus metas presupuestales y físicas, y la mayor parte de ellos alcanzó metas inferiores a las programadas. Adicionalmente, una muy baja proporción de programas cuenta con evaluación interna; un poco más de la mitad de los programas no cuenta con indicadores de resultados; solamente dos quintas partes de los programas cuentan con indicadores claros, relevantes y evaluables, y únicamente uno de cada tres programas prevé mecanismos de captación de la opinión ciudadana.

A las dificultades presupuestales e institucionales³ que caracterizan al Distrito Federal y que limitan el alcance y las pretensiones de su política social, se añade el pobre desempeño del gobierno en la operación de sus programas sociales. Esto es preocupante dado que la problemática que da origen a los programas de referencia es de gran relevancia, y los beneficios que recibe la población son relevantes. ■

³ Véanse capítulos 3 y 5 de esta sección.

CUADRO 7.1. DISTRITO FEDERAL, 2009
METAS PRESUPUESTALES Y FÍSICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EVALUADOS

Presupuesto (Miles de pesos)				Metas físicas			
Programa	Original	Ejercido	Variación %	Concepto	Original	Alcanzado	variación %
Apoyo Económico a las Micro y Pequeñas Empresas Legalmente Constituidas que Tengan su Domicilio en el Distrito Federal.	ND	41,631.50	ND	Empresas	2,725	ND	ND
Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal.	ND	8,673.70	ND	Persona	ND	933	ND
Difusión y Fomento de Comunicación Comunitaria de la ciudad de México	ND	919	ND	Persona	30	59	97%
Programa de promoción y visibilización de las comunidades étnicas de distintas nacionalidades en la ciudad de México.	ND	818.9	ND	Proyecto	10	9	-10%
Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas.	6,575.40	ND	ND	Cooperativas	77	ND	ND
Acciones de Inclusión y Equidad Educativa	6,136.30	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Imaginación en movimiento	2,800.00	ND	ND	Empresa	35	ND	ND
Programa por una Cultura de No Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa.	2,000.00	ND	ND	Escuelas	400	ND	ND
Creación joven.	2,000.00	ND	ND	Proyecto	120	63	-48%
Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales	1,912.40	ND	ND	Persona	800	ND	ND
Red de desarrollo cultural comunitario	800	ND	ND	Proyecto	35	ND	ND
Arte para todos	750	ND	ND	Proyectos	50	ND	ND
Actualización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar, a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal.	720	ND	ND	Persona	192	ND	ND
Programa Danza Minuto	400	ND	ND	Programas	20	ND	ND
Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social.	360	ND	ND	Persona	100	ND	ND
Otorgamiento de Becas de Servicio Social	198	ND	ND	Persona	55	ND	ND
Iniciativas ciudadanas para la prevención comunitaria de la violencia familiar.	83.6	ND	ND	Estudio	20	ND	ND
Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales en Caja de Previsión de trabajadores a lista de raya	72	ND	ND	Persona	20	ND	ND
Prevención y Atención de la Violencia de Género	ND	ND	ND	Persona	9,846	ND	ND
Fondo de apoyo para adultos mayores y personas de escasos recursos que requieren prótesis, órtesis, apoyos funcionales y/o medicamentos.	ND	ND	ND	Persona	400	ND	ND
Autoproducción de Vivienda	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Programa de Suelo	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Registro de Nacimiento Universal y Gratuito.	ND	ND	ND	Persona	2,760	1,670	-39%
Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria en el Distrito Federal.	45.2	3,113.00	6787%	Familia	10,500	24,002	129%

Asistencia Alimentaria entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad	6,231.60	45,218.70	626%	Despensa	70,000	227,399	225%
Comedores Comunitarios	17,500.00	43,362.90	148%	Ración	10,000.0	1,376,934.0	13669%
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	81,397.70	190,358.70	134%	Acción	100	186	86%
Apoyo Económico a Personas con Discapacidad	2,112.00	4,339.60	105%	Persona	20	20	0%
Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	600,000.00	1,186,870.90	98%	Persona	165,000	174,000	5%
Atención a Migrantes y sus Familias.	2,080.50	3,955.10	90%	Persona	3,000	3,495	17%
Detección de cáncer de mama.	18,762.90	32,142.10	71%	Persona	85,000	95,776	13%
Programa Rural de la ciudad de México	174,461.00	291,310.40	67%	Proyecto	499	755	51%
Seguro contra la violencia familiar.	17,490.00	26,488.40	51%	Persona	2,000	2,080	4%
Jóvenes en impulso.	18,177.80	25,161.70	38%	Persona	2,600	2,600	0%
Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente.	4,226.00	5,692.80	35%	Persona	400	326	-19%
Educación Garantizada.	100,000.00	120,997.80	21%	Persona	300,000	300,000	0%
Iniciativas ciudadanas en materia de comunicación social alternativa	500	600	20%	Asociaciones	25	25	0%
Entrega de Apoyos Económicos a Las y Los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante	15,840.00	18,480.00	17%	Persona	39,600	46,200	17%
Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a Través de la Participación Social (PROFACE).	50,000.00	57,997.50	16%	Proyecto	708	1,071	51%
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.	6,037,441.40	6,960,944.10	15%	Persona	3,500,000	3,059,029	-13%
Seguro de desempleo.	504,181.60	532,519.00	6%	Persona	42,582	48,036	13%
Programa de la Mujer Rural e Indígena.	6,576.30	6,883.10	5%	Persona	1,940	1,934	0%
Vivienda en Conjunto	997,500.00	1,031,948.60	3%	Vivienda	3,910	4,003	2%
Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante	23,100.00	23,100.00	0%	Persona	5,460	5,460	0%
Rock contra el SIDA	100	100	0%	Persona	2	6	200%
Uniformes escolares gratuitos	348,215.80	344,113.70	-1%	Persona	2,500,000	2,331,323	-7%
Financiamiento para la asistencia e Integración Social (PROFAIS) en el Distrito Federal	3,500.00	3,390.00	-3%	Apoyo	30	25	-17%
Programa de Capacitación y Modernización (CYMO).	3,022.20	2,918.80	-3%	Empresas	84	28	-67%
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	224,652.60	215,271.40	-4%	Beca	22,775	22,775	0%
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años, Residentes en el Distrito Federal.	4,426,040.00	4,220,408.30	-5%	Persona	450,000	436,000	-3%
Niños talento	480,000.00	441,187.60	-8%	Persona	300,000	237,242	-21%
Útiles escolares gratuitos	132,000.00	120,231.30	-9%	Persona	1,250,000	1,137,897	-9%
Empleo juvenil de verano.	2,000.00	1,768.10	-12%	Persona	1,200	929	-23%
Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa.	29,185.50	24,286.50	-17%	Créditos	325	322	-1%
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo.	55,037.40	45,177.20	-18%	Persona	6,400	6,400	0%
Atención social emergente y protección social a la comunidad	34,632.90	28,370.90	-18%	Persona	32,000	41,441	30%
Mejoramiento de Vivienda	974,935.10	786,412.40	-19%	Vivienda	17,800	14,766	-17%

Desayunos Escolares	446,027.40	348,935.60	-22%	Ración	114,000,000	97,872,715	-14%
Atención Integral a Cáncer de Mama.	35,000.00	25,949.70	-26%	Persona	50,000	50,000	0%
Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la ciudad de México.	1,786.70	1,295.80	-27%	Acción	40	17	-58%
Programa de Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal.	3,961.50	2,690.90	-32%	Apoyo	70	27	-61%
Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal.	2,658.60	1,781.60	-33%	Persona	12,000	8,111	-32%
Microcréditos para actividades Productivas de Autoempleo.	98,200.00	64,273.00	-35%	Crédito	15,000	14,740	-2%
Unidades Habitacionales de Interés Social <i>Ollin Callan</i> con Unidad en Movimiento.	90,000.00	57,764.00	-36%	Unidad habitacional	850	517	-39%
Comedores Públicos.	66,000.00	39,425.30	-40%	Comedor	160.0	160.0	0%
Potencialidades	9,859.00	5,868.00	-40%	Persona	500	500	0%
Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal.	54,000.00	30,591.20	-43%	Beca	11,300	9,748	-14%
Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES).	47,120.50	21,927.10	-53%	Persona	5,029	4,706	-6%
Subprograma rural	10,000.00	4,020.00	-60%	Créditos	80	50	-38%
Coinversión para el desarrollo social	15,718.00	5,000.00	-68%	Proyectos	90	28	-69%
Rescate de Cartera Hipotecaria	31,926.10	8,559.50	-73%	Crédito	375	79	-79%
Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la ciudad de México.	5,000.00	1,195.50	-76%	Persona	400	400	0%
Programa de las Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la ciudad de México.	4,000.00	695.3	-83%	Persona	ND	424	ND
Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal 2009 Y 2010	3,100.00	140	-95%	Persona	20,000	2,000	-90%
Total	16,340,111.00	17,517,276.20	7%				

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglas de Operación de los Programas Sociales 2009, Cuenta Pública 2009, Avance trimestral de gasto enero-diciembre e Informes de Gobierno.

Capítulo I.8

Transparencia, participación social y exigibilidad

En este apartado se analiza de forma global el comportamiento de los 70 programas a partir de los siguientes tres criterios que deben contemplar los programas sociales en el Distrito Federal: 1) transparencia, 2) exigibilidad y queja, y 3) participación social.

Estos tres criterios están señalados expresamente en la Ley de Desarrollo Social, artículo 33, así como en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, a lo dispuesto en el Código Financiero del D.F., al Programa General de Desarrollo del D.F. y al Programa de Desarrollo Social del D.F. Asimismo, en la guía para la elaboración de las reglas de operación de los programas sociales¹ se define que éstas deben contener, entre sus rubros, por lo menos algunos de los siguientes aspectos específicos: procedimiento de queja o inconformidad ciudadana, mecanismos de exigibilidad, formas de participación social, y transparencia.

Además, en la ley de participación ciudadana, capítulo II, artículo 8, fracciones II, IV y VI, se señalan los derechos de los ciudadanos de ser informados sobre leyes, decretos y acciones del gobierno; presentar quejas y denuncias por la incorrecta prestación de servicios públicos y la obligatoriedad de la administración pública de difundir públicamente las obras y acciones que realiza.

Transparencia

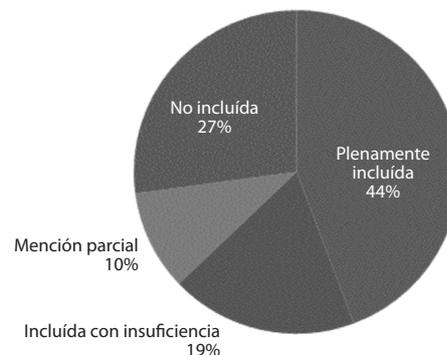
La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F., capítulo II, relativo a la transparencia y publicidad de los actos de los entes públicos del Distrito Federal, señala en el artículo 13 la obligatoriedad de publicar al inicio de cada año en lugares públicos, incluido el de internet, el listado de toda la información que generan; en el artículo 18 se señala la obligatoriedad de las dependencias político-administrativas de informar ampliamente sobre el manejo de los programas, los indicadores de los servicios públicos y todo aquello que se refiera a programas sociales.

El gobierno del Distrito Federal señala que transparencia significa poner a disposición de la población requisitos para acceder a un programa social, tener acceso a los padrones de beneficiarios y todo lo relacionado con la operación de los programas.

En transparencia se incluye que el programa contuviese previsiones especiales de acceso público a la información, así como el que se hayan publicado los padrones de beneficiarios; si contempla la participación social, o sea si el programa contempla algún mecanismo de intervención ciudadana como comités de administración, vigilancia u otros asociados y por último si el programa está vinculado a algún consejo consultivo.

Previsiones especiales en materia de transparencia. Al realizar el análisis sobre la existencia, en las reglas de operación de los programas, de previsiones especiales de acceso público a la información, se encontró que sólo 44% registran plenamente previsiones de este tipo, en 29% se incluyen menciones parciales o insuficientes y en el 27% no se hace ninguna mención a esta obligación.

GRÁFICA 8.1. PROGRAMAS QUE CONTIENEN PREVISIONES DE ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

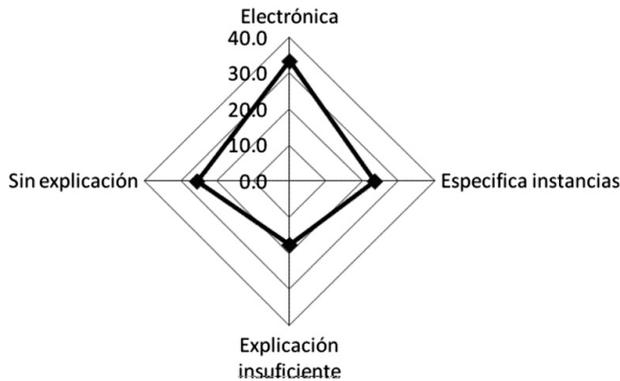


El que más de una cuarta parte de los programas puestos en práctica por la administración central del Distrito Federal durante 2009 no incluyan en sus reglas de operación previsiones especiales de acceso público a la información da cuenta de una situación irregular, pues tales previsiones son una obligación definida con claridad en la normatividad a la que se hizo alusión líneas arriba.

¹ http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/guia_reglas_2009.pdf

La forma en que se presentan las previsiones especiales de acceso público a la información detectadas en los programas se resume en la gráfica 8.2.

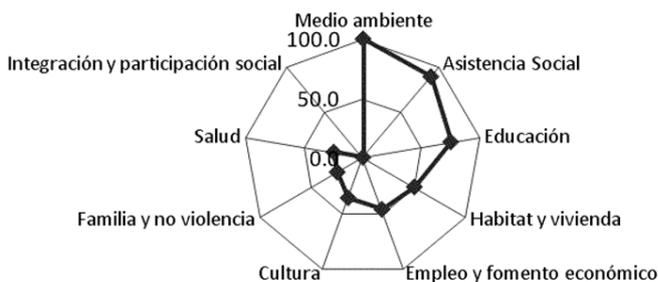
GRÁFICA 8.2. MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN



Padrones. La publicación de los padrones permite conocer quiénes son beneficiarios, el tipo y cuantía del apoyo recibido, así como su distribución territorial entre otros elementos. La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, en su artículo 34, señala: “Cada uno de los programas sociales de la Administración Pública del Distrito Federal deberá tener actualizado un padrón de participantes o beneficiarios. Dichos programas serán auditables en términos de la legislación por los órganos facultados para ello”; hay, además, obligaciones en materia de publicidad de padrones señaladas en el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.²

No obstante la claridad de la normatividad, esta ley está lejos de ser atendida en la realidad, pues sólo 36 de los 70 programas evaluados contaron con padrón de beneficiarios hechos públicos. En algunas de las líneas de política contempladas en la presente evaluación es más marcada la carencia de padrones. Es el caso de los seis programas que componen la línea de Política de Integración Social, pues ninguno cuenta con un padrón de beneficiarios. Puede ser factible que parte de la explicación se deba a que algunos programas atienden a población indigente a la que no se puede ubicar en un hogar, pero aun cuando no sea fácil identificar al beneficiario, el programa podría publicar el número de personas atendidas.

GRÁFICA 8.3. PROGRAMAS QUE CUENTAN CON PADRÓN DE BENEFICIARIOS



De los programas que no publicaron el padrón de beneficiarios, 13 lo publicaron en 2007, dos en 2008 y dos en 2010, lo que revela que sí pueden dotarse de capacidad para elaborar y publicar los padrones correspondientes, pero que no lo hicieron en el ejercicio de 2009. Conviene subrayar que la publicación del padrón no es una acción potestativa de los responsables de los programas sociales sino una obligación expresa que debe cumplirse de forma invariable cada año.

De la revisión del contenido de padrones se pueden identificar dos conjuntos. En el primer caso, padrones que contienen lo que marca la normatividad, es decir, que registran nombre, sexo y edad del individuo beneficiario, así como el monto asignado y la unidad territorial de residencia. Cuando se trata de organizaciones se señala nombre de la organización, el titular de la organización, nombre del proyecto, responsable del proyecto, delegación y monto de apoyo. El segundo conjunto se refiere a los padrones de programas en los que no se llega a registrar el monto transferido sino que se conforman por sólo un listado de beneficiarios.

En la revisión de los padrones se identificaron otros problemas, por ejemplo, en algunos casos no se distinguen las cuantías asignadas a individuos o grupos de personas; en este último ejemplo no se llega a especificar al número de personas que componen al grupo. Se presentan casos en los que no se especifica en qué consiste el apoyo otorgado.

La ausencia de padrones actualizados y publicados para 2009 pudo constatarse, incluso en marzo de 2011, en la información contenida el portal electrónico del Sistema de Información del Desarrollo Social de la administración capitalina (www.sideso.df.gob.mx), en el apartado referido a padrones.

La Secretaría de Desarrollo Social publica 88 padrones correspondientes a distintos programas e incluso acciones que incluyen a población beneficiaria. De ellos, 40 brindan información previa a 2009.

De los 20 padrones que se publican en el portal mencionado, correspondientes al Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), nueve son previos a 2009 y 2010.

Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad ofrecía información de padrones correspondientes a 12 programas (algunos de ellos no contemplados en esta evaluación por carecer de reglas de operación en 2009) actualizada sólo hasta 2008. Los padrones de 2009 y 2010 son, por tanto, inexistentes para el público.

Algo similar ocurre con la Secretaría de Cultura, que ofrece 10 tipos de padrones, pero su actualización llega al año 2007 aun cuando se anuncia que los padrones disponibles abarcarán de 2006 “a la fecha” (marzo de 2011).

Los padrones publicados para dos programas de la Secretaría de Salud, corresponden a 2007.

Lo mismo ocurre con la Secretaría de Educación: se ofrece información de padrones de seis programas, todos del año 2007.

La Secretaría del Medio Ambiente publica tres padrones, todos correspondientes a 2010, a pesar de que desde ejercicios previos tenía a su cargo programas sociales.

²ARTÍCULO 56. Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración que tengan a su cargo programas sociales deberán integrar un padrón de beneficiarios por cada uno de ellos.

ARTÍCULO 57. Sin restricción alguna será pública la información de todos los programas sociales con respecto al número de participantes o beneficiarios, su distribución por sexo y grupos de edad, el monto de los recursos asignados y su distribución por unidades territoriales. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

En suma, en el portal oficial para acceder a información en materia de desarrollo social del Distrito Federal no se puede acceder sino a una parte fragmentada y sin actualización de los padrones de beneficiarios de la política social. Cabe señalar que existen padrones, en ese portal, correspondientes a 2011, lo que evidencia que se sigue incluyendo información al mismo por lo que no podría argumentarse que se trata de un portal cuyo uso oficial haya sido desechado.

Es necesario que de forma ágil todo ciudadano pueda conocer todos los padrones de beneficiarios de la política social. Esto no es una realidad en el Distrito federal.

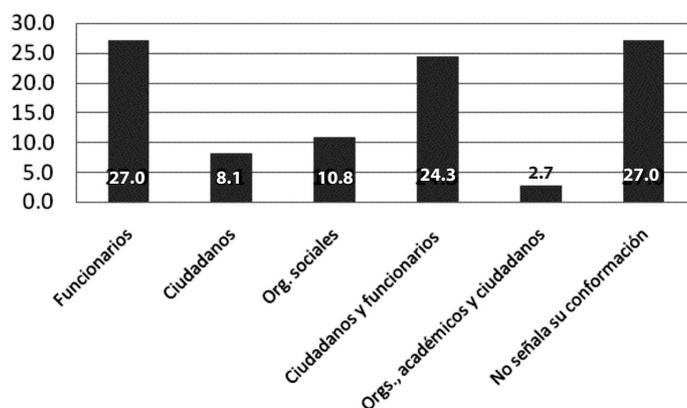
La publicación oportuna de padrones bien confeccionados es un punto débil de la política social en el Distrito Federal.

Participación social. En este apartado se atiende al hecho de que los programas contemplen mecanismos de intervención ciudadana, como comités de administración o de vigilancia. La LDS-DF en el capítulo octavo, artículo 39, señala respecto a la participación social: "La sociedad podrá participar activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de Desarrollo Social, de acuerdo a lo establecido por la ley".³

Del total de programas evaluados, 33 (que representa el 47% del total) no cuentan ningún tipo de comité; el 53% restante señala alguna forma de participación ciudadana. Las formas de conformación de comités son disímiles. En algunos programas tiene participación un solo comité y en otros confluyen varios comités. En determinados casos, los comités están integrados sólo por funcionarios de gobierno y, en otros, básicamente por ciudadanos.

Tomando en cuenta sólo los programas que contemplan formas de participación social, encontramos la siguiente composición.

GRÁFICA 8.4. FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL (PORCENTAJES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE CUENTAN CON COMITÉS)



³ En la ley se agrega: "Las organizaciones civiles y sociales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y todas aquellas cuyos objetivos se comprendan en el concepto de Desarrollo Social, podrán participar con el Gobierno en la ejecución de políticas de Desarrollo Social, sin perjuicio de las obligaciones que la ley impone a la Administración, así como generar iniciativas de proyectos y programas que serán presentadas a la Secretaría. La participación social se lleva a cabo a través de diferentes modalidades, información, consulta o asociación, ésta puede ser constituyendo asambleas ciudadanas, consejos consultivos, comités de dictaminación, de administración, contraloría social, etc."

Consejos Consultivos. El marco normativo que da sustento a la política social otorga especial importancia al diseño de consejos y comités como espacios de reflexión, consenso y discusión, para contar con instancias que faciliten las tareas consultivas, de opinión y coadyuvancia en la definición de la política social.

El diseño y operación de los organismos que operan la política social en el Distrito Federal tiene como referencia normativa al Estatuto de Gobierno del D.F., la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la propia Ley de Desarrollo Social.

Es tal la relevancia política del tema de la participación y construcción de instancias consultivas colegiadas, que la legislación en la materia le otorga funciones relevantes de vinculación entre el gobierno y la sociedad. En ese sentido, la principal instancia de coordinación de la política social es la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, según lo dispuesto en el artículo 23 de la ley de Desarrollo Social, que en coordinación con el Consejo de Desarrollo Social, los consejos delegacionales de Desarrollo Social y el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (CONEVAL), fortalecen la participación ciudadana en el diseño y operación de la política social.

Los Consejos Consultivos que aparecen el portal del Sistema de Información de Desarrollo Social, además de los consejos delegacionales, son los siguientes.

- Consejo de Desarrollo Social

Este consejo es el más importante, lo conforman las siguientes instancias.

- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social
- Gobierno del Distrito Federal
- Organizaciones Civiles e IAPs
- Procuraduría Social del Distrito Federal
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Secretaría de Obras y Servicios
- Secretaría de Salud
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF
- Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social

Las principales funciones de este consejo son:

1. Asesorar al jefe de gobierno del Distrito Federal en materia de Desarrollo Social.
2. Opinar y formular recomendaciones sobre políticas y programas de Desarrollo Social a cargo del gobierno del Distrito Federal, procurando la integralidad de estas acciones.

Los restantes nueve consejos son los siguientes.

- Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas
- Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de las Personas Adultas Mayores
- Consejo Contra las Adicciones del Distrito Federal
- Consejo de Asistencia e Integración Social

- Consejo de Consulta y Participación Indígena del D.F.
- Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
- Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el D.F.
- Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el D.F. y Órganos Colegiados
- Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

En 2007 se formó el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo. Después de 2009 se han constituido los siguientes consejos.

- Consejo Consultivo para las Tecnologías de Información y Comunicación
- Consejo Consultivo en Apoyo al Proceso de Beneficios y Pre-liberaciones
- Consejo Consultivo para Verificadores (para evitar corrupción y discrecionalidad)
- Consejo Consultivo de la Secretaría de Educación del Distrito Federal

Estos comités o consejos se conforman con personal de la misma institución, de diferentes instituciones y/o con la participación de personas destacadas.

Pese a la importancia de estos comités, en el portal del Sistema de Información de Desarrollo Social no hay registros actualizados de las sesiones; la última sesión publicada fue el 13 de septiembre de 2006, lo mismo sucede con el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de las Personas Adultas Mayores.

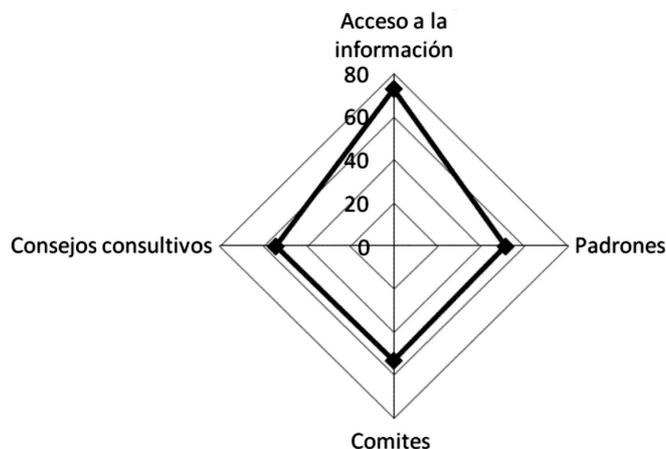
El Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el D.F. tiene registro en octubre de 2006, en lo que va de esta administración no se han actualizado los informes de las sesiones.

De los 70 programas evaluados, 38 se vinculan a algún Consejo Consultivo.

Una conclusión parcial es que no hay elementos para afirmar que los mecanismos de transparencia operan de forma óptima entre los programas sociales, sin dejar de considerar que hay programas muy exitosos que cumplen cabalmente con estas exigencias.

Tomando el promedio simple de los conceptos incluidos en transparencia, acceso a la información, existencia de padrones, participación social y Consejos Consultivos, se puede concluir que este rubro tiene una calificación aprobatoria, las ausencias y heterogeneidad de los padrones los hace un punto débil de los programas con reglas de operación publicadas.

GRÁFICA 8.5. VALORACIÓN DE TRANSPARENCIA



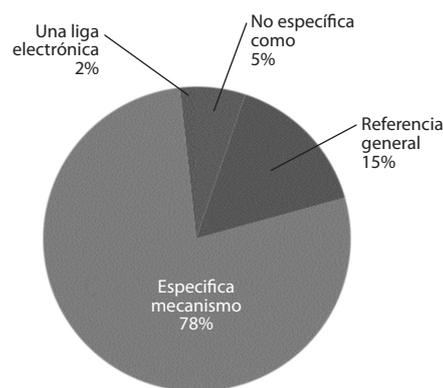
Mecanismos de exigibilidad y queja en los programas sociales

Exigibilidad. De acuerdo con EVALUA DF, los mecanismos de exigibilidad deben especificar las estrategias administrativas con que cada programa cuenta para que los ciudadanos hagan efectivos los derechos garantizados a través de los programas, reclamen y exijan el acceso a los servicios y hagan cumplir las leyes.

Del análisis de las reglas de operación se desprende que en el 95% de los programas se señala algún mecanismo de exigibilidad.

Se identifican tres formas de mecanismos de exigibilidad: a) hacen referencia a la ley de participación ciudadana a la cual se pueden acoger los ciudadanos (15%), b) mecanismos diversos —cartas, módulos de atención, etcétera— (78%), y c) se señala una liga electrónica (2%).

GRÁFICA 8.6. MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD



Mecanismos de queja o inconformidad. Del análisis de las reglas de operación de los 70 programas evaluados de la administración central del Distrito federal en 2009, se desprendió que el 7.14% de los programas no especifica mecanismos de queja o inconformidad. Los mecanismos de queja o inconformidad son diversos: a) a través de un buzón de quejas, b) mediante el envío de un oficio a la secretaría correspondiente, c) se especifica alguna dirección y teléfono, y d) se señala el llamar a Locatel.

CUADRO 8.1. PROCEDIMIENTO DE QUEJA O INCONFORMIDAD

Procedimiento de queja	%
Por oficio	52.85
Oficio y Locatel	12.86
Un buzón y/o oficio	2.86
Un teléfono	1.43
Dirección electrónica y oficio	1.43
No específica	28.57
Total	100.00

Es muy alta la proporción de los programas que no ofrecen algún mecanismo expreso para que se puedan presentar quejas o inconformidades sobre el programa referido.

Conclusiones y recomendaciones

De la revisión de estos conceptos se puede concluir que en aspectos de transparencia, exigibilidad y quejas o inconformidad, los mecanismos de cumplimiento muestran una elevada heterogeneidad y, con frecuencia, franco incumplimiento.

De lo anterior, se desprende que tanto los responsables del gobierno del Distrito Federal como de la Asamblea de Representantes como órgano de control deben fortalecer los mecanismos para garantizar que todos los programas cumplan con la normatividad.

Es importante que se cumplan con criterios similares para la inclusión de información de los distintos padrones, incluyendo no sólo los datos referidos a los beneficiarios sino, con precisión, el programa que les brinda el apoyo, el monto recibido, etcétera.

Es pertinente que los padrones de todos los programas sociales sean accesibles a través de un mismo sitio o portal electrónico. Asimismo, que se asegure su actualización y se instrumenten procedimientos de verificación. En este sentido, cabe mencionar que los datos de los beneficiarios, que de acuerdo con la Ley federal de Protección de Datos Personales, no deben hacerse públicos, como el domicilio, no tienen por qué ser negados a los órganos de control. Puede coexistir una versión pública del padrón, donde no aparezcan datos como el domicilio del beneficiario, y una versión para la verificación de la autenticidad de datos que sólo debe estar en manos de las autoridades y de las instancias oficiales de escrutinio de la labor del Poder Ejecutivo. ■

Capítulo I.9

La mirada de los ciudadanos

El presente capítulo concentra los resultados del análisis de una encuesta general acerca del nivel de conocimiento y opinión de los habitantes de zonas de media, alta y muy alta marginación sobre los programas sociales del Distrito Federal.

Características sociodemográficas de la población que habita zonas de marginación muy alta, alta y media

La muestra de la encuesta es representativa de los integrantes de los hogares de unidades territoriales del Distrito Federal con grado de marginación muy alto, alto y medio.¹ De acuerdo a la información del Censo de Población 2005, la población total de los tres niveles de marginación es de cinco millones 698 mil 696 personas;² esta población está agrupada en un millón 393 mil 963 hogares.

El número de hombres y de mujeres que habitan en estas unidades es muy similar (cuadro 9.1).

CUADRO 9.1. Distribución de la población, según sexo

	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	2,885,197	50.6
Mujer	2,813,499	49.4
Total	5,698,696	100.0

La distribución de la población que habita en cada uno de los tres estratos es muy desigual (cuadro 9.2). La mitad de la población habita en unidades territoriales de marginación muy alta y alta; algo más de una quinta parte está asentada en zonas de muy alta marginación. El resto, 44.6%, está asentada en unidades de marginación media.

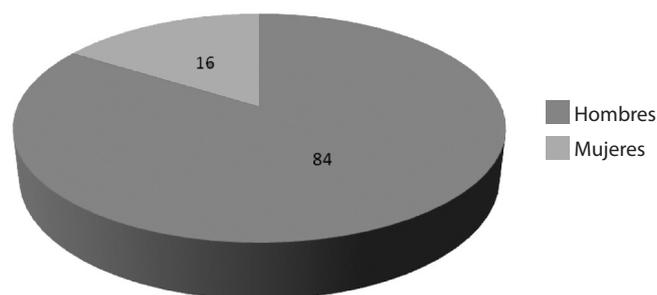
CUADRO 9.2. Distribución de la población, según nivel de marginación

	Frecuencia	Porcentaje
Muy alto	1,217,065	21.4
Alto	1,940,728	34.1
Medio	2,540,903	44.5
Total	5,698,696	100.0

De acuerdo a los datos de la encuesta, la proporción de hombres y de mujeres en las unidades territoriales de cada nivel de marginación es similar.

La mayor parte de los hogares está encabezada por hombres (84%), y sólo el 16% está encabezado por mujeres (gráfica 9.1). En el nivel de marginación medio el porcentaje de hogares encabezados por mujeres es el más bajo (12.6%) de los tres niveles. El número medio de miembros por hogar es de cuatro.

GRÁFICA 9.1. Porcentaje de hogares encabezados por mujeres y por hombres



En el nivel de escolaridad de los (o las) jefes del hogar hay grandes diferencias entre quienes viven en las distintas zonas de marginación. Esta variable es una aproximación al nivel socioeconómico del hogar, puesto que refleja el acceso desigual a la educación formal. En el cuadro 9.3 podemos ver claramente que entre mayor es la marginación, menores son los niveles educativos logrados por los jefes del hogar.

CUADRO 9.3. Nivel de estudios del jefe (o jefa) del hogar, según grado de marginación

Grado de marginación	Sin estudios o primaria incompleta	Primaria completa o secundaria incompleta	Secundaria completa o preparatoria incompleta	Preparatoria completa o más	Total
Muy alto	18.5	25.4	30.8	25.3	100.0
Alto	12.8	31.2	29.8	26.3	100.0
Medio	9.0	26.0	23.3	41.7	100.0
Total	12.2	27.6	26.9	33.3	100.0

Cuando el grado de marginación es muy alto, el porcentaje de jefes sin escolaridad o con la primaria incompleta es elevado: 18.5%; este porcentaje desciende a 12.8% cuando el grado de marginación es alto y a 9.0% cuando es medio.

¹ El índice de marginación se calcula aplicando el método de componentes principales a nueve indicadores de exclusión social: porcentaje de población de 15 años o más analfabeta; porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de agua entubada; porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra; porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes; porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Las unidades territoriales se ordenan de acuerdo al valor del índice y luego se aplica la técnica de Dalenius y Hodge para definir los estratos.

En la encuesta no se consideró a la población que habita en unidades territoriales con grado de marginación baja y muy baja.

² Según el Censo 2005, en los estratos de marginación baja y muy baja residían dos millones 707 mil 482 personas.

Sólo una cuarta parte de los jefes que viven en zonas de muy alta marginación tiene la primaria completa o la secundaria incompleta; casi una tercera parte de los que viven en zonas de alta marginación tiene este nivel de escolaridad; esto quiere decir que alrededor del 44% de los jefes que residen en áreas de muy alta y alta marginación no tienen siquiera la secundaria terminada. Entre quienes habitan en áreas de marginación media, 35% de los jefes de hogar se encuentran en esta situación.

A partir de la terminación de la secundaria, el nivel de estudios alcanzado por los jefes que viven en zonas de marginación muy alta y alta es similar. En cambio, una alta proporción (41.7%) de los jefes que habitan en zonas de marginación media ha completado la preparatoria o bien tiene estudios superiores.

Los jefes de familia con ninguna o baja escolaridad se concentran en las unidades territoriales de marginación muy alta y alta. En cambio, en las unidades de marginación media es más frecuente que los jefes de familia hayan terminado la preparatoria o tengan estudios más avanzados.

Se obtuvo un indicador sintético de la condición económica del hogar calculando un índice de bienestar material a partir de los enseres y servicios de los que disponen los miembros del hogar.³ En el cuadro 9.4 podemos ver que el nivel de bienestar material está asociado al nivel de escolaridad alcanzado por los jefes de familia. Entre mayor es el nivel de escolaridad, más alto es el nivel de bienestar del hogar.

CUADRO 9.4. Nivel de estudios del jefe (o jefa) del hogar, según nivel de bienestar material

Nivel de escolaridad	Índice de bienestar material			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Sin estudios o primaria incompleta	44.4	33.8	21.8	100
Primaria completa o secundaria incompleta	43.3	32.4	24.3	100.0
Secundaria completa o preparatoria incompleta	42.5	29.0	28.5	100.0
Preparatoria completa o más	22.7	31.3	46.1	100.0

Es interesante constatar que el punto de corte, a partir del cual hay una proporción muy elevada de hogares que gozan de un nivel alto de bienestar material, es el haber terminado la preparatoria.

Conocimiento de los programas sociales

Los programas sociales del Distrito Federal son ampliamente conocidos por la población que estamos analizando: sólo el 0.2% del total de entrevistados, uno por hogar, declaró no conocer ninguno (cuadro 9.5). Se les mencionaron 14 programas y más de la mitad de los entrevistados, 56%, ha oído hablar de nueve o más programas.

CUADRO 9.5. Conocimiento de los entrevistados sobre los programas sociales del Distrito Federal

Número de programas que conoce el entrevistado	Porcentaje
No conoce ningún programa	0.2
Conoce de 1 a 4 programas	19.2
Conoce de 5 a 8 programas	24.5
Conoce de 9 a 13 programas	42.5
Conoce todos los 14 programas	13.6
Total	100

Ahora bien, si dividimos a los entrevistados según el nivel de marginación de la zona en la que viven encontramos diferencias interesantes (cuadro 9.6).

CUADRO 9.6. Conocimiento de los programas sociales del Distrito Federal, según grado de marginación de donde reside el encuestado

Grado de marginación	No ha oído hablar de ningún programa	De 1 a 4 programas	De 5 a 8 programas	De 9 a 13 programas	Conoce los 14 programas	Total
Muy alto	0.0	14.3	25.5	39.8	20.5	100.0
Alto	0.5	15.1	21.9	50.9	11.7	100.0
Medio	0.0	24.1	26.0	37.8	12.1	100.0

Cuando la marginación es muy alta o alta, más de 60% de las personas entrevistadas conoce nueve o más programas. De hecho, no hay grandes diferencias entre quienes residen en áreas de muy alta y alta marginación. En cambio, los entrevistados que viven en áreas de marginación media conocen menos programas que los demás: la mitad ha oído hablar de ocho o menos programas.

Los grandes programas sociales del Distrito Federal son muy conocidos por los habitantes de las zonas de marginación muy alta, alta y media. Las cifras del cuadro 9.7 son elocuentes: más de 90% de las personas conoce el programa de adultos mayores y el de útiles y uniformes escolares. Los demás programas son menos conocidos, aunque más de la mitad de la población conoce la mayoría de ellos. El apoyo a empresas es el menos conocido.

³ El índice de bienestar material del hogar se calculó con el método de componentes principales. Se incluyeron las variables siguientes: posesión de lavadora, de refrigerador, de teléfono, de automóvil o camioneta propios, de computadora, de internet y si recibe agua todo el día. Los hogares se ordenaron de acuerdo al valor del índice y se estratificaron en tres niveles: alto, medio y bajo.

CUADRO 9.7. Porcentaje de encuestados que conoce cada uno de los 14 programas sociales del Distrito Federal

Nombre del programa	Porcentaje
Adultos mayores	94.2
Uniformes y útiles escolares	90.4
Desayunos escolares	77.4
Becas a estudiantes de bachillerato	71.8
Apoyo escolar a niños	67.2
Detección de cáncer de mama	65.8
Apoyo a discapacitados	63.6
Seguro de desempleo	60.7
Violencia intrafamiliar y apoyo a mujeres maltratadas	59.1
Comedores comunitarios	58.1
Mejoramiento de unidades habitacionales	42.8
Apoyo a indígenas	42.8
Apoyo en dinero y en especie	40.1
Apoyo a empresas	32.6

Población beneficiaria de programas sociales del Distrito Federal

El 50.6% de los hogares ubicados en zonas de marginación muy alta, alta y media son beneficiarios de al menos un programa social del Distrito Federal.

La gran mayoría de los hogares beneficiarios, el 80.4%, recibe vales de útiles y uniformes escolares (cuadro 9.8). La ayuda económica es recibida por el 58.7% de los hogares beneficiarios. Entre los programas cuyos beneficios incluyen ayuda económica se cuenta el de adultos mayores que es de cobertura universal. Las demás ayudas, atención médica, despensas, cobijas y material de construcción, se mencionan con poca frecuencia.⁴

CUADRO 9.8. Porcentaje de encuestados que recibe los distintos tipos de ayuda de los programas sociales del Distrito Federal

Apoyos	Porcentaje
Vales de útiles y uniformes escolares	80.4
Ayuda económica	58.7
Atención médica	4.8
Despensas, cobijas, material de construcción	4.7
Apoyo para estudiar	4.7
Otros	1.8

Si dividimos a los hogares según el grado de marginación de la zona en la que se encuentran, vemos que no hay un mayor porcentaje de hogares beneficiarios en áreas de muy alta o alta marginación que el que hay en áreas de marginación media (cuadro 9.9).

CUADRO 9.9. Porcentaje de hogares que no son beneficiarios o que reciben al menos un programa de apoyo del Distrito Federal, según grado de marginación

Grado de marginación	Ninguno	Al menos uno
Muy alto	49.9	50.1
Alto	49.1	50.9
Medio	49.4	50.6

Sin embargo, si en vez de considerar el grado de marginación del lugar donde residen los encuestados se toma el índice de bienestar material del hogar, el resultado es muy diferente: los hogares más desfavorecidos son los que reciben programas de apoyo en mayor proporción, mientras que los más favorecidos son los que menos apoyos reciben (cuadro 9.10).

CUADRO 9.10. Porcentaje de hogares que reciben apoyo de al menos un programa social del Distrito Federal, según el índice de bienestar material

Índice de bienestar material	Al menos un programa
Bajo	58.2
Medio	49.6
Alto	43.1

Opiniones de los beneficiarios

La mayoría de los entrevistados beneficiarios de al menos un programa social (57.5%) considera que la ayuda que recibe mejora un poco su calidad de vida (cuadro 9.11). Menos de una quinta parte afirma que mejora mucho su calidad de vida mientras que otra quinta parte percibe que su situación casi no ha cambiado como resultado de los apoyos recibidos.

CUADRO 9.11. Opiniones acerca del efecto que tienen los programas sociales en la calidad de vida de los informantes

	Porcentaje
Mejoran mucho su calidad de vida	17.9
Mejoran un poco su calidad de vida	57.5
Siguen casi igual que sin los programas	18.7
Ninguna de las anteriores	2.7
No sabe/No contesta	3.1
Total	100

De acuerdo a lo que afirman los entrevistados beneficiarios de uno o más programas sociales de apoyo del Distrito Federal, hay un sentimiento casi generalizado de satisfacción con relación a los apoyos recibidos. El 70.3% de los beneficiarios declara estar "muy satisfecho", menos de una tercera parte se declara "poco satisfecho" y sólo 1% dice estar "insatisfecho" (cuadro 9.12).

⁴Los porcentajes no suman 100 porque la familia de cada encuestado puede recibir varios tipos de apoyos.

CUADRO 9.12. Grado de satisfacción con los apoyos del o los programas que recibe el encuestado

	Porcentaje
Muy satisfecho	70.3
Poco satisfecho	28.7
Insatisfecho	1.0
Total	100.0

Son interesantes las opiniones que los encuestados manifestaron cuando se les preguntó cuáles eran los beneficios que les aportaban los programas sociales (cuadro 9.13). La mayoría, 64.2% de total de los entrevistados, respondió aludiendo a la posibilidad de comprar cosas necesarias, respuesta que refleja su sensación de carencia.⁵ También un porcentaje relativamente alto logra ahorrar dinero (43.7%), es decir, no gastar, por ejemplo, en útiles escolares o en uniformes. Algunos mencionan la crisis económica, respuesta que encierra diversos significados y revela la precariedad que sienten. Las mejoras en la educación y en la salud aluden directamente a los apoyos que brindan los programas.

CUADRO 9.13. Percepciones de los encuestados que reciben apoyos de programas sociales acerca de la forma como los beneficia

Beneficios	Porcentaje de casos
Puede comprar lo que necesita	64.2
Ahorra dinero / ya no gasta	43.7
Ayuda a enfrentar la crisis	16.8
Se siente apoyado	9.4
Mejora su educación	8.4
Mejora su salud	8.1
Mejora su situación en la familia	4.1
Acaba o disminuye el maltrato	0.2
Está más seguro	0.1
Mejora su casa o barrio	0.1

Las opiniones acerca de las personas o entidades que tuvieron la iniciativa de crear los programas sociales del Distrito Federal son muy variadas (cuadro 9.14). Como cada encuestado pudo mencionar más de una opción, los porcentajes suman más de 100. La mayoría, es decir 51.1%, de los beneficiarios respondió que el actual jefe de gobierno es el responsable, 42.8% le atribuye la iniciativa a anteriores jefes de gobierno, 18.3% al actual presidente de la República. Partidos u organizaciones políticas y los delegados fueron poco mencionados.

CUADRO 9.14. Opiniones del informante sobre quién tuvo la iniciativa de crear los programas del Distrito Federal

	Porcentajes
Actual Jefe de Gobierno	51.1
Anteriores Jefes de Gobierno	42.8
Presidente de la República	18.3
De un partido u organización política	7.3
Delegado de donde vive	3.9
Otros	8.9

La mayoría de los entrevistados, 51.7%, opinó que la finalidad de los apoyos que da el gobierno es obtener votos; el 30.5% cree que el objetivo es atender los derechos de los habitantes y el 13.7% afirma que es obligación del gobierno (cuadro 9.15).

CUADRO 9.15. Opinión del informante sobre la razón de ser de los apoyos que da el gobierno del Distrito Federal

	Porcentaje
El Gobierno quiere ganar votos	51.7
El Gobierno atiende los derechos de los habitantes	30.5
Es obligación del Gobierno por ley	13.7
Otros	1.2
No sabe/No responde	2.9
Total	100

En suma, podemos concluir que los programas sociales del Distrito Federal son ampliamente conocidos, en especial por las personas que residen en unidades territoriales de marginación muy alta y alta. Los más mencionados son el programa de pensión alimentaria para los adultos mayores y el de útiles y uniformes escolares.

En cuanto a los hogares de las tres unidades territoriales analizadas, de marginación muy alta, alta y media, la mitad recibe los beneficios de al menos un programa; el porcentaje de hogares beneficiarios es similar en los tres tipos de unidades territoriales.

Las percepciones que tienen los beneficiarios son generalmente positivas: la mayoría afirma que los programas mejoran un poco su calidad de vida y están muy satisfechos con los apoyos recibidos. Estos apoyos los benefician porque pueden comprar lo que necesitan. La mayoría de las opiniones acerca de las personas o entidades que tuvieron la iniciativa de crear los programas sociales del Distrito Federal mencionan al actual y a los anteriores jefes de gobierno del Distrito Federal. Los entrevistados opinan que la finalidad de estos apoyos es la obtención de votos. ■

⁵ Cada encuestado pudo mencionar más de un beneficio, razón por la cual la suma de los porcentajes que se presentan en el cuadro no es igual a 100.

Capítulo I.10

Conclusiones

El Distrito Federal ha estado inmerso en un conjunto de transformaciones económicas, sociales, culturales, políticas y demográficas que lo colocan como una entidad con retos significativos y, a la vez, con importantes oportunidades para impulsar los objetivos de equidad, desarrollo y cohesión sociales.

El hecho de que los habitantes de la ciudad de México sean ciudadanos con plenos derechos políticos para elegir a sus autoridades y representantes, así como los mayores niveles de escolaridad promedio frente al resto del país, la participación de la sociedad civil y el compromiso de las fuerzas políticas que confluyen en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras causas, han permitido avanzar hacia un diseño de la política social en la capital inspirada en criterios de universalidad y en los principios de construcción de derechos sociales exigibles por todos los habitantes.

A pesar de esos avances institucionales, el Distrito Federal no escapa a determinantes estructurales que, como en todo el país, producen una extrema desigualdad en el ingreso y generan altos índices de pobreza para una parte significativa de la población. Aunado a ello, la existencia de una economía de muy bajo dinamismo en las últimas tres décadas ha minado las expectativas de progreso social colectivo y de bienestar individual, impidiendo la movilidad social y reforzando los mecanismos de reproducción de la pobreza, la exclusión y la marginación para amplias mayorías.

Por lo anterior, es pertinente que el desarrollo, entendido como crecimiento con equidad y respetuoso del medio ambiente, se coloque como un objetivo expreso de la acción del sector público en México. Asimismo, que la inclusión social y el abatimiento de la vulnerabilidad social no se conciben como un subproducto del crecimiento, sino que se entiendan como una condición indispensable para tener una economía más incluyente y generadora de empleos y bienestar para todos.

La política social es uno de los pilares del desarrollo con equidad. En un escenario de bajo crecimiento económico, ampliación de la informalidad laboral y caída de la capacidad adquisitiva de las retribuciones de los trabajadores, el Estado tiene la obligación de generar bienes y servicios públicos en áreas fundamentales para frenar la precarización de las condiciones de vida y, al contrario, crear círculos virtuosos de inclusión social, equidad y fortalecimiento de la ciudadanía que es sobre lo que descansa, en última instancia, un sistema democrático. En este sentido, que el acceso a la salud, a la educación, a la alimentación, a la protección social y a la vivienda, entre otros, no dependa estrictamente de las capacidades o del poder económico de los individuos es condición para una sociedad mínimamente equitativa. Por ello, buena parte de la orientación de la política social impulsada en el Distrito Fe-

deral debe valorarse como una importante contribución al desarrollo colectivo de una de las mayores urbes del planeta.

No escapa al análisis de la presente evaluación que hay distintos tipos de restricciones importantes, para empezar las financieras, que limitan el alcance y los efectos de la política social. Por ejemplo, el Distrito Federal, a diferencia de otros estados de la República, no tiene facultades plenas en materia de deuda pública, lo cual limita la capacidad del gobierno para promover el bienestar de la población y para llevar a cabo una planeación de largo plazo. En el terreno económico, la contribución del Distrito Federal a la producción nacional es muy importante, aporta entre el 20% y 23% al PIB nacional, recauda más del 60% de los ingresos tributarios y no tributarios y financia con ingresos propios poco más del 43% del total de su gasto público, en comparación con el casi 8% de entidades como Jalisco y el Estado de México. Sin embargo, a diferencia del resto de los estados, no recibe la asignación federal para programas de educación, ni los Fondos del Ramo 33 destinados al fortalecimiento municipal y la infraestructura social para atención a la pobreza.

Asimismo, el Distrito Federal no permanecerá al margen del desempeño económico nacional o de los problemas que, en mayor o menor medida, están afectando la seguridad material e individual de las distintas regiones del país, desde los riesgos del desabasto alimentario hasta la crisis de inseguridad pública que afectan tanto al desempeño económico como a la cohesión y a la convivencia social.

El Distrito Federal experimenta un cambio, más acelerado que el del resto del país, en su transición demográfica, de tal suerte que es mayor la cantidad de jóvenes, jóvenes adultos y adultos mayores que se concentran en la entidad. Lo anterior implica la concentración de la demanda de educación en los niveles medio superior —donde pueden estar definiendo de manera crítica las posibilidades de inclusión social para toda la vida de quienes ahora son adolescentes— y superior; así también, una creciente demanda de empleo. A ello hay que agregar el rápido crecimiento de la población de más de 60 años que, aunado a la transición epidemiológica que vive el país, y en especial el Distrito Federal, hacia enfermedades crónicas degenerativas, va a incrementar las presiones de atención de servicios médicos y medicamentos y a encarecer el tipo de tratamientos y servicios sociales requeridos.

El Distrito Federal, en un contexto duradero de profunda escasez de recursos públicos que caracteriza al país, ha conseguido realizar ampliaciones relevantes de su gasto público y, también, del gasto social. Entre 2000 y 2009 el gasto público aumentó en 42%, lo que implica un ritmo superior al de la expansión del PIB nacional. Asimismo, diversas estimaciones citadas en el capítulo I.5 permiten afirmar que entre 2003 y 2007 el gasto social en la capital creció en 27%, y que lo

hizo en 18% entre 2007 y 2009. El presupuesto ejercido en programas sociales, objeto de esta evaluación, ascendió, para 2009, a 17 mil 517 millones de pesos.

Esta mayor capacidad de gasto ha ido acompañada por el fortalecimiento institucional de los procesos de diseño y desarrollo de las políticas públicas, lo cual puede verse reflejado en el andamiaje legal del que se dio cuenta en el capítulo I.3. La política social del Distrito Federal adoptó una estrategia de desarrollo institucional en 2007, de la que destacan los siguientes objetivos: mejorar los mecanismos de planeación y los sistemas de información; fortalecer la coordinación por medio de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social; construir el Sistema Integral del Desarrollo Social de la Ciudad de México (competencias, atribuciones, articulación de los programas y otros aspectos); vincular más la política social con los consejos consultivos y la participación; impulsar una visión social metropolitana; mejorar del Sistema de Información del Desarrollo Social; formular y aplicar reglas de operación; conformar el Sistema de Evaluación de la Política Social; construir un marco de coordinación con el Sistema de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación, y mejorar la difusión, publicidad y transparencia de la política social y de sus programas.

El cumplimiento de estos objetivos registra un avance desigual. Entre los avances más relevantes destacan la elaboración de reglas de operación de los programas, la conformación del sistema de evaluación, la formalización del sistema de información, y la integración de criterios sociales en la política y la legislación presupuestal, en especial de equidad de género.

Frente a estos avances en el plano normativo contrasta el aún insuficiente esquema de coordinación interinstitucional, la escasa promoción de la participación social en el diseño y ejecución de los programas de la política y la aún incipiente cultura de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

La adecuada orientación general de la política social en el Distrito Federal, así como el desarrollo de su marco normativo, no implican que, a la luz de esta evaluación, el conjunto de los componentes de la propia política social a cargo de la administración central esté instrumentándose de una manera óptima. Esta evaluación analizó de forma detallada 70 programas sociales puestos en operación durante 2009, sobre los cuales se identificaron reglas de operación publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Sobre esos programas se hizo un análisis transversal, atendiendo a los siguientes aspectos: los recursos presupuestales involucrados; la población beneficiaria, el tipo de cobertura y apoyos brindados; el cumplimiento de metas físicas y presupuestales; los mecanismos de transparencia, exigibilidad y participación social contemplados en los programas, así como el grado de conocimiento y opinión que tiene la población habitante de las zonas de media, alta y muy alta marginalidad acerca de la política social.

En materia presupuestal, una vez reconocidos los límites que implica la escasez financiera para la administración pública, es evidente una alta concentración de recursos en algunos de los programas y, a la vez, la dispersión en una multiplicidad de programas.

Tres programas concentran el 70% del presupuesto, es decir, 12 mil 368 millones. Se trata del Acceso Gratuito a Servicios Médicos y Medicamentos (39.7%), de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (24.09%) y del programa Prepa Sí (6.78%). Esta suma equivale al 19% del gasto total de la administración central. Otros 12 programas

(que son: Vivienda en Conjunto; Mejoramiento de Vivienda; Seguro de Desempleo; Niñ@s Talento; Desayunos Escolares; Uniformes Escolares Gratuitos; Programa Rural de la Ciudad de México; Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social; Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial; Educación Garantizada; Útiles Escolares Gratuitos, y Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo) ejercen el 25.6% del gasto de los programas sociales. Apenas 15 programas concentran el 96% del presupuesto ejercido por los programas sociales de la administración central del Distrito federal en 2009. Al mismo tiempo, hay una elevada dispersión programática, pues 43 programas que representan el 58% del total ejercen apenas el 5.52% del gasto.

Lo anterior indica que 96 de cada 100 pesos gastados por la administración central del Distrito Federal en política social se ejerce en 15 programas. Por lo tanto, a pesar de la multiplicidad de programas, puede decirse que, en términos de programación y presupuestación, la política social se define en lo que ocurre en 15 programas únicamente. Esos programas deberían de concentrar la mayor atención y seguimiento.*

En lo que se refiere a la cobertura de los programas, con base en el análisis de las reglas de operación correspondientes a los 70 programas objeto de esta evaluación, 15 de ellos están diseñados para brindar cobertura universal. Sin embargo, sólo nueve programas (12% del total) operan proporcionando cobertura universal. En suma, dada la magnitud de la problemática social del Distrito Federal y la limitada capacidad de actuación de su gobierno desde el punto de vista presupuestal, regional e institucional, se ha adoptado una estrategia en la que uno de sus aspectos fundamentales es la focalización de la política.

Lo anterior debería llevar a un replanteamiento de la cobertura de los programas en, al menos, dos sentidos: a) priorizar aquellos programas que, en un ejercicio de reducción de la dispersión programática y presupuestal imperante, puedan llegar a ser universales, como los dirigidos a la población en edad escolar que, efectivamente, por carencias económicas corren en riesgo de abandono del sistema educativo, y b) entender la focalización no sólo como resultado de la carencia de recursos, sino como una estrategia bien definida para impactar áreas territoriales de la ciudad y núcleos de población suficientemente definidos.

En lo que toca al tipo de beneficiarios, la política social en el Distrito Federal suele dirigirse a los adultos mayores, a las mujeres víctimas de la violencia familiar, así como a los niños y jóvenes y, en especial, a la población en condiciones de vulnerabilidad social. No obstante, existen pocos programas dirigidos a la población en edad productiva, incluyendo a los varones, cuando la desigualdad social afecta a toda la población. Lo anterior sugiere la pertinencia, una vez más, de poner énfasis en las políticas de corte universal que aseguren el ejercicio de derechos para el conjunto de los habitantes de la capital.

Dentro del tipo de apoyos que brinda la política social destaca, con alta frecuencia, la transferencia de recursos en efectivo o en especie, más que el fortalecimiento en la cantidad y calidad de los servicios. Así, salvo el programa de acceso a servicios de salud gratuitos, los programas que más recursos reciben implican simple transferencia de recursos: es el caso de la pensión alimentaria para adultos ma-

* Las observaciones puntuales al desempeño de los programas y de las líneas de política social se incorporan en los respectivos capítulos de la segunda sección de esta evaluación.

yores, el programa Prepa Sí, el llamado Seguro de Desempleo —si bien no opera como un seguro porque no hay contribuciones de los usuarios— e, inclusive, el programa Niñ@s Talento —que no se dirige a población marginada o en riesgo de vulnerabilidad social—. Lo anterior refleja una política social que no necesariamente está basada en el fortalecimiento de las instituciones públicas para asegurar la provisión adecuada de servicios, susceptibles de generar una cultura de ejercicio de derechos. Al contrario, el beneficiario de la política social suele ser un mero receptor de recursos.

En el ejercicio de evaluación de los 70 programas sociales de la administración central del Distrito Federal desarrollados en 2009, uno de los aspectos considerados se refiere al desempeño del gobierno en el proceso de aplicación de los programas. La evaluación del desempeño en este documento abarca el grado en el cual las metas tanto presupuestales como físicas fueron alcanzadas realmente.

Para llevar a cabo la evaluación de las metas presupuestales se consideró dentro de un parámetro normal una desviación de +/-15% del monto ejercido respecto al originalmente presupuestado. De acuerdo con este criterio, el conjunto de programas evaluados tuvo una programación de gasto adecuada puesto que habiéndose aprobado un presupuesto de 16 mil 340 millones de pesos, el ejercido ascendió a 17 mil 517 millones, es decir, hubo una desviación positiva de 7%. En el caso de la programación de las metas físicas no es posible evaluar su cumplimiento para el conjunto de los 70 programas bajo estudio puesto que las unidades de medida no son comparables.

Ahora bien, al analizar la situación individual de los programas se obtiene un panorama por demás heterogéneo.

En primer lugar, hay 23 programas, el 31% del total, en los que la evaluación no es factible porque o bien se carece de una cifra de presupuesto aprobado, de presupuesto ejercido o de ambas. Desagregando ambos conjuntos se encontró que:

- Cuatro programas ejercieron presupuesto aunque su monto original no fue especificado en las reglas de operación.
- Otros 14 programas contaron con presupuesto aprobado y publicado en las reglas de operación, pero en ningún documento oficial se da cuenta de su ejercicio.
- Cinco programas más no tuvieron presupuesto original especificado en las reglas de operación y tampoco reportaron haber ejercido recursos.

En segundo lugar, en los 51 programas restantes de los que sí se encontró información presupuestal se obtuvo que:

- 16 programas ejercieron recursos presupuestales por un monto superior al 15% del presupuesto aprobado inicialmente.
- 14 programas ejercieron recursos presupuestales dentro de un margen de +/-15% del presupuesto aprobado originalmente.
- 21 programas ejercieron un presupuesto inferior al 85% respecto al originalmente aprobado.

En lo que toca al cumplimiento de metas físicas, en el 27% de los programas (20) no se tuvo información completa para realizar la comparación. En el caso de metas físicas hay información suficiente para el 73% de los programas (54). De ellos, en el 39% (29 programas) se alcanzaron

metas semejantes a las programadas. El 12% de los programas (nueve) alcanzaron metas físicas superiores a las previstas y en el 22% de los programas (16) se alcanzó una meta física inferior a la programada.

De los datos recién presentados se puede concluir que para 2009 el gobierno del Distrito Federal tenía un desempeño deficiente en la operación de sus programas sociales. Los resultados indican que una alta proporción de los programas no contenía información adecuada respecto a sus metas presupuestales y físicas, y la mayor parte de ellos alcanzó metas inferiores a las programadas.

Adicionalmente, como se mostró en el capítulo I.7, una muy baja proporción de programas contaba con evaluación interna; un poco más de la mitad de los programas carecía de indicadores de resultados; solamente dos quintas partes de los programas disponían de indicadores claros, relevantes y evaluables, y únicamente uno de cada tres programas preveía mecanismos de captación de la opinión ciudadana.

Es requerido un esfuerzo para eliminar la opacidad que significa el no tener información de metas cubiertas y presupuesto ejercido, así como por establecer mecanismos de control institucional tanto desde las secretarías del gobierno capitalino como desde la Asamblea Legislativa sobre la operación de los programas para que cubran los objetivos propuestos.

En materia de transparencia sólo 36 de los 70 programas evaluados contaron con padrón de beneficiarios hechos públicos, lo que implica un incumplimiento de la ley de prácticamente en el 50% de los casos.

Es conveniente que los padrones de todos los programas sociales sean accesibles a través de un mismo sitio o portal electrónico. Asimismo, que se asegure su actualización y se instrumenten procedimientos de verificación. En este sentido, cabe mencionar que los datos de los beneficiarios que de acuerdo con la Ley Federal de Protección de Datos Personales no deben hacerse públicos, como el domicilio, no tienen por qué ser negados a los órganos de control. Puede coexistir una versión pública del padrón, donde no aparezcan datos como el domicilio del beneficiario, y una versión para la verificación de la autenticidad de datos que sólo debe estar en manos de las autoridades y de las instancias oficiales de escrutinio de la labor del Poder Ejecutivo.

La participación ciudadana, que debe estar contemplada en el diseño de los programas sociales, sólo aparece expresamente en el 53% de los programas sociales de 2009.

Los mecanismos de exigibilidad o de queja ciudadana respecto a los programas sociales, suelen aparecer mencionados en el grueso de las reglas de operación de los mismos (más del 90% de los casos), pero se trata, con frecuencia, de señalamientos genéricos y no de la definición de las rutas para que, en efecto, los habitantes de la capital puedan exigir su inclusión a los programas sociales o para manifestar, con posibilidades de éxito, quejas ante actitudes que considere inadecuadas.

De la revisión de los temas de transparencia, participación social y mecanismos de queja e inconformidad, la evaluación arroja una elevada heterogeneidad y, frecuentemente, un franco incumplimiento.

El conocimiento que la población habitante de las zonas de media, alta y muy alta marginalidad tiene de los programas sociales del Distrito Federal es muy amplio. Como se describe en el capítulo I.9, sólo el 0.2% del total de entrevistados declaró no conocer ningún programa. Ante la mención de 14 programas, más de la mitad de los entrevistados, 56%, ha oído hablar de nueve o más programas. Asimismo, más

de 90% de las personas conoce el programa de adultos mayores y el de útiles y uniformes escolares.

Por otra parte, el 50.6% de los hogares ubicados en zonas de marginación muy alta, alta y media son beneficiarios de al menos un programa social del Distrito Federal. La gran mayoría de los hogares beneficiarios, el 80.4%, recibe vales de útiles y uniformes escolares. El 58.7% de los hogares beneficiarios recibe algún tipo de ayuda económica. Entre los programas cuyos beneficios incluyen ayuda económica se cuenta el de adultos mayores, que es de cobertura universal.

La mayoría de los entrevistados beneficiarios de al menos un programa social (57.5%) considera que la ayuda que recibe mejora un poco su calidad de vida. Menos de una quinta parte afirma que mejora mucho su calidad de vida, mientras que otra quinta parte percibe que su situación casi no ha cambiado como resultado de los apoyos recibidos.

De acuerdo a lo que afirman los entrevistados beneficiarios de uno o más programas sociales de apoyo del Distrito Federal, hay un sentimiento casi generalizado de satisfacción con relación a los apoyos recibidos. El 70.3% de los beneficiarios declaran estar “muy satisfe-

chos”, menos de una tercera parte se declaran “poco satisfechos” y sólo 1% dice estar “insatisfecho”.

Las opiniones acerca de qué personas o instituciones tuvieron la iniciativa de crear los programas sociales del Distrito Federal son muy variadas. La mayoría, es decir, 51.1%, de los beneficiarios respondió que el actual jefe de gobierno es el responsable, 42.8% le atribuye la iniciativa a anteriores jefes de gobierno, 18.3% al actual presidente de la República. No deja de ser sugerente que los programas sociales se sigan identificando con un gobernante más que con un contexto institucional que asegura derechos para todos, independientemente de quién esté a cargo de la administración de la ciudad de México.

La mayoría de los entrevistados, 51.7%, opinó que la finalidad de los apoyos que da el gobierno es obtener votos, el 30.5% cree que el objetivo es atender los derechos de los habitantes y el 13.7% afirma que es obligación del gobierno. Lo anterior evidencia que aún hay mucho camino por recorrer para asociar a la política social con la existencia de derechos inalienables. ■

Capítulo II.1

Salud

Características y pertinencia de la línea de política de salud

Definición precisa del problema. El Distrito Federal es la entidad federativa con mayor concentración de servicios de salud; sin embargo, es un sistema segmentado en tres subsectores: el público para la población no asegurada; el de la seguridad social y el privado.

Los servicios públicos de población abierta están operados por tres instancias: la Secretaría de Salud federal, los Institutos Nacionales de Salud y la Secretaría de Salud del gobierno del Distrito Federal. Las condiciones de salud no reflejan los beneficios de contar con una red amplia de servicios públicos, ya que éstos se encuentran fragmentados en su organización, desarticulados en sus funciones y divididos por sus mecanismos de pertenencia o afiliación a los organismos públicos. Además, existe una enorme inequidad en el acceso de la población a dichos servicios, ya sea por la condición laboral, la ocupación, el nivel de ingreso, el género, la edad de la población, el origen geográfico y la pertenencia a redes de apoyo social (Programa General de Desarrollo 2007-2012 del gobierno del Distrito Federal).

En cuanto a las condiciones de salud en el Distrito Federal, éstas han cambiado en los últimos 30 años. Las causas de muerte que ahora ocupan los primeros lugares son las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus y las enfermedades cerebro-vasculares. Otras, que se consideran como emergentes, han cobrado importancia, como es el VIH-SIDA y aquellas derivadas de la obesidad. Estos cambios representan un reto para el sistema de salud, ya que esta transición epidemiológica obliga a replantear las acciones de los hospitales y centros de salud del Distrito Federal. Se agregan, como factores de presión, el incremento de la demanda de sus servicios, especialmente los de salud, por ser el centro de los poderes nacionales y el centro de la cultura y negocios nacionales; por la escasez de infraestructura y recursos públicos de salud de las entidades federativas circunvecinas; y por el aumento del desempleo y subempleo característico del país que conlleva a la exclusión de la seguridad social (Secretaría de Salud del gobierno del Distrito Federal, OPS/OMS, 2004).

Una gran parte de la población residente en el Distrito Federal no goza de acceso a los sistemas de seguridad social formal que garantiza el derecho social universal a la salud. De acuerdo al Programa General de Desarrollo 2007-2012 del Gobierno del Distrito Federal (PGD-DF), alrededor del 46% de la población residente no cuenta con acceso a los servicios de salud proporcionados por la seguridad social, es decir, no es derechohabiente de alguna institución de salud como el IMSS o el ISSSTE. Esta población no se beneficia de las políticas de prevención y atención de la salud, ni tampoco tiene acceso a medicamentos gratuitos.

Varios factores contribuyen a agravar el problema, como se mencionó anteriormente. Entre éstos se destacan:

- El envejecimiento de la población y el consiguiente cambio en el perfil de la mortalidad donde las enfermedades crónico-degenerativas, que son cada vez más importantes, se traducen en una creciente demanda de servicios de salud costosos; se requiere de servicios de salud gerontológicos especializados.
- Los cambios en los estilos de vida que se traducen en un aumento en la proporción de población con sobrepeso y obesidad, en especial entre los niños, así como crecientes índices de prevalencia de la diabetes mellitus, entre otras enfermedades. Esta transición epidemiológica exige que se tomen urgentes medidas de prevención y de atención a la salud.
- La adolescencia emerge como un grupo marginado de los programas de salud, ya que los problemas vinculados a su salud reproductiva, su salud sexual y su vulnerabilidad hacia las adicciones, los convierte en un grupo de riesgo.
- Las mujeres emergen como un grupo prioritario en el terreno de la salud puesto que los problemas asociados a su vida reproductiva demandan atención inmediata por parte de las instituciones de salud. En este sentido, el cáncer cervical y mamario se mantiene como un problema. De acuerdo con datos de la Secretaría de Salud Federal, en 2005 la tasa de mortalidad estandarizada por cáncer de mama en la ciudad fue de 25.7 por 100 mil mujeres de 25 años o más, la más alta del país superando al valor nacional (17.9) por 7.8 puntos.
- Los riesgos sanitarios asociados al consumo de bienes, productos y servicios que no cumplen con las normas mínimas de calidad e higiene.

Como consecuencia de la falta de acceso a los servicios de prevención y atención a la salud, se mantienen situaciones de desigualdad e inequidad social y de género entre la población que impiden una mayor cohesión social y el goce de derechos sociales universales.

Estrategias, políticas y acciones propuestas en el campo de la salud

La estrategia explícita relacionada con la salud propuesta en el PGD-DF, está centrada en mejorar la prevención y atención de la salud a través de líneas de política basadas en criterios de equidad.

En el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012 (PDS-DE), las principales acciones y metas que se proponen en el campo de la salud están centradas en garantizar el derecho a la protección de la salud, en priorizar las necesidades en salud con criterios de equidad de género, entre grupos sociales y zonas geográficas, en el desarrollo de una cultura para la prevención de enfermedades y en la consolidación de una cultura de promoción

y calidad en todo el sistema de salud (ver Anexo I: Definición de la política de salud).

Características, clasificación y jerarquización de los programas sociales en el campo de la salud

En el campo de la salud, se identificaron cuatro programas sociales, que se operaron en 2009:

- 1) Atención Integral a Cáncer de Mama.
- 2) Detección de Cáncer de Mama.
- 3) Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.
- 4) Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos.

Estos programas tienen como objetivo común promover la plena universalización del derecho a la salud de la población que no goza de seguridad social formal. En el cuadro 1.1 se registran los objetivos de cada uno de los programas de esta línea.

Los dos primeros programas, Atención Integral a Cáncer de Mama y Detección de Cáncer de Mama, fueron diseñados tomando en consideración las acciones y metas propuestas en el PDS-DF referidas al desarrollo de una cultura para la prevención de la enfermedad con perspectiva de género, que permitan mejorar la salud de las mujeres.

En el marco de la política social que propone el gobierno del Distrito Federal, que busca la equidad en el acceso a bienes y servicios básicos para todos los ciudadanos, el tercero y cuarto programas están diseñados para proporcionar bienes y servicios de prevención y atención gratuita de la salud a la población que no cuenta con seguridad social.

CUADRO 1.1. OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS (ROP 2009)

Programa	Objetivo general
Atención Integral a Cáncer de mama	Coadyuvar en la detección oportuna del cáncer de mama en mujeres que residen o transiten en el Distrito Federal mediante la realización del estudio de mastografía de pesquisa, diagnóstico y tratamiento en mujeres de 40 años, preferentemente.
Detección de Cáncer de Mama	Realizar estudios de mastografías a mujeres mayores de 40 años que habiten o trabajen en el Distrito Federal, a fin de detectar oportunamente el cáncer de mama, así como fomentar la cultura de prevención de esta enfermedad.
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral	Garantizar el acceso a la protección de la salud con equidad, entendida como igual acceso a los servicios de la Secretaría de Salud del Distrito Federal ante la misma necesidad, a la población no asegurada con residencia en el Distrito Federal, así como de los adultos mayores de 70 años, también residentes en el Distrito Federal.
Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos	Apoyar de forma oportuna, eficaz y eficiente a las personas de escasos recursos que requieran algún tipo de prótesis, material de osteosíntesis o apoyos funcionales, lo cual permita complementar los servicios médicos considerados en la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral.

La política social adopta criterios universales combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que

requieren atención prioritaria. En el campo de la salud, los programas diseñados para llevar a cabo acciones de atención a la salud tienen definida la población beneficiaria a ser atendida en función al acceso a los servicios de seguridad social formal. En el caso de los programas de carácter preventivo, combinan este criterio con el de perspectiva de género, fomentando entre las mujeres el desarrollo de la cultura de prevención del cáncer de mama.

La forma en que se combinan estos criterios en el caso de cada programa se presenta en el cuadro 1.2.

CUADRO 1.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS QUE OPERAN EN LA LÍNEA DE SALUD

Programas	Población Beneficiaria	Cobertura	Beneficio	% del gasto total
Atención Integral a Cáncer de Mama	Mujeres de 40 o más años.	Focalizada territorial (que residen en unidades territoriales de muy alta y alta marginación o transiten en el Distrito Federal).	Servicios e información.	0.13
Detección de Cáncer de Mama	Mujeres de 40 o más años.	Focalizada territorial (que vivan o trabajen en el Distrito Federal, en unidades territoriales de muy alta y alta marginación del Distrito Federal).	Servicios e información.	0.12
Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral	Personas residentes en el Distrito Federal que carezcan de seguridad social laboral.	Universal (residentes en el Distrito Federal que carezcan de seguridad social laboral).	Servicios y medicamentos.	40
Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos	Personas residentes en el Distrito Federal que carezcan de seguridad social laboral.	Focalizada (adultos mayores y personas de escasos recursos que requieren algún tipo de prótesis, órtesis, apoyo funcional y/o medicamentos).	Apoyos tales como prótesis, órtesis, apoyo funcional y/o medicamentos.	n.d.

En este punto es importante mencionar que la preocupación por proteger a la población mexicana que carece de seguridad social mediante su incorporación voluntaria y equitativa al Sistema de Protección Social en Salud para garantizar el derecho a la salud (principio explícito en el artículo cuarto constitucional) fue también una inquietud del gobierno federal, que en 2001 puso en marcha un programa piloto denominado Salud para Todos. A partir de 2002, dicho programa fue denominado Seguro Popular en Salud y en 2003 el Seguro Popular dejó de ser un programa gubernamental y se convirtió en ley. Actualmente, las acciones en materia de protección a la salud que desarrolla el Seguro Popular operan en los 31 estados del país y en el Distrito Federal.

Desde julio de 2005 el gobierno del Distrito Federal incorpora a sus programas de salud al Seguro Popular, como un sistema de asegura-

miento público y voluntario, mediante el cual se busca ampliar la cobertura de servicios de salud para aquellas personas de bajos recursos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social. Este programa es operado por la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

El programa del Seguro Popular favorece el acceso efectivo, de calidad y sin costo para atención médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria de la población no derechohabiente, con una oferta de servicios establecidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes) para una atención de integral.

El programa del Seguro Popular opera bajo un esquema de financiamiento público conformado por una cuota social proveniente de las aportaciones solidarias federal y estatal, así como una cuota familiar, la cual se determina mediante la evaluación socioeconómica que se aplica a las familias interesadas en incorporarse al sistema y con base en ésta se determina la ubicación de la familia de bajos ingresos. Los servicios de salud del Seguro Popular se otorgan únicamente a las personas que reúnen alguno de los siguientes requisitos: a) tengan hijos nacidos a partir del 1 diciembre de 2006, b) familias de zonas de alta y muy alta marginación, c) se encuentren embarazadas, d) cuenten con la tarjeta Liconsa y e) personas cuyo padecimiento se encuentra considerado como Gasto Catastrófico. De julio de 2005 a agosto de 2010 se han afiliado al Seguro Popular 1'937,996 personas en el Distrito Federal.

El programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral (PSMMG) y el programa del Seguro Popular (SP) tienen objetivos similares; en la evaluación del programa para 2008 llevada a cabo por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA-DF), se plantea que “se está sustituyendo el PSMMG por el SP” (al respecto, ver más adelante la valoración general del programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral).

Tipos de apoyo contemplados por los programas sociales de salud

Todos los programas considerados en el campo de la salud otorgan apoyos en forma de bienes o servicios (ver cuadro 1.2). Estos beneficios incluyen:

- Concientizar a las mujeres mayores de 40 años que residan, trabajen (o transiten) en el Distrito Federal acerca de la importancia de realizarse mastografías de pesquisa.
- Jornadas de mastografías gratuitas, en unidades territoriales de muy alta y alta marginación del Distrito Federal, a través de unidades móviles equipadas y con personal especializado
- Distribuir folletos sobre temas relacionados con la prevención de cáncer de mama y derechos sexuales y reproductivos.
- Conformar grupos de acompañamiento psicológico para las mujeres con cáncer de mama.
- Proporcionar sin costo todos los servicios (preventivos, diagnóstico, curativos y de rehabilitación) ofrecidos en las unidades médicas de la Secretaría de Salud del Distrito Federal y los Servicios de Salud Pública a los derechohabientes y a los adultos

mayores de 70 años.

- Proporcionar gradualmente a los derechohabientes y adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal los medicamentos del Catálogo y Cuadros Institucionales de Medicamentos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal autorizado, prescritos por un médico de estas unidades médicas en sus farmacias.
- Cubrir sistemáticamente a los derechohabientes y a los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal con las acciones integradas de salud.
- Apoyo a los adultos mayores y personas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal que requieren algún tipo de prótesis, material de osteosíntesis o apoyos funcionales lo cual permita complementar los servicios médicos.

De los cuatro programas sociales analizados que operan en el campo de la salud, ninguno involucra transferencias en efectivo.

Metas alcanzadas

En términos de las metas alcanzadas, los dos primeros programas, Atención Integral a Cáncer de Mama y Detección de Cáncer de Mama, se destacan por el cumplimiento de las metas propuestas originalmente (cuadro 1.3).

CUADRO 1.3. METAS ALCANZADAS Y PRESUPUESTO EJERCIDO

Institución Responsable	Programa	Meta alcanzada	Presupuesto ejercido (en miles de pesos)
Secretaría de Desarrollo Social	Atención Integral a Cáncer de Mama	50,000 mastografías realizadas.	25,949.7
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D.F.	Detección del Cáncer de Mama	95,776 mastografías realizadas.	32,142.1
Secretaría de Salud del Distrito Federal	Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral	3'059,029 personas atendidas.	6'960,944.1
Secretaría de Salud del Distrito Federal	Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos	400 personas apoyadas* (meta original).	n.d.

*No se encontró información sobre el avance físico de este programa.

Importancia presupuestal

En lo que se refiere al presupuesto ejercido por los cuatro programas que conforman la línea de política de salud, se encontró lo siguiente: los programas Atención Integral a Cáncer de Mama y Detección de Cáncer de Mama ejercieron el 0.15% y el 0.18%, respectivamente, del total del presupuesto ejercido por los 70 programas analizados (cuadros 1.2 y 1.3).

El presupuesto ejercido por el programa Acceso Gratuito a los Ser-

vicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, respecto al total del presupuesto ejercido por los 70 programas incluidos en las Reglas de Operación 2009, representa el 40%. La razón de la importancia presupuestal de este programa (6,960 millones de pesos) se debe a que éstos son los recursos de los que dispone la Secretaría de Salud del Distrito Federal para otorgar todos los servicios que proporciona.

En el caso del último programa, Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos, no se encontró ninguna información presupuestal.

Impacto esperado

El impacto esperado a partir de la operación de los programas considerados en esta línea de acción es de tipo social. A partir de los esfuerzos de estos programas por proporcionar igualdad de acceso a los servicios de prevención y atención de la salud así como a disponer de medicamentos gratuitos, se pretende contribuir a resolver situaciones de desigualdad e inequidad social y de género en el campo de la salud que impiden que la población goce de sus derechos sociales universales.

El impacto se menciona a continuación.

- Detección oportuna del cáncer de mama a partir de la realización de estudios de mastografía gratuita a mujeres de 40 años o más.
- Fomento a la cultura de prevención del cáncer de mama.
- Realización de acciones afirmativas que garanticen el ejercicio pleno de las mujeres a la salud
- Cobertura sistemática de las acciones integradas de salud a la población sin acceso a la seguridad social formal y a los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal.
- Apoyo a los adultos mayores y personas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal que requieren algún tipo de prótesis, material de osteosíntesis o apoyos funcionales.

Congruencia e importancia de los distintos tipos de programas respecto a la línea de política

Los cuatro programas considerados en esta línea de política son congruentes con las políticas y acciones propuestas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Dos de los programas, Detección del Cáncer de Mama y Atención Integral a Cáncer de Mama, tienen objetivos similares pero son operados por distintas instituciones, lo cual limita su articulación.

En términos de importancia presupuestal así como por los servicios que presta, el programa Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, es el más importante de todos los programas que se operan en el campo de la salud. Al respecto, la primera gran acción en el campo de la salud dirigida a la población residente del Distrito Federal sin seguridad social es la gratuidad de los servicios, ya que elimina el obstáculo económico para el acceso a la atención oportuna y adecuada, garantizando así el derecho constitucional (art. 4) a la protección de la salud. Por tanto, la operación del programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos constituye

la principal política del gobierno del Distrito Federal para avanzar en el cumplimiento universal de este derecho y en 2006 se promulga la ley que establece el Derecho al Acceso a los Servicios Médicos y Medicamentos a las personas que residen en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral.¹

El último programa, Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos, podría ser una acción del programa Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de política

Calificaciones ponderadas obtenidas por rubros. En el cuadro 1.4 se presentan las calificaciones ponderadas que obtuvieron los diferentes programas que integran en esta línea.

El puntaje más alto en todos los rubros corresponde al programa Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral. Le siguen, según la calificación final obtenida, el programa Atención Integral a Cáncer de Mama y Detección de Cáncer de Mama. Los elementos considerados en los rubros Administración, Participación Social y Transparencia, y Desempeño son los que requieren ser mejorados.

En el caso del programa Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos, se encontró muy poca información disponible para valorar su funcionamiento en 2009.

CUADRO 1.4. CALIFICACIONES PONDERADAS QUE OBTUVIERON LOS DIFERENTES PROGRAMAS QUE INTEGRAN LA LÍNEA DE SALUD POR RUBROS

Programa	Congruencia General (20%)	Administración (35%)	Desempeño (35%)	Participación social y transparencia (10%)	Calificación final
Atención Integral de cáncer de mama	17.2	22.5	26.4	4.2	70.3
Detección de cáncer de mama	17.5	15.5	23.4	7.5	63.8
Acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos de las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad laboral	18.5	33.5	28.7	10.0	90.8
Fondo de apoyo para adultos mayores y personas de escasos recursos que requieren prótesis, órtesis, apoyos funcionales y/o medicamentos	16.5	13.6	3.0	2.5	35.5

Las gráficas que se presentan a continuación permiten comparar el desempeño de los programas que integran la línea de política de salud por cada uno de los rubros. El rubro en que los programas de esta línea obtuvieron las mejores calificaciones es el de Congruencia (gráfica 1.1). Esto significa que todos los programas tienen definidos su población objetivo, identificado el problema que buscan resolver o paliar y especificados los objetivos; sin embargo, se restaron puntos

¹ Ley de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas que Residen en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, *Gaceta Oficial de Distrito Federal*, No. 58 de fecha 22 de mayo de 2006. Reglamento de Ley, de fecha 4 de diciembre de 2006.

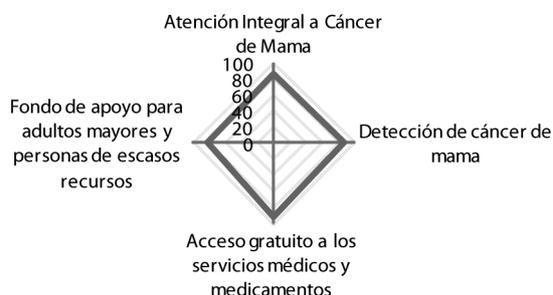
debido a que es difícil estimar la población potencial o universo y, por tanto, la cobertura.

En el rubro de Administración (gráfica 1.2) los programas analizados tuvieron debilidades en los indicadores de gestión propuestos y en la publicación oportuna de padrones de beneficiarios.

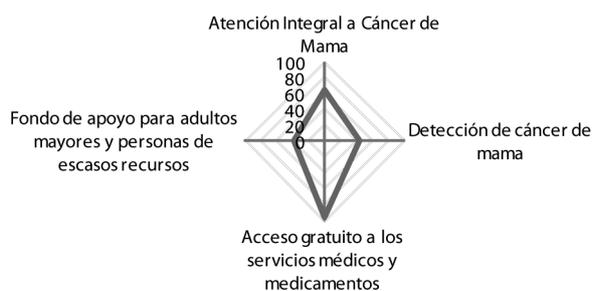
En el rubro de Participación Social y Transparencia (gráfica 1.3) fue en el que se registraron las calificaciones más bajas debido a que sólo uno de los programas está vinculado a algún Consejo Consultivo o a algún otro mecanismo de intervención ciudadana.

En el rubro de Desempeño (gráfica 1.4) el puntaje disminuyó porque se encontraron deficiencias en los indicadores de resultados, cuando los había, y por la ausencia de evaluaciones internas.

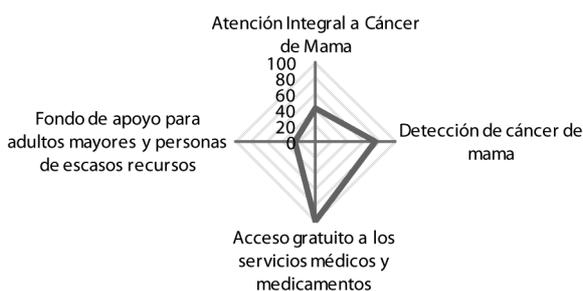
Gráfica 1.1. Línea de política de salud. Valoración del rubro de congruencia



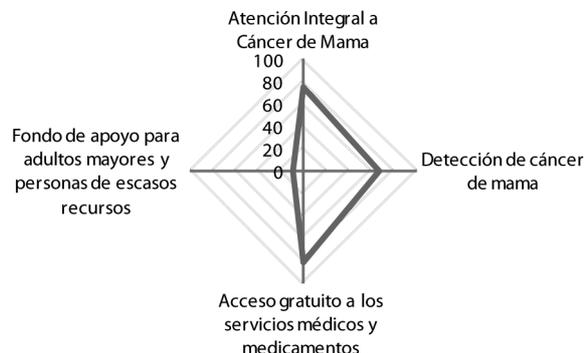
Gráfica 1.2. Línea de política de salud. Valoración del rubro de administración



Gráfica 1.3. Línea de política de salud. Valoración del rubro de participación social



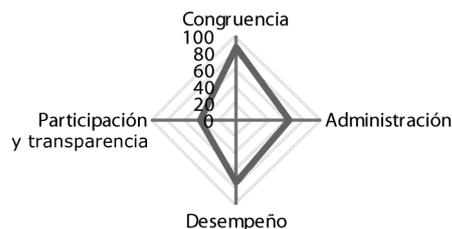
Gráfica 1.4. Línea de política de salud. Valoración promedio del rubro de desempeño



Calificaciones y valoración general de cada programa

Programa Atención Integral a Cáncer de Mama (gráfica 1.5.). En el rubro Congruencia se restaron puntos al programa por diversas razones. No se puede calcular la cobertura, porque desconocemos el número de mujeres de 40 años o más que transitan por el Distrito Federal. Tampoco hay un diagnóstico preciso en el que se especifiquen estimaciones de la población potencial o universo para 2009 (en los diagnósticos se considera que las mujeres susceptibles de padecer cáncer están comprendidas en el rango de edades que va de 35 a 70 años; la cifra no está actualizada, es para 2005). Además, en el punto referido a articulación con otros programas no se incluye el programa Detección de Cáncer de Mama.

Gráfica 1.5. Atención Integral a Cáncer de Mama



En el rubro Administración el puntaje otorgado disminuyó porque no se encontró el padrón de beneficiarias en 2009 (sólo está disponible en línea un padrón para 2007). Tampoco se encontró información sobre las delegaciones en que se realizaron las mastografías en 2009 (un mapa o distribución delegacional). No se proponen indicadores de gestión.

En el rubro de Desempeño la calificación disminuyó debido a que no se encontraron evaluaciones internas del programa y no se prevén medios para captar la percepción de los beneficiarios.

En el rubro Participación Social y Transparencia se restaron puntos porque el programa no está vinculado con ningún Consejo Consultivo y no se encontraron previsiones especiales de acceso público a la información.

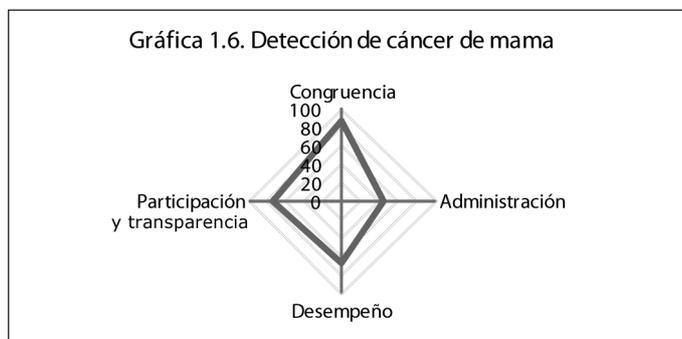
Valoración general. El objetivo general, los objetivos específicos y las metas están bien articulados. Los beneficios derivados de la ope-

ración del programa son claros. Sin embargo, no hay un diagnóstico adecuado basado en estudios recientes que permita tener datos sobre la incidencia de cáncer de mama en el Distrito Federal. No hay un mapa disponible ni padrón de beneficiarias (donde se especifique la delegación y/o colonia), fundamental para la evaluación del programa. Las recomendaciones incluidas en la evaluación externa llevada a cabo por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA-DF) son muy pertinentes. A continuación se presentan las recomendaciones consideradas más importantes.

- Integrar un registro completo, consistente, oportuno y eficiente para el seguimiento de las usuarias (diagnóstico, mastografías subsecuentes, citas, tratamientos, resultados) con todos los datos personales y sociodemográficos necesarios, para que puedan elaborarse indicadores diversos y se integre una base de datos que permita estimar la incidencia del programa en grupos sociales diversos.
- Levantar una encuesta de satisfacción de las usuarias que permita conocer sus percepciones sobre el servicio que ofrece el INMUJERES-DF y las prestadoras de servicios.
- A corto plazo, crear mecanismos de seguimiento y vigilancia de la calidad de los servicios subrogados, particularmente en lo que se refiere a las normas de salud involucradas, en los diagnósticos o interpretación de las placas y en el tratamiento médico.

(Fuente: Evaluación de diseño y operación. Programa de Atención Integral al Cáncer de Mama en el Distrito Federal, agosto, 2009.)

Programa Detección de Cáncer de Mama (gráfica 1.6.). En el rubro Congruencia se restaron puntos al programa por las siguientes razones: no se puede calcular la cobertura porque el dato de población potencial o universo que hay disponible en los diagnósticos considera que las mujeres susceptibles de padecer cáncer están comprendidas en el rango de edades que va de 35 a 70 años; la cifra no está actualizada para 2009 (es para 2005). Además, en el punto referido a articulación con otros programas no se incluye el programa Atención Integral a Cáncer de Mama.



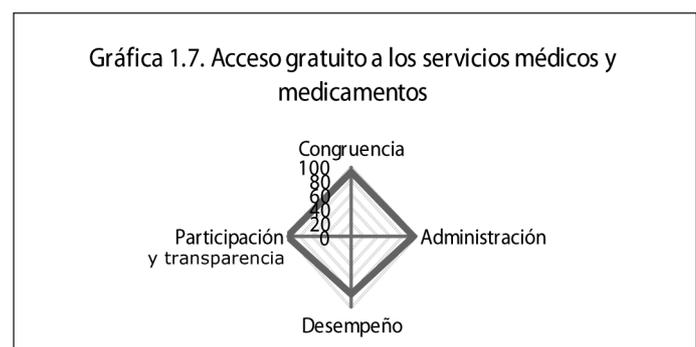
En el rubro Administración el puntaje otorgado disminuyó porque no se encontró un padrón de las beneficiarias en 2009. Tampoco se encontró información sobre las delegaciones en que se realizaron las mastografías en 2009 (un mapa o distribución delegacional). Tampoco se proponen indicadores de gestión.

En el rubro de Desempeño la calificación disminuyó debido a que no se encontraron evaluaciones internas del programa, ni se proponen indicadores de resultados

En el rubro Participación Social y Transparencia se restaron algunos puntos porque el programa no está vinculado con ningún Consejo Consultivo.

Valoración general. Los objetivos y el problema principal guardan coherencia. No se puede calcular la cobertura porque el dato de población potencial o universo que hay disponible en los diagnósticos es para 2005 y considera rangos de edad diferentes a los de la meta física propuesta por el programa. Cabe hacer notar que la meta física propuesta en las ROP 2009 difiere bastante del dato del avance físico original que aparece en el informe de avance.² En el apartado que aparece en las ROP referido a la vinculación con otros programas no se menciona al programa de Atención Integral a Cáncer de Mama, operado bajo responsabilidad del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal. Como medios de verificación y seguimiento del programa se mencionan reportes e informes semanales y mensuales, pero no se proponen indicadores de resultados ni de gestión, que se podrían obtener a partir de estas fuentes de información. En términos de transparencia hay una página electrónica en la que se informan sobre los avances del programa, pero no hay un reporte ni datos sobre el número o naturaleza de las quejas o inconformidades. Tampoco están disponibles los padrones y no es posible elaborar un mapa para ver si, tal como se propone en los objetivos, las jornadas de Mastografías Gratuitas funcionan especialmente en unidades territoriales de muy alta y alta marginación del Distrito Federal.

Programa Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral (gráfica 1.7.). El programa obtuvo altas calificaciones en todos los rubros. El rubro en que obtuvo la calificación más baja, Desempeño, se debe a que algunos de los indicadores de resultados que se proponen en las ROP están incorrectamente formulados.



Valoración general. En general, los indicadores existentes son claros y medibles. Existen mecanismos de evaluación y para captar la percepción de los usuarios (a través de una encuesta trimestral), los cuales son utilizados para detectar los problemas que enfrenta la aplicación del programa y corregirlos; sin embargo, no fue posible encontrar los resultados de dichas encuestas. En la evaluación realizada por la organización "Pro-vecino" se da cuenta de algunos resultados de las encuestas de referencia.

² En las ROP 2009 la meta física original son 53,019 mastografías. En el informe de avance trimestral enero-diciembre 2009 la meta física original son 85,000 mastografías.

De acuerdo a la información disponible (Cuenta Pública 2009), el presupuesto ejercido se elevó en 15.3% respecto al originalmente aprobado, sin embargo, resultó menor al modificado en 1.79%. En general, los recursos presupuestales, así como los humanos y materiales, han sido muy importantes en la medida que actualmente se tienen 3.1 millones de personas incorporadas al programa de Gratuidad, y al inicio del programa la población estimada era aproximadamente de 3.5 millones de población abierta sin seguridad social.

Existe imprecisión respecto a los recursos involucrados específicamente en el programa puesto que en la ley que establece el derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos Medicamentos, en su artículo 3, se señala: "Para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho consignado en la presente ley, el jefe de gobierno del Distrito Federal deberá garantizar en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior más el incremento del índice inflacionario"³

Como puede observarse en el cuadro 1.5., la eficacia de este programa no es muy elevada si se considera como referencia a la población abierta del D.F. que no cuenta con seguridad social laboral, ello debido, fundamentalmente, a la magnitud del problema que se enfrenta. Sin embargo, son altos los índices de eficacia del programa si se consideran las metas alcanzadas respecto a las metas programadas.

CUADRO 1.5. INDICADORES ASOCIADOS A PROGRAMAS PÚBLICOS (IAPP)

Periodo: Enero-diciembre de 2009

Programa público: Atención médica general y especializada

Indicador	Valor %	Frecuencia
Población sin seguridad social D. F./ Población D. F.	43.83	Anual
Población sin seguridad social D. F. Atendida en la red hospitalaria D.F./ Población sin seguridad social D. F.	78.97	Trimestral
Meta alcanzada consulta externa general/ Población sin seguridad social D.F.	14.51	Trimestral
Meta alcanzada consulta externa especializada/ Población sin seguridad social D.F.	32.42	Trimestral
Egresos del servicio de hospitalización/ Población sin seguridad social D.F.	3.05	Trimestral
Atenciones en urgencias/ Población sin seguridad social D.F.	18.67	Trimestral
Pláticas impartidas/ Pláticas programadas	89.57	Trimestral
Vacunas aplicadas/ Vacunas programadas	87.93	Trimestral
Meta alcanzada consulta externa general/ Consultas programadas	230.83	Trimestral
Presupuesto ejercido consulta externa/ Personas atendidas	1,247.0 pesos	Trimestral
Meta alcanzada consulta externa especializada/ Consultas programadas	209.31	Trimestral
Presupuesto ejercido consulta externa especializada/ Personas atendidas	401.96 pesos	Trimestral
Meta alcanzada egresos hospitalización/ Meta programada	90.94	Trimestral
Presupuesto ejercido egresos hospitalarios/ Personas atendidas	16,373.77 pesos	Trimestral
Meta alcanzada atención urgencias/ Meta programada	78.79	Trimestral

Fuente: http://www.salud.df.gov.mx/ssdf/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=198&Itemid=28
 Nota: En esta misma dirección se pueden encontrar índices para 2009 acerca de la calidad, eficacia y eficiencia relacionados con la atención a mujeres edad fértil, así como otros servicios, entre los que se encuentran, Rayos X, Análisis clínicos, Servicios ultrasonido, Tomografías, Aplicación métodos anticonceptivos, etc.

³ Fuente: <http://www.iztacalco.df.gov.mx/actualtransparencia/articulo14/I/Documentos/Leyes/L102.htm> Publicado en la *Gaceta Oficial Del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006. 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.

Por otra parte, EVALUA DF en la valoración del programa para 2008 reporta que: "Se está sustituyendo el programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral con el Seguro Popular al plantear: la comparación entre el PSMMG y el SPSS-Seguro Popular resulta importante, ya que los documentos revisados de 2007 y 2008 sugieren que se está sustituyendo el PSMMG por el SP (ver inciso 1.3). Originalmente el GDF declinó su incorporación al SP por los avances de PSMMG y la pérdida de derechos que significaría para sus derechohabientes. Sin embargo, ante una fuerte presión política el GDF firmó un convenio en 2005 que comprometió la incorporación de 100,000 familias a condición de que nadie pagara una prima; que la afiliación al SP no fuera excluyente con la inscripción y uso del PSMMG; que no hubiera discriminación —positiva o negativa— en las unidades médicas, es decir, que todos tuvieran acceso a los mismos servicios y el mismo trato. No hay evidencias de que esta política ha seguido a partir de 2007 a pesar de que el artículo 4 del reglamento de la ley de gratuidad prohíbe y sanciona las prácticas discriminatorias."

En esa misma valoración, EVALUA concluye que: "Los indicadores de seguimiento del programa se presentan a continuación en el cuadro 29, como se observa, el porcentaje de atenciones de gratuidad es aún bastante pobre, e incluso algunos indicadores tienden a deteriorarse aún más para 2008, particularmente el porcentaje de recetas surtidas completas, por otro lado si comparamos estos indicadores con los de 2006 presentados en el cuadro 1.4, se observa que todos los indicadores han sufrido un grave deterioro con respecto a los de ese año, lo que sugiere que el programa está perdiendo la fortaleza política y operativa que presentaba en la administración anterior."

INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PSMMG EN LA SSDF. 2006- 2007

Indicador	2007	2008*
Cantidad de cédulas familiares realizadas	26487	3283
% de consultas externas de medicina general de gratuidad con respecto al total de consultas de medicina general otorgadas	34	26
% de consultas externas de especialidad de gratuidad con respecto al total de consultas de especialidad otorgadas	42	42
% de intervenciones quirúrgicas de gratuidad con respecto al total de egresados hospitalarios	45	51
% de egresados hospitalarios de gratuidad con respecto al total de egresados hospitalarios	50	55
% de personas atendidas en rayos x con gratuidad con respecto al total de personas atendidas en rayos x	16	14
% de personas atendidas en laboratorio con gratuidad con respecto al total de personas atendidas en laboratorio	24	25
% de partos atendidos con gratuidad con respecto al total de partos atendidos	53	75
% de recetas de gratuidad con respecto al total de consultas de gratuidad	44	68
% de recetas surtidas completas con respecto al total de recetas de gratuidad	89	29

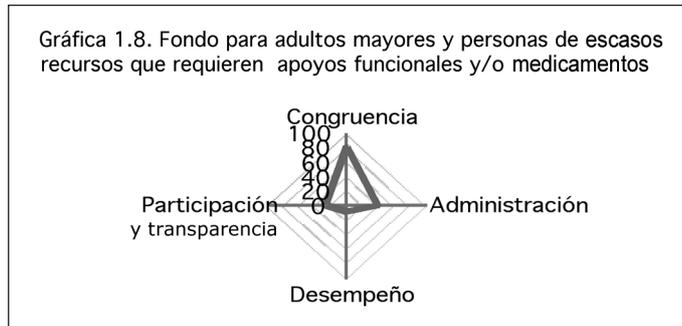
*Hasta agosto de 2008

Fuente: Jefatura de Gratuidad de la SSDF. Informe de atenciones otorgadas PSMMG.

Fuente: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Universidad Veracruzana, Instituto de Salud Pública. Evaluación de Diseño y Operación del Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social Laboral. Informe Final, México, Distrito Federal, 10 de febrero de 2008.

http://www.evalua.df.gov.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/medicamentos.pdf

Programa Fondo de Apoyo para Adultos Mayores y Personas de Escasos Recursos que Requieren Prótesis, Órtesis, Apoyos Funcionales y/o Medicamentos (gráfica 1.8). Este programa obtuvo calificaciones muy bajas casi en todos los rubros, excepto en el de congruencia general, porque se encontró muy poca información disponible para valorar su funcionamiento en 2009.



Valoración general. Los objetivos y las metas propuestas guardan coherencia. El problema está bien identificado, pero la población objetivo y la población potencial (adultos mayores y población de escasos recursos que requieren algún tipo de prótesis, órtesis, apoyo funcional o medicamentos, sin acceso a la seguridad social) son difíciles de cuantificar. No se encontró información sobre el avance físico ni presupuestal del programa. Los criterios que aparecen en las ROP para seleccionar a los beneficiarios del apoyo entre los candidatos potenciales no son claros ni concluyentes. No hay un padrón de beneficiarios ni tampoco se cuenta con previsiones especiales de acceso público a la información. Los elementos disponibles para valorar el programa son insuficientes.

Conclusiones y recomendaciones: Línea de política de salud

La participación laboral en los últimos años está caracterizada por elevados niveles de informalidad y precarias condiciones contractuales. Por tanto, el número de trabajadores y de sus familias que no gozan de la protección social derivada de sus fuentes de trabajo, limita el acceso de un importante porcentaje de la población a los servicios de prevención y atención de la salud. De acuerdo al PGD-DF 2007-2012, alrededor del 46% de la población residente no cuenta con acceso a los servicios de salud de alguna institución de salud como el IMSS o el ISSSTE. Esta población no se beneficia de las políticas de prevención y atención de la salud, ni tampoco tiene acceso a medicamentos gratuitos.

Los elementos analizados en esta evaluación con relación al diseño, como la pertinencia de las acciones planteadas por los programas frente a los problemas identificados, la consistencia interna, el respaldo de un marco normativo específico, los mecanismos adecuados para lograr los objetivos y el reporte de los avances alcanzados, indican

que el Distrito Federal cuenta con un modelo de atención diseñado para garantizar los derechos universales a la salud de la población que no cuenta con seguridad social. En términos de la operación de los programas, se encontraron dificultades para el cálculo de la población potencial y objetivo, falta de información estadística relacionada con los programas y deficiencias en los indicadores de gestión y de resultados propuestos.

En particular, en lo que respecta el programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, que es el programa más importante desde el punto de vista presupuestal y estratégico en el campo de la salud, se destaca la necesidad de evaluar con mayor detalle la pertinencia y la evolución de los indicadores de gestión y resultados que maneja el programa de 2005 a la fecha. Esto, a la luz de los resultados de la evaluación externa hecha al programa en 2008, en que sugiere que se está sustituyendo este programa por el del Seguro Popular. Resultaría importante verificar si en la práctica se cumple con los acuerdos establecidos en el convenio firmado en 2005, referidos a que la afiliación al SP no fuera excluyente con la inscripción y uso del PSMMG y que no hubiera discriminación —positiva o negativa— en las unidades médicas.

A partir de los resultados de la presente evaluación de la línea de política en el campo de la salud, se sugiere actualizar el diagnóstico presentado en 2004, en que participaron la Secretaría de Salud del gobierno del Distrito Federal e instancias de la OPS y la OMS, para indagar sobre la situación actual en términos de la exclusión en salud de la población del Distrito Federal; es necesario contar con un diagnóstico actual sobre las características de la población que no tiene acceso a los servicios de salud estando en funcionamiento los dos programas anteriormente mencionados.

La metodología aplicada en el diagnóstico de 2004 es muy pertinente, ya que incluyó: a) desarrollar un estudio descriptivo de la estructura del sistema de salud del Distrito Federal y específicamente de la Secretaría de Salud del gobierno del Distrito Federal, incluyendo las características contextuales y organizativas así como sus funciones y los recursos materiales y humanos disponibles; b) investigar las características sociodemográficas de la población excluida según grado de marginación y por delegación política, con base en los datos del Censo de Población y Vivienda levantado por el Instituto Nacional de Geografía e Informática realizado en el 2000; c) caracterizar la situación de salud a partir de la aplicación de un estudio censal (nominal/familiar) a aplicarse a familias que habitan en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación. Para el punto b, se dispone actualmente de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. De acuerdo a ellos, el 64% de la población que reside en el Distrito Federal cuenta con acceso a algún servicio de salud. ■

Anexo I

Definición de la política de salud

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 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 al campo de la salud, en el apartado correspondiente al Eje Estratégico 2, Equidad, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 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.
- 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 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 Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 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 programática 1: Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza. Salud

- 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.

Capítulo II.2

Integración y participación social

Para los fines de este documento en la línea de integración social y participación se incluyen los siguientes programas:

- Coinversión para el Desarrollo Social (Coinversión)
- Registro de Nacimiento Universal y Gratuito Derivado de las Bases Generales de Colaboración Interinstitucional y el Programa de Regularización Fiscal (Registro de Nacimiento)
- Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal (Adultos Mayores)
- Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo (Jóvenes en Riesgo)
- Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal (Justicia a Pueblos Indígenas)
- Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente (Apoyo a Policías Preventivos)

Integración social se utiliza aquí en el sentido amplio en que está considerada en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (art. 3-XIV), en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 y en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, y la vez en su sentido cercano a cohesión e inclusión social, como se ha venido asumiendo en años recientes en el debate sobre políticas sociales.

En la Organización de las Naciones Unidas, y para fines del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la integración social se ha asumido como el objetivo y el proceso por el que se logra “la capacidad de las personas de vivir juntas respetando plenamente la dignidad de cada una de ellas, el bien común, el pluralismo y la diversidad, la no violencia y la solidaridad, así como la capacidad de participar en la vida social, cultural, económica y política (y) su finalidad es lograr que las sociedades sean estables, seguras y justas, que se respeten en ellas todos los derechos humanos y todas las personas gocen de las mismas oportunidades, sin olvidar a los grupos y personas vulnerables”.¹

En este sentido, en la integración social se vinculan varios de los objetivos y principios de la política social, así como de sus estrategias y líneas de política, y en consecuencia los programas incluidos en esta línea de política no agotan la relación de todos los que tiene vinculación con la integración.

En la línea de política se incluye también el programa de Coinversión para el Desarrollo Social por estar referido de manera central a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política social. En todos los programas se ha tocado el aspecto de la participación en tanto “Derecho de las personas, comunidades y

organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello” (Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, art. 4-X).

Características y pertinencia de la línea de política de integración social y participación

Problema, causas y efectos. El problema común que enfrentan los programas de Registro de Nacimiento, Adultos Mayores, Jóvenes en Riesgo, Justicia a Pueblos Indígenas, y Apoyo a Policías Preventivos es alguna dificultad que enfrenta la población a la que están dirigidos para el cumplimiento de algunos de sus derechos sociales, como consecuencia de la exclusión, la marginación, la discriminación, la desigualdad o alguna otro factor que impide o dificulta el acceso al cumplimiento de los derechos sociales, los beneficios de las políticas o la adquisición de bienes y servicios sociales por medios mercantiles.

En el caso de Adultos Mayores y Apoyo a Policías Preventivos el problema clave es la indefensión económica a personas que no tienen un ingreso suficiente por las limitaciones o exclusión de la seguridad social en lo que se refiere a las pensiones. En el caso de Jóvenes en Riesgo y Justicia a Pueblos Indígenas se trata de un problema de exclusión, si bien por razones diferenciadas: en el primer caso por la existencia de riesgos sociales que impiden el desarrollo pleno de las capacidades de jóvenes, y en el segundo por motivos de exclusión basados en la condición étnica de las personas. Con el programa de Coinversión se promueve la solución de estos y otros problemas con el concurso de organizaciones ciudadanas enfocadas a la solución de problemas sociales.

En el caso de Registro de Nacimiento se trata de superar una de las barreras elementales de acceso para el goce de derechos de todo tipo, que es la falta de comprobación de la identidad como requisito de cualquier trámite. Con la puesta en marcha del programa de Apoyo Alimentario para Adultos Mayores de 70 años se evidenció el grave problema que enfrentaban algunas personas que, al no contar con su acta de nacimiento, no lograban cubrir uno de los requisitos de acceso a la pensión alimentaria y seguramente a muchos otros satisfactores sociales que requieren identificar a las personas beneficiarias o derechohabientes.

En los programas de esta línea de política están correctamente identificados los problemas, sus causas y consecuencias, y se cuenta con estudios que los documentan, si bien en ocasiones se identifica alguna dificultad por la falta de actualización de la información sobre todo cuando ésta proviene de fuentes censales.

- En el caso de Adultos Mayores, el programa institucional valora adecuadamente su creciente relevancia en la pirámide

¹ ONU, Consejo Económico Social, Comisión de Desarrollo Social, 2009. Promoción de la integración social. Doc. E/CN.5/2009/2.

poblacional y por tanto en la transición demográfica, así como las condiciones de desventaja en que se encuentran por la cobertura insuficiente de la seguridad social, las condiciones de salud y otros factores de bienestar para este grupo de edad.

- En lo que se refiere a Coinversión, se identifica adecuadamente el papel de las organizaciones y sus contribuciones a las políticas públicas y al impulso de iniciativas innovadoras para el Desarrollo Social del Distrito Federal, sobre todo con experiencias y conocimientos para la definición de políticas con una visión de derechos y de construcción de ciudadanía.
- También en el caso de Jóvenes en Riesgo el problema está bien identificado, lo cual permite una correspondencia entre el problema y los objetivos, si bien con la necesidad de contar con un diagnóstico más actualizado que el disponible.
- En el programa de Apoyo a Policías Preventivos se observan algunas insuficiencias formales en la identificación del problema principal, si bien queda claro que se refiere a los policías preventivos discapacitados que el GDF asume que debe apoyar.
- Aunque el problema de acceso a la justicia para población indígena también es claro, existen dificultades en la identificación de la condición étnica de la población carcelaria, lo cual supone restricciones en la cuantificación del problema, si bien cualitativamente está bien identificado el problema, así como sus causas y efectos.

El efecto principal de todos estos problemas de exclusión es la pobreza y el incumplimiento de protección y garantía de los derechos sociales que como habitantes del Distrito Federal tienen en materia de alimentación, salud, educación y otros, sea por carecer del ingreso suficiente para acceder al cumplimiento de esos y otros derechos o por no poder acceder a los beneficios directos de los programas sociales federales o del Distrito Federal. La falta de soluciones a estos problemas originarios de exclusión reproduce la pobreza y la desigualdad, por lo que los programas son pertinentes en función de sus problemas de origen.

Objetivos, estrategias y políticas para enfrentar el problema
Objetivo general y objetivos específicos 2007-2012 (Programa General de Desarrollo). Los programas de la línea de integración están alineados con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, en sus objetivos, ejes, estrategias, líneas de política y otros. Los programas están alineados con el Programa General de Desarrollo que define los propósitos de equidad, inclusión, atención a los grupos y unidades territoriales de prioridad, los derechos a atender, entre otros aspectos.

CUADRO 2.1

Programa	Elementos principales en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012
Coinversión para el Desarrollo Social	Eje 2, Equidad. En general en todo el eje se habla de participación para la equidad. Está presente en estrategias, objetivos y líneas políticas del eje. Asimismo, presente en el Eje 1: participación en tanto derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
Registro de Nacimiento	Eje 2, Equidad, estrategia para abatir la desigualdad.
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal	Objetivo relacionado: 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. Estrategia: abatir la desigualdad entre grupos más desfavorecidos, como los adultos mayores. Transformar la ciudad en un lugar favorable para el crecimiento y desarrollo de todos que brinde confort a los adultos mayores. Objetivo relacionado: 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. Líneas de política: el gobierno brindará atención integral en salud a Adultos Mayores, se ampliará la atención médica domiciliaria, con especial consideración a la perspectiva de género.
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	Línea de equidad social: Se instrumentarán mecanismos para revertir la exclusión social de los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de alternativas de recreación y de creación cultural. Igual en la estrategia: "Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes".
Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal	Coherente con los objetivos de: introducir el reconocimiento de los derechos indígenas y de la diversidad pluricultural y pluriétnica en toda la política social; revertir las condiciones de desigualdad, marginación, exclusión social y rezago que padece la población de pueblos originarios e indígenas residentes.
Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente	Consistente con el Eje 2, líneas de equidad social: se ampliarán las políticas y programas de atención para las personas con discapacidad para garantizarles el goce de sus derechos sociales y de su derecho a la ciudad.

En general, los programas de la línea de integración se vinculan con la Estrategia siguiente: "Para garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos, la política y los programas sociales han de ser vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado. Esta perspectiva se llevará a la realidad mediante una lógica donde los programas sociales serán instrumentos para hacer realizables los derechos de los ciudadanos y éstos tendrán los medios necesarios para exigirlos".

Vinculación con el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal. Del mismo modo, los programas tienen vinculación con los objetivos a largo plazo, los objetivos específicos, los principios, las líneas programáticas y las metas del Programa de Desarrollo Social del D.F. 2007–2012. Cabe aclarar que no todas las metas de los programas se especifican en el Programa de Desarrollo Social del D.F., pues en algunos casos quedan para su identificación en programas especiales o institucionales o en cada programa concreto.

CUADRO 2.2

Programa	Elementos principales en el Programa de Desarrollo Social del D.F. 2007–2012
Coinversión para el Desarrollo Social	Objetivo: construir una lógica transversal de participación ciudadana que logre el involucramiento progresivo de los habitantes de la ciudad en todos los asuntos públicos. Objetivos para los próximos 20 años: institucionalización de procedimientos que garanticen la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos.
Registro de Nacimiento	Objetivo de garantizar la exigibilidad de los derechos sociales y avanzar en su justiciabilidad.
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal	Objetivo específico: avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros, ... (las) personas adultas mayores... Extensión y profundización de la atención médica domiciliaria para personas adultas mayores. Línea programática: ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza. Mejoría en la distribución del ingreso para los grupos más empobrecidos. Extensión y profundización de la atención médica domiciliaria para personas adultas mayores; Eliminación del rezago en vivienda y servicios básicos con atención especial a ... adultos mayores...
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	Objetivos: priorizar políticas y programas de reconocimiento de derechos y de inclusión social para las y los jóvenes del Distrito Federal para revertir las actuales condiciones de exclusión agravada y de ausencia de expectativas en que se encuentran. Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros... los jóvenes.
Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal	Objetivo: avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros... personas, familias y comunidades indígenas... comunidades étnicas de otros orígenes nacionales. Objetivos para los próximos 20 años: garantizar la exigibilidad de los derechos sociales y avanzar en su justiciabilidad. Plena equiparación social y política para las personas, familias y comunidades indígenas en la ciudad.
Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente	Objetivo. Reducir las brechas de desigualdad en el goce de los derechos para las personas con discapacidad, garantizar su plena accesibilidad en la infraestructura urbana, servicios públicos y establecimientos mercantiles, así como tender hacia la universalización del apoyo económico para las personas con discapacidad.

Objetivos de los programas. En el cuadro siguiente se registran el o los objetivos generales por cada programa de la línea de integración. La valoración realizada identificó que en lo general los objetivos de los programas son consistentes con los problemas y sus consecuencias que se buscan enfrentar, y a partir de dichos objetivos todos los programas presentan metas referidas a una población objetivo, el impacto esperado, los beneficios contemplados y otros aspectos de diseño de los propios programas.

CUADRO 2.3

Programa	Objetivo general
Coinversión para el Desarrollo Social	Conjuntar recursos y fondos, experiencias y conocimientos de instituciones públicas, privadas y las organizaciones civiles, en una relación de corresponsabilidad desde una perspectiva de equidad de género y de exigibilidad de derechos, para emprender acciones en materia de desarrollo social e impulsar la más amplia y diversa participación de la ciudadanía y de las comunidades en la transformación de su entorno y la construcción de una ciudad con equidad
Registro de Nacimiento	Garantizar el pleno ejercicio del derecho a la pensión alimentaria a todo adulto mayor de 70 años que cumpla con los requisitos establecidos en la ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal y su reglamento. Esta pensión económica tiene como finalidad atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población en la sociedad.
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal	Con la regularización de su documentación oficial, los usuarios de este programa podrán ejercer sus derechos ciudadanos y contarán con mayores elementos para acceder a los distintos servicios y programas con los que el gobierno del Distrito Federal cuenta, disminuyendo considerablemente su vulnerabilidad y marginación, derivado de no contar con documentos de identidad jurídica personal como lo es el acta de nacimiento.
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	Promover la integración social de jóvenes de entre 14 y 29 años de edad, que se encuentren en situación de riesgo, para prevenir y protegerlos de la violencia, el delito y las adicciones, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, así como generar una mejor convivencia familiar y comunitaria. Prevenir comportamientos que denoten riesgo y proteger a los jóvenes de las zonas de más alta incidencia delictiva y conflictividad de la ciudad. Abrir espacios de comunicación, promoción de valores y afecto entre jóvenes que fortalezcan sus vínculos familiares y comunitarios.
Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal	Garantizar el acceso de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas a la administración de justicia, así como el reconocimiento progresivo de sus derechos fundamentales.
Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente	Proporcionar asistencia social a personas con discapacidad permanente adscritas como policías preventivos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, de la Policía Bancaria e Industrial y/o del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, mediante la entrega de un apoyo económico personal e intransferible y que no es transmisible por herencia.

VALORACIÓN DE CONJUNTO

Los componentes criterio de la línea de integración. Considerando los cinco criterios de congruencia (población, problema, objeto, vinculación y marco jurídico) que registran a su vez 18 criterios específicos, la línea de política registra una valoración de 92.4 puntos. La valoración más baja corresponde al programa de Apoyo a Policías Preventivos a causa de problemas en la identificación precisa de objetivos específicos, deficiencias en el establecimiento de metas, en la definición de apoyos, cálculo de la cobertura y otros aspectos.

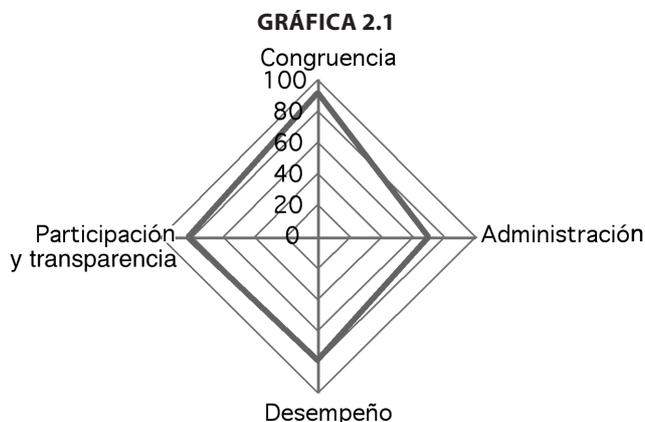
CUADRO 2.4. PROGRAMAS DE LÍNEA DE INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

	Componentes de valoración				Valoración total
	Congruencia	Administración	Desempeño	Participación	
Programa Coinversión para el Desarrollo Social	97.44	73.35	91.43	100.00	87
Programa de registro de nacimiento universal gratuito	95.00	77.92	86.79	100.00	87
Pensión alimentaria para adultos mayores	98.72	91.67	100.00	100.00	97
Atención a jóvenes en situación de riesgo	92.50	58.13	86.79	50.00	74
Los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal	90.00	59.17	44.29	100.00	64
Apoyo económico a policías preventivos con discapacidad	80.96	62.29	68.57	50.00	67

En lo que se refiere al componente de administración (6 criterios y 18 criterios específicos), la valoración es más baja también a causa del programa de Apoyo a Policías Preventivos pero también al de Atención a Jóvenes en Situación a Riesgo, sobre todo por aspectos relacionados con mecanismos y procedimientos de aplicación. En estos casos, como en otros de diferentes líneas de política, la valoración numérica se hace cargo de que la pertinencia del programa puede ser muy alta, lo mismo que la coherencia y la consistencia, pero que puede haber insuficiencias o imprecisiones en los mecanismos operativos y otros aspectos de administración o desempeño, lo cual no invalida los programas mismos sino que abona en la idea de mejorar su aplicación.

En el caso particular de la línea de política de integración, la disparidad de programas puede propiciar una lectura incompleta de las valoraciones promedio de cada uno de los componentes. Una ponderación considerando el presupuesto de los programas, la cobertura y otros criterios arrojaría valoraciones promedios muy diferentes a los promedios simples. De cualquier modo, la gráfica "Línea de política de integración. Valoración promedio simple de los componentes de congruencia, administración, desempeño y participación" presenta una idea de conjunto del resultado de la evaluación de esta línea de política.

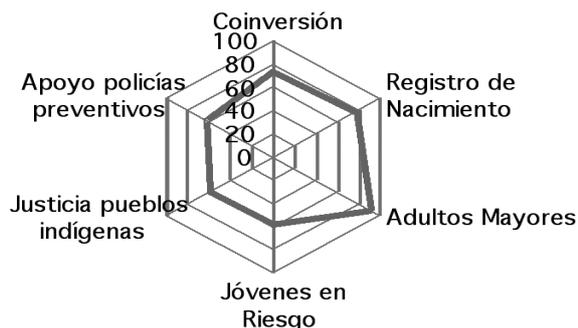
LÍNEA DE POLÍTICA DE INTEGRACIÓN. VALORACIÓN PROMEDIO SIMPLE DE LOS COMPONENTES DE CONGRUENCIA, ADMINISTRACIÓN, DESEMPEÑO Y PARTICIPACIÓN



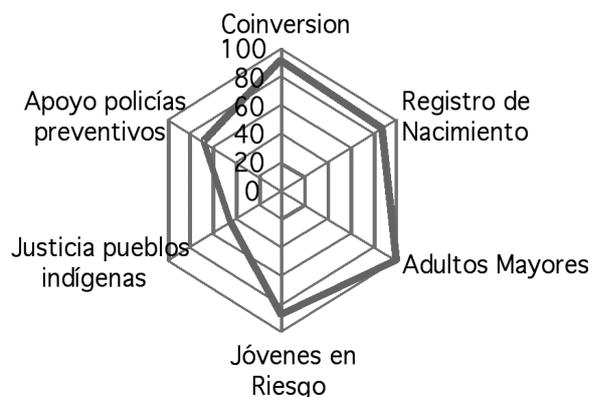
GRÁFICA 2.2. VALORACIÓN DE CONGRUENCIA, ADMINISTRACIÓN, DESEMPEÑO Y PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA LÍNEA DE POLÍTICA DE INTEGRACIÓN



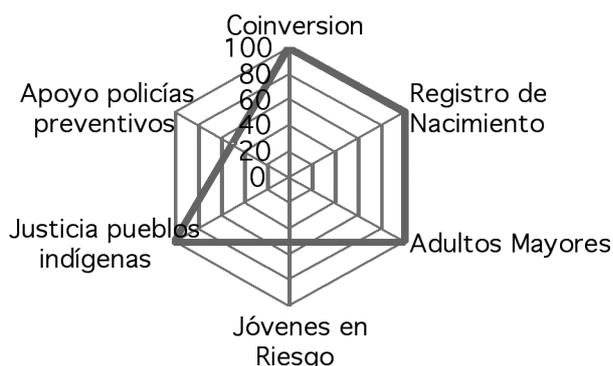
Línea de integración. Componente administración



GRÁFICA 2.3
Línea de integración. Componente desempeño



Línea de integración. Componente participación



Características, clasificación y jerarquización de los programas actuales de la línea de política. Los programas de la línea de política de integración son sumamente heterogéneos. El de Pensión de Adultos Mayores es no sólo el más relevante de éstos, sino de los más significativos del conjunto de la política social. El de Registro de Nacimiento se lleva cabo con presupuestos ordinarios de las instituciones que lo operan y el resto de los programas representaron en conjunto menos del 0.5 % del gasto social de 2009. Su cobertura es universal para el grupo objetivo en todos los casos, aunque en algunos de los programas con restricción de recursos. La baja proporción de recursos utilizados, sin embargo, no señala la relevancia de los programas en relación al problema y la población a la que están dirigidos.

CUADRO 2.5. ALGUNOS RASGOS CLAVE DE LOS PROGRAMAS DE LA LÍNEA DE INTEGRACIÓN

Programa	Población	Cobertura	Beneficio	% en gasto total
Coinversión para el Desarrollo Social	Organizaciones	Universal con restricciones de recursos	Apoyos monetarios para programas	0.08
Registro de Nacimiento	Abierta	Universal	Trámite de regularización	n.a.
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal	Mayores de 70 (en 2009)	Universal	Pensión asociada a otros apoyos	24.25
Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo	Jóvenes de 14 a 29	Universal para el grupo objetivo, con restricción de recursos	Apoyos económicos y otros	0.25
Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal	Población indígena	Universal, con restricción de recursos	Apoyos jurídicos y otros	0.003
Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente	Policías en condición de discapacidad	Universal para el grupo objetivo	Apoyo económico	0.021

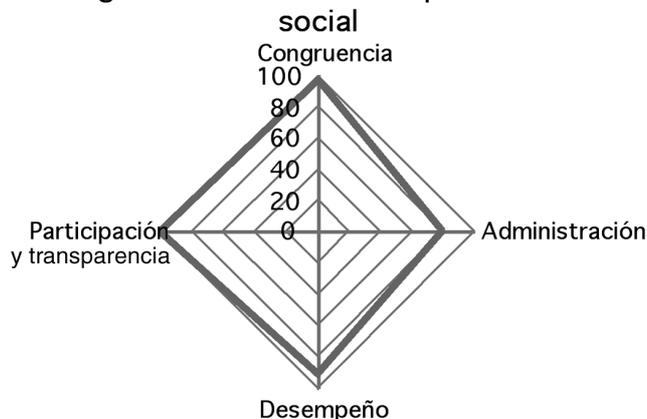
Valoración por programa de la línea de integración

Coinversión para el Desarrollo Social. El mecanismo de apoyo a las distintas organizaciones de la sociedad civil está bien estructurado. Podría mejorar la valoración de los impactos que se pueden alcanzar con los proyectos y sobre la población objetivo, a la vez de acotar más los proyectos para apoyar y fortalecer más determinadas líneas de la política social. El programa tiene un carácter interinstitucional, se articula con otros programas y dependencias de la propia Secretaría de Desarrollo Social, así como con las diversas instituciones del gobierno del Distrito Federal que participan en la política social, a partir de las temáticas establecidas en la convocatoria y una vez aprobados los proyectos, se realizarán acciones de concertación para empatar los proyectos apoyados con los programas sociales de las propias instituciones en cuestión.

La revisión sugiere algunas medidas de mejora, que por lo demás también fueron identificadas en la evaluación interna, sobre todo en lo que se refiere al sistema de indicadores, tanto de las organizaciones participantes como de los impactos conseguidos, y a mejoras en los sistemas de información que faciliten la administración del programa y de los proyectos. En comparación con las propuestas que recibe el programa por parte de las organizaciones, el presupuesto anual de 2009 y el de años anteriores resulta relativamente bajo.

GRÁFICA 2.4

Programa de coinversión para el desarrollo social



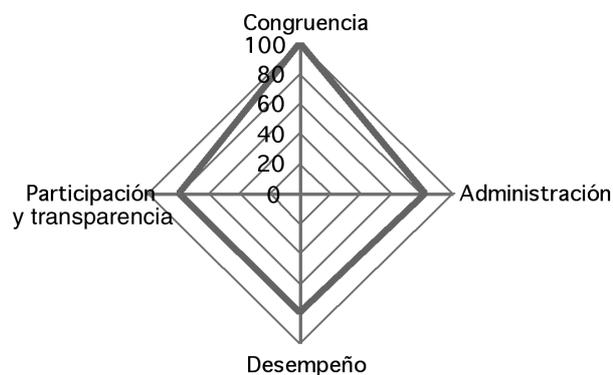
Registro de Nacimiento. En general, se trata de un programa pertinente e importante que no ha requerido recursos materiales ni económicos adicionales, genera beneficios considerables a la población vulnerable asentada en el Distrito Federal. Su valoración de diseño (81.55) que resulta relativamente elevada, se combina con una valoración general positiva que determina que la evaluación del programa sea satisfactoria. Los indicadores de resultados son relevantes, sin embargo, no existe información para dar seguimiento a algunos de ellos. Por otra parte, no contiene indicadores de gestión.

Es importante señalar que para 2010 se publicó el aviso de continuidad del programa de Registro de Nacimiento Universal y Gratuito derivado de las bases generales de colaboración interinstitucional y el programa de Regularización Fiscal por el que se condona el pago de los derechos causados. Los Lineamientos y Mecanismos de Operación para el ejercicio fiscal 2009 del programa de Registro de Nacimiento Universal y Gratuito derivado de las Bases Generales de Colaboración Interinstitucional y el programa de Regularización Fiscal por el que se condona el pago de los derechos causados, siguen vigentes en los mismos términos para el ejercicio fiscal 2010.

La evaluación interna destaca correctamente los problemas e insuficiencias del programa, entre otros, su falta de difusión y convencimiento de su importancia entre la población objetivo; la falta de apoyo económico a los solicitantes, sobre todo de otros estados, para concluir exitosamente su trámite; la mayor capacitación y disposición del personal de las dependencias a través de las cuales se ejecuta el programa.

GRÁFICA 2.5

Registro de Nacimiento

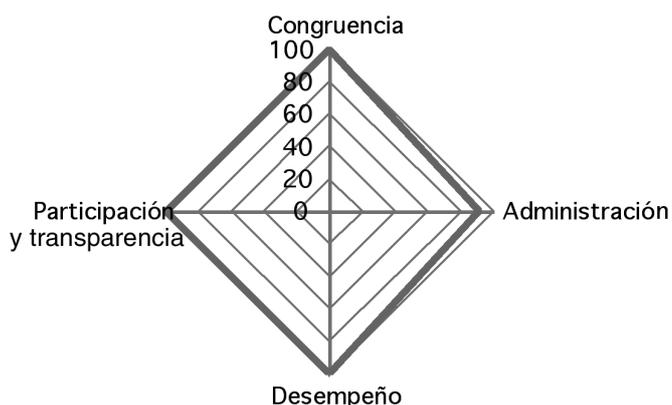


Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. Por su presupuesto, cobertura y significación social se trata de uno de los programas sociales más relevantes del Distrito Federal. De acuerdo a la revisión llevada a cabo su valoración total es de 97 puntos. En el sistema de planeación se advierten algunas deficiencias (coherencia) y algunas oportunidades de mejora en la consistencia, la evaluación y la operación. Siendo el programa emblemático de la política social del Distrito Federal, éste ha tenido una mejora permanente, se encuentra muy bien estructurado desde el marco general y sectorial hasta el programa institucional, sus reglas de operación y lineamientos. Su marco jurídico es completo, desde la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, hasta las leyes específicas y reglamentos.

Cuenta con un instituto que se hace cargo del programa y realiza anualmente una encuesta de percepción que permite afinar la estrategia de otorgamiento de la pensión junto con otras líneas de acción vinculadas a la salud de los adultos mayores, lo que ha ido conformando una estrategia más amplia de atención a este creciente grupo de la población. El programa está estrechamente vinculado al cumplimiento de un derecho establecido en la legislación, que es reconocido como tal por los beneficiarios, cuyo padrón se actualiza y publica a tiempo, con un alcance universal y un presupuesto garantizado por ley para cubrir el gasto requerido por el incremento anual

GRÁFICA 2.6

Pensión alimentaria para adultos mayores



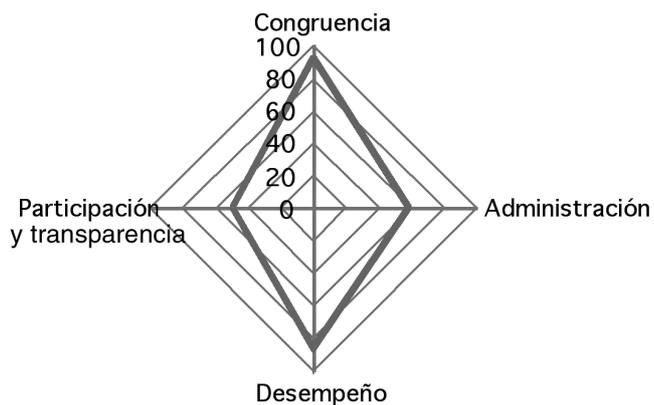
de la población objetivo.

Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo. El programa cuenta con diagnósticos y el problema está bien identificado. Los objetivos y las metas guardan coherencia y están bien articulados. La instrumentación del programa está bien definida; los mecanismos de funcionamiento y el papel de las figuras operativas (tutores) también están bien definidos. La revisión del programa de 2009 sugiere que hacen falta mejores indicadores de resultados y de gestión del programa, que puedan ser estimados a partir de fuentes de información tales como un sistema de información permanente que permita monitorear los avances del programa, así como tener un padrón actualizado.

Al evaluar el programa es importante tener en cuenta que un joven que es beneficiario del programa puede permanecer activo en el mismo hasta por un lapso de dos años, pero se podrán tomar en cuenta casos especiales para prorrogar su participación en el programa. También hay situaciones por las cuales algunos jóvenes se dan de baja del programa. Al momento de hacer el monitoreo y seguimiento de los jóvenes se debe considerar que el número de jóvenes activos en el programa cada mes puede variar (activos mes= activos mes anterior, mas los de nuevo ingreso mes actual, menos los que se dan de baja mes actual o concluyen su periodo de participación en el mes actual). Al final de cada gestión (año) tendremos un promedio del número de jóvenes activos por mes.

Algunas recomendaciones derivadas del análisis del programa para 2009 coinciden con las de la evaluación externa, entre otras las de: mejorar los sistemas de información para actualizar la información de diagnóstico sobre la situación de los jóvenes, así como de los resultados de las acciones; mejoras en la información sobre los impactos de los programas entre la población joven; y mejoras en la definición de

GRÁFICA 2.7
Jóvenes en situación de riesgo

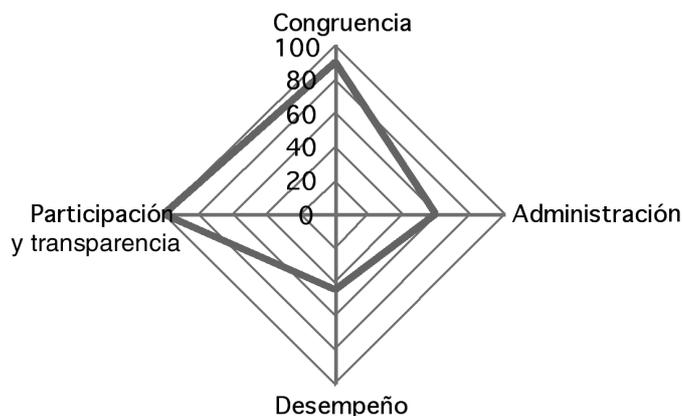


la población objetivo por tipo de acción de los programas.

Acceso a la justicia y derechos humanos para los pueblos y comunidades indígenas del Distrito Federal. En términos jurídicos, los objetivos del programa están bien sustentados por leyes y convenios nacionales e internacionales en los que se establecen los derechos de los pueblos indígenas, y es coherente con los criterios de la política social del gobierno del Distrito Federal. De las metas que el programa se propuso cumplir, sólo se documentaron resultados en una de las metas principales (apoyo a proyectos en materia de acceso de justicia indígena y

derechos humanos). En los resultados del apoyo a proyectos, donde se apoyarían hasta 30, se recibieron 16 y se apoyaron 8. Los aspectos de

GRÁFICA 2.8
Justicia a pueblos indígenas

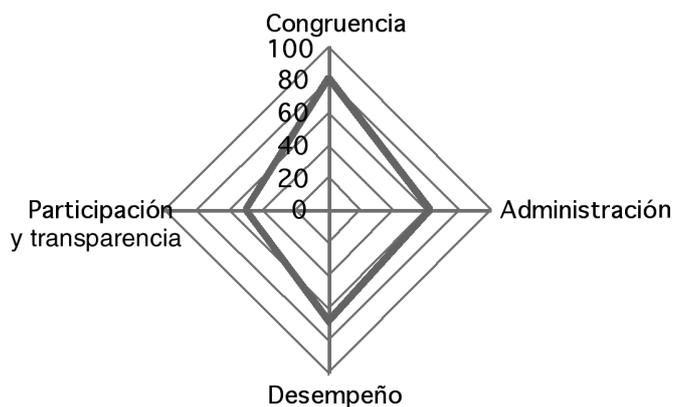


congruencia y participación se encuentran bien valorados.

Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente. El programa tiene propósitos claros, coherentes con el problema y consistentes con el marco general de política social. Sin embargo, en el diseño de 2009 no se plantearon objetivos específicos, y en los apoyos a los beneficiarios no se especificó la duración de los apoyos. Del análisis detallado del programa también se concluye que en 2009 había imprecisiones en la convocatoria y en su difusión a la población objetivo, así como en los criterios de selección y prioridad.

Un mejor análisis de los policías discapacitados relacionado con la estructura familiar, número de dependientes y otros elementos que permita atender a los más necesitados aunque el apoyo sea reducido, podría mejorar el diseño del programa y precisar los criterios de asignación, que son desiguales de acuerdo a los padrones disponibles. En el procedimiento de instrumentación se incluyen algunas acciones que lleva a cabo la Dirección de Programa Especiales del Asistencia Social del DIF-DF y la Coordinación de Administración del DIF-DF. El apartado de mecanismos de evaluación e indicadores de las reglas de operación es deficiente, no propicia una evaluación al programa y los indicadores son incompletos.

GRÁFICA 2.9
Apoyo a Policías Preventivos



Conclusiones y recomendaciones

En términos generales, puede decirse que la línea de política de Integración y Participación Social responde de manera eficaz a la demanda social identificada en el programa de Desarrollo Social del Distrito Federal.

La línea de política está bien alineada al marco normativo y reglamentario del Distrito Federal; cuenta con elementos para la adecuada administración de los recursos financieros y materiales asociados a los programas sociales, aun cuando adolece de esquemas efectivos de promoción de la participación activa por parte de los beneficiarios y de indicadores para valorar los impactos efectivos de la política en la mejora de la calidad de vida de la población objetivo.

En este sentido, la operación de los programas sociales asociados a esta línea de acción debe mantenerse ya que los beneficios generados significan la posibilidad de integración para un importante sector de la población que se ha visto marginado de las condiciones básicas para el ejercicio de sus derechos sociales y económicos.

Puede decirse que la línea de política de Integración y Participación Social cumple de manera suficiente con los objetivos declarados tanto en el Programa General de Desarrollo como en el sectorial del Desarrollo Social y las Reglas de Operación de cada uno de los programas que integra la línea de política.

Sin duda, el caso más exitoso corresponde al de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años y más, a través del cual se ha podido garantizar el acceso universal a un ingreso mínimo para cubrir necesidades básicas de los adultos mayores.

Por otra parte, es importante revisar la pertinencia y diseño de los programas enfocados a la atención de pueblos y comunidades indígenas y al apoyo a policías preventivos con discapacidad permanente.

En ambos programas se identificaron problemas en los ámbitos de administración y desempeño, lo que limita en gran medida la eficacia de los mismos para el logro de los objetivos de política declarados en las reglas de operación.

El rumbo de la política de Integración y Participación Social para el corto y mediano plazos ofrece elementos promisorios para mejorar la calidad de vida de la población del Distrito Federal.

La posibilidad de institucionalizar las buenas prácticas generadas con la operación del programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores de 70 años y más y traducirlas a los otros programas de la línea de acción, particularmente para el caso de los jóvenes en riesgo, ayudaría a apoyar a dos de los sectores más vulnerables socialmente hablando: los jóvenes y los viejos de la ciudad. ■

Capítulo II.3

La política social en educación

En virtud de que e la administración que encabeza gobierno del Distrito Federal en el periodo 2007-2012 establece diversas maneras a través de las cuales la educación incide en la equidad social y en la calidad de vida de la población, en esta evaluación de los programas sociales se identifica a la educación como una línea central de política social. Asimismo, se ubican elementos de diagnóstico, propuestas de política e, incluso, normas específicas en el Distrito Federal para que desde el ámbito de la educación se genere una mayor cohesión social. La educación es, también, uno de los programas sectoriales definidos en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS-DF).

Definición precisa del problema

La llamada pobreza de capacidades¹ afectaba, de acuerdo al método de estimación de la Secretaría de Desarrollo Social federal, al 4.49% de los habitantes de la capital en 2004. A través de un método de estimación alternativo, la pobreza de capacidades en el Distrito Federal para 2004 pudo alcanzar al 9.8% de la población, según se establece en el PDS (p. 14). Es decir, es factible que una de cada 10 personas enfrente problemas para hacer frente al gasto necesario para cubrir su educación. De cara a los problemas que enfrenta la población capitalina, es oportuno de entrada hacer una consideración de la composición demográfica del Distrito Federal. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGD-DF) revela que, por un lado, la población residente menor de 14 años es proporcionalmente la más baja de las entidades del país, así como el hecho de que el “cambio socio-demográfico del Distrito Federal obliga a diseñar y a poner en práctica en el corto plazo políticas públicas y programas amplios y crecientes para jóvenes...” (PGD-DF, p. 12), de lo que se desprende una población creciente en edad de demandar educación media superior y superior.

El PGD-DF afirma que: “En los últimos cinco años, la población del Distrito Federal ha registrado aumentos menores si son comparados con los de la población de la Zona Metropolitana, lo que denota el aumento constante de la redistribución del centro hacia la periferia y de las necesidades de traslado, propiciando una mayor afluencia de población flotante desde los municipios conurbados al Distrito Fede-

ral. Todo ello contribuye a la saturación de la infraestructura, de los servicios de transporte, salud y *educación*, entre otros, distorsionando los mecanismos de subsidio público y dotación de servicios originalmente previstos para satisfacer las necesidades de menos de nueve millones de habitantes, lo que provoca una presión permanente a las finanzas de la ciudad”. Existe una saturación de los servicios de educación que, ligada al cambio demográfico, puede incrementar los problemas de acceso al bachillerato y a la educación terciaria en la capital del país.

De esta manera: “la oferta en educación media superior es limitada y no responde a la demanda. A lo que se añade la necesidad de acercar los servicios educativos a la población que se ubica en zonas marginales. El Distrito Federal se ha logrado ubicar entre las entidades mejor calificadas en materia educativa a nivel nacional, sin embargo, persisten aspectos pendientes de solución, esencialmente los relacionados con la eficiencia terminal en los ciclos de secundaria y bachillerato. Resulta inaceptable que 16 de cada 100 jóvenes que ingresan a secundaria se vean en la necesidad de abandonarla; y que 38 jóvenes de cada 100 que logran ingresar al bachillerato no terminen sus estudios” (PGD-DF, p. 30).

Comparativamente con el resto de las entidades del país, el Distrito Federal muestra un desempeño alto, mas no deja de enfrentar problemas de abandono temprano del sistema educativo y baja eficiencia terminal.

Por las carencias observadas, los jóvenes son explícitamente considerados como parte de la población objetivo que debe tener la política de inclusión: “El tema del empleo, la educación, la vivienda, la recreación y la cultura es central para lograr procesos de inclusión social de las y los jóvenes” (PDS-DF, p. 17). Más aún, el “riesgo de no hacerlo es profundizar la exclusión social de las y los jóvenes, incrementar la violencia y la inseguridad, así como atestiguar el crecimiento de su emigración a otras entidades o a los Estados Unidos y la pérdida del principal recurso productivo de la ciudad” (*idem.*).

Conviene señalar, además, que el Distrito Federal no cuenta con la descentralización de la educación básica como sí ocurre con el resto de las entidades. Ello implica, por un lado, que los recursos destinados desde la ciudad a la educación sean inferiores como porcentaje del gasto social promedio del país, pero a la vez que no se reciba, por ejemplo, “la asignación federal para programas de educación” (PGD-DF, p. 17). Lo anterior ha dado lugar a que:

¹ De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, por pobreza de capacidades debe entenderse: como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, incluso utilizando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

A pesar de los significativos logros que han obtenido entre 1997 y 2006, los ciudadanos y las autoridades de la ciudad de México continúan enfrentando, en el ejercicio de sus derechos y atribuciones, una desfavorable desigualdad de acceso a las oportunidades de una educación de calidad respecto a las que tienen las demás entidades de la Federación y sus ciudadanos.

El desmantelamiento sistemático de las oportunidades públicas de educación ha afectado, en mayor grado, a quienes residen en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación, así como a los grupos más vulnerables a la exclusión educativa: la población de 5 a 14 años que habla lenguas indígenas, la población de 5 a 14 años con algún tipo de discapacidad, la población femenina de 12 a 14 años económicamente activa y la población femenina de 12 a 14 años con un hijo o más nacidos vivos.

Aunado a lo anterior, para el gobierno capitalino: “Los saldos de una política económica favorecedora a la concentración desigual de la riqueza han resultado en el deficiente acceso a las oportunidades, los servicios de salud, bajos niveles de instrucción educativa y de polarización social”. Así, las decisiones federales tanto en materia económica como en las referidas a la administración de la educación básica en el Distrito Federal no han contribuido a la equidad en materia educativa.

En el diagnóstico del gobierno del Distrito Federal, los jóvenes “viven continuamente los problemas relacionados con el desempleo, la inseguridad ciudadana, la falta de apoyo para la educación y la capacitación, la escasez de vivienda que genera una creciente incertidumbre frente a su porvenir [...], la población desocupada de jóvenes de entre 15 y 29 años representa 48.8% del total, de los cuales la mitad cuenta con educación media superior y superior...”. En la inteligencia de lo anterior, la falta de apoyo para la educación de los jóvenes es un problema al que se superpone que la mitad de las personas de entre 15 y 29 años que se encuentran en una situación de desempleo cuentan con educación media superior y superior.

Existe, por otra parte, un elemento de género en la desigualdad educativa: “En las oportunidades de acceso y permanencia en la escuela se encuentra quizá la mayor inequidad de género ya que el porcentaje de mujeres sin instrucción es mayor al de los hombres, 4.6% contra 2.4%. Además, el 73.5% de la población analfabeta del Distrito Federal son mujeres” (PGD-DF, p. 26).

Esta situación de desigualdad de género también es atendida en el contenido del PDS, con los siguientes datos (p. 16):

- En educación los años promedio de escolaridad de las mujeres es de 9.8 y el de los hombres de 10.5.
- El rezago educativo de los hombres es del 24.6% y el de las mujeres de 29.8%.
- El porcentaje de mujeres mayores de 65 años analfabetas es de 15% mientras que el de los hombres es de 5%.

En el diagnóstico del problema educativo se reconoce también que “la población indígena muestra en el Distrito Federal importantes rezagos en educación” (PGD-DF, p. 27).

Uno de los efectos de la situación referida en el apartado anterior —presión demográfica de adultos jóvenes, escasez de recursos

para el Distrito Federal e inequidad en educación— se refiere a la desescolarización: “El problema de la des-escolarización se vuelve relevante en los niveles de primaria y secundaria. Durante el ciclo escolar 1999-2000 fueron excluidos aproximadamente 26,500 niños de 6 a 14 años, que habían estado inscritos, al inicio del ciclo escolar según el Censo del año 2000. Mismo problema se presenta en la población de 15 a 19 años con un índice de inasistencia del 35.4%, es decir, de cada 100 adolescentes y jóvenes del Distrito Federal 35 no asistían a la escuela” (PGD-DF, p. 30).

Además de los efectos de la desescolarización y del abandono temprano, hay otro vinculado a la calidad de la enseñanza: “La calidad de la enseñanza sigue representando un reto si es que se quiere alcanzar la media en las evaluaciones internacionales e insertarse al desarrollo educativo mundial. Por ejemplo, en el marco de las mediciones internacionales de habilidades para la vida aplicadas a jóvenes de 15 años de países miembros de la OCDE, Colima, el Distrito Federal y Aguascalientes ofrecen de manera consistente los más altos resultados del país, aún así no alcanzan la media internacional” (*Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, p. 31).

Estrategias, políticas y acciones propuestas en el campo de la educación

De acuerdo al PDS-DF: “La ciudad requiere cubrir crecientes niveles de educación de calidad para sus habitantes y a la vez recuperar la capacidad educadora que encierra su vida comunitaria”.² En los objetivos de equidad que se presentan en el PGD-DF, en materia de educación se identifican:

- 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.
- Transformar el actual modelo educativo para lograr la mejor formación de los educandos.
- Alcanzar la descentralización de la educación básica, así como mejorar su calidad.
- Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.
- Incrementar la capacidad de la ciudad de investigación e innovación científica y tecnológica y orientarla a la solución de los problemas de la ciudad.
- Acercar el conocimiento científico y tecnológico a los habitantes del Distrito Federal.

A su vez, hay dos líneas de política que vinculan equidad social y educación en la definición del PGD del gobierno de la capital:

- Se instrumentarán mecanismos para revertir la exclusión social de los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de alternativas de recreación y de creación cultural.
- A través de programas de apoyo, específicos en materia de educación, ingresos, salud, vivienda y alimentación, se buscará

² Para una referencia más detallada, consúltese el anexo del presente capítulo.

cerrar progresivamente las brechas de desigualdad que padecen los indígenas y pueblos originarios en la ciudad.

Características, clasificación y jerarquización de los programas sociales en el campo de la salud

En el campo de la educación se identificaron 16 programas sociales en 2009, cuyo título y objetivo principal se resumen en el cuadro siguiente:

CUADRO 3.1. OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EDUCACIÓN, 2009

<i>Programa</i>	<i>Objetivo general</i>
Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	Estímulos económicos para todos los estudiantes de bachillerato en instituciones públicas de la ciudad de México.
Niñ@s Talento	Lograr que todos los niños sobresalientes tengan acceso a una información integral a través del desarrollo o perfeccionamiento de sus habilidades artísticas, culturales, intelectuales y deportivas.
Desayunos Escolares	Proporcionar una ración alimenticia diaria a las niñas y niños de escuelas oficiales que prioritariamente habitan en zonas de muy alta, alta y media marginalidad, con el propósito de contribuir a mejorar su estado de nutrición.
Uniformes Escolares Gratuitos	Apoyar la economía de las familias de alumnos en escuelas públicas del Distrito Federal en el nivel básico a través de la entrega de un uniforme escolar o vale para adquisición del mismo.
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	Impactar y revertir procesos de riesgo en las niñas y los niños de 6 a 15 años que viven en alta y muy alta marginación social en la ciudad de México.
Útiles Escolares Gratuitos	Dar cumplimiento a la ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares a todos los alumnos en escuelas públicas en los niveles de preescolar, primaria y secundaria.
Educación Garantizada	Dotar de una garantía educativa a los estudiantes de primaria, secundaria y nivel medio superior, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal hasta que concluyan el nivel medio superior, o bien cumplan, los 18 años.
Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal	Otorgar el apoyo económico a todo estudiante del sistema de bachillerato del gobierno del DF, con el propósito de disminuir la deserción escolar.
Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante	Brindar atención especializada a estudiantes de secundarias públicas.
Jóvenes en Impulso	Impulsar a los jóvenes de 14 a 29 años, preferentemente en el rango de edad de 15 a 19, para que se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios, comprometiéndolos a colaborar en beneficio de su ciudad.
Entrega de Apoyos Económicos a Las y Los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante	Dotar apoyos económicos mensuales a los estudiantes de secundaria con el fin de mantener su permanencia en la escuela, o como reconocimiento a su esfuerzo académico, deportivo o artístico.
Potencialidades	Apoyar el desarrollo de potencialidades de las niñas y niños sobresalientes detectados en el marco del Programa de Niñas y Niños Talento.
Acciones de Inclusión y Equidad Educativa	Generar una oferta educativa alternativa a la tradicional, pertinente y de calidad que responda a las necesidades específicas de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.
Empleo Juvenil de Verano	Brindar apoyos económicos a los estudiantes que en su periodo vacacional de verano puedan desarrollar actividades comunitarias y/o de servicios, para iniciarse en una actividad laboral.
Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa	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.
Actualización Docente en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal	Apoyar económicamente a las docentes a fin de que puedan cubrir los gastos necesarios para el proceso de evaluación de sus conocimientos, habilidades y destrezas, tendientes a acreditar la Licenciatura en Educación Preescolar.

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglas de Operación 2009.

El grueso de estos programas tiene como objetivo común abatir el abandono escolar debido a razones económicas y sociales. Asimismo, la amplia mayoría de los programas tiene como población beneficiaria a los estudiantes del Distrito Federal y a sus familias, si bien hay uno dirigido a personal docente de preescolar, y un par más enfocados a la contratación de personal para desarrollar la atención integral al estudiante así como las acciones de inclusión y equidad educativa.

CUADRO 3.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS QUE OPERAN EN LA LÍNEA DE EDUCACIÓN

Programa	Población beneficiaria	Cobertura (real)	Tipo de apoyo	Peso presupuestal (aprobado/total en programas sociales)
Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	Alumnos de bachillerato público en el Distrito Federal.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	3.4%
Niñ@s Talento	Niñas y niños de 6 a 15 años de edad con un promedio de 9.0 de calificación en adelante.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	2.7%
Desayunos Escolares	Alumnos de escuelas oficiales que prioritariamente habitan en zonas de muy alta, alta y media marginalidad.	Focalizado territorialmente	Transferencia en especie	2.5%
Uniformes Escolares Gratuitos	Todos los alumnos de educación básica pública en el Distrito Federal (preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple).	Universal	Transferencia en especie	2.0%
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	Niñas y niños de 6 a 15 años que viven en alta y muy alta marginación social en la ciudad de México.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	1.3%
Útiles Escolares Gratuitos	Todos los alumnos de preescolar, primaria y secundaria en escuelas públicas del DF.	Universal	Transferencia en especie	0.8%
Educación Garantizada	Niñas y niños inscritos en escuelas públicas de primaria, secundaria y nivel medio superior en el Distrito Federal, cuyo padre, madre o tutor fallezca.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	0.6%
Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal	Todo aquel estudiante inscrito en el Sistema de bachillerato del DF.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	0.3%
Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante	Alumnos de secundarias públicas del Distrito Federal.	Focalizado en personas	Servicios	0.1%
Jóvenes en Impulso	Jóvenes de 14 a 29 años, preferentemente en el rango de edad de 15 a 19.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	0.1%
Entrega de Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante	Alumnos de secundarias públicas del Distrito Federal.	Focalizado en personas	Servicios	0.1%
Potencialidades	Niñas y niños provenientes del Programa Niñas y Niños Talento destacados en alguna de las actividades extraescolares.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	0.1%
Acciones de Inclusión y Equidad Educativa	Niños y jóvenes hablantes de lengua indígena, personas con algún tipo de discapacidad, y adolescentes con hijos, jóvenes y adultos analfabetos y sin educación básica y media concluida.	Focalizado en personas	Servicios	0.04%
Empleo Juvenil de Verano	Jóvenes de 15 a 25 años matriculados en el nivel medio o superior en una institución pública.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	0.01%
Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa	400 escuelas públicas.	Focalizado en personas	Servicios	0.01%
Actualización Docente en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal	Docentes de Centro de Atención a la Infancia.	Focalizado en personas	Transferencia monetaria	0.004%

La población beneficiaria en algunos casos se define en función del nivel educativo cursado, en otros de la edad y en algunos más depende de la condición social.

Así, en lo que se refiere a niveles educativos, hay dos programas de carácter universal dirigidos a población perteneciente a toda la enseñanza obligatoria y pública, esto es, a preescolar, primaria y secundaria: útiles y uniformes escolares gratuitos.

El programa de Desayunos Escolares tiene, como población beneficiaria, a los niños inscritos en escuelas públicas de preescolar, primaria y educación especial de zonas de muy alta, alta y media marginalidad.

Otro más corresponde a alumnos sólo de secundaria (Atención Integral al Estudiante).

En cuanto al criterio de edad combinado con la permanencia en la educación primaria y secundaria, se identifican cuatro programas:

Educación Garantizada para personas de entre 6 y 18 años en situación de orfandad, el orientado a niños en riesgo de vulnerabilidad social, así como los de Niñ@s Talento y Potencialidades.

Asimismo, hay dos programas enfocados a alumnos del bachillerato: Prepa Sí y Becas del Bachillerato del Distrito Federal.

Importancia presupuestal

El presupuesto ejercido por los programas sociales de educación ascendió a 2,882.6 millones de pesos, que representan el 16.5% del gasto involucrado en los programas sociales que contaron con reglas de operación en 2009 y que estuvieron a cargo de la administración central del gobierno del Distrito Federal.

El hecho de que en la capital no se cubra, por ejemplo, el pago de nómina de los maestros de educación básica, porque no se ha culmi-

nado el proceso de descentralización educativa, explica el hecho de que con un presupuesto de 2.88 miles de millones de pesos se pueda hacer frente al gasto en el ramo.

CUADRO 3.3. IMPORTANCIA PRESUPUESTAL DE LOS PROGRAMAS EN LA LÍNEA DE EDUCACIÓN

(Miles de pesos)			
Programa	Ejercido	Porcentaje en educación	Porcentaje en total
Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	1'186,870.9	41.2%	6.8%
Niñ@s Talento	441,187.6	15.3%	2.5%
Desayunos Escolares	348,935.6	12.1%	2.0%
Uniformes Escolares Gratuitos	344,113.7	11.9%	2.0%
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	215,271.4	7.5%	1.2%
Útiles Escolares Gratuitos	120,231.3	4.2%	0.7%
Educación Garantizada	120,997.8	4.2%	0.7%
Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal	30,591.2	1.1%	0.2%
Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante	23,100.0	0.8%	0.1%
Jóvenes en Impulso	25,161.7	0.9%	0.1%
Entrega de Apoyos Económicos a Las y Los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante	18,480.0	0.6%	0.1%
Potencialidades	5,868.0	0.2%	0.03%
Acciones de Inclusión y Equidad Educativa	ND	ND	ND
Empleo Juvenil de Verano	1,768.1	0.1%	0.01%
Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa	ND	ND	ND
Actualización Docente en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal	ND	ND	ND
Total	2'882,577.3	100.0%	16.5%

Los primeros siete programas de la tabla anterior concentran el 96.4% del presupuesto ejercido en educación. Entre ellos destacan los apoyos a través de becas a los jóvenes inscritos en los distintos sistemas de bachillerato público de la ciudad, las transferencias a los alumnos en situación de vulnerabilidad, así como los desayunos escolares y, finalmente, los programas de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos.

Llama la atención que el segundo programa en importancia presupuestal sea uno que no está dirigido a una población en riesgo de

abandono escolar o de vulnerabilidad social, sino precisamente a los alumnos con más de 9 de promedio. A ello se destinan más recursos que a la atención de niños en marginación social o que a las becas de los alumnos del Sistema de Bachillerato del Distrito federal.

La cobertura real de los programas de educación

Los programas sociales en la línea de educación se desarrollan básicamente a través de criterios de focalización. Lo anterior se explica bien por restricciones presupuestales o, con frecuencia, por estar dirigidos a población en situación de marginalidad.

La universalidad de los programas de educación ocurre en el caso de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos, respectivamente, que llegan a la totalidad de los alumnos de la educación básica pública en la ciudad.

Los programas de Prepa Sí y de Becas del Sistema de Bachillerato del DF, si bien tienen el propósito de ser universales, en los hechos aún no han cubierto al conjunto de la población inscrita en el bachillerato público de la capital.

La focalización territorial guía la aplicación de los programas de Desayunos Escolares y de Cultura de No-violencia.

La focalización en personas tiene dos vertientes: la atención a niños y jóvenes en condiciones de marginalidad o vulnerabilidad social, así como el estímulo a los buenos alumnos (Niñ@s Talento y Potencialidades) y a los estudiantes que deseen realizar labores de participación comunitaria (Jóvenes en Impulso y Empleo Juvenil de Verano).

En suma, la universalidad aún no es la regla de los programas sociales en materia de educación.

Tipos de apoyo contemplados por los programas sociales de educación

Tres programas conciben los apoyos a la población escolar a través de bienes en especie. Son los de Útiles escolares gratuitos, Uniformes escolares gratuitos y Desayunos escolares. Estos programas recibieron un presupuesto aprobado por 926.2 millones de pesos, el 37% del total de los recursos destinados a programas sociales en educación en 2009.

CUADRO 3.4. PRESUPUESTO EN PROGRAMAS SOCIALES EN EDUCACIÓN SEGÚN EL TIPO DE APOYO A LA POBLACIÓN ESCOLAR

	Apoyo en especie	Apoyo en efectivo	Servicios	Total
Monto	926,243.2	1'505,249.4	31,236.3	2'462,728.9
Porcentaje	37.6%	61.1%	1.3%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación.

Diez programas implican transferencias en efectivo: Educación garantizada; Prepa Sí; Becas de Bachillerato en el DF; Potencialidades; Niñ@s Talento; Jóvenes en Impulso; Empleo Juvenil de Verano; Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante; Actualización Docente para las personas que imparten educación preescolar a las niñas y los niños inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal; Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social. Las transferencias en efectivo, a través de becas en la mayoría de los

casos, implican 1,505 millones de pesos, el 61% de los recursos en programas sociales de educación en el Distrito Federal.

Hay un tercer conjunto de programas que, por el contrario, conciben el apoyo a los beneficiarios a través de servicios educativos y de seguimiento a la población escolar: Acciones de Inclusión y Equidad Educativa; Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa; Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante. Estos programas recibieron 31.2 millones de pesos, que significan sólo el 1.3% del presupuesto asignado a programas sociales en educación.

En conjunto, los programas que implican transferencia de recursos en especie o en efectivo a la población beneficiaria concentran el 98.3% de los recursos destinados a los programas sociales en educación durante 2009 en el Distrito federal.

alcanzan o superan la meta física prevista. Estos programas absorben el 55% del presupuesto ejercido en educación. Ahora bien, el 38% de los programas incumplieron sus metas; estos programas participaron con el 45% del presupuesto ejercido en educación. Finalmente, el 19% de los programas no proporciona información sobre las metas alcanzadas y, menos aún, sobre el presupuesto ejercido.

CUADRO 3.6. CUMPLIMIENTO DE METAS FÍSICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN, 2009

	Cumplen	No cumplen	No informan	Total
Número de programas	7	6	3	16
Porcentaje	44%	38%	19%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta Pública 2009

CUADRO 3.5. CUMPLIMIENTO DE METAS Y EJERCICIO PRESUPUESTAL POR PROGRAMA EN LA LÍNEA DE EDUCACIÓN

Política de educación	Meta física			Presupuesto		
	Original	Alcanzada	Variación	Original	Ejercido	Variación
Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí	165,000	174,000	5%	600,000.0	1'186,870.9	98%
Niñ@s Talento	300,000	237,242	-21%	480,000.0	441,187.6	-8%
Desayunos Escolares	114'000,000	97'872,715	-14%	446,027.4	348,935.6	-22%
Uniformes Escolares Gratuitos	2,500,000	2'331,323	-7%	348,215.8	344,113.7	-1%
Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	22,775	22,775	0%	224,652.6	215,271.4	-4%
Útiles Escolares Gratuitos	1'250,000	1'137,897	-9%	132,000.0	120,231.3	-9%
Educación Garantizada	300,000	300,000	0%	100,000.0	120,997.8	21%
Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal	11,300	9,748	-14%	54,000.0	30,591.2	-43%
Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante	5,460	5,460	0%	23,100.0	23,100.0	0%
Jóvenes en Impulso	2,600	2,600	0%	18,177.8	25,161.7	38%
Entrega de Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante	39,600	46,200	17%	15,840.0	18,480.0	17%
Potencialidades	500	500	0%	9,859.0	5,868.0	-40%
Acciones de Inclusión y Equidad Educativa	ND	ND	ND	6,136.3	ND	ND
Empleo Juvenil de Verano	1,200	929	-23%	2,000.0	1,768.1	-12%
Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa	400	ND	ND	2,000.0	ND	ND
Actualización Docente en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal	192	ND	ND	720.0	ND	ND

Metas alcanzadas

Las metas físicas que fueron fijadas para los programas sociales en educación en la publicación de sus respectivas Reglas de Operación (ROP) en 2009 fueron contrastadas con la información de la Cuenta Pública. Como se muestra en el cuadro 3.6, el 44% de estos programas

Ejercicio presupuestal

El 38% de los programas sociales en educación ejerció recursos en un monto que fue 15% mayor o inferior al monto originalmente aprobado. Puede decirse que, en general, en estos programas se realizaron

ejercicios de presupuestación adecuados, en virtud de que los recursos finalmente empleados no variaron significativamente respecto a lo programado.

Una cuarta parte de los proyectos, por el contrario, subestimaron los recursos necesarios, pues terminaron ejerciendo recursos por montos superiores en 15% a la cifra originalmente prevista. El 19% de los programas tuvo el problema inverso, es decir, que ejercieron recursos por menos del 85% programado al inicio del año. Finalmente, como se ha mencionado con anterioridad, para el 19% de los programas no hay información sobre su ejercicio presupuestal.

CUADRO 3.7. EFICIENCIA EN LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN, 2009

	Subestimación	Adecuada	Sobreestimación	No se informa	Total
Número de programas	4	6	3	3	16
Porcentaje	25%	38%	19%	19%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenta Pública

Congruencia e importancia de los distintos tipos de programas respecto a la línea de política

Los programas dirigidos a aumentar la retención de estudiantes resultan de amplia pertinencia, siendo la deserción escolar uno de los principales problemas a revertir, sobre todo en el nivel bachillerato. Hay una ventana de oportunidad para discutir si el tipo de apoyo que se brinda —transferencias— es el más adecuado o el único que podría contemplarse en este tipo de programas.

Asimismo, los programas que buscan incidir sobre las condiciones de marginalidad, como los desayunos escolares, las becas para los niños y jóvenes en condición vulnerable son adecuados para evitar que se presenten fenómenos de ampliación de las brechas educativas, sobre todo en los niveles básicos, entre la población del Distrito Federal.

Los programas de Útiles y Uniformes Escolares, que responden a leyes específicas a nivel local, representan descargas de gasto en las familias.

Otro conjunto de programas, por ejemplo los que otorgan becas a alumnos destacados, no encuentran un asidero claro en el diagnóstico de los problemas educativos del Distrito Federal, pues no se dirigen a población vulnerable necesariamente ni fomentan la equidad *per se*. Si bien esas becas benefician a un conjunto de familias, desde una óptica de intervención de políticas para la equidad la pregunta pertinente es si esos recursos podrían ser utilizados de mejor manera en programas que sí tengan, como objetivo, la equidad.

Finalmente, existe un conjunto de programas que se plantean brindar servicios, como los dirigidos a los alumnos de secundaria y a población indígena o adultos analfabetos. Este enfoque de programas, que ponen énfasis en mejorar la calidad de la enseñanza y no sólo en transferir recursos monetarios o en especie a los individuos, sin embargo, son los que menos recursos tienen y en los que, con frecuencia, hay mayor omisión sobre su desempeño.

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de política

Al igual que se hace para el conjunto de líneas de política y programa por programa, en el caso de la educación se llevó a cabo una evaluación de

cuatro aspectos: la Congruencia de los programas, la Administración de los mismos, su Desempeño y la Participación Social y la Transparencia.

De acuerdo con el análisis de gabinete realizado a los 16 programas que conforman la línea de educación, ocho de ellos tienen una alta evaluación (por encima de los 70 puntos). Se trata de los programas de: Uniformes Escolares Gratuitos; Útiles Escolares Gratuitos; Desayunos Escolares; Jóvenes en Impulso; Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del Distrito Federal; Becas Escolares para Niños y Niñas en Condición de Vulnerabilidad Social; Educación Garantizada, así como el de Empleo Juvenil de Verano.

Cinco programas más tienen amplio campo de mejora en su diseño. Se trata de: Potencialidades, Niñ@s Talento, Prepa Sí, Cultura de No-Violencia en la Comunidad Educativa y Atención Integral al Estudiante.

CUADRO 3.8. VALORACIÓN DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EDUCACIÓN EN DF

	Congruencia (20%)	Administración (35%)	Desempeño (35%)	Participación (10%)	Total
Útiles Escolares gratuitos	63.1	87.5	85.0	41.7	77.2
Uniformes Escolares Gratuitos	66.8	87.5	100.0	41.7	83.2
Prepa Sí	65.6	70.4	41.4	58.3	58.1
Becas Bachillerato DF	78.5	84.4	66.1	58.3	74.2
Inclusión y Equidad Educativa	62.1	62.5	2.9	100.0	45.3
Asistentes Educativos	27.1	46.3	11.4	0.0	25.6
Atención Integral al Estudiante	49.2	64.0	56.4	0.0	52.0
Actualización Docente CAI	53.7	49.8	25.7	0.0	37.2
Becas Vulnerabilidad Social	89.9	77.1	68.6	75.0	76.5
Educación Garantizada	49.5	89.6	70.0	50.0	70.8
Jóvenes en Impulso	87.1	65.4	78.2	75.0	75.2
Empleo Juvenil de Verano	93.7	67.5	59.3	75.0	70.6
Cultura de No-Violencia	89.5	43.1	39.6	100.0	56.9
Desayunos Escolares	93.7	89.2	70.7	25.0	77.2
Potencialidades	88.6	57.1	66.8	16.7	62.7
Niñ@s Talento	82.2	78.5	48.9	33.3	64.4

Tres programas más tienen una valoración negativa y debería replanearse su continuidad o hacerse una reformulación a fondo. Son el

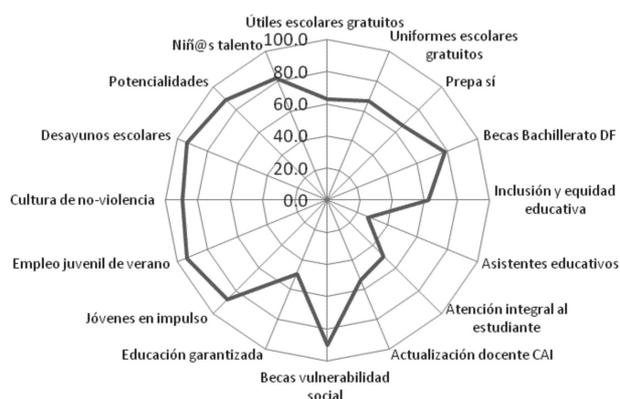
programa de Actualización Docente para personal que labora en los Centros de Atención Infantil (CAI), el de Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos para la Atención General al Estudiante, así como el de Acciones de Inclusión y Equidad Educativa.

Ahora bien, como se desprende de cuadro 3.8 y de los cuatro gráficos siguientes, los programas en educación obtienen las valoraciones más altas en los campos de Congruencia y Administración, y el puntaje disminuye en Desempeño y, especialmente, en Participación.

Como se mencionó en la introducción general a esta evaluación, el rubro de Congruencia evalúa si el programa opera con una población objetivo bien definida, su cobertura y las metas de cobertura. Si está bien definido el problema que dio origen al programa. Si el programa tiene objetivos claros. Si son explícitos los resultados esperados. Si cuenta con metas principales. Si el programa está vinculado a los principios de la política social y al Programa de Desarrollo, así como al Programa de Desarrollo Social de la ciudad y a otros programas. Asimismo, se evalúa en este rubro si hay un marco jurídico preciso para la operación del programa.

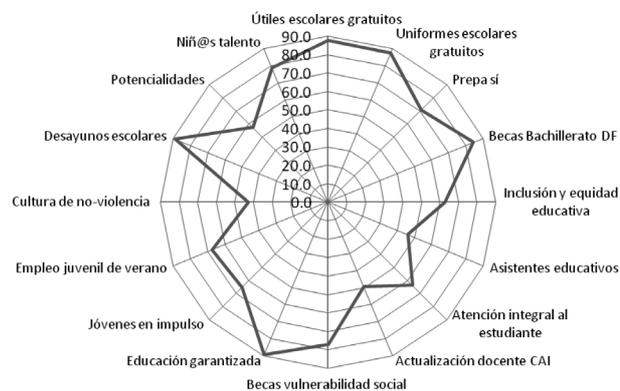
Los programas que obtienen mejores puntajes son aquellos en los que está bien definido, en las ROP, el problema que da origen al programa y en los que se cuenta con un diagnóstico preciso. Es decir, en esta evaluación por Congruencia debe entenderse la que se da al interior de los documentos oficiales que acompañan a la creación de los programas, y no a que si es congruente que los mismos programas existan. Lo anterior porque es evidente que programas como la Inclusión y Equidad Educativa o los de Uniformes y Útiles Escolares, así como el de Prepa Sí, resultan pertinentes.

Gráfico 3.1. Congruencia de los programas de educación



En el rubro de Administración, se considera la importancia presupuestal del programa. Si contó con ROP publicadas oportunamente. Si tiene bien definidos los requisitos y procedimientos de acceso para los beneficiarios. Si cuenta con mecanismos de aplicación. Si tiene definidos los indicadores de gestión. Si tiene contemplados mecanismos de exigibilidad, queja o inconformidad para los ciudadanos. Si contó y publicó oportunamente los padrones de beneficiarios. En este caso, los programas que obtienen las calificaciones de menor rango se explican porque no se publicaron padrones de beneficiarios y, con frecuencia, porque carecieron de indicadores de gestión.

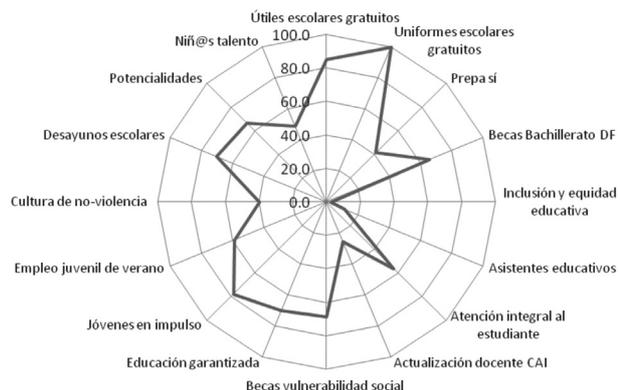
Gráfico 3.2. Administración programas educación



En lo que toca al Desempeño, en esta evaluación se consideró revisar si el programa había contado con autoevaluaciones tal como define la normatividad. Si contó con indicadores de resultados, así como la calidad de esos indicadores. El ejercicio presupuestal y su relación con los montos originalmente aprobados. Además, se verificó el cumplimiento de las metas físicas previstas.

En este componente de la evaluación los programas sociales en materia de educación tienen una valoración menos positiva que en los rubros anteriores. Esto se explica por lo siguiente: se careció de información sobre sus resultados —como es el caso del programa de Inclusión y Equidad Educativa, el de Asistentes Educativos o el de Actualización Docente de los Centros de Atención Infantil— así como porque el monto presupuestal ejercido fue considerablemente mayor al presupuestado originalmente aunque las metas físicas no hayan crecido en la misma proporción —Prepa Sí.

Gráfico 3.3. Desempeño de los programas de educación

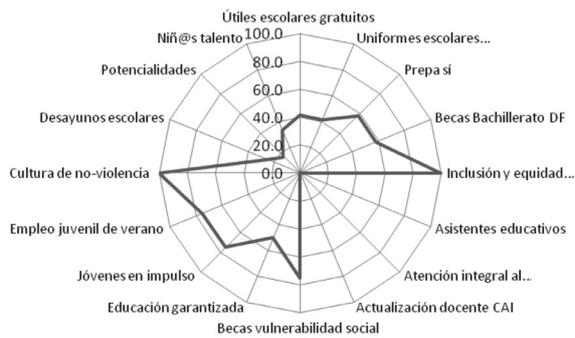


El rubro de Participación Social y Transparencia atendió, básicamente, a analizar si el programa se encuentra vinculado a algún Consejo Consultivo o a algún otro mecanismo de intervención ciudadana, así como si contenía provisiones especiales de acceso público a la información.

En este caso sobresale la ausencia de mecanismos de participación social, la definición de modalidades de transparencia propias de cada programa, así como la participación de Consejos Consultivos. De

hecho, aquí la excepción es que se considere la participación social, tal como sí ocurre en los programas de Cultura y No-Violencia en las escuelas o en el de Inclusión y Equidad Educativa, mas no es lo usual en el resto. Es en estos aspectos de participación social y Transparencia focalizada donde la política social en materia educativa encuentra sus mayores rezagos frente a la normatividad vigente en el Distrito Federal.

Gráfico 3.4. Participación social en los programas de educación



Valoración puntual de los programas sociales

Prepa Sí. El programa se inscribe con claridad como uno de los instrumentos más importantes que pretende utilizar el GDF para abatir los índices de abandono de los estudios de bachillerato por jóvenes de la ciudad de México. Prepa Sí destaca como programa por el volumen de población potencial que se propone atender y los enormes recursos financieros asignados en atención a la cobertura universal que pretende y la estrategia prioritaria utilizada para reducirlos: otorgamiento de apoyos económicos en efectivo.

Es de preguntarse si la transferencia de dinero en efectivo es el mecanismo más adecuado para incentivar la permanencia escolar (podrían otorgarse becas de transporte; becas alimenticias en comedores en especie, o acceso a servicios de salud —auditiva, visual, reproductiva, adicciones, etc.), pues eventualmente podría estarse estimulando el consumo de bienes superfluos en la población beneficiaria.

Sin duda deben tomarse en cuenta los resultados que pueda arrojar una evaluación del impacto real de este programa, lo cual trasciende el alcance del presente estudio.

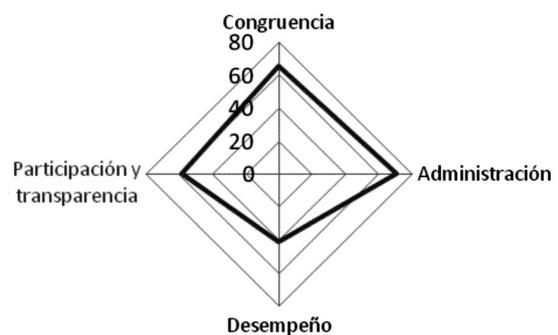
Respecto al diseño conceptual y operativo de las ROP 2009, se puede concluir que las deficiencias identificadas pueden corregirse y superarse en buena medida. Para ello, las ROP deberán replantearse con base en una presentación o introducción donde se muestre el análisis de los datos estadísticos que apoyan la relevancia social de los problemas y grupos de población hacia los cuales se enfoca el objetivo, acompañada de una explicitación de los supuestos implicados en la elección del sistema de estímulos económicos múltiples y universales como el único instrumento existente para abatir los dos problemas que pretende impactar este programa: la deserción escolar y el bajo rendimiento escolar. Se trataría de explicar por qué se considera que todos los estudiantes de bachillerato están en riesgo de abandonar los estudios por falta de recursos monetarios y/o pueden tener bajo rendimiento académico por este mismo motivo y no otros —de salud, de atención pedagógica apropiada, etc.

En el programa es necesario establecer las razones para la existencia de condiciones singulares de acceso, cuya justificación no resulta tan obvia como la mayoría de los requisitos que establecen los programas; es el caso del cumplimiento obligatorio de dos horas semanales de actividades comunitarias, en retribución a la población de la ciudad de México por el apoyo económico recibido a través de su gobierno. Los otros requisitos o condiciones que limitan también en la práctica el acceso universal a los estímulos múltiples de este programa, como el tener residencia comprobada en el Distrito Federal, no contar con otros apoyos económicos similares y promedio mínimo de 6, son entendibles en el contexto de los necesarios controles administrativos que deben existir para delimitar la cobertura presupuestal, territorial y escolar del programa. Dado que es plausible inculcar o promover entre los estudiantes la cultura de reciprocidad social, resultaría conveniente extraer este ingrediente de la categoría de requisito y reubicarlo como parte descriptiva del conjunto de resultados que se esperan obtener en el objetivo general o como un objetivo específico.

Debe identificarse y cuantificarse con precisión la población potencial. Asimismo, sería deseable revisar si la mejor manera de fomentar la retención escolar es a través de la distribución de recursos económicos en vez del fortalecimiento de servicios asociados a la permanencia en el bachillerato. Debe asegurarse que los padrones se publiquen oportunamente en los sitios oficiales de la administración del Distrito Federal.

Cabe señalar, finalmente, que la valoración cuantitativa que se hace de este programa, que disminuye por las consideraciones en el campo de Desempeño, se debe a que en las ROP no se fijan indicadores de desempeño adecuados y mensurables. Asimismo, el menor puntaje obedece al hecho de que este programa ejerció recursos en un 98% superiores a los originalmente asignados, pero la ampliación de sus metas físicas sólo se incrementó en 5%.

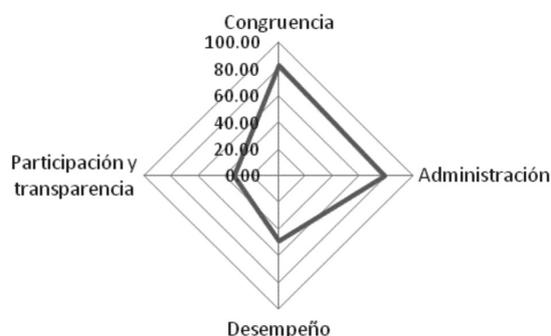
Gráfico 3.5. Prepa Sí



Niñ@s Talento. El programa está enfocado a un segmento de la población infantil (niños de 6 a 15 años de edad con un promedio de 9.0 de calificación en adelante) que no está definido de manera adecuada desde el punto de vista social, motivo por el cual no se cuenta con una línea base para determinar la población objetivo o el universo de atención.

Adicionalmente, este programa es operado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, adscrito a la jefatura de gobierno, cuando en términos estructurales debería estar en el sector educación o cultura.

Gráfico 3.6. Niñ@s talento



Respecto a los mecanismos para la determinación de metas, diseño de indicadores y mecanismos de evaluación y seguimiento, así como la promoción de la participación social, el programa debe ser replanteado ya que podría presentarse como uno de los programas con acciones focalizadas de parte del gobierno en el que se puedan integrar las actuaciones de distintas instancias públicas.

Adicionalmente, la falta de participación de la sociedad civil limita la ejecución y visualización del programa, así como su apropiación por parte de la población.

Sería recomendable realizar la evaluación interna del programa a partir de una metodología que identifique los fines de la política social y los componentes específicos para los distintos segmentos de la población.

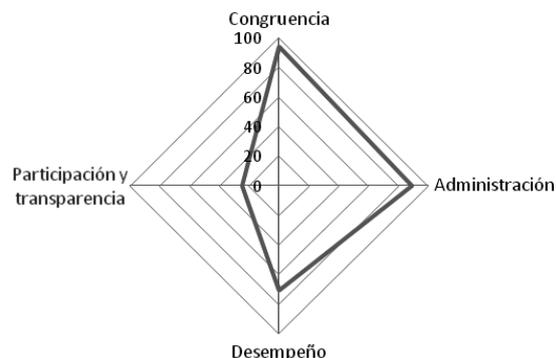
Cabe decir que la baja valoración en el desempeño se explica porque el programa cubrió sólo el 79% de la meta prevista y carece de criterios de evaluación claros y relevantes.

Desayunos Escolares. El programa de Desayunos Escolares se ha instrumentado desde los años setenta y su ámbito de atención son los niños de los planteles de educación preescolar, escolar y especial de escuelas oficiales. Dados los índices de desnutrición y obesidad asociados a una mala alimentación, el programa resulta de suma pertinencia, sobre todo en zonas de alta y muy alta marginación.

Este programa, si bien cuenta con unas ROP que incluyen el grueso los apartados que formalmente se considera deben desarrollarse, muestra algunas ausencias; es el caso de las acciones que no están suficientemente especificadas o problemas referidos a que no se define de qué manera se valorará la reducción en la desnutrición. En este sentido, no hay una correspondencia entre acciones y el objetivo general.

Puede afirmarse que más que reglas de operación, el documento analizado se asemeja a las características de un reglamento.

Gráfico 3.7. Desayunos escolares



En lo que toca a la cobertura, según el conteo de población de 2005 hay 1'376,529 niños de 5 a 14 años, de los cuales 1'319,045 asisten a la escuela. Es necesario que se defina en el programa cuál es la pertinencia de que su cobertura sea, efectivamente universal, lo que hoy no ocurre. Asimismo, como sucede con los programas de Útiles y Uniformes Escolares, valdría la pena un impulso a su difusión para que fuese un derecho al alcance de aquellas familias que requieran de este apoyo crucial para sus hijos en educación preescolar, primaria y especial.

Como puede apreciarse en el gráfico, este programa alcanza una muy alta valoración en cuanto a su Pertinencia y Administración, también —aunque en menor medida— en Desempeño —debido a la ausencia de evaluaciones internas y a una deficiente programación presupuestal que sobreestimó las necesidades de gasto—, mas los mecanismos de Participación Social y Transparencia obtuvieron una baja valoración, lo que indica que en estos rubros el programa tiene un amplio espacio para su mejora.

Uniformes Escolares Gratuitos. Es un programa pertinente si bien carece de una explicación más precisa de sus objetivos y motivaciones, prácticamente ausentes en las ROP. Es decir, no se precisa el diagnóstico a partir del cual se identifique que el contar con apoyo de uniformes en la educación básica aumentará la retención escolar.

El programa busca una cobertura universal para transferir en especie o en vales por dinero apoyo a las familias, lo que puede tener una incidencia positiva al reducir el gasto realizado en cada curso escolar. Asimismo, la falta de objetivos específicos del programa, así como la ausencia de una definición del impacto esperado del mismo, hacen que disminuya la valoración del rubro de congruencia.

En las ROP no se especifica la calidad ni cantidad de la transferencia en especie o en vales por dinero.

El programa no especifica cuántos vales y cuántos paquetes de uniformes se entregarán respectivamente. No especifican costos unitarios. Tampoco se aclara qué se hace con los vales que no son entregados a los padres de familia o tutores (¿se destruyen?, ¿se concentran en la Secretaría de Desarrollo Social?).

Este programa consiste en entregar un subsidio a las familias, así como a productores y comerciantes de uniformes. Hay un vacío en las ROP acerca de cómo operan los centros de canje de los uniformes. Lo anterior incluye: requisitos para darse de alta, mecanismos de exigibilidad, obligaciones de los centros de canje —en calidad de los

bienes, por ejemplo—. No hay procedimientos definidos para conocer cuántos vales no sólo se entregan a los padres de familia sino que son intercambiados por efectivo por los expendedores de uniformes en los centros de canje autorizados.

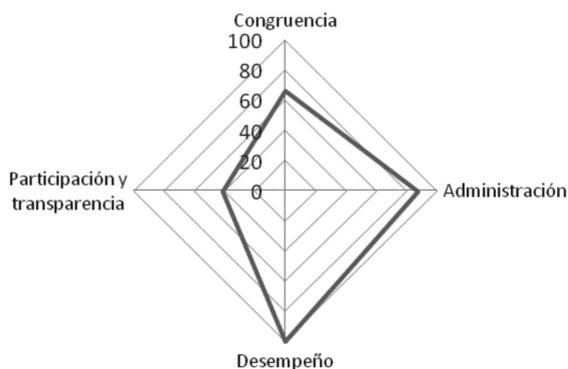
El programa no cuenta con suficientes elementos de transparencia ni de participación social, lo que es relevante, como se podrá constatar en el apartado *Resultados de trabajo de campo* de este capítulo, donde se analiza, con los resultados de una encuesta específica, el escaso conocimiento de la población sobre sus derechos efectivos alrededor de estos programas.

El programa es pertinente pero debe institucionalizarse más.

Por último, convendría conocer los motivos para incorporar en las RO un apartado con un texto singular, denominado *XII. Consideraciones finales*, no incluido en la mayoría de los programas, salvo el de Útiles Escolares Gratuitos, el cual presenta el siguiente contenido: *La Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de interpretar los presentes lineamientos y mecanismos de operación incluyendo los aspectos no previstos en las mismas.*

En virtud de que este programa está destinado a todos los alumnos de la educación pública básica del Distrito Federal, como ocurre con el de Útiles Escolares Gratuitos, estos dos programas pudieran ser uno solo, lo cual evitaría la dispersión programática.

Gráfico 3.8. Uniformes escolares gratuitos



Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social. Este programa se dedica a enfrentar la adversa situación económica que puede gravitar en el abandono escolar, mas carece de un diagnóstico preciso que, entre otras cosas, permita identificar con claridad y definir a la población objetivo.

Respecto al diseño y al desempeño operativo, la carencia más importante que se presenta en las ROP 2009 se refiere a la generación de los indicadores estadísticos que permitan valorar el grado de cumplimiento con el objetivo general; no hay datos disponibles o publicados sobre el porcentaje de deserción escolar entre la población becada, ni por grupos de edad y sexo o por nivel de enseñanza.

Gráfico 3.9. Niños en vulnerabilidad social



La pertinencia de este programa se puede robustecer a través de la generación de indicadores de impacto y cobertura adecuados y pertinentes, así como por la realización de ejercicios de evaluación interna que hasta 2009 no se habían efectuado.

Útiles Escolares Gratuitos. Al igual que el programa de uniformes, si bien este programa cuenta con una ley específica, carece de un diagnóstico preciso que revele por qué se estima que la deserción escolar puede disminuir a través de una transferencia en especie de uniformes antes que mediante la operación de otros servicios y apoyos —consultas médicas para alumnos, apoyo oftalmológico, etc.

El acierto central es el carácter universal del programa, lo que redundará en un ahorro generalizado para las familias con hijos en escuelas públicas de enseñanza básica. No obstante, la ausencia de objetivos específicos del programa y la falta de una definición del impacto esperado hacen que disminuya la valoración del rubro de Congruencia.

En la Administración del programa no se especifica cuántos vales y cuántos paquetes de útiles se entregarán ni se precisan los costos unitarios. De igual manera, se carece de mecanismos en las ROP que permitan conocer qué se hace con los vales que no son entregados a los padres de familia o tutores.

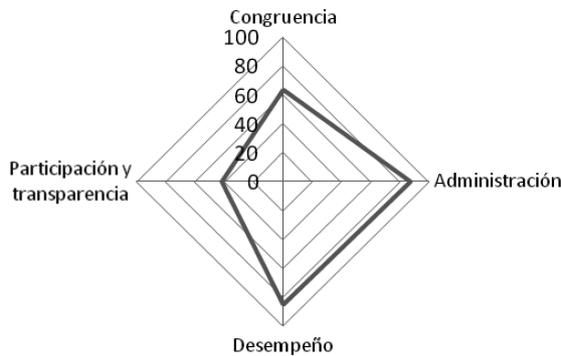
Este programa consiste en entregar un subsidio a las familias, así como a productores y comerciantes de útiles escolares. Persiste una ausencia en las reglas de operación sobre los criterios para seleccionar a los centros de canje de los útiles, así como las obligaciones y derechos de esos prestadores de servicio.

Una debilidad significativa del programa es la carencia de elementos de transparencia así como de participación social.

Es pertinente reforzar la institucionalidad del programa, sobre todo en lo que hace a la operación y transparencia de los centros de canje y los recursos con que operan.

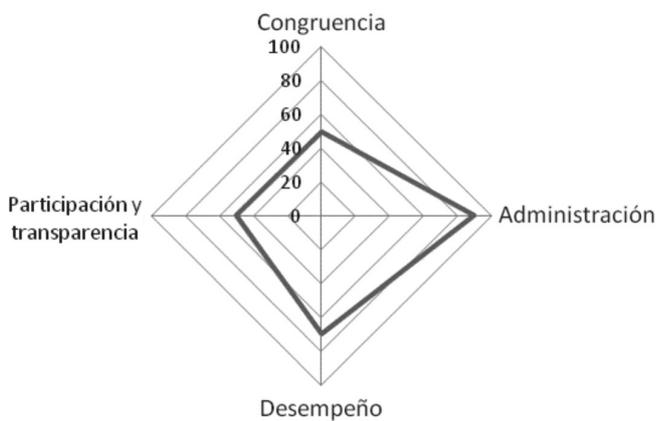
Como ya se dijo, este programa debería estar unido al de Uniformes Escolares Gratuitos, lo que evitaría la dispersión programática.

Gráfico 3.10. Útiles escolares gratuitos



Educación Garantizada. Este programa se dirige a los educandos menores de edad cuyo padre o madre fallezca. El que la ciudad ofrezca apoyo a todo menor para hacer frente a la adversidad de perder a uno de sus tutores debe entenderse como una definición a favor de los derechos de los más débiles.

Gráfico 3.11. Educación Garantizada



Ahora bien, debe señalarse que la alta valoración en el diseño del programa contrasta con el hecho de que su presupuesto operativo supere en varias veces el monto de los apoyos a los niños beneficiarios.

Asimismo, no queda claro para qué en este programa se impulsa una campaña de credencialización de 300 mil estudiantes si el haberse credencializado no es condición para acceder al apoyo del programa en caso de caer en la situación adversa que supone la pérdida de los padres.

Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal.

Este es un programa que se dirige a una población creciente en el Distrito Federal y con altos niveles de deserción escolar, de tal suerte que su pertinencia es elevada.

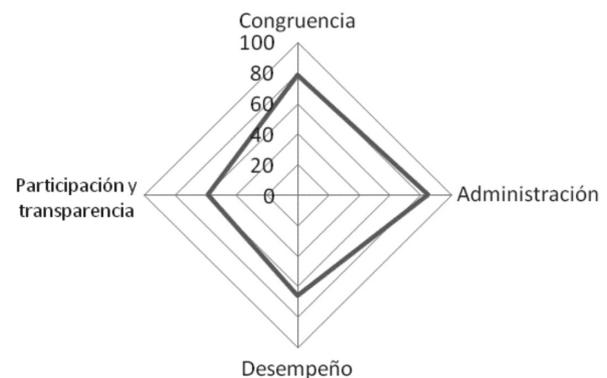
Los planteles del IEMS se han edificado en las inmediaciones de las Unidades Territoriales (UT) de muy alta, alta marginación. Sería deseable, no obstante, explorar la atención pedagógica de estudiantes con bajo rendimiento escolar.

En cuanto a la cobertura universal que presenta el texto del objetivo general de este programa, resulta pertinente llamar la atención

sobre el hecho de que en realidad se trata de un programa muy focalizado, pues la población de alumnos regulares en el ciclo escolar 2008-2009 (4,990) representa nada más el 20.79% de la matrícula reportada para el año 2009 (24,000).³ El indicador más adecuado para ilustrar este hecho debería construirse restando el volumen de la población de nuevo ingreso de la matrícula total, pues no puede accederse a la categoría de alumno regular sino a partir del segundo semestre, después de haber aprobado el primero; sin embargo, no resulta posible construirlo ya que esa cifra no está publicada.

A propósito de los alumnos de primer ingreso, cabe preguntarse cuál es el motivo para no otorgarles la beca, pues en términos estrictos son alumnos regulares, ya que no adeudan materias y aprobaron la enseñanza secundaria. Tratándose de brindar apoyos o estímulos para evitar la deserción de los estudios de bachillerato y dada la pretensión universal del programa, tendría más sentido incorporar al programa a los alumnos desde el primer semestre para propiciar que un número mayor puedan ser retenidos.

Gráfico 3.12. Becas Bachillerato DF



Por último, resulta pertinente preguntarse si no es factible invertir el presupuesto de becas al financiamiento de los servicios y/o bienes básicos en los que se supondría los estudiantes invierten el dinero que reciben (alimentación, materiales escolares y transporte), asegurando así el buen uso de este apoyo y quizá una cobertura muy cercana a la universal. Ejemplos concretos serían: acceso universal gratuito y optativo a desayunadores o comedores con alimentos saludables para los estudiantes de todos los grados, regulares y rezagados; acceso a servicios médicos preventivos —por ejemplo para evitar embarazos no deseados en adolescentes, consumos de riesgo, etc.— y curativos —salud bucal, oftalmológica—, o bien, la adquisición y distribución de vales para el transporte público gratuito o con descuento.

Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos del Programa de Atención Integral al Estudiante.

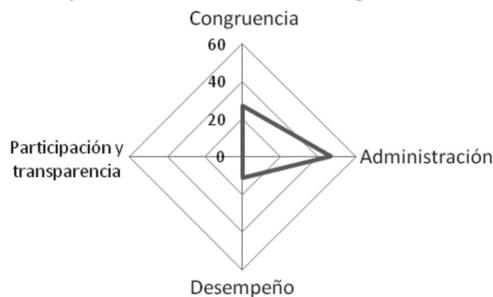
Este programa presentó en 2009 una deficiencia central: se refiere al personal que operará los servicios de otro programa, Atención Integral al Estudiante. Por ello, en este programa se toma, erróneamente, como población beneficiaria a quienes en realidad serán operadores del programa. Así, en las ROP el término *beneficiarios* no hace distinciones conceptuales entre los estudiantes que reciben apoyos económicos y el personal docente

³ http://iems.df.gob.mx/marco_normativo/acuerdobecados.pdf Estímulos por egreso y matrícula 2009.

que percibe una retribución por su trabajo, ambas categorías para fines de justificación presupuestal son contabilizados y registrados en el mismo padrón de beneficiarios.

Para el ciclo escolar 2009-2010 subsiste el problema conceptual de usar la denominación "beneficiario del programa" tanto para estudiantes como para el personal docente o de apoyo que percibe una retribución, es decir, para ambas categorías se elaboran *padrones* en lugar de utilizar para los últimos, el concepto adecuado *nomina de sueldos o salarios* para justificar y describir la programación presupuestal. Si se hubiera establecido esta diferenciación conceptual desde un principio, no habría sido necesario fragmentar el programa original en sus diversos componentes para justificar y presentar por separado los requerimientos presupuestales de cada uno, asimilándolos al término "*programa social*", cuando en realidad representan nada más un componente laboral.

Gráfico 3.13. Asistentes educativos, promotores educativos y eventos de Atención Integral al Estudiante



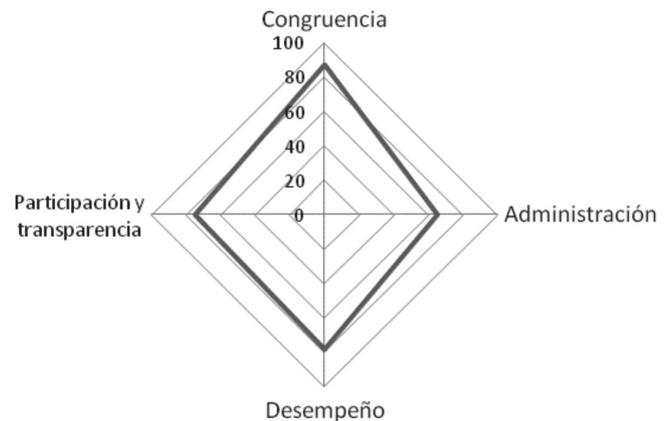
Se sugiere que este programa sea subsumido en el de Atención Integral al Estudiante y que se entienda que los asistentes y promotores educativos no son beneficiarios, sino el personal que trabaja para desarrollar el programa a favor de los estudiantes de secundaria.

Tal como fue presentado en 2009, este programa debe desaparecer.

Jóvenes en Impulso. Este programa, dirigido a impulsar a las y los jóvenes de 14 a 29 años, preferentemente en el rango de edad de 15 a 19, para que se incorporen, permanezcan y/o concluyan sus estudios, comprometiéndolos a colaborar en beneficio de su ciudad, carece de un diagnóstico actualizado. El padrón correspondiente a 2009 existe pero fue publicado hasta marzo de 2010. La cobertura del programa es muy reducida respecto a la magnitud del problema, por lo que sería conveniente buscar formas de allegarse mayores recursos para apoyar a los jóvenes. Debido a lo anterior es que la valoración de diseño es de 75.18.

Es un programa que atiende a un problema muy importante por lo que debería impulsarse, sobre todo en el marco de la política de educación del Distrito Federal para vincularlo más estrechamente con programas similares para aprovechar mejor los recursos materiales y financieros escasos en el marco de una política integral y coherente.

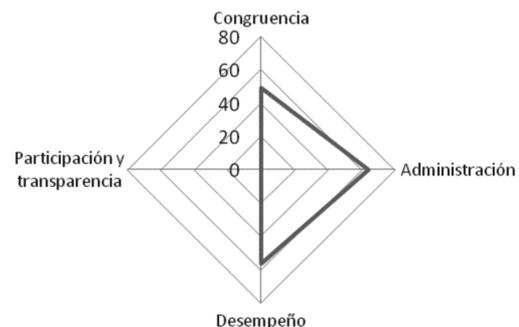
Gráfico 3.14. Jóvenes en impulso



Lo anterior debería permitir definir claramente la edad de los jóvenes a beneficiar y elevar sustancialmente la meta. Además, sería conveniente dar seguimiento a los jóvenes beneficiarios del programa para conocer si lograron concluir o avanzar en sus estudios.

Apoyos Económicos a las y los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante. El programa es pertinente y merece ser potenciado, pero se identifican problemas y deficiencias en sus reglas de operación. Una de las virtudes centrales es que atiende a un problema real a través de una modalidad de aplicación de los recursos que resulta adecuada, pues no transfiere recursos a los beneficiarios sino que les ofrece servicios.

Gráfico 3.15. Atención integral al estudiante



Entre las diversas dificultades detectadas durante el análisis del diseño conceptual y operativo de este programa destacan los problemas asociados a la definición del concepto población objetivo y las consecuencias que ello implica para identificar a la población potencial, determinar las metas anuales, los criterios de selección o exclusión y la aplicación de los mecanismos de exigibilidad.

En particular, destacan las omisiones de mecanismos de participación social, de formas para promover la intervención ciudadana en la operación y evaluación del programa, así como la carencia de elementos de transparencia y de acceso a la información pública propios del programa.

Potencialidades. Este programa identifica a alumnos destacados en actividades extraescolares pertenecientes al programa Niñ@as Talen-

to, por lo que puede considerarse como un subprograma o una línea de acción.

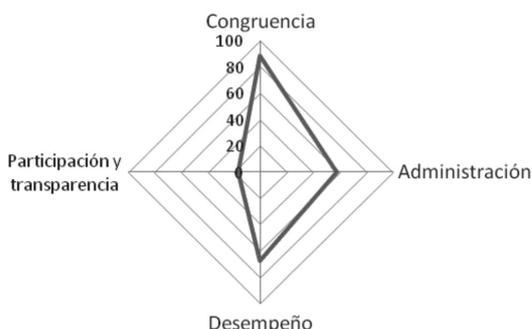
En la justificación de este programa no se define por qué se considera que la mejor manera de impulsar el potencial de un niño es a través de la canalización de dinero, en vez de asegurar su incorporación a más y mejores servicios formativos.

Por otra parte, la meta física consiste en agregar 25 niños cada mes al programa, mas no se especifica el porqué de tal cifra.

El programa no define con precisión la población objetivo, la cual está sujeta a los hallazgos del DIF-DF. Lo anterior implica que no es posible planear. Dado que 9% de los niños de primaria tienen entre 9 y 10 de promedio, entonces el programa está lejos de cumplir con el criterio de universalidad.

El programa cuenta con escasos mecanismos efectivos de Participación Social y de Transparencia.

Gráfico 3.16. Potencialidades



Acciones de Inclusión y Equidad Educativa. Este programa tiene el propósito de concretar uno de los objetivos y metas más relevantes de la política social del GDF: la equidad educativa para los grupos más vulnerables. Sin embargo, carece de la condición indispensable para legitimar su funcionamiento y generar la demanda de sus beneficios por gran parte de los grupos que constituyen su población objetivo puesto que la Secretaría de Educación del Distrito Federal no cuenta aún con la facultad para otorgar la certificación oficial a los estudios realizados en los centros comunitarios.

Gráfico 3.17. Acciones de Inclusión y equidad educativa



En los casi tres años que lleva en operación no se han generado los indicadores estadísticos necesarios para darle seguimiento y evaluarlo, ni padrones actualizados de la población objetivo, sino sólo de los

operadores del programa. El contar con estos indicadores es condición previa para que el programa pueda ser replanteado de manera adecuada.

La ausencia de información sobre metas cubiertas y gasto ejercido hace que la evaluación en desempeño sea muy negativa. Este programa no debería seguir operando, como ocurrió en 2009, en plena opacidad en materia de rendición de cuentas y acceso a la información. Esta omisión desvirtúa el propósito loable del programa.

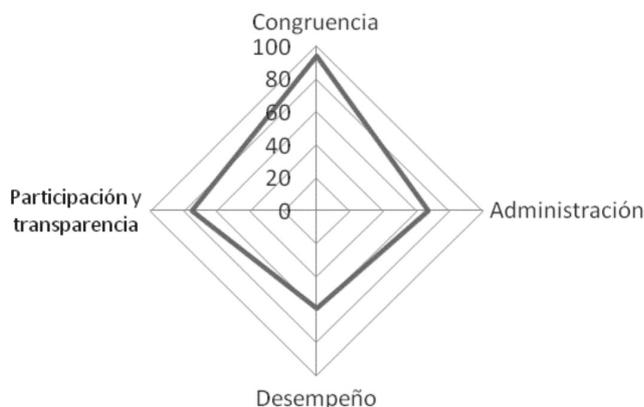
Del análisis de gabinete del programa y de la información pública disponible no puede conocerse si está contribuyendo efectivamente a la erradicación de los remanentes del analfabetismo, así como a la capacitación y asesoría para acceder a los sistemas oficiales no escolarizados de aprobación y certificación de estudios. Estos sistemas, por su complejidad, requieren que las personas interesadas cuenten con apoyos pedagógicos personalizados y acompañamiento como los que, en principio, son proporcionados por este programa a través de las figuras facilitadoras.

Empleo Juvenil de Verano. Este programa, destinado a la población escolar joven durante su periodo vacacional, carece de un diagnóstico actualizado y no hay una estimación oficial acerca de la población potencial. Si bien se cuenta con el padrón de beneficiarios correspondiente a 2009, el mismo fue publicado hasta marzo de 2010. La cobertura del programa es muy reducida respecto a la magnitud del problema, no se ha realizado la evaluación interna. Debido a lo anterior es que la valoración de diseño es de 70.62.

El programa tiene bien identificada la población objetivo, sin embargo, otorgar únicamente 1,200 becas indica una baja cobertura si se considera que para el año 2000 existían en el Distrito Federal 606,763 jóvenes entre 15 y 29 años. De acuerdo a la Cuenta Pública 2009, la meta original no se alcanzó, lo cual agrava el problema. Respecto a la distribución delegacional es importante destacar que poco más del 43% de las becas se concentra en tres delegaciones (Iztapalapa, Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero), que se destacan por tener el mayor grado de marginación (muy alta, alta y media).

Las ROP contienen un punto sobre mecanismos de evaluación e indicadores en el que se establece que se realizará un seguimiento constante de sus participantes y de las actividades que desarrollan, a través de reuniones periódicas en las que se obtendrá información sobre el desarrollo del programa, información que servirá para hacer las evaluaciones; sin embargo, no se establecen indicadores para registrar los logros, por lo que no es posible hacer la evaluación.

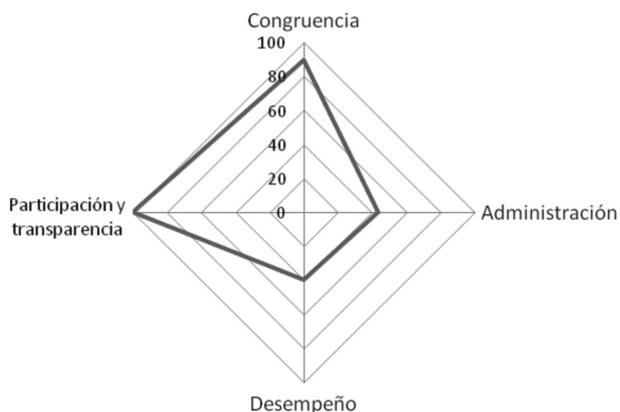
Gráfico 3.18. Empleo juvenil de verano



Se considera que las actividades realizadas son insuficientes para lograr los objetivos debido a que el presupuesto ejercido resultó menor al planeado originalmente, lo cual ocasionó que la meta alcanzada fuera 22.6% menor a la original, agravando aún más la insuficiente cobertura del programa.

Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa. Los objetivos y las metas están bien articulados y guardan coherencia con el problema principal. En las ROP no se hace referencia a estudios o diagnósticos que proporcionen datos sobre la importancia del problema.

Gráfico 3.19. Cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa



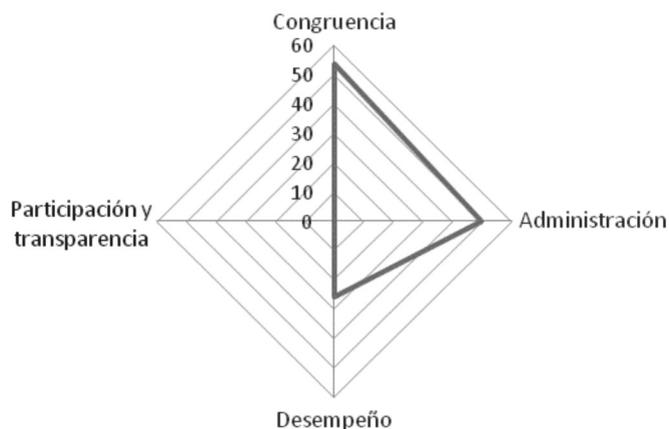
No se localiza información sobre las metas físicas modificadas, ni sobre las alcanzadas. Tampoco sobre el presupuesto ejercido. Sólo se dispone de un padrón de participantes (promotores educativos) pero no de un padrón de beneficiarios, por ejemplo de las 400 escuelas seleccionadas para llevar a cabo las acciones del programa. Tampoco se tiene un mapa en que se mencionen las colonias o delegaciones donde se ubican las escuelas y, por tanto, el lugar donde se encuentran los beneficiarios del programa. No se proponen indicadores de gestión ni indicadores de resultados; sólo se menciona la fuente de información a partir de la cual se podrían tener indicadores y el tipo de información que estaría disponible. No se identificaron evaluaciones internas ni externas del programa.

Actualización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal. Este programa no responde a ninguno de los problemas sociales que el GDF diagnostica como prioritarios en el sector de la educación en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 ni el Programa de Desarrollo Social.

El programa en realidad se dirige hacia un problema laboral particular de la SEDF y el personal de los Centros de Atención Infantil del Distrito Federal (CAI).

No procede que los recursos presupuestales destinados al otorgamiento de esta clase de apoyos sean provenientes del capítulo 4000 del Clasificador por Objeto de Gasto del Gobierno del Distrito Federal, cuando en el clasificador de la Ley Nacional de Contabilidad existe un concepto y una partida destinados a cubrir los gastos de estímulos para el logro y capacitación profesional de los servidores públicos, tal como son las docentes de los Centros de Atención Infantil del Distrito Federal.

Gráfico 3.20. Actualización docente en Centros de Atención a la Infancia



Resultados de trabajo de campo

Encuesta de opinión a padres de familia sobre los programas de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos del gobierno del Distrito Federal

Objetivo. Explorar en población beneficiaria de los programas de útiles y uniformes escolares gratuitos (jefes de familia con hijos inscritos en escuelas públicas de enseñanza básica del Distrito Federal), el conocimiento, la percepción y la satisfacción que tienen sobre estos dos programas.

Introducción. Los entrevistados en esta encuesta fueron 128 padres y madres de familia que cumplieran con el requisito básico para ser considerados beneficiarios potenciales en estos programas: el tener inscrito en 2010 al menos un hijo o hija en escuelas públicas de enseñanza básica en el Distrito Federal. Los resultados indican que el 85% de los encuestados podía considerarse como usuario de los programas, ya que durante la semana del levantamiento (30 de agosto

al 3 de septiembre de 2010) por diversas razones, no todos habían hecho uso del derecho a recibir vales o paquetes de útiles y uniformes escolares en forma gratuita (ver cuadro 3.9.). Pese a ello, la mayoría de los entrevistados conocía estos programas desde hacía varios años, en especial el de útiles escolares gratuitos que se inició en 2004, por lo que es factible afirmar que se trata de población en condiciones de dar respuesta con conocimiento de causa a las preguntas de esta encuesta (cuadro 3.10).

CUADRO 3.9. SITUACIÓN DE ACCESO A VALES O PAQUETES

	Sí	No
Recibieron vales o paquetes para todos sus hijos inscritos	85%	15%

CUADRO 3.10. TIEMPO DE CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA DE ÚTILES ESCOLARES SEGÚN NÚMERO DE HIJOS

Años de conocer los programas	Número de hijos en enseñanza básica pública					%
	<i>Uno</i>	<i>Dos</i>	<i>Tres</i>	<i>Cuatro</i>	<i>Total</i>	
Seis años	8	6	1	1	16	13%
Cinco años	5	12	1	2	20	16%
Cuatro años	13	6	4	0	23	18%
Tres años	7	10	1	0	18	14%
Dos años	10	4	2	0	16	13%
Un año	6	5	0	0	11	9%
Menos de un año	3	2	0	0	5	4%
No sabe/no contesta	6	10	3	0	19	15%
Total	58	55	12	3	128	100%

Perfil sociodemográfico de los entrevistados. El conocimiento de las características descriptivas generales de las personas que se entrevistan en una encuesta de opinión resulta indispensable para contextualizar y analizar los puntos de vista que se recaban, en especial cuando se trata de explorar el impacto que está teniendo un programa social específico entre sus beneficiarios potenciales y usuarios efectivos. Las características de estos últimos permiten tener idea clara de los grupos o sectores de la población que, además de tener interés, están en condiciones de acceder a los beneficios o apoyos ofrecidos. En un contexto democrático constituyen los interlocutores naturales que han de ser convocados y tenerse en cuenta cuando se pretenda mejorar, modificar o simplemente evaluar la operación de los programas sociales.

Sexo. En quienes recae la responsabilidad de establecer, mantener, modificar o suspender el vínculo con estos dos programas sociales, son en su mayoría las madres de familias (cuadro 3.11). El predominio de la presencia de las madres sobre los padres, puede explicarse todavía por la vigencia, en las familias mexicanas, de la tradicional división sexual del trabajo entre la pareja progenitora, donde los padres suelen ser trabajadores proveedores del ingreso familiar con horarios incompatibles con las jornadas escolares; y las madres, las responsables de las actividades domésticas, entre ellas el monitoreo de los hijos e hijas asistentes a la escuela.

CUADRO 3.11. SEXO Y EDAD DE PADRES Y MADRES ENTREVISTADOS

Sexo	Grupos de edad (años)						Total	Porcentaje
	<i>20 a 24</i>	<i>25 a 29</i>	<i>30 a 34</i>	<i>35 a 39</i>	<i>40 a 44</i>	<i>45 y más</i>		
Hombres	0	0	1	2	6	4	13	10%
Mujeres	4	23	28	26	20	14	115	90%
Total	4	23	29	28	26	18	128	100%
Porcentaje	3%	18%	23%	22%	20%	14%	100%	

Escolaridad. El nivel de estudios predominante entre los padres y madres entrevistados es el característico de los grupos sociales que no dispusieron de tiempo ni de recursos económicos para hacer inversiones a largo plazo en educación. La mayoría (66%) sólo ha tenido acceso a los niveles básicos de enseñanza obligatoria y sólo un tercio la ha culminado (33%). El 16% ha terminado el bachillerato y el 14% tiene estudios superiores.

El nivel de escolaridad de los padres de familia beneficiarios de estos programas suele asociarse con el nivel de ingreso declarado, que se sitúa, mayoritariamente, en el tope de los tres salarios mínimos (cuadro 3.13). Así, mientras que sólo el 30% tiene estudios de bachillerato concluido o equivalente y superiores, nada más el 27% de los entrevistados declara tener ingresos superiores a los tres salarios mínimos.

CUADRO 3.12. ESCOLARIDAD

	Absoluto	Porcentaje	Acumulado
Sin estudios	3	2%	70%
Primaria incompleta	8	6%	
Primaria completa	15	12%	
Secundaria incompleta	16	13%	
Secundaria completa	42	33%	
Bachillerato incompleto	6	5%	30%
Bachillerato completo	21	16%	
Licenciatura incompleta	2	2%	
Licenciatura completa	14	11%	
Posgrado	1	1%	
Total	128	100%	

CUADRO 3.13. NIVEL DE INGRESO Y ESCOLARIDAD DE LOS PADRES DE FAMILIA

Ingreso (en equivalentes de salario mínimo)	Enseñanza obligatoria completa y menos	Nivel medio y superior	Total	Porcentaje
Hasta 1 SM	5	1	6	5%
Más de 1 y hasta 2 SM	37	7	44	34%
Más de 2 y hasta 3 SM	21	10	31	24%
Más de 3 y hasta 5 SM	15	10	25	20%
Más de 5 y hasta 10 SM	3	6	9	7%
No sabe/No contesta	9	4	13	10%
Total	90	38	128	100%
Porcentaje	70%	30%	100%	

Tamaño del grupo doméstico e ingreso familiar. El tamaño de la mayoría de las familias (63%) se encuentra dentro del promedio nacional (cuatro a cinco miembros). No obstante, fue muy baja la proporción (7%) de las que tienen un nivel de ingreso suficiente para atender de manera satisfactoria las necesidades básicas de este número de personas, es decir, que pueden disponer al menos de un salario mínimo per cápita. El grueso de los hogares, alrededor del 60%, dispone de cuando mucho tres salarios mínimos (cuadro 3.14). Con las reservas que deben tenerse siempre presentes en relación a la veracidad del monto de ingresos que suelen declarar las personas, destaca la alta concentración que presentan los hogares que sólo disponen de máximo dos salarios mínimos al mes, alrededor del 40%, encontrándose entre éstos incluso algunos que albergan familias muy numerosas con seis a siete miembros (cuadro 3.14). Los datos sobre la relación entre el número de miembros que habitan en el hogar de los entrevistados y el monto del ingreso mensual del que disponen para sostenerse, corroboran que para un número importante de familias los apoyos que reciben de parte de estos dos programas son indispensables.

CUADRO 3.14. PERSONAS EN EL HOGAR E INGRESO MENSUAL

Ingreso (en equivalentes de salario mínimo)	Número de personas en el hogar						Total	Porcentaje
	2 a 3	4 a 5	6 a 7	8 a 9	10 y más			
Hasta 1 SM	1	5	0	0	0	6	5%	
Más de 1 y hasta 2 SM	8	26	9	0	1	44	34%	
Más de 2 y hasta 3 SM	2	25	3	1	0	31	24%	
Más de 3 y hasta 5 SM	6	16	3	0	0	25	20%	
Más de 5 y hasta 10 SM	4	5	0	0	0	9	7%	
No sabe/No contesta	3	4	2	4	0	13	10%	
Total	24	81	17	5	1	128	100%	
Porcentaje	19%	63%	13%	4%	1%	100%		

La presencia de los programas entre los beneficiarios. El cuadro 3.15 evidencia que la mayoría (85%) de los entrevistados afirmó tener conocimiento con certeza sobre la existencia del programa de útiles durante el periodo que éste ha tenido vigencia.

CUADRO 3.15. AÑO EN QUE SE ENTERÓ DE LA EXISTENCIA DE LOS PROGRAMAS DE ÚTILES ESCOLARES

	Absoluto	Porcentaje
De 2004 a 2006	59	46%
De 2007 a 2010	50	39%
Indicó una fecha en que no operaba el programa	17	13%
No contesta	2	2%
Total	128	100%

En concordancia con lo anterior, el grueso de la población identificó el origen de estos programas, asociándolos a las dos últimas administraciones del gobierno del Distrito Federal que, en efecto, son las que impulsaron, primero, el programa de útiles (2004) y, más adelante, el de uniformes (2007). Cabe comentar que la correspondiente al periodo 2000-2006 fue la que obtuvo el porcentaje mayor en esta identificación (cuadro 3.16).

CUADRO 3.16. ¿DE QUIÉN FUE LA INICIATIVA DE CREAR LOS PROGRAMAS DE ÚTILES Y UNIFORMES ESCOLARES GRATUITOS?

	Absoluto	Porcentaje
Del presidente de la República	7	5%
Del actual jefe de gobierno del DF	29	23%
Del anterior jefe de gobierno del DF	43	34%
Del delegado donde vivo	4	3%
De la Asamblea Legislativa del DF	1	1%
Del PRD o de otra organización o partido político	10	8%
Otro	3	2%
No sabe	31	24%
Total	128	100%

El alto nivel de presencia de estos programas en la memoria de los usuarios entrevistados tiene su explicación en la manera drástica en que, a partir de 2007, se modificaron los mecanismos de operación para alcanzar una mayor cobertura, facilitando más el acceso a ellos e incrementando los atractivos económicos. Tres fueron los acontecimientos que propiciaron una mayor presencia de estos dos programas en la memoria de la gente y desde luego en el interés por participar o hacer uso de ellos: 1) durante 2007 arranca el programa de uniformes para sumarse al de paquetes de útiles escolares ya existente desde 2004, lo cual incrementó de manera sustantiva el valor económico del apoyo proporcionado y con ello el monto del ahorro que representa para las familias; 2) también en ese momento se consolida el proceso de operación de estos programas alrededor de las escuelas o en sitios cercanos en lugar de las sedes delegacionales, lo cual posibilitó su mejor difusión al ser estos lugares más propicios para garantizar el contacto visual con las convocatorias o avisos, así como para su multiplicación verbal entre los beneficiarios potenciales (cuadro 3.17), y 3) a partir de 2007 se torna predominante la modalidad de los vales canjeables en múltiples establecimientos productores o expendedores de útiles y uniformes escolares cercanos a las escuelas o domicilios, a los que se autoriza para cambiarlos por artículos elegibles de acuerdo a necesidades específicas, desplazando a la modalidad de entrega de paquetes homogéneos que se distribuían también en las delegaciones o en sitios muy específicos y lejanos que requerían de inversión extra de tiempo y dinero para acceder a ellos, además de que su contenido estandarizado no llegaba a ser el adecuado para las necesidades particulares de los usuarios.

Como muestra la gráfica 3.21, la mayoría de los beneficiarios se entera de la existencia de los programas sociales en el ámbito escolar

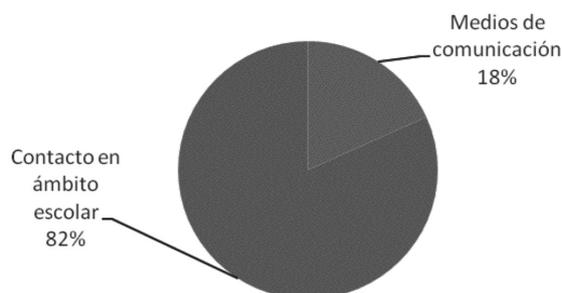
⁴ En 2010 el valor del apoyo para útiles escolares fue de 60 pesos en preescolar, 110 para primaria y de 160 en secundaria; el valor de los uniformes es de 300 pesos en los tres niveles, sea en forma de paquetes ya confeccionados o en vales (desde 2007 se han entregado dos por alumno con valor de 150 pesos cada uno).

y a través de avisos en carteles o mantas, más que por medios de comunicación como la radio y TV, el periódico e internet.

CUADRO 3.17. CÓMO SE ENTERÓ DE ESTOS PROGRAMAS

	Absoluto	Porcentaje
Le informaron sus hijos	3	2%
Avisos en la escuela	76	59%
Por otros padres de familia	14	11%
Radio o TV	20	16%
Por internet	1	1%
En el periódico	2	2%
Familiares o amigos	1	1%
Mantas o carteles	9	7%
Otra	2	2%
Total	128	100%

Gráfica 3.21. Forma en que se entera de la existencia de los programas de útiles y uniformes escolares gratuitos



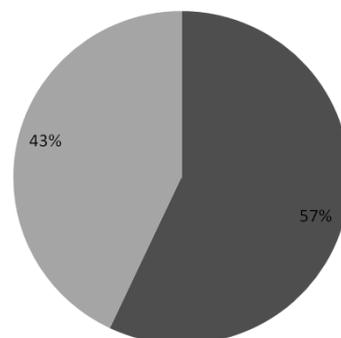
En lo que se refiere al grado de información sobre los derechos como beneficiarios de estos dos programas, medido como conocimiento del número de apoyos y los niveles de enseñanza básica en que éstos son obligatorios, puede decirse que este nivel de información es insuficiente. Apenas la mitad de la población beneficiaria identificó que cada uno de sus hijos tiene derecho a tres vales (cuadro 3.18) y el 57% sabe exactamente en qué niveles escolares los alumnos de escuelas públicas en el Distrito Federal tienen derecho a los apoyos de estos programas (gráfica 3.22).

CUADRO 3.18. CONOCIMIENTO DEL NÚMERO DE VALES A QUE TIENE DERECHO CADA HIJO

	Frecuencia	Porcentaje
Un vale	9	7%
Dos vales	45	35%
Tres vales	65	51%
Más de tres vales	4	3%
No sabe	5	4%
Total	128	100%

Gráfica 3.22. Nivel de conocimiento de los niveles escolares donde se tiene derecho a los vales de útiles y uniformes

■ Preescolar, primaria y secundaria ■ Sin conocimiento pleno



Por otra parte, el grado de desinformación encontrado entre los beneficiarios resulta serio cuando se trata de identificar las instancias administrativas a las que pueden recurrir para exigir los apoyos o presentar inconformidades: el 43% corresponde a quienes declararon no tener ninguna idea. Al contrario, sólo el 10% sabía que el servicio de Locatel es una instancia informativa y de recepción de quejas o denuncias sobre estos dos programas. Este dato tiene dos explicaciones complementarias. La primera es que hasta la fecha la mayoría no ha experimentado tropiezos en el acceso a los apoyos de estos programas que les motiven a buscar esta clase de información; la segunda, en realidad no existe una difusión sistematizada sobre los derechos específicos, ni una definición clara de las instancias administrativas a donde debe recurrirse para exigirlos o inconformarse.

CUADRO 3.19. CONOCIMIENTO DE INSTANCIA PARA PRESENTAR UNA QUEJA

	Frecuencia	Porcentaje
Locatel	13	10%
Red Ángel	0	0%
Delegación política	32	25%
Dirección escolar	8	6%
Gobierno capitalino	4	3%
SEP	8	6%
Otro lugar	8	6%
No sabe	54	42%
No contesta	1	1%
Total	128	100%

La fuente de información primordial de los programas, las reglas de operación de los programas, se publican sobre todo a través de las páginas web del GDF, medio de comunicación por el que sólo el 1% de los beneficiarios se entera de la existencia de estos programas. Además, las ROP adolecen de la especificación de datos concretos como son el número de vales o paquetes a los que se tiene derecho

en cada nivel, el valor o contenido de las distintas denominaciones, los lugares o instancias responsables de proporcionar información, aclarar dudas o atender reclamos.⁵

Por otra parte, en recorridos de campo se constató que los avisos en cartulinas que se pegan en las escuelas, o la propaganda impresa existente, sólo especifican fecha y horario en que cada una de ellas será visitada por los funcionarios y requisitos para realizar el trámite de registro o actualización en el padrón, mas no indican derechos en cantidad o monto y restricciones; estos datos sólo se proporcionan de manera verbal y a petición expresa de los usuarios. La falta de constancia impresa de información completa explica que casi el 50% de los entrevistados respondiera de forma incorrecta a la pregunta acerca del número de vales a los que se tiene derecho por alumno (cuadro 3.18).

La ausencia de constancias y de difusión escrita de los derechos específicos de los beneficiarios y sus restricciones puede generar también suspicacias e inconformidades innecesarias por parte de los usuarios más informados; además, puede ser causa del manejo cómodo de decisiones improvisadas por parte las autoridades responsables de los programas. Por ejemplo, se puede mencionar la restricción al derecho a uniformes entre los alumnos de tercero de secundaria, para la cual no se da a los usuarios y al público en general una explicación satisfactoria y congruente con el objetivo de cobertura universal durante toda la enseñanza obligatoria en escuelas públicas.

Participación de los beneficiarios y problemas detectados. A partir de 2007 en estos dos programas se introdujeron modificaciones en las modalidades de operación, tendientes a promover un acceso más sencillo a los beneficios otorgados y el acercamiento a la cobertura universal. Esta encuesta captó información que permite valorar hasta qué punto este nuevo diseño operativo ha redundado en la ampliación de la cobertura y en ventajas apreciables por los beneficiarios que incentiven una mayor adherencia y participación como usuarios.

Solicitud y entrega de los apoyos. En las fechas en que se efectuó el levantamiento de esta encuesta (30 de agosto a 3 de septiembre de 2010), ya había concluido el periodo previsto para los trámites de registro o actualización en el padrón de beneficiarios solicitantes, así como la distribución de los apoyos en las 4,800 escuelas públicas de enseñanza básica del Distrito Federal,⁶ sin embargo, el 15% de los entrevistados no los había recibido para alguno o todos los hijos inscritos, debido a motivos no imputables a ellos, sino atribuibles a problemas presentados en la organización de los operativos mediante los cuales se tramitan y distribuyen. El principal motivo fue la entrega postergada a los alumnos de primer ingreso, sin fecha precisa. A los padres la única instrucción que se les dio fue la de estar al pendiente de los avisos durante el mes de septiembre (cuadro 3.20).⁷

⁵ Las Reglas de Operación de 2009 sólo indican en la sección de mecanismos de queja o inconformidad que se debe acudir a la Contraloría General.

⁶ Inició el 11 de mayo y concluyó el 9 de julio, con fechas específicas programadas para cada escuela, en horario de 8 de la mañana a cuatro de la tarde para atender el módulo de registro de solicitantes en el padrón de beneficiarios y hacer la distribución de los apoyos, según información publicada en la página de la SDS.

⁷ Las operadoras de Locatel indican que esta entrega se efectúa después de conocer el número de excedentes de los vales o paquetes entregados al alumnado reinscrito, así como el volumen de las matrículas de nuevo ingreso, la cual no puede estimarse de antemano, ya que procede de movimientos imprevisibles de la población escolar, ya sea por el cambio de un plantel de enseñanza particular a uno de instrucción pública, o por la transferencia del domicilio desde otro estado de la República a la ciudad de México; aparte de la matrícula a primer año en preescolar. No saben cómo se procede, si este volumen

CUADRO 3.20. SITUACIÓN DE ACCESO A VALES O PAQUETES

	Absoluto	Porcentaje
Recibieron vales o paquetes para todos sus hijos inscritos	109	85%
En espera de entrega por tratarse de alumnos de primer ingreso	13	10%
No tuvieron acceso a vales o paquetes por fallas en la operación	4	3%
No sabe/No contesta	2	2%
Total	128	100%

Estos problemas de desinformación y las exclusiones que propician pueden aminorarse teniendo presentes cuáles son los canales reales de comunicación a los que tienen acceso la mayoría de los beneficiarios. Así como se ha visto que han resultado eficientes los avisos colocados o entregados en las escuelas para dar a conocer días y horarios de funcionamiento de los módulos de atención, bien puede emplearse este mismo recurso informativo para asentar por escrito en lugares visibles durante la estancia del módulo de atención en cada escuela, los lugares y teléfonos de las instancias administrativas a las que puede acudir en forma alternativa la población que por cualquier razón no pueda ir a la escuela en la fecha y/u horarios programados. El mismo tipo de consideración puede tenerse con la población beneficiaria en aquellos casos en que por cualquier circunstancia no pueda ser instalado el módulo de atención en los días anunciados, situación que se ha presentado con alguna frecuencia, ya que ha sido reportada en esta encuesta —esto ocurrió al 11% de quienes se quedaron sin recibir los apoyos en 2010 (cuadro 3.21).

CUADRO 3.21. MOTIVOS POR LOS QUE NO SE RECIBIERON VALES O PAQUETES

	Frecuencia	Porcentaje
Es de primer ingreso y aún no los entregan	13	68%
No tuvieron información de dónde y cuándo recogerlos	2	11%
No llegaron los funcionarios en la fecha indicada	2	11%
No sabe	2	11%
Total	19	100%

En cuanto a los problemas que pueden generar los funcionarios responsables de los módulos de atención, el más sobresaliente es la falta de amabilidad reportada por casi el 35% de la población entrevistada (cuadro 3.22).

excede al número de los apoyos sobrantes, ni tampoco sobre lugares alternativos donde puedan recogerlos aquellos padres de familia que por razones de trabajo u otras, no puedan acudir a las escuelas en los días y horario programados, ya sea en el caso de los alumnos de primer ingreso o de los reinscritos, sólo informan que los llamados "rezagados" han de estar al pendiente en sus escuelas de los avisos de una segunda visita de los módulos de atención. Las operadoras no cuentan además con respuestas satisfactorias o congruentes ante dudas o inconformidades comunes que surgen entre los usuarios, como en el caso de las restricciones en la entrega de uniformes al alumnado de secundaria, la única contestación que dan es que "ya no tienen derecho", sin explicar por qué ni a partir de cuándo. Una respuesta similar proporcionan los funcionarios de los módulos de atención instalados en las escuelas.

CUADRO 3.22. TRATO RECIBIDO POR FUNCIONARIOS

	Frecuencia	Porcentaje
Muy amables	82	64%
Poco amables	36	28%
Nada amables	8	6%
No contesta	2	2%
Total	128	100%

Por otra parte, cabe destacar que se preguntó a los beneficiarios si se les había pedido dinero o algún favor a cambio de recibir los apoyos. En el 98.4% de los casos los padres y madres de familia afirmaron con claridad que no se les pidió nada a cambio del apoyo a sus hijos en útiles y uniformes escolares (cuadro 3.23).

CUADRO 3.23. ¿LE SOLICITARON ALGO A CAMBIO DEL APOYO?

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	1	0.8%
No	126	98.4%
No se acuerda	1	0.8%
Total	128	100.0%

Satisfacción de los beneficiarios. Los datos presentados en el cuadro 3.24 reportan un índice elevado de satisfacción entre los usuarios de estos dos programas (63%), si bien la mayoría calculó que el monto de los apoyos recibidos en 2010, apenas les alcanzó para cubrir una cuarta parte o, cuando mucho, la mitad de los gastos que realizaron para el reinicio o primer ingreso de sus hijos a la escuela (cuadro 3.25). Sólo el 9% estimó que le ahorró casi toda la erogación que habría de realizar en este tipo de bienes. El porcentaje de los “poco o nada satisfechos” es digno de considerar, ya que representa a más de la tercera parte de la población entrevistada.

CUADRO 3.24. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LOS PROGRAMAS

	Frecuencia	Porcentaje
Muy satisfecho	81	63%
Poco satisfecho	43	34%
Nada satisfecho	3	2%
No contesta	1	1%
Total	128	100%

CUADRO 3.25. MONTO DEL AHORRO DE LOS PROGRAMAS DE ÚTILES Y UNIFORMES

	Frecuencia	Porcentaje
Una cuarta parte o menos	62	48%
Cerca de la mitad del gasto	53	41%
Casi todo	11	9%
No sabe	2	2%
Total	128	100%

Conclusiones y recomendaciones: Línea de política de educación

En el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 del gobierno del Distrito Federal se estima que el 9.8% de la población de la ciudad se ubica en una situación de pobreza de capacidades, de tal suerte que una de cada 10 personas en la capital puede experimentar problemas para cubrir con su educación.

Por otra parte, la población menor de 14 años es proporcionalmente la más baja de las entidades del país, de tal suerte que la presión de la demanda educativa se concentra en los niveles medio superior y superior. No obstante, la oferta de estos servicios educativos es insuficiente. Aunado a lo anterior, se identifican problemas de eficiencia terminal, en particular en los niveles de secundaria (15% de deserción) y bachillerato (38% de abandono de estudios).

Además, hay un problema en la calidad de la educación que se ofrece a los niños y jóvenes de la capital. Si bien el Distrito Federal obtiene resultados superiores a los que obtienen las demás entidades federativas en el desempeño de sus alumnos en pruebas internacionales, la comparación con otros países revela que también en la capital del país hay un rezago significativo en los conocimientos y habilidades básicos que debe de tener todo estudiante que concluye la enseñanza obligatoria.

La falta de oportunidades de educación, la deserción escolar y la baja calidad de la enseñanza se expresan en inequidad educativa que afecta a las personas de menores ingresos, a los indígenas y a las mujeres.

Es importante resaltar que el gobierno del Distrito Federal no está a cargo de los servicios de educación pública básica en la ciudad, que son ofrecidos por el gobierno federal.

El objetivo principal de la política social del Distrito Federal en materia de educación es revertir la exclusión social y la eliminación de las brechas de desigualdad. Se plantea, asimismo, transformar el actual modelo educativo, alcanzar la descentralización de la educación básica y mejorar su calidad, garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.

Los instrumentos que explícitamente se señalan para alcanzar los objetivos descritos consisten en: contribuir al gasto que realizan las familias a la educación de sus hijos; crear un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal y garantizar la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños cuyo padre o madre fallezca; renovación y mejoría de las estancias infantiles; se implantará el bachillerato universal; se implementará la educación intercultural; se buscarán mecanismos para elevar la calidad educativa mediante la investigación e innovación; se promoverá la investigación y la aplicación de la ciencia y tecnología; promover la participación de los alumnos, padres de familia, ciudadanos y sociedad civil en la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas educativas, entre otros.

De acuerdo con el análisis de gabinete realizado a los 16 programas que conforman la línea de educación, ocho de ellos tienen una alta evaluación (por encima de los 70 puntos). Se trata de los programas de: Uniformes Escolares Gratuitos; Útiles Escolares Gratuitos; Desayunos Escolares; Jóvenes en Impulso; Programa de Becas del Sistema de Bachillerato del Distrito Federal; Becas Escolares para Niños y Niñas en Condición de Vulnerabilidad Social; Educación Garantizada, así como el de Empleo Juvenil de Verano.

Cinco programas más tienen amplio campo de mejora en su diseño. Se trata de: Potencialidades, Niñ@s Talento, Prepa Sí, Cultura de No-Violencia en la Comunidad Educativa y Atención Integral al Estudiante.

Tres programas más tienen una valoración negativa y debería replantearse su continuidad o hacerse una reformulación a fondo. Son el programa de Actualización Docente para Personal que Labora en los Centros de Atención Infantil (CAI), el de Asistentes Educativos, Promotores Educativos y Eventos para la Atención General al Estudiante, así como el de Acciones de Inclusión y Equidad Educativa.

En la mayoría de los programas sociales del Distrito Federal en materia educativa hay transferencias de recursos, en efectivo o en especie, a los alumnos y a sus familias. Destacan, en particular, los programas de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos que se distribuyen entre toda la población inscrita en los niveles de preescolar a secundaria, que tienen cobertura universal. Asimismo, los programas de becas para los estudiantes de bachillerato público en la entidad, que también tienen un alcance universal a partir del segundo semestre. Otros programas relevantes son el de Desayunos Escolares en escuelas ubicadas en zonas de alta marginación, así como Educación Garantizada para alumnos cuyo padre o madre fallezca.

No obstante, tienen escasa relevancia los programas destinados a ofrecer mejores servicios educativos en la ciudad, por lo que la aproximación a la problemática educativa suele tener un énfasis de corte económico a través de la transferencia de recursos.

El diagnóstico de los problemas de la educación, sin embargo, no permite precisar si son fundamentalmente razones económicas las que generan el abandono escolar. No se llega a justificar, en los documentos oficiales, por qué es mejor la transferencia de dinero para mantener a los alumnos en la escuela en vez de impulsar otras intervenciones (por ejemplo, comedores de buena calidad en las escuelas, acceso a consultas médicas y a salud dental y oftalmológica).

Poco se han desarrollado las estrategias que quieran incidir en la calidad de la educación en el Distrito Federal. En suma, no hay intervenciones sobre lo que ocurre en el interior del aula y en la dinámica escolar, como si ello pudiese ser ajeno a la realidad educativa. Se trata, sobre todo, de una política de gasto a través de transferencias más que a una política propiamente de educación, lo cual puede deberse a que no se ha avanzado en el tema nodal de la descentralización educativa en el Distrito Federal.

Cabe señalar, por otra parte, que hay un vacío prácticamente generalizado en los programas que tratan de incidir en la calidad educativa en el Distrito Federal, de acuerdo a la evaluación realizada para el año 2009. Asimismo, no se explicitan las estrategias para ampliar la oferta educativa, sobre todo a nivel medio superior y superior a pesar de que ello se plantea en las metas del gobierno de la ciudad.

Por último, es preciso mencionar la escasa importancia que en los programas sociales de educación se le ha dado a la participación social.

Anexo

Líneas de política de educación

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

En lo que se refiere, expresamente, a líneas de política en educación, el PGD-DF define:

- Se contribuirá al gasto que hacen las familias del Distrito Federal a la educación de sus hijos, mediante la distribución de libros, útiles y uniformes escolares, para evitar que suspendan o abandonen sus estudios por falta de recursos económicos.
- Crearemos un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal y se garantizará la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños y niñas cuya madre o padre fallezca.
- Se renovarán y mejorarán las estancias infantiles, los centros de atención al desarrollo infantil y los centros de asistencia infantil comunitarios.
- Mediante la educación a lo largo de la vida se avanzará en la alfabetización de la población que no sabe leer y escribir en nuestra ciudad.
- Se implementará progresivamente la educación intercultural en todo el sistema educativo, en el marco de la dignificación de las lenguas y la recuperación de la identidad de los pueblos originales de la ciudad de México.
- Se impulsará el dialogo para lograr un acuerdo de descentralización de la educación básica.
- Con el objetivo de fortalecer el sistema educativo del Distrito Federal, se implantará el bachillerato universal, se apoyará la reforma de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y se diversificará la oferta educativa universitaria.
- Se buscarán los mecanismos para elevar la calidad educativa mediante la investigación e innovación y la formación integral y moderna de la práctica docente.
- Se promoverá la participación de los alumnos, padres de familia, de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación, desarrollo y evaluación de las políticas educativas.
- Buscaremos la creación territorial y delegacional de la red de escuelas y se impulsará la creación del Sistema Metropolitano de Educación Media y Superior.
- El gobierno de la ciudad de México promoverá la investigación y la aplicación de la ciencia y tecnología para atender los problemas que enfrenta el Distrito Federal en todos sus ámbitos.
- Se fortalecerán las redes científico tecnológicas para el intercambio de conocimientos entre instituciones nacionales e internacionales.
- Se promoverá el conocimiento científico y la enseñanza de la ciencia y la tecnología en las instituciones educativas del Distrito Federal.
- Mediante conexiones gratuitas en espacios públicos, instituciones educativas y gubernamentales, se impulsará el acceso a la informática e internet, así como el uso del software libre.

Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012

Ahora bien, en el plano de las definiciones contenidas en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, la educación forma parte de los objetivos para los próximos 20 años, así como de los objetivos específicos 2007-2012; se incluye en las líneas programáticas y en 10 de las principales 50 metas de la política social de la administración en curso. A continuación se resumen esos planteamientos.

Objetivos para los próximos 20 años

- 15 años de instrucción garantizada.
- Educación Media Superior universal.
- Duplicar el número de habitantes con estudios universitarios terminados.
- Sistema de investigación científica e innovación tecnológica internacionalmente reconocido.
- Educación intercultural para todas y todos los habitantes.

Objetivos específicos 2007-2012

- Priorizar el acceso y goce efectivo del derecho a la educación como instrumento clave de integración, movilidad y cohesión social, recuperando la educación pública, ampliando la cobertura en los niveles medio superior y superior, demandando la descentralización de la educación básica y construyendo el conjunto de derechos asociados que garanticen su gratuidad y universalidad.
- 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.
- Contribuir a cerrar la brecha de desigualdad en el acceso a las tecnologías de la información y a la internet.

Línea programática 1: Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza

- Erradicación del analfabetismo.
- Abatir la desescolarización.
- Consolidación del sistema de derechos asociados a la educación para el sistema público: uniformes y útiles escolares para todas y todos en el nivel básico, libros de texto gratuitos para secundaria y seguro educativo para todos aquellos estudiantes cuya madre o padre fallezca.
- Asistencia de todas y todos los niños a la educación primaria.
- Reducción de la deserción en la secundaria.
- Universalización de la beca para estudiantes de bachillerato y mejora sustancial en la permanencia, aprovechamiento y eficiencia terminal.
- Elevación a 12 años de la escolaridad promedio de la ciudad.
- Ampliación de la oferta educativa universitaria.
- Introducción progresiva de la educación intercultural en todo el sistema educativo.
- Promover la investigación científica, tecnológica, social y cultural.
- Establecer un sistema de promoción de participación de alumnos, padres de familia y maestros en formulación, desarrollo y evaluación de las políticas educativas.

Línea programática 2: Equidad social, de género e igualdad sustantiva

- Disminución de manera progresiva de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, particularmente en lo que se refiere a diferencias de escolaridad, ingresos, propiedad de la vivienda, condiciones de salud, laborales, disposición de tiempo libre y acceso a la justicia.
 - Reducción de la creciente exclusión social de las y los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de oportunidades de recreación y deporte y de creación cultural.
 - Abatimiento progresivo de las brechas de desigualdad que padecen las personas, familias y comunidades indígenas en la ciudad en materia de educación, ingresos, salud, vivienda y alimentación y garantizar su derecho a la ciudad en el marco del reconocimiento de su identidad y diferencia cultural.
-
- Principales 50 metas de la política social del gobierno del Distrito Federal***
- Mantener y profundizar el liderazgo del Distrito Federal en el país medido por el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Cumplimiento de los Derechos Sociales.
 - Erradicación del analfabetismo.
 - Garantizar la asistencia de todas y todos los niños a la educación primaria y reducir la deserción en la secundaria.
 - Consolidación del sistema de derechos asociados a la educación para el sistema público: uniformes y útiles escolares, libros de texto gratuito y seguro educativo.
 - Eliminar la deserción escolar en el nivel medio superior y que la totalidad del grupo de edad de 15 a 19 años acceda este nivel educativo.
 - Ampliación de la oferta educativa universitaria mediante la construcción de nuevos planteles de la UACM.
 - Introducción progresiva de la educativa intercultural en todo el sistema educativo.
 - Disminuir en al menos un tercio las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en educación, ingresos, salud, vivienda, patrimonio y tiempo libre para avanzar en la construcción de la igualdad sustantiva.
 - Reducir a la mitad el número de jóvenes que no estudian ni trabajan en las zonas de mayor marginación o conflictividad social de la ciudad.
 - Cerrar en al menos un tercio las brechas de desigualdad entre indígenas y no indígenas en educación, ingresos, salud, vivienda y patrimonio.

Capítulo II.4

Hábitat y vivienda

La política social del gobierno del Distrito Federal (GDF), tal como se señala en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS-DF), busca la promoción de equidad en el acceso a bienes y servicios básicos, la plena inclusión social de los ciudadanos, el combate a las marcadas desigualdades económicas, sociales y territoriales, así como el logro de mayor cohesión social.

En este programa se establece, además, que la planeación de la política social considera a la vivienda como uno de los seis programas sectoriales a ser desarrollados. A su vez, el mejoramiento de barrios es considerado como uno de los programas específicos.

El cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes en materia de vivienda es uno de los objetivos de la política social, tal como queda establecido en la Ley de Desarrollo Social. Para lograr este propósito existen diferentes instancias que operan los programas de la línea de política de hábitat y vivienda: el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), la Procuraduría Social del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Social.

A continuación se presentan los resultados de la evaluación de los programas identificados en la línea de política de hábitat y vivienda en 2009.

Características y pertinencia de la línea de política de hábitat y vivienda

Definición precisa del problema. De acuerdo al documento elaborado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF), el proceso de crecimiento de la población en el Distrito Federal, en años recientes, se puede dividir en tres grandes etapas. La primera, abarca de 1940 a 1980. En este periodo, el crecimiento estuvo ligado al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, situación que atrajo grandes flujos de migrantes de diversos estados del país; en estos años se logra la integración funcional de todas las delegaciones. La segunda etapa, que se inicia en la década de los ochenta, presentó dos tendencias; la primera de ellas se observa en el periodo 1980-1990, en que población decreció a una tasa del -0.7 anual, debido a factores como la reestructuración económica a nivel regional, la movilidad espacial de la población hacia los municipios conurbados del Estado de México y la descentralización de algunos organismos públicos, entre otros; la segunda tendencia se observa entre 1990 y 2005, en que el volumen de la población del D.F. comenzó a crecer nuevamente, fenómeno ligado al inicio de un proceso de reestructuración económica que involucró el tránsito de una economía basada en el sector industrial a una economía de servicios. La tercera etapa inicia en 2005 y se extiende hasta el momento actual en que se observa una tasa de crecimiento positiva (EVALUA DF, 2009).

De acuerdo al INVI, la tasa de crecimiento de la población del D.F. se ha estabilizado alrededor de una tasa anual de 0.28%. Tomando

en cuenta las proyecciones de población, se estima que para el año 2030 será necesario construir 957 mil viviendas nuevas y realizar 1.1 millones de mejoramientos, situación que se debe al cambio en la estructura de población por edades. La proporción de la población en edad de formar su propia familia es muy numerosa, lo que propicia que la demanda de vivienda aumente. Por otra parte, poco más del 70% de la población económicamente activa percibe ingresos de hasta cinco salarios mínimos, lo cual limita la posibilidad de acceso a la vivienda privada y el acceso al crédito.¹ Dichas limitaciones afectan fundamentalmente a los jóvenes, jefes de familia y personas adultas mayores. A esto se suma el hecho de que cada vez hay menos suelo apto para vivienda en la ciudad y por lo tanto éste es más caro. Esto deriva en un incremento en el precio de las viviendas, lo cual, aunado a otros factores como el aumento del desempleo, complica el acceso a la vivienda para los sectores de población de menores ingresos (INVI, 2007).

Uso del suelo. La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), y el Distrito Federal en particular, ha crecido de manera desordenada y atomizada en los últimos 20 años. Esto ha generado que ciertos sectores del D.F. no cuenten con infraestructura y equipamiento suficientes en calidad y cantidad. Muchas familias viven en condiciones precarias y de inseguridad.

Al respecto, en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 (PGD-DF),² se señala: "...en el entorno metropolitano se construye sobre extensas superficies anteriormente ocupadas para la agricultura, estableciéndose una estructura urbana donde los nuevos conjuntos habitacionales padecen la falta de infraestructura vial y de servicios públicos. El crecimiento desordenado de la estructura urbana complica el trazo de la red de comunicaciones, lo que dificulta la conexión entre las áreas centrales con las de la periferia e incrementa las distancias y los tiempos de transportación.

"A partir de los años ochenta, las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) han experimentado un desplazamiento del uso habitacional como consecuencia de un fenómeno de sobreespecialización en el uso de suelo, el cual hace evidente el claro dominio del uso comercial y de servicios sobre los demás usos, por ello, la población se ha visto obligada a establecerse en la periferia provocando un crecimiento urbano desordenado. Ello explica que en los últimos años, la mayor parte del requerimiento de vivienda de interés social para los sectores populares se ha estado

¹ El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) han mantenido una política de gran restricción para los créditos a la vivienda, a la que sólo accede la población trabajadora asegurada. La población no asegurada y con ingresos bajos, no es sujeto de crédito ya que tal como se menciona en el Programa General de Desarrollo 2007-2012, "... para adquirir la vivienda más barata del mercado se requiere de un ingreso del orden del 6.3 salarios mínimos al mes situación con la cual sólo cumple el 15% de los mexicanos".

² Eje estratégico 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

ofertando en la periferia y en los municipios conurbados: zonas con escaso equipamiento urbano y vial” (PGD-DF, p. 67).

Acceso a servicios básicos. Si bien la mayoría de la población del D.F. cuenta con acceso a los servicios básicos (agua, luz y drenaje) todavía hay un 0.4% de viviendas que no cuenta con drenaje y un 0.2% que no disponen de energía eléctrica. Aunque en términos porcentuales estas cifras son bajas, en número absolutos se trata de 9,731 viviendas sin drenaje y 3,549 sin energía eléctrica. Por otra parte, el 6% de las viviendas en el D.F. tiene un cuarto, lo cual implica que muchas familias viven en condiciones de hacinamiento. Este problema se observa con más frecuencia en las delegaciones de Milpa Alta y Xochimilco, donde el 13% y 11% de las viviendas, respectivamente, tiene un cuarto. Quienes enfrentan con mayor agudeza el problema de la escasez de vivienda son los jóvenes. La incertidumbre que provoca entre los jóvenes vivir en estas condiciones de precariedad incrementa el riesgo de que se conviertan en generadores de violencia.

La población indígena, en particular, es la que experimenta mayores rezagos en el D.F. De acuerdo a los datos publicados en el documento “Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002”, la población indígena es la que menos posibilidades tiene de acceder a los servicios de salud y de poder contar con una vivienda digna. El 72.9% de la población indígena no cuenta con acceso a los servicios de salud; el 27.6% de las viviendas indígenas tiene piso de tierra, el 73% no dispone de agua entubada, el 52.6% no cuenta con drenaje y el 11.2% no dispone de energía eléctrica (PGD-DF, p. 26).

Mejoramiento de la vivienda: Unidades habitacionales de interés social. Para amplios sectores de la población del D.F. las condiciones de vivienda se deterioran; en especial la de aquellas personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que no pueden acceder a ningún tipo de financiamiento o apoyo para resolver sus necesidades habitacionales (INVI, 2009).

Al respecto, en el diagnóstico del programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento (Reglas de Operación, 2009) se menciona que desde 2001 ya era notable “...el decaimiento real y profundo que presentaba un amplio grupo de conjuntos habitacionales de la ciudad, principalmente los correspondientes a la categoría de interés social, muchos de los cuales rebasaban el medio siglo de antigüedad. Durante décadas estos conjuntos habitacionales no recibieron apoyo alguno por parte del gobierno de la ciudad, lo que los colocó en una ruta ineludible de paulatino pero seguro deterioro. Como los expertos indican, al desgaste físico de los inmuebles y el equipamiento urbano de las unidades habitacionales le acompañó la afectación en la calidad de vida de la población que habita en ellas, incluido el debilitamiento del tejido social. La situación deficitaria y de desgaste físico y social, que va de leve a grave y muy grave, abarca a prácticamente todo el universo de unidades habitacionales de interés social. Esa situación observable a simple vista está confirmada por los estudios e investigaciones que se han hecho sobre esa problemática aguda de la ciudad de México”.

Los principales problemas que agobian a las unidades habitacionales son los que se generan a partir del deterioro físico de los inmuebles a medida que transcurre el tiempo y los que surgen de la convivencia.

Al respecto, en las Reglas de Operación del programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento se mencionan: “...a) la prolongación e incremento del

deterioro físico de los inmuebles en razón de la ausencia de recursos vecinales propios para mantenimiento; b) una multiplicidad de problemas de convivencia; c) falta de responsabilidad y participación en la solución de problemas; d) desconocimiento del régimen de propiedad en condominio; e) incumplimiento y desconocimiento del marco normativo cívico y ciudadano; f) anarquía y alteraciones en el uso del suelo establecido para la vivienda y áreas comunes en las unidades habitacionales; g) déficit, invasión y pérdida de áreas verdes y espacios públicos; h) desorganización social y administrativa; i) morosidad en el pago o inexistencia de cuotas para mantenimiento e incumplimiento de obligaciones de administradores y condóminos; j) un acusado deterioro social que se expresa en elevados índices de delincuencia, alcoholismo, drogadicción y violencia y, k) desatención hacia los grupos vulnerables de población (niños, ancianos, discapacitados, madres solteras, etcétera)”.

Si bien algunos problemas se resuelven con apoyos económicos, el deterioro social rebasa los alcances de los programas sociales dirigidos a la vivienda.

Estrategias, políticas y acciones propuestas en materia de vivienda

En el Programa General de Desarrollo 2007-2012, Eje estratégico 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos, se presentan los elementos centrales del diagnóstico sobre la problemática de la vivienda en el D.F., se proponen estrategias generales para mejorar las condiciones de vida y garantizar el acceso universal a más y mejores servicios urbanos, y se plantean objetivos así como líneas de política en materia de vivienda.³ Dichos objetivos son:

- Mejorar sustantivamente los niveles de equidad y desarrollo social mediante la política habitacional que garantice la vivienda para todos.
- Vigilar que la construcción de vivienda obedezca a las necesidades del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.
- Generar empleo, desarrollo productivo y económico, mediante el desarrollo de la vivienda, bajo un enfoque que atienda los criterios de sustentabilidad.
- Alcanzar un modelo de política habitacional participativo, corresponsable y financiable.
- Promover la participación de los sectores público, social y privado en programas de vivienda, inversión inmobiliaria, sistemas de ahorro, financiamiento y orientación habitacional.

Las líneas de política que se proponen en materia de vivienda son:

- Continuar con el mejoramiento del modelo de atención para la producción de vivienda, con instrumentos tales como los cofinanciamientos y la promoción del desarrollo socioeconómico del barrio.
- Buscar que la construcción de vivienda, desde su diseño, obedezca a criterios de sustentabilidad.
- Regularizar las edificaciones y otorgar escrituras para garantizar la seguridad del patrimonio habitacional de los habitantes del Distrito Federal.

³ En el Eje estratégico 7 se consideran tres temas: Vivienda, Infraestructura vial y transporte público y Desarrollo urbano y servicios públicos.

- Incentivar la participación de los sectores social y privado en programas de vivienda e inversión inmobiliaria, se promoverán sistemas de financiamiento y acceso equitativo a créditos.
- Que el gobierno de la ciudad promueva la aplicación de esquemas financieros para la adquisición de viviendas, con la corresponsabilidad de los beneficiarios para la recuperación de créditos.
- Analizar y, en su caso, replantear la aplicación del Bando Dos para la construcción de vivienda.⁴
- Instrumentar nuevos mecanismos para la adquisición, remodelación y ampliación de viviendas, con particular atención en generación opciones accesibles de crédito a mujeres en condiciones de discriminación y mayor vulnerabilidad.

Tomando en cuenta que uno de los programas a ser evaluados es el programa comunitario de Mejoramiento Barrial, es importante mencionar también el objetivo y la línea de política que tiene relación con este programa, y que corresponde al campo de "Desarrollo urbano y servicios públicos". El objetivo al que se hace referencia consiste en:

- Conseguir la apropiación colectiva de la ciudad y sus espacios públicos; garantizar su accesibilidad y equipamiento, con atención prioritaria a las necesidades de las mujeres y los grupos más vulnerables. De esta manera se recuperará el espacio público como principal articulador de integración social y eje detonador de desarrollo e inversión.

La política asociada con este objetivo, establece que:

- Se emprenderá el rescate de espacios públicos y se diseñarán las estructuras de participación y corresponsabilidad social para la realización de actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas que dinamicen su utilización.

Características, clasificación y jerarquización de los programas actuales de vivienda

En materia de vivienda se identificaron los siguientes programas sociales que operaron en 2009:

- 1) Programa comunitario de Mejoramiento Barrial, que depende de la Secretaría de Desarrollo Social.
- 2) Cinco programas: Vivienda en Conjunto, Mejoramiento de Vivienda, Autoproducción de Vivienda, programa de Suelo y el de Rescate de Cartera Hipotecaria, que dependen del INVI.
- 3) Programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento, que depende de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Uno de los programas considerados en esta línea está diseñado para emprender el rescate de espacios públicos. Otro grupo de programas están diseñados para otorgar financiamiento (crédito y subsidios) para adquirir una vivienda. Por último, hay programas diseñados para mantener y mejorar las condiciones de la vivienda.

En el cuadro 4.1 se registran los objetivos de cada uno de los programas considerados en esta línea.

CUADRO 4.1. PROGRAMAS DE APOYO A LA VIVIENDA. OBJETIVO GENERAL Y METAS

Secretaría de Desarrollo Social. Oficina del Secretario	Objetivo general	Metas físicas originales y alcanzadas
Programa comunitario de Mejoramiento Barrial	Desarrollar un proceso integral, sostenido y participativo de mejoramiento de los espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias de la ciudad de México, particularmente de aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación.	Apoyar al menos 16 proyectos, pero en el padrón 2009 se registran 185 proyectos.
Instituto Nacional de la Vivienda	Objetivo general. Único para todos los programas	Metas físicas originales y alcanzadas
Programa de Vivienda en Conjunto	Diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que habiten en situación de riesgo, así como al apoyo a la producción social de vivienda en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Legislación de Vivienda, Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven en la materia.	3,910 créditos de vivienda.
Mejoramiento de Vivienda		17,800 créditos de vivienda.
Autoproducción de Vivienda		n.d.
Programa de Suelo		n.d.
Rescate de Cartera Hipotecaria		n.d.
Procuraduría Social	Objetivo general	Metas físicas originales y alcanzadas
Programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento	Mejorar la calidad de vida y la convivencia comunitaria en las unidades habitacionales de interés social en el Distrito Federal, con acciones dirigidas a construir una comunidad sustentable, democrática, participativa, sana, creadora, con identidad, educadora, tolerante, segura, en armonía con el medio ambiente, autogestiva y fortalecida.	Apoyar a 850 unidades habitacionales, finalmente se apoyaron 515.

Fuente: Reglas de Operación, 2009

Los programas más importantes en términos de la meta física alcanzada y de los que se dispone de información al respecto son: el programa comunitario de Mejoramiento Barrial, el de Vivienda en Conjunto, el de mejoramiento de Vivienda y el programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan.⁵

En la revisión de la diferencia entre las metas físicas propuestas y las alcanzadas, llama la atención lo siguiente:

⁴En el año 2000 se implementó la política derivada del Bando Informativo número 2, la cual tuvo como objetivo lograr incrementar las unidades de vivienda en las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza).

⁵Los objetivos generales y específicos que figuran en las Reglas de Operación son los mismos para los cinco programas operados por el INVI. De éstos, los programas Autoproducción de la Vivienda, de Suelo y Rescate de la Cartera Hipotecaria cuentan con poco presupuesto.

- En el caso del programa comunitario de Mejoramiento Barrial, originalmente se comprometieron a apoyar 16 proyectos; al final del año se apoyaron 185. El presupuesto programado fue de 81.4 millones y el ejercido de 190.4 millones. Estas diferencias son notables.
- De los cinco programas operados por el INVI, sólo se registran metas para los programas de Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto.
- Con respecto al programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, las metas originales disminuyeron de manera significativa comparadas con las alcanzadas; de 850 apoyos programados sólo se beneficiaron 550 unidades habitacionales.

En el cuadro 4.2 se presentan los programas que integran la línea de política según población beneficiaria, cobertura y beneficios.

Si se suman los apoyos que recibe el programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan y el programa Mejoramiento de Vivienda, se concluye que los apoyos se otorgan principalmente para mejorar la condición de las viviendas. El financiamiento para la construcción de viviendas, la liberación de créditos hipotecarios y los apoyos en trámites relacionados con la vivienda se otorgan en menor medida; esta situación se explica porque los costos de construir una vivienda son elevados, el presupuesto destinado a los apoyos es limitado y la demanda de estos servicios es muy amplia.

Importancia presupuestal

Tomando como referente 70 programas sociales analizados en esta evaluación, se encontró que el presupuesto que reciben los programas considerados en la línea de hábitat y vivienda representa el 11.8% del gasto ejercido en 2009 (cuadro 4.3.). En estos términos, la política de hábitat y vivienda ocupa el cuarto lugar en importancia presupuestal,

CUADRO 4.2. PROGRAMAS DE HÁBITAT Y VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL SEGÚN POBLACIÓN BENEFICIARIA, COBERTURA Y BENEFICIOS

Programa	Población beneficiaria	Cobertura	Beneficios / Apoyos
Secretaría de Desarrollo Social. Oficina del Secretario			
Programa comunitario de Mejoramiento Barrial	Todos aquellos barrios que requieran de acciones de mejoramiento, sobre todo aquellos que tengan altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana o estén clasificados como de media, alta y muy alta marginación.	Focalización territorial	El programa contempla apoyos financieros desde un millón de pesos y hasta un máximo de cinco millones por proyecto aprobado. En casos excepcionales se aprobarán proyectos por un monto menor, a consideración del Comité Técnico Mixto del Programa.
Instituto Nacional de la Vivienda			
Programa de Vivienda en Conjunto		Focalización territorial	Apoyo para la construcción de Vivienda en Conjunto, según el caso puede ser con crédito recuperable o no recuperable, no se especifica monto.
Mejoramiento de Vivienda	Habitante del D.F. mayor de 18 y menor de 65 años, tener un ingreso no mayor a cinco VSMD e ingreso familiar no mayor de ocho VSMD, no poseer vivienda si es para vivienda en conjunto y poseer si es para mejoramiento y vivir en condiciones de pobreza.	Focalización territorial	Asesoría integral calificada los rubros social, jurídico, financiero, técnico. A nivel de lote familiar, integra el levantamiento de las construcciones existentes, anteproyectos con las familias que lo habiten, proyecto participativo del área a intervenir, costos y presupuestos, control y supervisión del proceso constructivo y finiquito de la obra.
Autoproducción de Vivienda	Aplica para todos los programas del INVI.	Focalizada por persona	Apoya a personas desde la planeación, la gestión del suelo, elaboración de diseño, estudios y proyectos, demolición, edificación y mantenimiento.
Programa de Suelo		Focalizada por persona	Apoyar a personas y organizaciones para conformar una bolsa de suelo urbano para reducir las especulaciones.
Rescate de Cartera Hipotecaria		Focalizada por persona	Apoyar a individuos en la adquisición de créditos hipotecarios para reducir y reestructurar la deuda de los beneficiarios con el INVI.
Procuraduría Social			
Programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan con Unidad en Movimiento	Habitantes de unidades habitacionales	Focalización territorial	Dar apoyo a unidades habitacionales para su remodelación y mejoramiento por un monto no mayor a \$400 por vivienda y un máximo de 30 viviendas, que no siempre se cumple.

Fuente: Reglas de Operación 2009

después de las líneas de salud, de integración y participación social y de educación.

Tomando como referencia el total del presupuesto ejercido por los programas de la línea de hábitat y vivienda, aquellos operados por el INVI concentran el 88% de los recursos (ver cuadro 4.3.)

CUADRO 4.3. PRESUPUESTO EJERCIDO 2009

Programa	Presupuesto ejercido	Participación relativa con respecto a los 70 programas	Participación relativa con respecto a los programas de la línea de hábitat y vivienda
Secretaría de Desarrollo Social. Oficina del Secretario			
Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	190,358.70	1.09%	9.17
Instituto Nacional de la Vivienda			
Programa de Vivienda en Conjunto	1,031,948.60	5.89%	49.73
Mejoramiento de Vivienda	786,412.40	4.49%	37.90
Autoproducción de Vivienda	n.d.	0.00%	0.00
Programa de Suelo	n.d.	0.00%	0.00
Rescate de Cartera Hipotecaria	8,559.50	0.05%	0.41
Total INVI	1,826,920.50	10.5	88.04
Procuraduría Social			
Programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, con Unidad en Movimiento	57,764.00	0.33%	2.78
Total programas de vivienda	2,075,043.20		100.00
Total 70 programas	17,517,276.20	100.00	

Fuente: Reglas de Operación 2009

Impacto esperado

Los impactos esperados a partir de la operación de cada uno de los programas considerados en esta línea son:

- Rescate y mejoramiento de espacios públicos.
- Mejorar las condiciones físicas de las unidades habitacionales.
- Mejorar las condiciones de vida y el entorno de la población que vive en las unidades habitacionales, haciéndola más amigable, respetuosa, tolerante, sustentable, etc.
- Garantizar el derecho a la vivienda.
- Abatir los costos de vivienda.
- Fomentar la autoconstrucción.
- Reducir el costo de los créditos de vivienda.
- Mejorar la situación de la población que vive en condiciones de pobreza, priorizando su atención.

Se considera que los beneficios de los programas de hábitat y vivienda operados en 2009 fueron importantes y complementarios para mejorar las condiciones de vida de la población.

Congruencia de los programas con la línea de política

Los programas considerados en esta línea de política son congruentes con las políticas y acciones propuestas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012.

La política de vivienda y desarrollo urbano ocupa un lugar importante como parte del Eje Estratégico 7 del Programa General de Desarrollo 2007-2012. Los objetivos de los programas que conforman la línea de hábitat y vivienda en esta evaluación, guardan estrecha articulación con los objetivos planteados en materia de vivienda y desarrollo urbano del PGD-DF.

A su vez, 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 proponen lograr. Las acciones correspondientes en materia de vivienda incluyen las siguientes acciones:

Línea programática 1: Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza. Vivienda

- Eliminación del rezago en vivienda y servicios básicos con atención especial a la población con ingresos menores a dos salarios mínimos, jóvenes, personas con discapacidad, indígenas, adultos mayores y mujeres jefas de familia.
- Profundización, extensión y consolidación del mejoramiento de viviendas en lote familiar.
- Garantía de la igualdad de oportunidades, tanto de grupos sociales promotores de la gestión de financiamiento como de solicitantes individuales de vivienda.
- Dotación a los núcleos familiares que habitan viviendas en condiciones de riesgo, por viviendas nuevas en propiedad;
- Mejoría profunda de las condiciones de infraestructura, mantenimiento, cuidado de áreas verdes, respeto de áreas comunes, convivencia social, cultura cívica, participación ciudadana y acceso al goce de los derechos sociales en las unidades habitacionales de la ciudad.

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de hábitat y vivienda

Calificaciones ponderadas obtenidas por rubros. Se evaluaron cuatro rubros para cada programa: a) Congruencia general, b) Administración, c) Desempeño y d) Participación social y transparencia. En el análisis no se incluyen tres programas del INVI: Autoproducción de Vivienda, programa de Suelo y Rescate de Cartera Hipotecaria, porque no se cuenta con información suficiente.

En el cuadro 4.4 se muestran las calificaciones ponderadas que obtuvieron los diferentes programas que integran esta línea. Todos los programas de la línea de hábitat y vivienda obtuvieron una calificación final ponderada total aprobatoria.

	I. Congruencia (20%)		II. Administración (35%)		III. Desempeño (35%)		IV. Transparencia (10%)		Calificación final
	Calificación ponderada parcial	Calificación ponderada total							
Vivienda en Conjunto	95.0	19.0	96.9	33.9	71.4	25.0	25.0	2.5	80.4
Mejoramiento de Vivienda	97.5	19.5	96.9	33.9	51.8	18.1	0.0	0.0	71.5
Programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan	89.7	17.9	77.1	27.0	44.3	15.5	83.3	8.3	68.8
Mejoramiento Barrial	95.0	19.0	89.0	31.1	83.9	29.4	100.0	10.0	89.5

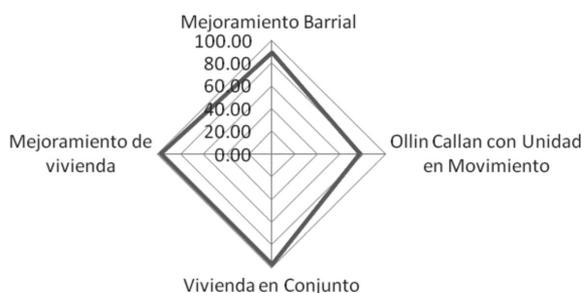
En este punto es importante mencionar que en casi todos los programas evaluados no se definió correctamente la población potencial, la población objetivo ni la cobertura. Esto le restó puntos a los programas en materia de congruencia En el rubro de Congruencia la calificación máxima ponderada total es 20%. El examen de la valoración parcial que permite hacer comparaciones entre programas (calificación ponderada parcial), muestra que el programa mejor estructurado es Mejoramiento de la Vivienda (gráfica 4.1).

Gráfica 4.1. Línea de política de vivienda . Valoración de Congruencia 100%



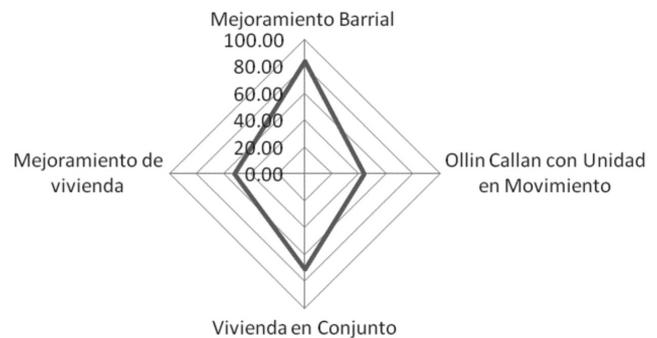
En el rubro de Administración, la calificación máxima ponderada es 35%. Casi todos los programas obtuvieron altas calificaciones, pues se encontró en las Reglas de Operación (ROP) que los requisitos de acceso a los apoyos del programa, la publicación del padrón de beneficiarios y el diseño de operación están claramente definidos en casi todos los casos. La excepción es el programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollín Callan, cuyos padrones de beneficiarios se publican tardíamente (gráfica 4.2).

Gráfica 4.2. Línea de política de vivienda . Valoración Administración 100%



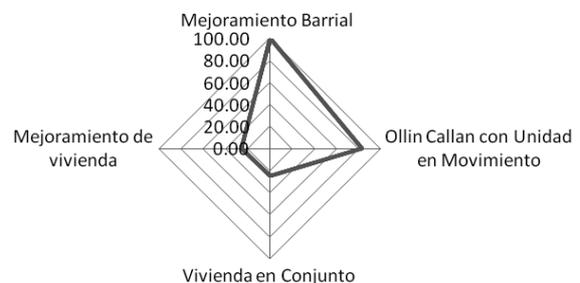
Las puntuaciones más bajas obtenidas por los programas corresponden a los rubros de Desempeño (gráfica 4.3) y Transparencia y Participación Social (gráfica 4.4).

Gráfica 4.3. Línea de política de vivienda . Valoración Desempeño 100%



En el rubro Desempeño se consideran las calificaciones obtenidas en materia de presupuesto, el cumplimiento de las metas físicas y de la pertinencia de indicadores propuestos que midan el desempeño. En este rubro, la calificación máxima ponderada es de 35%. En el caso de los programas evaluados no se proponen indicadores para medir los resultados, aunque en las ROP de los programas quedan establecidas las metas propuestas originalmente. El puntaje más alto en este rubro lo obtuvo el programa de Mejoramiento Barrial.

Gráfica 4.4. Línea de política de vivienda . Valoración Participación social y transparencia 100%



En el rubro Transparencia y Participación Social (en el que la calificación máxima ponderada es 10%) se califican aspectos tales como contar con previsiones especiales de acceso público a la información y tener vinculación con algún consejo consultivo. Los programas Mejoramiento de la Vivienda y Vivienda en Conjunto fueron los que obtuvieron las calificaciones más bajas.

Calificación y valoración general de cada programa

Programas operados por el INVI: Vivienda en Conjunto y Mejora- miento de Vivienda

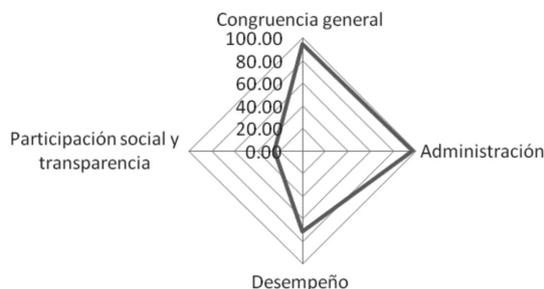
Programa Vivienda en Conjunto (gráfica 4.6). El programa Vivienda en Conjunto está diseñado para apoyar la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales. Es el programa más importante en términos presupuestales. Tiene diferentes bondades: optimiza el uso del suelo, favorece la conservación del medio ambiente y fomenta que los involucrados se organicen.

El programa está articulado adecuadamente con los criterios y líneas estratégicas que proponen los Planes y Programas Generales de Desarrollo. Sin embargo, la definición de su universo de acción es vaga y provoca que los beneficios de su funcionamiento sean dispersos. Por tanto, el impacto del programa no puede ser valorado en función de la cobertura que tiene y del logro de los objetivos de la política de vivienda y social del Distrito Federal.

El programa cuenta con un marco normativo adecuado para el ejercicio de sus acciones y además cuenta con mecanismos claros para la gestión de los créditos; sin embargo, no se cuenta con información sobre el comportamiento de los indicadores de gestión y resultados que se establecieron en las ROP.

Por último, pese a que este programa fomenta la participación social, no cuenta con mecanismos de transparencia adecuados.

Gráfica 4.6. Valoración Ponderada del programa Vivienda en Conjunto 100%



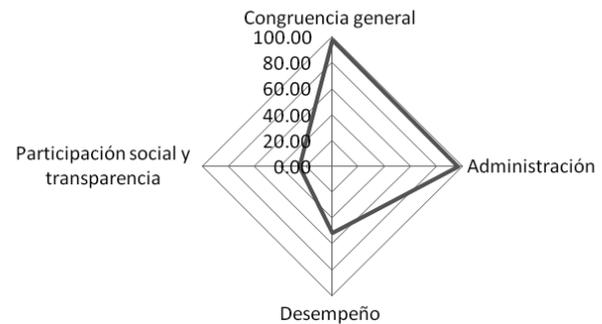
Programa Mejoramiento de Vivienda (gráfica 4.7). Este es el segundo programa en importancia que opera el INVI. Las calificaciones obtenidas en los rubros de Congruencia, Administración y Desempeño son, en general, bastante aceptables. Es el rubro de Transparencia y Participación Social en el que el programa tiene debilidades.

Una bondad del programa es que las ROP están bien diseñadas. No así los indicadores de gestión y resultados. Existe correspondencia entre los objetivos del programa y el diagnóstico del problema, pues al tratarse de un problema que el gobierno de la Ciudad de México procura resolver desde hace tiempo, se cuenta con elementos suficientes para su atención y está incorporado a la Agenda de Gobierno de manera adecuada.

El programa de Mejoramiento de la Vivienda ha mantenido niveles adecuados de ejercicio del gasto y de cumplimiento de las metas, salvo en el año 2009 en que reportó una reducción de casi el 20% en términos del presupuesto ejercido con respecto al presupuesto originalmente propuesto.

Un elemento clave de debilidad del programa es la escasa participación ciudadana en la toma de decisiones en los órganos colegiados del INVI, que se manifiesta en su interrelación con los demás componentes de las ROP.

Gráfica 4.7. Valoración Ponderada del programa Mejoramiento de Vivienda 100%



Programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, con Unidad en Movimiento (gráfica 4.8). El programa de Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan tiene como propósito mejorar el entorno físico y social de las unidades habitacionales, sobre todo las de interés social.

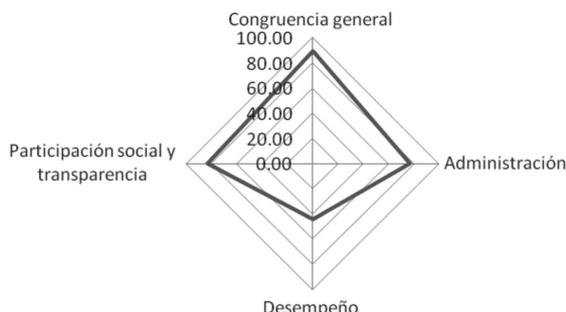
Considerando los cuatro rubros evaluados, se encontró que la debilidad se observa en el rubro de Desempeño del programa.

Los alcances propuestos por el programa tienen carácter universal, ya que está diseñado para apoyar a todas las unidades habitacionales, dando preferencia a aquellas que se encuentren en zonas de alta marginación. Sin embargo, se reconoce que el tratar de frenar el deterioro de algunas unidades habitacionales, particularmente las de interés social, rebasa las disponibilidades de recursos del programa, lo que plantea la necesidad de focalizar territorialmente. Por tanto, el programa reconoce que las unidades habitacionales de interés social son las atraviesan por un profundo deterioro y que los recursos deben destinarse prioritariamente a mantener estas unidades.

En las ROP del programa se plantean claramente los alcances del mismo, las acciones ha llevarse a cabo en las unidades habitacionales, los mecanismos de participación que tienen los condóminos de las unidades habitacionales, etc. Sin embargo, el papel del Comité de Administración no queda bien definido. Tampoco se dice nada sobre cómo resolver las demandas que no están especificadas en las ROP.

El programa tiene bien definida la población objetivo, así como los apoyos que otorga. En principio, el listado de acciones propuestas parece muy completo; sin embargo, dichas acciones son muy generales y no se queda especificado cuáles son las acciones y cómo se van a distribuir los apoyos a ser otorgados por unidad habitacional y por delegación; tampoco están definidas las formas de asignación de los apoyos a las unidades beneficiarias y uso que se les debe dar a los recursos. Estos desajustes en el desempeño del programa se reflejan en el funcionamiento general del mismo.

Gráfica 4.8. Valoración Ponderada del programa Unidades Habitacionales de Interés Social 100%



Los aspectos referidos al desempeño del programa requieren ser revisados, pues se observan desajustes en materia presupuestal. En 2009 el presupuesto para las unidades habitacionales se redujo de 90 millones a 57.7 millones de pesos. Esta disminución de recursos obligó al programa a reducir los apoyos. Sin embargo, si se observan cómo se administraron los recursos disponibles, no hay una lógica que explique cómo cambió la distribución considerando la reducción en el presupuesto.

Como se observa en el cuadro 4.5, el porcentaje de reducción de los apoyos por delegación no fue proporcional. Al respecto, no fue posible contar con el detalle desglosado del presupuesto asignado por unidad habitacional.

CUADRO 4.5. NÚMERO DE UH PROGRAMADAS PARA RECIBIR APOYOS Y UH EFECTIVAMENTE APOYADAS

Delegación	Propuesta inicial de apoyo	Apoyadas	% de contracción
Álvaro Obregón	21	9	-57.1
Azcapotzalco	74	54	-27.0
Benito Juárez	17	16	-5.9
Coyoacán	77	42	-45.5
Cuauhtémoc	147	135	-8.2
Cuajimalpa	17	0	-100.0
Gustavo A. Madero	57	20	-64.9
Iztacalco	41	17	-58.5
Iztapalapa	342	102	-70.2
Magdalena Contreras	0	0	0.0
Miguel Hidalgo	29	13	-55.2
Tláhuac	64	56	-12.5
Tlalpan	38	24	-36.8
Venustiano Carranza	80	20	-75.0
Xochimilco	10	7	-30.0
Total	1014	515	-49.2

Fuente: SDS, 2009

Programa comunitario de Mejoramiento Barrial (gráfica 4.9). El eje de acción de este programa es mejorar los espacios públicos de pueblos, barrios y colonias de la ciudad de México, particularmente el

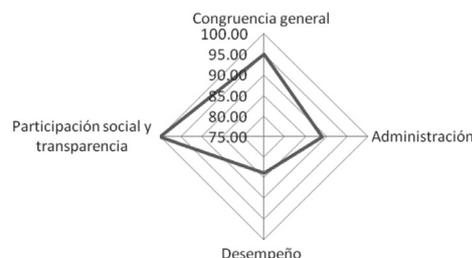
de aquellos que muestren altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana y se encuentren en zonas de media, alta y muy alta marginación. Las calificaciones que obtuvo el programa en todos los rubros son de las altas de esta línea de hábitat y vivienda.

Las ROP del programa están bien diseñadas y son muy claras. La definición de los objetivos, los beneficios, las responsabilidades, los mecanismos de exigibilidad y de queja, la determinación de las metas y los procedimientos de acceso están claramente especificados.

La operación del programa constituye un ejemplo del funcionamiento de los procesos de planeación participativa; sin embargo, no se proponen indicadores de gestión y/o de resultados para evaluar la pertinencia y la validez de los resultados alcanzados. En la medida en que no se ha definido la unidad de atención —pueblo, barrio, unidad habitacional, etc.— que cubrirá el programa, no se puede dimensionar la población objetivo así como tampoco los requerimientos y alcances reales del programa.

El programa comunitario de Mejoramiento Barrial es uno de los más ambiciosos, al procurar el apoyo para proyectos de recuperación de espacios públicos con la participación activa de los beneficiarios, tanto en los espacios de aprobación (Asamblea Vecinal), como en las instancias de gestión y evaluación. Sin embargo, al no disponer de indicadores de línea de base para determinar los avances, no se puede valorar la contribución del programa a resolver el problema para el que fue implementado. Se supone que existe información específica de cada uno de los proyectos apoyados por el programa, por lo sería importante llevar a cabo una valoración integral de los proyectos en términos del cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en los distintos instrumentos normativos.

Gráfica 4.9. Valoración Ponderada del programa Mejoramiento Barrial 100%



La importancia política del programa comunitario de Mejoramiento Barrial se destaca en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, al señalar que por sus características se considera como un programa específico de la planeación de la política social (Mejoramiento de Barrios).

Resultados de encuesta aplicada a beneficiarios del programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, con Unidad en Movimiento

Objetivo. Los objetivos de la encuesta a beneficiarios del programa fueron: a) saber cómo acceden al programa, b) su percepción acerca de los beneficios que otorga, y c) su conocimiento acerca del origen del programa.

Los entrevistados fueron los responsables de los comités vecinales. Originalmente, se estimaba poder entrevistar a 169 responsables de unidades habitacionales apoyadas por el programa. Sin embargo, 16 de las unidades habitacionales no recibieron el apoyo en 2009 y en

cuatro casos los responsables se negaron a contestar. A continuación se presentan los resultados más importantes derivados de la encuesta aplicada a 147 entrevistados.

En el 71.4% de los casos, el número de residentes por vivienda está en el rango de "1 a 4". Las viviendas en que residen "5 o más" personas representan el 28%.

De acuerdo al valor del ingreso familiar declarado en términos de salarios mínimos (cuadro 4.6), se encontró que la moda oscila entre "más de 3 y 5 salarios mínimos" (el salario mínimo en el momento de la encuesta era de 57.46 pesos diarios). Ver gráfica 4.10.

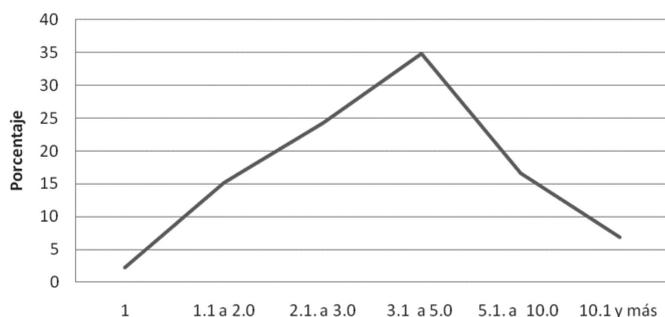
Estos resultados indican que la mayoría de las familias residentes en las unidades habitacionales cumplían con los requisitos que marcan las ROP para ser beneficiarias.

CUADRO 4.6. NÚMERO DE MIEMBROS DE LA FAMILIA SEGÚN EL NÚMERO DE SALARIOS MÍNIMOS FAMILIARES

Número de salarios	1	2	3	4	5	6 y más	%
1	0	1	0	1	1	0	2.27
1.1 a 2.0	1	2	7	2	3	5	15.15
2.1 a 3.0	1	7	3	11	7	3	24.24
3.1 a 5.0	2	10	11	12	9	2	34.85
5.1 a 10.0	0	2	8	7	5	0	16.67
10.1 y más	2	3	0	3	1	0	6.82
Total	6	25	29	36	26	10	100.00

El 17.4% de las familias entrevistadas declaró recibir ingresos mensuales de hasta dos salarios mínimos; de acuerdo a los criterios del Conapo, esta población estaría en condiciones de pobreza. En el otro extremo, se encontró que cerca del 7% las familias entrevistadas declararon recibir ingresos familiares equivalentes a 10 o más salarios mínimos.

Gráfica 4.10. Ingreso Familiar Mensual en Salarios Mínimos



Con relación a la operación del programa, se encontró que la población participa por invitación de representantes de la Procuraduría Social. A la pregunta sobre cómo se enteraron del programa, la respuesta mayoritaria fue que llegaron de la Procuraduría Social a invitarlos.

Ello significa que la promoción del programa funciona a través de la oferta de apoyos. Esto sugiere que los representantes de la Procuraduría dan a conocer los posibles beneficios que otorga el programa, proponen a los vecinos algunas mejoras posibles y los invitan a que se

organicen. Los casos de beneficiarios que declararon haber participado en el programa por invitación de un partido político son muy pocos.

CUADRO 4.7. CÓMO SE ENTERÓ DEL PROGRAMA

	%
Familiares o amigos	1.4
Vecinos	17.0
Representante de la Procuraduría Social	76.2
Invitación de un partido	1.4
Representante de la delegación	3.4
Convocatoria	0.7
Total	100.0

Fuente: Encuesta 2010

Tal como se aprecia en el cuadro 4.6, la demanda de beneficios por iniciativa propia es bastante reducida. Como ya se mencionó anteriormente, los representantes de la Procuraduría Social son quienes inducen la demanda (76%).

En la gran mayoría de las unidades habitacionales beneficiadas se cumplió con lo establecido en las ROP del programa con respecto a los mecanismos de participación. En el 98% de los casos se convocó a los condóminos y éstos participaron en la elección del Comité de Administración.

En promedio, el 80% de las unidades habitacionales tiene entre 30 y 500 viviendas. Sin embargo, el 82.3% las unidades habitacionales beneficiarias incluidas en la muestra recibió 200 mil pesos o menos. Esto implica que hubo unidades habitacionales que recibieron menos de lo que establecen las ROP del programa (cuadro 4.8.).

CUADRO 4.8. MONTOS ASIGNADOS A LAS UNIDADES HABITACIONALES

Montos de apoyo	Frecuencia	%
Hasta 50,000	46	31.3
De 51,000 a 100,000	41	27.9
De 101,000 a 200,000	34	23.1
DE 201,000 a 499,000	18	12.2
De 500,000 a 609,600	5	3.4
De 1,000,000 a 2,700,000	3	2.0
Total	147	100.0

Fuente: Encuesta UH 2010

También se encontraron casos en que los beneficios otorgados son muy altos. No se encontraron elementos que expliquen que tres de las unidades habitacionales seleccionadas en la muestra hayan recibido entre uno y 2.7 millones de pesos. De las unidades habitacionales que recibieron un millón y más de pesos, en la delegación Benito Juárez una unidad habitacional recibió un millón para pintura y arreglos de áreas verdes; otra en la delegación Álvaro Obregón recibió 2.7 millones para la construcción de una cancha deportiva, arreglo de andadores y de alumbrado público, y en la Unidad Habitacional San Lorenzo,

considerando varias secciones, en Iztapalapa, les hicieron una casa de cultura con dos millones de pesos. La pregunta que surge es ¿por qué hay tanta disparidad en los apoyos?

Aun cuando estos recursos estuvieron destinados para fines específicos, las diferencias en las asignaciones a las unidades habitacionales revelan falta de planeación.

Según la información proporcionada por la encuesta, los apoyos más recurrentes son, en primer lugar, pintura de fachada y, en segundo lugar, arreglo de bombas de agua, drenaje y tinacos, lo que sugiere que una buena proporción de las unidades habitacionales beneficiadas son relativamente viejas (cuadro 4.9).

En general, la gente reconoce que el programa le ha beneficiado, excepto dos personas que esperaban beneficios directos; el resto está de acuerdo en que el apoyo del programa le ha permitido resolver de forma prioritaria los problemas de agua, luz y seguridad y que, en términos generales, se ha beneficiado a la unidad habitacional.

CUADRO 4.9. MEJORAS QUE SE LE HICIERON A LA UNIDAD

Mejoras	%
Calles, andadores y rampas	8.0%
Cimientos, muros y lozas, impermeabilización	8.0%
Bombas, cisternas, tinacos	24.1%
Instalación gas, electricidad y alumbrado	10.1%
Plazas, canchas deportivas	5.5%
Elevadores, azoteas, pintura exterior	27.8%
Sistema de seguridad	10.1%
Cuidado del medio ambiente	6.3%
Total	100%

El 80% de los beneficiarios señaló que está muy satisfecho con los apoyos. Sólo el 1% declaró no estar satisfecho.

En todas las unidades habitacionales de las diferentes delegaciones se observó un manejo adecuado de los recursos y los funcionarios respondieron a las demandas de las unidades habitacionales seleccionadas para recibir apoyos, excepto en la delegación de Iztapalapa. En esta delegación un grupo de vecinos de una unidad habitacional mencionaron que la delegada les había retirado los beneficios por no apoyarla. Sin embargo, este hecho no se puede generalizar, pero es un caso a tomar en cuenta para futuros análisis.

Con respecto al conocimiento de los vecinos respecto a programas que otorgan apoyos en materia de vivienda, se encontró que se trata de población muy informada. El 48% de los entrevistados declaró conocer otra ventanilla para solicitar apoyos en materia de vivienda. Si se cancelara el programa, el 69% de los entrevistados dijo que emprendería acciones de protesta.

A la pregunta: ¿De quién fue la idea de hacer este programa?, la mayoría respondió "Del actual jefe de gobierno" (42%), seguida de "De las administraciones previas del D.F." (cuadro 4.10).

CUADRO 4.10. QUIÉN CONSIDERA QUE FUE EL QUE CREÓ EL PROGRAMASOCIAL PARA UNIDADES HABITACIONALES OLLIN CALLAN

Concepto	Porcentaje
Del presidente de la Republica	2.72
Del actual jefe de gobierno del DF	42.18
De las administraciones previas del DF	29.25
Del jefe de la delegación donde vivo	1.36
Es un derecho de los ciudadanos establecido en la ley	0.68
Del PRD	6.12
Otra	1.36
No sabe	16.33
Total	100.00
Absolutos	147

Fuente: Encuesta UH 2010

No se detectaron irregularidades en la operación del programa. Sin embargo, de todos los entrevistados, el 10% declaró que le pidieron dinero. Aunque dicho porcentaje es bajo, este fenómeno no debería darse.

Con todas las dificultades y limitaciones que implica operar el programa social para Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan, con Unidad en Movimiento, se puede concluir que éste juega un papel muy importante en el mantenimiento de las unidades más deterioradas.

A futuro, sería interesante poder levantar nuevamente una encuesta para contar con información detallada entre la población potencialmente beneficiaria del programa. El hecho de que el 76% de los beneficiarios efectivos haya sido convocado por algún funcionario de la Procuraduría Social, señala que se trata de un programa que oferta los apoyos, que induce a participar a los beneficiarios y que condiciona los beneficios a ser otorgados.

Habría que pensar también en la posibilidad de incorporar mecanismos para regular los montos de los apoyos otorgados, flexibilizando el presupuesto tope o condicionando el recurso ofrecido, para responder a demandas reales de los habitantes de las unidades habitacionales de interés social.⁶

Conclusiones

Los retos que le toca enfrentar al GDF en materia de hábitat y vivienda están claramente identificados. La necesidad de vivienda en el D.F. constituye una de las demandas básicas no satisfechas para amplios sectores de la población. A estas necesidades se suman las derivadas de problemas que agobian a las unidades habitacionales, tales como el deterioro físico de los inmuebles a medida que transcurre el tiempo y los que surgen de la convivencia.

Por otra parte, la participación colectiva para mejorar los espacios públicos de pueblos, barrios y colonias de la ciudad de México, particularmente de aquellos que muestren altos grados de conflictividad social y/o degradación urbana, es también una tarea urgente.

⁶En una unidad habitacional los condóminos solicitaron que se reforzaran los cimientos, porque se estaba hundiendo el edificio; sin embargo, el monto presupuestado excedía los criterios de las ROP; en otra unidad solicitaban un Centro de Salud y les construyeron un Centro de Cultura.

Si bien los programas de hábitat y vivienda del gobierno del Distrito Federal son operados por distintas instancias, los beneficios otorgados por los diferentes programas se complementan. Hace falta, sin embargo, coordinar y planificar las acciones de manera conjunta para contar con un modelo de acción bien articulado en materia de vivienda y desarrollo urbano.

La ausencia de un sistema de información estadística que permita efectuar un seguimiento de los programas, aunado a las deficiencias o inexistencia de indicadores de gestión y de resultados propuestos, son aspectos que merecen especial atención. Contar con estos insu-

mos permitiría mejorar la operación de los programas y contar con elementos para evaluar el impacto de los mismos. Por ejemplo, en el caso de los programas operados por el INVI, se sabe cuánto se gastó en la construcción de viviendas, pero no está disponible la información sobre cuántas viviendas se financiaron, de qué tamaño son las viviendas, a quiénes se benefició y en qué delegaciones. La necesidad de información detallada también limita el alcance de evaluaciones de otros programas, como el programa para el Mejoramiento de las Unidades Habitacionales; en esta evaluación no fue posible contar con el detalle desglosado del presupuesto asignado por unidad habitacional. ■

Capítulo II.5

Asistencia social

Características y pertinencia de la línea de política

La política social del D. F. según lo dispuesto en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal (2007-2012), busca atender las necesidades inmediatas de la población, promover la creación del patrimonio familiar y procurar la formación de capacidades para alcanzar una mejor distribución del ingreso en beneficio de “los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación”.¹

De igual forma, la política social del Distrito Federal está enfocada a la promoción del goce efectivo de los derechos humanos y busca “garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y hacer exigibles el goce a los (derechos) establecidos en la Constitución General de la República, en los diferentes ordenamientos internacionales suscritos por el país y en la legislación en materia social que ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”,² y en particular a lo dispuesto en los 12 principios que se establecen en la Ley de Desarrollo Social del D.F.³

En esta lógica, el gobierno de la ciudad propuso el desarrollo de programas sociales con criterios de actuación universal, orientación territorial y enfoque hacia grupos específicos de atención. Con estos criterios se buscó promover la equidad en el acceso a bienes y servicios, la plena inclusión social y el combate a las desigualdades.

La política social del D. F. contempla múltiples vertientes de actuación, una de ellas es la política de asistencia social que se enmarca en lo definido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012) como Línea de política de equidad social.

De manera expresa, el Programa General de Desarrollo Social establece como prioridad del gobierno instrumentar un sistema de asistencia social para atender a las personas que se encuentren en condiciones de abandono y extrema necesidad, y para prevenir las causas que dan origen a esa situación de vulnerabilidad social.

El Programa de Desarrollo Social estableció como uno de sus objetivos de corto plazo el diseño del Programa Sectorial de Asistencia y Protección Social.

Definición precisa del problema. La desigualdad y la inequidad son asumidas como los principales obstáculos para la transformación de la ciudad. La desigualdad es un fenómeno generado por múltiples factores y que se manifiesta en distintas dimensiones: nivel de ingreso, acceso a bienes y servicios, garantía de seguridad social, calidad de vida, disponibilidad de patrimonio y, en general, ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos y ambientales. Esta condición se agudiza por las relaciones de discriminación y exclusión por cuestiones de género, pertenencia étnica, discapacidades o edad, lo que afecta a la población más desprotegida de la ciudad.

Según lo reportado por el Programa de Desarrollo Social del D. F. para el año 2007, la población en situación de indigencia o muy pobres representó el 23.7% de los habitantes del D. F.;⁴ según estos registros al menos uno de cada 10 habitantes de la ciudad se encuentra en situación de pobreza alimentaria y cerca del 15% padece de pobreza de capacidades.

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo 2007-2012, aproximadamente el 2% de los habitantes de la ciudad sufre algún tipo de discapacidad física o mental.

POBLACIÓN CON ALGUNA DISCAPACIDAD

Discapacidad	Frecuencia
Motriz	80392
Auditiva	25900
De lenguaje	4986
Visual	31576
Mental	27528
Otra	1507
Total	159754

Fuente: INEGI. Censo de población 2000

¹ Programa de Desarrollo Social (2007-2012).

² *Idem.*

³ Los 12 principios que sustentan la política social del D. F. son: universalidad; igualdad; equidad de género; equidad social; justicia distributiva; diversidad; integralidad; territorialidad; exigibilidad; participación; transparencia y efectividad.

⁴ Para este cálculo se considera el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

DISTRIBUCIÓN A NIVEL DELEGACIONAL DE POBLACIÓN CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD

DELEGACIÓN	TOTAL	MOTRIZ	AUDITIVA	DEL LENGUAJE	VISUAL	MENTAL	OTRA
DISTRITO FEDERAL	159754	80392	25900	4986	31576	27528	1507
ÁLVARO OBREGÓN	1287	5820	1,729	360	1,923	2,120	111
AZCAPOTZALCO	8,992	4,805	1,524	203	1,623	1,456	75
BENITO JUÁREZ	8,090	4,646	1,526	154	1,049	1,276	82
COYOACÁN	13,182	6,155	2,022	299	3,327	2,144	123
CUAJIMALPA DE MORELOS	1,893	934	277	63	363	353	16
CUAUHTÉMOC	11,719	6,443	2,142	316	2,029	1,673	101
GUSTAVO A. MADERO	24,803	12,609	3,984	765	4,980	4,251	205
IZTACALCO	7,819	4,003	1,230	236	1,521	1,351	70
IZTAPALAPA	29,977	14,061	4,688	1,186	6,546	5,405	309
MAGDALENA CONTRERAS, LA	3,959	1,837	629	126	979	703	51
MIGUEL HIDALGO	7,033	3,941	1,219	196	1,067	1,105	54
MILPA ALTA	1,173	495	214	84	247	220	9
TLÁHUAC	4,348	1,947	623	163	1,087	790	48
TLALPAN	9,222	4,506	1,452	273	1,742	1,816	125
VENUSTIANO CARRANZA	10,129	5,331	1,752	327	1,821	1,641	68
XOCHIMILCO	6,128	2,859	889	235	1,272	1,224	60

Fuente: INEGI. Censo de población 2005.

Otro de los sectores de atención en la política de asistencia social corresponde a la población que habita en vecindades o vivienda precaria. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2000) existen 227,799 viviendas consideradas como viviendas en vecindad y viviendas precarias, que representan el 10.68% de las viviendas totales de la ciudad de México, tienen una población de 894,417 que representa el 10.39% de la población total del D.F.⁵

Causas del problema. Las causas estructurales de la situación de desigualdad e inequidad social radican en la concentración del ingreso y en la desigualdad que provocan que importantes sectores de la población queden al margen de las condiciones mínimas de seguridad, bienestar y calidad de vida.

Adicionalmente, los efectos de la crisis económica nacional y mundial de los últimos años impactaron de manera más severa a las familias más pobres reduciendo sus capacidades para alcanzar los mínimos de bienestar.

Objetivos, estrategias y políticas para enfrentar el problema

El eje principal de la política social es la equidad con la finalidad de abatir la desigualdad y lograr un desarrollo social pleno.

Objetivos del Programa General de Desarrollo. El principal objetivo planteado en el Programa General de Desarrollo es: "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".

⁵ Fuente: Programa de Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Viviendas (24/09/2008) http://www.iasis.df.gob.mx/pdf/PROGR_vecindades.pdf

En el Eje 2 del Programa General de Desarrollo se reconoce que la política pública se enfocará a:

- Ampliar las políticas y programas de atención para las personas con discapacidad para garantizarles el goce de sus derechos sociales y de su derecho a la ciudad.
- Instrumentar el sistema de asistencia social del Distrito Federal para mejorar la prevención y atención a personas y familias en condiciones de abandono y extrema necesidad.
- Implementar estrategias que favorezcan la rehabilitación y la reinserción social.
- Instrumentar una política de atención a migrantes y sus familias para garantizar su acceso a todos los servicios y programas del gobierno del Distrito Federal.

Objetivos del Programa de Desarrollo Social. Tal como se define en el Programa de Desarrollo Social, entre sus objetivos específicos destacan: la construcción y ejecución de programas para prevenir y erradicar la discriminación para que ninguna persona vea negados o lastimados sus derechos; avanzar en la superación de condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social, y fortalecer la inclusión social mediante políticas de asistencia.⁶

⁶ Programa de Desarrollo Social (2007-2012).

"Construir y ejecutar el programa para la prevención y erradicación de la discriminación como un instrumento clave para garantizar que a ninguna persona grupo social le sean negados o menoscabados sus derechos por razones de género, edad, apariencia física, preferencia sexual, situación de salud, actividad laboral, lugar de residencia, origen nacional, religión, preferencia política o cualesquiera otras. El afianzamiento de una cultura de la equidad corre paralela al ejercicio del derecho a la no discriminación para todas y todos". "Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros, niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas, familias y comunidades indígenas, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, comunidades étnicas de otros orígenes nacionales, "Fortalecer, desde una perspectiva de derechos e inclusión social, las políticas y programas de asistencia social dirigidas a las personas abandonadas, en situación de calle, con enfermedades terminales o con problemas de adicciones o padecimientos psiquiátricos".

Estrategias. La política social del gobierno del Distrito Federal se debe realizar desde una perspectiva transversal, intersecretarial e integral, con visión de largo plazo, de forma que todas las acciones y programas de gobierno se rijan por el principio de la equidad.

De igual forma, buscará garantizar el derecho a la igualdad de los ciudadanos. La política social debe ser vista como respuesta a la demanda de exigibilidad de los derechos y cumplimiento de la responsabilidad de atención por parte del Estado, focalizando el gasto en las unidades territoriales más marginadas y para la atención de los grupos sociales más vulnerables

Las estrategias propuestas para el desarrollo de la política de asistencia social en el Distrito Federal abarcan los rubros de:

- *Planeación y ejecución territorializada*, dando prioridad a las unidades territoriales de alta y muy alta marginación.
- *Progresividad* como elemento base para la planeación de largo plazo, y el logro acumulativo de objetivos y metas.
- *Integralidad* para garantizar la adecuada articulación y transversalidad de las políticas, los programas y las acciones a desarrollar.
- *Evaluación permanente*, interna y externa para valorar avances, realizar el monitoreo permanente y mejorar la ejecución de la política.

Líneas de política. Por la importancia de la política de asistencia social, el Programa de Desarrollo Social elabora una línea programática específica denominada: asistencia social con perspectiva de derechos.

Mediante esta línea programática se busca ampliar las capacidades de prevención y atención a la población que requiera la asistencia social; mejorar la protección efectiva, la calidad del servicio y el goce de derechos y oportunidades reales para que la población en situación vulnerable pueda reinsertarse socialmente.

Los aspectos contemplados en esta línea programática, según lo establecido en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, son:

- Ampliación sustantiva de la capacidad de prevención y atención para las personas con adicciones y de apoyo a sus familias.
- Reforzamiento sustantivo de la labor de prevención en materia de adicciones para reducir el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilegales.
- Ampliación y mejorar tanto de la prevención como de la atención para personas y familias en condiciones de abandono o extrema necesidad.
- Mejora en la protección efectiva, servicios de calidad, goce de derechos y oportunidades reales de reinserción social para las niñas, niños y personas adultas en situación de calle.
- Reforzamiento de las políticas de prevención y reubicación de las personas y familias que viven en zonas o inmuebles de alto riesgo y atención oportuna y de calidad para todas aquellas que se vean afectadas en su integridad física o material por fenómenos naturales.

Adicionalmente en la Línea Programática 2, denominada Equidad Social, de género e igualdad sustantiva, incorpora los siguientes aspectos:

- Garantizar el goce de derechos integrales para las personas con discapacidad y de su capacidad de uso y disfrute de la ciudad.

- Garantizar el goce de los derechos de las personas migrantes en la Ciudad de México y promover la atención y vínculo con la ciudad y sus familias de los oriundos del Distrito Federal que han migrado a otros países.

Características, clasificación y jerarquización de los programas actuales de asistencia social

Objetivos generales y específicos de los programas de asistencia social. En la línea de política de asistencia social se consideraron nueve programas que atienden rubros de atención emergente ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad socioeconómica y ambiental.

Los derechos humanos procurados a través de estos programas fueron: derecho a la alimentación; derecho a la vivienda digna; derecho a la igualdad y la no discriminación, y derechos de las personas migrantes.

La agrupación por programas se realizó en los siguientes términos:

Derecho protegido	Programas instrumentados
Derecho a la alimentación, salud y nutrición	i Comedores públicos, ii. Comedores comunitarios, iii. Asistencia alimentaria
Derecho a la igualdad y la no discriminación	iv. Programa de Asistencia e Integración Social; v. Apoyo económico a personas con discapacidad; vi. Apoyo a personas en situación de alta vulnerabilidad en la temporada invernal, vii. Atención social emergente
Derecho a la vivienda	viii. Programa de Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria
Derecho de los migrantes	ix. Atención a Migrantes y sus familias

Los programas analizados se instrumentaron en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, en donde se encuentra la población en situación de pobreza extrema y alta vulnerabilidad social.

A través de estos programas el gobierno de la ciudad pudo diversificar su actuación y realizar acciones de atención directa e inmediata ante situaciones extremas, al tiempo de impulsar el desarrollo de infraestructura y la construcción de redes sociales para atender las demandas de la población.

Descripción de los objetivos y alcances de los programas de asistencia social

Derecho a la alimentación, la salud y la nutrición. Los tres programas asociados a los derechos a la alimentación, la salud y la nutrición buscaban instalar 50 comedores públicos, 160 comedores comunitarios, otorgar 340 mil despensas y ofrecer cerca de 42 mil raciones alimenticias diarias.

Para tal fin se promovieron acciones de dotación directa y la dotación de infraestructura y construcción de capacidades sociales para otorgar los servicios de alimentación.

Programa Comedores Públicos

Objetivo general. Utilizar espacios públicos del gobierno para la instala-

ción de comedores públicos, preferentemente ubicados en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación, así como puntos de la ciudad donde se encuentren personas en situación de pobreza extrema, que habiten en vecindades y viviendas precarias o se que encuentren en situación de calle, desempleados o en situación de vulnerabilidad social.

Objetivos específicos. Ampliar la infraestructura social del gobierno de la ciudad para ofrecer a la población alternativas para el consumo de alimentos preparados, de bajo costo con calidad nutrimental.

Suministrar raciones alimenticias a todos los habitantes de las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación, sin distinción de sexo, edad, escolaridad o condición socioeconómica, preferentemente a personas en situación de calle, que viven en vivienda precaria y/o en situación de pobreza extrema.

Mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población; se dará atención a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad como niños y niñas, personas adultas mayores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad.

Proteger al ingreso familiar al proporcionar alimentos preparados a bajo costo a la población residente en las unidades territoriales mencionadas

Promover la cohesión y solidaridad social.

Alcances. Con el programa se buscó aminorar los efectos de los problemas económicos cuyas consecuencias resienten las familias más pobres y quienes han perdido su empleo y con ello el acceso a los mínimos de bienestar social.

Para el año 2009 el gobierno de la ciudad buscó instalar un máximo de 50 comedores públicos en espacios del gobierno del Distrito Federal, en los que se distribuiría un promedio de 200 raciones alimenticias diarias por comedor público (con un estimado de 10 mil diarias en total).

Programa Comedores Comunitarios

Objetivo general. Apoyar la instalación de comedores comunitarios preferentemente en las unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación y en aquellas zonas que tienen condiciones socioterritoriales de pobreza, desigualdad y alta conflictividad social.

Objetivos específicos. Ampliar la infraestructura social que ofrece el Gobierno de la Ciudad para atender a la población con alternativas para el consumo de alimentos preparados, de bajo costo con calidad nutrimental.

Suministrar raciones alimenticias a todos los habitantes de dichas unidades sin distinción de sexo, edad, escolaridad o condición socioeconómica.

Generar empleos para las personas de la comunidad responsables de la atención de los comedores comunitarios.

Mejorar las condiciones de salud y nutrición de la población objetivo, especialmente de familias y personas en situación de mayor vulnerabilidad como: niños y niñas, personas adultas mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas en pobreza extrema.

Proteger el ingreso familiar al proporcionar alimentación de bajo costo a la población residente en dichas unidades territoriales.

Promover la organización, la participación ciudadana.

Fomentar la cohesión y solidaridad social.

Alcances. Con la operación del programa se buscó garantizar el acceso a la alimentación a través de comidas de bajo precio para la población de unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación mediante la promoción de comedores que serían operados por los propios habitantes de esas zonas.

Para el ejercicio fiscal 2009 el gobierno del Distrito Federal propuso la instalación de un máximo de 160 comedores comunitarios para distribuir alrededor de 32 mil raciones alimenticias diarias, incluyendo sábado y domingo.

Programa de Asistencia Alimentaria. Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad

Objetivo general. Contribuir a mejorar el estado de nutrición de menores de cinco años en riesgo, sujetos vulnerables y familias en desamparo, mediante la entrega de una dotación de insumos y del otorgamiento de orientación que refuerce hábitos alimentarios adecuados al interior del núcleo familiar.

Objetivos específicos. Atender a niñas y niños que cursen estudios en el nivel preescolar en planteles de educación pública del Distrito Federal, que no reciban apoyo alimentario de otros programas y se encuentren en estado de desnutrición severa, moderada y leve, en ese orden de prioridad.

Apoyar a personas en situación vulnerable por su edad (niños mayores de seis años o adultos mayores, menores de 68 años), estado de salud (desnutrición, enfermedad crónica o terminal, grado de discapacidad), situación económica o condición social (desempleo, pobreza extrema, abandono), cuyos ingresos no rebasen los dos salarios mínimos mensuales. Se incluye aquí a mujeres en periodo de lactancia o embarazadas con desnutrición.

Apoyar a las familias en situación de pobreza extrema, desempleo crónico o la persistencia de alguna de las condiciones enunciadas en el punto anterior.

Alcances. El programa se enfocó a la entrega de despensas a las familias con niños que sufren desnutrición. Para el año 2009 se propuso entregar 70 mil despensas para 5,800 beneficiarios y en atención al programa de Austeridad en Apoyo al Ingreso Familiar la Inversión y el Empleo y para responder con efectividad a la situación de emergencia por la que atravesaban las familias en condiciones de vulnerabilidad, se autorizó al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal a realizar una erogación adicional a lo inicialmente presupuestado para fortalecer la actividad institucional "Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad", mediante la entrega de 377 mil despensas adicionales.

Derecho a la igualdad y la no discriminación. Los cuatro programas contemplados en la defensa de este derecho buscan atender de manera inmediata las necesidades de la población en situación vulnerable, a excepción del PROFAIS que busca construir una red social a través de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar la función del gobierno de la ciudad.

Entre los cuatro programas analizados se buscó atender a cerca de 110 mil personas y fortalecer, al menos, a 30 organizaciones sociales mediante la donación de recursos públicos.

Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) en el Distrito Federal

Objetivo general. Promover la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil en la atención a la población más vulnerable del Distrito Federal, a través de convenios con instituciones que vinculen su trabajo a las políticas públicas que en materia asistencial lleva a cabo el gobierno del Distrito Federal.

Objetivos específicos. Sumar esfuerzos y recursos con organizaciones civiles y privadas para promover y fomentar programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad.

Establecer criterios y políticas para la ordenación e integración de los recursos públicos y privados que se aportan en el fondo financiero del PROFAIS en el D.F.

Definir sobre la base de los principios de transparencia, rendición de cuentas y corresponsabilidad, los ámbitos de participación y responsabilidades de las instituciones públicas y privadas que forman parte del PROFAIS.

Construir mecanismos de organización del PROFAIS sobre la base de la simplificación, la transparencia, la racionalidad, la funcionalidad, la eficacia y la coordinación entre los distintos sectores involucrados en las diversas etapas que comprende.

Identificar con claridad las distintas etapas que comprende la vigencia del PROFAIS, a saber: planeación, coordinación, seguimiento, ejecución, supervisión, comprobación de gastos y evaluación, con el propósito de precisar los alcances, límites y participación de las instituciones que lo integran.

Alcances: Apoyo a 30 asociaciones civiles a ser financiadas directamente con los recursos del Instituto de Asistencia e Integración Social, a través de la firma de convenios de colaboración para atender a la población cuyas características son:

- Personas con enfermedades crónicas, mentales y terminales.
- Niñas, niños y jóvenes en situación de riesgo y/o calle.
- Personas con adicciones.
- Personas adultas mayores.
- Personas con discapacidad.
- Mujeres en situación de vulnerabilidad.

Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad

Objetivo general. Contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad de escasos recursos económicos, prevenir su confinamiento y/o abandono de niñas, niños, jóvenes y personas con discapacidad; así como, brindar asistencia social a este sector de la sociedad.

Alcances. Apoyar a 77,474 personas con discapacidad que habitan en el Distrito Federal, con un apoyo económico de 800 pesos mensuales.

Programa de Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal

Objetivo general. Brindar apoyo a la población que se encuentra en situación de calle y vulnerabilidad social y que amerita de auxilio asistencial para solventar necesidades básicas en materia de protección social, en temporada invernal, mediante la dotación de recursos o la canalización a otras instancias de gobierno u organismos asistenciales que coadyuvan en estas acciones de asistencia social.

Alcances. Atender a 24 mil personas que se encuentran en situación de calle y vulnerabilidad social y que ameritan de auxilio asisten-

cial para solventar necesidades básicas en materia de protección social en temporada invernal; en particular se atiende a

- Personas con enfermedades crónicas, mentales y terminales.
- Niñas, niños y jóvenes en situación de riesgo y/o calle.
- Personas con adicciones.
- Personas adultas mayores.
- Personas con discapacidad.
- Mujeres en situación de vulnerabilidad.

Programa de Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad

Objetivo general. Ofrecer atención y asistencia social a las personas que se encuentran en situación extrema de abandono, de calle, indigencia o alta vulnerabilidad, así como garantizar la protección a la vida de la población en condiciones de emergencia o desastre. Este programa de atención social emergente está dirigido a la población afectada por contingencias naturales o fenómenos hidrometeorológicos.

Objetivos específicos. Llevar a cabo acciones de atención a población en condiciones de emergencia o desastre, provocada por fenómenos naturales como: lluvias, temblores, incendios, desastres, siniestros.

Las acciones que se llevan a cabo en caso de las contingencias mencionadas anteriormente son:

- Plan Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos.
- Atención de población afectada por contingencias, desastres y/o siniestros.
- Coordinación de Campamentos Temporales dentro del programa de Sustitución de Vivienda de Alto Riesgo Estructural.
- Recorridos diarios para atender reportes de búsqueda, localización, rescate y apoyo de las personas que viven en la calle.
- Atención a familias en situación de vulnerabilidad dependiendo de la temporada climática o la situación de emergencia con apoyos como entrega de láminas y polines, despensas, ropa, mobiliario, material para vivienda y cobijas, entre otros.

Alcances. Brindar atención a personas en situación de vulnerabilidad durante la temporada invernal, denominado como: "En frío invierno, calor humano".

Brindar Atención a personas afectadas por inundaciones, derrumbes o deslaves de taludes, ocasionados por las lluvias.

Brindar atención permanente a personas en situación de vulnerabilidad, canalizada por el área de Atención Ciudadana o afectada en sus bienes y entorno por un siniestro o desastre.

Programa asociado a la procuración del derecho a la vivienda. Mediante la instrumentación de este programa se buscó atender a cerca de 10,500 familias. El tipo de atención cubría desde las características de la vivienda hasta las conductas de los habitantes. En este caso el apoyo gubernamental se traduce en otorgar apoyos para que la gestión de los programas pueda realizarse de manera eficiente.

Atención Social a Familias que habitan en vecindades y vivienda precaria en el Distrito Federal

Objetivo general. Generar las condiciones que permitan mejorar la calidad de vida, la inclusión social, la equidad y el ejercicio de los derechos sociales de las familias que habitan en vecindades y viviendas preca-

rias de la ciudad de México, disminuyendo y eliminando los riesgos de la vivienda y mejorando los niveles de alimentación y nutrición de las familias que habitan en ellas.

Objetivo específico. Identificar a la población objetivo y brindar la atención según la necesidad de cada caso, coadyuvando a la eliminación de cualquier situación de desigualdad social, a través de acciones como entrega de abasto de forma regular y permanente así como atención y canalización de demandas ciudadanas específicas.

Alcances. Atención a familias que habitan en vecindades y/o viviendas precarias en la ciudad de México mediante la entrega de apoyos diversos para mejorar sus viviendas, cambiar sus conductas a partir de apoyo psicológico, jurídico y social.

Entre los apoyos se distingue: la entrega de despensas de forma regular y permanente; el apoyo y canalización de demandas específicas de los habitantes de las viviendas en vecindades para el mantenimiento de drenaje, instalación eléctrica, apoyo jurídico, visitas médicas, programa de abasto, entre otras; la participación con programas interinstitucionales para prevenir adicciones, y la atención a la violencia familiar.

Para el año 2009 se buscó atender alrededor de 10,500 familias que habitan en vecindades y/o viviendas precarias en la ciudad de México.

Procuración de los derechos de los migrantes. A través de este programa el gobierno de la ciudad ofrece apoyo diverso a los extranjeros o nacionales que se encuentren en situación de migración. La diversidad de los apoyos no permite determinar la pertinencia y alcances efectivos del Programa.

Programa de Atención a Migrantes y sus Familias

Objetivo general. Generar condiciones favorables para mitigar los efectos que ocasiona la migración en el tejido social y fortalecer los aportes de los y las huéspedes, migrantes y sus familias, mediante la implementación de programas binacionales orientados a la promoción de sus derechos y la creación de condiciones para el arraigo y el retorno a la ciudad.

Objetivos específicos. Brindar apoyo a la población migrante y sus familias para la solución de una situación específica, que amerite una ayuda emergente derivada de la carencia de recursos para solventar necesidades básicas en materia legal, salud, educación, alimentación, vivienda, asistencia social, tales como:

Retorno de migrantes a su lugar de origen.

Trámites para la legalización (apostille) y traducción de documentos oficiales.

Traslado de restos funerarios de migrantes capitalinos en el exterior.

Repatriación de migrantes capitalinos enfermos.

Asesoría y acompañamiento para la gestión de visas, pasaportes a huéspedes, migrantes y sus familias.

Asesoría jurídica y gestión sobre pensiones, divorcios, servicios notariales, regularización migratoria, corrección de datos en actas de nacimiento y del estado civil y/o cualquier otro trámite relacionado con su estatus jurídico.

Apoyo a niñas, niños, jóvenes, adultos mayores, madres jefas de familia o personas con discapacidad o que requieran material quirúrgico y equipo ambulatorio y que sean familiares de migrantes, cuya situación económica sea precaria.

Promover el desarrollo de proyectos productivos que emprendan migrantes de retorno, sus familiares, capitalinos residentes en el exterior y huéspedes, incorporando iniciativas y habilidades adquiridas en el exterior en beneficio del desarrollo y la economía local, en tres vertientes: proyectos productivos para mujeres migrantes y huéspedes; proyectos productivos para migrantes capitalinos residentes en el exterior, de retorno y sus familiares; proyectos productivos para capitalinos residentes en el exterior y sus familiares, bajo el esquema de *pari passu* con recursos federalizados.

Proporcionar financiamiento a organizaciones no gubernamentales, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles que tengan como objeto la atención de las y los huéspedes, migrantes y sus familias, que estén constituidas de acuerdo a las leyes mexicanas, que presenten o sometan proyectos acordes con los objetivos del Centro de Atención a Migrantes y sus Familias de la SEDEREC.

Brindar apoyo a promotores voluntarios cuyo objetivo es brindar protección, auxilio y asistencia a los migrantes que retornan, visitan o transitan por la Ciudad de México.

Proporcionar certificado de repatriación de restos en caso de fallecimiento a los usuarios de la Tarjeta Migrante, brindando la seguridad que en caso de que el migrante en Estados Unidos fallezca, su cuerpo regresará al Distrito Federal y su familia recibirá un apoyo económico.

Alcances. Apoyar al menos a siete mil migrantes y sus familias ofreciéndoles ayudas emergentes; proyectos productivos para mujeres migrantes y huéspedes y migrantes capitalinos residentes en el exterior, de retorno y sus familiares; proyectos productivos para capitalinos residentes en el exterior y sus familias; promotores voluntarios y certificados de repatriación de restos, para atender las necesidades de los huéspedes, migrantes y sus familias.

Importancia relativa de los distintos programas

El presupuesto destinado a los nueve programas orientados a acciones de asistencia social ascendió a 880.7 millones de pesos que significó el 5.3% del presupuesto destinado a los 70 programas analizados.⁷

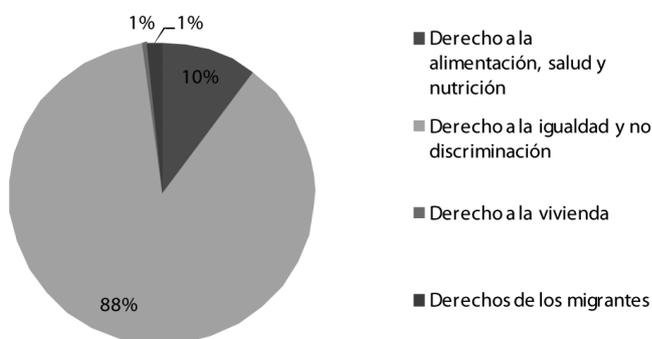
PROGRAMAS QUE COMPRENEN LA POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 2009

Derecho protegido	Programas instrumentados	Presupuesto autorizado
Derecho a la alimentación, salud y nutrición	Comedores públicos, Comedores comunitarios, Asistencia alimentaria	\$17,500,000.00
	Comedores comunitarios	\$66,000,000.00
	Asistencia alimentaria	\$6,231,600.00
	SUBTOTAL	\$89,731,600.00
Derecho a la igualdad y la no discriminación	Programa de Asistencia e Integración Social;	\$3,500,000.00
	Apoyo económico a personas con discapacidad;	\$732,135,700.00
	Apoyo a personas en situación de alta vulnerabilidad en la temporada invernal,	\$3,100,000.00
	Atención social emergente	\$34,632,900.00
SUBTOTAL	\$773,368,600.00	
Derecho a la vivienda	Programa de Apoyo a Vivienda Precaria	\$4,517,000.00
Derecho de los migrantes	Atención a Migrantes y sus familias	\$13,100,000.00
TOTAL		\$880,717,200.00

⁷ El presupuesto autorizado para los 70 programas analizados asciende a 16,648.2 millones de pesos.

En función de los derechos protegidos casi nueve de cada 10 pesos destinados a funciones de asistencia social, se destinan a promover el derecho a la igualdad y la no discriminación.

GRÁFICA 5.1
Línea de asistencia: gasto 2009 por tipo de dercho



El programa Apoyo Económico a Personas con Discapacidad absorbió en 2009 casi el 90% del presupuesto destinado a la línea de política de asistencia social y representa el 4.4% del presupuesto global.

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de política de asistencia social

Valoración de conjunto de la línea de política. Para la valoración de la línea de política se tomaron en cuenta cuatro rubros: Congruencia, Administración, Desempeño y Participación. Cada uno de los programas fue evaluado en lo individual y se cuenta con información agregada que permite una valoración de conjunto de la línea de política.

En este sentido, puede decirse que la valoración promedio de todos los programas es de 74.17 puntos con respecto de un total de 100.

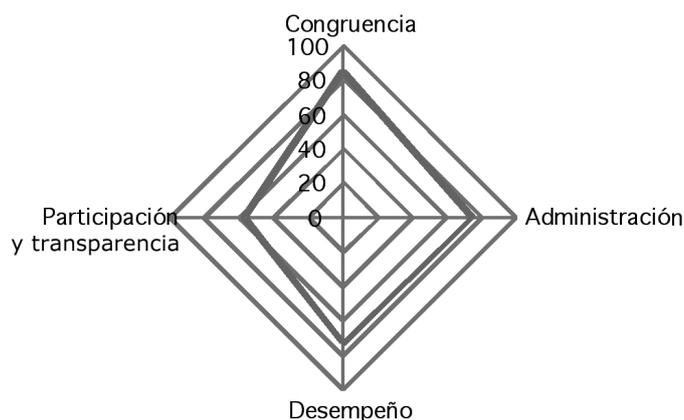
Cuatro de los programas evaluados obtuvieron una valoración por abajo de la media: el programa de Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria (59.82); programa de Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal (63.81); el programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (65.99), y el programa de Atención a Migrantes y sus familias (66.54).

VALORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL

Programas de la Línea de Política de Asistencia Social					
Programa	Congruencia	Administración	Desempeño	Participación	Valoración final
Programa Comedores Comunitarios	95.00	77.92	86.79	100.00	86.65
Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS) en el Distrito Federal	70.77	71.67	62.14	50.00	65.99
Programa de Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad Durante la Temporada Invernal 2009	80.96	68.54	60.36	25.00	63.81
Atención Social Emergente y Protección Social a la Comunidad	100.00	80.00	86.79	16.67	80.04
Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria	85.38	56.04	51.79	50.00	59.82
Programa de Comedores Públicos	87.31	77.92	100.00	83.33	88.07
Programa de atención a migrantes familias	74.62	66.04	60.00	75.00	66.54
Programa de apoyo económico a personas con discapacidad	87.24	87.50	67.86	50.00	76.82
Asistencia alimentaria. Entrega de despensas a población en condición de marginación y vulnerabilidad	81.09	85.42	77.14	66.67	79.78
Promedios simples	84.71	74.56	72.54	57.41	74.17

Tomando en cuenta los cuatro rubros de evaluación se concluye que el aspecto más consolidado de la línea de política de asistencia social corresponde al de Congruencia de la política, es decir su adecuada articulación en el marco programático y jurídico del gobierno de la ciudad y el rubro con menor puntuación corresponde al de Participación Social ya que en la mayoría de los programas no se cuenta con esquemas suficientes que faciliten el acercamiento de la población para el desarrollo y evaluación de los mismos.

GRÁFICA 5.2
Promedios simples de la línea de asistencia



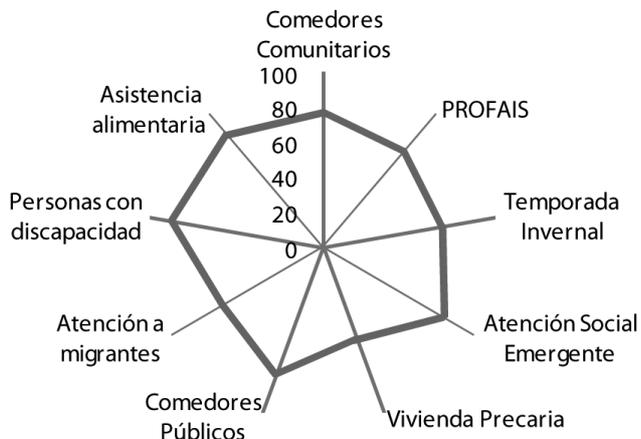
Si se toma en cuenta el impacto de estos programas en la promoción de dos derechos humanos más importantes: a la alimentación y a la igualdad y no discriminación se puede decir que, en el primer caso, es necesario reforzar los procesos y procedimientos para mejorar el ejercicio administrativo; mientras que en el rubro de igualdad y no discriminación deben apoyarse las acciones que promuevan una mayor participación por parte de los beneficiarios y de la sociedad en general para la evaluación de los impactos de los programas.

La valoración por rubro de gestión permite identificar que prácticamente todos los programas cumplen con el criterio de congruencia suficiente, y buena administración, aunque es necesario prestar mayor atención a los rubros de evaluación del desempeño y promoción de la participación social.

GRÁFICA 5.3
Congruencia línea asistencia



Administración línea de asistencia



- *Derecho a la igualdad y no discriminación.*
- *Derecho a la vivienda.*
- *Derecho de los migrantes.*

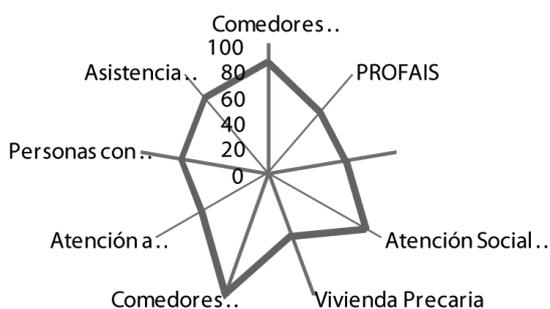
Derecho a la alimentación, la salud y la nutrición

Programa de Comedores Públicos

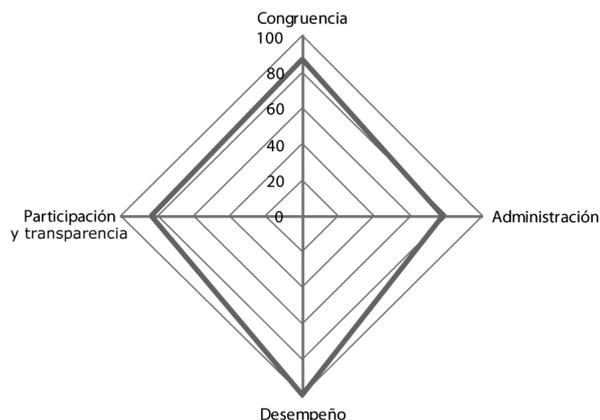
El programa de Comedores Públicos se enfocó en brindar raciones alimenticias a los habitantes de las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación, dando prioridad de atención a la población que se encuentre en situación de alta vulnerabilidad.

De la valoración agregada del programa, a partir de la metodología desarrollada para este estudio, a razón de cuatro vertientes: Congruencia, Administración, Desempeño y Participación Social; el programa registra 88 puntos de un total de 100. Puede decirse que el programa muestra buenos resultados en las cuatro vertientes valoradas.

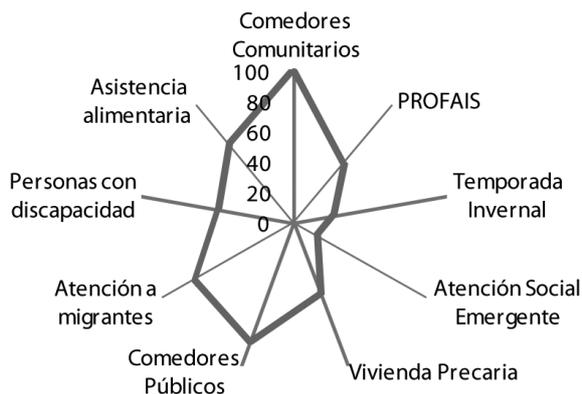
Desempeño línea de asistencia



GRÁFICA 5.4
Programa Comedores Públicos



Participación línea de asistencia



Para el año 2009, el presupuesto asignado al programa de 17.5 millones de pesos se elevó en un 240% para alcanzar poco más de 42 millones de pesos.

De la evaluación interna del programa se destacan los siguientes rubros: mejorar la asignación financiera para la ejecución del programa; crear indicadores cualitativos para medir el impacto del programa y el nivel de participación comunitaria; realizar acciones de capacitación para la adecuada valoración de la operación del programa; mejorar la atención a los usuarios; difundir el programa; incluir mecanismos de seguimiento e incentivar la participación social.

Programa de Comedores Comunitarios

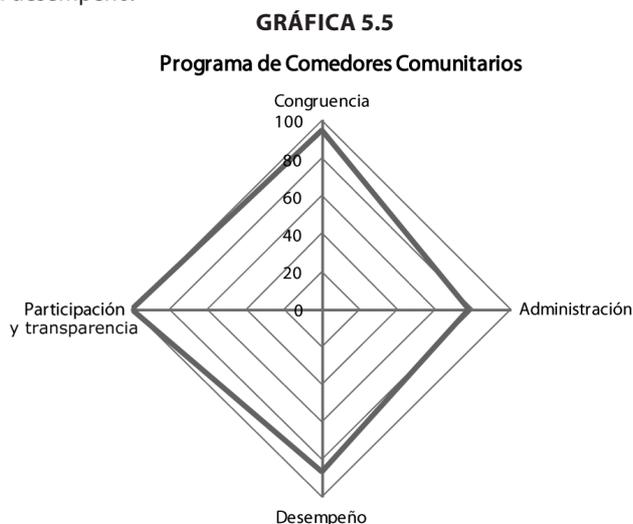
El programa Comedores Comunitarios fue una respuesta ante la situación de crisis de fines de 2008 y principios de 2009 con una orientación social para atender el agravamiento de las condiciones de pobreza. La información generada a partir de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares ha corroborado que a fines de 2008 la pobreza por ingreso había aumentado, por lo cual las medidas de apoyo alimentario ayudaban a compensar dichos aumentos. El programa se enfocó correctamente a las unidades territoriales de mayor pobreza: el 82 % de los comedores se instaló en las de muy alta y alta marginación, y el resto en unidades territoriales de marginación media o en zonas de alta conflictividad social.

Valoración de los programas de la línea de política. A continuación se realiza la valoración puntual de cada uno de los programas. Con el fin de facilitar la valoración por tipo de derecho humano atendido se presentan los programas agrupados en el siguiente orden:

- *Derecho a la alimentación:* programa de comedores públicos, programa de Comedores Comunitarios y programa de Asistencia Alimentaria. Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad.

El programa de Comedores Comunitarios brinda servicios de alimentación a las personas que lo soliciten, dando prioridad a los niños, adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y personas en pobreza extrema de unidades territoriales consideradas de media, alta y muy alta marginación.

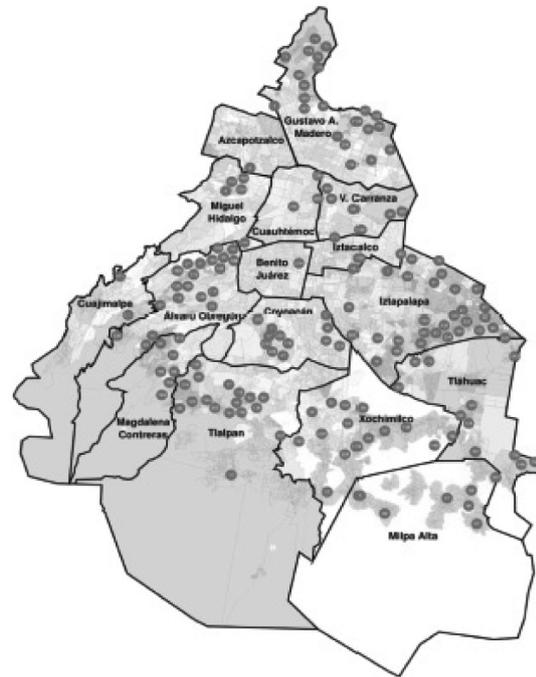
Valorando el programa a partir de las cuatro vertientes de evaluación: Congruencia, Administración, Desempeño y Participación se destaca que el programa alcanza 86.6 puntos de un total de 100. Los rubros que se deben fortalecer corresponden a mejoras del proceso administrativo y la generación de mejores mecanismos para medir su desempeño.



Para el año 2009 la meta programada fue de 160 comedores comunitarios instalados para brindar 32 mil comidas, de los registros consultados se identifica que la meta prácticamente se duplicó, alcanzando 60 mil comidas entregadas. Sin embargo, el presupuesto ejercido se redujo de 66 a 45 millones (una reducción del 32%).

En 2009 se instalaron los 160 comedores programados, que recibieron un apoyo directo para acondicionamiento y equipamiento de instalaciones, para preparación de los alimentos, insumos y otros. Los 160 comedores estaban en operación hacia julio de ese año, con 899 personas en los comités de administración. En el transcurso del año los comités recibieron capacitación en diversos temas.

UBICACIÓN DE COMEDORES COMUNITARIOS



Fuente: Gobierno de la ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social del GDF, 2010. "Comedores comunitarios para enfrentar la crisis y promover el derecho ciudadano a la alimentación".

De la evaluación interna del programa realizada por la Secretaría de Desarrollo Social se desprende el cumplimiento de los objetivos, y pese a las restricciones financieras enfrentadas pudo llegar a su población objetivo.

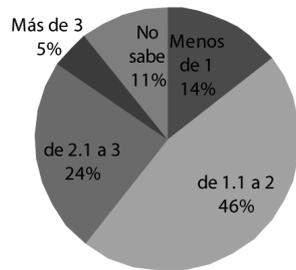
Según la evaluación interna, el programa inició operaciones sin un plan maestro de instrumentación y no existía un plan interno de seguimiento y evaluación, aunque cumplió con la elaboración y entrega del padrón de las personas integrantes de los comités de administración y sus resultados son verificables a partir de los informes mensuales y los registros de los usuarios.

La respuesta social a la convocatoria para instalar programas, en base a las Reglas de Operación del Programa (ROP), fue superior a la previsión de recursos presupuestales. De acuerdo al texto "Comedores comunitarios para enfrentar la crisis y promover el derecho ciudadano a la alimentación", del gobierno de la Ciudad de México, tomando como referencia una comida con un costo comercial de 40 pesos, una persona que acude cinco veces a la semana a un comedor comunitario logra un ahorro de 150 pesos a la semana.

Las entrevistas realizadas en 24 comedores y a 215 usuarios mostró que el 14% de éstos tiene un ingreso menor a un salario mínimo mensual del Distrito Federal (SMM), que el 46% tiene entre 1.1 y 2 SMM, el 24.1% entre 2.1 y 3 SMM y el 29% más de 3.1 SMM. El 71 % de los usuarios tiene entre 26 y 45 años.

GRÁFICA 5.6

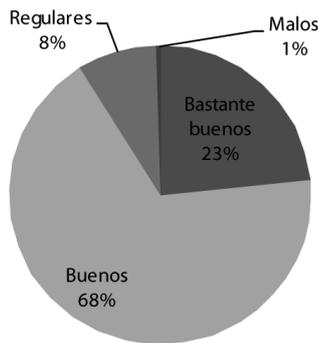
Ingreso de los beneficiarios de comedores populares en múltiplos del salario mínimo mensual del DF.



En cuanto a satisfacción con el servicio el 91% de los usuarios calificó de bueno o bastante bueno el servicio, y el 75% considera que se beneficia con un mayor rendimiento de su dinero.

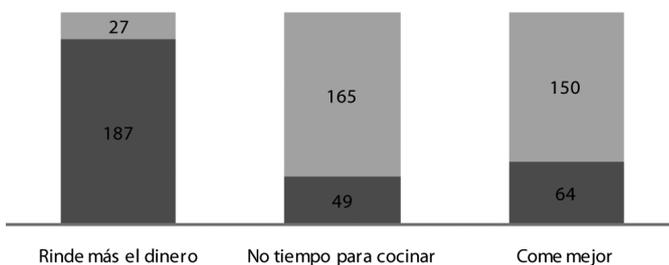
GRÁFICA 5.7

¿Cómo califica usted los alimentos que sirven con mas frecuencia?



¿Cómo le beneficia el comedor comunitario?

■ SI ■ NO

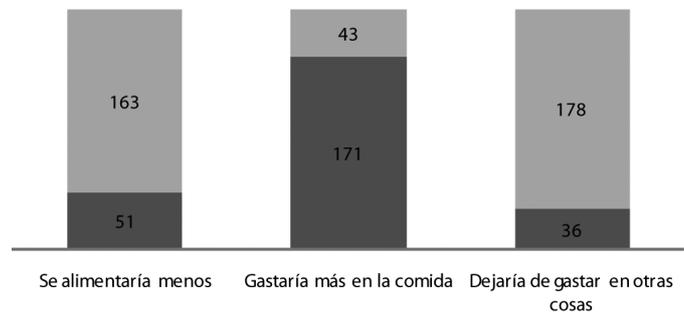


El 80% de los usuarios considera que de cerrar el comedor tendría que gastar más en comida. En promedio a los comedores acuden 2.3 integrantes de la familia casi cuatro días de la semana, y estaban acudiendo en promedio desde hacía poco más de seis meses, y la mayoría de los usuarios tiene entre 26 y 65 años.

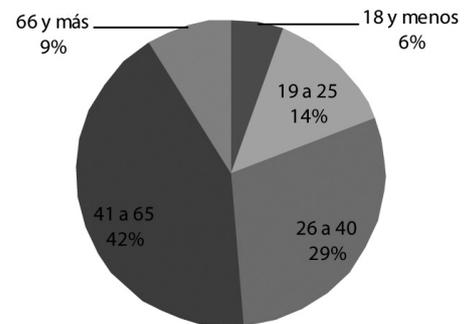
GRÁFICA 5.8

Consecuencias del cierre del comedor comunitario

■ SI ■ No



Edades de los beneficiarios de comedores comunitarios

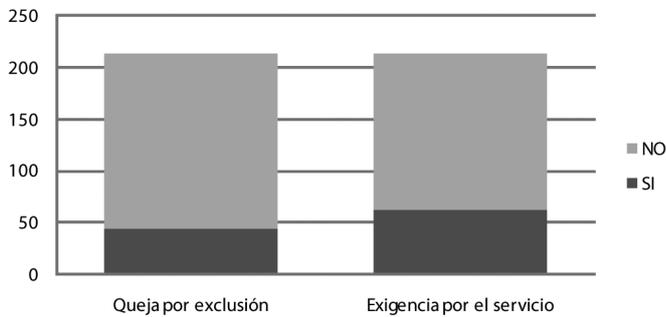


Según las entrevistas a los encargados de los comedores, éstos están cumpliendo con la regla de registrar a los usuarios (663 en promedio por comedor a la semana), cumplen con los mínimos de dimensiones, son visitados frecuentemente por supervisores y tienen las instalaciones requeridas.

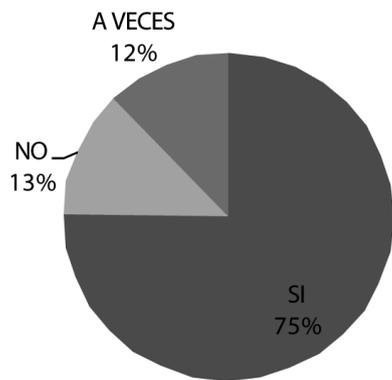
En las visitas realizadas a los comedores se identificó que en cuatro comedores no estaba a la vista el cartel que disponen las reglas de operación, y en nueve no estaba a la vista el buzón de quejas o sugerencias. En dos casos se respondió que no se tenía el convenio con la Secretaría de Desarrollo Social y en otro dos que se carecía del contrato de comodato. En términos generales, los requisitos establecidos son cumplidos por los comedores, salvo en uno o dos casos donde no hubo certeza de las respuestas por probable desinformación de la persona encargada de turno.

En cuanto al requisito de registro, un 13% de los usuarios respondió que no se registra y un 12% que lo hace a veces. El 75% se registra siempre. El 78% de los usuarios dijo no conocer la forma de presentar una queja en caso de que se presentara una situación de exclusión, y el 70% dijo desconocer cómo reclamar en caso de que se le negara el servicio. Sin embargo, el 94% de los usuarios manifestó haber recibido siempre buen trato en los comedores, y algunos de los casos de usuarios que no opinaron no haber sido atendidos de manera adecuada, que se trataba de personas en situación de calle a las que no se les ofreció el servicio.

Conocimiento de la forma de presentar una queja o de exigir el servicio en caso de que no se le otorgara



¿Se registra cuando viene al comedor comunitario?



Los precios máximos por comida son respetados en los comedores, lo cual lo corroboran las respuestas de los usuarios, aunque en 15 de los 24 comedores los encargados manifestaron que la cuota de 10 pesos por comida les parecía baja, y que cada integrante del comité estaba recibiendo 95.5 pesos netos diarios.

En síntesis, el programa Comedores Comunitarios tiene un cumplimiento de los objetivos según lo dispuesto por sus ROP y en general está operando de acuerdo a lo establecido. La evaluación interna del programa Comedores Comunitarios de la Secretaría de Desarrollo Social sostiene que no existe un plan interno de seguimiento y evaluación, aunque se cuenta con las bases de datos recabadas de los informes mensuales de los comedores.

Programa de Asistencia Alimentaria. Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad

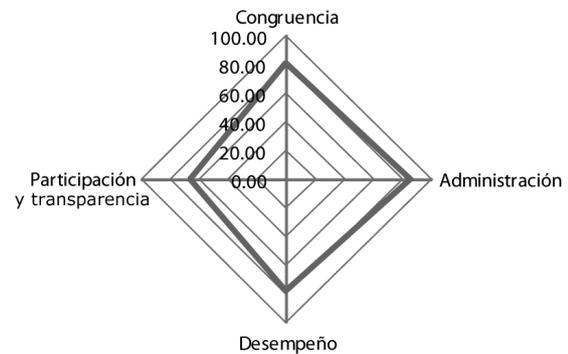
La población objetivo del programa son las personas en situación vulnerable por su edad (niños mayores de seis años o adultos mayores, menores de 68 años), estado de salud (desnutrición, enfermedad crónica o terminal, grado de discapacidad), situación económica o condición social (desempleo, pobreza extrema, abandono), cuyos ingresos no rebasen los dos salarios mínimos mensuales. Se incluye aquí a mujeres en periodo de lactancia o embarazadas con desnutrición.

Tomando en cuenta los cuatro rubros de evaluación del programa: Congruencia, Administración, Valoración del Desempeño y Participación se destacan los siguientes resultados:

La valoración global del programa es 79.78. Los rubros que deben ser fortalecidos corresponden a Participación Ciudadana y Valoración del Desempeño.

GRÁFICA 5.10

Programa entrega de despensas



A partir de la evaluación realizada, puede decirse que el programa ofrece despensas; sin embargo, no es claro que el programa de prioridad a delegaciones donde se ubican colonias con muy alta, alta y media marginalidad.

De hecho, se observa que hay una distribución poco equitativa de despensas por delegación. De una revisión del padrón de beneficiarios por delegación, Iztapalapa absorbe el 45.86% del total de beneficiarios, Tlalpan absorbe el 10%, por lo que no se observa una equidad en la distribución en términos abatir la marginalidad territorialmente hablando.

Delegación	Beneficiarios (despensas)	Estructura porcentual (%)
Álvaro Obregón	537	9.21
Azcapotzalco	97	1.66
Benito Juárez	60	1.03
Coyoacán	267	4.58
Cuajimalpa	45	0.77
Cuauhtémoc	213	3.65
Gustavo A. Madero	277	4.75
Izatacalco	210	3.60
Iztapalapa	2675	45.86
Magdalena Contreras	240	4.11
Miguel Hidalgo	51	0.87
Milpa Alta	104	1.78
Tláhuac	181	3.10
Tlalpan	614	10.53
Venustiano Carranza	146	2.50
Xochimilco	116	1.99
Total de beneficiarios	5833	100

Fuente: Cédula de evaluación del programa.

En las ROP las metas están bien definidas pero no existen elementos suficientes para conocer el total de despensas entregadas. Un elemento llamativo es que la meta establecida en las ROP asciende a 70 mil despensas y se reporta la entrega de 227 mil 39 (324%).

En términos presupuestales el programa inició con un techo financiero de 6.2 millones de pesos, que se elevó hasta 37 millones (597%). Para la presente evaluación no se tuvo acceso a los documentos de pla-

neación que llevaron a la modificación de metas y ajuste presupuestal, sobre todo si se tiene en cuenta que sólo se atiende a la demanda.

Con relación a los mecanismos de evaluación sólo se cuenta con registros de las entregas de despensas y beneficiarios, pero se carece de evaluaciones respecto al cumplimiento de objetivos del programa.

En los documentos consultados,⁸ se señala que el seguimiento y la evaluación de los avances del programa se realizan conforme a la normatividad que al efecto ha establecido el DIF Nacional, debido al origen presupuestal de los recursos que sustentan la operación del programa; a los lineamientos que al efecto determine a Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y a las metodologías que para tales efectos establezca el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal.

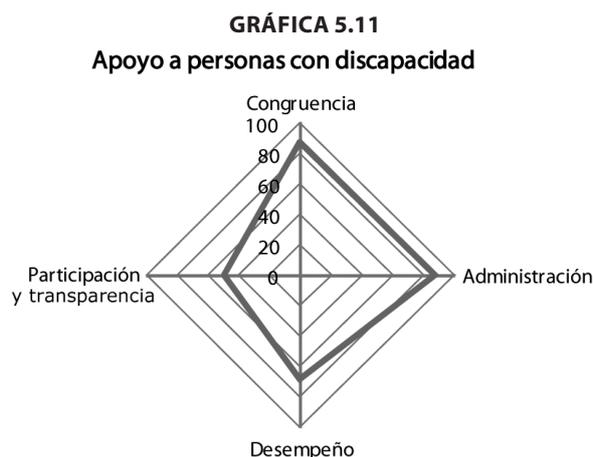
Con relación a las ROP puede decirse que sus debilidades radican en la identificación del problema y de la población objetivo; en términos administrativos podría hablarse de la mecánica de armado de las despensas y los mecanismos de distribución.

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad

El objetivo del programa es contribuir a mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad y de escasos recursos económicos, prevenir su confinamiento y/o abandono de niñas, niños, jóvenes y personas con discapacidad, así como, brindar asistencia social a este sector de la sociedad.

La valoración integral del programa a partir de las cuatro vertientes propuestas en este estudio ofrece un resultado de 76.8 puntos de un total de 100. Las vertientes mejor calificadas del programa son las de Congruencia con el marco programático y jurídico y la eficiente administración del programa, y el rubro peor calificado corresponde al de Participación y Evaluación del Desempeño.



El programa apoya al 48.49% de la población potencial, según las estimaciones del censo 2000 del INEGI se atiende a 77,474 personas ofreciéndoles una remesa mensual de 800 pesos

El presupuesto ejercido en 2009 por el programa fue de 702.2 millones frente a los 732.1 millones autorizados inicialmente. El programa ejerce el 4.4% del presupuesto total destinado a todos los programas

sociales evaluados en este estudio y representa el gasto de prácticamente ocho de cada 10 pesos destinados a política asistencial.

Desde una perspectiva cualitativa puede decirse que el programa, en materia de reglamentación establece criterios exhaustivos en sus ROP para definir el acceso, aunque no parece abrir el abanico de posibilidades existentes hacia otro tipo de asistencias en especie al ofrece sólo apoyos económicos.

En el mismo sentido, y atendiendo al objetivo del programa podrían planearse alternativas para mejorar la calidad de vida de los discapacitados ya que el solo apoyo monetario no resuelve la condición de desigualdad que esta población enfrenta. Por ese motivo, es importante que se especifique la vinculación de este programa con otros relacionados con la salud para darle integralidad.

Aunque hay un diagnóstico, en las ROP no se define claramente el perfil de los discapacitados, y no se explica por qué el programa no ha hecho ninguna gestión para hacer un estimado de la población objetivo que vaya más allá de la descripción de su perfil sociodemográfico.

De las evaluaciones externas realizadas en 2008 se recuperan las siguientes recomendaciones:

Garantizar su carácter universal; homologar objetivos generales y específicos; establecer criterios y procedimientos claros para evitar la discrecionalidad en los apoyos; establecer mecanismos de evaluación interna y externa; actualizar estadísticas, revisar las etapas de operación del programa; realizar un estudio multidisciplinario para establecer criterios y determinar diagnósticos de discapacidades y poder hacer un catálogo; conformación de un sistema eficiente de manejo de la información.

Las reglas de operación del programa presentan una limitación relativa a la ausencia de mecanismos de difusión, que puede deberse a que la demanda sea tan grande que el programa se asuma como de oferta.

Sin embargo, sería importante que en el programa se redefiniera la asignación de montos por tipo de discapacidad, ofreciendo remesas monetarias e incluyendo apoyos para adquirir prótesis y otros apoyos en especie así como gastos de operación. Si no se tiene clara la demanda se puede usar como criterio de asignación de recursos la proporción del tipo de discapacidad de los registros censales.

Programa de Asistencia e Integración Social

El programa tiene el objetivo de promover la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil en la atención a la población más vulnerable del Distrito Federal, a través de convenios con instituciones que vinculen su trabajo a las políticas públicas que en materia asistencial lleva a cabo el gobierno del Distrito Federal.

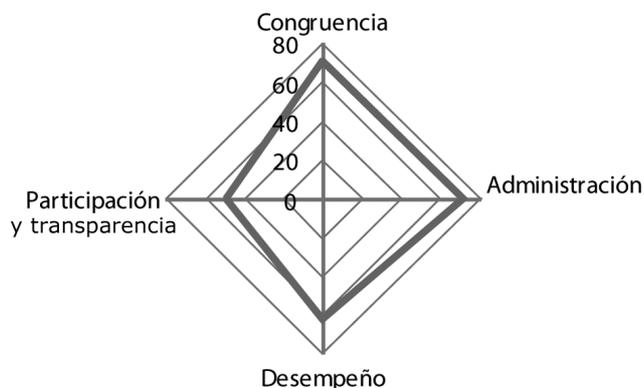
Haciendo una valoración de conjunto del programa a partir de las cuatro vertientes ya mencionadas en otros apartados, se identifica que éste alcanza una puntuación de apenas 65 puntos con relación a 100 puntos posibles. Este programa en uno de los dos de menor puntuación del conjunto de programas evaluados en materia de asistencia social.

Los rubros con mejor valoración corresponden al de Participación y Desempeño.

⁸ Informes de labores, Cuenta Pública 2009.

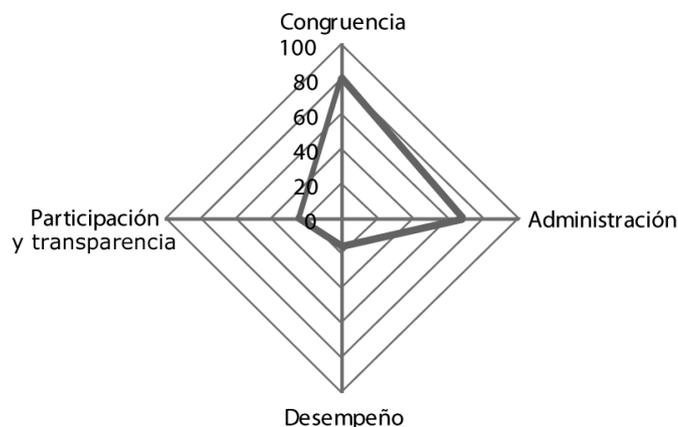
GRÁFICA 5.12

PROFAIS



GRÁFICA 5.13

Temporada Invernal



Para el año evaluado se declaró como meta programada financiar a 30 organizaciones, alcanzando apenas a financiar a 25 instituciones. Para ese fin se ejerció un presupuesto de 3.5 millones de pesos, apenas superior en 110 mil pesos al aprobado inicialmente.

De la valoración cualitativa del Programa se destaca la necesidad de que las ROP definan de manera clara a la población objetivo y la obligación de las instituciones apoyadas, debido a que el programa tiene como propósito apoyar a organizaciones no gubernamentales para que éstas, a su vez, apoyen a población vulnerable.

Si la población objetivo es la población vulnerable, ésta debería definirse correctamente, señalar a quienes atender a través de las organizaciones, cuáles son los beneficios esperados, y acotar en la convocatoria los servicios que deben ofrecer las organizaciones sociales.

Otras deficiencias del programa corresponden a los mecanismos de difusión, a la falta de metas específicas y a la indefinición de montos mínimos y máximos a financiar por organización.

Programa de Apoyo a Personas en Situación de Alta Vulnerabilidad en la Temporada Invernal

El programa tiene como objetivo "brindar apoyo a la población que se encuentra en situación de calle y vulnerabilidad social y que amerita de auxilio asistencial para solventar necesidades básicas en materia de protección social, en temporada invernal, mediante la dotación de recursos o la canalización a otras instancias de gobierno u organismos asistenciales que coadyuvan en estas acciones de asistencia social".

La valoración del programa a partir de las cuatro vertientes: Congruencia, Administración, Desempeño y Participación, alcanza un total de 65 puntos de un total de 100.

Los rubros más bajos corresponden a la valoración de la promoción de la participación social y de la evaluación del desempeño del programa.

En la valoración cualitativa del programa se destaca que no hay una definición clara de la población potencial, situación crítica ya que en otros reportes del gobierno del Distrito Federal se habla de que se reconocen poco más de tres mil personas en situación de alta vulnerabilidad, en tanto que las ROP establecen como meta a 24 mil.

Adicionalmente, no se encontró soporte sobre el procedimiento de instrumentación, como tampoco respecto a los mecanismos de evaluación e indicadores y finalmente no se sabe si el programa tiene un carácter universal o focalizado, ya que por sus características podría ser focalizado.

De la evaluación interna 2009 realizada al Programa se destacan los siguientes aspectos por su relevancia:

Elaborar un diagnóstico adecuado y la línea basal para identificar claramente el problema, las causas y sus efectos sobre la población que se pretende atender.

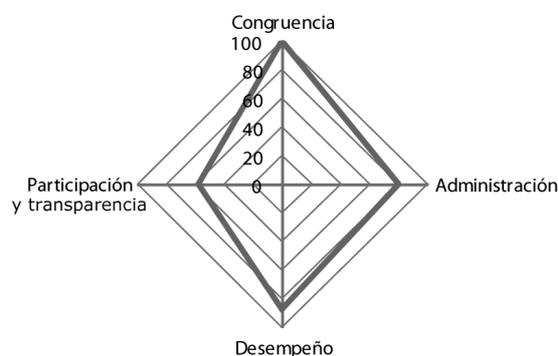
Crear indicadores cualitativos para medir el impacto a largo plazo del programa, así como el nivel de participación comunitaria, además de incluir mecanismos de seguimiento y evaluación de los impactos en la población atendida.

Programa de Atención Social Emergente

El objetivo declarado del programa es "Ofrecer atención y asistencia social a las personas que se encuentran en situación extrema de abandono, de calle, indigencia o alta vulnerabilidad; así como garantizar la protección a la vida de la población en condiciones de emergencia o desastre. Este programa de atención social emergente está dirigido asimismo a la población, afectada por contingencias naturales o fenómenos hidrometeorológicos".

La valoración completa del programa (a partir de las cuatro vertientes ya conocidas) otorga un registro de 84 puntos de un total de 100. El rubro que presenta el mayor sesgo corresponde al de Participación.

GRÁFICA 5.14
Programa Atención Social Emergente



Para el año 2009 las ROP establecieron como meta 32 mil personas,⁹ misma que fue superada hasta un total de 40,229 (25% más). A su vez, el presupuesto ejercido ascendió a 28.1 millones de pesos, 18.8% menos que lo autorizado.

De la valoración cualitativa del programa se destaca que éste cuenta con un diagnóstico del año 2007, mismo que no está actualizado, por lo que las nuevas circunstancias de crecientes riesgos hidrometeorológicos no están contemplados.

Al momento de recuperar la información del programa para realizar su evaluación se enfrentó un serio problema de dispersión de la información, poco sistematizada y, en consecuencia, de difícil comparación y análisis.

En el sitio web del Instituto de Asistencia e Integración Social (IAIS) no se tiene información disponible y la fuente de información final fueron los informes de Cuenta Pública disponibles en el sitio web de la Secretaría de Finanzas.

De la evaluación interna del programa realizado por la Secretaría de Desarrollo Social, se hace ver que al hacer una revisión de la planeación a partir del marco lógico se encuentran insuficiencias entre las acciones y los componentes y propósitos del programa de Atención Social Emergente. Sin embargo, el programa retoma de manera discursiva las líneas establecidas en el Programa General de Desarrollo del D. F. y el Programa de Desarrollo Social.

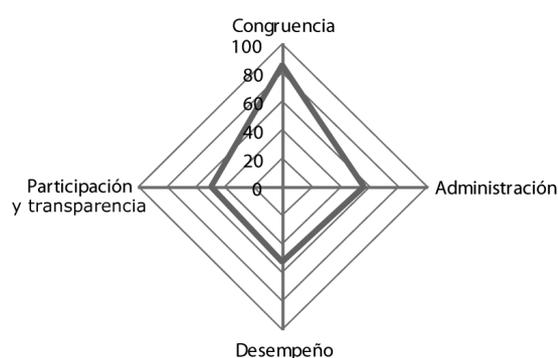
Derecho a la vivienda

Programa de Atención Social a Familias que Habitan en Vecindades y Vivienda Precaria

El objetivo del programa es "Generar las condiciones que permitan mejorar la calidad de vida, la inclusión social, la equidad y el ejercicio de los derechos sociales de las familias que habitan en vecindades y viviendas precarias de la ciudad de México, disminuyendo y eliminando los riesgos de la vivienda y mejorando los niveles de alimentación y nutrición de las familias que habitan en ellas".

La valoración integral de programa a partir de cuatro vertientes alcanza un total de 59 puntos de un total posible de 100. De todos los programas de asistencia social éste alcanzó el puntaje más bajo con serios problemas en los rubros de administración, desempeño y participación.

GRÁFICA 5.15
Vecindades y vivienda precaria



Del desempeño del programa puede decirse que apenas atiende al 4.6% de la población objetivo, e incluso no se alcanzó la meta programada (20% menos).

Los problemas de diseño del programa se originan en la propia identificación de la población objetivo, en el caso que nos ocupa se parte de los datos del censo del 2000, por lo que es importante actualizar la información con los datos del Conteo 2005.

Adicionalmente, se destacan problemas en la fase de seguimiento y en los mecanismos específicos de evaluación, al grado de que no se cuenta con indicadores de gestión.

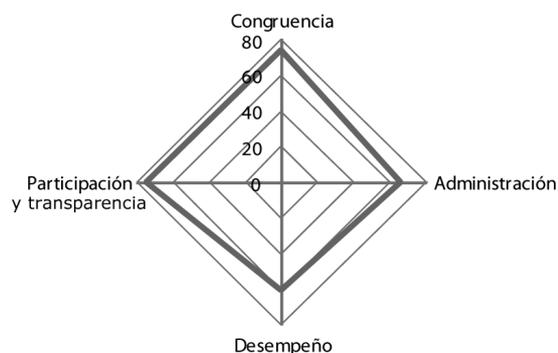
Derecho de los migrantes

Programa de Atención a Migrantes y sus Familias

El objetivo del programa es "Generar condiciones favorables para mitigar los efectos que ocasiona la migración en el tejido social y fortalecer los aportes de los y las huéspedes, migrantes y sus familias, mediante la implementación de programas binacionales orientados a la promoción de sus derechos y la creación de condiciones para el arraigo y el retorno a la ciudad".

De la valoración del programa (a partir de cuatro vertientes) se alcanza un registro de 66 puntos de un total de 100. Los rubros que demandan más atención se refieren a Desempeño y Administración.

GRÁFICA 5.16
Atención a migrantes y sus familias



Aunque con el programa se logró atender a 3,495 familias, superando la meta planeada, no queda claro en las ROP las características de los apoyos ni los montos. Hay insuficiencia en la definición de las

⁹ Existe una diferencia entre lo reportado en las ROP y la Cuenta Pública 2009. En el primer caso reporta una meta de 8 mil personas, y en la Cuenta Pública 32 mil.

características de los apoyos incluyendo los proyectos productivos, de las formas de convocatoria, la posible población beneficiaria y los rangos de apoyo a proyectos productivos.

En cuanto a los lineamientos sobre los apoyos para proyectos productivos, no se definen aspectos como número mínimo de beneficiarios por proyecto, monto máximo para apoyo, y criterios para la recuperación del financiamiento.

Por otra parte, en las ROP se señalan entre los posibles beneficiarios a organizaciones de la sociedad civil que a su vez apoyarían a los migrantes nacionales o internacionales. Sin embargo, en las ROP no se establecen los criterios de apoyo ni la regulación a aplicar.

Conclusiones

De manera expresa el Programa General de Desarrollo Social establece como prioridad del gobierno instrumentar un sistema de asistencia social para atender a las personas que se encuentren en condiciones de abandono y extrema necesidad, y para prevenir las causas que dan origen a esa situación de vulnerabilidad social.

En ese sentido, el Programa de Desarrollo Social define entre sus objetivos: avanzar en la superación de condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social, y fortalecer la inclusión social mediante políticas de asistencia.¹⁰

Para los fines de análisis de este estudio se consideraron en la línea de política de asistencia social a nueve programas sociales. De la evaluación realizada se desprende que cuatro de ellos presentan rezagos en la gestión y carecen de indicadores adecuados para la valoración de sus impactos sociales; los programas de referencia atienden la problemática de atención a familias que habitan viviendas precarias; apoyo a población en situación de alta vulnerabilidad en temporada invernal; financiamiento para la asistencia e integración social, y atención a migrantes y sus familias.

Se pueden distinguir dos vertientes en los programas de la línea de asistencia social; la primera, corresponde a la atención de personas en condiciones de extrema necesidad y, la segunda, a la atención de personas que están en riesgo de encontrarse en situación de abandono y extrema necesidad.

En el primer rubro se ubican los programas que procuran el de-

recho a la igualdad y la no discriminación, a través de los cuales se operan paliativos para contener las desventajas que generan la discapacidad, la exposición a situaciones ambientales extremas, la falta de vivienda y hábitat digno y seguro y la condición de migrantes.

En el otro plano se identifican los programas orientados a garantizar el derecho a la alimentación, tanto de personas en situación de extrema necesidad como de aquellos que, por las condiciones de crisis, corren mayores riesgos de pérdida de capacidades ante el deterioro de su poder adquisitivo.

En términos del cumplimiento de los objetivos de la línea de política puede decirse que, pese a la importancia de atender a los sectores más desprotegidos de la sociedad, no se cumple de manera cabal con su finalidad.

La existencia y armonización de los programas asociados a la línea de política de asistencia social cumple con la finalidad de garantizar un piso mínimo de bienestar y sobrevivencia para sectores sociales que no disponen de mecanismos de respuesta para contener situaciones de crisis o emergencia económica.

Si bien la disponibilidad de apoyos significa para la población beneficiada su condición de sobrevivencia, la falta de eficacia en la operación de los programas no garantiza que los apoyos promuevan una sobrevivencia digna con mínimos de bienestar.

En términos generales, puede decirse que los programas asociados a la línea de política de asistencia social deben ser revisados para garantizar su efectividad en beneficio de la población, diferenciando los alcances y pertinencia de cada uno de ellos en función de los objetivos de inclusión social y de su permanencia en la política.

Si bien es cierto que los programas que obtuvieron una mejor valoración están asociados al derecho a la alimentación con la operación de comedores comunitarios o públicos, debería establecerse una estrategia de actuación específica para garantizar la operación adecuada en términos económicos, sanitarios y organizativos para los comedores comunitarios o públicos debido a su importancia relativa ante el deterioro del poder adquisitivo de la población.

Por las características de su diseño, los programas de comedores comunitarios podrían considerarse como detonadores de procesos de integración y promoción de la solidaridad y corresponsabilidad social ante situaciones de crisis económica, enfocándolos, esencialmente, a población productiva que ha visto disminuida su capacidad de ingreso y bienestar.

Por otra parte, los programas asociados a población en situación de alta marginación y situación de abandono, deben continuar como programas permanentes, enfocados a población con escasa capacidad de respuesta y en situación de muy alta vulnerabilidad.

En ese sentido, es claro que la eficacia en la gestión redundaría en un trato digno y de mayor calidad para la población objetivo. ■

¹⁰ Programa de Desarrollo Social (2007-2012).

"Construir y ejecutar el programa para la prevención y erradicación de la discriminación como un instrumento clave para garantizar que a ninguna persona grupo social le sean negados o menoscabados sus derechos por razones de género, edad, apariencia física, preferencia sexual, situación de salud, actividad laboral, lugar de residencia, origen nacional, religión, preferencia política o cualesquiera otras. El afianzamiento de una cultura de la equidad corre paralela al ejercicio del derecho a la no discriminación para todas y todos

"Avanzar en el abatimiento y superación de las condiciones de inequidad, desigualdad y exclusión social en el goce de derechos en que se encuentran, entre otros, niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas, familias y comunidades indígenas, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, comunidades étnicas de otros orígenes nacionales,

"Fortalecer, desde una perspectiva de derechos e inclusión social, las políticas y programas de asistencia social dirigidas a las personas abandonadas, en situación de calle, con enfermedades terminales o con problemas de adicciones o padecimientos psiquiátricos".

Capítulo II.6

Política de empleo y fomento económico

Para llevar a cabo la evaluación de la política de empleo y fomento económico del gobierno del Distrito Federal se seleccionaron 15 programas sociales diseñados y puestos en operación en 2009. Los programas seleccionados comparten el objetivo de enfrentar los problemas asociados al desempleo y al mercado de trabajo de la capital del país.

Es de advertirse que existen límites muy precisos a la política diseñada para enfrentar los problemas del desempleo y el mercado de trabajo desde un gobierno local como el Distrito Federal, en la medida que la problemática de referencia es de carácter internacional, afecta a todos los países del mundo (incluido México), aunque en distinto grado, en función de los distintos ritmos y estilos de crecimiento económico, y la fase del ciclo económico por la que se transita. Es importante no perder de vista ese hecho para evaluar en su justa dimensión los esfuerzos por combatir los problemas en cuestión sin esperar que sea posible la solución definitiva de un problema de dimensión nacional e incluso internacional, sin la previa decisión política y coordinación que se requiere por lo menos a nivel nacional. La evaluación que realizamos parte de la premisa, que compartimos con el gobierno del Distrito Federal, de que es posible y necesario, aun desde el ámbito local, diseñar y poner en operación programas orientados a combatir el problema del desempleo y el mercado de trabajo en beneficio de la población de la ciudad de México.

Adicionalmente, para llevar a cabo esta evaluación también se tomó en cuenta la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal que difiere del resto de los gobiernos locales en relación con su autonomía y capacidad de gestión, lo cual incide en su capacidad para proveer y administrar los recursos humanos, materiales y financieros que están involucrados en sus programas sociales.

El presente capítulo está organizado de la siguiente manera: en una primera parte se presentan las características de esta línea de política y se evalúa su pertinencia, en relación con los siguientes aspectos: la definición de los problemas que se pretenden enfrentar; los efectos que dichos problemas están generando sobre la población; las causas que han dado origen a dichos problema y, finalmente, la estrategia, objetivos, políticas y acciones contenidos en los programas general y sectoriales del gobierno del Distrito Federal. Específicamente, se re-

visan los siguientes programas: el Programa General de Desarrollo, el Programa de Desarrollo Social y el Programa de Desarrollo Económico del Distrito Federal, para el periodo 2007-2012.

Enseguida, se analizan los objetivos generales y particulares de cada uno de los distintos programas sociales seleccionados agrupados por categorías: a) fomento al empleo, b) apoyo a los desempleados y c) protección al empleo. Se verá a cuál de los objetivos de la línea de política pertenecen los distintos grupos y su importancia relativa, ello con el propósito de determinar la importancia, la congruencia y la pertinencia de la línea de política pero ahora a partir del análisis de los programas sociales seleccionados.

Finalmente, se analizan los resultados de cada programa pero ahora ubicados dentro de su categoría para ver qué calificación obtienen de cada clasificación y, por último, extraer las conclusiones generales de la evaluación de la línea de política.

Características y pertinencia de la línea de política

Definición del problema. Entre los problemas asociados al desempleo y al mercado de trabajo que son identificados por el gobierno del Distrito Federal se encuentran los siguientes: insuficiente generación de empleos en el sector formal de la economía; desempleo de magnitud considerable; bajas remuneraciones, carencia de prestaciones sociales e incumplimiento de la legislación laboral de la población ocupada; deterioro relativo de las condiciones de trabajo de las mujeres y de la población indígena, y explotación del trabajo infantil.

Los problemas arriba señalados están contenidos en varios Programas del Gobierno del Distrito Federal para el periodo 2007-2012, así como en sus distintos informes. En el Programa General de Desarrollo (PGD-DF) se señala que: *La falta de empleos de calidad con ingreso digno ha incentivado el crecimiento del sector informal de la economía, constituyéndose en uno de los problemas de mayor preocupación para los gobiernos y la sociedad. Ello limita el acceso pleno a los derechos laborales y el efectivo cumplimiento de la legislación en la materia* (pp. 45 y 46).

En el mismo sentido, en el Programa de Desarrollo Social del gobierno del D.F. (PDS-DF) se afirma: *Esta desigualdad en la distribución del ingreso tiene su origen, en consecuencia, en las bajas remuneraciones de las y los trabajadores, la pérdida de poder adquisitivo del salario, la*

precarización del empleo y del ingreso, el debilitamiento de la seguridad social y la concentración y profundización de la inequidad en la propiedad inmobiliaria y se expresa de manera territorial, al interior y entre las diferentes delegaciones de la ciudad de México (p. 13).

La presencia y magnitud del desempleo en la ciudad de México está documentada en el Cuarto Informe 2010 del gobierno del Distrito Federal: *Al inicio de esta administración, en la ciudad de México se registró una población de aproximadamente 251,875 personas desempleadas; en 2008, la cifra descendió a 222,803 desempleados. La crisis mundial de 2009 provocó un crecimiento considerable, alcanzando hasta 291,497 personas sin empleo. Para el primer semestre de 2010, la cifra muestra una disminución con respecto a 2009, con 263,117 personas sin empleo; de éstas, el 40% son personas entre 20 y 29 años de edad. De la población desocupada abierta, el 47% cuenta con estudios de nivel superior y medio superior* (p. 164).

De este modo, los problemas del desempleo y del mercado de trabajo en general que han sido definidos por el gobierno del Distrito Federal son considerables de forma tal que los programas diseñados para enfrentarlos son, desde esta perspectiva, sustantivos y pertinentes.

Efectos del problema. Para el gobierno del Distrito Federal los problemas del desempleo y del mercado de trabajo que han sido señalados inciden en perjuicio de la población generando condiciones de desigualdad, concentración del ingreso y la riqueza, pobreza, drogadicción, delincuencia y, en general, acelerando procesos de desintegración social.

En el PGD-DF se sostiene: *Una metrópoli con más de 19 millones de habitantes, sin crecimiento económico suficiente para generar los empleos que demanda una población mayoritariamente en edad productiva, sin acceso a alternativas para el desarrollo de las capacidades de los jóvenes, con una gran desigualdad en la distribución del ingreso, es un ambiente propicio para la desintegración social y la fragmentación de las formas de sociabilidad que generan delincuencia e inseguridad. En este sentido el fenómeno de la delincuencia se encuentra asociado al avance en la instrumentación de políticas económicas favorecedoras de la concentración del ingreso y el agudizamiento de la desigualdad y la pobreza* (p. 38).

A su vez, en el PDS-DF se señala: *La desigualdad en el Distrito Federal es multidimensional. Incluye 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, la recreación, el deporte y la cultura, el acceso a bienes y servicios urbanos, la calidad de vida en el territorio, la propiedad inmobiliaria y la disposición de tiempo libre* (p. 12).

La información contenida en el PGD-DF revela que el 20% de población más rica concentra el 55.5% del ingreso, en tanto que el 20% más pobre participaba solamente con el 5%, y que el 58% de los trabajadores en la ciudad perciben menos de tres salarios mínimos. Dentro de la población afectada por estos problemas destacan los jóvenes, puesto que de acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2005 existían 2'241,362 jóvenes entre 15 y 29 años en el D.F., de los cuáles el 48% (un poco más de un millón) se encontraba desempleado, de entre ellos la mitad contaba con educación media superior y superior, y al no encontrar acomodo en el mercado formal se emplean en puestos de baja remuneración y poca o nula seguridad laboral y estabilidad, afectando principalmente a las mujeres (PGD-DF, pp. 23 y 24).

A pesar de que la población afectada es la totalidad de la población trabajadora, en el caso de las mujeres la situación es aún peor puesto que el 6.3% de los hombres que trabajan obtienen ingresos menores a un salario mínimo, mientras que para las mujeres esta proporción se eleva a 11.5%. En el extremo opuesto, el 7.9% de los hombres percibe más de 10 salarios mínimos, frente al 4% en el caso de las mujeres (*ibid.*, p. 26).

Otro grupo particularmente afectado por los problemas del desempleo y el mercado de trabajo son las comunidades indígenas y los migrantes. Se estima que el 92% de la población indígena tiene ingresos por debajo de los 5 salarios mínimos. El censo de Población y Vivienda del INEGI en el 2005, registra a una población hablante de lengua indígena de 118,424. Los miembros de los pueblos indígenas se incorporan al mercado de trabajo a partir de los 11 años de edad y trabajan más miembros de la familia por más tiempo. Ello contribuye a un alto nivel de inasistencia escolar entre los niños y jóvenes de este grupo de población (*idem.*).

De este modo, puede concluirse que el gobierno del Distrito Federal ha logrado documentar ampliamente los graves efectos económicos y sociales que sobre la población mayoritaria de la ciudad de México están generando los problemas asociados al desempleo y al funcionamiento del mercado de trabajo y, en esa medida, se justifica la aplicación de programas que intenten enfrentar la problemática en cuestión.

Causas del problema. La identificación de las causas que dan origen a la problemática del desempleo y laboral en general, es otro de los elementos cruciales en el proceso de evaluación de los programas comprendidos en cada línea de política. En efecto, definido por parte del gobierno federal, el problema, sus efectos y sus causas, podremos analizar cada uno de los programas en función tanto de su pertinencia como de su carácter, es decir, a partir de los objetivos que se propongan: combatir los efectos del problema, sus causas o ambos aspectos.

Sin embargo, la definición de la causa o causas de los problemas son generalmente hipótesis sujetas a comprobación empírica. En el caso de la insuficiencia de puestos de trabajo frente a la magnitud de la población trabajadora y del desempleo, suele haber distintas concepciones acerca de las causas que los generan.

Para el gobierno del Distrito Federal las causas de la problemática en cuestión se identifican con el bajo ritmo del crecimiento económico del Distrito Federal y la reducción de la capacidad de absorción de empleo de dicho crecimiento; la transformación productiva del D.F. (proceso de desindustrialización); la política de desregulación del gobierno federal a favor de los mercados como mecanismos de asignación de los recursos, y los altos niveles de concentración del ingreso y la riqueza que impiden el desarrollo adecuado del mercado interno y retroalimentan el escaso dinamismo del sistema económico.

En el PGD-DF se afirma que como resultado de la política económica nacional, durante las últimas décadas el Distrito Federal ha experimentado cambios económicos y sociales de carácter estructural que limitan el crecimiento económico y el desarrollo urbano. Ello habría significado la pérdida de importancia relativa del D. F. en su contribución a la creación de riqueza nacional y de ahí su escasa capacidad de generación de empleos calificados y con seguridad social, aun para la población más escolarizada del país. Se afirma también que ante

la concentración del mercado interno ha tenido lugar una creciente fragmentación del capital manufacturero que se manifiesta en el cierre de un considerable número de establecimientos. Se constata la multiplicación de microestablecimientos comerciales, de servicios personales y manufactureros (de uno a 10 empleados) que representan el 92.6% de los 342,475 establecimientos existentes en la ciudad, establecimientos que generan el 25.6% de los empleos, cifra que coincide con la proporción de trabajadores que no tiene prestaciones laborales, además de que las dos terceras partes de este tipo de establecimientos tiene un periodo de vida no mayor a tres años. A su vez, la falta de empleos de calidad con ingreso digno habría promovido el importante crecimiento del sector informal de la economía limitando el acceso pleno a los derechos laborales y el efectivo cumplimiento de la legislación en la materia (*ibid.*, p. 43).

A su vez, la Secretaría de Desarrollo Económico del D.F. ubica la causa de la problemática del desempleo y el mercado de trabajo en términos similares, aunque encuentra los antecedentes a partir de la década de los ochenta. En efecto, en el Programa de Desarrollo Económico del D.F. (PDE-DF) se sostiene que desde mediados de los años setenta del siglo pasado, las medidas del gobierno federal se orientaron hacia la descentralización de las actividades económicas bajo el supuesto debilitamiento en materia de desarrollo del Valle de México, en especial de la ciudad de México, lo cual se tradujo en el cierre de numerosas unidades productivas en el Distrito Federal para ser establecidas en otras entidades federativas. Posteriormente, en los ochenta, las políticas gubernamentales impulsoras de la economía de libre mercado impactaron negativamente el crecimiento del país, se pasó de una actividad de permanente semiestancamiento al proceso de desindustrialización (PDE-DF, p. 43).

En suma, para el gobierno del Distrito Federal las causas que están provocando los problemas del desempleo y del mercado de trabajo son estructurales. Ello implica que el desempleo en la ciudad de México es permanente y creciente y que requiere la aplicación de políticas públicas para combatirlo, en la medida en que el sistema por sí solo será incapaz de atenuarlo o eliminarlo.

La hipótesis acerca de las causas del problema en cuestión del gobierno del D.F. contrasta con aquella otra que sostiene que el desempleo es "friccional", entendiéndose por ello que el sistema económico tiende al pleno empleo de los recursos productivos (incluido el trabajo) si se dejan operar libremente a las fuerzas del mercado, aunque de todas formas habrá cierto desempleo debido a la descoordinación que en un momento determinado existe en el mercado de trabajo entre los trabajadores que están siendo despedidos en algunas empresas y los empresarios que están tratando de contratar trabajadores.

De acuerdo a la concepción anterior, en la medida que el mercado de trabajo se organice y funcione mejor (más y mejores mecanismos de información y comunicación entre oferentes y demandantes), el tiempo que duran los trabajadores despedidos hasta que logran encontrar otra ocupación será también menor. Sin embargo, si bien podría parecer sensato apoyar a los trabajadores que están siendo despedidos con transferencias monetarias a través del seguro del desempleo hasta que encuentren de nuevo trabajo, ello en realidad reduciría la probabilidad de contratación o alargaría el periodo de desempleo, en la medida en que los trabajadores, buscando maximizar su beneficio (o utilidad), rechazarían los trabajos disponibles con salarios incluso

algo superiores al monto del seguro de desempleo, es decir, cuando el gobierno interfiere en el mercado de trabajo, se prolonga la duración del problema. Por esta última razón es que para esta corriente la intervención del gobierno a través de su gasto, el establecimiento de salarios mínimos o control de precios, o la presencia de condiciones oligopólicas en los mercados de trabajo y producto que impidan la flexibilidad de precios, solamente conseguirán prolongar la duración del desempleo.

Estrategia, objetivos, políticas y acciones para enfrentar el problema

Estrategia. En el PGD-DF se plantea que como parte de la estrategia de fomento del crecimiento económico el gobierno del Distrito Federal llevará a cabo un ambicioso programa de inversión en infraestructura pública, como impulsor del desarrollo económico que impacte en la productividad, el empleo, la atracción de inversión privada y la protección del medio ambiente. Se señala también que: *La política de empleo será integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferencialmente la que cree un mayor número de empleos. En ese propósito se apoyará a desempleados y personas del sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas* (PGD-DF, p. 46).

Objetivos. Entre los objetivos generales y específicos de la política de empleo y fomento económico del gobierno del Distrito Federal se encuentran, entre otros: financiamiento para la pequeña y mediana industrias; capacitación a mujeres para administrar microempresas y cooperativas; promoción del turismo y apoyos a la producción y la comercialización de las zonas rurales (*ibid.*, p. 47).

En el mismo sentido, el objetivo general del Programa de Desarrollo Económico del D.F. establece: *Detonar la actividad económica en general y de manera específica de la micro, pequeña y mediana empresa, impulsando la competitividad y nuevas formas de comercialización, además de promover la inversión nacional y extranjera e impulsar la nueva economía basada en el conocimiento, la sustentabilidad y la equidad de género, articulando lo económico con lo social y ambiental, con el propósito de coadyuvar en crear las condiciones para la generación de empleos permanentes y de calidad* (PDE-DF, p. 59).

A su vez, entre los objetivos de largo plazo del Programa de Desarrollo Social del D.F. destacan cuestiones como la eliminación del trabajo precario y del trabajo infantil; la universalización del seguro de desempleo; la garantía de seguridad y protección social universal; salarios justos, empleo de calidad y vigencia plena de los derechos laborales, el fomento a la economía popular, social y solidaria, y el impulso al sistema de desarrollo sustentable para la zona rural y elevación de la calidad de vida de los pueblos originarios y los productores rurales (PDS-DF, p. 19).

Políticas. Entre las políticas de fomento económico y empleo del gobierno del Distrito Federal se encuentran las siguientes: la revalorización del trabajo y el exacto cumplimiento de los derechos humanos laborales; la promoción de acciones de apoyo para la constitución, impulso, integración, consolidación, administración y registro de las

sociedades cooperativas como polos alternativos de desarrollo económico de la ciudad; simplificación administrativa para la apertura de nuevas empresas, entre otras (PGD-DF, p. 48).

Acciones. Finalmente, en el Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal se da cuenta de las acciones que en materia de empleo se llevaron a cabo durante 2009: *...se han puesto en marcha políticas públicas únicas en el país, como el beneficio económico de protección básica a los y las trabajadores desempleados. Ello respaldado con capacitación y vinculación a desempleados y subempleados con empresas de la economía formal. La atención a los jóvenes desempleados; el fomento del cooperativismo con proyectos productivos. La atención a menores trabajadores, mujeres trabajadoras y los trabajadores no asalariados. Todo en un marco de equidad de género y derechos humanos* (p. 182).

En conclusión, la revisión de la estrategia, los objetivos, las políticas y las acciones del gobierno del Distrito Federal para hacer frente a la problemática del desempleo y del mercado de trabajo, revelan la preocupación por atacar los distintos aspectos de dicha problemática. Se pueden identificar las políticas de fomento al empleo a través de la reactivación de la actividad económica, ya sea con la participación directa del gobierno o estimulando la actividad privada (políticas activas de empleo); las políticas de apoyo a los desempleados, como por ejemplo el seguro de desempleo (políticas pasivas de empleo), y las políticas de protección a los trabajadores que buscan garantizar el cumplimiento de la legislación laboral.

Características, clasificación y jerarquización de los programas actuales de la línea de política

La revisión de la política de fomento económico y empleo del D.F. que se realiza a continuación se limita al análisis del conjunto de programas sociales relacionados con este tema que son responsabilidad exclusiva del gobierno del Distrito Federal. Es importante destacar este hecho puesto que de acuerdo a los planteamientos programáticos generales que acabamos de ver, la intervención del gobierno del Distrito Federal para hacer frente al problema se realiza también a través de la inversión pública y de otro conjunto de programas sociales que se llevan a cabo en coordinación con el gobierno Federal.

Objetivos generales y específicos de los programas de empleo. En ese marco, para 2009 se encontraron 15 programas relacionadas directamente con el fomento económico y el empleo, los cuales se enlistan en el cuadro 6.1 de acuerdo a sus objetivos y el tipo de apoyos que otorgan a sus beneficiarios, 13 de ellos tienen como propósito el fomento económico para elevar el empleo a través de distintos estímulos a la iniciativa privada, social e individual, como son: los créditos, apoyos económicos y en especie a la producción y comercialización, la condonación de impuestos, apoyos a diversos prestadores de servicios en el ejercicio de su práctica profesional y becas a cambio de servicios a la comunidad. Por contraste, el propósito de los dos programas restantes, Seguro de Desempleo y Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados, es apoyar económicamente a los desempleados. Es decir, la mayoría de los programas se inscriben dentro de la política activa de empleo del gobierno del Distrito Federal.¹

¹ Existen en el D.F. programas cuyo propósito es asegurar el cumplimiento de la legislación laboral para garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores pero son operados en coordinación con el gobierno Federal.

CUADRO 6.1. PROGRAMAS DE FOMENTO ECONÓMICO Y EMPLEO DEL D.F. 2009

Programas de Fomento Económico	Metas físicas alcanzadas	Beneficios/apoyo
Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo	Otorgar 14,740 microcréditos.	Créditos quirografarios mínimo 1,000 pesos y máximo 12,000 pesos, no se aplicará interés moratorio, ni se capitalizarán los intereses ordinarios no pagados.
Programa Rural de la Ciudad de México	Turismo alternativo: 14 proyectos y 250 beneficiarios. Mejoramiento de traspatio: 376 proyectos y 2,700 beneficiarios. Cultivos nativos y herbolaria: 26 beneficiarios. Producción orgánica: 142 beneficiarios. Fomento a las actividades agropecuarias y agroindustria: 2,610 beneficiarios. Agricultura urbana: 1,600 beneficiarios. Mujer rural: 511 beneficiarios.	Apoyos económicos. En ningún caso podrán ser superiores a 240,000 pesos. Para mejoramiento de traspacios el máximo será de 15,000 pesos.
Apoyo Económico a las Micro y Pequeña Empresas Legalmente Constituidas que Tengan su Domicilio en el Distrito Federal	1 programa.	Condonación del 100% del monto total del Impuesto Sobre Nóminas, durante el ejercicio fiscal 2008.
Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	4,706 personas.	Para desempleados y subempleados con el equivalente a un salario mínimo mensual, durante tiempo que dure la capacitación. Capacitación para los internos, sólo se cubrirán los servicios de un capacitador y los materiales utilizados. Vales de capacitación por 780 pesos para los desempleados y los subempleados, para inscripción, colegiatura y materiales, y apoyo económico directo de uno y medio salarios mínimos mensuales, por un periodo de uno a tres meses. Fomento al autoempleo (iniciativas empresariales), hasta 25,000 pesos por persona y hasta 125,000 por iniciativa.
Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas	322 créditos.	I. Habilitación o avío, refaccionario o a cuenta corriente. Entre 5,000 pesos y 300,000. Para el caso de negocios de nueva creación el monto máximo será de 100,000 pesos. II. Entre 5,000 pesos y 350,000. A quienes hayan recibido un crédito con anterioridad y que lo hayan liquidado anticipadamente.
Programa de la Mujer Rural e Indígena	25 proyectos productivos de mujeres rurales e indígenas.	Apoyos económicos para la realización de proyectos productivos. Un máximo de 150,000 pesos por apoyo a un grupo no menor a 10 mujeres.
Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas	Apoyar 77 cooperativas. Crear 539 empleos.*	Apoyo en especie comprende: productos, insumos y/o maquinaria, en comodato por un año con opción a compraventa; maquinaria en venta, y producto para venta.
Subprograma Rural	50 créditos.	Apoyos económicos para comercialización, de entre 5,000 pesos y 250,000, con tasa de interés de 10% y de 8% para productores orgánicos.
Programa de Capacitación y Modernización (CyMO)	28 empresas.	Se determina en función del número de horas de capacitación, consultoría, formación de formadores y/o apoyo técnico autorizado, conforme a lo siguiente: microempresa: crédito 80% aporte empresa 20%. Pequeña empresa: 70% y 30%. Mediana empresa 60% y 40%. En cualquier caso el monto máximo por hora será 400 pesos, por lo que el monto máximo del apoyo será de 48,000 pesos.
Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a Cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009	Se pretende otorgar un total de 20 estímulos económicos.*	Estímulos económicos sin establecer monto individual.
Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario	Abarcar hasta 100 prestadores de servicio social que cubrirían 480 horas de servicio en seis meses.*	Seis apoyos económicos mensuales de 600 pesos, en un lapso de seis meses a cada prestador de servicio social.
Otorgamiento de Becas de Servicio Social 2009	55 estímulos económicos con un monto anual programado de 198,000 pesos.*	Estímulos económicos para prestadores de servicio social de diferente Instituciones educativas públicas a nivel técnico y profesional sin indicar monto individual ni periodicidad.
Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales	Otorgar 800 estímulos económicos para prestadores de servicio social y/o práctica profesionales.*	Estímulos económicos por un monto mensual de 600 pesos.
Programas de Apoyo a los Desempleados	Metas físicas alcanzadas	Beneficios/apoyo
Seguro de Desempleo	48,036 beneficiario.	Beneficio mensual equivalente a 30 días de Salario Mínimo, por un periodo de seis meses, una vez cada dos años.
Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal*	878 personas.	30 días de salario mínimo por seis meses una única vez.

*Metas Programadas.

En el cuadro 6.2 se presentan los programas de fomento económico y empleo pero ahora señalando el tipo de cobertura de cada uno de ellos y su población beneficiada.

CUADRO 6.2. PROGRAMAS DE FOMENTO ECONÓMICO Y EMPLEO DEL D.F. 2009

Programas de Fomento Económico	Cobertura	Población beneficiada
Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo	Universal	Personas que tengan establecido su domicilio en el Distrito Federal, preferentemente en las unidades territoriales de mayor marginación y pobreza, que cuenten con un negocio establecido y/o por establecer dentro del Distrito Federal.
Programa Rural de la Ciudad de México	Universal	Población del sector rural que habita en el D.F., particularmente productores y productoras agropecuarios.
Apoyo Económico a las Micro y Pequeña Empresas Legalmente Constituidas que Tengan su Domicilio en el Distrito Federal.	Universal	Empresas legalmente constituidas que tengan su domicilio fiscal en el Distrito Federal. Para efectos de la aplicación del programa, se entenderá por empresa aquella unidad económica que tenga, al mes de diciembre de 2008, una planta laboral entre uno y 60 trabajadores.
Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	Focalizada	Personas de 16 años de edad o más, que se encuentran en situación de desempleo o subempleo, que habitan de preferencia en las unidades territoriales seleccionadas para el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), y que soliciten personalmente su incorporación al CAPACITES en las oficinas de las Unidades Operativas. Se incluye a hombres y mujeres que se encuentren en riesgo de perder su empleo, así como jóvenes emprendedores, personas de la tercera edad y grupos vulnerables. Población interna de los Centros de Readaptación Social del D.F.
Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas	Universal	Personas físicas o morales, que tengan establecido su domicilio y desarrollo de actividades en el Distrito Federal, preferentemente en las unidades territoriales de mayor marginación y pobreza, que cuenten con un negocio establecido o por establecer dentro del Distrito Federal y que sean calificadas como Micro o Pequeña Empresa de acuerdo a los requisitos señalados en las presentes Reglas de Operación.
Programa de la Mujer Rural e Indígena	Universal	Mujeres rurales e indígenas que habitan en el Distrito Federal.
Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas	Focalizada	Todas y todos los habitantes del Distrito Federal que sean mayores de edad, sin distinción de sexo, religión, escolaridad, orientación sexual. Habitantes de unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación
Subprograma Rural	Universal	Productores residentes en las siete delegaciones consideradas como rurales: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.
Programa de Capacitación y Modernización (CyMO)	Focalizada	Trabajadores y empresarios de micro, pequeñas, medianas empresas, grupos productivos y cooperativas, productores rurales, artesanales, jóvenes emprendedores, mujeres emprendedoras, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, siempre y cuando estén conformados como grupos productivos y cooperativas legalmente constituidas que comercialicen o presten algún servicio.
Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a Cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009	Focalizada	Alumnos de nivel licenciatura con 70% o más de créditos académicos cubiertos, y estudiantes de nivel técnico con 50% o más de créditos académicos cubiertos.
Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario	Universal	Potenciales prestadores de servicio social universitario en el D.F., egresados tanto de escuelas públicas como privadas de nivel medio superior y superior.
Otorgamiento de Becas de Servicio Social 2009.	Indefinida	Indefinida
Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales	Focalizada	No se dice explícitamente, se infiere que es aquella que tiene el 70% de los créditos de licenciatura y el total de los créditos de "nivel técnico".
Programas de Apoyo a los Desempleados	Cobertura	Población beneficiada
Seguro de Desempleo	Universal	Trabajadoras y trabajadores desempleados habitantes del Distrito Federal, mayores de 18 años, que hayan perdido su empleo a partir de 2006 y hayan laborado para una persona moral o física durante seis meses.
Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal*	Focalizada	Trabajadoras y trabajadores migrantes desempleados, mayores de 18 años, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados.

Importancia relativa de los distintos tipos de programas. Como puede verse en el cuadro 6.3, cuando analizamos los programas específicos de empleo del D.F. en relación con su importancia presupuestal en 2009, se observa que dichos programas absorbieron solamente el 5.7% del conjunto de los 70 programas sociales considerados en este estudio.

Considerando únicamente los 15 programas de empleo, los dos programas de Apoyo a los Desempleados contribuyeron con el 54.2% del presupuesto ejercido, sólo el Seguro de Desempleo absorbió la casi totalidad de los recursos de ese grupo, mientras que los 13 programas de fomento económico restantes participaron con el 45.8% restante.

Al interior del grupo de los 13 programas de Fomento Económico existe también una importante concentración en el uso de los recursos presupuestales en la medida que solamente tres programas (el programa Rural de la Ciudad de México, programa Microcréditos para Actividades Productivas y el de Apoyo Económico a las Micro y Pequeña Empresas, en conjunto, son responsables del 39.8% del presupuesto ejercido destinado al total de los programas de empleo.

Congruencia e importancia de los distintos tipos de programas respecto a la línea de política. De la revisión de los objetivos, metas e importancia presupuestal de los programas de fomento económico y empleo, queda de manifiesto que del total de los recursos financieros del gobierno del D.F. para operar los programas sociales de su responsabilidad exclusiva, solamente una pequeña parte se destina a la promoción del fomento económico y al empleo, lo cual contrasta con la relevancia y trascendencia que el propio gobierno, en sus programas general y sectoriales, le atribuye a esta problemática.

Destaca el hecho de que el principal programa del gobierno de la ciudad de México en materia de empleo y trabajo sea el Seguro de Desempleo que se orienta a mitigar los efectos del problema, mientras

que aquellos cuyo propósito es el fomento económico, es decir, el combate a sus causas, reciben una asignación presupuestal mucho menor que, además, se distribuye entre un conjunto más numerosos de programas con objetivos comunes que probablemente impide la utilización óptima de dichos recursos.

De acuerdo a su diseño y forma de operación el Seguro de Desempleo parece estar inspirado en la hipótesis del desempleo como fenómeno "friccional", puesto que se otorga por seis meses bajo el supuesto, o la esperanza, de que durante ese periodo los trabajadores encontrarán empresarios dispuestos a contratarlos y, mientras tanto, las obligaciones fundamentales de los beneficiarios consistirán en buscar sistemáticamente trabajo y asistir a cursos de capacitación. Ello resulta paradójico porque, como vimos, la causa del desempleo para el gobierno del Distrito Federal es de carácter estructural y no friccional, y porque para quienes sostienen la concepción friccional del desempleo, cuanto más tiempo se mantenga el seguro y mayor sea su monto, mayor será el tiempo que el trabajador permanecerá desempleado.

Por otra parte, el Seguro de Desempleo depende exclusivamente del presupuesto del D.F. puesto que no tiene una fuente específica de contribución para su sostenimiento, de tal modo que frente a la importancia cuantitativa del problema será cada vez más difícil elevar la proporción entre la población beneficiada y la población objetivo, o bien una redistribución de recursos en detrimento de otros programas sociales.

Por las razones anteriores debería pensarse en una posible redefinición del seguro de desempleo, rediseñando en lo fundamental las obligaciones de los beneficiarios para que contribuya más a la reactivación

CUADRO 6.3. PROGRAMAS DE FOMENTO ECONÓMICO Y EMPLEO DEL D.F. PRESUPUESTO 2009

Programa	Presupuesto ejercido pesos	Participación relativa, % respecto a:	
		71 programas	Programas de Empleo
Programas de Apoyo a los Desempleados			
Programa de Seguro de Desempleo	532'519,000	3.04	53.34
Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal*	8'674,400	0.05	0.87
Sub Total	541'193,400	3.09	54.20
Programas de Fomento Económico			
Programa Rural de la Ciudad de México	291'310,400	1.66	29.18
Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo	64'263,000	0.37	6.44
Programa de Apoyo Económico a las Micro y Pequeña Empresas Legalmente Constituidas que Tengan su Domicilio en el Distrito Federal.	41'631,500	0.24	4.17
Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	21'927,100	0.13	2.20
Programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas	24'286,500	0.14	2.43
Programa de la Mujer Rural e Indígena	6'883,100	0.04	0.69
Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas	0	0.00	0.00
Subprograma Rural	4'020,000	0.02	0.40
Programa de Capacitación y Modernización (CyMO)	2'918,800	0.02	0.29
Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a Cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009	0	0.00	0.00
Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario	0	0.00	0.00
Programa de Otorgamiento de Becas de Servicio Social 2009	0	0.00	0.00
Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales	0	0.00	0.00
Sub Total	457'240,400	2.61	45.80
Total programas de Empleo 2009	998'433,800	5.70	100.00

Nota: Se consideró un presupuesto ejercido para los 71 programas en 2009 de \$17,517,276,200.00

Fuente: Cuenta Pública 2009.

de la actividad productiva del Distrito Federal. Ello podría lograrse si a cambio del apoyo recibido se le pide a la población beneficiada que contribuya a la producción de bienes y servicios públicos en beneficio de la comunidad o que participen, en función de sus distintas destrezas, conocimientos y habilidades, en los procesos de gestión, producción y comercialización, de las empresas pequeñas y medianas de los sectores privado y social, por ejemplo.

Adicionalmente, parece requerirse un proceso de compactación de recursos que actualmente están dispersos en un conjunto de programas que comparten el mismo propósito fundamental, ello en el contexto de una estrategia integral de combate al desempleo a través de la reactivación de la actividad económica.

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de política. En el cuadro 6.4 se presenta la calificación resultante de la evaluación que se realizó a cada uno de los programas pertenecientes a la política de fomento económico y empleo. Destaca el hecho de que el Seguro de Desempleo tiene una muy alta calificación (95 puntos de un total de 100), lo cual es congruente con el hecho de que este programa es el que recibe la mayor atención e importancia dentro de esta línea de política por parte del gobierno del D.F.

Enseguida, los programas por arriba de 80 puntos y más, se refieren a ciertos aspectos específicos del ámbito rural, como el apoyo a mujeres y a la población indígena; financiamiento a la micro y pequeña

empresas, y a la capacitación. Uno de los programas que sigue en orden de importancia presupuestal al Seguro de Desempleo, el que se refiere a los microcréditos para el desempleo, tiene una calificación relativamente alta (74.68 puntos), pero el programa Rural que se encuentra en la misma circunstancia que el anterior fue calificado con 56.23 puntos.

Mención especial merece el programa de Apoyo Económico a las Micro y Pequeña Empresas consistente en la condonación del impuesto a la nómina, el cual absorbe el 4.17% del presupuesto destinado al conjunto de los programas de fomento económico y empleo pero tiene una muy baja calificación de diseño, 56.2, en lo fundamental debido a la opacidad de sus resultados. Este resultado debería advertir de la poca conveniencia que puede resultar al fomentar la actividad económica reduciendo impuestos que no necesariamente reactivan la actividad económica y al mismo tiempo restan recursos financieros a la hacienda pública del D.F. que siempre son muy escasos.

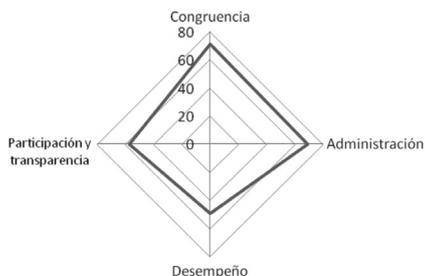
Por último, los programas con menores calificaciones, entre 16 y 30 puntos, se refieren a las becas y los apoyos para la realización de trabajo social, prestadores de servicios y prácticas profesionales. Ello resulta preocupante porque este tipo de programas que actualmente reciben muy pocos recursos y muestran serias deficiencia en su diseño y operación, deberían ser muy importantes en la estrategia propuesta de rediseño del Seguro de Desempleo para fomentar la reactivación de la actividad económica.

CUADRO 6.4. PROGRAMAS FOMENTO ECONÓMICO Y EMPLEO. CALIFICACIÓN

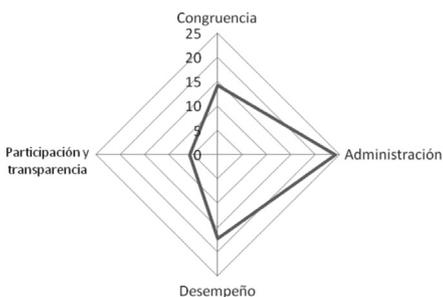
Programa	I. Congruencia general del programa (20%)		II. Administración del programa (35%)		III. Desempeño del programa (35%)		IV. Participación social y transparencia. (10%)		Calificación Final
	Calificación ponderada parcial	Calificación ponderada total	Calificación ponderada parcial	Calificación ponderada total	Calificación ponderada parcial	Calificación ponderada total	Calificación Ponderada Parcial	Calificación Ponderada Total	
Programas de Apoyo a los Desempleados									
Programa de Seguro de Desempleo	100.00	20.00	86.88	30.41	100.00	35.00	100.00	10.00	95.41
Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal	59.62	11.92	72.71	25.45	77.5	27.13	58.33	5.83	70.33
Programas de Fomento Económico									
Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo	98.72	19.74	73.75	25.81	54.64	19.13	100.00	10.00	74.68
Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)	100.00	20.00	73.75	25.81	74.64	26.13	83.33	8.33	80.27
Programa de Apoyo Económico a las Micro y Pequeña Empresas Legalmente Constituidas que tengan su Domicilio en el Distrito Federal	82.24	16.45	64.38	22.53	35.00	12.25	50.00	5.00	56.23
Programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas	100.00	20.00	73.75	25.81	71.79	25.13	100.00	10.00	80.94
Subprograma Rural	100.00	20.00	73.75	25.81	71.79	25.13	100.00	10.00	80.94
Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas	92.05	18.41	60.83	21.29	34.29	12.00	100.00	10.00	61.70
Programa de Capacitación y Modernización (CyMO)	100.00	20.00	69.58	24.35	70.00	24.50	58.33	5.83	74.69
Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario	30.38	6.08	63.33	22.17	5.71	2.00	16.67	1.67	31.91
Programa de Otorgamiento de Becas de Servicio Social 2009.	17.82	3.56	37.29	13.05	0	0	0	0	16.62
Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales	22.82	4.56	68.75	24.06	8.57	3.00	0	0	31.63
Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a Cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009	27.82	5.60	49.79	17.43	2.86	1.00	0	0	23.99
Programa Rural de la Ciudad de México	73.53	14.71	70.63	24.72	59.29	20.75	33.33	3.33	63.51
Programa de la Mujer Rural e Indígena	65.9	13.18	96.96	34.64	75.36	26.38	58.33	5.83	80.02
Promedio simple total programas	71.4	14.3	69.1	24.2	49.4	17.3	57.2	5.7	61.5

Finalmente, a continuación se presenta la valoración ponderada parcial y ponderada total, como promedio simple de los 15 programas pertenecientes a la línea de política fomento económico y empleo.

GRÁFICA 6.1. LÍNEA DE POLÍTICA FOMENTO ECONÓMICO Y EMPLEO. VALORACIÓN PONDERADA PARCIAL, PROMEDIO SIMPLE POR COMPONENTES



GRÁFICA 6.2. LÍNEA DE POLÍTICA FOMENTO ECONÓMICO Y EMPLEO. VALORACIÓN PONDERADA TOTAL, PROMEDIO SIMPLE POR COMPONENTES



Enseguida se presentan la valoración general y las calificaciones de cada uno de los programas de la política de fomento económico y empleo.

Programas de Apoyo al Desempleo

Programa de Seguro de Desempleo

Valoración general. El objetivo general del programa fue ampliado en 2009 al incluir a grupos vulnerables y discriminados y agregar el principio de igualdad y no discriminación.

Respecto a las responsabilidades de los beneficiarios se quitaron las obligaciones de buscar un nuevo empleo en cuando menos cinco empresas durante el mes y la de firmar mensualmente una declaración bajo protesta de decir la verdad que continúa desempleado o desempleada.

Las Reglas de Operación 2009 (ROP) sí definen la población objetivo desde el punto de vista cualitativo pero no hay una estimación cuantitativa. No informan sobre la cobertura del programa.

La información estadística reportada en las distintas fuentes difiere, por ejemplo la meta alcanzada para 2008 es diferente entre el reporte del Banco de Información enero-diciembre (BI) de ese año y la Cuenta Pública respectiva. Para 2009, la meta que presenta el Tercer Informe de Gobierno difiere con la de las ROP y con la del BI ya que suman los beneficiarios de 2008 y 2009, lo cual dificulta la evaluación sobre cumplimiento de metas en el año de análisis.

Los diagnósticos existentes identifican correctamente el problema del desempleo en el Distrito Federal.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012, del Programa de Desarrollo Social y con los programas sociales del DF.

De acuerdo a la Evaluación Interna de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, ST y FE, se opera con una plantilla de 93 personas, de las cuales dos son de estructura (el director y el subdirector), las demás son por honorarios. Del personal de apoyo que está asignado al Seguro de Desempleo, el 80% está apegado a los procesos operativos para la atención a los ciudadanos y beneficiarios y 20% realiza funciones administrativas (Evaluación Interna, p. 14).

Las actividades realizadas son suficientes tanto en presupuesto y en metas alcanzadas en la medida que el presupuesto ejercido fue superior en 5.6% al programado y 12.8% superior la meta física alcanzada respecto a la presupuestada. Sin embargo, dada la magnitud y dinámica del problema del desempleo en la ciudad de México y las restricciones presupuestales del D.F, se prevé una cada vez menor cobertura.

Los indicadores existentes son claros y medibles. Existen mecanismos de evaluación y para captar la percepción de los usuarios

De acuerdo a la información disponible (Cuenta Pública 2009) el presupuesto ejercido se elevó en 5.6% respecto al originalmente aprobado. En general, los recursos presupuestales han sido muy importantes en la medida que actualmente se tiene 48,036 de personas atendidas en el programa, considerando que al inicio del programa la población estimada era aproximadamente de 42,582 personas.

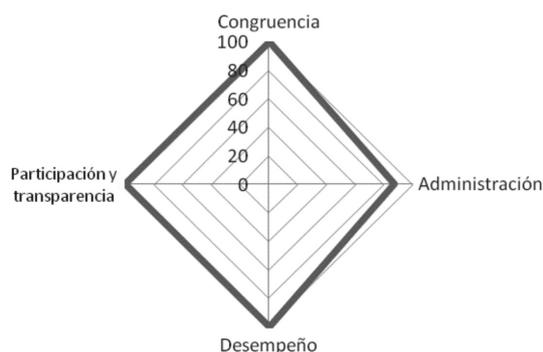
Tanto la evaluación externa como la interna opinan que "El Seguro de Desempleo del GDF es un seguro no contributivo. Depende por ello, enteramente, de las finanzas del gobierno.

Lo anterior plantea un problema de financiamiento a corto plazo debido a la recesión general de la economía en 2009, el aumento del desempleo y el deterioro de las finanzas del gobierno. En el mediano plazo, la universalización del seguro requerirá la absorción de un porcentaje de recursos creciente y con ello se tendrían que relegar otros programas de la ciudad, incluso algunos programas sociales prioritarios.

Calificación. Este programa obtuvo una alta calificación de diseño, 95.41.

En el rubro Administración, se le restaron puntos por no disponer de información sobre el Padrón ni fue entregado a la Asamblea Legislativa del DF (ALDF).

Gráfica 6.3. Programa Seguro de Desempleo



Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal

Valoración general. Este programa es el único que apoya a migrantes de retorno y su familia. El carácter universal del programa y lo incierto de las estadísticas sobre migrantes de retorno limitan las acciones del programa, este se reduce a dar un apoyo monetario por seis meses. Los objetivos específicos van más allá de lo que propone hacer el programa, pues tiene la limitación de que estos apoyos sean por única vez.

Dado que no se puede medir la población potencial inclusive la población objetivo, este se vuelve un programa de demanda, los que se enteran de su existencia la solicitan, el problema es ¿cómo se enteran los migrantes de retorno sin trabajo del programa?

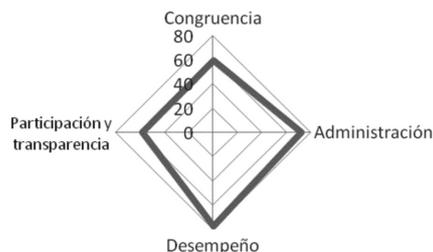
Se debe hacer un mejor perfil de los migrantes y su familia a fin de identificar los posibles beneficiarios y si hubiera recursos ampliar los apoyos, también es importante que describa las actividades que debe llevar a cabo el programa para cumplir con sus objetivos y revisarlos pues son excesivos para lo que ofrece, además que en las ROP no se señala cómo lograrían cumplir con estos objetivos.

Pero, además, como señalan estos objetivos, se trata además de “crear las condiciones para su incorporación al mercado de trabajo”, ello no resulta suficiente para fomentar el empleo, ello no queda claro en estas ROP.

La mayor debilidad de la propuesta de ROP es la insuficiencia de las acciones. En mecanismos de evaluación, señalan cómo evaluar las acciones de los beneficiarios, pero no cómo evaluar al programa.

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 70.33.

Gráfica 6.4. Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal



Programas de Fomento Económico

Programa de Microcréditos para actividades Productivas de Autoempleo

Valoración general. Las ROP especifican correctamente las instituciones responsables, los objetivos (generales y específicos), el impacto esperado y los beneficios para los participantes

Las ROP definen explícitamente la población objetivo. La población potencial se estimó con base al número de desempleados en el 2009 en el D.F. (291,497 personas).

La cobertura del programa se calcula en 5.15% (meta 15,000 microcréditos/Población potencial o universo 291,497 = 5.15%). De acuerdo al Informe de Gestión de FONDESO para 2009, la cobertura ha venido disminuyendo desde 2002, año en el que se otorgaron 33,733 microcréditos; en 2006 cuando se otorgaron 17,851; en 2007 bajó hasta 12,034; en 2008 se financiaron 15,184, y en 2009 bajó a 14,740.

Cerca del 60% de los microcréditos se han distribuido en zonas en donde radica el mayor número de personas de muy alta y alta marginalidad, es decir, Iztapalapa (25.2% de los microcréditos), Gustavo A. Madero (11.6%), Álvaro Obregón (7.8%), Tláhuac (7.2%) y Coyoacán (7.0%).

El problema que da origen al programa está correctamente identificado en los diagnósticos y hay correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Eje estratégico 4 —economía competitiva e incluyente— y primera perspectiva transversal —equidad de género—), del Programa de Desarrollo Económico 2007-2012, del Programa de Desarrollo Social y con los programas sociales del D.F.

Las metas físicas se cumplieron en 98.3% (metas programadas 15,000/metas alcanzadas 14,740), en tanto que el presupuesto sólo se ejerció en 65% del programado, por lo que se concluye que las actividades realizadas fueron suficientes para alcanzar las metas físicas pero insuficientes para el logro de las metas presupuestales.

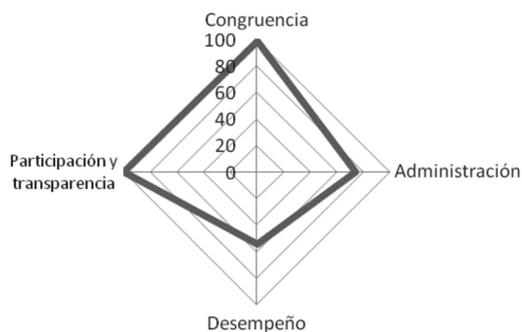
Las ROP no especifican mecanismos de evaluación del programa, sino que sólo reportan seguimiento, supervisión y control de los créditos. No se especifican mecanismos de exigibilidad ni algún mecanismo para captar la opinión de los acreditados. Para 2010 el programa continúa con las mismas ROP de 2009:

Reglas de Operación para 2010

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 34 párrafo segundo fracción I de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que impone la obligación de publicar en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, a más tardar el 31 de enero del año de ejercicio, las Reglas de Operación de los diferentes Programas de Desarrollo Social, en términos de la presente Ley. Y considerando lo previsto en el artículo 50, último párrafo del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, se informa que a la fecha de esta publicación, prevalecen los lineamientos y mecanismos de las Reglas de Operación del Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresas publicadas el 30 de enero de dos mil nueve, mismas que se encuentran a disposición en la página de Transparencia del Fideicomiso Público, Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Calificación. Este programa obtuvo una alta calificación de diseño, 74.68.

Gráfica 6.5. Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo



Programa Rural de la Ciudad de México

Valoración general. Este programa registra claramente la secretaría de la que depende y que tiene que ver con el perfil de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

El programa contempla cuatro tipos de apoyos: turismo alternativo, mejoramiento de traspatio, agricultura urbana, fomento a las actividades agropecuarias y agroindustriales, cultivos nativos y herbolaria; mujer rural y fomento a la producción orgánica, con la claridad de los apoyos en las ROP no se deja ninguna posibilidad de que los grupos rurales organizados pidan recursos para otras actividades y con montos diferentes a los establecidos en las ROP, sin embargo, ello no sucede en la práctica, donde se apoyan proyectos que no tienen el perfil que marcan las ROP.

El programa señala de manera muy general cuál es la población objetivo y si se hace una revisión de los registros del conteo de 2005 de INEGI, el número de proyectos que se propone apoyar la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, supera con mucho la población que se estima es la población objetivo, o sea, la población rural.

Deberán modificarse en las ROP aspectos básicos: población objetivo específica, tipos de apoyo, montos de apoyo, metas por año, e indicadores de impacto por programa o subprograma; así como la relación con otros programas, entre lo más importante, porque hay mucha confusión cuando este programa integra siete subprogramas.

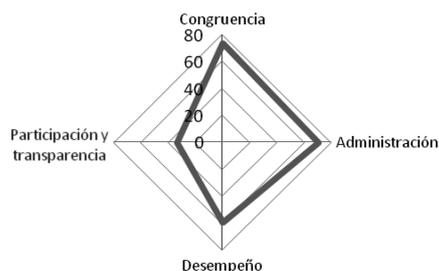
Es un programa que en principio parece fomentar el autoempleo, pero aun cuando establece el tamaño mínimo del grupo, nada dice sobre su participación en el proyecto, la obligatoriedad de participar de los integrantes del grupo, en una palabra, no asienta que estos proyectos tienen como propósito además, fomentar el autoempleo.

De la revisión del patrón de beneficiarios se encontró en los registros de tres subprogramas, mejoramiento de traspatio, agricultura urbana y turismo alternativo, que no se respetan los montos máximos señalados en las ROP; en traspatio, de 367 proyectos apoyados, 90 tienen una cantidad mayor a lo establecido que representan el 25% de los proyectos apoyados; en turismo alternativo, los hay con apoyos de más de 300 mil pesos.

Parecería que hay una distribución discrecional de los recursos del programa, pero desafortunadamente no se encontraron elementos que justifiquen este manejo de los recursos.

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 63.59.

Gráfica 6.6. Programa Rural de la Ciudad de México



Programa de Apoyo Económico a las Micro y Pequeña Empresas Legalmente Constituidas que Tengan su Domicilio en el Distrito Federal

Valoración general. Las ROP 2009 especifica claramente las Instituciones responsables del programa. Se encontraron en febrero, mayo, junio y agosto modificaciones a las ROP.

No contiene objetivos específicos.

Contiene los beneficios a que se hacen acreedores los beneficiarios, así como sus responsabilidades.

La meta física se refiere a un programa, no a empresas beneficiadas.

En las modificaciones a las ROP de 2009 la población objetivo se amplió. Originalmente se beneficiarían las empresas que tuvieran de entre uno y 30 trabajadores, modificándose a empresas que tuvieran entre uno y 60 trabajadores.

La población potencial o universo del programa se estimó en 341,210. La cobertura se ubica en 0.80%, calculada con la población potencial o universo estimada y con la información del Tercer Informe de Gobierno, respecto al número de empresas beneficiadas en 2009.

No se pudo estimar el cumplimiento de metas ya que no se dispone de la meta del programa en unidad de medida del número de empresas.

El problema que da origen al programa está correctamente identificado en los diagnósticos y hay correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Eje estratégico 4 —economía competitiva e incluyente—) y del Programa de Desarrollo Social del D.F.

Las ROP contienen indicadores, en general, relevantes y evaluables. Con esto se tendría elementos para realizar la evaluación, sin embargo, no se establecen mecanismos de evaluación. Igualmente, no contiene mecanismos para recabar la percepción u opinión de los beneficiarios respecto al programa

De acuerdo a la información de la Cuenta Pública se puede concluir que las actividades realizadas son suficientes para lograr los objetivos en la medida de que en 2009 se ejerció totalmente el presupuesto, no obstante, la importancia presupuestal resulta muy baja.

No contiene criterios de selección ni indicadores de gestión.

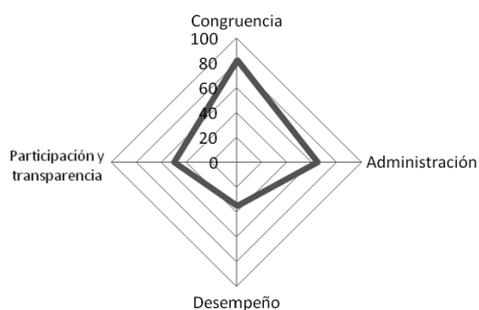
Para 2010 no se encontraron ROP, sin embargo, se dispone de diversos documentos en los que se da a conocer la condonación del pago del impuesto sobre nómina para este año.

- Resolución de carácter general mediante la cual se condona parcialmente el pago del impuesto sobre nóminas. <http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/4bc690f7b8849.pdf>
Gaceta Oficial del Distrito Federal 18 de enero de 2010, núm. 760.
- Condonación al impuesto sobre nómina. <http://www.finanzas.df.gob.mx/condonacionNomina.html>
- Comunicado de prensa
4 de febrero de 2010

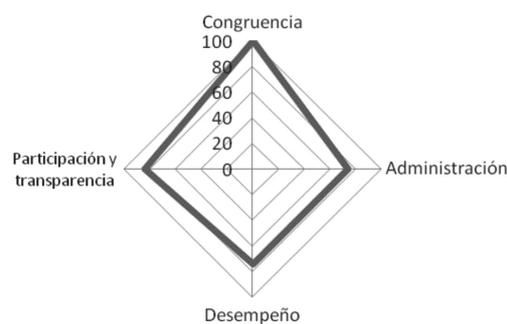
Aplica GDF descuentos en impuesto sobre nómina a micro, pequeña y mediana empresas

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 56.23.

Gráfica 6.7. Programa de Apoyo Económico a las Micro y Pequeñas Empresas Legalmente Constituidas que Tengan su domicilio en el Distrito Federal



Gráfica 6.8. Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)



Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES)

Valoración general. Las ROP especifican correctamente las instituciones responsables, los objetivos (generales y específicos), el impacto esperado, las responsabilidades y los beneficios para los participantes.

Las metas han venido reduciéndose, en 2008 se programó atender 7,329 personas; en 2009, 5,029 personas, y para 2010 se había reducido a 3,800 personas.

Las ROP definen explícitamente la población objetivo. La población potencial se estimó con base al número de desempleados considerados en las ROP de 2008, es decir, 617,000 personas.

La cobertura del programa se calcula en 0.815%. El cumplimiento de las metas físicas ascendió a 93.6% en 2009.

El presupuesto del programa se ha dirigido a delegaciones en donde radica el gran número de personas de muy alta y alta marginalidad, por ejemplo, Iztapalapa (14.33%) y Gustavo A. Madero (9.35%).

El problema que da origen al programa está correctamente identificado en los diagnósticos y hay correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Eje estratégico 4 —economía competitiva e incluyente— y primera perspectiva transversal —equidad de género—) del Programa de Desarrollo Social y con los programas sociales del D.F.

Se puede establecer que el programa está plenamente enmarcado en la legislación vigente.

Se manifiesta insuficiencia en las actividades para lograr los objetivos, en tanto que el presupuesto se ejerció en un 46.53% del originalmente aprobado. En cuanto al logro de las metas físicas, se atendió al 93.6% de las personas originalmente aprobadas, lo cual manifiesta suficiencia en este renglón. La importancia presupuestal del programa es muy reducida, 0.13%

Las ROP no contienen mecanismos para captar la opinión de los beneficiarios, solamente dice que se construirán dichos mecanismos pero no se ha informado de su elaboración. No contiene mecanismos de intervención ciudadana ni indicadores de gestión.

Calificación. Este programa obtuvo una alta calificación de diseño, 80.27

Programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas

Valoración general. Las ROP 2009 se refieren a dos programas: programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas y al programa Especial de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales. Adscritos al Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México.

No se reportan meta física cuantitativa, sin embargo, la Cuenta Pública establece una meta de 325 créditos para el programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas.

La población objetivo se refiere a las micro y pequeña empresas ubicadas en la unidades territoriales de mayor marginación y pobreza. Se estimó una población potencial de 336,345 micro y pequeña empresas. La cobertura se ubica en 0.0966% calculada con la población potencial o universo estimado y con la información de la Cuenta Pública, respecto al número de créditos programados en 2009.

Respecto al cumplimiento de metas, el programa alcanzó el 99.1%.

La distribución delegacional del presupuesto del programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas (50% del total) se distribuyó de la siguiente manera: un 14.3% en Iztapalapa, 9.42% en Gustavo A. Madero y alrededor del 8% en Tlalpan, V. Carranza y Xochimilco, respectivamente.

El problema que da origen al programa está correctamente identificado en los diagnósticos y hay correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Eje estratégico 4 —economía competitiva e incluyente—), del Programa de Desarrollo Económico y con los programas sociales del D.F.

De acuerdo a la información de la Cuenta Pública, se puede concluir que las actividades realizadas son suficientes para lograr los objetivos en la medida de que en 2009 se ejerció en un 83.21% del presupuesto original del programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas.

Para 2010 en estos programas continúan prevaleciendo los lineamientos de 2009, de acuerdo a lo siguiente:

*Programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas
Reglas de Operación**

*Fecha de presentación a Comité Técnico: Diciembre 22 de 2008
Fecha de aprobación: Diciembre 30 de 2008*

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 34 párrafo segundo fracción I de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que impone la obligación de publicar en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, a más tardar el 31 de enero del año de ejercicio, las Reglas de Operación de los diferentes Programas de Desarrollo Social, en términos de la presente Ley. Y considerando lo previsto en el artículo 50, último párrafo del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, se informa que a la fecha de esta publicación, prevalecen los lineamientos y mecanismos de las Reglas de Operación del Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa publicadas el 30 de enero de dos mil nueve, mismas que se encuentran a disposición en la página de Transparencia del Fideicomiso Público Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México. (Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal núm. 772, el 4 de febrero de 2010.)

Calificación. Finalmente, este programa obtuvo una alta calificación de diseño, 80.94.

Gráfica 6.9. Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa



Programa de la Mujer Rural e Indígena

Valoración general. El programa define correctamente objetivo general, objetivos específicos y metas, no define correctamente población objetivo.

El problema principal gira alrededor de la precariedad de las condiciones de vida de las mujeres indígenas, pero cuando se trata de establecer la relación entre objetivos y problema principal, no hay elementos para definirla, además, parecería que mujer indígena es similar a mujer rural, habrá que hacer una identificación correcta de ambas mujeres.

En las ROP no se establecen responsabilidad de las beneficiarias. Objetivos y metas no son correspondientes, las metas son insuficientes, apoyar 25 proyectos para mujeres, además, contrario al Programa Rural de la Ciudad de México, en este programa a los grupos organizados se les exige por lo menos 10 mujeres y los montos no exceden los 150,000 pesos, menores recursos por proyecto, mayores exigencia para la presentación del proyecto y de tamaño de grupo, lo que muestra una inequidad de género respecto al Programa Rural de la Ciudad de México.

La información es insuficiente para estimar cobertura y metas pues si bien se hace una estimación de la población potencial, no hay registros del tamaño de los grupos, pues no basta tomar lo que señalan las ROP de por lo menos 10 mujeres. Dado que no se tienen registros del total de beneficiarias, aun con las estimaciones de la población objetivo no se puede calcular la cobertura.

No obstante que en los objetivos se marca claramente la vocación de que los proyectos sirvan para consolidar el autoempleo, no se proponen indicadores suficientes para medir el impacto entre la población objetivo o indicadores de gestión y no tienen metas específicas.

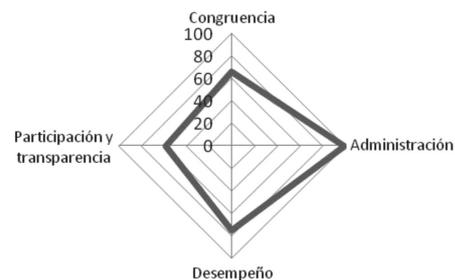
El diagnóstico es pobre pese a que hay bibliografía abundante al respecto bastaría hacer una revisión de los documentos de la CDI. En los requisitos para la presentación de los proyectos se excede en elementos a elaborar, casi se exige la formulación de un proyecto de inversión.

En los registros de la Secretaría de Finanzas del D.F. aparece un programa que se llama programa de la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante, seguramente se trata del mismo programa, sin embargo, las ROP nada señalan sobre cómo se define huésped y cómo se incluyen migrantes.

Por último, no están ampliamente definidas las acciones, las ROP son muy deficientes, sin embargo, la distribución de los recursos se observan más o menos homogéneos, unos cuantos tienen apoyos muy debajo de lo establecido en las ROP, 60,000 pesos, según los registros del padrón de beneficiarias no se explica por qué que hay un subejercicio de casi el 50%, de 6.8 millones sólo se aplicaron 3.34 millones.

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 80.02.

Gráfica 6.10. Programa de la Mujer Rural e Indígena



Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas

Valoración general. Las ROP especifican correctamente las instituciones responsables, los objetivos (generales y específicos), el impacto esperado y los beneficios para los participantes

Las responsabilidades de los beneficiarios no se especifican, sin embargo, podemos considerar en este punto las causas de suspensión del apoyo.

Las ROP definen explícitamente la población objetivo y la población potencial. En 2009 se reportó que se tuvo un avance del 90% de lo contemplado para ese año, sin embargo, no informan del número de cooperativas creadas o empleos generados, se informa únicamente de los socios cooperativistas beneficiados y de las personas que recibieron productos a bajo costo, unidades de medida no establecidas en las ROP, lo que hace que no sean comparables y/o evaluables.

La cobertura del programa es muy reducida, se calcula en 0.187%. No se tiene información acerca de los empleos generados y no disponemos de una distribución delegacional de los apoyos, para saber si realmente se están dirigiendo a las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginalidad.

La cobertura se calculó tomando en cuenta la meta del programa para 2009 (539 empleos) y el total de desempleados en el Distrito Federal en el segundo trimestre de 2009 (287,556 personas).

El problema que da origen al programa está correctamente identificado en los diagnósticos y hay correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Eje estratégico 4 —economía competitiva e incluyente— y primera perspectiva transversal —equidad de género—), del Programa de Desarrollo Social y con los programas sociales del D.F.

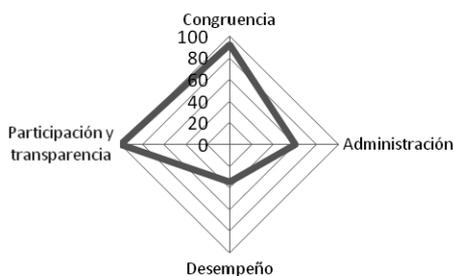
Las ROP 2009 no especifican el marco jurídico, sin embargo, de acuerdo a las ROP 2007 se puede establecer que el programa está plenamente enmarcado en la legislación vigente.

Con la información disponible no es posible establecer si las actividades realizadas son suficientes para lograr los objetivos; en efecto, disponemos del presupuesto y las metas originales, sin embargo, no hay información acerca del presupuesto ejercido ni de las metas alcanzadas en términos de empleos generados y cooperativas apoyadas.

Es importante exponer que el presupuesto autorizado ha venido disminuyendo drásticamente, en 2007 se presupuestaron 15.0 millones de pesos, para 2009 se redujo a 6.6 millones de pesos y para 2010 se asignaron 3.9 millones.

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 61.70.

Gráfica 6.11. Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas



Programa Especial de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales

Valoración general. Las ROP 2009 se refieren a dos programas: programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas y al programa Especial de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales. Adscritos al Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México.

No se reportan meta física cuantitativa, sin embargo, la Cuenta Pública establece una meta de 80 créditos para el programa Especial de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales.

La población objetivo se refiere a las micro y pequeña empresas ubicadas en las unidades territoriales de mayor marginación y pobreza.

Se estimó una población potencial de 4,700 unidades de producción rural. La cobertura se ubica en 1.7% calculada con la población potencial o universo estimada y con la información de la Cuenta Pública, respecto al número de créditos programados en 2009.

Respecto al cumplimiento de metas el programa de Comercialización de Productos Rurales es de 62%.

La distribución delegacional del presupuesto del programa de Comercialización de Productos Rurales se distribuyó de la siguiente forma: en Milpa Alta (40.73), Tláhuac (16.1%) y Xochimilco (38.48%).

El problema que da origen al programa está correctamente identificado en los diagnósticos y hay correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Eje estratégico 4 —economía competitiva e incluyente—), del Programa de Desarrollo Económico y con los programas sociales del D.F.

De acuerdo a la información de la Cuenta Pública se puede concluir que las actividades realizadas no son suficientes para lograr los objetivos en la medida de que en 2009 se ejerció únicamente el 40.2% del presupuesto.

Para 2010 en estos programas continúan prevaleciendo los lineamientos de 2009, de acuerdo a lo siguiente.

Programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas Reglas de Operación*

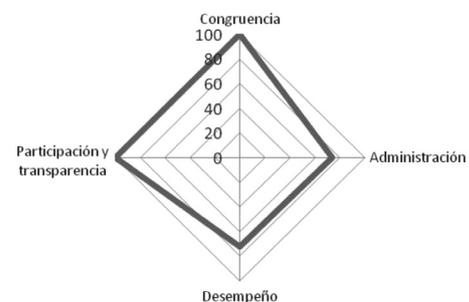
Fecha de presentación a Comité Técnico: Diciembre 22 de 2008

Fecha de aprobación: Diciembre 30 de 2008

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 34 párrafo segundo fracción I de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, que impone la obligación de publicar en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, a más tardar el 31 de enero del año de ejercicio, las Reglas de Operación de los diferentes Programas de Desarrollo Social, en términos de la presente Ley. Y considerando lo previsto en el artículo 50, último párrafo del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, se informa que a la fecha de esta publicación, prevalecen los lineamientos y mecanismos de las Reglas de Operación del Programa de Financiamiento a las Micro y Pequeña Empresas publicadas el 30 de enero de dos mil nueve, mismas que se encuentran a disposición en la página de Transparencia del Fideicomiso Público Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México. (Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal núm. 772, el 4 de febrero de 2010.)

Calificación. Este programa obtuvo una alta calificación de diseño, 80.94.

Gráfica 6.12. Programa Especial de Financiamiento para la Comercialización de Productos Rurales



Programa de Capacitación y Modernización (CyMO)

Valoración general. Las ROP especifican correctamente las instituciones responsables, los objetivos (generales y específicos), el impacto esperado, los beneficios para los participantes y las responsabilidades de los beneficiarios.

Las ROP definen explícitamente la población objetivo y la población potencial. En 2009 únicamente se cumplió el 33% de la meta original (28 empresas). La cobertura del programa es muy reducida, se calcula en 0.025%. El número de trabajadores atendidos pasó de 187 en 2008 a 216 en 2009. De acuerdo a la STyFE-DF, de las 28 empresas atendidas se distribuyeron siete en Iztacalco, cinco en Gustavo A. Madero, cinco en Benito Juárez, tres en Coyoacán, dos en Cuauhtémoc y Tlalpan, respectivamente, y una en Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Xochimilco y V. Carranza, respectivamente.

Se puede observar que los objetivos del programa se corresponden con los objetivos del Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Eje estratégico 4 —economía competitiva e incluyente— y primera perspectiva transversal —equidad de género—), del Programa de Desarrollo Social y con los programas sociales del D.F.

En las ROP 2009 no se reportan indicadores de impacto, sin embargo, en la evaluación interna presentaron indicadores sobre cumplimiento de metas, eficiencia presupuestal y sostenimiento del empleo, los cuales resultan relevantes para la evaluación. Igualmente, en 2009 se menciona que se va hacer la evaluación, pero no establece cómo se va hacer. En la evaluación interna se informa que: actualmente el CyMO no cuenta con un equipo interdisciplinario que pueda llevar a cabo las acciones de evaluación pertinentes, toda vez que carece de una estructura diseñada ex profeso para tales fines. Respecto a los tiempos para evaluar al CyMO, por las características de su diseño operativo, ésta se podrá llevar a cabo al cumplirse el tiempo de aplicación, es decir, en el primer semestre en una primera fase, y al final de un año para su evaluación final. [Fuente: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo. Aviso por el cual se da a conocer la Evaluación Interna del Programa de Capacitación y Modernización (CyMO) 2009. Publicado en la *Gaceta Oficial* el 6 de julio de 2010 (<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3362.htm>), p. 17].

De acuerdo a la evaluación Interna disponible, las actividades son suficientes en la medida que se ejerció cerca del 100.0% del presupuesto aprobado durante 2007, 2008 y 2009. Se disponen de indicadores de gestión de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

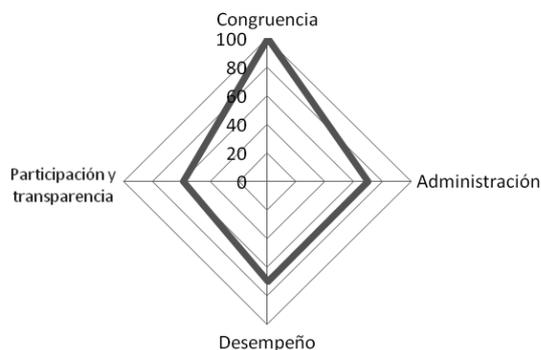
Calificación. En el rubro de Administración se le restaron puntos porque las ROP no reportan indicadores de gestión, sin embargo, se disponen de indicadores generales de la STyFE encontrados en Transparencia, pero no son específicos para este programa. Igualmente, se descontaron puntos por no disponer de padrón de beneficiarios para 2009, únicamente se encontró uno para 2007.

En cuanto al rubro de Desempeño se restaron puntos debido a que el presupuesto ejercido fue menor al modificado en 25.52%, y a que las metas físicas alcanzadas fueron 66.67% menor a la programada.

En el rubro de Participación se restaron puntos porque las ROP no contienen mecanismos de intervención ciudadana; y en el rubro de Participación las ROP no contienen previsiones especiales de acceso público a la información, aunque es preciso decir que se encuentra suficiente información en la página web de la Secretaría.

Este programa obtuvo una calificación de diseño de 74.69.

Gráfica 6.13. Capacitación y Modernización CyMO



Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a Cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009 *Valoración general.* Desde el propio nombre del programa se identifican deficiencias. El programa Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a Cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009 limita los objetivos a la entrega de dinero, no a resolver un problema social determinado ni a transformar la realidad que le da origen.

Las metas no se establecen en relación a población objetivo o con el número de beneficiarios, sino que los estímulos económicos (20) se fijan como meta en sí misma sin conocer cuántos beneficiarios habrá. Se establecen metas sin contextualizar en qué medida dichas metas contribuirían a resolver un problema específico. Se hace evidente que el objetivo es contratar a 20 prestadores de servicio social, pero no se establece cómo esa acción tendrá efectos sociales. Se trata más de una acción de índole administrativa que de un programa social propiamente dicho.

Se carece de una base de referencia empírica que justifique la contratación de jóvenes de servicio social a través de un programa social. De hecho, la contratación de prestadores de servicio social es una práctica habitual, una acción inclusive, en distintas áreas de la administración pública sin que ello se conciba como un programa social.

El Programa General de Desarrollo 2007-2012, así como el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 no hacen referencia al tema del servicio social, ni es considerado en esos documentos como un problema social en el caso de la educación pública y menos aún en la privada. Tampoco se diagnostica que se trate de un obstáculo para la conclusión de estudios superiores —ni del bachillerato—. Las Reglas de Operación mencionan, en los antecedentes, el problema del desempleo juvenil en la ciudad, pero no se hace un diagnóstico sobre la situación laboral de los jóvenes con estudios superiores.

Se carece de definición de problema y no se especifica cómo se inserta el programa dentro de la normatividad vigente.

Al igual que los otros programas de servicio social y/o prácticas profesionales desarrollados en diversas dependencias del gobierno del Distrito Federal, no procede que se les incluya y dé financiamiento como programas sociales, las razones son las siguientes: por principio de cuentas, desde el punto de vista jurídico los prestadores de servicio social no pueden ser tratados como “beneficiarios” de ningún programa social, puesto que la Ley Reglamentaria del artículo 5 cons-

titudinal, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal (cuyo cumplimiento se cita en las ROP 2009 como uno de los objetivos de este programa), define con toda claridad al servicio social como un *trabajo o empleo remunerado* y no como una situación o actividad especial que requiera ayuda, apoyo o subsidio por parte del gobierno; en el capítulo VII, artículo 53 de la citada ley se establece: *Se entiende por servicio social el trabajo de carácter temporal y mediante retribución que ejecuten y presten los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado.*²

Asimismo, el Clasificador por Objeto de Gasto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad) emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC),³ ubica al servicio social prestado en la administración pública en el capítulo 1000: SERVICIOS PERSONALES; concepto: 1200 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER TRANSITORIO y en la partida 123 RETRIBUCIONES POR SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL, la cual se define como *Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones a profesionistas de las diversas carreras o especialidades técnicas que presten su servicio social en los entes públicos.* Así pues, no procede que en el Clasificador por Objeto de Gasto del Gobierno del Distrito Federal se ubique este programa en el capítulo 4000, "Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias", Concepto 4100 "Ayudas" y Partida 4104 "Becas".

La dependencia responsable no ofrece una descripción operativa del concepto servicio social, es decir, una descripción de las posibles actividades, tareas concretas, lugares y acciones en los que resultaría pertinente que se involucraran los prestadores de servicio social.

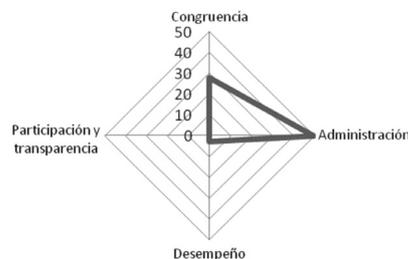
Sin duda, los prestadores de servicio social, de acuerdo a su especialidad, pueden realizar las prácticas profesionales en los diferentes programas sociales que desarrolla el gobierno del Distrito Federal o en cualquiera de sus dependencias administrativas, aunque no tengan programas de tal propósito, como es el caso de la Secretaría de Finanzas, siempre y cuando se tenga claridad sobre la naturaleza jurídica del servicio social, así como el concepto y partida presupuestal al que corresponden en realidad las remuneraciones que deben proporcionarse a los practicantes.

El gobierno del Distrito Federal puede diseñar programas que atiendan las disposiciones generales y particulares de la Ley de Desarrollo Social, utilizando para la operación a los prestadores de servicio social, pero éstos no pueden ser tratados al mismo tiempo como beneficiarios de los programas que atiendan, ni la actividad denominada servicio social y/o prácticas profesionales constituirse en sí misma en

el objetivo principal de los programas como ha ocurrido hasta ahora. Tales programas sociales, en general, deben distinguir entre el personal responsable de la operación y la población objetivo o beneficiaria; asimismo, establecer objetivos vinculados a la solución de los problemas sociales diagnosticados como prioritarios para el GDF en el Eje 2 del Programa General de Desarrollo 2007-2012; o al menos con las políticas sociales y metas específicas planteadas en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (en ninguno de estos documentos el servicio social o la educación terminal superior se le contempla o da tratamiento como problema social, ni tratándose de la educación pública y menos de la privada).

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 23.99.

Gráfica 6.14. Pago de Becas a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales, a cargo de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Gobierno del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009



Programa Brigada Universitaria de Servicio Social Comunitario

Valoración general. No se trata propiamente de un programa social, sino de un mecanismo de contratación de prestadores de servicio social que trabajarían apoyando a los programas sociales.

Si bien la población objetivo se identifica con precisión, no es posible identificar en cuánto incide este programa para cubrir la demanda de espacios para cubrir servicio social en la ciudad. Asimismo, no se explica en qué casos se incorporará a población de educación media superior, pues es en la educación de tercer nivel (licenciatura o equivalente) donde se solicita servicio social obligatorio con cierto número de horas a cubrir.

Se carece de una base de referencia empírica que justifique la contratación de jóvenes de servicio social a través de un programa social. De hecho, la contratación de prestadores de servicio social es una práctica habitual, una acción inclusive, en distintas áreas de la administración pública sin que ello se conciba como un programa social.

El Programa General de Desarrollo 2007-2012, así como el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, no hacen referencia al tema del servicio social, ni es considerado en esos documentos como un problema social en el caso de la educación pública y menos aún en la privada. Tampoco se diagnostica que se trate de un obstáculo para la conclusión de estudios superiores —ni del bachillerato—. Las Reglas de Operación mencionan, en los antecedentes, el problema del desempleo juvenil en la ciudad, pero no se hace un diagnóstico sobre la situación laboral de los jóvenes con estudios superiores.

La norma citada en las ROP se refiere a formas de participación social, mas la contratación de futuros profesionistas para participar en la instrumentación de los programas sociales de la Secretaría no implica una forma de participación social —para lo que hay otros mecanismos—, por lo cual la norma aludida no es la aplicable para

² Legislación Federal (vigente al 28 de julio de 2010).

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5 CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/257/54.htm?s=>. Folio: 32089

³ El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad), que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos.

La Ley de Contabilidad es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales, y los órganos autónomos federales y estatales. El órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario Técnico. El CONAC desempeña una función única debido a que los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que emite deben ser implementados por los entes públicos, a través de las modificaciones, adiciones o reformas a su marco jurídico, lo cual podría consistir en la eventual modificación o expedición de leyes y disposiciones administrativas de carácter local, según sea el caso.

fundamentar la existencia del programa. Al igual que los otros programas de servicio social y/o prácticas profesionales desarrollados en diversas dependencias del gobierno del Distrito Federal, no procede que se les incluya y dé financiamiento como programas sociales, las razones son las siguientes: por principio de cuentas, desde el punto de vista jurídico los prestadores de servicio social no pueden ser tratados como “beneficiarios” de ningún programa social, puesto que la Ley Reglamentaria del artículo 5 constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal (cuyo cumplimiento se cita en las ROP 2009 como uno de los objetivos de este programa), define con toda claridad al servicio social como un *trabajo o empleo remunerado* y no como una situación o actividad especial que requiera ayuda, apoyo o subsidio por parte del gobierno; en el capítulo VII, artículo 53 de la citada ley se establece: *Se entiende por servicio social el trabajo de carácter temporal y mediante retribución que ejecuten y presten los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado.*⁴

Asimismo, el Clasificador por Objeto de Gasto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad) emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC),⁵ ubica al servicio social prestado en la administración pública en el capítulo 1000: SERVICIOS PERSONALES; concepto: 1200 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER TRANSITORIO y en la partida 123 RETRIBUCIONES POR SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL, la cual se define como *Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones a profesionistas de las diversas carreras o especialidades técnicas que presten su servicio social en los entes públicos.* Así pues, no procede que en el Clasificador por Objeto de Gasto del Gobierno del Distrito Federal se ubique este programa en el capítulo 4000 “Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias”, Concepto 4100 “Ayudas” y Partida 4104 “Becas”.

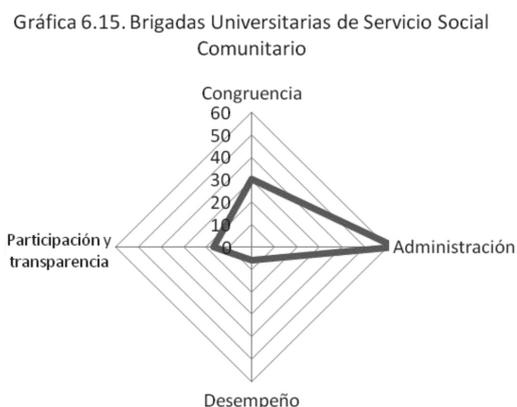
La dependencia responsable no ofrece una descripción operativa del concepto servicio social, es decir, una descripción de las posibles actividades, tareas concretas, lugares y acciones en los que resultaría pertinente que se involucraran los prestadores de servicio social.

Sin duda, los prestadores de servicio social, de acuerdo a su especialidad, pueden realizar las prácticas profesionales en los diferentes programas sociales que desarrolla el gobierno del Distrito Federal o en cualquiera de sus dependencias administrativas, aunque no tengan programas de tal propósito, como es el caso de la Secretaría de Finanzas, siempre y cuando se tenga claridad sobre la naturaleza jurídica del servicio social, así como el concepto y partida presupuestal al que corresponden en realidad las remuneraciones que deben proporcionarse a los practicantes.

El gobierno del Distrito Federal puede diseñar programas que atiendan las disposiciones generales y particulares de la Ley de Desarrollo Social, utilizando para la operación a los prestadores de servicio social, pero éstos no pueden ser tratados al mismo tiempo como beneficiarios de los programas que atiendan, ni la actividad denominada servicio social y/o prácticas profesionales constituirse en sí misma en el objetivo principal de los programas como ha ocurrido hasta ahora. Tales programas sociales, en general, deben distinguir entre el personal responsable de la operación y la población objetivo o beneficiaria; asimismo, establecer objetivos vinculados a la solución de los problemas sociales diagnosticados como prioritarios para el GDF en el

Eje 2 del Programa General de Desarrollo 2007-2012; o al menos con las políticas sociales y metas específicas planteadas en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (en ninguno de estos documentos el servicio social o la educación terminal superior se le contempla o da tratamiento como problema social, ni tratándose de la educación pública y menos de la privada).

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 31.91.



Otorgamiento de Becas de Servicio Social 2009

Valoración general. Las metas no se establecen en relación a población objetivo o con el número de beneficiarios, sino que los estímulos económicos (55) se fijan como meta en sí misma sin conocer cuántos beneficiarios habrá.

Se establecen metas sin contextualizar en qué medida dichas metas contribuirían a resolver un problema específico. Se hace evidente que el objetivo es contratar a 55 prestadores de servicio social, pero no se establece cómo esa acción tendrá efectos sociales. Se trata más de una acción de índole administrativa que de un programa social propiamente dicho.

Por otra parte, en las ROP se afirma: “Podrán ingresar al programa todos los estudiantes que cumplan con los requisitos establecidos”, pero esto es falaz en tanto hay más alumnos en posibilidades de realizar su servicio social que estímulos disponibles.

Se carece de una base de referencia empírica que justifique la contratación de jóvenes de servicio social a través de un programa social. De hecho, la contratación de prestadores de servicio social es una práctica habitual, una acción inclusive, en distintas áreas de la administración pública sin que ello se conciba como un programa social.

El Programa General de Desarrollo 2007-2012, así como el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, no hacen referencia al tema del servicio social, ni es considerado en esos documentos como un problema social en el caso de la educación pública y menos aún en la privada. Tampoco se diagnostica que se trate de un obstáculo para la conclusión de estudios superiores —ni del bachillerato—. Las ROP mencionan, en los antecedentes, el problema del desempleo juvenil en la ciudad, pero no se hace un diagnóstico sobre la situación laboral de los jóvenes con estudios superiores.

Desde el punto de vista jurídico los prestadores de servicio social no pueden ser tratados como “beneficiarios” de ningún programa social, puesto que la Ley Reglamentaria del artículo 5 constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal (cuyo cumplimiento

⁴Ver nota 2.

⁵Ver nota 3.

se cita en las ROP 2009 como uno de los objetivos de este programa), define con toda claridad al servicio social como un *trabajo o empleo remunerado* y no como una situación o actividad especial que requiera ayuda, apoyo o subsidio por parte del gobierno; en el capítulo VII, artículo 53 de la citada ley se establece: *Se entiende por servicio social el trabajo de carácter temporal y mediante retribución que ejecuten y presten los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado.*⁶ Por tanto, es incorrecto diseñar programas sociales donde los beneficiarios de los mismos sean los prestadores de servicio social; en todo caso, éstos podrían participar en dichos programas orientados a fines diversos.

Al igual que los otros programas de servicio social y/o prácticas profesionales desarrollados en diversas dependencias del gobierno del Distrito Federal, no procede que se les incluya y dé financiamiento como programas sociales.

Asimismo, el Clasificador por Objeto de Gasto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad) emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC),⁷ ubica al servicio social prestado en la administración pública en el capítulo 1000: SERVICIOS PERSONALES; concepto 1200: REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER TRANSITORIO y en la partida 123 Retribuciones por servicios de carácter social, la cual se define como *Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones a profesionistas de las diversas carreras o especialidades técnicas que presten su servicio social en los entes públicos.* Así pues, no procede que en el Clasificador por Objeto de Gasto del Gobierno del Distrito Federal se ubique este programa en el capítulo 4000 "Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias", Concepto 4100 "Ayudas" y Partida 4104 "Becas".

Sin duda, los prestadores de servicio social de acuerdo a su especialidad, pueden realizar las prácticas profesionales en los diferentes programas sociales que desarrolla el gobierno del Distrito Federal o en cualquiera de sus dependencias administrativas, aunque no tengan programas de tal propósito, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Económico, siempre y cuando se tenga claridad sobre la naturaleza jurídica del servicio social, así como el concepto y partida presupuestal al que corresponden en realidad las remuneraciones que deben proporcionarse a los practicantes.

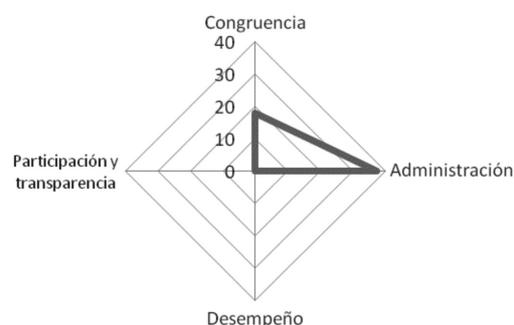
El gobierno del Distrito Federal puede diseñar programas que atiendan las disposiciones generales y particulares de la Ley de Desarrollo Social, utilizando para la operación a los prestadores de servicio social, pero éstos no deben ser tratados al mismo tiempo como beneficiarios de los programas que atiendan, ni la actividad denominada servicio social y/o prácticas profesionales constituirse en sí misma en el objetivo principal de un programa como ha ocurrido hasta ahora con algunos. Tales programas sociales en general deben distinguir entre el personal responsable de la operación y la población objetivo o beneficiaria; asimismo, establecer objetivos vinculados a la solución de los problemas sociales diagnosticados como prioritarios para el GDF en el Eje 2 del Programa General de Desarrollo 2007-2012; o al menos con las políticas sociales y metas específicas planteadas en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (en ninguno de estos documentos el servicio social o la educación terminal superior se le contempla o da tratamiento como problema social).

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 16.62.

⁶Ver nota 2.

⁷Ver nota 3.

Gráfica 6.16. Programa de Otorgamiento de Becas de Servicio Social 2009



Retribución a Prestadores de Servicio Social y/o Prácticas Profesionales

Valoración general. Las metas se establecen en montos de dinero y no se relacionan explícitamente con un número de beneficiarios. En el objetivo se plantea dar cumplimiento al artículo 5 de la Constitución cuando en realidad se contraviene, pues la Ley Reglamentaria del mismo impide tratar a los prestadores de servicio social como beneficiarios de programas sociales, sino que exige darles trato de trabajadores.

No hay diagnóstico referido a las dificultades para prestar el servicio social y concluir los estudios superiores, ni sobre las dificultades para realizar prácticas profesionales, y menos aún de por qué esas situaciones devendrían en problemas sociales. El programa está diseñado sin atender a un problema bien identificado.

No se define en los documentos programáticos del Distrito Federal qué es el servicio social, por qué sus prestadores se encuentran en determinado problema que deba ser atendido y tampoco se llega a considerar, en los documentos aludidos, que los propios prestadores puedan ser partícipes del desarrollo de acciones dentro de los programas sociales de la ciudad.

Desde el punto de vista jurídico los prestadores de servicio social no pueden ser tratados como "beneficiarios" de ningún programa social, puesto que la Ley Reglamentaria del artículo 5 constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal (cuyo cumplimiento se cita en las ROP 2009 como uno de los objetivos de este programa), define con toda claridad al servicio social como un *trabajo o empleo remunerado* y no como una situación o actividad especial que requiera ayuda, apoyo o subsidio por parte del gobierno; en el capítulo VII, artículo 53 de la citada Ley se establece: *Se entiende por servicio social el trabajo de carácter temporal y mediante retribución que ejecuten y presten los profesionistas y estudiantes en interés de la sociedad y el Estado.*⁸ Por tanto, es incorrecto diseñar programas sociales donde los beneficiarios de los mismos sean los prestadores de servicio social; en todo caso, éstos podrían participar en dichos programas orientados a fines diversos.

Al igual que los otros programas de servicio social y/o prácticas profesionales desarrollados en diversas dependencias del gobierno del Distrito Federal, no procede que se les incluya y dé financiamiento como programas sociales.

Asimismo, el Clasificador por Objeto de Gasto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Ley de Contabilidad) emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC),⁹ ubica al

⁸Ver nota 2.

⁹Ver nota 3.

servicio social prestado en la administración pública en el capítulo 1000: SERVICIOS PERSONALES; concepto: 1200 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER TRANSITORIO y en la partida 123 RETRIBUCIONES POR SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL, la cual se define como *Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones a profesionistas de las diversas carreras o especialidades técnicas que presten su servicio social en los entes públicos*. Así pues, no procede que en el Clasificador por Objeto de Gasto del Gobierno del Distrito Federal se ubique este programa en el capítulo 4000 "Ayudas, Subsidios, Aportaciones y Transferencias", Concepto 4100 "Ayudas" y Partida 4104 "Becas".

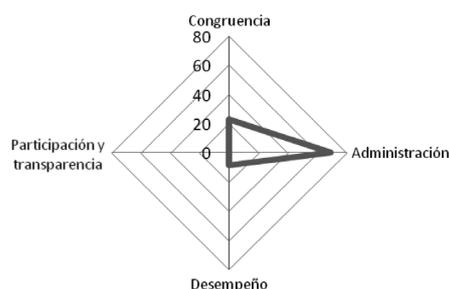
La dependencia responsable no ofrece una descripción operativa del concepto servicio social, es decir, una descripción de las posibles actividades, tareas concretas, lugares y acciones en los que resultaría pertinente que se involucraran los prestadores de servicio social.

Sin duda, los prestadores de servicio social, de acuerdo a su especialidad, pueden realizar las prácticas profesionales en los diferentes programas sociales que desarrolla el gobierno del Distrito Federal o en cualquiera de sus dependencias administrativas, aunque no tengan programas de tal propósito, como es el caso de la Secretaría de Finanzas, siempre y cuando se tenga claridad sobre la naturaleza jurídica del servicio social, así como el concepto y partida presupuestal al que corresponden en realidad las remuneraciones que deben proporcionarse a los practicantes.

El gobierno del Distrito Federal puede diseñar programas que atiendan las disposiciones generales y particulares de la Ley de Desarrollo Social, utilizando para la operación a los prestadores de servicio social, pero éstos no pueden ser tratados al mismo tiempo como beneficiarios de los programas que atiendan, ni la actividad denominada servicio social y/o prácticas profesionales constituirse en sí misma en el objetivo principal de los programas como ha ocurrido hasta ahora. Tales programas sociales, en general, deben distinguir entre el personal responsable de la operación y la población objetivo o beneficiaria; asimismo, establecer objetivos vinculados a la solución de los problemas sociales diagnosticados como prioritarios para el GDF en el Eje 2 del Programa General de Desarrollo 2007-2012; o al menos con las políticas sociales y metas específicas planteadas en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (en ninguno de estos documentos el servicio social o la educación terminal superior se le contempla o da tratamiento como problema social, ni tratándose de la educación pública y menos de la privada).

Calificación. Este programa obtuvo una calificación de diseño de 31.63.

Gráfica 6.17. Retribución a prestadores de Servicio Social y/o prácticas profesionales



Conclusiones

La revisión de la estrategia, los objetivos, las políticas y las acciones del gobierno del Distrito Federal para hacer frente a la problemática del desempleo y del mercado de trabajo, revelan la preocupación por atacar los distintos aspectos de dicho problema. Se pueden identificar las políticas de fomento al empleo a través de la reactivación de la actividad económica, ya sea con la participación directa del gobierno o estimulando la actividad privada (políticas activas de empleo); las políticas de apoyo a los desempleados, como por el ejemplo el seguro de desempleo (políticas pasivas de empleo), y las políticas de protección a los trabajadores que buscan garantizar el cumplimiento de la legislación laboral.

En ese marco, para 2009 se encontraron 15 programas relacionados directamente con el fomento económico y el empleo; 13 de ellos tienen como propósito el fomento económico para elevar el empleo a través de distintos estímulos a la iniciativa privada, social e individual, como son: créditos, apoyos económicos y en especie a la producción y comercialización, la condonación de impuestos, apoyos a diversos prestadores de servicios en el ejercicio de su práctica profesional y becas a cambio de servicios a la comunidad. Por contraste, el propósito de los dos programas restantes, Seguro de Desempleo y Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados, es apoyar económicamente a los desempleados. Es decir, la mayoría de los programas se inscriben dentro de la política activa de empleo del gobierno del Distrito Federal.

De la revisión de los objetivos, metas e importancia presupuestal de los programas de fomento económico y empleo, queda de manifiesto que del total de los recursos financieros del gobierno del D.F. para operar los programas sociales de su responsabilidad exclusiva, solamente una pequeña parte se destina a la promoción del fomento económico y al empleo, lo cual contrasta con la relevancia y trascendencia que el propio gobierno, en sus programas general y sectoriales, le atribuye a esta problemática.

Destaca el hecho de que el principal programa del gobierno de la ciudad de México en materia de empleo y trabajo sea el Seguro de Desempleo, que se orienta a mitigar los efectos del problema, mientras que aquellos cuyo propósito es el fomento económico, es decir, el combate a sus causas, reciben una asignación presupuestal mucho menor que, además, se distribuye entre un conjunto más numeroso de programas con objetivos comunes que probablemente impide la utilización óptima de dichos recursos.

Por las razones anteriores debería pensarse en una posible redefinición del seguro de desempleo, rediseñando en lo fundamental las obligaciones de los beneficiarios para que contribuya más a la reactivación de la actividad productiva del Distrito Federal. Ello podría lograrse si a cambio del apoyo recibido se le pide a la población beneficiada que contribuya a la producción de bienes y servicios públicos en beneficio de la comunidad o que participen, en función de sus distintas destrezas, conocimientos y habilidades, en los procesos de gestión, producción y comercialización de las empresas pequeñas y medianas de los sectores privado y social, por ejemplo.

Adicionalmente, parece requerirse un proceso de compactación de recursos que actualmente están dispersos en un conjunto de programas que comparten el mismo propósito fundamental, ello en el contexto de una estrategia integral de combate al desempleo a través de la reactivación de la actividad económica. ■

Capítulo II.7

Medio ambiente

Esta línea de política cuenta con un solo programa, el Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (Proface).

Características y pertinencia de la línea de política

Definición precisa del problema. Existe un diagnóstico del problema que da origen al programa y tanto en la Agenda Ambiental de la ciudad como en los distintos Planes y Programas en la materia, se reconoce la situación que afecta a los habitantes del suelo de conservación y las implicaciones que tiene el deterioro de los recursos naturales en la viabilidad de la ciudad.

Los diagnósticos oficiales disponibles corresponden a la Agenda Ambiental de la ciudad de México, el Plan Verde, el Programa General de Ordenamiento Ecológico Territorial, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2007-2012) y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal (2007-2012).

El problema objeto de atención del Proface ha estado suficientemente estudiado a lo largo del tiempo y se cuenta con información institucional y académica suficiente para la adecuada toma de decisiones.

El Proface fue un programa nuevo en 2009 que agrupó los beneficios de los programas denominados PIEPS (enfocado a fomentar las actividades productivas relacionadas con la protección y restauración de los ecosistemas del suelo de conservación) y FOCOMDES (para apoyar a los pobladores del suelo de conservación en proyectos que garantizan la sustentabilidad de los bienes y servicios ambientales).

Efectos del problema. Con el programa se pretende contener la pérdida de los ecosistemas de las microcuencas y de los bienes y servicios ambientales ofrecidos por el suelo, el agua y la vegetación nativa que el suelo de conservación ofrece a la ciudad.

La consecuencia social y económica de la pérdida de servicios se traduce en el deterioro de los ingresos y la calidad de vida y patrimonio de los habitantes del suelo de conservación de la ciudad de México y dueños de los recursos naturales de la zona.

Causas del problema. Las causas raíz del problema corresponden a los fenómenos generados por el modelo de desarrollo de la ciudad, que ha ejercido una presión creciente sobre las zonas rurales y de conservación de la cuenca. Esta problemática es reconocida de manera adecuada tanto en el Programa General de Desarrollo como en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Los diagnósticos institucionales reconocen que el deterioro de los ecosistemas naturales de la ciudad de México es resultado de factores

de presión tales como el crecimiento acelerado de la zona urbana de la ciudad; el desdoblamiento poblacional; la falta de incentivos para mantener la vocación natural del suelo de conservación, y los efectos del mayor estrés ambiental de la ciudad.

En el suelo de conservación el deterioro de los ecosistemas también se vincula con la menor rentabilidad diferencial del uso productivo de los recursos naturales en comparación con los precios del suelo para fines inmobiliarios.

Objetivos, estrategias y políticas para enfrentar el problema. En términos del marco programático para la atención del problema objeto de la política de preservación de los ecosistemas del suelo de conservación de la ciudad, se cuenta con un soporte extenso y con diversos instrumentos de gestión, lo que abre la oportunidad de hacer un ejercicio adecuado de planeación y ejecución de proyectos concurrentes, no sólo los que corresponden al Proface sino también los que se vinculan al área de Desarrollo Rural y al Ordenamiento Territorial de Asentamientos Humanos.

En el diseño del programa se atiende lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, con relación a los 12 principios de la política social.

Objetivos del Programa General de Desarrollo

El Programa General de Desarrollo 2007-2011 identificó como objetivo general y objetivos específicos en materia de preservación de los ecosistemas del suelo de conservación de la ciudad de México, los siguientes:

Eje 6. Desarrollo Sustentable y de Largo Plazo. *Objetivo:* Preservar los ecosistemas que conforman el suelo de conservación y asegurar la permanencia de los servicios ambientales que nos brindan.

Líneas de acción: Dar impulso a la retribución por servicios ambientales y diseñar métodos adecuados de valuación económica de los servicios ambientales que el Suelo de Conservación presta a la ciudad.

Eje 2. Equidad. *Objetivo:* Utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural, en la generación de empleo e ingresos para los productores rurales.

Líneas de acción: La producción y el fomento agropecuario se fortalecen a través de programas de reconversión productiva y agricultura orgánica.

Promover y otorgar apoyos a la producción de maíz y comercialización de la tortilla.

Objetivos del Programa de Desarrollo Social

En términos del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal se reconoce el problema de pérdida de ecosistemas y se traduce en los siguientes objetivos:

Objetivos de largo plazo (a 20 años). Sistema de desarrollo sustentable para la zona rural y elevación de la calidad de vida de los pueblos originarios y los productores rurales.

Garantizar la vigencia de los derechos ambientales.

Objetivos específicos. Avanzar en el goce de los derechos ambientales de los habitantes del Distrito Federal y en la sustentabilidad de la ciudad.

De manera prioritaria, se atenderá la garantía en el acceso en condiciones de equidad al agua para todos los habitantes y entre las diferentes delegaciones y ámbitos territoriales.

Línea programática 5. Desarrollo urbano incluyente y sustentabilidad con equidad. Rescate del suelo de conservación como espacio clave del equilibrio ecológico de la ciudad.

Características, clasificación y jerarquización del programa de la línea de política

Objetivos generales y específicos del programa de la línea de política. El Proface está enfocado a ofrecer incentivos y apoyos económicos en un esquema de participación social para contener el deterioro de las microcuencas del suelo de conservación del Distrito Federal.

El Proface persigue los siguientes objetivos:

- I. Preservar la biodiversidad y promover el manejo sustentable de los recursos naturales.
- II. Fomentar actividades ambientalmente amigables para la preservación del suelo de conservación.
- III. Evitar la pérdida de suelo de conservación y fomentar la reconversión productiva a través de plantaciones forestales, agroforestales y de especies perennes.
- IV. Ejecutar acciones para la protección, conservación y restauración de los ecosistemas naturales.
- V. Fomentar la participación social a través de proyectos específicos de protección, conservación y/o restauración de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales.
- VI. Promover actividades de protección del germoplasma de cultivos nativos.

Con base en los Lineamientos de Operación (2009):

Conservar los ecosistemas en el suelo de conservación del Distrito Federal a través de acciones de prevención, control y combate de incendios, ordenamiento de las actividades ganaderas, saneamiento forestal y monitoreo de los recursos naturales.

Proteger los ecosistemas en el suelo de conservación a través de acciones de reforestación, reconversión productiva, restauración de los ecosistemas y conservación de los hábitat.

El manejo y uso sustentable de los recursos naturales, mediante proyectos de conservación, restauración, protección, fomento, pro-

ducción y aprovechamiento, con la participación activa de las comunidades y ejidos del suelo de conservación.

Fomentar las prácticas agroecológicas y mecanismos de monitoreo de recursos genéticos y semillas nativas, para garantizar la supervivencia de estas especies en los ecosistemas del suelo de conservación del Distrito Federal, entre ellas, las razas de maíz del altiplano del centro de México, adoptando mecanismos de protección para evitar su contaminación y extinción genética.

Fomentar, incentivar y apoyar todo el proceso de la producción orgánica agroforestal.

Importancia relativa del programa. En los lineamientos del Proface 2009 se reconoció que el universo de atención para el programa ascendía a 91,131 has. de suelo de conservación que presentan distintos grados de deterioro con las necesidad de aplicar medidas inmediatas de prevención y corrección.

En términos de población, el programa reconoce como posibles demandantes de los beneficios de éste a un aproximado de 700 mil poseedores y/o productores en suelo de conservación, lo que representa casi una tercera parte de los habitantes de esa área administrativa.

El Proface en los dos primeros años de operación (bajo este nombre) ha ejercido cerca de 200 millones de pesos, lo que sumado a los recursos destinados para actividades productivas y de fomento rural significan una posibilidad real de incidir en zonas focalizadas de atención.

Los lineamientos del Proface establecen que éste se aplicará en el territorio del Distrito Federal clasificado como suelo de conservación ecológica, conforme a lo establecido en la normatividad vigente.

Los beneficiarios considerados son los ejidos, comunidades, sociedades de producción, grupos de trabajo y usufructuarios legales del suelo de conservación que lleven a cabo proyectos de inversión en una o varias de las líneas de apoyo referidas en el capítulo anterior, dando prioridad a la población de escasos recursos, vulnerable o en condiciones de pobreza.

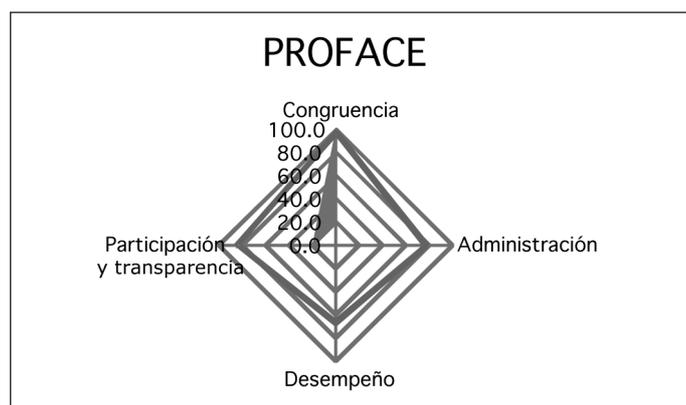
Un riesgo latente del programa puede ser el que se aboque de manera cotidiana a las acciones de conservación, o a la promoción de actividades tradicionales que, no necesariamente, son promotoras de la sustentabilidad. De ahí la necesidad de hacer un análisis y un ejercicio de planeación que permita recuperar las distintas opiniones y experiencias en la materia.

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de política

Se realizó el análisis del programa a partir de cuatro vertientes: Congruencia, Administración, Desempeño, Participación Social.

El rubro mejor calificado corresponde al de Congruencia con 97.5 de un total de 100 puntos porcentuales. En rubro con menor puntaje se asocia al de Administración, con 77.5 puntos de un total de 100.

El Proface dispone de un marco programático y un andamiaje legal sólido, que habla del estudio y la preocupación sobre el tema ambiental y sus servicios a la ciudad. Sin embargo, la gestión del suelo de conservación supone la aplicación de distintas normas cuya aplicación no está al alcance del programa.



En términos de publicación de lineamientos y definición de alcances y beneficios esperados el programa es claro, al igual que en el señalamiento de obligaciones de los beneficiarios; sin embargo, se detectan algunas imprecisiones en la estimación de las metas.

Aunque es un programa nuevo cuenta con los antecedentes de los programas que sustituyó en 2008, antecedentes que podría recuperar para establecer líneas de atención y focalizar los recursos y las actuaciones de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales (DGCORENA) dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

La imprecisión en las metas cuantitativas y el uso de unidades de medida como proyecto o convenios, no permite valorar la cobertura e impactos reales del programa, ya que en el diagnóstico del mismo se habla de hectáreas y población afectadas, y al momento de presentar resultados se registran sólo proyectos y convenios atendidos. En consecuencia, hay dificultades en la valoración de la cobertura del programa; la institución operadora cuenta con la información suficiente para especificar las metas, al igual que los indicadores de gestión y de resultados, lo que podría expresarse en las reglas de operación.

Es importante realizar la proyección de las metas anuales a partir de unidades de medida que permitan evaluar el impacto real del programa: hectáreas y personas. De igual forma, sería recomendable realizar el análisis a nivel territorial de los proyectos para contar con elementos suficientes respecto a los impactos locales que tendría al sumarse a los beneficios de otros programas gubernamentales.

El programa opera a partir de la presentación de solicitudes aisladas de los habitantes de suelo de conservación. Un impacto efectivo sobre los problemas estructurales para el aprovechamiento sustentable del suelo de conservación supone una gestión mejor articulada por regiones y grupos, lo que no excluye la operación por solicitudes, pero que facilitaría un tratamiento más integrado de las acciones.

El programa recupera una de las vertientes más importantes para la atención del suelo de conservación del Distrito Federal. Su ejecución por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, permitiría lograr una orientación efectiva de fomento productivo sustentable en confluencia con las acciones de conservación.

En los asuntos de participación, las reglas de operación hacen referencia explícita al tema al establecer que "Podrán participar en el Proface ejidos, comunidades, sociedades de producción, grupos de trabajo y usufructuarios del Suelo de Conservación que lleven a cabo proyectos de inversión y programas de trabajo en una o varias líneas de acción (y que) las personas interesadas deberán estar organizadas con anterioridad a la presentación de su solicitud, debiendo contar con anuencia escrita de cada uno de los integrantes del grupo para llevar a cabo el proyecto de que se trate".

Puesto que existe, de hecho, una experiencia sistemática de intervención de los participantes en el programa, parece deseable que esto se haga más explícito en las reglas de operación, sobre todo en los mecanismos de aprobación, valoración y monitoreo de los proyectos en el Comité Técnico para la asignación de recursos. ■

Capítulo II.8

Familia y no violencia

Características y pertinencia de la política de atención a la familia y prevención de la violencia

Definición precisa del problema. La violencia familiar tiene efectos nocivos para el desarrollo integral de las personas que sufren este fenómeno. La violencia es el reflejo de relaciones desiguales que se traducen, fundamentalmente, en relaciones de subordinación.

La construcción cultural de roles tradicionales que integran la identidad genérica de hombres y mujeres se basa en relaciones asimétricas en cuanto al acceso a los derechos y oportunidades y, en el caso de las mujeres, propicia que se establezcan formas de relación violentas.

La violencia contra las mujeres no se reduce únicamente a los golpes, sino que comprende toda una gama de agresiones de tipo psicológico, económico, físico y sexual coercitivo practicados generalmente por la pareja o, en ciertas ocasiones, por algún otro miembro de la familia.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2006), 46 de cada 100 mujeres de 15 y más años, casadas o unidas residentes en el Distrito Federal, han sufrido algún tipo de agresión de su pareja a lo largo de su relación, proporción que es muy similar al promedio nacional. No obstante, el hecho de que cuatro de cada 10 mujeres reporten situaciones de violencia es indicativo de la magnitud de esta violación de su derecho a una vida libre de violencia. Además, estimaciones hechas a partir de esta misma encuesta sobre los diferentes tipos de violencia a lo largo de la relación, señalan que: la violencia emocional afecta al 81.7% de las mujeres, la violencia económica al 62.1.7%, la violencia física al 44.6% y la violencia sexual al 18.6% (INEGI, 2008).

La violencia familiar tiene un origen multifactorial: se genera a partir de la presencia de relaciones de subordinación, de roles sociales impuestos, de la distribución inequitativa del poder, de las desigualdades en el acceso a la educación, de una cultura de no respeto a los derechos humanos, del limitado acceso a la justicia e incluso de posturas político-religiosas dominantes en la sociedad.

Como consecuencia del problema, tiene lugar un debilitamiento del tejido social y la propagación de la violencia en las familias, del maltrato infantil y una ausencia de garantías para las mujeres de poder acceder a una vida libre de violencia. Estos factores pueden desencadenar, en el largo plazo, un aumento de la violencia social.

Estrategias, políticas y acciones propuestas. Las estrategias explícitas relacionadas con la familia, la atención y la prevención de la violencia propuestas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal están orientadas a garantizar los derechos, principalmente los de las mujeres; otro objetivo es abatir la desigualdad y atender a los grupos vulnerables. Las estrategias están basadas en criterios de participación ciudadana y de equidad.

En el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012, las principales acciones y metas que se proponen en el campo de la familia, la atención y la prevención de la violencia están centradas en la construcción de un sistema para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia, así como en ampliar y fortalecer el sistema de prevención y atención de la violencia en las familias y el maltrato infantil (ver Anexo I: Definición de la política de familia, prevención y atención de la violencia).

Características, clasificación y jerarquización de los programas actuales. En la línea de política referida a la familia, la atención y la prevención de la violencia, se identificaron cuatro programas sociales, que se operaron en 2009:

- 1) Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar.
- 2) Prevención y Atención de la Violencia de Género.
- 3) Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México.
- 4) Seguro Contra la Violencia Familiar.

Estos programas tienen como objetivo común promover la prevención y la atención de la violencia en la familia. En el cuadro 8.1 se registran los objetivos de cada uno de los programas de esta línea.

El primer programa está diseñado para incentivar a organizaciones comunitarias, colectivos y grupos comunitarios que por decisión propia estén desarrollando trabajo comunitario para prevenir la violencia familiar en el Distrito Federal, tomando en cuenta las acciones y metas propuestas en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Los otros tres programas están diseñados para brindar apoyos psicológicos, legales, monetarios, en materia de vivienda y de prestación de servicios de salud a las mujeres víctimas de violencia familiar.

CUADRO 8.1. OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS (ROP 2009)

Programa	Objetivo general
Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar	Incentivar a aquellas organizaciones comunitarias, colectivos y grupos comunitarios que por decisión propia estén desarrollando trabajo comunitario para prevenir la violencia familiar en el Distrito Federal, así como promover la participación de nuevos colectivos tanto para ampliar la infraestructura como las redes sociales a favor de una vida libre de violencia en nuestras familias y comunidades.
Prevención y Atención de la Violencia de Género	Contribuir a la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos, que favorezca el desarrollo de una sociedad libre de violencia, mediante acciones de prevención, detección y atención de la violencia de género, en las unidades del Sistema de Salud del Distrito Federal.
Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México	Brindar a las mujeres y a sus hijas e hijos, víctimas de violencia familiar que pone en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida, servicios de apoyo en materia de vivienda, capacitación para el empleo, apoyo psicológico, apoyo para orientación y representación legal, entre otros, con la finalidad de brindar las condiciones básicas necesarias para impulsar su autonomía y continuar su proceso de atención especializada, hasta lograr vivir una vida libre de violencia.
Seguro Contra la Violencia Familiar	Apoyar económicamente a las mujeres que se encuentren en una situación de violencia familiar que ponga en riesgo su vida, para que junto con los beneficios del programa de Reinserción Social puedan contar con las condiciones básicas de autonomía que les permita iniciar una vida libre de violencia.

La política social adopta criterios universales combinados con criterios territoriales y con la identificación de grupos sociales específicos que requieren atención prioritaria. En el campo de la atención a la familia y la prevención de la violencia, los programas diseñados para llevar a cabo acciones de prevención y atención de la violencia tienen definida la población beneficiaria a ser atendida en función a varios criterios.

La forma en que se combinan estos criterios en el caso de cada programa se resume en el cuadro 8.2.

Tipos de apoyo contemplados por los programas sociales de familia y no violencia

Los programas que proporcionan apoyos en forma de bienes o servicios son dos: el programa de Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México y el programa Prevención y Atención a la Violencia de Género. Entre los apoyos que brindan los programas considerados en esta línea de política figuran:

- Atención psicológica, asesoría jurídica, albergue en refugios y casas de emergencia, beneficios de la capacitación integral para el desarrollo personal, familiar y profesional. Subsidios para iniciativas productivas, la salud, el acceso a la cultura, la educación de hijos e hijas, el transporte y la vivienda.
- Atención de personas por lesiones o padecimientos producto de violencia de género.
- Pláticas preventivas sobre la violencia
- Distribución de materiales de promoción y difusión de equidad de género en salud, prevención y atención de la violencia de género.
- Sesiones de psicoterapia individual y grupal.
- Sensibilización y capacitación a profesionales de la salud de centros de salud y unidades hospitalarias de la red del gobierno del Distrito Federal, en materia de equidad de género para la detección y atención oportuna de la violencia de género.

De los cuatro programas referidos a la línea familia, atención y prevención de la violencia, dos programas operan realizando transferencias en efectivo: Prevención de la Violencia de Género y Seguro Contra la Violencia.

El primero otorga apoyo económico al menos a dos iniciativas ciudadanas para la prevención de la violencia comunitaria. El segundo otorga mensualmente un apoyo económico que permita condiciones mínimas de independencia económica para la toma de decisiones en el terreno jurídico y de atención psicológica para la víctima directa y las víctimas indirectas de violencia familiar 1,537 pesos mensuales hasta por espacio de año y medio en caso de ser necesario

Metas alcanzadas. En términos de las metas alcanzadas, no se encontró información sobre el avance físico de los dos primeros programas.

CUADRO 8.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS QUE OPERAN EN LA LÍNEA DE FAMILIA, ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Programas	Población beneficiaria	Cobertura	Beneficio	% del gasto total
Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar	Población abierta	Universal	Servicios e información	n.d
Prevención y Atención de la Violencia de Género	Población abierta	Universal	Apoyo económico	n.d.
Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México	Mujeres víctimas de violencia	Focalizada por persona (mujeres que viven en el D.F. y que son víctimas de violencia familiar egresadas de albergues y refugios o canalizadas por alguna de las instituciones que formen parte del Sistema de Atención y Prevención de la Violencia Familiar).	Servicios e información	0.007
Seguro Contra la Violencia Familiar	Mujeres víctimas de violencia	Focalizada por persona (mujeres residentes en el Distrito Federal que enfrentan situaciones de violencia familiar que ponen en riesgo su vida).	Apoyo económico	0.15

En cuanto a los programas Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México y Seguro Contra la Violencia, se aprecia el cumplimiento de las metas propuestas originalmente. Además, es importante mencionar la utilidad que tiene el Sistema de Información y Estadística de Violencia Familiar (SIEVIF) para poder llevar a cabo el seguimiento de las beneficiarias de estos dos programas (cuadro 8.3).

CUADRO 8.3. METAS ALCANZADAS Y PRESUPUESTO EJERCIDO

Institución Responsable	Programa	Meta alcanzada	Presupuesto ejercido (en miles de pesos)
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar	20 estudios* (meta modificada)	n.d.
Secretaría de Salud del Distrito Federal	Prevención y Atención de la Violencia de Género	9,846 personas lesionadas atendidas. 35 mil pláticas preventivas a 140 mil personas. Distribución de 1'679,759 materiales de promoción y difusión. 4,235 sesiones de psicoterapia individual y grupal. 12,100 entrevistas de información. Se sensibilizará y capacitará a 5,415 profesionales de la salud de centros de salud y unidades hospitalarias de la red del Gobierno del Distrito Federal* (meta original)	n.d.
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México	400 mujeres reciben servicios de apoyo	1,195.5
Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal	Seguro Contra la Violencia	2,080 mujeres reciben apoyo económico	26,488.4

* No se encontró información sobre el avance físico de este programa (meta alcanzada).

Importancia presupuestal. En lo que se refiere al presupuesto ejercido por los cuatro programas que conforman la línea de política familia, atención y prevención de la violencia, se puede decir lo siguiente: no se encontró información sobre el presupuesto ejercido en 2009 por los dos primeros programas: Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar y Prevención y Atención de la Violencia de Género.

En las Reglas de Operación (ROP) del programa Prevención y Atención de la Violencia de Género, desarrollado por la Secretaría de Salud, no se encontró información sobre el presupuesto. En el documento de Cuenta Pública 2009, Eje Equidad, aparece la AI "Promoción de una cultura de prevención de la violencia contra las mujeres". En este rubro se reportan 1'720,234 acciones originales y 768,402 acciones alcanzadas. El presupuesto original reportado es de 11'579,000 pesos y el ejercido es de 14'246,900 pesos. Sin embargo, las acciones y el presupuesto reportados fueron realizados por varias instancias: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Cultura, Instituto de Educación Media Superior. Por lo tanto, no es posible conocer el presupuesto específico del programa Prevención y Atención de la Violencia de Género, ejercido por la Secretaría de Salud. Además, en el Informe de Avance Trimestral enero-diciembre de 2009 de la Secretaría de Finanzas del GDF, aparece también la AI "Promoción de una cultura de prevención de la violencia contra las mujeres", adscrita a la Secretaría de Salud. Se reportan 1'720,175 acciones originales y 768,302 acciones alcanzadas. El presupuesto original es de 1'955,700 pesos y el ejercido 1'143,400 pesos. Las cifras encontradas no guardan coherencia.

En cuanto al programa Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México, el presupuesto ejercido por este programa respecto al total del presupuesto ejercido por los 70 programas incluidos en las Reglas de Operación 2009, representa apenas el 0.007%; este porcentaje es relativamente bajo debido a que las beneficiarias del programa reciben los servicios de apoyo en otras dependencias del gobierno del D.F. con las cuales el programa tienen suscrito un convenio. El presupuesto ejercido por el programa Seguro Contra la Violencia representa el 0.15% del total del presupuesto ejercido. Este porcentaje es relativamente elevado, comparado con el anterior, porque incluye apoyos económicos que se dan a las beneficiarias.

Impacto esperado. El impacto esperado a partir de la operación de los programas considerados en esta línea de acción es de tipo social. A partir de los esfuerzos de estos programas por incentivar una cultura de equidad como eje rector para alcanzar el bienestar individual, familiar y social se pretende contribuir a erradicar la violencia familiar, el maltrato infantil y la violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos de la vida privada y pública.

El impacto esperado a partir de la operación de cada uno de los cuatro programas se menciona a continuación:

- Prevenir la violencia familiar en el Distrito Federal.
- Promover una cultura de respeto a los derechos humanos, que favorezca el desarrollo de una sociedad libre de violencia.
- Proporcionar servicios de apoyo en materia de vivienda, capacitación para el empleo, apoyo psicológico, apoyo para orientación y representación legal, entre otros, al menos a 400 mujeres egresadas de refugios y albergues del gobierno del Distrito Federal.
- Que las mujeres que se encuentran en una situación de violencia familiar que pone en riesgo su vida, puedan contar con las condiciones básicas de autonomía que les permitan iniciar una vida libre de violencia.

Congruencia e importancia de los distintos tipos de programas respecto a la línea de política

Los cuatro programas considerados en esta línea de política son congruentes con las políticas y acciones propuestas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Dos de los programas, Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México y Seguro contra la Violencia están muy articulados entre sí. Los beneficios que proporcionan los cuatro programas se complementan y no se pueden jerarquizar en términos de los beneficios que proporcionan. Todos contribuyen a fortalecer el sistema de prevención y atención de la violencia en las familias de diferente manera.

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de política

Calificaciones ponderadas obtenidas por rubros. En el cuadro 8.4. se presentan las calificaciones ponderadas que obtuvieron los diferentes programas que se integran en esta línea. Los puntajes más altos en todos los rubros corresponden a los programas de Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México y Seguro contra la Violencia.

CUADRO 8.4. CALIFICACIONES PONDERADAS QUE OBTUVIERON A LOS DIFERENTES PROGRAMAS QUE INTEGRAN LA LÍNEA DE SALUD POR RUBROS.

Programa	Congruencia General (20%)	Administración (35%)	Desempeño (35%)	Participación Social y Transparencia (10%)	Calificación final
Iniciativas ciudadanas para la prevención comunitaria de la violencia familiar	16.0	16.5	6.0	7.5	46.0
Prevención y Atención de la Violencia de Género	18.5	22.7	0.0	7.5	48.7
Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México	20.0	25.8	28.4	10.0	84.2
Seguro Contra la Violencia Familiar	20.0	25.8	28.4	10.0	84.2

Uno de los aspectos en los que se puede incidir para mejorar el desempeño y administración de estos dos programas es la revisión y la redefinición de los indicadores de gestión y de resultados, para poder medir adecuadamente los resultados de la operación.

Los otros dos programas tienen falencias en todos los rubros, pero fundamentalmente en lo que respecta a la Administración y al Desempeño.

Las gráficas que se presentan a continuación permiten comparar el desempeño de los programas que integran la línea de política de familia, atención y prevención de la violencia, en cada uno de los rubros.

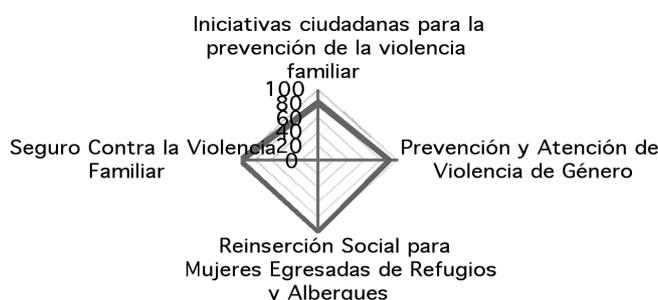
El rubro en que los programas de esta línea obtuvieron las mejores calificaciones es el de Congruencia (gráfica 8.1.). Tres de los programas tienen identificado el problema que buscan paliar y en uno de ellos falta precisar el mismo. En dos de ellos se encontraron deficiencias en la definición clara de su población objetivo y de los objetivos específicos.

En el rubro de Administración (gráfica 8.2.) los programas analizados tuvieron debilidades en los indicadores de gestión propuestos. Dos de ellos se destacan por la publicación oportuna de los padrones de beneficiarios.

En el rubro de Desempeño (gráfica 8.3.) fue en el que se registraron menores puntajes. Las calificaciones disminuyeron porque se encontraron deficiencias en los indicadores de resultados, cuando los había. En dos de los programas no se encontró información sobre los avances físicos ni sobre el presupuesto ejercido. Sólo dos de ellos cuentan con evaluaciones internas.

En el rubro de Participación Social y Transparencia (gráfica 8.4.) las calificaciones fueron altas debido a que cumplen con los requisitos. Sólo en dos programas se omitió la mención a la vinculación con algún Consejo Consultivo u otro mecanismo de intervención ciudadana.

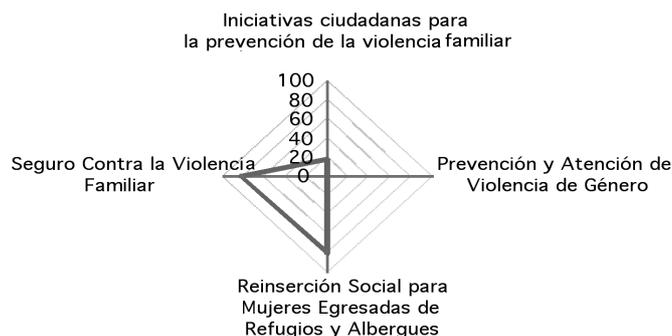
Gráfica 8.1. Línea de política familia y no violencia del rubro de congruencia



Gráfica 8.2. Línea de política familia y no violencia del rubro de administración



Gráfica 8.3. Línea de política familia y no violencia promedio del rubro de desempeño



Gráfica 8.4. Línea de política familiar y no violencia del rubro de participación social



El análisis de cada uno de los programas por rubro se presenta en el siguiente apartado.

Calificaciones y valoración general de cada programa

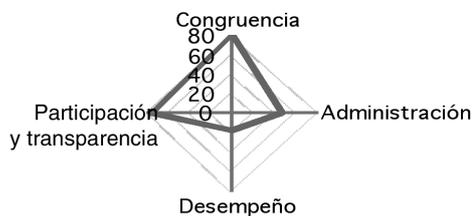
Programa Iniciativas Ciudadanas para la Prevención Comunitaria de la Violencia Familiar (gráfica 8.5). En el rubro Congruencia la falta de definición de los objetivos específicos y el enunciado muy general del resultado o impacto esperado, le restaron puntos al programa.

En el de Administración el puntaje otorgado disminuyó porque no se encontró un padrón de los proyectos o iniciativas que recibieron financiamiento en 2009. Sólo se encontró un listado de los resultados de 2008. Tampoco se encontró información sobre las delegaciones en que se implementaron los proyectos financiados en 2009 (un mapa o distribución delegacional). Tampoco se proponen indicadores de gestión.

El rubro en que este programa recibió la calificación más baja, fue en el de Desempeño, ya que no se encontró información sobre el avance físico del proyecto (meta alcanzada). Tampoco sobre el presupuesto ejercido en 2009.

En el rubro Participación Social y Transparencia se restaron puntos porque el programa no tiene contemplados mecanismos de intervención ciudadana, como comités de administración, vigilancia u otros asociados.

Gráfica 8.5. Iniciativas ciudadanas para prevención comunitaria de la violencia familiar



Valoración general. El programa tiene aspectos positivos (el objetivo mismo de prevenir la violencia familiar, el apoyo a las iniciativas de la sociedad civil, el aprovechamiento de experiencias previas). Sin embargo, el diseño tiene falencias: no hay indicadores propuestos de ningún tipo, se desconoce cuál es la población beneficiaria. De acuerdo a las ROP, la evaluación se hace a través de los informes presentados por los responsables de los proyectos. Como no tenemos acceso a estos informes, no es posible saber si los proyectos están cumpliendo su cometido. Hay varias inconsistencias en la información: en las

metas de 2009 se estipula que se apoyarán al menos dos proyectos, en el Informe de Avance Trimestral enero-diciembre 2009 aparece la meta modificada y dice 20 Estudios. No hay información sobre la meta alcanzada ni sobre el presupuesto ejercido en 2009.

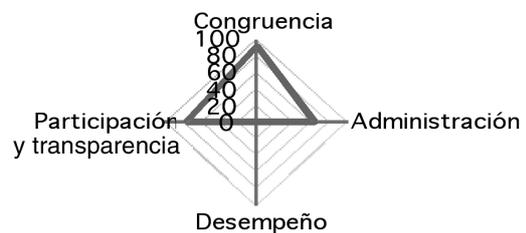
Programa Prevención y Atención de la Violencia de Género (gráfica 8.6). En el rubro Congruencia la falta de precisión del problema y de definición de la población objetivo le restó puntos en la evaluación.

En el rubro Administración el puntaje otorgado disminuyó porque no se encontró el padrón de los beneficiarios que recibieron atención en 2009. Tampoco se encontró información sobre las delegaciones donde residen los beneficiarios atendidos ni donde se impartieron las pláticas preventivas (un mapa o distribución delegacional). Tampoco se proponen indicadores de gestión.

El rubro en que este programa recibió la calificación más baja fue en el de Desempeño, ya que no se encontró información sobre el avance físico del proyecto (meta alcanzada). Tampoco sobre el presupuesto ejercido en 2009. No se proponen indicadores de resultados.

En el rubro Participación Social y Transparencia se restaron puntos porque el Programa no tiene contemplados mecanismos de intervención ciudadana, como comités de administración, vigilancia u otros asociados.

Gráfica 8.6. Prevención y Atención Violencia de Género



Valoración general. Consideramos que el problema principal no está bien definido debido a que la violencia de género se ejerce en múltiples ámbitos (laboral, social, etc.) y se manifiesta de muy diversas maneras (menores ingresos a igual trabajo, "techo de cristal", hostigamiento sexual, etc.). Al no estar bien identificado el problema principal, no es posible saber si las acciones que se realizan en el marco de este programa están cumpliendo objetivos, ni en qué medida lo están haciendo. Otro problema es que las acciones mencionadas son poco precisas; por ejemplo, se dice que se darán 12,100 entrevistas de información y orientación, pero no se especifica a quién se darán (víctimas, victimarios, población en riesgo de sufrir violencia de género, etc.). Se menciona la necesidad de atender también a los victimarios pero no se aclara si esto se hace, ni cómo se hace. No fue posible encontrar información acerca del presupuesto ni asignado, ni ejercido. Tampoco hay información sobre los avances del programa ya que esta información está incluida dentro de los informes globales de la Secretaría de Salud.

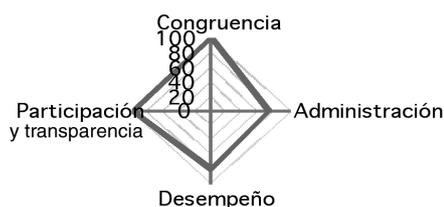
Programa Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México (gráfica 8.7). En el rubro Congruencia el programa obtuvo la más alta calificación.

En el de Administración el puntaje otorgado disminuyó porque no se proponen indicadores de gestión (sólo de resultados).

En el de Desempeño se disminuyeron algunos puntos porque el programa no prevé medios para captar la opinión o la percepción de beneficiarios o participantes.

En el rubro Participación Social y Transparencia el programa obtuvo la calificación máxima.

Gráfica 8.7. Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México



Valoración general. Los objetivos y metas del programa están bien articulados y guardan coherencia. El problema está identificado con precisión y se cuenta además con el Sistema de Información Estadística de Violencia Familiar, que es una herramienta valiosa para poder definir claramente la población objetivo y poder evaluar el programa. Como se menciona en el informe de evaluación interna, la base de datos del sistema se está ampliando para tener información adicional sobre cada caso como, por ejemplo, conocer la dependencia a la que se canaliza a cada beneficiaria y el servicio que se le otorga. Una vez que se tenga la base de datos completa se deben revisar los indicadores propuestos. Un insumo importante para completar la evaluación y con el que no se cuenta todavía, es información obtenida a partir de una encuesta sobre la satisfacción de las beneficiarias con el programa.

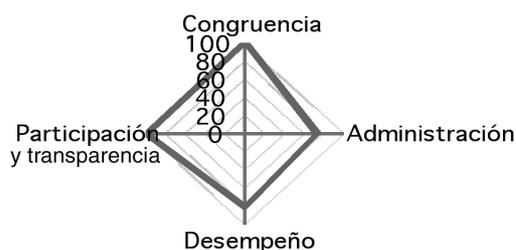
Programa Seguro contra la Violencia Familiar (gráfica 8.8). En el rubro Congruencia el programa obtuvo la más alta calificación.

En el rubro Administración el puntaje otorgado disminuyó porque no se proponen indicadores de gestión (sólo de resultados).

En el de Desempeño se disminuyeron algunos puntos porque el programa no prevé medios para captar la opinión o la percepción de beneficiarios o participantes.

En el rubro Participación Social y Transparencia el programa obtuvo la calificación máxima.

Gráfica 8.8. Seguro Contra la Violencia Familiar



Valoración general. Dado que uno de los criterios rectores de la política social es la equidad de género, el programa es muy coherente con este principio. Los objetivos y metas del programa están bien articulados. El problema está claramente identificado y se cuenta además con el Sistema de Información Estadística de Violencia Familiar que permite definir a la población objetivo y evaluar el programa. Aún no se cuenta con una encuesta que provea información sobre la satisfacción de las beneficiarias del programa.

Conclusiones y recomendaciones: Línea de política familia, atención y prevención de la violencia

La violencia familiar y de género que afronta una elevada proporción de hogares del Distrito Federal requiere llevar a cabo acciones de promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos que favorezca el desarrollo de una sociedad libre de violencia.

El análisis llevado cabo consistió en explorar en qué medida el gobierno del Distrito Federal reconoce que la violencia familiar y la violencia de género son un problema que requiere de acciones programáticas. A partir de la revisión del diseño de los programas considerados en esta línea se puede concluir que sí se reconoce el problema y que sí se cumple con llevar a cabo acciones para afrontar el mismo.

Los elementos que identificamos al analizar el diseño nos indican que el Distrito Federal no cuenta con un modelo bien articulado de acción en materia de prevención y atención a la violencia, expresamente diseñado para atender las necesidades de la población. Además, se encontraron deficiencias en los indicadores de gestión y de resultados propuestos.

Dos de los programas considerados en la línea de familia, atención y prevención de la violencia, carecen de información y mecanismos suficientes para poder ser evaluados satisfactoriamente.

Los otros dos programas considerados en esta línea, están articulados entre sí y cuentan con el Sistema de Información Estadística de Violencia Familiar (SIEVIF). Este es un sistema de información estadística muy útil para poder efectuar un seguimiento del funcionamiento de los programas.

Se sugiere mantener actualizado este sistema, proponer indicadores pertinentes y calcular éstos de manera periódica empleando la información estadística generada por el sistema en el caso de los indicadores que así lo requieran.

En décadas recientes, la sociedad mexicana ha empezado a tomar conciencia de la existencia de arreglos familiares distintos a los tradicionales (padre, madre e hijos con o sin otros parientes). Los arreglos monoparentales son cada vez más frecuentes, hay una nueva ley que sanciona la unión entre personas del mismo sexo, ha aumentado el número de adultos mayores que viven solos, etc. Se considera importante proponer que el concepto "familia" sea más incluyente y tome en cuenta todas estos tipos de arreglos familiares. En concordancia, los programas dirigidos a la protección de los derechos de los miembros de las familias a vivir una vida sin violencia deben incluir acciones encaminadas a proteger a todos los integrantes de estos arreglos familiares no tradicionales. Además, la violencia que afecta a las personas puede ser privada (intrafamiliar) o pública (por ejemplo, agresiones contra personas homosexuales). En los programas no se hace mención a la violencia pública.

Anexo I

Definición de la política de familia, prevención y atención de la violencia

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 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 atención y prevención de la violencia, en los apartados correspondientes a: Eje Estratégico 1, Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes, y Eje Estratégico 2, Equidad, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, se establece lo siguiente:

Estrategia general, Eje 1. La reforma integral de la administración pública permitirá: 1) hacer un gobierno de la gente: cercano, democrático, participativo y corresponsable, centrado en las necesidades de la ciudadanía; 2) incrementar las fuentes de financiamiento mediante la austeridad y el buen manejo de los recursos; 3) coadyuvar a garantizar la plenitud de derechos: a un gobierno eficaz, incluyente, defensor de los derechos, principalmente los de las mujeres.

Estrategia general, Eje 2. Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes.

En lo referente a la política de atención a la familia, atención y prevención de la violencia, se propone el siguiente objetivo específico: Erradicar la violencia y discriminación de que son objeto las mujeres y consolidar el pleno uso de sus derechos.

Las líneas de política específicas que vinculan el Eje Estratégico 2, Equidad, con las acciones en el campo de la familia, atención y prevención de la violencia, establecen que:

- Se fortalecerá el sistema de prevención y atención de la violencia intrafamiliar.
- Se impulsarán reformas legislativas para la protección de las mujeres, la denuncia y el combate del maltrato y discriminación, así como de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.
- Se organizará un amplio esfuerzo interinstitucional para erradicar el trabajo infantil, la violencia contra los niños y niñas; y se extenderán los programas de ayuda a la infancia.
- Se impulsará la acción coordinada de las diversas instancias de gobierno para promover acciones tendientes a combatir la violencia intrafamiliar.
- Se impulsarán reformas legislativas de avanzada para la tutela laboral, la denuncia y el combate del maltrato social, la discriminación y la violencia intrafamiliar e intraurbana contra la mujer.

Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012

En lo que respecta al contenido del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012, el objetivo específico que se plantea en materia de familia, atención y prevención de la violencia es: Desarrollar políticas de reconstitución y fortalecimiento del tejido social y la cohesión social, de prevención y atención de la violencia en las familias, de garantía para las mujeres a una vida libre de violencia y de prevención y erradicación del maltrato infantil.

Este programa 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 familia, atención y prevención de la violencia se incluyen en la siguiente línea de acción:

Línea programática 4: Participación ciudadana, recuperación de la vida pública y fortalecimiento de la cohesión. Construcción del sistema para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia, así como ampliar y fortalecer el sistema de prevención y atención de la violencia en las familias y el maltrato infantil. ■

Capítulo II.9

La política social en cultura

La política de cultura, de acuerdo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, debe atender las demandas de los jóvenes y preservar los modos de vida y las costumbres, así como el desarrollo artístico y artesanal de los pueblos originarios. El gobierno del Distrito Federal asume un papel activo en el cultivo del talento, en la protección del patrimonio cultural y la difusión del arte y la cultura; promover el arte y la cultura es devolver la ciudad a sus habitantes. Los ciudadanos hacen suya la ciudad cuando disfrutan sus espacios públicos a través del arte y la cultura.

Definición precisa del problema

Hay dos elementos que configuran la metrópoli pluricultural: el primero fue la inmigración puesto que, hasta finales de la década de los ochenta, la ciudad de México fue el mayor receptor de migrantes. Según el conteo poblacional de 2005, el 22% de la población de la ciudad de México había nacido en otra entidad. El segundo elemento es la presencia de población indígena; en el Distrito Federal se hablan 55 lenguas indígenas de las 62 que se hablan en el país. Esta población debe ser ayudada a preservar su cultura y sus costumbres. Esta población creció a una tasa media anual de 7.4%, mientras que la población total del Distrito Federal sólo creció a una tasa media anual de 2.42%.

En el Distrito Federal hay una amplia franja de población joven a la que hay que ofrecer alternativas de esparcimiento: en 2005, el 26% de la población tenía entre 15 y 29 años.

Adicionalmente, el Distrito Federal concentra buena parte del patrimonio cultural de la nación, hay 132 museos, 82 de ellos en las delegaciones Cuauhtémoc, Coyoacán y Miguel Hidalgo; 109 teatros, 92 de ellos en cuatro delegaciones. A pesar de esta riqueza en oferta de servicios no hay equidad en el acceso al disfrute de las expresiones culturales y en el desarrollo de las oportunidades para el ejercicio de las artes.

Parte del problema está asociado a la distribución territorial de la oferta cultural. Hay amplios sectores de población que no tienen acceso a esta oferta; la falta de acceso está asociada a los bajos niveles de ingreso de gran parte de la población.

Es necesario atender la demanda de diversos sectores de tener mayor participación en la conformación y en la realización de las políticas culturales, desde su diseño, agenda, ejecución, evaluación, control y retroalimentación. Sin embargo, los recursos para atender las iniciativas sociales son limitados.

Objetivos, estrategias y políticas para enfrentar los problemas

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 se definen los siguientes objetivos, estrategias y líneas de política de cultura.

Objetivos

- Fomentar la cultura y las artes, incrementar sustancialmente su producción, difusión y garantizar su preservación.
- Incrementar la promoción de las artes y el apoyo al desarrollo del talento artístico.
- Fortalecer, mediante la cultura y el arte, la identidad de los habitantes de la ciudad de México, acrecentar el sentido de pertenencia y reforzar los valores de convivencia y participación social.
- Universalizar el acceso al arte y la cultura, y llevarlos a los espacios públicos, a las colonias y barrios populares.
- Promover aquellas expresiones generadas en el seno de la sociedad que reflejen las costumbres y modos de vida forjados en su devenir histórico.
- Lograr la revaloración de la producción artística de las mujeres y su papel en la cultura popular; dar visibilidad a la producción cultural y artística que desarrollan, y atender sus problemas específicos.
- Atraer más recursos para la política cultural.
- Tener una política cultural con participación social, que atienda con mayor efectividad las necesidades culturales y artísticas de los diversos grupos sociales.
- Hacer de la ciudad de México una capital cultural con la presencia de festivales internacionales en los espacios públicos de las colonias y barrios populares y consolidar las acciones en materia de corredores turísticos.

Estrategias

- La estrategia que guía la política cultural del gobierno de la Ciudad de México parte de reconocer el valor intrínseco de esta actividad y de su capacidad para contribuir a garantizar los derechos ciudadanos y mejorar la calidad de vida. Los esfuerzos a realizar se orientarán a asegurar que la cultura contribuya a potenciar las capacidades de desarrollo de las personas.

- Desde una perspectiva de reconocimiento a plenitud y en todo momento de la pluralidad y multiculturalidad, la diversidad, la identidad de las minorías y de los grupos étnicos y la adopción de la perspectiva de género, los derechos culturales contribuirán a garantizar el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal a hacer suya la ciudad. Para lograrlo, las acciones a realizar se orientarán a impulsar el talento, la recuperación de los espacios públicos, la generación de identidad y sentido de comunidad y al desarrollo de valores y prácticas que permitan condiciones civilizadas de convivencia y el aprovechamiento sustentable y consciente de los recursos.
- La memoria, el acceso y disfrute universal de los bienes culturales contribuirán a satisfacer una de las expectativas sociales más anheladas: la apropiación de la ciudad por sus habitantes, su disfrute y rememoración.
- El reordenamiento territorial será un elemento permanente de la política cultural, con el propósito de incrementar la efectividad del fomento de las manifestaciones artísticas y la formación de talentos, y para alcanzar la equidad en el acceso a la cultura. Se buscará extender a todos los puntos las posibilidades de acceso a los bienes y servicios culturales. En esta estrategia la coordinación metropolitana será una dimensión fundamental.
- Inducir una mayor participación social y privada y diversificar las fuentes de financiamiento, exigirá instituir políticas en red, como estrategia para coordinar los esfuerzos y recursos de diversos actores para el logro de objetivos comunes. Se implementarán mecanismos de financiamiento que permitan incrementar los recursos de la iniciativa privada, asociaciones y proyectos independientes para ampliar la cobertura en materia cultural.
- Para incrementar la efectividad y su capacidad de financiamiento se reconocerá a la cultura como un sector de la economía —las llamadas industrias culturales— con cadenas productivas y circuitos de producción, distribución y consumo establecidos. Esta estrategia a seguir permitirá, además, que la cultura contribuya a necesidades sociales como la creación de empleo y la búsqueda de condiciones más equitativas, al mismo tiempo que se estimula y fomenta la creatividad social.
- El desarrollo comunitario se fortalecerá con la formación de promotores culturales, que realizarán la gestión para atender las necesidades artísticas y culturales de las comunidades.
- Se promoverá la creación de centros comunitarios de cultura, encaminados a incrementar la cobertura de servicios culturales comunitarios, apoyando la creación de unidades prestadoras de servicios en toda la ciudad.
- La educación artística y cultural formal e informal será fortalecida con la ampliación de la infraestructura y una mejor distribución territorial de la oferta cultural.
- Se dará impulso particular a las escuelas de cine y cine de barrio, a la creación de fábricas de artes y oficios y respaldo a centros culturales.
- A fin de estimular la formación y detección de talentos, el desarrollo de la sensibilidad y la creatividad en los educandos, así como la formación de públicos para las artes, se promoverá la educación artística en el nivel básico del sistema educativo y en el sistema de escuelas preparatorias del Distrito Federal.
- Se promoverá la creación de un canal de televisión y una estación de radio de la ciudad de México al servicio de la comunidad, como medios de difusión de la cultura y de contenidos educativos y sociales.
- Se recuperará el dinamismo de los espacios públicos mediante actividades como cine, grupos de teatro, danza, bibliotecas comunitarias, preservación de la memoria histórica y demás acciones que propongan las propias comunidades.
- Se fortalecerá la participación de la ciudadanía, organizaciones civiles, actores públicos, privados y sociales, nacionales e internacionales, para generar mecanismos de financiamiento que permitan captar recursos públicos y privados.
- Se buscará afianzar la capacidad financiera de los programas y las políticas culturales para elevar la calidad y cobertura de la oferta cultural en la Ciudad de México.
- Se impulsará la formación de la Fundación Cultural de la Ciudad de México.
- Se fomentará la difusión del patrimonio de la ciudad y se generarán puntos de referencia de difusión cultural en la ciudad.
- Se impulsará la realización de la Feria de Ciencia y Tecnología del Centro Histórico para promover la cultura científica a través de exposiciones, talleres, teatro científico, experimentos sencillos, entre otras actividades.

Líneas de política

- En coordinación con los diversos actores sociales que intervienen en las tareas culturales, se impulsarán y pondrán en marcha programas de investigación formación, capacitación, promoción, preservación, creación y divulgación del arte y la cultura.
- Se mantendrá una programación artística permanente de alta calidad, con circuitos itinerantes de festivales, galerías abiertas y presentación de obras de teatro, para llevar el arte y la cultura a los espacios públicos de colonias y barrios populares.

Características, clasificación y jerarquización de los programas sociales en el campo de la cultura

En 2009 había 12 programas sociales referidos a la cultura. Estos programas tienen objetivos específicos y se dirigen a tres grupos poblacionales: los jóvenes, los indígenas y los residentes extranjeros, tal como puede verse en el cuadro 9.1.

CUADRO 9.1. OBJETIVOS GENERALES DE LOS PROGRAMAS Y METAS ALCANZADAS

Programa	Objetivo general	Metas físicas alcanzadas
Difusión y Fomento de Comunicación Comunitaria de la Ciudad de México	Abrir un espacio alternativo de comunicación vía internet que nos permita garantizar los derechos y libertades de expresión de los 145 pueblos originarios y las 55 agrupaciones lingüísticas, rescatar y promover su identidad pluricultural y pluriétnica, sus saberes tradicionales y hacer visible la presencia de las distintas comunidades étnicas de origen extranjero.	35 empresas.
Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México	Rescatar y conmemorar los hechos históricos acontecidos en los pueblos originarios del Distrito Federal, y difundir la propia participación de la población de dichos pueblos en torno a los movimientos sociales de la Independencia y la Revolución mexicanas.	50 proyectos originalmente, acabó apoyándose a 120 proyectos.
Creación Joven	Oficina del secretario: El objetivo general es el de apoyar y financiar proyectos diseñados, planeados e implementados por jóvenes de entre 14 y 29 años de manera individual o colectiva que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Distrito Federal. Instituto de la Juventud: Apoyar financieramente proyectos e iniciativas sociales, culturales, científicas y tecnológicas diseñadas por grupos, colectivos o agrupaciones de jóvenes del Distrito Federal, a través de un Fondo que establecido por la Secretaría de Desarrollo Social del DF, la Secretaría de Cultura del DF, el Instituto de Ciencia y Tecnología y el Instituto de la Juventud del DF.	120 proyectos para los jóvenes.
Imaginación en Movimiento	Apoyar la creación y consolidación de empresas culturales en el marco de la economía social (organizaciones civiles y autónomas que participan en la creación, promoción, distribución, circulación y difusión de obras artísticas, bienes y servicios culturales), así como fortalecer las iniciativas de la comunidad artística y de la sociedad civil en el ámbito de las artes escénicas, artes visuales, patrimonio cultural, música y literatura. Las empresas tendrán como principal propósito favorecer y fomentar la participación y el acceso de la comunidad a los productos y servicios culturales.	Se apoyará al menos la creación de 50 empresas culturales con la conformación de 100 artistas y/o promotores culturales.
Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal	No está estipulado en las Reglas de Operación 2009, pero en la página electrónica de información sobre el programa se dice: "el propósito [del programa es] promover los derechos sociales, culturales y respetando su identidad social [de los pueblos originarios], cultural, usos, costumbres y formas propias de organización comunitaria, así como impulsar actividades que promuevan la equidad, el bienestar social y el respeto a la diversidad, mediante el otorgamiento de apoyos a proyectos comunitarios. Fuente: Ventanilla Única de Transparencia del D.F.	Al menos 60 proyectos comunitarios de igual número de pueblos originarios.
Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México	Revalorar, fomentar y difundir las culturas y lenguas indígenas de los pueblos y comunidades indígenas y comunidades étnicas asentados en la ciudad de México a través del respeto, reconocimiento y ejercicio de sus derechos lingüísticos.	Diversidad de eventos desde talleres y cursos sobre lengua indígena hasta traducciones a lengua indígena.
Promoción y Visibilización de las Comunidades Étnicas de Distintas Nacionalidades en la Ciudad de México	Hacer visible la presencia y riqueza cultural que representan las comunidades étnicas de distintos orígenes, como parte de la naturaleza pluricultural del Distrito Federal, a través del apoyo a proyectos que difundan y fortalezcan su identidad, historia y demás manifestaciones socioculturales.	La realización de cuando menos 10 proyectos que promuevan la cultura, historia, tradiciones y demás manifestaciones socioculturales de las comunidades étnicas de distinto origen nacional.
Arte para Todos, Todos para el Arte	Fomentar por medio de actividades artísticas y culturales el acercamiento de los habitantes de la Ciudad de México a los espacios concertados por la Secretaría de Cultura del Distrito Federal con otras Instituciones, así como promover la obra de creadores y propuestas artísticas originales, estimulando con ello el desarrollo de nuevos públicos.	Se apoyarán al menos 50 proyectos en cuatro áreas: música, artes escénicas, cultura infantil y talleres.
Rock Contra el SIDA	Promover entre la población, particularmente entre los sectores juveniles, las actividades musicales que fomenten la difusión de la pandemia del virus VIH/ SIDA, así como las medidas preventivas y de concientización mediante la elaboración de temas musicales donde se exalten el respeto, la no discriminación, la equidad y la información en la materia.	Otorgar premios a las dos mejores composiciones de artistas o grupos de rock, así como otorgar un máximo de cuatro menciones honoríficas.
Iniciativa Ciudadana en Materia de Comunicación Social Alternativa	Premiar la actividad de al menos 25 organizaciones civiles, grupos o colectivos que fomenten el ejercicio del derecho a la expresión y la información, de los derechos sociales, económicos y culturales, la participación ciudadana y que contribuyan a la igualdad, el desarrollo social, la democracia, la equidad social y de género, con margen de acción en una o varias de las 16 delegaciones de la Ciudad de México.	Otorgar premios al menos a 25 trabajos de organizaciones civiles, grupos y colectivos que desarrollen actividades de comunicación social alternativa en el Distrito Federal.
Danza Minuto ¹	Impulsar la creación y difusión coreográfica local en espacios públicos, particularmente en el sistema de transporte colectivo Metro, con la finalidad de fomentar procesos de diálogo, reflexión, creación y crítica entre los habitantes de la ciudad de México.	Apoyo al menos a 20 proyectos.
Red de Desarrollo Cultural Comunitario	Impulsar la Red para el Desarrollo Cultural Comunitario de la ciudad de México a través del apoyo a creadores, artistas, promotores y gestores culturales, grupos de vecinos y colectivos comunitarios que promuevan y fortalezcan el encuentro, creatividad, identidad, diversidad y equidad de género en las comunidades del Distrito Federal.	Al menos 35 proyectos que presenten colectivos comunitarios y artistas.

De los 12 programas dirigidos a cultura, siete están directamente vinculados con artistas y/o jóvenes y el resto a grupos indígenas y a miembros de grupos étnicos residentes en México y originarios de otros países.

Las metas físicas consisten en apoyar empresas culturales y proyectos, además de otorgar algunos premios.

Es difícil saber si se cumplieron las metas físicas porque, en muchos de los casos, no se encontró información. De acuerdo a algunos padrones encontrados se puede afirmar que, en general, se cumplieron las metas físicas.

Los programas dedicados a fomentar la cultura están a cargo de tres secretarías: Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y Secretaría de Cultura del Distrito Federal. Esta dispersión de los programas dedicados a la preservación y difusión de la cultura muestra la ausencia de una sola línea de acción.

En 2010 desaparecieron tres de los cuatro programas a cargo de la Secretaría de Cultura; se mantuvo solamente el programa Red de Desarrollo Cultural Comunitario. La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades tenía en marcha cinco programas en 2009; al año siguiente sólo se mantuvieron dos: Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, y el de Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios. En el primero se amplían los objetivos generales para incluir a todas las comunidades étnicas que viven en el D.F. En el segundo se incluye el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales.

En 2010 la Secretaría de Desarrollo Social conservó solamente el programa de Creación Joven.

En el cuadro 9.2 están descritas diversas características de los programas vigentes en 2009: la población beneficiaria, el tipo de cobertura y los beneficios o apoyos recibidos.

CUADRO 9.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS: POBLACIÓN BENEFICIARIA, COBERTURA Y APOYOS BRINDADOS.

Programa	Población beneficiaria	Cobertura	Beneficios/apoyos
Difusión y Fomento de Comunicación Comunitaria de la Ciudad de México	Pueblos originarios, comunidades indígenas, comunidades étnicas, mujeres y jóvenes radicados en el Distrito Federal. 45 pueblos originarios del DF e integrantes de las 55 agrupaciones lingüísticas de la ciudad de México.	Focalizada por persona u hogares.	No hay criterios de asignación de montos, según tipo de proyecto.
Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México	Pueblos originarios por delegación.	Focalizada por personas.	50 mil pesos (monto máximo por proyecto).
Creación Joven	Todos los jóvenes de entre 14 y 29 años de edad.	Focalizada por personas.	Financiamiento de Proyectos entre 20 y 50 mil pesos
Imaginación en Movimiento	Empresas culturales en el marco de la economía social (organizaciones civiles y autónomas) que participan en la creación, promoción, distribución, circulación y difusión de obras artísticas, bienes y servicios culturales.	Focalizada por empresa.	Tutorías y asesoría legal.
Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal	Pueblos originarios del DF.	Focalizada por territorio	Apoyos no mayores a 50 mil pesos para cualquier expresión de cultura indígena.
Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México	Agrupaciones lingüísticas y población de los 145 pueblos originarios.	Focalizada por personas.	Apoyos para actividades que fomenten la permanencia de la lengua indígena.
Promoción y Visibilización de las Comunidades Étnicas de Distintas Nacionalidades en la Ciudad de México	Personas cuyo origen étnico se encuentra en una nación diferente a la Mexicana, pero que radican o se hospedan por un periodo mínimo de seis meses en el DF y que conservan su cultura de origen y que se reconocen como tales, además de aquellas personas que habiendo nacido en la República mexicana, en razón de su linaje y/o parentesco natural o civil, se asumen como parte de ellas.	Focalizada por personas.	Apoyos económicos de hasta 50 mil pesos.
Arte para Todos, Todos para el Arte	Aunque no se especifica, se sugiere que se apoya a artistas o grupos artísticos con proyecto de arte aprobado por el comité calificador.	Focalizada por personas.	15 mil pesos para cada proyecto.
Rock Contra el SIDA	Bandas de rock o cantautores.	Focalizada por personas.	Se señala sólo que se apoyará a los grupos o cantautores.
Iniciativa Ciudadana en Materia de Comunicación Social Alternativa	Organizaciones civiles, grupos y colectivos que desarrollen actividades de comunicación social alternativa sin fines de lucro en el DF.	Focalizada por personas.	25 premios de entre 10 y 40 mil pesos.
Danza Minuto	Personas, de origen nacional o extranjeras, residentes en la ciudad de México que comprueben una residencia mínima de cinco años, previa la publicación de la convocatoria.	Focalizada por personas.	Apoyar individuos o grupos de artistas hasta por 20 mil pesos.
Programa de Red de Desarrollo Cultural Comunitario	Promotores y gestores culturales independientes, artistas (creadores, intérpretes y talleristas).	Focalizada por personas y territorialmente.	Apoyar con dinero proyectos que presenten colectivos comunitarios y artistas.

Dadas las características de los programas, todos son focalizados y, salvo uno (Imaginación en Movimiento), todos los demás reciben apoyos monetarios.

Aun cuando en las ROP se suele señalar el monto al que puede acceder la población objetivo, esto no siempre se cumple. Por ejemplo, en el programa de las Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México, aunque en las ROP los montos máximos a asignar son de 50 mil pesos por proyecto, en 2009 dos proyectos recibieron uno 170 mil y el otro 200 mil pesos. Lo mismo sucede en el caso de Creación Joven, pues las ROP señalan que los apoyos no deben exceder los 50 mil pesos y algunos apoyos rebasaron los 500 mil pesos.

Jerarquización de los programas. El presupuesto asignado a los programas de cultura es de sólo el 0.05% con relación al monto total ejercido por los 70 programas evaluados en este documento (véase cuadro 9.3).

CUADRO 9.3. JERARQUIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACUERDO AL PRESUPUESTO EJERCIDO

Programa	Presupuesto ejercido (en miles de pesos)	Participación relativa de los 70 programas	Participación relativa del presupuesto a programas de cultura
Difusión y Fomento de Comunicación Comunitaria de la Ciudad de México	919.00	0.01	11.60
Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México	1,295.80	0.01	16.36
Creación Joven	n.d.	n.d.	n.d.
Imaginación en Movimiento	n.d.	n.d.	n.d.
Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal	2,690.90	0.02	33.98
Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México	695.3	0.004	8.78
Promoción y Visibilización de las Comunidades Étnicas de Distintas Nacionalidades en la Ciudad de México	818.9	0.005	10.34
Arte para Todos, Todos para el Arte	0	0.00	0.00
Rock Contra el SIDA	100	0.001	1.26
Iniciativa Ciudadana en Materia de Comunicación Social Alternativa	600	0.003	7.58
Danza Minuto	n.d.	n.d.	n.d.
Red de Desarrollo Cultural Comunitario ²	800	0.005	10.10
Total programas de cultura	7,919.90	0.05	100.00
Total 70 programas	17'517,276.20	100.00	

Algo más de una tercera parte (33.98%) del presupuesto de cultura es ejercido por el programa Apoyo a Pueblos Originarios del D.F.; el segundo programa, de acuerdo al monto presupuestal, es el Programa de las Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México, que cuenta con el 16.36%. Los demás programas ejercen presupuestos sumamente reducidos. Los pueblos originarios son el grupo poblacional que más apoyo recibe dentro de la política de cultura.

Resultados de la evaluación de los programas que conforman la línea de política de cultura

Para evaluar los programas que componen las líneas de política, incluyendo la de cultura, se consideraron cuatro rubros: Congruencia, Administración, Desempeño y Participación.

La información se obtuvo de las ROP y de los registros de los portales de las secretarías correspondientes.

Las calificaciones finales de los programas son bajas puesto que oscilan entre 67 y 17 sobre 100. Sólo tres programas tienen una calificación superior a 60.

En general, se puede afirmar que las ROP de los programas vinculados al fomento cultural presentan serias deficiencias y es posible que ello explique la desaparición de casi todos estos programas.

CUADRO 9.4. CALIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CULTURA

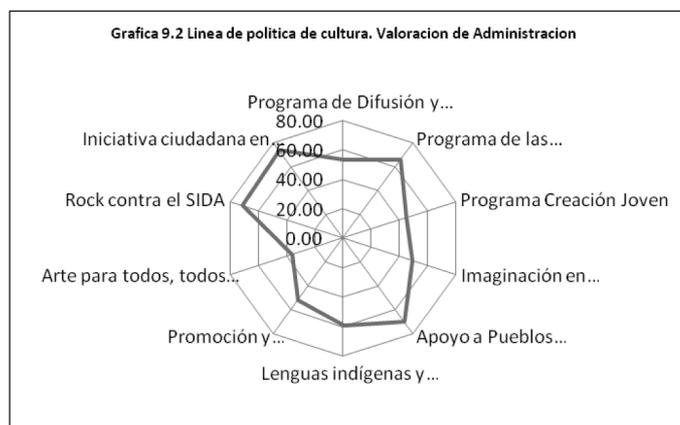
Programa	Congruencia (20%)	Administración (35%)	Desempeño (35%)	Participación (10%)	Calificación final
Difusión y Fomento de Comunicación Comunitaria de la Ciudad de México	13.67	18.52	24.00	7.50	63.69
Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México	11.54	22.90	22.75	5.83	63.02
Creación Joven	17.97	15.53	14.25	8.33	56.09
Imaginación en Movimiento	15.00	17.06	6.00	7.50	45.56
Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal	19.49	24.35	16.13	7.50	67.47
Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México	14.90	20.71	12.25	5.00	52.86
Promoción y Visibilización de las Comunidades Étnicas de Distintas Nacionalidades en la Ciudad de México	10.82	18.16	10.88	2.50	42.35
Arte para Todos, Todos para el Arte	4.58	12.69	0.00	0.00	17.26
Rock Contra el SIDA	8.69	25.08	0.00	2.50	36.28
Iniciativa Ciudadana en Materia de Comunicación Social Alternativa	15.21	25.81	0.00	2.50	43.52

Los programas con calificaciones más bajas son Arte para Todos, Todos para el Arte; Rock Contra el SIDA; Promoción y Visibilización de las Comunidades Étnicas de Distintas Nacionalidades en la Ciudad de México; e Iniciativa Ciudadana en Materia de Comunicación Social Alternativa.

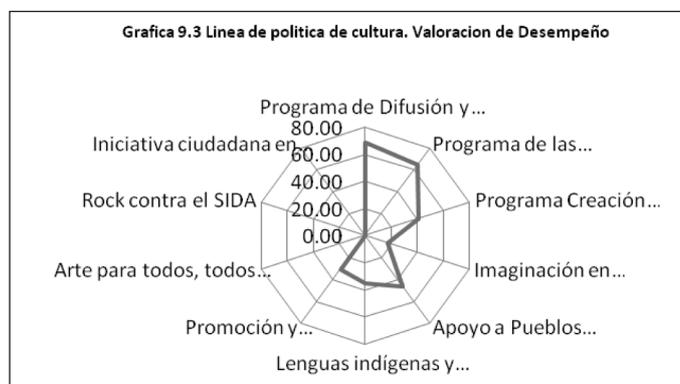
En materia de Congruencia general, los programas anteriores, junto con el de Comunicación Comunitaria, Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural, no definieron correctamente la población objetivo, error grave pues es un factor sustantivo para la operación de un programa. Un segundo factor de descalificación fue la falta de coherencia jurídica, en especial en el programa de Imaginación en Movimiento, que no tenía sustento.



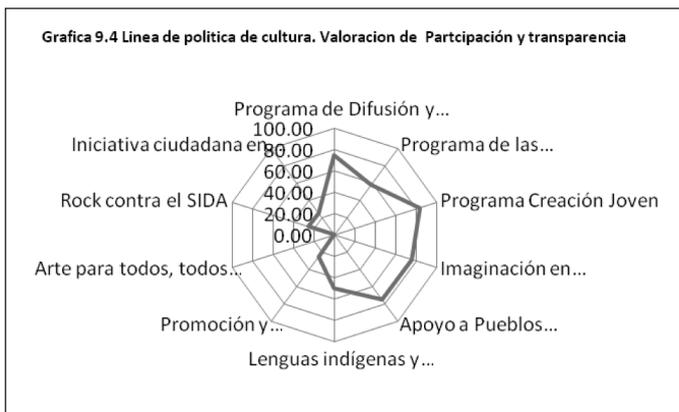
En aspectos de Administración del programa, hubo deficiencias severas en los programas de Arte para Todos, Todos para el Arte, Creación Joven y en el de Imaginación en Movimiento, debido a una insuficiencia en los argumentos de ejercicio presupuestal, a la ausencia de padrones y, particularmente, a la falta de claridad sobre las instituciones responsables (la oficina del Secretario de la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de la Juventud del DF).



En el rubro de Desempeño, no hay indicadores en los programas de Rock Contra el SIDA; Arte para Todos, Todos para el Arte, y Comunicación Social Alternativa. La falta de claridad en el ejercicio presupuestal y en la participación social, por lo menos en cuestiones de normatividad, nos lleva a proponer la necesidad de volver a diseñar estos programas.



Respecto al rubro de Participación Social y Transparencia, las deficiencias se concentran principalmente en los programas Arte para Todos, Todos para el Arte, Rock Contra el SIDA y Comunicación Social.



En suma, pareciera que la claridad en el diseño de los programas, y seguramente en su desempeño, llevó a la desaparición de muchos de estos programas en 2010. Cabe señalar que el programa Imaginación en Movimiento, no obstante las deficiencias en su diseño, ha tenido impacto entre la población beneficiaria.

Evaluación por programa

Programa de las Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México. De los resultados de la evaluación, se observa lo siguiente. No es clara la diferencia entre la población objetivo y la población potencial. Puede suponerse que la potencial son todos los habitantes del D.F. puesto que una de las metas específicas está dedicada a la enseñanza del náhuatl a la población en general. No se puede calcular la cobertura. El cumplimiento de las metas no puede ser valorado porque no hay información precisa (no sabemos cuántos talleres se realizaron, ni cuántas personas asistieron al diplomado, etc.)

El diagnóstico debería estar centrado en la pérdida del uso de las lenguas originarias, sin embargo, el problema se menciona pero no se define. El diagnóstico que existe está en la página de la SEDEREC como parte del marco de referencia del programa de Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios de la Ciudad de México, pero no en las ROP específicas del programa de las Lenguas Indígenas y Convivencia Pluricultural de la Ciudad de México. Hay correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

Este programa tiene fundamento tanto en leyes federales (Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas) como del Distrito Federal (Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal). Además, cumple con compromisos internacionales contraídos por México con la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

El objetivo principal y los objetivos específicos están articulados. Las metas propuestas guardan correspondencia con los objetivos. Además, los objetivos están vinculados con los principios rectores de la política del gobierno del Distrito Federal.

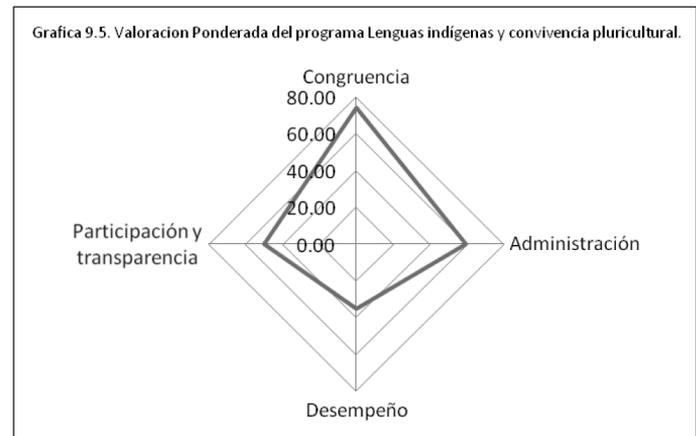
Sin embargo, este programa tiene varias deficiencias: no hay un diagnóstico preciso que dé cuenta del ritmo con el que se está perdiendo el uso de las lenguas originarias; de hecho, ni siquiera sabemos si los padres están transmitiendo el conocimiento del idioma nativo a sus hijos.

Otra deficiencia que nos parece importante es la falta de diferenciación entre la población potencial y población objetivo que no están

claramente especificadas ni cuantificadas. Por lo tanto, no se puede calcular la cobertura.

En tercer lugar, los indicadores propuestos son muy generales; de hecho, no hay propuestas de verdaderos indicadores.

Estas deficiencias se muestran cuando se correlacionan los ejes de acción, donde el desempeño es el más deficiente (véase gráfica 9.1).



Programa de Apoyo a Pueblos Originarios del Distrito Federal. Éste es el segundo programa en importancia en materia de cultura. Aun cuando no se asienta en las ROP, en su portal se señala que el programa tiene como propósito "promover los derechos sociales, culturales y respetando su identidad social (de los pueblos originarios), cultural, usos, costumbres y formas propias de organización comunitaria, así como impulsar actividades que promuevan la equidad, el bienestar social y el respeto a la diversidad, mediante el otorgamiento de apoyos a proyectos comunitarios".

En el programa no se establece el objetivo general. Los objetivos específicos son generales y acordes con los principios de la política social del Distrito Federal. El apoyo a proyectos comunitarios fortalece los vínculos identitarios de estos pueblos originarios.

Es difícil valorar la pertinencia de apoyar los 24 proyectos que están recibiendo financiamiento, dado que sólo conocemos el tema que se aborda en estos proyectos, pero no sabemos la manera cómo se van a realizar los diferentes proyectos.

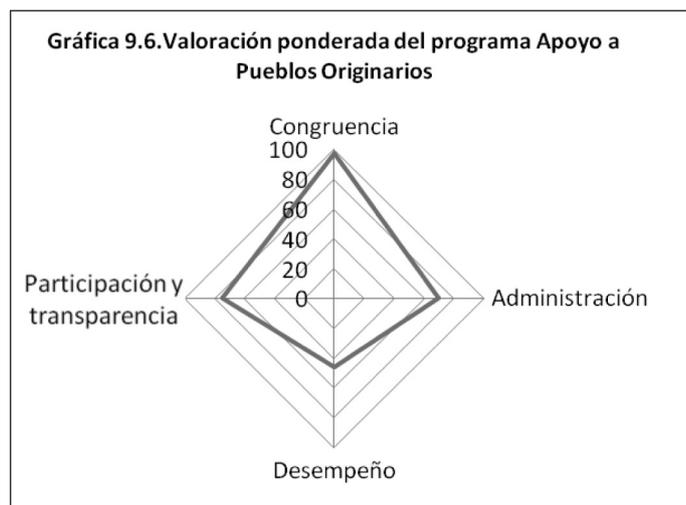
Este programa cumple con fomentar la preservación del patrimonio natural, ecológico, cultural e histórico de los pueblos originarios, tal como se establece en convenios internacionales firmados por México.

Los lineamientos del programa cumplen con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y los mecanismos de inconformidad están acordes con lo establecido en el artículo 108 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal. El programa también cumple con uno de los procedimientos, iniciativa popular (el proyecto y las actividades en las cuales se ejercerá el presupuesto deberán estar avalados por acuerdo y acta de asamblea comunitaria, ROP, 2009), de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Hay coherencia entre los objetivos del programa y los principios rectores de la política social. El programa tiene antecedentes que datan del año 2003. Hay un diagnóstico adecuado del problema y en éste están bien identificados los pueblos originarios que viven en el Distrito Federal.

En el programa se apoyan proyectos relacionados con el objetivo general: preservar los rasgos culturales, históricos y naturales de estos pueblos. Los proyectos aprobados contaron con un Comité Técnico integrado por miembros de los pueblos originarios, especialistas y servidores públicos que evalúan su factibilidad y su financiamiento. Sin embargo, no hay información sobre el funcionamiento y los resultados de cada uno de estos proyectos.

Sugerimos que se propongan indicadores para poder evaluar correctamente el desempeño del programa.



Programa Imaginación en Movimiento. Éste es uno de los programas de la Secretaría de Cultura; el programa tiene como propósito impulsar empresas culturales y, a pesar de tener serias deficiencias en su diseño, ha tenido impacto entre la población.

Las ROP no reportan explícitamente a la población objetivo; sin embargo, su objetivo general se refiere a: empresas culturales en el marco de la economía social (organizaciones civiles y autónomas) que participan en la creación, promoción, distribución, circulación y difusión de obras artísticas, bienes y servicios culturales. En el apartado de objetivos específicos se dice que se pretende “Facilitar la generación de empresas culturales que incidan en el desarrollo cultural de la ciudad de México” sin ninguna restricción.

No hay información disponible para estimar la población potencial o universo ni la cobertura del programa. No es posible conocer la distribución delegacional de los apoyos, en tanto no se cuenta con un mapa. Se dispone de metas físicas originales pero no de metas alcanzadas, lo cual no permite evaluar el cumplimiento de las mismas.

Existen diversos documentos en los que se identifica y define el problema de las empresas culturales; sin embargo, la información que contienen es insuficiente, lo que impide disponer de un diagnóstico actualizado. De acuerdo a la información disponible existe correspondencia entre los objetivos y el problema principal.

En las ROP no hay un marco jurídico, ni indicadores de evaluación ni de gestión. Los mecanismos de evaluación se refieren a la evaluación de los proyectos de las empresas, no al desarrollo y aplicación del programa. Se indica que se construirán los mecanismos para captar la opinión de los beneficiarios y las formas de participación social, sin

embargo, en la página de la Secretaría de Cultura no se han encontrado dichos mecanismos.

Respecto al presupuesto del programa, no se dispone de la información sobre metas alcanzadas para realizar la evaluación.

En el Cuarto Informe de Actividades de 2010 de la Secretaría de Cultura se afirma lo siguiente:

“Inserción en la Economía: Imaginación en Movimiento.

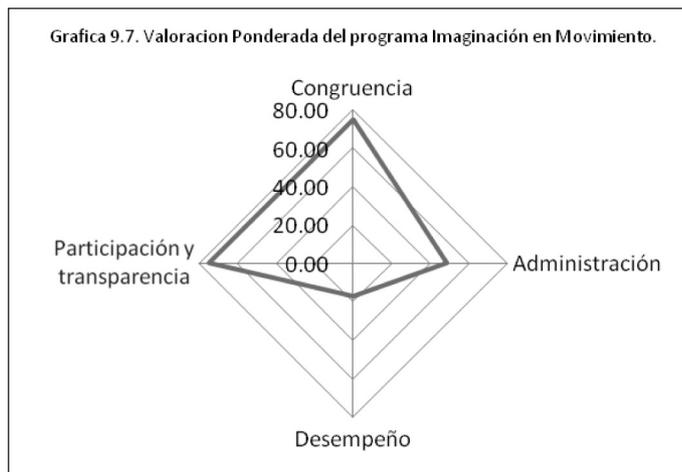
“En una ciudad de vanguardia, la Secretaría de Cultura debe impulsar emprendimientos creativos en condiciones de equidad, garantizando un tejido empresarial fuerte y competitivo, que respete los bienes y servicios culturales de carácter individual o colectivo, portadores de valor, identidad y sentido, propiciando que sean concebidos, producidos y utilizados en el marco de los Derechos Culturales.

“Por esto a través del programa Imaginación en movimiento se han consolidando mecanismos para la sostenibilidad del sector cultural brindando herramientas técnicas y administrativas para el desarrollo y ejecución de proyectos que beneficien no sólo a sus emprendedores, sino a la ciudad en su conjunto, fomentando alianzas entre artistas, gestores, promotores, técnicos y artesanos, que permitan desarrollar sus potencialidades, aprender habilidades e incidir de manera positiva en el tejido social y comunitario de la ciudad.

“Con este programa se ha contribuido con la constitución legal de 21 empresas culturales, para un total de 58 con su cédula fiscal desde 2009. En este año se han realizado dos cursos para artistas, artesanos y estudiantes, sobre Elaboración de Proyectos Culturales con 34 asistentes; 16 cursos sobre Marcas y Derechos de Autor para artistas y artesanos, con 295 beneficiarios; una conferencia sobre Marketing Cultural para ocho representantes de empresas culturales; dos cursos sobre Difusión y Nuevas Tecnologías para 48 representantes de empresas culturales y siete eventos de Promoción y Difusión para 50 artesanos beneficiarios. Asimismo, se atendió a 120 artesanos del sector en ocho delegaciones, a través del programa del Museo de Arte Popular y también se les capacitó en técnicas y ramas artesanales, y se realizó el Foro Artesanal Zacatecas, con 100 asistentes.

“Finalmente, se llevó a cabo la Mesa de Reflexión Empresas Culturales y Economía de la Creatividad con 120 asistentes y se realizó el Seminario Internacional sobre Propiedad Intelectual y Artesanías, en colaboración con el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, con la asistencia de 120 artesanos y la participación de ponentes de la Organización de Estados Americanos, procedentes de diferentes latitudes” (Secretaría de Cultura del Distrito Federal, Cuarto Informe de Actividades 2010, p. 13).

En 2010 este programa fue integrado a las Reglas de Operación del correspondiente a “Red para el Desarrollo Cultural Comunitario”, según el Cuarto Informe de Actividades de la Secretaría de Cultura. En el nuevo Programa se establece otorgar apoyo económico a los proyectos culturales. En 2009, en el programa Imaginación en Movimiento, se aclaraba que “en ninguna de sus fases otorgará apoyo económico a los participantes”. En el programa Operativo Anual 2010 de la Secretaría de Cultura se reporta un solo programa: Red para el Desarrollo Cultural Comunitario, en el que no se detallan las metas del programa Imaginación en Movimiento.



Programa Creación Joven. Este programa depende directamente de la oficina del secretario de la Secretaría de Desarrollo Social. En 2009 el programa Creación Joven estaba asignado a dos áreas de la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual se traduce en duplicación de funciones e ineficiencia de operación. Por ejemplo, los apoyos contemplados en el programa difieren entre las ROP de 2009 y la Convocatoria de agosto de 2009. Además, las metas no están definidas puesto que dependen de la suficiencia presupuestal.

Sin embargo y de acuerdo con las ROP de 2010, la entidad responsable es únicamente el Instituto de la Juventud del DF. Se define a la población objetivo pero no se cuantifica; el dato de jóvenes entre 14 y 29 años corresponde al año 2000. Si se considera que la población potencial es el número de solicitudes de apoyo ante la convocatoria emitida por el programa se tiene una cobertura de alrededor del 30%.

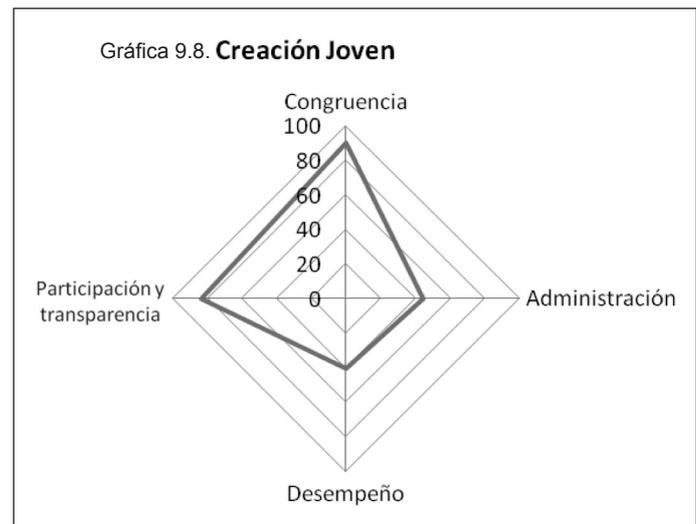
Por otra parte, la meta alcanzada en 2009 representa aproximadamente la mitad de la meta original para ese mismo año, lo cual revela insuficiencia presupuestal, duplicidades y falta de coordinación interinstitucional.

Esa misma falta de coordinación interinstitucional explica el hecho de que las categorías en las que pueden participar los jóvenes difieren entre las ROP y la Convocatoria 2009 y, para 2010, las ROP no consiguen siquiera a la población objetivo.

El diagnóstico acerca del problema no está actualizado y no hay una estimación oficial de la población potencial. El padrón correspondiente a 2009 existe pero fue publicado hasta marzo de 2010 y se encuentra en medios digitales cuya ubicación no se precisa. La cobertura del programa es muy reducida, tiene importantes problemas de diseño como el hecho de que en 2009 la responsabilidad recaía en dos dependencias y ello provocó problemas tales como el que no estuvieran claras las categorías por rangos de edades de los proyectos de los participantes, ni los apoyos específicos. Debido a lo anterior la valoración de diseño es de 56.09.

No se logró encontrar vinculación con otros programas sociales del D.F, lo cual agrava el problema de insuficiencia presupuestal y desperdicio de recursos materiales y humanos. La meta alcanzada en 2009 resulta significativamente reducida.

La formación del Fondo de Apoyo para Proyectos Culturales y Científicos Juveniles de la Ciudad de México resulta positiva para de esa forma conjuntar esfuerzos y recursos.



Programa de las Actividades en los Pueblos Originarios con Motivo del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución en la Ciudad de México. Este no debería ser considerado un programa sino una acción. En sus ROP, después de la argumentación de la importancia de los pueblos originarios, no se exponen ni resultados, ni beneficios ni responsabilidades de los beneficiarios. Dado que los beneficiarios son organizaciones o pueblos originarios, es muy difícil identificar a la población objetivo.

Se tienen elementos para ubicar a la población originaria dentro del Distrito Federal puesto que en el censo de población y en el conteo se tiene esa información. Sin embargo, en las ROP sólo se hacen referencias muy generales.

Se observa coherencia en materia legal. La legislación hace referencia a las comunidades y organizaciones civiles por lo que se puede deducir que hace referencia a la población indígena.

El programa señala que para 2009 se apoyarían por lo menos 50 proyectos para las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución, y que los montos máximos serían de 50 mil pesos por evento y por única vez.

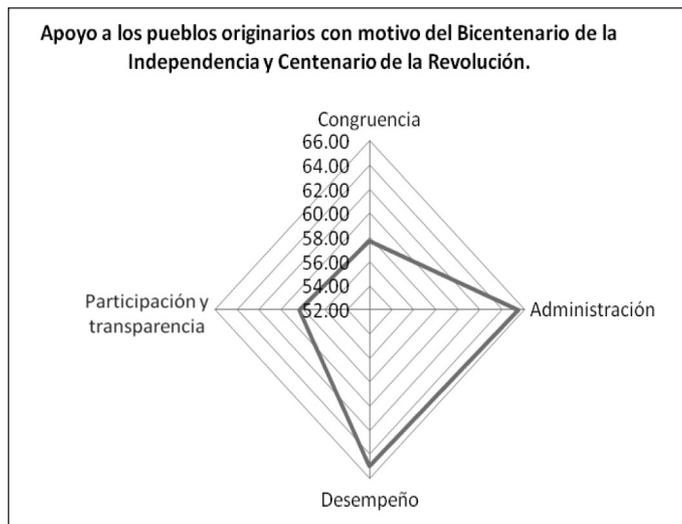
Sin embargo, el padrón de beneficiarios señala que se le dio apoyo a sólo 20 proyectos. La única información que se presenta es el nombre completo del representante del grupo o pueblo, su sexo y edad, la delegación a la que pertenece y el monto otorgado.

De esa lista, sólo a ocho les dieron el tope máximo legalmente especificado; el resto recibió apoyos que oscilaban entre 30 y 35 mil pesos. Sin embargo, a dos personas de la delegación Xochimilco les dieron apoyos de 170 mil y 200 mil pesos, respectivamente. Esta situación muestra que no se respeta la normatividad.

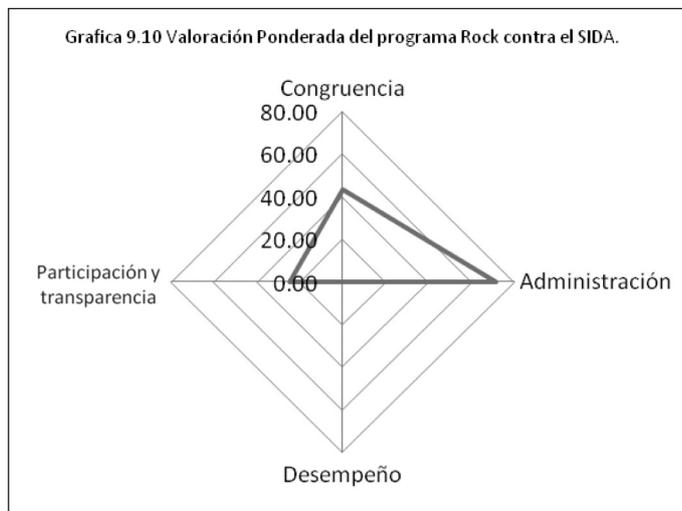
Puede afirmarse que el programa se inserta en los principios de política social, en cuanto se fomenta y consolida la cultura indígena.

La temporalidad de las acciones de este programa explica su desaparición, pero no debería haber programas que puedan manejar de manera tan discrecional los recursos.

Gráfica 9.9

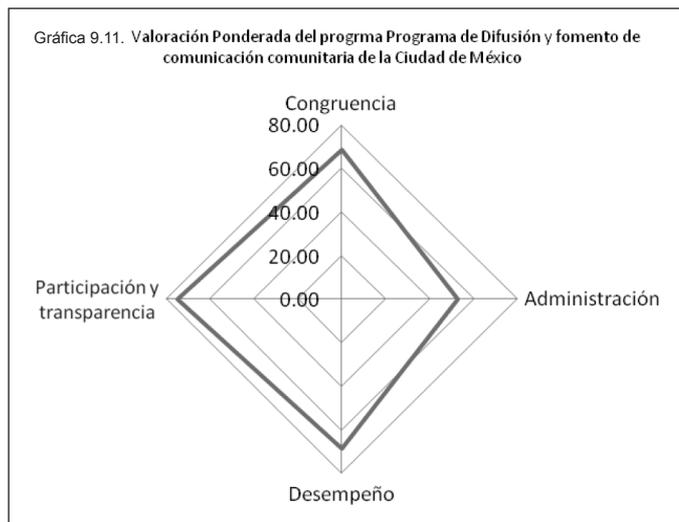


Programa Rock Contra el SIDA. Este programa tiene como propósito premiar a las dos mejores composiciones de grupos o compositores de Rock Contra el SIDA y otorgar cuatro menciones honoríficas; se convoca a los compositores, se seleccionan y premian. No se especifica la manera cómo se distribuyeron los 100 mil pesos que tenía el programa de acuerdo a la información que aparece en el portal de internet.



Desafortunadamente, fuera de las ROP, no hay elementos para poder evaluar desempeño del programa, ni la participación social y la transparencia.

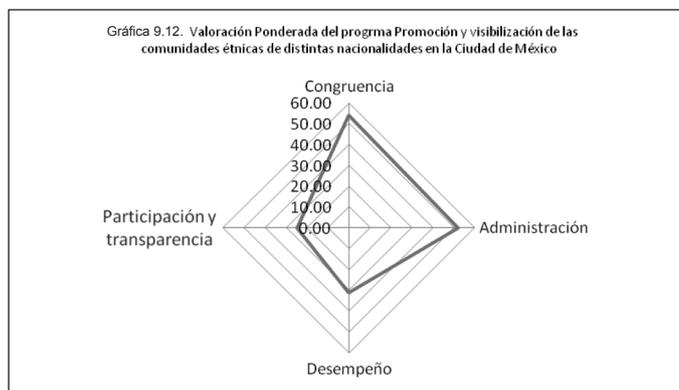
Programa de Fomento y Difusión de Comunicación Comunitaria. En este programa las ROP señalan mecanismos para que grupos o personas participen en las convocatorias que se ofrecen. Sin embargo, en el portal se afirma que el programa organizará las siguientes actividades: foros, ferias, concursos, talleres, conferencias, encuentros, formación de redes de apoyo, canalización y vinculación institucional, actividades culturales y artísticas. En consecuencia, las acciones establecidas en las ROP no corresponden con las actividades.



Programa Promoción y Visibilización de Comunidades Étnicas de Distintas Nacionalidades. Este programa parte del supuesto de que en el DF había, según el censo de población de 2000, al menos 54,680 personas, de las cuales el 34.6% (18,919) nacieron en Europa, el 21.2% (11,592) en Sudamérica, el 18.15% (9,929) en Estados Unidos, el 7.7% (4,210) en Centroamérica y el 18.34% (10,030) restante en alguna otra región del mundo.

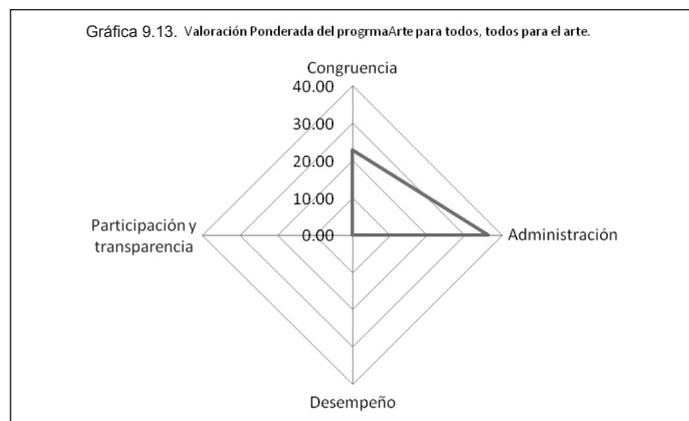
Deja claras las metas, la realización de cuando menos 10 proyectos que promuevan la cultura, historia, tradiciones y demás manifestaciones socioculturales de las comunidades étnicas de distinto origen nacional, así como sus aportes a la ciudad de México, en las siguientes categorías y campos de intervención: a) Fomento de los derechos humanos, a través de la realización de cursos, talleres y elaboración de materiales didácticos y de difusión. b) Desarrollo de Actividades Culturales y Artísticas. A través de exposiciones, video documental, festivales culturales, concursos y/o encuentros. c) Recuperación de la Memoria Histórica de las Comunidades Étnicas en la ciudad de México, a través de acciones de investigación y/o publicaciones de divulgación histórica y cultural.

Sin embargo, en las ROP no se señala cuál es el presupuesto a ejercer. En la cuenta pública el programa tiene asignados 819 mil pesos.



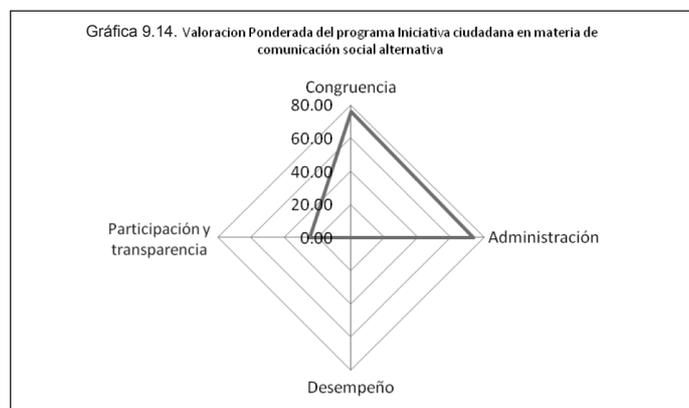
Programa Arte para Todos, Todos para el Arte. Es un programa que aun con objetivos específicos claros, tiene muchas limitaciones; en las ROP no se plantean indicadores de impacto y no hay padrón de

beneficiarios. En las ROP se señala que le asignarán al programa 750 mil pesos, pero en la cuenta pública no se le asigna presupuesto.



Por estas razones no se pudo identificar el ejercicio del presupuesto. Tampoco se establecen los mecanismos de transparencia ni la participación social; se trata de un programa con muchas limitaciones, por lo menos a nivel de las ROP.

Programa Iniciativa Ciudadana en Materia de Comunicación Social Alternativa. Las ROP de este programa, que depende de la Secretaría de Desarrollo Social, son muy deficientes. No se especifican las formas de participación de la comunidad. Se asienta solamente que los nombres de los ganadores aparecerán en el portal de la SDS. Los indicadores de evaluación son el listado de las acciones apoyadas.



No se registra en el portal de la Secretaría de Desarrollo Social el padrón de beneficiarios. Es un programa que desaparece en 2010.

Conclusiones y recomendaciones

La evaluación de los programas de esta línea de política muestra que es evidente que esta línea debe reestructurarse. No obstante que hay programas que, pese a su mal diseño, han operado, el gobierno del DF deberá plantear con claridad sobre qué dependencia recaen la responsabilidad y la operación de las acciones de cultura. En especial, es de vital importancia que los jóvenes tengan espacios y recursos para compensar las condiciones tan desfavorables del entorno. Se propone que haya filtros para evitar el uso discrecional de los recursos.

La reestructuración total de la línea de política de cultura en 2010 es un reflejo de que aunque está bien argumentada, no está bien instrumentada. Como ya se expuso, se redujo el número de programas.

Si bien los programas de apoyo a pueblos originarios son importantes, los dirigidos a los jóvenes resultan aún más importantes. Es imperativo abrir espacios de reunión, fomentar las artes y el disfrute de eventos culturales, no sólo en la explanada del Zócalo, sino en las plazas importantes de las delegaciones, sobre todo ahí donde es mayoritaria la población en condiciones de pobreza.

Se reconoce que si bien las actividades culturales se concentran en la ciudad de México, hay población que no accede a ellas y por ello es importante la redefinición de la preservación, el impulso y el acceso a la cultura. Las líneas de política cultural planteadas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 son muy claras, sólo habría que cumplirlas. ■

¹ No se considera este programa en las ponderaciones y valoración de programas de cultura por falta de información en las ROP.

² En las ROP hay escasas referencias a los programas Danza Minuto y Red de Desarrollo Cultural Comunitario, por lo que no se incluyen en el análisis.

- Comunicado de prensa, "Aplica GDF descuentos en impuesto sobre nómina a micro, pequeñas y medianas empresas", 4 de febrero de 2010.
- CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable), *Clasificador por Objeto de Gasto*:
http://www.conac.gob.mx/documentos/consejo/clasificacion_objeto_gasto.pdf
www.conac.gob.mx
- Convocatoria del 25 de septiembre de 2008:
http://www.equidad.df.gob.mx/eventos/iniciativas_ciudadanas.html
- Damián, Araceli, *La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, El Colegio de México, marzo, 2009.
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, *Evaluación interna del programa de Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la ciudad de México*:
<http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2009/XXIProgSoc/21/REINSECCION%20SOCIAL%20PARA%20MUJERES%20EGRESADAS%20DE%20REFUGIOS.pdf>
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, *Programa del Seguro contra la Violencia Familiar*:
http://www.equidad.df.gob.mx/programas/seguro_violencia.html
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, *Evaluación interna del programa Seguro contra la Violencia Familiar*:
<http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2009/XXIProgSoc/21/Evaluacion%20Seguro%20Violencia%20final.pdf>
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, *¿Qué es el Programa de Reinserción Social?*:
<http://www.equidad.df.gob.mx/insercion/index.html>
- Empresas beneficiadas por el Programa de Calidad Integral y Modernización CyMO 2007:
http://www.styfe.df.gob.mx/wb/styfe/direccion_general_de_empleo_y_capacitacion
- ENDIREH, INMUJERES (2006), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*:
<http://www.sideso.df.gob.mx/inmujeres/index.htm>
- Escobar Toledo, Saúl, José Alberto García Ponce, José Antonio Mejía Barreto, Cecilia Talamante Díaz, *Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política de Promoción del Empleo y Protección del Trabajo del Gobierno del Distrito Federal*, México, D.F., enero de 2010.
- EVALUA DF (Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal), *Comparativo 2008-2009*:
 Resultado de la Evaluación Interna Seguro de Desempleo
 Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo Dirección del Seguro de Desempleo:
http://www.transparencia2008.df.gob.mx/wb/Transparencia/indicadores_de_gestion_stfe
- EVALUA DF, *La Dinámica Demográfica y los Retos de la Política Social en el Distrito Federal, 2009*, documento de trabajo.
- EVALUA DF, *Evaluación de diseño y operación del programa de Atención Integral al Cáncer de Mama en el Distrito Federal*:
http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/cancer_mama.pdf
- EVALUA DF, *Evaluación de diseño y operación del programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social Laboral*. Informe final, 10 de febrero de 2008. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Universidad Veracruzana, Instituto de Salud Pública:
http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/medicamentos.pdf
- EVALUA DF. Dirección de Estadística, *Gasto Social 2009*:
http://www.evalua.df.gob.mx/recomendaciones/evaluaciones_finales/
- EVALUA DF, *Medición de la pobreza en el DF*, 11 de diciembre de 2009:
<http://www.evalua.df.gob.mx/>
- FONDESOS (Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México), Gerencia de Finanzas y Gerencia de Capacitación.
- FONDESOS, *Informe final de la "Evaluación externa de diseño y operación 2001-2008 del Programa de Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo del Fondo de Desarrollo Social"*, marzo de 2009.
- FONDESOS, *Informe Anual de Gestión*:
<http://www.transparencia2008.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/2437/16/INFORMEDEEJERCICIO2009.pdf>
 Indicadores de Gestión: http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_Transparencia32
- Gacetas del DF: <http://www.consejeria.df.gob.mx/gacetas.php>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, para el ejercicio fiscal 2009", 7 de enero de 2009:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/lymo_mejoramientobarrial09.pdf
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2009, No. 516:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/ENERO_30_516linymeollincallan.pdf
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/ENERO_30_516apoyoadultosmayores.pdf
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/ENERO_30_516linymecaseguroviolenciafam.pdf
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/ENERO_30_516reinsersionmujeresrefugios.pdf
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/ENERO_30_516inicviolenciafam.pdf
http://www.equidad.df.gob.mx/vfamiliar/convo_iniciativas.pdf
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/inmujeres/ENERO_30_516cancermama.pdf
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Reglas de Operación 2009", No. 516 BIS, 30 de enero de 2009.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 583, 7 de mayo de 2009.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 902, 11 de agosto de 2010.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Acuerdo modificatorio al diverso por el que se establece el Programa de Apoyo Económico a las Microempresas Legalmente Constituidas que tengan su domicilio en el Distrito Federal", No. 599, 29 de mayo de 2009.

- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el Programa de Apoyo Económico a las Microempresas Legalmente Constituidas que tengan su domicilio en el Distrito Federal", No. 601, 2 de junio de 2009.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Acuerdo por el que se establece el Programa de Apoyo Económico a las Empresas que se indican", No. 614, 19 de junio de 2009.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Acuerdo por el que se proroga la vigencia del diverso por el que se establece el Programa de Apoyo Económico a la Empresas que se indican", No. 659, 21 de agosto de 2009:
<http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/172/15/Art14FraccXXCritMYPES.pdf>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Resolución de carácter general mediante la cual se condona parcialmente el pago del impuesto sobre nóminas", No. 760, 18 de enero de 2010:
<http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/4bc690f7b8849.pdf>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Aviso por el cual se da conocer la evaluación interna del Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES) 2009", No. 876, 6 de julio de 2010.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, "Aviso por el cual se da a conocer la Evaluación Interna del Programa de Capacitación y Modernización (CyMO) 2009", No. 876, 6 de julio de 2010:
<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/3362.htm>
- Gobierno del Distrito Federal, *Programa de Desarrollo Social 2007-2012*.
- Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo 2007-2012*.
- Gobierno del Distrito Federal, *Reglas de Operación*, 2007, 2008, 2009 y 2010.
- Gobierno del Distrito Federal, *Tercer Informe de Gobierno*, 2009.
- Gobierno del Distrito Federal, *Cuarto Informe de Gobierno*, 2010.
- Gobierno del Distrito Federal, Bancos de Información, enero-diciembre, 2007, 2008 y 2009.
- Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública 2008.
- Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública 2009.
- Gobierno del Distrito Federal, *Metas alcanzadas 2008-2009, Cuarto Informe de Gobierno, 2009-2010 y Programa General de Desarrollo 2007-2012*:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_DeDesarrollo_DF_010607c.pdf
- INEGI, *Censo de Población 2000 y Censo de Población 2005*.
- INEGI (2008), *Panorama de violencia contra las mujeres*, Distrito Federal:
<http://www.inmujeres.df.gob.mx/work/sites/inmujeres/resources/LocalContent/364/1/ENDIREH2006.pdf>
- INMUJERES DF, *Padrón de proveedores de servicios de 2007*:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/padrones/inmujeres/MINISTRACION%20DE%20RECURSOS%20PAICMA%20_inmujeres_OK.pdf
- http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/dif/ENERO_30_516_BISdeteccioncancer mama.pdf
- Instituto de Ciencia y Tecnología del DF, *Proyectos dictaminados 2007-2009*:
http://www.icyt.df.gob.mx/proy_APDF/dictaminados07_09/index.html, apartado de la SEDEREC.
- Ley de Desarrollo Social del DF*:
<http://www.sds.df.gob.mx/archivo/legislacion/leyes/01ldsdf.pdf>
- Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional*:
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/257/54.htm?s>
- Movimiento Pro-Vecino, A. C. Proyecto: *El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como estrategia de monitoreo vecinal y de mejoramiento institucional, del programa Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, en Centros de Salud Comunitarios del Distrito Federal. Analisis, Evaluacion y Propuesta de Mejora del programa Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos*, enero 2009:
http://www.denunciaelectoral.org.mx/monitoreo/pdfs/Analisis_evaluacion_propuesta_mejora_Programa_SMyMG.pdf
- Otras direcciones consultadas:
<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=34>
http://www.evalua.df.gob.mx/estudios/inf_estudio.html
<http://www.comsoc.df.gob.mx/jefedegobierno/programageneral.html>
<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=172>
- Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal 2000*:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_prev_violencia_2000.pdf
- Secretaría de Desarrollo Económico, *Informe del Programa de Apoyo Económico a las Microempresas Legalmente Constituidas que Tengan su Domicilio en el Distrito Federal*:
http://www.sedeco.df.gob.mx/transparencia/fraccion21/Fracc_XXI_Programa_PyMES.pdf
- Secretaría de Desarrollo Económico, *Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOC)*, 2009.
- Secretaría de Desarrollo Económico, *Programa de Desarrollo Económico 2007-2012*.
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades:
<http://www.transparencia2008.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/4030/5/PadronAgroindustria2008.pdf>
- <http://www.transparencia2008.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/4030/5/PadronHerbolaria2008.pdf>
- <http://www.transparencia2008.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/4030/5/PadronAgriculturaUrbana2008.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *Apoyos a Proyectos Específicos de Desarrollo Rural*:
<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/padrones/sederec/SEDEREC-DGDR-ESPECIFICOS-PM.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *Mujer rural*:
<http://www.transparencia2008.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/4030/5/PadronMujerRural2008.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, *Programa de la Mujer Rural e Indígena 2008*:
<http://www.transparencia2008.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/255/8/padronMujerIndigenaRural.pdf>

- Secretaría de Desarrollo Social. Fracción XXI, *Programas de Transferencia, Programa de Reinserción Social para Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues de la Ciudad de México*:
<http://www.sds.df.gob.mx/oip/oip.htm>
- Secretaría de Desarrollo Social, *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (2003):
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_urbano.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social, *Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, para el ejercicio fiscal 2008*:
<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/resultadosmejbar08.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social, Informe de Cuenta Pública 2008:
http://www.sds.df.gob.mx/archivo/2010/Informe%20de%20Cuenta%20Publica_2008.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social, *Resultados de los Proyectos Seleccionados del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2009*, 23 de marzo de 2009:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Result_ProgComunMejBar_2009.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social, *Padrón de Beneficiarios del Programa de Mejoramiento Barrial 2009*, 23 de marzo de 2009:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/PADR_MEJOR_BARR_2009.pdf
<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/padrones/PADRON%20PCMB2007.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social, *Indicadores de Gestión* (enero-septiembre 2009):
<http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/2009/indigesti09.pdf>
<http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/2008/poa%202009.pdf> (consultado el 23 de julio de 2010).
- Secretaría de Finanzas. Banco de información 2009:
http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/IAPP_ene_dic_2009_bco_inf.pdf
- Secretaría de Finanzas. Banco de información. Informe de Avance Trimestral, enero-diciembre 2009:
<http://www.finanzas.df.gob.mx/condonacionNomina.html>
<http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/Transparencia/resources/LocalContent/>
- Secretaría de Finanzas, *Condonación al impuesto sobre nómina*:
<http://www.finanzas.df.gob.mx/condonacionNomina.html>
- Secretaría de Salud. División de Desarrollo de Sistemas y Servicios de Salud de la OPS/OMS y representación de la OPS/OMS en México (2004). *La exclusión en salud en el Distrito Federal: caracterización*. Informe final (documento elaborado por las doctoras Asa Cristina Laurell, María Luisa Mussot, Elsa Veites Arévalo, Guadalupe Staines Orozco, de la Secretaría de Salud del Distrito Federal):
http://www.lachealthsys.org/documents/extension/Exclusion_Salud_Mexico_Distrito_Federal_caracterizacion.pdf
- Secretaría de Salud, *Agenda Estadística 2008*:
<http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/media/Agenda2008/>
- Secretaría de Salud, *Logros del programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género durante el periodo 2001 a junio de 2009*:
http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/violencia_de_genero/index.php#
- Secretaría de Salud, *Evaluaciones internas 2009. Programas especiales* (contiene información estadísticas sobre metas/logros (%) por actividad e indicadores por hospitales (Indicadores de Gestión):
http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=249
- Sistema de Protección en Salud. Gobierno del Distrito Federal. Seguro Popular:
http://www.df.gob.mx/wb/gdf/programa_del_seguro_popular
- Torres, Gladis, "Revisará la ALDF plan de detección de cáncer de mama en DF", 21 de abril de 2010:
<http://www.mexfamcomunica.com/contenido.php?x=1&id=449>
- Transparencia:
<http://www.dif.df.gob.mx/transparencia/FXXI/PDeteccionCancerMama.php>
- Yanes Rizo, Pablo Enrique, *Los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal, 1998-2006*. Capítulo I, consultado en:
<http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/CapituloI.pdf>
- Violencia familiar en el Distrito Federal*:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/primer_seminario_de_violencia_familiar_en_el_df.pdf

