



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



EVALUA DF
Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL



Coordinador

Dr. Humberto Ríos Bolívar

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito
Federal

Investigador

Dr. Carlos Sánchez

Profesor Investigador de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico
Nacional

Directorio

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Lic. Rosa Icela Rodríguez Velázquez

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

Mtro. José Arturo Cerón Vargas

Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito
Federal

Dra. Ángela Beatriz Martínez González

Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito
Federal

Dra. (c) Eréndira Viveros Ballesteros

Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito
Federal

Dr. Ignacio Perrotini Hernández

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito
Federal

Dr. Kristiano Raccanello

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito
Federal

Dr. Oscar Alfonso Martínez Martínez

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito
Federal

ÍNDICE

1. De la garantía de la Seguridad Social en el Estado de bienestar a la defensa de los Derechos Sociales en el Estado neoliberal	1
2. Derechos Sociales en el Distrito Federal	6
2.1 Trabajo	7
2.2 Salud	10
2.3 Educación	13
2.4 Vivienda	16
2.5 Alimentación	18
2.6 Infraestructura Social	20
3. El Desarrollo Social como indicador del cumplimiento de los Derechos Sociales	28
3.1 El concepto de Desarrollo Social, una definición avanzada	29
3.2 Medición del Desarrollo Social	32
3.3 Índice de Desarrollo Social para el Distrito Federal, lineamientos generales	33
4. Metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Social o de Avance en los Derechos Sociales en el DF	35
4.1 Cálculo de Indicadores	36
4.2 Construcción del Índice	43
4.3 Elementos para el cálculo del grado de fortaleza de la esfera institucional de gobierno como catalizador del desarrollo	47
Conclusiones y recomendaciones	49
Referencias.	53

1. De la garantía de la Seguridad Social en el Estado de bienestar a la defensa de los Derechos Sociales en el Estado neoliberal

La conceptualización de Derechos Sociales ha cambiado en las últimas tres décadas debido a las transformaciones sufridas en el sistema económico mundial. El sistema capitalista transitó en una nueva Fase de Desarrollo¹ en la que se reconfiguraron las relaciones sociales y de producción. Las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, ubicadas como el Sector electrónico, informático y de las telecomunicaciones (SEITC), gestadas en la década de los setenta del siglo XX y consolidadas en la década de los noventa del mismo siglo, impulsaron una reconfiguración escalar hasta ese momento centrada en el espacio del Estado – nación, dando paso a un nuevo fenómeno escalar conocido actualmente como globalización. Lo anterior es importante destacar ya que cada Fase de Desarrollo conlleva una determinada formación estatal, que a su vez implica un determinado rol que ésta juega en la economía nacional y, por tanto, una determinada concepción del desarrollo y de las políticas públicas que se implementan en la persecución de los objetivos nacionales de esta idea.

En la Fase de Desarrollo Fordista – Keynesiana, se constituyó el Estado de Bienestar, caracterizado por una participación estatal activa en la economía que priorizaba la búsqueda de la equidad y el pleno empleo, objetivos fundamentados en el modelo teórico keynesiano. En dicha Fase, en países atrasados como México, se impulsó una vía específica de desarrollo a través de la industrialización por sustitución de importaciones, como espejo del Fordismo – Keynesiano. Bajo este marco, se establecieron como motores del crecimiento el proceso de industrialización y el mercado interno, o “desarrollo hacia adentro” (Franco, 2001). En ese contexto, el obrero, mediante la organización sindical, era el principal agente de presión social por lo que las políticas sociales se encaminaban, sobre todo, a la protección del trabajador asalariado. El Estado asumió un rol proteccionista e interventor, regulando y planificando gran parte de las relaciones económicas y sociales. Se da, por ejemplo, un fuerte impulso a políticas arancelarias para proteger de la competencia a las empresas nacionales; controles de precios para aumentar el consumo interno; así como la creación de infraestructura para promover el crecimiento y el desarrollo nacional.

¹ Para una discusión amplia del concepto de Fase de Desarrollo, véase Sánchez (2013).

El proceso anterior implicó la centralización de las decisiones del desarrollo, formando una gruesa capa de burócratas que, si bien permitió la creación de las instituciones de salud, educación, vivienda urbana y amplió estos servicios a buena parte de la población conformando una creciente clase media, esto no fue un proceso homogéneo para todos, ya que vastos sectores de la población, principalmente de las zonas rurales, no gozaron de los beneficios de desarrollo estatal, los cuales se vieron en la necesidad de migrar del campo a la ciudad en busca de mejorar su calidad de vida pero formando, en la mayoría de las veces, una periferia urbana marginada.

A nivel mundial se comienza a gestar un periodo de crisis del sistema capitalista a finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta del siglo anterior, expresado en un elevamiento de los conflictos sociales y freno al crecimiento de los países desarrollados entre otros problemas. Se comienza a gestar la entrada a una nueva Fase de Desarrollo capitalista, ubicada como Capitalismo del Conocimiento o Informático – Global (Dabat, 1993), la cual traerá consigo transformaciones socio – económicas importantes y, en algunos casos, radicales respecto a la Fase de Desarrollo previa “en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr la competitividad y enfrentar las competencias internacionales” (Franco, 2001, p. 23). Ese aumento de la competitividad “obliga a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos de mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a parte de sus ingresos forzados por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas. Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado –y a otros actores– a jugar un papel importante en crear los prerrequisitos para el logro de la competitividad sistémica, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global” (Franco, 2001, p. 23).

Por su parte, en los países subdesarrollados, el modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones empezó a mostrar las debilidades de una “industrialización trunca”, haciéndose claro su agotamiento. Los problemas y contradicciones internas de países como México se conjugaron con las de la economía mundial que degeneró en la crisis de deuda de 1982. Gran parte de los países en desarrollo y subdesarrollados, para salir de la crisis de deuda transitaron hacia una vía de desarrollo neoliberal, aplicando medidas de ajuste estructural o “shock” que, entre otras cosas, significó liberalizar la economía, dándole mayor importancia al mercado y limitando

la participación del Estado en la economía, centrándose en mantener una estabilización macroeconómica. Es decir, ante las transformaciones del sistema capitalista, en la mayoría de los países en vías de desarrollo no se crearon las instituciones adecuadas que permitieran una inserción exitosa en el Capitalismo del Conocimiento.

Con el paulatino avance de la nueva Fase, se observó cómo los problemas internos que no pudo resolver el país durante el proceso de industrialización por sustitución de Importaciones, se profundizaron, liquidando el precario mercado interno por el abandono de la protección que se había instaurado en la economía, agudizándose la desigualdad y la pobreza por la reducción de los recursos que el Estado destinaba a los programas sociales y por las escasas o nulas medidas que implementaba ante las crisis económicas.

Se plantea y ejecuta paulatinamente “un proceso de descentralización de servicios fundamentalmente sociales (educación, salud, acción social y trabajo) y de privatización de actividades económicas diversas: medidas que permitieron “desconcentrar” el aparato burocrático de Estado keynesiano y popular, realizando un ajuste económico de proporciones y desarrollando por otra parte un camino inverso de “centralización” en las áreas ejecutivas del Estado: presidencia, economía, interior, cancillería, seguridad, etc. Las áreas que hicieron posible garantizar las condiciones de efectividad de la exclusión social y la centrifugación popular mencionadas fueron fortalecidas, centralizadas y subvencionadas” (Villareal, 1997, p. 45). Es decir, se da una destrucción del Estado de Bienestar. El crecimiento pasó a ser dinamizado por la demanda externa y la inversión en el capital humano (conocimiento) se tornará central en los países desarrollados. [ver cuadro 1.1].

CUADRO 1.1 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL MODELO DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL		
	Sustitución de Importaciones:	Promoción de exportaciones
Motor	Mercado interno	Mercado externo
Producto básico	Bienes primarios	Bienes competitivos que incorporan procesos técnicos (primarios o manufacturas)
Tipo de Estado	Interventor, de bienestar, social	Regulador, “neo – social”
Énfasis social	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo). Crear clase media: asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente	Inversión en capital humano (conocimiento)
Fuente: adaptado de Franco, 2001, p 20.		

En esta nueva Fase donde el sector terciario cobra relevancia, conformándose un capitalismo “posindustrial” en el cual la sociedad, como estaba constituida antes, se torna ahora compleja, fragmentada en una diversidad de relaciones societales, intereses diversos y ligada a movimientos, en muchas ocasiones, no comunes. Ya no será central la imagen del obrero industrial y el campesino excluido, sino que se abre toda una gama de sectores sociales excluidos, una conjunción de los pobres estructurales y los “nuevos pobres”: trabajadores informales, desempleados, indígenas, migrantes, inmigrantes, mujeres, niños, ancianos, negros o morenos, ciertos obreros, jóvenes y sus diversas subculturas.

La exclusión y marginación social ahora ya no sólo se dará en el aspecto de “poseer” propiedad y bienes, sino que también se abren nuevas desigualdades producto del no poseer “saber” intelectual y “poder”, entendiéndolo como capacidad social para la acción (Barnes, 1990). En la época actual, “el pobre de nuestro tiempo se caracteriza por no poseer cosa alguna: ni su fuerza de trabajo que no es vendible en el mercado, ni calificaciones adecuadas, ni un empleo relativamente estable, ni su pertenencia a un “partido”, su inclusión en el marco de culturas socialmente aceptadas, ni dinero, ni automóvil, ni casa, ni un territorio de asentamiento legalmente establecido ni, quizás, la condición humana” (Villareal, 1997, p. 61).

Ahora se habla de que “las condiciones básicas de vida de la población y especialmente de los sectores populares, los pobres, los excluidos, han cambiado. Las formas de conciencia, acción, representación, están cambiando. Seguir hablando en forma economicista y “nostálgica” de la clase obrera como eje de luchas no tienen sentido; hablar de la pobreza, partiendo del paradigma economicista, keynesiano y distribucionista que nutría nuestro discurso tradicional sobre la clase obrera, tampoco tiene sentido” (Villareal, 1997, p. 32). Por lo anterior, ante esta ampliación de relaciones no salariales y la fragmentación de la sociedad en grupos fragmentados con orientaciones socioculturales diferentes, no basta solamente de implementar medidas de subsidios para disminuir la degradación social, sino que, ante la complejidad en que se ha tornado la pobreza y la exclusión, se observa necesario ampliar la perspectiva analítica e introducir no sólo el componente económico, sino el político y cultural.

En este proceso, la concepción de Derecho Social pasa a cambiar para adaptarse a las nuevas condiciones y requerimientos sociales. Se busca una nueva concepción y gestión del bienestar social, en el que sea preponderante la concepción de desarrollo humano: un

nuevo concepto “concebido como el desarrollo centrado en la gente, comprende una gran variedad de opciones en las esferas económica, social y política. Abarca más que poseer conocimientos, tener una vida larga y saludable y disfrutar de un nivel de vida decoroso. Son también importantes cuestiones como la libertad, la democracia y la seguridad humana” (Solís, 2001, p. 95). En esta concepción de Derecho Social en la que el desarrollo humano debe ser el eje rector de la política social, va más allá de una perspectiva economicista del ingreso monetario (ya sea directo o indirecto) y el crecimiento económico, sino que engloba el pleno florecimiento de la capacidad humana (Solís, 2001).

En ese sentido, el Derecho Social debe implicar el fomento, no sólo de los bienes materiales, sino de las potencialidades humanas. Es decir, “más allá de los satisfactores materiales la gente valora otros beneficios, por ejemplo: la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de la opresión, la violencia o explotación. La gente quiere tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación” (Solís, 2001, p. 99). Esto implica que las nuevas políticas públicas reivindiquen la inclusión social generalizada y una democracia participativa, integrando así los “intereses o valores de movimientos sociales diversos, incluyendo progresivamente formas distintas de exclusión social –que incorporen las “diferencias” sociales más allá de introducir equidad en las “desigualdades” socioeconómicas- restituyendo el tejido comunitario de la sociedad” (Villareal, 1997, p. 105).

En tanto que nos encontramos en una Fase del capitalismo, el Estado pasa a ser nuevas cosas y las que hacía antes ahora las hará distintas, por lo cual “es necesario modificar el modelo dominante donde el Estado concentraba el campo de las decisiones en un cuerpo burocrático de élite y tecnócrata. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo el Estado se ve obligado a redefinir su papel en la actividad social y económica, a reducirlo, reorientarlo y reconsiderarlo. Ahora se requiere un Estado que persiga como meta final el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil, hacia un proyecto nacional. De acuerdo a la concepción de desarrollo humano, el concepto de gobernabilidad incluye al Estado pero lo trasciende abarcando también las organizaciones del sector privado y la sociedad civil” (Solís, 2007, p. 101).

Este tipo de Estado, modificará la concepción de política social buscando privilegiar el ámbito local, pasando de la centralización a una descentralización de las decisiones de

Desarrollo Social y focalizándolas, entendiendo esta idea como “identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios” (Franco, 2001, p. 33). Por otro lado, se considera que las ventajas de desarrollar una política social enfocada en pequeños territorios y por el número de habitantes “facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio” (Franco, 2001, p. 27), haciendo combinaciones de la acción estatal, con participación privada, pero que sólo podrá ser eficaz y duradera si estas medidas público – sociales son participativas.

Es decir que, la descentralización y focalización de las políticas sociales tienen su lado positivo al “enfatar los poderes locales, aumentar la participación democrática de la población y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios. La descentralización del Estado posibilita una mayor participación de las diferencias cualitativas en lo social – étnicas, locales, indígenas, mujeres, jóvenes, ancianos y migrantes-, aunque desde el punto de vista de la “lucha de clases” no tiene una gran significación y, más bien, para la estructuración jerárquico-centralizada de la organización obrera en la fábrica, el sindicato o el Estado keynesiano, la “descentralización” aparece como un elemento de dispersión, de centrifugación y de pérdida de poder” (Villareal, 1997, p. 117) .

De la mano a una promoción de Derecho Social, pensándolo como desarrollo humano incluyente, debe buscarse, dado a que el conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo y de generación de valor, políticas que fomenten el capital humano pero abarcando las diferencias socioculturales y los saberes culturales diferenciados (de sexo, etnia, origen, edad) construyendo recursos sociales “calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos” (Franco, 2001, p. 38).

2. Derechos Sociales en el Distrito Federal

Valorar el avance de los Derechos Sociales en el Distrito Federal requiere partir del cumplimiento de las obligaciones del Estado, ámbito en el cual se ubica el Gobierno del Distrito Federal. Para ello es necesario analizar las estrategias, acciones y políticas implementadas para hacer efectivos estos Derechos.

Entre los objetivos de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF), se encuentra el de promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los Derechos Sociales universales de los habitantes del Distrito Federal, haciendo énfasis en los Derechos relacionados con la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la infraestructura social. De acuerdo con Berrios & Canto (2012), el proceso de conceptualización de este conjunto de Derechos implica un esfuerzo teórico mediante el cual se clarifica el contenido y los estándares de Derechos Sociales, que permite evidenciar las problemáticas específicas y traducirlas en indicadores empíricos.

En función de esta necesidad, y con base en literatura publicada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organismos dependientes de ésta como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), además del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF); a continuación se presentan un conjunto de elementos que permiten caracterizar brevemente la problemática de los Derechos Sociales arriba mencionados – entendidos explícitamente por la LDSDF como universales y tácitamente como prioritarios – en las escalas supranacional, regional y local, ubicando los marcos legales asociados y las políticas sociales impulsadas en cada caso.

2.1 Trabajo

Los criterios de las políticas laborales del Distrito Federal se derivan tanto de la legislación federal como de los Derechos reconocidos universalmente en los pactos internacionales en la materia. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad ilícita, libremente escogida o aceptada. Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), introduce la categoría de *trabajo decente*, la cual se refiere a una remuneración justa, garantía de seguridad en el empleo, seguridad y protección social (sistemas de salud y pensional), libertad para organizarse (sindicatos), igualdad de oportunidades (población vulnerable) y de trato para mujeres y hombres (no discriminación por género).

En el marco de la vía de desarrollo neoliberal predominante, el mercado laboral se caracteriza por un tránsito hacia la flexibilidad en la forma de organización y dirección del

trabajo, tendiente a maximizar la valorización del conocimiento tácito del trabajador y a reducir los costos laborales con el fin de mantener la competitividad de las empresas e incrementar continuamente sus ganancias. Sin embargo, medidas como trabajo a tiempo parcial, contratos temporales, contratación por terceros (terciarización u outsourcing), empleo por cuenta propia, etc.; son estrategias que incrementan la acumulación del capital, pero no generan incrementos proporcionales en el empleo.

En este sentido, el Informe sobre la situación social en el mundo, 2007: el imperativo del empleo, presentado en la Asamblea General de la ONU, presenta una caracterización del mercado laboral a partir de los siguientes elementos: crecimiento sin empleo; desempleo, pobreza y desigualdad; deslocalización y contratación externa (outsourcing); inseguridad, precariedad, informalidad y aumento de la jornada laboral; preponderancia del trabajo en el sector servicios; trabajo de las mujeres; migración; empleo en niños, niñas y jóvenes; condiciones de salud y seguridad social y baja representación sindical.

Como respuesta a esa precarización del empleo, algunos gobiernos se han ocupado de implementar políticas activas, correspondientes al antiguo Estado de bienestar Fordista – Keynesiano, en un intento por revertir las actuales condiciones laborales. Entre estas acciones se encuentra el incremento del empleo mediante incentivos económicos y fiscales, la creación directa de empleos y la capacitación e intermediación en el mercado laboral a través de mecanismos como empleo subsidiado, fondos sociales, microcréditos, alimentos por trabajo y obras públicas.

La tendencia global de flexibilización y desregulación del empleo, fue transmitida hacia América Latina a través del llamado Consenso de Washington. La flexibilización impactó negativamente en el mercado laboral favoreciendo la creación de empleos de escasa calidad, ya sea por su inestabilidad, sus bajas remuneraciones, su desprotección social o sus condiciones de trabajo inadecuadas.

A partir de los elementos característicos de la situación laboral a escala mundial y regional presentados anteriormente, Escobar (2010) describe algunos rasgos vinculados con el mercado de trabajo para América Latina en particular, y en específico para México:

- El crecimiento económico ha sido bajo en los últimos años
- La flexibilidad laboral se ha impuesto desde los años ochenta

- La mayoría de la fuerza de trabajo se ubica en el sector servicios, en empresas pequeñas y medianas de baja productividad, y en la economía informal
- Las mujeres se han incorporado al mercado laboral cada vez más
- Desempleo en la población joven
- Deterioro de la salud en el trabajo en los últimos años
- El cambio del modelo de pensiones del sistema solidario y público a un sistema individualizado y privado
- Falta de representatividad de las organizaciones de trabajadores

Frente a este ambiente restrictivo, el Gobierno del Distrito Federal junto con la Asamblea Legislativa del DF, han hecho esfuerzos por incrementar las oportunidades laborales, tanto a través de la generación de empleos, como de la creación de instrumentos normativos² y de política social para asistir y apoyar a las personas en la identificación y obtención de empleos.

Como resultado de estos esfuerzos, se han desarrollado diversos Programas sociales de fomento al empleo y protección al trabajo, entre los que se encuentran los siguientes:

- Programas de fomento al empleo:
 - Programa Capacitación e Impulso a la Economía Social (Capacites)
 - Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo
 - Programa de Capacitación y Modernización (CyMo)
 - Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa;
 - Centros de Integración de Atención a jóvenes Desempleados (Comunas)

- Programas de protección al trabajo:
 - Programa Seguro de Desempleo
 - Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Desempleados del Distrito Federal

² Normatividad laboral relacionada con el Derecho al trabajo en el Distrito Federal: Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México y Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

- Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras
- Procuraduría de Defensa del Trabajo

No obstante, los resultados son limitados porque se dirigen a un segmento de población que no constituye el grueso de los buscadores de empleo en el Distrito Federal. Se requiere de una oferta de puestos de trabajo correspondiente con el mayor nivel de calificación de los habitantes del Distrito Federal en comparación con otras entidades del país. Es necesario diseñar estrategias que incentiven a los mercados para generar una oferta de empleos de mayor calidad, así como fortalecer las estrategias de vinculación entre oferentes y demandantes de empleo.

2.2 Salud

El derecho a la salud está reconocido en diferentes instrumentos internacionales, de los cuales México es parte, por lo que ha adquirido la obligación de respetar, garantizar y proteger este Derecho.

La problemática en materia del Derecho a la salud, se centra en la posibilidad de que un modelo basado en la gratuidad y la universalidad se vea eclipsado frente a otro que antepone la exclusión, vía la accesibilidad económica, implicando una dinámica regresiva.

El reconocimiento de la salud como Derecho se origina a partir de la constitución de la Organización Mundial de la Salud en 1946, donde se define como “el estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente de ausencia de afecciones o enfermedades, que además requiere del goce del grado máximo de salud que se pueda lograr, siendo uno de los Derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología, política o condición económica o social”. Además, se reconoce el Derecho a la salud en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, donde se establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”. En otro instrumento importante: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), afirma que “el derecho a la salud debe otorgarse en su más alto nivel posible de disfrute”.

Por tanto, el Derecho a la salud, goza de un carácter de Derecho universal y de Derecho vinculante, éste no debe entenderse únicamente al hecho de estar sano, ya que implica también la libertad de controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, además, debe de ser un derecho para cada individuo, es decir, que goce de

discrecionalidad, no debe padecer injerencias; para su acceso y garantía debe existir un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de la salud.

Así, se impone a los Estados obligaciones específicas que implican una serie de medidas que se deberán adoptar con el fin de satisfacer las demandas de este derecho. Cabe destacar que entre las principales obligaciones que el Estado contrae para garantizar el Derecho a la salud, se debe mencionar el principio de progresividad mediante el acceso universal de los servicios de salud a todas personas.

En América Latina, puede distinguirse que el sector sanitario presenta una variada gama de instituciones y mecanismos orientados a financiar, asegurar, regular y prestar los servicios. Sin embargo, las inequidades en materia de acceso a los servicios representan un problema que prevalece debido a la desigualdad de la atención a la salud, la cual no solo está dada por carencias de accesibilidad sociocultural y geográfica, sino principalmente por desigualdades de ingreso. Aunado a ello se le suman la degradación a la que se enfrentan los sistemas de salud debido a la carencia de financiamiento, es decir, limitaciones presupuestarias para dotar de recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura a la red institucional de servicios públicos de salud, lo que trae como consecuencia baja calidad e ineficiencia de estos servicios.

En las últimas tres décadas, México no ha escapado de la instrumentación de políticas económicas caracterizadas por medidas de ajuste estructural, apertura comercial y regulación económica a través del libre mercado; mismas que han repercutido en el cumplimiento del Derecho a la salud en dos sentidos; en los niveles de salud de la población y en la reducción del gasto público en materia social, reflejado en el deterioro de la política social. En nuestro país ha prevalecido la reforma de las instituciones fundamentada en una lógica de mercado, lo cual ha preparado el escenario para la desregulación de los servicios médicos que se traduce en la minimización del papel del Estado como garante del Derecho a la salud.

En lo referente al marco institucional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra como fundamental el Derecho a la salud, estableciendo que “toda persona tiene derecho a la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”. Otras normas importantes en materia de

salud a nivel federal son la *Ley General de Desarrollo Social* y la *Ley General de Salud*. La primera señala expresamente que entre los Derechos Sociales se encuentra la salud; mientras que la segunda recurre a la Constitución indicando que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”.

En el Distrito Federal, el instrumento fundamental que instituye el Derecho a la salud, es la *Ley de Salud del Distrito Federal*, la cual establece que “los habitantes del Distrito Federal, independientemente de su edad, género, condición económica o social, identidad étnica o cualquier otro, tienen derecho a la protección a la salud. El Gobierno del Distrito Federal y las dependencias y entidades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, tiene la obligación de cumplir este derecho”. Por su parte, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, define en el estudio *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano*, una serie de elementos para caracterizar el goce efectivo del derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y progresividad.

Para avanzar en términos de cumplimiento de este Derecho, en el DF se han creado un conjunto de leyes³ que colocan énfasis en grupos poblacionales y atenciones médicas específicas. En estos instrumentos se establecen los medios y mecanismos con los cuales se busca garantizar el acceso y el goce del Derecho a la salud. Es importante reconocer que el gobierno del Distrito Federal ha colocado el Derecho a la salud en diferentes leyes que buscan garantizar este Derecho a grupos vulnerables.

³ Ley de Salud Mental del Distrito Federal; Ley para la Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal; Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal; Ley para la Atención Integral de Cáncer de Mama del Distrito Federal; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal; Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal; Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios del Distrito Federal y Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal.

Bajo ese marco legal, se han impulsado un conjunto de Programas Sociales orientados a avanzar en el cumplimiento de este Derecho en el DF, vinculados a entidades o dependencias responsables en materia de salud, encargadas de la aplicación de los Programas:

- Secretaría de Salud del Distrito Federal: Programa de acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes del Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral; Programa de apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis, órtesis, prótesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional y Programa social de prevención de la violencia de género de la Secretaría de Salud.
- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal: Programa de detección oportuna de cáncer de mama y Programa de atención a personas con discapacidad en las unidades básicas de rehabilitación.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal: Lineamientos de operación del programa de cáncer de mama del Distrito Federal.

A pesar de estos esfuerzos, el gobierno del Distrito Federal enfrenta retos que implican impulsar una serie de transformaciones en diferentes ámbitos: integración de los sistemas de salud; incremento y uso eficiente del presupuesto asignado a este rubro; fortalecer los Programas y acciones orientadas a combatir las enfermedades características del perfil epidemiológico del Distrito Federal y garantizar la universalidad del Derecho a la salud. Así, la problemática en materia del Derecho a la salud en el DF, cruza por alcanzar la viabilidad de un modelo alternativo, al modelo federal de protección social, que ha buscado responder al desmantelamiento del sistema de seguridad social en los últimos años.

2.3 Educación

El derecho a la educación es un derecho humano, y, al mismo tiempo, un derecho fundamental, reconocido en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), estableciendo que “toda persona tiene derecho a la educación y ésta tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.

Como derecho inherente al hombre, desde el punto de vista jurídico ha sido reconocido por diferentes cuerpos legales: legislación internacional y constituciones políticas de los países.

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que entró en vigor en México a partir de 1981, expresa que todos los Estados que forman parte del Pacto, reconocen el derecho de toda persona a la educación, al establecer una serie de medidas para garantizar el cumplimiento de tal precepto. Bajo este pacto, en 1985 se creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano que supervisa el cumplimiento del PIDESC.

Este comité ha establecido que los objetivos estipulados en el artículo 13 del PIDESC reflejan los principios de la Carta de Naciones Unidas contenidos en sus artículos 1 y 2, así como en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, el artículo 13 del PIDESC añade tres aspectos que permiten identificar las condiciones bajo las cuales este derecho debe ejercerse para considerarse efectivo. Según el comité, la educación debe dirigirse a fortalecer el sentido de dignidad personal: debe habilitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y promover el entendimiento entre todos los grupos étnicos, así como entre naciones y grupos raciales y religiosos de toda índole y, sobre todo, colaborar para el desarrollo pleno de la personalidad humana.

De esta manera el comité adoptó en 1999 las observaciones generales número 11 y 13, relativas a los planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del PIDESC) y sobre el derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC) las cuales son complementarias y deben examinarse conjuntamente. En lo que respecta a la observación general número 13 precisa que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:⁴

- Disponibilidad. Existencia de instituciones educativas en funciones. Ello requiere tanto de infraestructura (edificios, agua potable, instalaciones sanitarias y en su caso bibliotecas u otros requerimientos técnicos) como de programas de estudio, maestros capacitados y con salarios competitivos a nivel nacional.

⁴ Párrafo 2, CDESC, *Observación general N° 13*. (1999)

- **Accesibilidad.** Estas instituciones y programas deben ser accesibles para todos, lo que implica una política de no discriminación; la escuela debe ser físicamente accesible, lo que implica su cercanía geográfica o la existencia de programas funcionales de educación a distancia. Además, la educación debe ser económicamente accesible para todos.
- **Aceptabilidad.** Tanto la forma como la substancia de la educación deben ser aceptables para todos en términos de su relevancia, pertinencia cultural y calidad. Esto está sujeto a lo estipulado en el Artículo 13 párrafo 1 y los Estados deben cubrir los requerimientos mínimos establecidos.
- **Adaptabilidad.** La educación debe ser flexible para adaptarse a las necesidades cambiantes de sociedades y comunidades y responder a las necesidades de los estudiantes en entornos culturales y sociales diversos.

En México, el derecho a la educación está presente en el artículo 3 de la Constitución del país en que se establece que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”. Por su parte, la Ley de Educación del Distrito Federal instituye en su artículo 5 que, “todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal”; asimismo en el artículo 117 se establece que “la Secretaría de Educación del Distrito Federal y sus organismos descentralizados tomarán medidas tendientes a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, la equidad educativa así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

En el Distrito Federal se han diseñado un conjunto de programas con la finalidad de dar cumplimiento al derecho a la educación: Útiles escolares gratuitos; Uniformes escolares gratuitos; Jóvenes en impulso; Convocatoria bachillerato a distancia; Asistentes educativos del programa de atención integral al estudiante; Por una cultura de no-violencia y buen trato en la comunidad educativa; Programa de actualización, certificación

y profesionalización docente para las personas que imparten educación preescolar, a las niñas y niños inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal; Acciones de inclusión y equidad educativa; Seguro contra accidentes personales de escolares Va Segur@*; Estímulos para el bachillerato universal Prepa Sí; Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal; Desayunos escolares; Becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social; Educación garantizada; Niñ@s talento; De Potencialidades; Promotores educativos del programa de atención integral al estudiante; Entrega de apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de Atención Integral al estudiante; Programas de Apoyos Económicos a estudiantes de secundaria; Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)*; Programa de Atención a la Sociedad de la Esquina (PASE)*, Bachillerato a Distancia*; Educación inicial y Preescolar*; Centros comunitarios*; Escuelas sin violencia*; Ciudad educadora* y Analfabetismo Cero en la Ciudad*. ⁵

A partir de la década de los noventa del siglo XX, el sistema educativo mexicano experimentó cambios significativos relacionados con la descentralización educativa. Por ello es importante que en el Distrito Federal se impulsen programas y proyectos que fortalezcan la calidad y el contenido de la educación. El Gobierno del DF cuenta con atribuciones para incidir en la calidad de la educación a través de la formación, actualización y capacitación profesional de docentes, por lo que se pueden orientar programas dirigidos a la atención de estos aspectos para fortalecer las prácticas educativas en el aula. Asimismo, es posible dar cuenta que tanto las formas de participación social, como la participación de la sociedad civil son fundamentales para impulsar una educación más equitativa e incluyente.

2.4 Vivienda

El derecho a la vivienda se reconoce en múltiples instrumentos internacionales y regionales, que varían en los criterios de orientación y en los grupos de atención prioritarios debido al carácter vulnerable en que se encuentran. Por ejemplo, en la definición que hace el primer apartado del artículo 11 del PIDESC, se reconoce el derecho

⁵ Revisión de programas sociales que implementa el GDF2010.

* Representa aquellos programas que no cuentan con *Reglas de operación* y que aparecen señalados en los sitios *web* de las dependencias responsables de implementarlos.

de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de sus condiciones de existencia. Asimismo, el CDESC en la observación general número 4, enlista los aspectos o contenidos mínimos que detallan el carácter adecuado de una vivienda⁶:

- Seguridad legal
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura
- Asequibilidad
- Habitabilidad
- Accesibilidad
- Ubicación
- Idoneidad cultural

En el ámbito nacional, el derecho a la vivienda está reconocido en el artículo 4 de la Constitución. Inicialmente, la vigencia del derecho se ubica dentro del concepto de familia, que correspondía a una estructura social distinta de la actual. El texto del artículo se ve rebasado con las transformaciones que nuestra sociedad ha presentado a través del tiempo, debiéndose establecer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa a todas las personas y no sólo a la familia, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos. Con base en ese mismo artículo 4 de la Constitución, el artículo 15 de la Ley Federal de Vivienda señala que las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el gobierno federal; las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos.

A nivel local, la norma jurídica más relevante en la materia es la Ley de Vivienda del Distrito Federal. Su objeto es definir y orientar la política de vivienda. Es en el artículo 3, donde se reconoce el carácter del derecho a la vivienda, indicando que todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.

⁶ High Commissioner on human Rights. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment 4. The right to adequate housing, 1991.

Como sucede con otros derechos, el derecho a la vivienda no se ha mantenido al margen de la dinámica económica que se impuso a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. En términos de las políticas de vivienda, éstas se tradujeron en una serie de medidas que terminaron por excluir y profundizar los problemas de acceso y disfrute de la vivienda

El Gobierno del DF posee un conjunto de instrumentos de planeación donde establece las orientaciones que seguirá la administración pública como el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal (PDSDF). Este Programa se propone abatir el rezago en materia de vivienda y garantizar su acceso a la población sin empleo formal y con bajos ingresos y para aquellos grupos sociales con mayores dificultades (personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores, madres-jefas de familia e indígenas).

Entre los programas relacionados directamente con el derecho a la vivienda, el Gobierno del DF cuenta con el Programa de Desarrollo Urbano, así como los programas que implementa a través del Instituto de la Vivienda del DF: Programa de Vivienda en Conjunto, Programa de Mejoramiento de Vivienda, Programa de Recate de Cartera, Programa de Autoproducción, Programa de Suelo, Programa de Alto Riesgo; también desarrolla el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCBM) a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDDF), y el Programa Social para Unidades Habitacionales de la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC).

El reto para la Ciudad de México es enfrentar el reto del Derecho a la vivienda para la población con respuestas que logren diferencias entre un avance en el cumplimiento del derecho o una apuesta sólo por la adopción discursiva y normativa. Es claro que el contexto es adverso, la situación de la vivienda inadecuada atraviesa por la suma de los fenómenos globales que impactan en lo local: prevalecen la desigualdad y la pobreza, lo que se traduce en una segmentación y fragmentación.

2.5 Alimentación

En la observación general número 12, CDESC define el derecho a una alimentación adecuada estableciendo que este se ejerce “cuando todo hombre, mujer, niño o niña, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la

alimentación adecuada y a los medios para obtenerla”. De acuerdo con la Declaración de Roma generada durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 1996), se establece el concepto de seguridad alimentaria, “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

El Estado mexicano ha asumido por medio de la Constitución, el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, entre ellos el derecho a la alimentación. Tradicionalmente la canasta alimentaria ha sido un instrumento utilizado para establecer el umbral de la satisfacción de la alimentación como la necesidad más esencial del ser humano. La canasta alimentaria debe cumplir con una serie de características con la consideración que van más allá de contenido energético y proteínico, que contribuyan a garantizar una condición de salud, desarrollo de capacidades y bienestar social, en fin, acceder a una concepción más amplia de desarrollo social.

En México se han llevado a cabo distintos esfuerzos relacionados con la construcción de canastas alimentarias. La primera fue elaborada en la década de los ochenta del siglo XX por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), la segunda por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (INEGI-CEPAL) una década después, y en 2010 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) construyó la propia. A nivel local se retoma la Canasta Normativa Alimentaria para el DF, desarrollada en 2011 por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA DF) en el marco del Proyecto de Medición de la Pobreza y la Desigualdad en el Distrito Federal. Cada una de ellas comparte objetivos como: satisfacer el estándar nutricional de la población mexicana, representar los hábitos alimentarios de la población, evitar el derroche de nutrientes, considerar la disponibilidad de alimentos existente en el país, tener un precio accesible a la población objetivo garantizando la mejor cobertura nutricional bajo el menor costo posible.

En cuanto al gobierno del Distrito Federal, el Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal tiene por objeto contribuir a garantizar el derecho humano a la alimentación mediante una correcta alimentación permanente. El Programa consiste en:

- Medidas Concretas para la Erradicación de la Desnutrición;
- Campañas informativas de desnutrición a la población de Distrito Federal;
- Áreas geográficas prioritarias del Distrito Federal;
- Orientación Alimentaria;
- Apoyo Alimentario y de Sanidad Doméstica;
- Apoyos a la Seguridad Alimentaria de la Familia;
- Los demás que contribuyan al logro de los objetivos del Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con ello, Sánchez, Gaona & Vega (2012) plantean que la canasta que se debería proponer en el Distrito Federal en correspondencia con la política económica, debe contener en cinco aspectos importantes: nutrimentos y requerimientos, contenido de inhibidores y facilitadores de la absorción de hierro para la prevención de anemia, contenido de sodio, contenido de grasas saludables y recomendaciones de bebidas saludables. Es aquí donde la canasta alimentaria para el Distrito Federal puede ser el mecanismo de orientación claro tanto para la ciudadanía para la selección de sus alimentos, como para el Gobierno para el diseño de estrategias que faciliten el acceso a una dieta saludable.

2.6 Infraestructura social

El artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social establece que la política nacional de desarrollo social debe incluir entre sus vertientes: la superación de la pobreza a través de la educación, la salud y la alimentación, programas asistenciales, desarrollo regional, e *infraestructura social básica*, entre otros. El artículo 18 de esta misma Ley, indica que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, como es el caso de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Este Fondo está destinado exclusivamente al financiamiento en los rubros siguientes: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización

municipal, electricidad rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Los principios generales para la operación del FAIS establecen que los recursos deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados. El FAIS, tiene dos componentes: el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); con los que habrán de impulsarse simultáneamente estrategias para abatir los aspectos que denotan la marginación y el rezago social. Éstos, bajo la coordinación de SEDESOL, como instancia normativa, y ejecutada por las Delegaciones en el Distrito Federal.

Las aportaciones realizadas por el FAIS son distribuidas en los Estados considerando criterios de pobreza extrema y deben ser destinadas exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentre directamente en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Además, el Fondo debe operar con los componentes siguientes: Programas de Información a la Ciudadanía, Formas de Organización Social para el control y vigilancia, Espacios de Comunicación gobierno-sociedad, Programas de Capacitación y Asesoría, Sistema de Atención y resolución a quejas y denuncias, además de Programas de evaluación social del gobierno. Estos componentes implican:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se realizarán;
- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados;

- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conductor de los Estados, y
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

**CUADRO 2.1
 CONCEPCIÓN DISTINTIVA DE LOS PRINCIPALES REFERENTES INTERNACIONALES, NACIONALES Y LOCALES DE LOS DERECHOS SOCIALES
 CONTEMPLADOS EN LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, Y ACCIONES Y PROGRAMAS ASOCIADAS A ESTOS DERECHOS EN
 LA CIUDAD DE MÉXICO**

Derecho Social	Referente Internacional	Concepción distintiva	Referente Nacional	Concepción distintiva	Referente Local	Principales acciones y programas
Trabajo	+ PIDESC +OIT	Trabajo decente, dando oportunidad de obtener medios para llevar una vida digna y decorosa.	+Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos +Ley Federal del Trabajo	Derecho al trabajo digno y socialmente útil.	+Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal +Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal +Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal +Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del gobierno del Distrito Federal +Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México +Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	+Programa Capacitación e Impulso a la Economía Social (Capacites) +Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo +Programa de Capacitación y Modernización (CyMo) +Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa +Centros de Integración de Atención a jóvenes Desempleados (Comunas)
Salud	+OMS +DUDH	Se otorga el nivel de vida adecuado, asegurando el estado de bienestar físico mental y social.	+Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos +Ley General de Desarrollo	Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.	+Ley de Salud del Distrito Federal + Ley de Salud Mental del Distrito Federal +Ley para la Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas del	+Programa de acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes del Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral +Programa de apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis, órtesis, prótesis, ayudas

			<p>Social</p> <p>+Ley General de Salud</p>		<p>Distrito Federal</p> <p>+Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal</p> <p>+Ley para la Atención Integral de Cáncer de Mama del Distrito Federal</p> <p>+Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal</p> <p>+Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal</p> <p>+Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios del Distrito Federal</p> <p>+Ley de Voluntad Anticipada para el Distrito Federal</p>	<p>funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional</p> <p>+Programa social de prevención de la violencia de género de la Secretaría de Salud</p> <p>+Programa de detección oportuna de cáncer de mama</p> <p>+Programa de atención a personas con discapacidad en las unidades básicas de rehabilitación</p> <p>+Programa de cáncer de mama del Distrito Federal</p>
Educación	<p>+DUDH</p> <p>+PIDESC</p>	<p>Toda persona tiene derecho a la educación, obteniendo su pleno desarrollo de personalidad humana y dirigiéndose a fortalecer la dignidad personal.</p>	<p>+Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación, garantizando equidad, igualdad de oportunidades y permanencia en los servicios del mismo.</p>	<p>+Ley de Educación del Distrito Federal</p>	<p>+Útiles escolares gratuitos</p> <p>+Uniformes escolares gratuitos;</p> <p>+Jóvenes en impulso</p> <p>+Bachillerato a distancia</p> <p>+Programa de atención integral al estudiante</p> <p>+Por una cultura de no-violencia y buen trato en la comunidad educativa</p>

						<p>+Programa de actualización, certificación y profesionalización docente para las personas que imparten educación preescolar, a las niñas y niños inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal</p> <p>+Acciones de inclusión y equidad educativa</p> <p>+Seguro contra accidentes personales de escolares Va Segur@</p> <p>+Estímulos para el bachillerato universal Prepa Sí</p> <p>+Becas del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal;</p> <p>+Desayunos escolares</p> <p>+Becas escolares para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social</p> <p>+Educación garantizada</p> <p>+Niñ@s talento</p> <p>+Potencialidades</p> <p>+Promotores educativos del programa de atención integral al estudiante</p> <p>+Entrega de apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de Atención Integral al estudiante</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<ul style="list-style-type: none"> +Programas de Apoyos Económicos a estudiantes de secundaria +Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME) +Programa de Atención a la Sociedad de la Esquina (PASE) +Bachillerato a Distancia +Educación inicial y Preescolar; +Centros comunitarios +Escuelas sin violencia +Ciudad educadora +Analfabetismo Cero en la Ciudad.
Vivienda	+PIDESC	Nivel de vida adecuado para sí y su familia; con carácter de seguridad legal; disponibilidad de servicios, materiales; asequibilidad; habitabilidad; ubicación; accesibilidad e	+Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos +Ley Federal de Vivienda	Se establece el disfrute de una vivienda digna y decorosa para toda familia.	+Ley de Vivienda del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> +Programa de Desarrollo Urbano +Programa de Vivienda en Conjunto, +Programa de Mejoramiento de Vivienda +Programa de Recate de Cartera +Programa de Autoproducción, +Programa de Suelo +Programa de Alto Riesgo

		idoneidad cultural.				+Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial +Programa Social para Unidades Habitacionales de la Procuraduría Social del Distrito Federal.
Alimentación	+CDESC +FAO	Seguridad alimentaria; donde toda persona tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y los medios para obtenerla.	+Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Canasta básica alimentaria; es el instrumento considerado más allá de un contenido energético y proteínico, garantizando el desarrollo de capacidades, bienestar social y una condición de salud favorable.	+Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada	+Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional +Medidas Concretas para la Erradicación de la Desnutrición +Campañas informativas de desnutrición a la población de Distrito Federal +Orientación Alimentaria +Apoyo Alimentario y de Sanidad Doméstica +Apoyos a la Seguridad Alimentaria de la Familia
Infraestructura social			+Ley General de Desarrollo Social +FAIS +FAISE	Fondos destinados al financiamiento de acciones sociales que beneficien a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.	+SEDESOL +FISMDF	Financiamiento en los rubros siguientes: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electricidad rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

3. El Desarrollo Social como indicador del cumplimiento de los Derechos Sociales

El Desarrollo Social se ha convertido en un uno de los conceptos y metas rectores de las discusiones sobre la condición social de la población de los países ricos y pobres por igual. Desde finales del siglo XX a la fecha, el tema ha cobrado creciente fuerza tanto en el mundo desarrollado como en vías de desarrollo, en parte por la permanente presencia de la presión social ante las desigualdades económicas, además de la influencia que han ejercido organismos internacionales así como comunidades más amplias en vías de consolidación económica y político-social como la Unión Europea y más recientemente la Unasur. (Townsend, 2003)

De forma paralela, el fenómeno de la globalización a partir del despegue del sector electrónico, informático y de las telecomunicaciones (SEIT), también a finales del siglo XX, así como el continuo avance en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han facilitado el acopio masivo de una amplia gama de variables nacionales sistematizadas en bases de datos e incorporadas a partir de un conjunto de herramientas estadístico-econométricas a diversos modelos para la construcción de una gran variedad de índices e indicadores sociales.

Así, Naciones Unidas (a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el Banco Mundial (BM), han construido indicadores de desarrollo como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Empoderamiento de Género (IEG), Índice de Negocios (IN) y el Índice de Gobernanza (IG). Otras instituciones como Freedom House, Economist Intelligence Unit y Transparency International han generado indicadores de Derechos políticos y libertades civiles, calidad de vida y percepción de la corrupción. (Foa & Tanner, 2011). Según un trabajo de Bandura & Martin del Campo (2006) citado por Foa & Tanner (2011), de 160 índices estudiados, el 83% de ellos se generó después de 1991 (en coincidencia con el despegue del SEIT), mientras que sólo el 20% habían sido construidos antes de ese año.

Entre las ventajas o bondades de la construcción de índices, Foa & Tanner (2011) mencionan las siguientes cuatro: Un índice compuesto sintetiza de una manera sencilla diversas variables complejas o multidimensionales, permitiendo a los diseñadores de política pública contar con un instrumento representativo del fenómeno social a estudiar

en un determinado país y su situación con respecto a otros; el hecho de que un índice compuesto sea un estimado único, facilita la interpretación del fenómeno de estudio sobre un conjunto amplio de variables, a la vez que permite estudiar su evolución en el tiempo e identificar rápidamente los casos en los que la intervención de gobierno se hace necesaria; al institucionalizarse la elaboración y actualización del índice, facilita la comunicación del estado del fenómeno social con los ciudadanos e interesados en el tema con el fin de tomar acciones en favor del desarrollo; y finalmente, los índices son un punto importante de partida para abrir el debate con respecto a un fenómeno social en particular.

En el caso particular del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social del DF contempla en su articulado una vinculación entre los conceptos de Derechos Sociales y Desarrollo Social. En el segundo apartado del primer artículo, establece que el instrumento legal tiene por objeto “Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”; mientras que en el apartado sexto del tercer artículo define el concepto de Desarrollo Social como “El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”. Es decir se espera que el avance en el cumplimiento de los Derechos Sociales incida positivamente en las condiciones de Desarrollo Social de la población.

3.1 El concepto de Desarrollo Social, una definición avanzada.

Dada la variedad de actores políticos, sociales e institucionales interesados en el desarrollo y la construcción de indicadores compuestos para su medición, la definición exacta de “desarrollo” se torna compleja. Reconociendo este hecho, Carrillo (2002) propone que “la idea central que predomina en los intentos de definirlo podría expresarse si se le considerara como un proceso mediante (y durante) el cual se mejora la calidad de vida de la sociedad, es decir, como un mejoramiento en el bienestar social”. (p.180) Y continúa: “Si se acepta esta definición de Desarrollo Social y la validez de una separación (con fines analíticos) de los fenómenos sociales, se desprende que el Desarrollo Social incluye tanto al desarrollo económico como al político y al cultural de la sociedad, y por lo tanto su campo es más amplio de lo que usualmente se supone”. (p. 181)

Se asume entonces que “el Desarrollo Social implica un mejoramiento en todos los aspectos de la sociedad; representa el bienestar general de la sociedad”. (Carrillo, 2002, p. 205) Esta posición implica nuevos retos, ya que “para evaluar el Desarrollo Social así definido, sería necesario entonces que el criterio de evaluación estuviera basado en los principios de una ciencia social unificada, y no en principios parciales como son los de la economía, la antropología, la historia, las ciencias políticas, la psicología, la geografía, y la ecología. Desafortunadamente, en la actualidad no se cuenta con una ciencia social unificada, y es por ello que los científicos sociales estudian el Desarrollo Social en forma fraccionada”. (Carrillo, 2002, p. 205)

Desde esta óptica fragmentada que señala Carrillo, y principalmente desde la perspectiva conceptual de la pobreza, no del Desarrollo Social, durante el siglo XX se elaboraron, tanto en el Reino Unido como en los Estados Unidos, ideas alternativas como las de *subsistencia*⁷, *necesidades básicas*⁸ y *privación relativa*⁹ con el fin de avanzar en la definición de un conjunto de criterios más amplios para establecer los márgenes de “las necesidades mínimas de los residentes en las instituciones y de los pobres físicamente aptos que vivían fuera de ellas”. (Townsend, 2003, p. 446)

⁷ Townsend (2003) menciona que se consideraba que una familia era pobre si su ingreso menos la renta caía por debajo de la línea de pobreza. Aunque en esta se consideraba una parte del ingreso para ropa, combustible y algunos artículos, esta parte era muy pequeña, y la comida representaba la porción más importante de la subsistencia.

⁸ Con base en la Oficina Internacional del Trabajo, Townsend (2003) señala que la formulación de las necesidades básicas incluían dos elementos: Primero, abarcan los requerimientos mínimos de consumo privado de una familia: alimentación, techo y vestido adecuados, así como cierto mobiliario y equipo doméstico. Segundo, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de atención a la salud, educación e instalaciones y centros culturales. El concepto de necesidades básicas debe situarse en el contexto del desarrollo económico y social de una nación. Por ningún motivo ha de limitarse sólo al mínimo necesario para subsistir; debe situarse en un marco de independencia nacional, de la dignidad de los individuos y de los pueblos.

⁹ Townsend (2003) explica que no se trata simplemente de un cambio hacia un conjunto más vasto de indicadores de la privación material y social, sino también hacia una relación cambiante entre la privación y el ingreso en el curso del tiempo y a través de las comunidades que ocupan diferentes territorios.

Foa & Tanner (2011) proponen la construcción de un índice de Desarrollo Social que evalúe el estado de las instituciones y prácticas sociales, como el desarrollo de la sociedad civil, la cohesión social y la discriminación de género. Lo anterior a partir de cinco tipos de instituciones sociales: activismo cívico, clubs y asociaciones, cohesión social, seguridad y confianza interpersonal y la equidad de género. Este conjunto de dimensiones sociales que proponen los autores excluye las condiciones primarias, como la calidad de vivienda, educación y empleo, necesarias para alcanzar un Desarrollo Social de orden superior. Además, se encuentra ausente la evaluación de la acción institucional de gobierno como un agente corresponsable del desarrollo de la sociedad a través de los instrumentos de política pública.

En esta perspectiva de acción corresponsable entre sociedad y Estado para el desarrollo, se encuentra la definición que aporta el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de Perú: “El Desarrollo Social es un proceso por el cual la Sociedad y el Estado asumen su responsabilidad en la superación del conjunto de dificultades sociales, la liberación de capacidades individuales y colectivas, transformando y optimizando los recursos del país, logrando la cohesión, equidad e integración de la sociedad, dentro de un marco de competitividad sistémica en el contexto internacional”.

Como se planteó inicialmente, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en el mes de mayo de 2000, define el Desarrollo Social en su artículo tercero como “el proceso de realización de los Derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”. Mientras que la misma ley entiende por política de Desarrollo Social como aquella “que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con 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; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos Derechos”. Además, en el artículo cuarto, la misma ley define los principios de la política de Desarrollo Social en el Distrito Federal: universalidad, igualdad,

equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

Tomando en cuenta las revisiones conceptuales anteriores y en una clara idea de avanzar en el marco conceptual del Desarrollo Social, superando las definiciones ancladas a la sola desigualdad en el ingreso y otros factores, *se concibe el desarrollo como un estadio social mucho más amplio y complejo, derivado del innegable carácter social del individuo, así como de su capacidad y necesidad de reafirmación y superación en la comunidad y para sí mismo, situación que involucra una serie de planos ascendentes de orden físico, económico, social, cultural, científico, ambiental e institucional, a partir de los cuales el Desarrollo Social existe en mayor o menor grado, permanece en el tiempo y evoluciona creativamente.*

3.2 Medición del Desarrollo Social.

A partir del panorama general que se aborda en el apartado anterior, particularmente la parcialización en el estudio teórico y conceptual del Desarrollo Social, así como la focalización en los conceptos de pobreza y otros alternativos, resulta natural que los métodos para la medición del Desarrollo Social sean poco amplios en la literatura, concentrada más bien en la medición de la pobreza como el método indirecto o del ingreso, el método directo o de las necesidades básicas insatisfechas desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como el método integral de la pobreza que retoma elementos de los anteriores. Además, otras herramientas estadísticas que se usan en la medición de la inequidad de la distribución de la riqueza o desigualdad son las curvas de Lorenz y el índice de Gini.

Un avance notable en la medición del desarrollo, que sin duda supera los indicadores anteriores, es el índice sobre desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD, ya que permite ver que el bienestar y el ingreso no son dimensiones equiparables. Sin embargo, el IDH no puede reflejar la complejidad del concepto de Desarrollo Social.

En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), elaboró un índice de Desarrollo Social que forma parte de una serie de metodologías desarrolladas para contribuir a la construcción de herramientas analíticas que posibiliten la identificación y el establecimiento de prioridades de política y de acciones programáticas. Los índices fueron

calculados por entidad federativa y municipal del país, lo que permite conocer la concentración espacial de las regiones donde se presentan los mayores rezagos en materia de Desarrollo Social según la etapa del ciclo de vida de las personas, así como clasificar a cada uno de los municipios y entidades federativas del país de acuerdo con sus logros en la materia.¹⁰

3.3 Índice de Desarrollo Social para el Distrito Federal, lineamientos generales.

A pesar de los esfuerzos delineados en la sección anterior para avanzar en la medición del Desarrollo Social, aún existen carencias en las metodologías mencionadas que es posible plantear en dos planos. El primero de ellos conceptual, en el sentido de que el Desarrollo Social debe concebirse como un proceso integral que involucre no sólo a los actores sociales, sino a los agentes institucionales como catalizadores de un Desarrollo Social avanzado, autogestivo, y en consonancia con el medio ambiente. Derivado de esta concepción fundamental que se define en el primer apartado, las metodologías actuales, en consecuencia, carecen de un conjunto de planos superestructurales necesarios para la plena medición del desarrollo. Entre los planos ausentes se encuentran el institucional o la acción de gobierno en el desarrollo, el acceso a las nuevas tecnologías como un elemento facilitador de la creatividad social y humana, así como las condiciones que garanticen el pleno derecho de la sociedad para organizarse y participar en la construcción colectiva de su futuro.

A partir de esta lógica, se propone la construcción de un índice de Desarrollo Social para el Distrito Federal que contemple tres órdenes: el primero de ellos relacionado con las condiciones básicas que sirven de plataforma para el Desarrollo Social; un segundo orden relacionado con la acción institucional de gobierno que potencie las capacidades primarias de la población en un espacio territorial determinado, impulsando el desarrollo comunitario hacia un nivel superior, y finalmente un tercer orden que evalúa el Desarrollo Social a partir de su capacidad para utilizar el conocimiento y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para resolver los problemas comunitarios de manera creativa e independiente que signifique un Desarrollo Social avanzado.

¹⁰ Para un mayor estudio de los indicadores mencionados en este apartado véase Cabrera, Gutiérrez & Antonio (2005).

Los elementos a considerar en cada uno de los órdenes son los siguientes:

Primer orden: Condiciones básicas para el desarrollo.

- Calidad del empleo y nivel de ingreso
- Calidad de vivienda y acceso a servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, gas)
- Calidad de alimentación y acceso a servicios de salud
- Educación básica

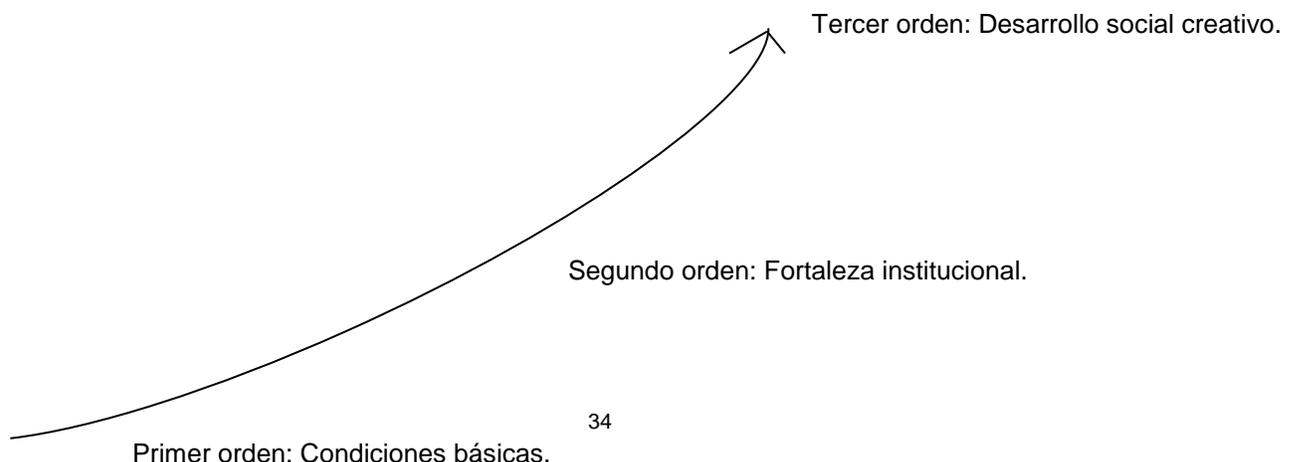
Segundo orden: Grado de fortaleza de la esfera institucional de gobierno como catalizador del desarrollo.

- Presencia y eficiencia de los programas de desarrollo social y seguridad pública.
- Estado de la infraestructura urbana (vialidades, parques, museos y centros de recreación y cultura comunitarios, transporte público multimodal)
- Garantía y promoción de los derechos sociales e individuales.
- Promoción de la organización y participación ciudadana en las decisiones de gobierno.

Tercer orden: Condiciones necesarias para un desarrollo social creativo.

- Educación media superior y superior
- Grado de acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación
- Conservación del medio ambiente
- Cohesión social y solución creativa de problemas comunitarios a partir del conocimiento y la identidad social sin la intervención del gobierno.

Esquema 3.1 Índice de desarrollo social para el Distrito Federal



4. Metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Social o de Avance en los Derechos Sociales en el DF

En este apartado se presenta la metodología para el cálculo de un Índice de Desarrollo Social para el Distrito Federal que corresponde al Primer orden bajo la conceptualización que se propone en el apartado anterior de este trabajo: Condiciones básicas para el desarrollo, y que coincide con la vinculación entre Derechos Sociales y Desarrollo Social que contempla la Ley de Desarrollo Social para el DF.

Las condiciones básicas para el desarrollo son expresadas en la Ley como Derechos Sociales universales para los habitantes del Distrito Federal en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social. A partir de esta definición y para evaluar el avance en el acceso a estos Derechos Sociales en el Distrito Federal y sus 16 delegaciones políticas, se utiliza como fuente de información el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para obtener los indicadores de salud, educación, vivienda e infraestructura social; así como la base de datos de Indicadores sociodemográficos de los municipios que integran las Zonas metropolitanas 2010 (SUN) del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el indicador de trabajo. Debido a la ausencia de variables consistentes y representativas que expresen el grado de avance del derecho a la alimentación en el DF, el cálculo de este indicador no se incluye en este apartado.

A continuación, en el cuadro 4.1 se presentan los indicadores asociados a los Derechos Sociales utilizados para el cálculo del *Índice de Desarrollo Social* o, por la vinculación conceptual que expresa la Ley de Desarrollo Social del DF explicada en el apartado número tres de este trabajo, también se le puede llamar *Índice de Avance de los Derechos Sociales* en el DF.

CUADRO 4.1		
INDICADORES Y VARIABLES PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL O DE AVANCE DE LOS DERECHOS SOCIALES EN EL DF 2010		
DERECHO SOCIAL	INDICADOR A NIVEL DE ENTIDAD FEDERATIVA Y DELEGACIONAL	VARIABLES PARA EL CÁLCULO DEL INDICADOR A NIVEL DE ENTIDAD FEDERATIVA Y DELEGACIONAL

VIVIENDA	Porcentaje de ocupantes en casa independiente, departamento en edificio, en vivienda o cuarto en vecindad, en vivienda o cuarto en azotea, 2010.	-Ocupantes en casa independiente, 2010 -Ocupantes en departamento en edificio, 2010 -Ocupantes en vivienda o cuarto en vecindad, 2010 -Ocupantes en vivienda o cuarto en azotea, 2010 -Ocupantes en viviendas particulares, 2010
SALUD	Porcentaje de población derechohabiente a servicios de salud, 2010.	-Población derechohabiente a servicios de salud, 2010. -Población sin derechohabiencia a servicios de salud, 2010.
EDUCACIÓN	Porcentaje de población de 5 y más años con instrucción posprimaria, 2010.	-Población de 5 y más años con instrucción posprimaria, 2010. -Población de 5 y más años, 2010.
TRABAJO	Porcentaje de población ocupada que trabaja, 2010.	-Población ocupada que trabaja en el propio municipio, 2010. -Población ocupada que trabaja en otro municipio de la zona metropolitana, 2010. -Población de 15 a 64 años, 2010.
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda, 2010.	-Viviendas particulares habitadas que disponen de agua en la red pública en el ámbito de la vivienda, 2010. -Viviendas particulares habitadas, 2010.
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, 2010.	-Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, 2010. -Viviendas particulares habitadas, 2010.
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario, 2010.	-Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario, 2010. -Viviendas particulares habitadas, 2010.
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador, 2010.	-Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador, 2010. -Viviendas particulares habitadas, 2010.
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI e Indicadores sociodemográficos de los municipios que integran las Zonas metropolitanas 2010 de CONAPO.		

4.1 Cálculo de Indicadores

Indicador del Derecho Social a la Vivienda

El Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI define la vivienda como “el espacio delimitado generalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada

independiente, que se construyó para la habitación de personas, o que al momento del levantamiento censal se utiliza para vivir. En la Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010, el INEGI aclara que las viviendas se consideran particulares cuando están destinadas, construidas o adaptadas para el alojamiento de personas que forman hogares; o bien colectivas, si proporcionan alojamiento a personas que comparten o se someten a normas de convivencia y comportamiento por motivos de salud, educación, disciplina, religión, trabajo y asistencia social, entre otros, y que en el momento del levantamiento tienen residentes habituales.

Las viviendas particulares se clasifican en: independiente, departamento en edificio, vivienda o cuarto en vecindad, vivienda o cuarto en azotea, local no construido para habitación, vivienda móvil, refugios y no especificada.

Porcentaje de ocupantes en casa independiente, departamento en edificio, en vivienda o cuarto en vecindad, en vivienda o cuarto en azotea ($I_{i,1}$)

Este indicador se elabora con la sumatoria del número de ocupantes en casa independiente, departamento en edificio, vivienda o cuarto en vecindad, vivienda o cuarto en azotea; dividido entre el número de ocupantes en viviendas particulares.

$$I_{i,1} = \frac{V_i^{oci} + V_i^{ode} + V_i^{ocv} + V_i^{oca}}{V_i^{ovp}}$$

Donde:

V_i^{oci} \Rightarrow Ocupantes en casa independiente,

V_i^{ode} \Rightarrow Ocupantes en departamento en edificio,

V_i^{ocv} \Rightarrow Ocupantes en vivienda o cuarto en vecindad,

V_i^{oca} \Rightarrow Ocupantes en vivienda o cuarto en azotea, y

V_i^{ovp} \Rightarrow Ocupantes en viviendas particulares.

Indicador del Derecho Social a la Salud

El Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI toma en cuenta la población que es derechohabiente a servicios de salud por parte de instituciones del Estado como el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Seguro Popular; y otros. Además, cuenta con dos variables que resumen esta información en función de las cuales se calcula este indicador: Población derechohabiente a servicios de salud, 2010 y Población sin derechohabiencia a servicios de salud, 2010. El INEGI señala que las variables asociadas a este indicador: Población derechohabiente a servicios de salud, se refiere al conjunto de personas que tienen derecho a recibir servicios médicos en instituciones de salud públicas o privadas, como resultado de una prestación laboral por ser pensionado o jubilado, por inscribirse o adquirir un seguro médico o por ser familiar designado beneficiario; y Población sin derechohabiencia a servicios de salud, hace referencia al conjunto de personas que no tienen derecho a recibir servicios médicos en instituciones de salud públicas o privadas.

Porcentaje de población derechohabiente a servicios de salud ($I_{i,2}$)

Este indicador toma en cuenta la población derechohabiente a alguna modalidad de servicio salud entre la sumatoria de la población derechohabiente y la población que carece de este servicio.

$$I_{i,2} = \frac{S_i^{cds}}{S_i^{cds} + S_i^{sds}}$$

Donde:

$S_i^{cds} \Rightarrow$ Población derechohabiente a servicios de salud, y

$S_i^{sds} \Rightarrow$ Población sin derechohabiencia a servicios de salud.

Indicador del Derecho Social a la Educación

El indicador relacionado con el Derecho Social a la educación es el porcentaje de población de 5 y más años con instrucción posprimaria. El Censo de Población y Vivienda

2010 del INEGI señala que la variable asociada: Población de 5 y más años con instrucción posprimaria, se refiere a la población de 5 años y más con algún grado aprobado en secundaria o equivalente, estudios técnicos con primaria terminada, educación media superior y educación superior. Este indicador refleja una condición básica para el Desarrollo Social así como un cumplimiento mínimo del compromiso del Estado con el acceso universal de los habitantes del Distrito Federal a la instrucción básica más allá de saber leer y escribir.

Porcentaje de población de 5 y más años con instrucción posprimaria ($I_{i,3}$)

Para el cálculo de este indicador se toma el valor de la población de 5 y más años con instrucción posprimaria entre la población de 5 y más años.

$$I_{i,3} = \frac{E_i^{pip}}{E_i^p}$$

Donde:

E_i^{pip} \Rightarrow Población de 5 y más años con instrucción posprimaria, y

E_i^p \Rightarrow Población de 5 y más años.

Indicador del Derecho Social al Trabajo

Las variables para el cálculo de este indicador se obtienen de la base de datos SUN de CONAPO y toman en cuenta a la población de cada delegación que trabaja ya sea en la propia demarcación territorial o en una distinta, contrastada con la población de 15 a 64 años de cada delegación política.

Porcentaje de población ocupada que trabaja ($I_{i,4}$)

Este indicador se elabora a partir de la suma de la población ocupada que trabaja en el propio municipio y la población ocupada que trabaja en otro municipio de la zona metropolitana, entre la población de 15 a 64 años.

$$I_{i,A} = \frac{T_i^{tpm} + T_i^{tom}}{T_i^{pt}}$$

Donde:

T_i^{tpm} \Rightarrow Población ocupada que trabaja en el propio municipio,

T_i^{tom} \Rightarrow Población ocupada que trabaja en otro municipio de la zona metropolitana, y

T_i^{pt} \Rightarrow Población de 15 a 64 años.

Indicadores del Derecho Social a la Infraestructura Social

Para este Derecho se consideran cuatro indicadores:

- a) Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda,
- b) Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje,
- c) Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario y
- d) Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador.

El Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI señala que la variable asociada al primer indicador: Viviendas particulares habitadas que disponen de agua en la red pública en el ámbito de la vivienda, comprende viviendas que disponen de agua de la red del servicio público dentro de la vivienda y fuera de ella pero dentro del terreno, y excluye viviendas en locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios, lo cual es plenamente compatible con la lógica del cálculo que se sigue para el Indicador del Derecho Social a la Vivienda desarrollado en este mismo apartado. En el caso del segundo indicador: Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, abarca las viviendas que disponen de drenaje conectado a la red pública, a fosa séptica, con desagüe a barranca o grieta y con desagüe a río, lago o mar y excluye también a las viviendas en locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios. El tercer indicador: Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario toma en cuenta a aquéllas que cuentan con el dispositivo y hace la misma exclusión que la variable anterior. Lo mismo sucede con el cuarto indicador, referido a la disposición de refrigerador en viviendas particulares habitadas.

Se considera que el último indicador: Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador, expresa en un primer momento la disponibilidad de energía eléctrica para el funcionamiento del aparato, pero también la capacidad de los hogares para adquirir y almacenar bienes de consumo duradero de primera necesidad. Esta posibilidad de almacenamiento se vincula con otras capacidades importantes: poder de compra para adquirir un excedente alimenticio que se consumirá en un futuro próximo; acceso a una infraestructura física de transporte y comercialización de bienes básicos como mercados, supermercados y tiendas de conveniencia, lo cual denota un cierto nivel de actividad económico social alrededor de los individuos a diferencia de entornos aislados donde la adquisición de estos bienes resultaría complicada; así como con la existencia de una cierta infraestructura que permita obtener una fuente de combustible para la preparación de los alimentos; además de otros factores relacionados con la higiene y la salud de las personas que inciden directamente en las oportunidades de Desarrollo Social.

Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda ($I_{i,5}$)

Este indicador se calcula tomando en cuenta el número de Viviendas particulares habitadas que disponen de agua en la red pública en el ámbito de la vivienda entre el número de Viviendas particulares habitadas.

$$I_{i,5} = \frac{A_i^{arp}}{V_i^{vpa}}$$

Donde:

A_i^{arp} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas que disponen de agua en la red pública en el ámbito de la vivienda, y

V_i^{vpa} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas.

Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje ($I_{i,6}$)

Este indicador se calcula tomando en cuenta el número de Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje entre el número de Viviendas particulares habitadas.

$$I_{i,6} = \frac{D_i^{dre}}{V_i^{vpa}}$$

Donde:

D_i^{dre} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, y

V_i^{vpa} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas.

Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario ($I_{i,7}$)

Este indicador se calcula tomando en cuenta el número de Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario entre el número de Viviendas particulares habitadas.

$$I_{i,7} = \frac{X_i^{eos}}{V_i^{vpa}}$$

Donde:

X_i^{eos} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario, y

V_i^{vpa} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas.

Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador ($I_{i,8}$)

Este indicador se calcula tomando en cuenta el número de Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador entre el número de Viviendas particulares habitadas.

$$I_{i,8} = \frac{R_i^{ref}}{V_i^{vpa}}$$

Donde:

R_i^{ref} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador, y

V_i^{vpa} \Rightarrow Viviendas particulares habitadas.

CUADRO 4.2 INDICADORES POR DEMARCACIÓN TERRITORIAL 2010								
DEMARCACIÓN TERRITORIAL	INDICADORES							
	I ₁₁	I ₁₂	I ₁₃	I ₁₄	I ₁₅	I ₁₆	I ₁₇	I ₁₈
ALVARO OBREGON	0.98	0.69	0.67	0.61	0.96	0.97	0.97	0.91
AZCAPOTZALCO	0.97	0.74	0.71	0.62	0.96	0.96	0.96	0.94
BENITO JUAREZ	0.93	0.74	0.84	0.74	0.93	0.93	0.93	0.97
COYOACAN	0.96	0.69	0.74	0.62	0.95	0.95	0.95	0.94
CUAJIMALPA	0.97	0.68	0.65	0.58	0.93	0.96	0.96	0.87
CUAUHTÉMOC	0.96	0.67	0.73	0.69	0.98	0.98	0.98	0.92
DISTRITO FEDERAL	0.97	0.66	0.68	0.62	0.94	0.96	0.96	0.91
GUSTAVO A MADERO	0.98	0.69	0.67	0.58	0.97	0.98	0.98	0.91
IZTACALCO	0.97	0.67	0.69	0.62	0.97	0.97	0.96	0.93
IZTAPALAPA	0.98	0.61	0.63	0.60	0.97	0.98	0.98	0.88
MAGDALENA CONTRERAS	0.99	0.66	0.64	0.63	0.94	0.98	0.98	0.89
MIGUEL HIDALGO	0.93	0.75	0.75	0.73	0.98	0.99	0.99	0.95
MILPA ALTA	0.99	0.53	0.60	0.60	0.83	0.96	0.97	0.72
TLÁHUAC	0.98	0.59	0.64	0.60	0.96	0.99	0.99	0.87
TLALPAN	0.97	0.58	0.68	0.61	0.84	0.95	0.96	0.89
VENUSTIANO CARRANZA	0.96	0.66	0.70	0.65	0.96	0.96	0.95	0.92
XOCHIMILCO	0.98	0.55	0.66	0.57	0.87	0.96	0.97	0.85

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI e Indicadores sociodemográficos de los municipios que integran las Zonas metropolitanas 2010 de CONAPO.

4.2 Construcción del Índice

Calculados los indicadores para las 16 delegaciones y el Distrito Federal, se construye un Índice o medida única que concentra en un solo valor las magnitudes, variaciones y

relaciones entre ellos. Por lo tanto el Índice de Desarrollo Social o de Avance en los Derechos Sociales, es una propuesta de jerarquización entre las demarcaciones políticas que indica el estado del conjunto de Derechos Sociales asociados a una medida resumen.

Para efectuar el cálculo de este Índice o medida resumen, se utiliza la técnica estadística de componentes principales, basada en la geometría y álgebra matricial, que tiene como principal objetivo sintetizar el número de indicadores originales sin perder las características del conjunto de ellos.

Así, el primer conjunto de indicadores se presenta de manera ordenada en la matriz X, donde cada demarcación territorial junto con la entidad federativa es un caso observado y ocupan los renglones del arreglo matricial, mientras que en las columnas se localizan los valores de los indicadores calculados. Los subíndices de la nomenclatura utilizada relacionan al primero con la demarcación y al segundo con el indicador

$$X = \begin{bmatrix} I_{1,1} & \cdots & I_{1,8} \\ \vdots & & \vdots \\ I_{17,1} & \cdots & I_{17,8} \end{bmatrix}$$

Debido a que los indicadores fueron calculados como porcentajes, sus límites varían entre 0 y 1. Para comenzar su análisis, la matriz se estandariza y se normaliza con el fin de hacer comparables las variables, homogenizando las diferencias de su longitud, promedio y desviación.

La estandarización de la matriz X se lleva a partir de la siguiente expresión:

$$Z_{i,j} = \frac{I_{i,j} - \bar{I}_j}{ds_j}$$

Donde:

$Z_{i,j} \Rightarrow$ es el indicador j estandarizado de la demarcación i,

$I_{i,j} \Rightarrow$ es el indicador j de la demarcación i,

$\bar{I}_j \Rightarrow$ es el promedio aritmético de los valores del indicador j, y

$ds_j \Rightarrow$ es la desviación estándar del indicador j.

Esto genera una nueva matriz de datos Z:

$$Z = \begin{bmatrix} Z_{1,1} & \cdots & Z_{1,8} \\ \vdots & & \vdots \\ Z_{17,1} & \cdots & Z_{17,8} \end{bmatrix}$$

Que se normaliza mediante la expresión:

$$N_{i,j} = \frac{Z_{i,j} - \min Z_j}{\max Z_j - \min Z_j}$$

Donde:

$N_{i,j} \Rightarrow$ es el indicador j normalizado de la demarcación i,

$Z_{i,j} \Rightarrow$ es el indicador j estandarizado de la demarcación i,

$\max Z_j \Rightarrow$ es el máximo entre los valores del indicador j, y

$\min Z_j \Rightarrow$ es el mínimo entre los valores del indicador j.

Para obtener una última matriz de datos N:

$$N = \begin{bmatrix} N_{1,1} & \cdots & N_{1,8} \\ \vdots & & \vdots \\ N_{17,1} & \cdots & N_{17,8} \end{bmatrix}$$

La matriz N se emplea en el análisis de componentes principales a través del programa estadístico *R*. Cada componente es generada a partir de los valores estandarizados y normalizados. Para la construcción del índice se considera la primera componente, la cual explica la mayor parte del comportamiento de los ocho indicadores, permitiendo la síntesis en una sola medida resumen del fenómeno original. El valor y_1 de cada demarcación estará determinado por la relevancia que el primer vector componente asigne a sus valores normalizados:

$$y_i = N_{i,j}w_{1,j}$$

Donde:

$y_i \Rightarrow$ es el valor del índice o medida resumen para la demarcación i ,

$N_{i,j} \Rightarrow$ es el indicador j normalizado de la demarcación i , y

$w_{1,j} \Rightarrow$ es el valor de la primera componente principal correspondiente al indicador j normalizado.

En el cuadro 4.3 se muestran en orden descendente los valores del Índice para el Distrito Federal y las 16 delegaciones.

CUADRO 4.3 ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL O DE AVANCE EN LOS DERECHOS SOCIALES EN LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL		
LUGAR	DEMARCACIÓN TERRITORIAL	ÍNDICE
1	BENITO JUAREZ	1.78
2	MIGUEL HIDALGO	1.40
3	COYOACAN	0.90
4	CUAUHTÉMOC	0.85
5	AZCAPOTZALCO	0.83
6	VENUSTIANO CARRANZA	0.79
7	IZTACALCO	0.63
8	DF	0.51
9	ALVARO OBREGON	0.48
10	GUSTAVO A MADERO	0.38
11	CUAJIMALPA	0.38
12	MAGDALENA CONTRERAS	0.23
13	TLALPAN	0.18
14	IZTAPALAPA	0.13
15	TLÁHUAC	0.03
16	XOCHIMILCO	-0.19

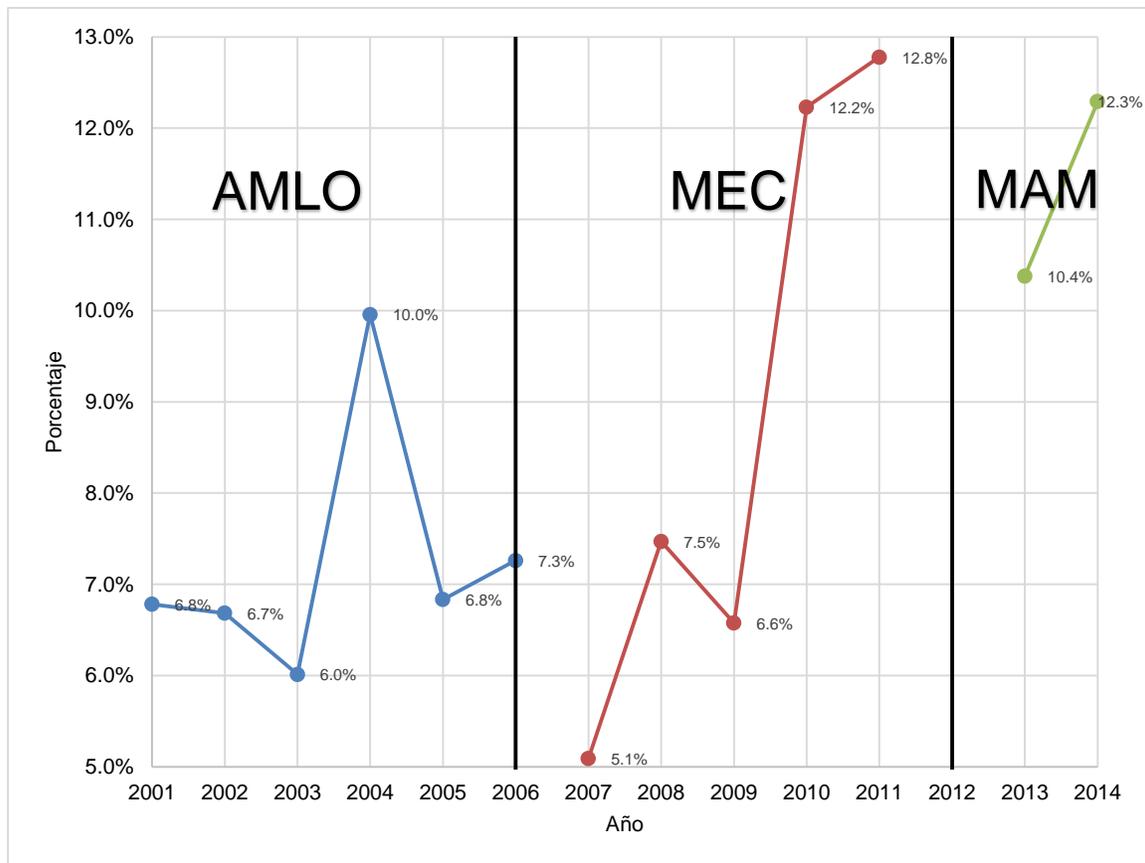
17	MILPA ALTA	-0.56
----	------------	-------

4.3 Elementos para el cálculo del grado de fortaleza de la esfera institucional de gobierno como catalizador del desarrollo

Si bien el cálculo del segundo orden del Índice de Desarrollo Social, que capturaría el grado de fortaleza de la esfera institucional de gobierno como catalizador del desarrollo, representa un reto estadístico importante, que en principio requiere de un ejercicio censal específico para el Distrito Federal y la subsecuente conformación de una base de datos que refleje el estado de los indicadores propuestos en este segundo nivel del Índice; es posible obtener un primer acercamiento del primer indicador propuesto en el segundo nivel: Presencia y eficiencia de los programas de desarrollo social y seguridad pública.

En el gráfico # se muestra el presupuesto destinado a los programas de desarrollo social como porcentaje del gasto público del Gobierno del Distrito Federal y su evolución de 2001 a 2014 que pasa por tres administraciones locales distintas. Con los datos disponibles es posible observar, que los distintos gobiernos de la Ciudad de México, han destinado un promedio de 8.5 por ciento del gasto público disponible, para el presupuesto de los programas de Desarrollo Social. Si bien es un porcentaje que está por arriba del 7.4 por ciento del PIB que el Gobierno Federal orientó al gasto social en 2013, también es una cifra lejana del 21.9 por ciento del PIB que el promedio de los gobiernos de la OCDE destinaron a este rubro en el mismo año (OECD, 2014, p. 117).

Gráfico 4.1
 Distrito Federal
 Presupuesto Programas Desarrollo Social / Gasto Público 2001 - 2014



Fuente: Subdirección de Evaluación y Planeación de la Dirección de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal 2001 – 2006 y Evalúa DF.

Conclusiones y recomendaciones

El avance en el cumplimiento de los Derechos Sociales en el DF es un tema amplio, que requiere de un enfoque integral en su estudio, debido a los numerosos factores económicos, políticos, sociales y jurídicos que abarca. En este sentido, nuestro país ha suscrito un conjunto de acuerdos en el ámbito internacional, vinculados con el respeto y la promoción de los Derechos Sociales contemplados en la Constitución política mexicana. En el caso del Distrito Federal, al que se avoca este documento, la Ley de Desarrollo Social del DF considera seis Derechos Sociales universales para los habitantes de la Ciudad: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social; en tanto que su realización, según la propia Ley, debiese traer como resultado el Desarrollo Social. Este planteamiento expresado en este instrumento de orden local, significa un gran reto conceptual y de política pública para el Estado y en particular para el Gobierno del Distrito Federal.

Es a partir de este reto entre la conexión de dos conceptos fundamentales: Derechos Sociales y Desarrollo Social, que el presente documento ha avanzado en dos planos: uno teórico – conceptual, y otro metodológico – estadístico. En el primero de ellos se profundiza en la comprensión del Desarrollo Social como un proceso evolutivo en el tiempo y en el espacio, derivado del innegable carácter social del individuo y de su necesidad y Derecho a reafirmarse y superarse para sí mismo y en la comunidad a la que pertenece, lo cual concede a ese Derecho, su carácter social, y no sólo en el plano individual o “humano”. Pero a su vez, la realización de esos Derechos, ahora sociales, involucra una serie de requerimientos, cuya solución tampoco puede plantearse en términos de “capacidad del individuo”, sino en función de un nuevo compromiso y corresponsabilidad entre sociedad y Estado. La existencia de este nuevo pacto social se justifica, ante el *eclipse* del antiguo Estado de bienestar Fordista – Keynesiano, pero no para viajar al pasado, sino para construir una nueva relación entre una sociedad civil ampliada y gobierno, que supere la actual confrontación sin salida entre mercado y Estado. Es en esta nueva relación rumbo al Desarrollo, que se plantean tres niveles en la ruta para alcanzarlo: un primer nivel vinculado con las condiciones básicas para el Desarrollo, donde existe coincidencia con los Derechos Sociales expresados en la Ley de Desarrollo Social del DF; un segundo nivel u orden orientado al fortalecimiento de la esfera institucional de Gobierno como catalizador del Desarrollo; y un tercer nivel

vinculado con las nuevas condicionantes del Desarrollo en el que el conocimiento, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como la creatividad juegan un papel central. Es a partir de estos tres niveles, que se expresa el Desarrollo Social en mayor o menor grado al interior de una comunidad.

Es a partir del anterior marco teórico – conceptual, que este documento avanza en un plano metodológico – estadístico para ubicar el avance en los Derechos Sociales, expresado como una unidad de medida del grado de Desarrollo Social en el Distrito Federal y sus 16 delegaciones políticas. Los indicadores estadísticos y la medida resumen calculada, ubicada como Índice de Desarrollo Social o de Avance de los Derechos Sociales en el DF, están en función de las bases de información del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, así como de la base de datos de Indicadores sociodemográficos de los municipios que integran las Zonas metropolitanas 2010 del CONAPO, y reflejan el comportamiento de cinco de los seis Derechos Sociales plasmados en la Ley de Desarrollo Social del DF, con excepción del asociado a la alimentación. En los resultados obtenidos se aprecia un avance importante en los Derechos vinculados con el desarrollo de infraestructura física en el Distrito Federal. Es decir, en el caso del acceso a la vivienda, así como del despliegue espacial de una infraestructura básica para el Desarrollo, como la necesaria para la disposición de agua de la red pública, el drenaje y el excusado, se encuentra una cobertura amplia en el territorio que comprende el DF, con porcentajes por encima del 80 por ciento de las viviendas que tienen la posibilidad de acceder a esta infraestructura, siendo las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta, las más rezagadas particularmente en cuanto al indicador que evalúa su acceso a la red de agua pública. Un indicador adicional importante, es la disponibilidad de refrigerador en las viviendas. En principio esta variable implica la posibilidad de los hogares para acceder a la red de energía eléctrica para el funcionamiento del electrodoméstico, pero a su vez expresa la existencia de una infraestructura adicional relacionada con el dinamismo de la actividad económica de la localidad: como vialidades, transporte, combustible, mercados, supermercados y tiendas de conveniencia, así como con la capacidad de compra y almacenamiento de una comunidad. Este indicador presenta mayor rezago particularmente en las delegaciones con porcentajes importantes de sus territorios catalogados como zonas rurales, como Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta.

Por otra parte, se observa un importante rezago general a escala de la entidad federativa, en los indicadores vinculados con los Derechos Sociales que facilitan la valorización física y cognitiva de la fuerza de trabajo: salud y educación. En el primero de ellos, existen demarcaciones territoriales en las que difícilmente el 60 por ciento de su población es derechohabiente a un servicio de salud, ya sea público o privado, tal es el caso de las delegaciones de Iztapalapa, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta; y sólo en tres demarcaciones, este indicador supera las tres cuartas partes de la población sin llegar a cubrir el 80 por ciento de la misma: Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Azcapotzalco. En lo que corresponde al indicador educativo, sólo cinco delegaciones superan el 70 por ciento de su población con educación primaria terminada y algún grado de formación adicional, ya sea estudios secundarios o posgrados: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Cuauhtémoc y Azcapotzalco. El rezago generalizado en los indicadores de salud y educación, definitivamente impacta en el indicador de empleo. El resultado de éste, muestra que la mayoría de las delegaciones del Distrito Federal apenas supera el 60 por ciento de su población entre 15 y 64 años de edad, con algún empleo ya sea en la propia demarcación o fuera de ella.

El panorama anterior del estado de avance de los Derechos Sociales en el DF, se sintetiza en el Índice de Desarrollo Social calculado, el cual muestra a grandes rasgos dos grupos de demarcaciones territoriales. El primero de ellos supera la media del indicador de Desarrollo Social y está conformado por las siguientes delegaciones enlistadas en orden descendente por el valor de su medida resumen: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán, Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Venustiano Carranza e Iztacalco. El segundo grupo se encuentra por debajo de la media del Índice y lo componen las siguientes demarcaciones enlistadas de igual forma que el primer grupo: Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tlalpan, Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta.

El anterior análisis conduce de manera natural a focalizar la atención en lo que se ubica en este trabajo como el segundo nivel u orden de Desarrollo Social, relacionado con el grado de fortaleza de la esfera institucional de Gobierno como catalizador del desarrollo, colocando como primer punto de estudio la presencia y eficiencia de los programas de desarrollo social y seguridad pública. Aunque en este aspecto es necesario avanzar, particularmente en la disponibilidad de datos que permitan efectuar una evaluación

adecuada sobre la efectividad de la acción de Gobierno, es importante señalar que los gobiernos del Distrito Federal electos a partir de 1997 han destinado a los Programas de Desarrollo Social un promedio de 8.5 por ciento del gasto público disponible de 2001 a 2014, con incrementos importantes de alrededor del 12 por ciento del gasto público en los años 2010 y 2011 de la administración de Marcelo Ebrard y 2014, correspondiente a la actual administración local. A pesar de que el promedio de 8.5 por ciento en el periodo señalado en el DF, fue superior al 7.4 por ciento del PIB destinado al gasto social por el Gobierno Federal, aún es una cifra alejada del 21.9 por ciento del PIB que el promedio de los países de la OCDE destinan a este rubro.

Finalmente, debido al incremento importante en el número de Programas de Desarrollo Social del DF en los últimos años, se hace necesario el diseño de instrumentos para la construcción de bases de información, que en el corto y mediano plazos permitan una evaluación focalizada del grado de fortaleza de la esfera de gobierno como impulsor del Desarrollo a partir de la implementación sistemática y efectiva de estos Programas. A continuación algunos lineamientos generales que pretenden abonar en este objetivo:

- Territorialización del presupuesto destinado a los Programas de Desarrollo Social por unidades territoriales en función de su población y grado de marginación.
- Delimitación de las acciones físicas y financieras de los Programas por unidad territorial.
- Impulso a un nuevo esquema de participación vecinal corresponsable para la planeación, programación, aplicación y vigilancia de los recursos destinados a los Programas junto con las dependencias de gobierno encargadas de su operación.
- Diseño y puesta en marcha de un levantamiento censal específico del Distrito Federal que permita la construcción de bases de datos a partir de variables vinculadas con la aplicación de los Programas, el avance de los Derechos Sociales y el Desarrollo Social en las unidades territoriales del DF.

Referencias.

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2000). *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Recuperado de <http://aldf.gob.mx/archivo-7cf654a114e2288128ff41a010b66211.pdf>
- Bandura & Martin del Campo. (2006). *Indices of National Performance: A Survey*. New York: UNDP.
- Cabrera, C., Gutiérrez, A. & Antonio R. (2005). *Introducción a los indicadores económicos y sociales de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Canto, M. & Berrios, M. (2012). *Informe del Estado del desarrollo social del Distrito Federal*. México: Evalúa DF.
- Canto, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Volumen 4 de la Biblioteca básica de administración pública. Siglo XXI Ediciones.
- Carrillo, M. (2002). *Aspectos macroeconómicos introductorios del desarrollo regional y urbano*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- CNDH (1966). *Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales y su protocolo facultativo*. Recuperado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/cartillas/7%20cartilla%20pacto%20internacional%20der%20econ%C3%B3micos%20sociales%20culturales.pdf>
- Escobar, S. (2010). *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*, México.
- Foa, R., & Tanner, J. (2011). *Methodology of the Social Development Indices*. *ISS Working Paper Series*. Recuperado de <http://www.indsocdev.org/resources/Methodology%20of%20the%20Social%20Development%20Indices.pdf>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2000). *Ley de desarrollo social para el Distrito Federal*. Recuperado en: http://www.equidad.df.gob.mx/pdf/2014/ley_ds.pdf
- Gutiérrez, R. (2010). *Análisis comparado de la legislación del Distrito Federal relativa a los derechos a la vivienda, al trabajo, a la salud y a la educación frente al derecho internacional de los derechos humanos* (mimeo), México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

- Kliksberg, B. (2005). *Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía*. En Revista Reforma y Democracia. No. 32. CLAD, Junio, Caracas.
- López, Marisol (2010). *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Legislación internacional, contenidos normativos mínimos y avances en la construcción de indicadores en el caso mexicano*. (mimeo). México.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (2010). *Índice de desarrollo social. Propuesta de cálculo del índice de desarrollo social a nivel nacional y departamental. Documento de trabajo*. Recuperado de http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGPDS/indice_desarrollo_social2.pdf
- OECD. (2014). *Society at a Glance 2014. OECD Social Indicators. The crisis and its aftermath*. OECD Publishing.
- OIT. (2010). *Global Employment Trends*. OIT: Ginebra.
- OIT. (2001). *Informe sobre el Trabajo en el Mundo, 2000*. OIT: Ginebra.
- ONU (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Artículo 1º, N° 1. Declaración adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, el 4 de diciembre de 1986.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>
- ONU (2007). *Guía de orientación de políticas públicas*. Naciones Unidas DAES. New York.
- Sánchez, C. (2013). “La dimensión temporal cíclica del capitalismo y los determinantes del capitalismo del conocimiento desde el pensamiento marxista – gramsciano y neoschumpeteriano”. *Eseconomía*, VII(38), 111 – 138.
- Sánchez, C., Gaona, E. & Vega, A. (2012). *La canasta alimentaria como componente fundamental del índice multidimensional de desarrollo social para el Distrito Federal*. México: Evalúa DF.
- Townsend, P. (2003). La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*, 53(5), 445-452.