La política social del gobierno del Distrito Federal 2000 - 2006

Una valoración general

Secretaría de Desarrollo Social
Consejo de Desarrollo Social

Secretaría de Desarrollo Social
Consejo de Desarrollo Social

1a. Edición

Noviembre de 2006

Editores

Enrique Provencio

Pablo Yanes

Reconocimiento especial a

Leonardo Lomelí (Seminario Universitario de la cuestión social)

Manuel Menchaca

Óscar Conde

Victoria Unzueta

Diseño

Rafael A. Osorio Rivera

Personas que participaron en la elaboración del documento:

“VALORACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2001-2006”

Álvarez Ma. del Socorro

Anguiano Dione

Brecht José Armando

Briseño Verónica

Bustamante Verónica

Caballero Israel Octavio

Calixto José Luis

Cancino Miguel Ángel

Cano María Eugenia

Castañeda Oliver

Castillo Víctor Manuel

Castillo Ernesto

Castro Grisel

Cervantes Pablo

Cervantes René Miguel

Conde Oscar

Cruz Edmundo

Díaz Marta E.

Díaz Raúl

Duarte Rafael

Espinosa Francisco

Fernández Elsa

Flores Genaro

Flores Luis Ezequiel

Fonseca Francisco

García Sebastián

García Víctor Manuel

George Ixchel

González Julio

González Luis Fernando

González Ma. Guadalupe

González Silvia

Guerrero Juan Manuel

Hernández Eva Irene

Islas Rocío

Jiménez María

Lima Ma. Esther

Limón Norma

Lomelí Leonardo

López Alejandro

Lozoya Ma. Luz

Lucio Ma. Guadalupe

Luna Yesenia

Mancilla Adriana

Márquez Ma. Rosa

Martínez Claudia

Martínez Lilia

Martínez Víctor

Medellín Rufino

Mejía Patricia

Mejía Rocío

Menchaca Manuel

Mercado Guadalupe

Mora José Luis

Muñoz Enrique

Mussot Ma. Luisa

Ocampo Armando

Olivos Nicolás

Ortega María Elena

Ortega Miguel

Ortiz Olinda

Provencio Enrique

Rendón Anselmo

Reyes Luis Manuel

Román Guido Mariano

Romo Alma

Romo Gabriela

Rosales Luz

Salcedo Soledad

Sánchez Iván

Santamaría Beatriz

Santana Norma

Téllez Rocío

Tenorio Rogelio

Trujillo Octavio

Uribe Esperanza

Uribe Guillermo

Valdelamar Norma

Vargas Alfonso

Vázquez Francisco

Yanes Pablo

Zaragoza Juan

INDICE

Presentación

I. La política social del gobierno del Distrito Federal 2000 2006 **11**

I.1. La Política Social: una visión de conjunto

I.2. El Distrito Federal en el año 2001: tendencias económicas y perfil sociodemográfico

I.3. El Papel de la Política Social en la Estrategia de Gobierno

I.4. Formulación Programática y Diseño Institucional de la Política Social

I.5 El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social

El Índice de Marginación Social del Distrito Federal

I. 6. La Reforma Jurídica para el Desarrollo Social en el Distrito Federal

II. Políticas para garantizar los derechos sociales **79**

II.1. Salud

Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para la Población no Asegurada Residente en el Distrito Federal

II.2. Protección Social

Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal

II.3. Alimentación

II.4. Educación

Programas de Apoyo: Libros de Texto y Útiles Escolares

Programas de la Infraestructura Educativa Básica

Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)

Programa de Acreditación de Educación Preescolar en el GDF

Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal y Universidad Autónoma de México

II.5. Empleo y Microcréditos

Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Programa de Microcréditos y Créditos Mypes

II.6. Vivienda

Programa de Vivienda en Conjunto

Programa de Mejoramiento de Vivienda

II.7. Deporte

III. Políticas de promoción de la equidad social y de género 117

III.1. Promoción de la Equidad de Género

III.2. Promoción de los derechos de la Infancia

Becas escolares a niños y niñas en situación de riesgo

III.3. Promoción de los derechos de los jóvenes

Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo

Apoyos a Jóvenes que realizan Prácticas Profesionales en el Gobierno del Distrito Federal: Programa Becarios

El programa de Ayudas a Jóvenes en Brigadas por la Ciudad

III.4. Promoción de los derechos de las Personas con Discapacidad

Programa de apoyo económico a personas con discapacidad de la Ciudad de México

Unidades Básicas de Rehabilitación del DIF-DF

III.5. Promoción de los derechos de los Indígenas en la Ciudad de México

III.6. Promoción de los derechos de los Adultos Mayores

IV. Cohesión, atención, prevención social y participación ciudadana 147

IV.1. Atención y Prevención de la Violencia Familiar

IV.2. Prevención y control de Adicciones

IV.3. Políticas de rescate de Unidades Habitacionales y Relación Condominal

IV.4. Políticas en materia de Participación Ciudadana.

IV.5. Servicios de Información y Orientación a la Ciudadanía (Locatel)

V. Políticas en materia de asistencia y protección social 171

V.1. Políticas de atención y prevención al maltrato infantil

V.2. Políticas de protección y desarrollo de la familia.

Tutela

V.3. Atención a personas en situación de calle, indigentes, personas abandonadas con trastornos mentales severos, personas abandonadas y grupos en situación extrema

V.4. Atención Social Emergente a Familias Afectadas por Contingencias

V.5. Atención a la niñez en circunstancias difíciles

V.6. Asistencia privada y de otras organizaciones

V.7. Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del DF 2001-2006

VI. Los programas sociales federales en la Ciudad de México 197

VI.1. Los Programas Sociales Federales en el DF

El Programa Hábitat en el DF

El Programa Oportunidades

Fiedes (Fondo De Inversión Estatal Para El Desarrollo Social)

VI.2. Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) en el Distrito Federal, 2005 y 2006

VII. Desafíos y sugerencias para los programas de desarrollo social 211

VII.1. Retos y desafíos de los programas para garantizar los derechos sociales

VII.2. Retos y desafíos de los programas de promoción de la Equidad

VII.3. Retos y desafíos en materia de cohesión social y participación ciudadana

VII.4. Retos y desafíos de los programas de Asistencia Social

VIII. Perspectivas y propuestas para la política social en el Distrito Federal 239

VIII.1. Principales tendencias de la población y del perfil productivo de la ciudad

VIII.2. Asignaturas pendientes de la política social en materia de cobertura e integralidad

VIII.3. Transparencia y acceso a la información

VIII.4. Sistemas de planeación, evaluación e información

VIII.5. Descentralización de la política social y coordinación con la política social federal

VIII.6. La política social como parte de una estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo para el Distrito Federal

Presentación

El Consejo de Desarrollo Social de la Ciudad y la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal presentan en las siguientes páginas una valoración preliminar de la política social ejecutada en la Ciudad de México en el periodo 2001-2006. Se trata de un balance del conjunto de la política social, por lo que trasciende a las políticas y programas que son responsabilidad directa de la Secretaría para incluir aquellas que son del ámbito de competencia de otras secretarías y organismos del Gobierno del Distrito Federal, que forman parte de una misma estrategia de política social encaminada a la procuración del bienestar, haciendo cumplir los mandatos de la Constitución en materia de salud, vivienda, educación, alimentación y seguridad social.

Durante estos seis años, el Gobierno del Distrito Federal ha buscado garantizar el ejercicio de los derechos sociales, la integralidad de las políticas y programas, la promoción de la equidad, el reconocimiento de la diversidad, la territorialización de los beneficios, la participación ciudadana, la protección de la comunidad y la exigibilidad de derechos. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social ha promovido el mejoramiento social mediante un enfoque que responde a la complejidad social y propicia el desarrollo de las diferentes fuentes de bienestar para las personas, las familias y las comunidades.

La política social del Distrito Federal se enmarca en un proceso de recuperación de la responsabilidad social del Estado, que tuvo como punto de partida la Ley de Desarrollo Social aprobada y reformada por la Asamblea Legislativa y que tiene como objetivos prioritarios el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales y la institucionalización de políticas y programas.

La política social del Distrito Federal no se ha limitado al combate a la pobreza. Partiendo del objetivo principal de garantizar el conjunto de derechos sociales definidos por la Constitución General de la República, ha definido un conjunto de políticas y programas dirigidos a combatir toda forma de exclusión, desigualdad, inequidad y discriminación y no se limita al trabajo prioritario con los más pobres, sino que se destina al conjunto de la población para impulsar la cohesión social.

El balance de la política social del Distrito Federal es importante como ejercicio de rendición de cuentas, pero también como experiencia de evaluación de una política social alternativa a la que se ha instrumentado en la última década en el país. De esta forma, el presente documento busca discutir los alcances y limitaciones de la política social desarrollada por la administración que concluye en diciembre de 2006, pero también aportar elementos para una discusión más general sobre la necesidad y la viabilidad de una política social que trascienda una lógica asistencial e inmediatista y contribuya a la consolidación de las instituciones democráticas mediante una nueva forma de ejercicio de la ciudadanía, basada en el reconocimiento y la plena exigibilidad de los derechos sociales de los mexicanos.

I. La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006

I. La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006

I.1. La Política Social: una visión de conjunto

México inicia el siglo XXI enfrentando grandes desafíos políticos, económicos y sociales, que son resultado de las insuficiencias del desarrollo económico alcanzado en el siglo XX, de las expectativas que la transición política ha generado en la población y de rezagos sociales no resueltos durante las décadas de crecimiento económico y agravados durante los años de crisis. Enfrenta a su vez una nueva problemática social, producto de nuevas dinámicas que impactan desfavorablemente la cohesión social y familiar y que son el resultado del deterioro de los niveles de vida y de la difusión masiva de nuevos patrones de consumo y formas de sociabilidad.

Ante estos desafíos, las opciones de política social son objeto de polémica debido a que suponen diferentes formas de relación entre el Estado y la sociedad, que remiten a su vez a la discusión más amplia que ha tenido lugar en las últimas décadas sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad contemporáneas y las restricciones que la globalización impone a los estados nacionales en la definición de sus políticas. Las críticas al intervencionismo estatal en la economía se han expresado, en el ámbito de la política social, a través de cuestionamiento a los modelos más amplios de Estado de bienestar, por la carga fiscal que implica su financiamiento. En contraposición, y ante la evidencia inocultable de que la pobreza y la marginación no pueden resolverse sin ningún tipo de intervención estatal, se proponen intervenciones focalizadas y se recurre, siempre que sea posible, a soluciones compatibles con el funcionamiento eficiente de los mercados. Esa es la orientación de política social que ha predominado durante la última década en el país y que es consistente con las políticas económicas que forman parte del llamado “Consenso de Washington” que se impusieron después de las crisis económicas de los años ochenta y noventa y que propiciaron un cambio significativo en el papel del Estado en la economía y en la promoción del desarrollo social.

Hasta ahora, los defensores a ultranza del mercado han descalificado sistemáticamente las propuestas que insisten en la necesidad de diseñar nuevos tipos de intervención estatal, más acordes con la globalización pero que busquen al mismo tiempo promover objetivos sociales que escapan a la lógica de los mercados. La superación del actual estancamiento que experimenta el desarrollo social en países como México, requiere del reconocimiento de que Estado y mercado deben ser mecanismos complementarios dentro de un círculo virtuoso que estimule el crecimiento económico con desarrollo social. Al pasar revista a las principales variantes de la teoría del desarrollo en los umbrales del siglo XXI, Amartya Sen señaló que “si bien puede constituir un error fomentar la hiperactividad y el intervencionismo del Estado (tenemos muchos ejemplos que así lo demuestran) un gobierno, por el contrario, inactivo u ocioso, puede resultar igualmente pernicioso (también disponemos de numerosos ejemplos a este respecto)”[1]. Un adecuado equilibrio entre Estado y mercado puede y debe traducirse en un nuevo ciclo de crecimiento de largo alcance, más estable y sustentable.[2]

Durante décadas, la política social del gobierno federal partió del supuesto de que el crecimiento económico permitiría superar los rezagos sociales mediante la generación de empleos cada vez mejor remunerados en el sector formal de la economía. Los sistemas de seguridad social que comenzaron a construirse en el país a partir de los años cuarenta se entienden mejor dentro de esta lógica, ya que por la vía del aseguramiento de los trabajadores del sector formal se pensó que llegaría a cubrirse la totalidad de la población del país. Esta política de incorporación gradual de la población a los beneficios de la seguridad social, encaminada a alcanzar la universalización de la cobertura

mediante el crecimiento de la población derechohabiente, se complementó con políticas de subsidios generales a un conjunto de bienes y servicios de consumo masivo y con la operación de una red de servicios asistenciales limitada en su cobertura y en su oferta y concentrada principalmente en las zonas urbanas.

La persistencia de la pobreza a pesar del alto crecimiento económico del país entre 1936 y 1982 y la ubicación de sus manifestaciones más severas en el sector rural, llevó al Estado mexicano a diseñar los primeros programas de combate a la pobreza como un conjunto de acciones dirigidas a las zonas más marginadas del campo a fines de los años sesenta. Incluso cuando una década después se implementó el primer programa nacional de combate a la pobreza, Coplamar, o cuando a partir de 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad que articuló un conjunto de acciones encaminadas a combatir las manifestaciones más severas de la pobreza e intentar erradicarla de manera permanente, prevaleció el sesgo rural de los programas, si bien es cierto que también consideró un conjunto de acciones para mejorar las condiciones de vida de la población urbana de bajos ingresos.

A partir de 1995 las políticas sociales se han caracterizado por privilegiar la focalización y por haber profundizado su desarticulación con la política económica. Se abandonó la política de desarrollo regional en su sentido más amplio como instrumento para combatir la desigualdad y se redujeron a su mínima expresión las políticas de fomento productivo vinculadas al combate a la pobreza. La política social centrada en el combate a la pobreza extrema ha sido objeto de críticas por sus efectos negativos sobre la cohesión social y porque no ha ido acompañada de estrategias que permitan crear empleos mejor remunerados para la población que gracias a estos programas cuenta con mejores niveles de educación, salud y alimentación. Tampoco se han aprovechado mecanismos de participación social que caracterizaron a programas anteriores y que mediante el reforzamiento de los marcos institucionales contribuyeron a la formación de activos sociales y a la construcción de ciudadanía, factores importantes para garantizar la superación definitiva de la utilización con fines políticos de los programas sociales y para contribuir al proceso de democratización por el que atraviesa nuestro país.

México está inserto en un proceso de transición política que dista mucho de haber concluido, y esta situación es aún más clara en el caso del Distrito Federal. Desde la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta 1997, el gobierno del Distrito Federal fue ejercido por el presidente de la República a través de funcionarios designados para tal efecto. Durante ese tiempo, la definición de la política social para el Distrito Federal correspondió fundamentalmente a instancias federales, por lo que no hubo un ámbito local de discusión, evaluación y análisis de las políticas, que involucrara tanto a agentes políticos como a diversos sectores de la sociedad civil y que permitiera adaptar los programas federales a las necesidades locales y diseñar y ejecutar una política social que respondiera a la problemática específica del Distrito Federal.

El proceso de reforma política del Distrito Federal, iniciado en 1986, dio como resultado la creación de la Asamblea de Representantes, órgano deliberativo que tenía como objeto dotar a la ciudadanía del Distrito Federal de los derechos políticos más elementales. Este proceso culminó en 1996 cuando el Congreso aprobó las reformas constitucionales que permitieron la elección de un Jefe de Gobierno, que encabezaría la nueva administración pública a nivel local, y de una Asamblea Legislativa, que crearía el nuevo marco jurídico de la Ciudad de México. Se trataba de una administración transitoria que “sentaría las bases de un gobierno con responsabilidad social”[3] e inauguraría la aplicación de políticas y programas sociales especialmente pensados para los problemas capitalinos.

La reforma política del Distrito Federal ha permitido que a partir de 1997 la ciudadanía elija al jefe de Gobierno y que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga facultades para legislar sobre muy diversas materias, entre ellas el desarrollo social. Sin embargo, el estatuto especial del gobierno del Distrito Federal, que sigue contando con menos atribuciones que los gobiernos estatales, establece un conjunto de restricciones que se vienen a sumar a las que impone la problemática política, económica y social del país y de la capital de la República. Estas facultades y restricciones constituyen el punto de partida para poder valorar los alcances y limitaciones de la política social del Distrito Federal.

El primer gobierno del Distrito Federal elegido democráticamente después de la reforma política de 1997 propuso la elaboración de una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales, funcionarios delegacionales y otros actores sociales, resultando un documento altamente consensuado. Es en este sentido que se tenía por objeto "la superación del grave deterioro social... a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad... [para lo cual se proponía] construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad"[4]. Sin embargo, el reducido tiempo de acción, las restricciones presupuestales aunadas a las "limitaciones de la orientación central de la política económica del país"[5] y la enorme cantidad de personas atraídas por la gran concentración efectiva de servicios sociales públicos en la ciudad, que no obstante resultaban ya insuficientes para atender a tal demanda, fueron retos que no pudieron enfrentarse en una administración de tres años.

Resulta indispensable señalar que, hasta 1998, la existencia de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social concentró toda la acción gubernamental para la ciudad en materia de desarrollo social y como resultado del proceso de descentralización iniciado en 1997, esta dependencia adquirió un tamaño administrativamente inmanejable. Es en este contexto que, en enero de 1999, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon una Secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de "las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social"[6].

Este reglamento disponía que, dentro de la estructura funcional de la Secretaría, se crearan las direcciones generales de Asuntos Educativos, la de Servicios Comunitarios Integrados, la de Equidad y Desarrollo Social, que existía desde agosto de 1998, y la de Zoológicos de la ciudad de México. Asimismo, la Secretaría regulaba el funcionamiento del Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto de Cultura de la ciudad de México y el Instituto del Deporte, organismos desconcentrados. De todo lo anterior, resulta claro que "el desarrollo de los instrumentos administrativos que [permitieron] una reorientación efectiva de la nueva política social para privilegiar la promoción de un concepto amplio de desarrollo social que implicaba la búsqueda de justicia social, la promoción de la equidad, la construcción de ciudadanía y la recuperación de la solidaridad y la integración social"[7], se encontraba inicialmente completo.

Lo anterior permitió al nuevo gobierno delimitar sus líneas estratégicas de acción en torno a "la construcción de un estado con responsabilidad social..., la responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad..., la democratización de todos los ámbitos de la gestión pública..., la descentralización en todos los niveles y ámbitos de la vida social..., la transformación de la gestión gubernamental

mediante la superación del corporativismo... y la gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración..."[8], que enmarcaron las cuatro vertientes principales de trabajo en materia social:

a) la "construcción de ciudadanía social...entendida como...el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida... [al proporcionar] a los individuos autonomía en el ejercicio de sus derechos políticos y... el aseguramiento de sus derechos civiles"[9].

b) la "equidad e integración social... concebida como la igualdad en la diversidad, el reconocimiento del otro y la tolerancia..., para acabar ...con las desigualdades y asimetrías entre las personas, favoreciendo situaciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades, reconociendo y respetando las diferencias" [10].

c) la creación de un "sistema local de asistencia social... que buscaba prevenir la extensión de los mecanismos y riesgos derivados de la exclusión y la marginación social, a través de la promoción, fomento y desarrollo de las capacidades del individuo, la familia y la comunidad..."[11].

d) y la "estrategia de prevención, apoyo familiar y salud mental que busca facilitar la convivencia en núcleos de alta concentración e interacción poblacional... ofrecer oportunidades e información para canalizar los intereses y habilidades de la población... mejorar los niveles de convivencia interpersonal, intrafamiliar e intergeneracional... encontrar solidaridad entre personas afectadas por problemáticas similares... ofrecer oportunidades para aprender técnicas que permitan enfrentar problemas específicos... y ofrecer alternativas para superar depresiones, soledades, falta de afecto, exclusiones"[12].

La política social del gobierno, entonces, se estructuró alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social privilegiando"la superación de las inequidades que experimentan los grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad)... y procurando la atención de seis grupos de mayor vulnerabilidad: niños (as) de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, trabajadoras (es) sexuales e indigentes"[13].

En este sentido, los objetivos generales del Programa General de Desarrollo 1998-2000 se armonizaron con la política social integral que se propuso implementar acciones en los siguientes ámbitos:

- en salud, se proyectó "mejorar los niveles de salud de la población del DF mediante la prestación de servicios de salud, corresponsablemente entre la sociedad y el gobierno"[14],
- en alimentación, el objetivo era "contribuir a mejorar los hábitos y patrones alimentarios de la población del Distrito Federal, ampliar la cobertura y reorientar los programas de apoyo alimentario que operan en la Ciudad de México, además de mejorar la calidad de la alimentación proporcionada por el Gobierno del Distrito Federal a la población que atiende en instituciones"[15],
- en educación, el objetivo se centraba en "desarrollar un moderno sistema de múltiples servicios que satisficieran con eficiencia las necesidades educativas de la población del Distrito Federal.[16],
- en fomento económico, el gobierno pretendió promover "el crecimiento de la actividad económica, el aumento del empleo y el desarrollo equilibrado del Distrito Federal, mediante la acción comprometida y coordinada con los sectores privado, social y público y con la

participación activa de la ciudadanía. El objetivo central del Programa era la preservación y el incremento de las fuentes permanentes de empleo que inciden directamente en la calidad de vida de la población"[17].

- en vivienda y desarrollo urbano, "los propósitos fundamentales [fueron] promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada, así como incrementar la eficiencia en la administración del desarrollo urbano y en la oferta de alternativas de vivienda de interés social"[18].
- en deporte, el objetivo fue "promover la práctica del deporte, la educación física y las actividades recreativas para elevar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal"[19].

Para avanzar en la institucionalización de la política social integral y generar un marco normativo adecuado para su diseño, ejecución y evaluación, en mayo de 2000 el Gobierno del Distrito Federal promulgó la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de: "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"[20].

Cinco años después fue reformada, para consolidar sus alcances y dotarla de los siguientes principios rectores que facilitarían la viabilidad operativa de la política social: I. Universalidad; II. Igualdad; III. Equidad de Género; IV. Equidad social; V. Justicia Distributiva; VI. Diversidad; VII. Integralidad; VIII. Territorialidad; IX. Exigibilidad; X. Participación; XI. Transparencia; XII. Efectividad (Ver Anexo 1). Asimismo se amplió el concepto de desarrollo social al incluir entre los objetivos de la Ley: ...asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales; Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas...; Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad; Impulsar la política de desarrollo social... Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social; e Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación.

En un contexto de políticas sociales focalizadas, fragmentadas y desvinculadas de desarrollo regional y fomento productivo, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal marcó un hito importante en la construcción y formalización institucional en torno a una política social alternativa en el país.

En los últimos años, ha tenido lugar un debate sobre la orientación y el alcance de la política social, cuyo fruto más importante es la Ley General de Desarrollo Social promulgada en enero de 2004, que estableció los criterios básicos de operación de los programas sociales y los mecanismos de coordinación entre ámbitos de gobierno para garantizar los derechos para el desarrollo social establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

La política social de Estado a la que se refiere la Ley deberá sujetarse a los siguientes principios: I. Libertad; II. Justicia distributiva; III. Solidaridad; IV. Integralidad; V. Participación social; VI. Sustentabilidad; VII. Respeto a la diversidad; VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y IX. Transparencia (ver Anexo 1).

Como puede apreciarse, no obstante la indudable influencia de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, la legislación federal en la materia no se ha reformado y continúa rigiéndose por principios más acotados. Resalta en particular la ausencia en la legislación federal de la universalidad y de la exigibilidad como principios rectores de la política social, lo que evidencia el principal contraste

entre ambos ordenamientos jurídicos. A pesar de que la legislación federal, en tanto que trata de reglamentar derechos sociales contenidos en la Constitución, debería hacer explícitos el principio de la universalidad en los programas para garantizar el acceso a los mismos, así como contemplar mecanismos institucionales tendentes a exigir su cumplimiento, la legislación local en la materia es más avanzada, sin que esto quiera decir que el Distrito Federal ha logrado el cabal cumplimiento de tales principios.

La diferencia de enfoques entre la legislación nacional y la local no es casual. Refleja dos concepciones del desarrollo social, una concebida como un conjunto de correctivos a las fallas e insuficiencias del mercado, frente a otra que recupera la noción de Estado social de derecho, en la que el Estado se compromete a garantizar un conjunto de derechos sociales que garantizan mínimos de bienestar para toda la población, exigibles para todos los ciudadanos. Detrás de ambas concepciones podemos encontrar diferentes formas de concebir la responsabilidad social del Estado y el papel que le corresponde en la promoción del desarrollo social en una economía de mercado.

Más aún, en contradicción al espíritu propio de la Ley General de Desarrollo Social, hasta ahora no se aprecia un cambio significativo ni en la orientación general ni en el alcance la política social de la Federación. La política social de la administración pública federal 2000-2006 se ha caracterizado por dar continuidad a aquellos programas que tuvieron éxito en la administración anterior, complementándolos con algunas acciones dirigidas a atacar las causas y no solo las manifestaciones de la pobreza. Como punto de partida de esta estrategia se intentó construir un diagnóstico más preciso de los determinantes de la pobreza e indicadores objetivos que permitieran evaluar los avances en su erradicación. Está pendiente el diseño e instrumentación de una estrategia integral de superación de la pobreza, por no hablar de aquellos programas que son indispensables para construir un sistema integral y universal de protección social.

Uno de los principales vacíos de la política social federal ha sido la falta de programas adecuados a la problemática específica de la pobreza urbana y de la marginación en las grandes ciudades. A partir de la década de los setenta quedó claro que la pobreza rural no era la única forma de marginación que padecía el país en niveles alarmantes. Aunque las formas más extremas de marginación se encontraran en el campo, en las principales ciudades crecieron aceleradamente los cinturones de miseria al tiempo que el despoblamiento de los cascos antiguos generaba islotes interiores de pobreza. Sin embargo, la política social tradicional trató de enfrentar estas manifestaciones urbanas de pobreza a través de programas de amplio impacto como los subsidios generalizados y de mecanismos más específicos de asistencia social instrumentados por el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI), posteriormente por el DIF y por los gobiernos locales.

A pesar de que la pobreza urbana constituye un problema grave y en crecimiento, las acciones encaminadas a enfrentar sus manifestaciones más extremas son relativamente recientes. En particular, es posible señalar que entre fines de los años sesenta y la primera mitad de los ochenta el problema creció de la mano del crecimiento anárquico de las ciudades, ligado a fenómenos de asentamientos irregulares que en la mayoría de los casos lucraron políticamente con las expectativas de inmigrantes procedentes del campo que llegaban a las ciudades en busca de oportunidades, pero sin condiciones adecuadas para insertarse en los mercados formales de empleo, ya fuera por su bajo nivel educativo o por la saturación que comenzó a presentarse en ciertos sectores económicos y que se agudizó a principios de los años ochenta con el estallido de la crisis. De esta forma, la población desplazada del campo por la crisis del sector agropecuario y por el agotamiento del desarrollo extensivo de la agricultura generó presiones adicionales a las ciudades que rebasaron tanto la capacidad de sus economías para generar empleos, como la disponibilidad de recursos para poder proveer de bienes y servicios a la población recién avecindada.

Durante los años ochenta, cuando la crisis económica y la reestructuración del Estado fue enfrentada a través de desmontar la amplia red de subsidios al consumo sobre la cual descansó la política social en la fase de desarrollo anterior, varios de estos subsidios sobrevivieron pero en una nueva modalidad, ahora focalizada, que benefició predominantemente a los pobres urbanos. Fue así como la reestructuración de los subsidios a la leche o a la tortilla dio lugar a la creación del subsidio focalizado a la tortilla y al reparto de leche subsidiada. Al mismo tiempo, los esfuerzos para focalizar estos subsidios obligaron a diseñar una metodología más precisa tanto para caracterizar como para ubicar a los pobres.

Los programas de equipamiento urbano e introducción de servicios básicos se complementaron con acciones de regularización del suelo urbano, sobre todo en aquellas colonias que surgieron a partir de asentamientos irregulares. Los programas de apoyo a la vivienda popular se vieron seriamente limitados como resultado de la crisis, pero diversificaron sus acciones a través de apoyos a programas de autoconstrucción. Sin embargo, a partir de los años noventa la persistencia del déficit histórico habitacional hizo necesario revisar los mecanismos de financiamiento a favor de una mayor participación de los bancos privados con las modalidades propias de la banca hipotecaria. Esta situación ha excluido a un sector importante de la población urbana de bajos recursos que no puede acceder al crédito bancario. De esta forma, la pobreza de ingresos, se ha acrecentado y ha demostrado que son muy sensibles a las recaídas de una economía que no logra encauzarse por la senda del crecimiento.

La política social del gobierno del Distrito Federal ha tratado de responder a esta problemática que no ha sido suficientemente atendida por las instancias federales. Para hacerlo, ha puesto en operación programas encaminados a garantizar los derechos a la salud, la alimentación, la educación y la vivienda, y avanzó en la creación mecanismos de exigibilidad de los derechos sociales. A partir del año 2000, la política social fortaleció su componente territorial y se dio a la tarea de crear un piso social básico que permitiera avanzar en la exigibilidad de los derechos sociales, reducir la desigualdad y generar condiciones más propicias para el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática de la ciudad, haciéndose cargo de la problemática económica y social especialmente compleja que enfrentaba la Ciudad de México al iniciarse el siglo XXI.

I.2. El Distrito Federal en el año 2001: tendencias económicas y perfil sociodemográfico

El Distrito Federal es la entidad federativa con mayores niveles de bienestar económico y social de la República. Ocupa el primer lugar nacional por su contribución al Producto Interno Bruto del país y presenta los mayores niveles tanto del índice de desarrollo humano como del PIB por habitante. Sin embargo, la ciudad de México enfrenta severos problemas sociales que son resultado tanto de la forma desordenada y caótica en la que se dio su crecimiento a lo largo de la mayor parte del siglo XX, como del impacto que en ella tuvieron las sucesivas crisis económicas que han afectado al país en las últimas décadas.

La falta de crecimiento alto y sostenido que ha padecido el país desde los años ochenta ha venido a sumarse a los problemas ocasionados por el patrón de crecimiento que siguió la ciudad de México durante las décadas anteriores y que dieron como resultado problemas de desigualdad económica, inseguridad social y desigual dotación de infraestructura urbana por delegaciones y por colonias. A los rezagos acumulados por el crecimiento desordenado de la ciudad, hay que añadir entonces los

que reaparecieron o se agravaron a consecuencia de la crisis económica y de otros eventos, como los sismos de 1985, que tuvieron un fuerte impacto en la actividad económica, la dinámica demográfica y la conflictividad social del Distrito Federal.

La actual problemática del Distrito Federal debe entenderse en un contexto nacional e histórico, en tanto que está determinada por los cambios que se han producido en las últimas décadas en nuestro sistema político y por la evolución reciente de la economía nacional, además de inscribirse dentro de un proceso de reestructuración económica que afecta de manera desigual a las diferentes entidades del país. A esto hay que añadir su peculiar estatuto político, que no le concede ni la autonomía ni las atribuciones correspondientes a los estados de la Federación.

El gobierno del Distrito Federal que se inició en diciembre de 2000 enfrentó desde el inicio el desafío de llevar a cabo una política social distinta a la federal y sujeta a múltiples restricciones presupuestarias que fueron enfrentadas mediante una mayor eficiencia en la recaudación y el programa de austeridad republicana consistente básicamente en ahorros y redireccionalización del gasto a favor del desarrollo social. Una política social que se hiciera cargo de las necesidades insatisfechas de la población del Distrito Federal, que revirtiera el deterioro del nivel de vida de los sectores más vulnerables y que fortaleciera la cohesión social, particularmente dañada en la urbe más grande del país. Una política social que fuera consistente con la estrategia general de gobierno, que considera que la reducción de la desigualdad es parte consustancial de la construcción de una democracia sustantiva, de un desarrollo económico más equilibrado y sustentable en el largo plazo, así como de un desarrollo urbano más armónico que se traduce también en un adecuado ordenamiento territorial.

Los resultados alcanzados en casi seis años de gobierno han sido satisfactorios, pero revelan también la necesidad de revisar la cobertura y los mecanismos de operación de los principales programas sociales para adecuarlos a las necesidades, siempre cambiantes, de la población de la capital de la República. En 2005 el Distrito Federal contaba con ocho millones setecientos veinte mil habitantes. Su tasa de crecimiento anual en el primer quinquenio del siglo XXI, la más baja entre las entidades de la República, ascendió a 0.24% anual. Sin embargo, sería engañoso suponer que la estabilidad global se traduce en inmovilismo de la población en la entidad. En este mismo periodo se ha acentuado el fenómeno de expulsión de la población en las delegaciones del norte del Distrito Federal. En el caso de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero el fenómeno parece estar asociado a la declinación de ciertas actividades económicas y al aumento de la inseguridad, mientras que este último factor y las restricciones al crecimiento de la oferta de vivienda parecen haber incidido más en los casos de Iztacalco, Venustiano Carranza, Coyoacán, y Benito Juárez, aunque ello ha empezado a cambiar a raíz del proceso de redensificación de las delegaciones centrales. En cambio, las delegaciones que mantienen ritmos altos de crecimiento aún son las que conservan importantes zonas rurales aunque en proceso de acelerada urbanización, como Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Tlalpan.

El Distrito Federal sigue recibiendo migración procedente de toda la República, particularmente del Estado de México, Veracruz y Puebla, pero es mayor la población que expulsa hacia los estados de México, Hidalgo y Querétaro, acentuando un fenómeno que se aceleró en las últimas dos décadas.

La población del Distrito Federal sigue presentando mejores indicadores de bienestar que la del resto de las entidades federativas, si bien es cierto que la brecha de la equidad ha tendido a cerrarse en algunos indicadores sociales, en particular en materia de educación básica y esperanza de vida. Donde prevalece una brecha mayor es en el producto per cápita, si bien se trata de un indicador complicado por los problemas de estimación del producto interno bruto. En el Distrito Federal reside

el 8.4% de la población nacional, pero se genera el 22% del Producto Interno Bruto. 52% de sus habitantes son mujeres y en el quinquenio de referencia se observa una disminución de la tasa de fecundidad en todas las edades, siendo el caso más ilustrativo el de las mujeres de 45 a 49 años de edad, que en el año 2000 tenían 3 hijos en promedio, mientras que en 2005 la cifra se había reducido a 2.6. El porcentaje de la población que cuenta con estudios profesionales o de postgrado aumentó de 19.8 en 2000 a 23.1% en 2005, mientras que el número de hogares que cuentan con al menos una computadora pasó en el mismo periodo de 21.5 a 37.2.

Uno de los principales problemas que enfrenta la población del Distrito Federal son las altas tasas de desempleo y de informalidad, que se encuentran directamente relacionadas con la problemática económica general del país y la desarticulación productiva que ha sufrido la economía del país como resultado de la apertura indiscriminada y el ajuste económico. La contracción del sector público y la caída que han experimentado los sectores más vinculados al mercado interno, que no ha logrado su plena recuperación desde la crisis de 1995, han sido factores que han reforzado estas tendencias laborales, en tanto que los periodos de crecimiento económico ligado a las exportaciones no han tenido el mismo impacto en el centro del país que en la frontera norte, debido a la desarticulación de las cadenas productivas.

En consecuencia, una estrategia de desarrollo social de largo plazo no puede desvincularse de la urgente necesidad de consolidar un nuevo modelo económico para la Ciudad de México, cuyas características fundamentales se encuentran enunciadas en el Programa de Desarrollo 2000-2006, pero que requiere de políticas sectoriales más específicas y relacionadas con una política de re-ordenamiento territorial que considere los aspectos sociales, ambientales y urbanísticos que debe conciliar la nueva estrategia de desarrollo para la ciudad.

I.3. El papel de la política social en la estrategia de gobierno

El triunfo electoral del 2000 ofreció al gobierno de la ciudad, la oportunidad de continuar impulsando trasformaciones sustantivas y necesarias para establecer las bases que permitieran institucionalizar un gobierno democrático con vocación social. La tarea implicaba enormes desafíos y retos, como el de conciliar la instrumentación de un modelo de gobierno que fuera congruente con los principios de una política favorable a la redistribución de la riqueza y la promoción de la justicia social con los elementos definitorios del buen gobierno, que se sustentan y apoyan en los principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia.

Por ello, desde la formulación del Programa General de Desarrollo 2000–2006, se establecieron los principios, los objetivos y estrategias rectoras que orientaron el diseño institucional, organizativo y programático del gobierno de la ciudad. Bajo el lema “primero los pobres”, se planteó que el gobierno se apegara a dos principios generales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable:

> “Como gobierno socialmente responsable, centraremos la atención en la política de desarrollo social. Orientaremos los mayores esfuerzos a frenar el deterioro en las condiciones de vida que afectan a la mayoría de los habitantes del Distrito Federal. Reformaremos para ello el gobierno y la administración, buscando erradicar el dispendio, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal. Los recursos así liberados se orientarán al desarrollo social y la lucha contra la pobreza”[21].

Con esta visión, la política social se constituyó en el eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la ciudad de México, para frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales:

> "Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes"[22].

Estas prioridades se reflejaron en una política de austeridad general que buscó desde el inicio de la administración liberar recursos a favor del desarrollo social. De esta forma, se pudo incrementar a lo largo del periodo 2001 el gasto en desarrollo social en términos reales y en relación con el gasto programable ejercido por el gobierno del Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal: Gasto Social 2001-2006

(miles de pesos de 2002)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Total GDF	70,105,161	75,227,562	73,706,821	72,734,108	77,122,852	79,502,577
Gasto Programable	66,321,272	72,618,128	68,478,221	68,176,049	72,356,708	72,670,605
Total Gasto Social	12,035,293	14,863,026	14,279,657	16,543,600	17,364,678	17,808,091
% del Gasto Total	17%	20%	19%	23%	23%	22%
% del Gasto Programable	18%	20%	21%	24%	24%	25%

Fuente: Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal, 2001-2005 y presupuesto original para el año 2006.

Incluso en 2003, cuando la aprobación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de un techo de endeudamiento sensiblemente menor al originalmente solicitado, obligó a recortar el gasto de tal forma que fue el único año que no se incrementó el gasto social en términos constantes, creció como porcentaje del gasto programable, lo que demuestra el compromiso del Gobierno del Distrito Federal por repartir el ajuste en otros rubros de gasto. Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el gasto social creció casi 50% en términos reales de 2001 a 2005 y pasó de representar 18% del gasto programable a absorber el 25% del mismo. La evolución del gasto muestra un compromiso del gobierno de la Ciudad con un crecimiento gradual pero sostenido de los recursos destinados a impulsar el desarrollo social, como parte de una estrategia en donde la política social debía contribuir simultáneamente a reforzar la cohesión social y a impulsar la construcción de ciudadanía.

Con esta propuesta, donde la política social debía ser el instrumento con el que se impulsaran y articularan los diferentes procesos de integración social, basados en la institucionalización de los derechos sociales y la promoción de la equidad y la inclusión social, se establecieron como objetivos fundamentales de la política social:

- Frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad;
- Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad.
- Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad.
- Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales.
- Promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.

Detrás de estas formulaciones iniciales, se buscaba que los ejes de la política de desarrollo social que aplicara el Gobierno del Distrito Federal (GDF) permitieran:

- Ampliar la cobertura de programas sociales orientados a garantizar los derechos básicos de salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo en la perspectiva de lograr su universalidad para generar cohesión e integración social.
- Vincular el desarrollo social individual, familiar y comunitario con la participación de los ciudadanos en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de programas orientados a evitar que continuara el deterioro de sus condiciones de vida y promover la recuperación del tejido comunitario, y
- Se reconocieran las necesidades y demandas específicas para integrar con respeto y tolerancia, pero sobre todo con justicia, la pluralidad, diversidad y heterogeneidad social de los habitantes de la capital.

Para lograr una operación coherente, con los objetivos generales de la política social, antes se hizo necesario desplegar un intenso trabajo de diagnóstico que permitiera identificar la magnitud de la pobreza, definir los perfiles de pobreza de los habitantes de la ciudad; ubicar las zonas de mayor marginación y precisar, de manera diferenciada, las condiciones reales que los grupos tenían para acceder al ejercicio de sus derechos sociales.

La resultante principal de este ejercicio de reconocimiento de las condiciones sociales de la población, fue el hecho de que, no obstante la ciudad de México se había reconocido tradicionalmente como un centro de gran crecimiento económico y bienestar social, las condiciones de vida de la población habían sufrido un deterioro permanente; la pobreza apenas había disminuido y la desigualdad y la iniquidad social, se habían agudizado afectando de manera generalizada a la gran mayoría de la población.

De acuerdo al censo de Población y Vivienda del 2000, en la ciudad de México vivían ocho millones seiscientos cinco mil habitantes, de los cuales: 63% vivía con un ingreso de menos de dos salarios mínimos y se ubicaba territorialmente en zonas consideradas de media, alta o muy alta marginación, es decir, en viviendas precarias y/o en situación irregular, con insuficientes o precarios servicios; 25.88% del total de los hogares tenía jefatura femenina; 44.5% del total tenía, como máximo, estudios de secundaria; 46% no tenía derecho a servicio médico alguno; y, 59.5% tenía ingresos iguales o menores a tres salarios mínimos.

Pero lo que resultaba más preocupante, en esta situación de adversidad social, era que el proceso de deterioro había impactado a segmentos muy vulnerables como los adultos mayores, que en el 2000, 325 000 tenían una edad mayor a los 70 años y un 60% de éstos, carecían de servicios de seguridad social y salud; a los indígenas, que en su mayoría, unos 500 mil, vivían en situación de

pobreza extrema; a las mujeres y los jóvenes quienes, quienes además de sufrir por el desempleo, la informalidad y los precarios ingresos, no tenían acceso a bienes y servicios sociales; a más de 200 mil jóvenes, que no estudiaban ni estaban trabajando; a los niños y niñas que en el total de las zonas urbanas del Distrito Federal sólo 60% de los menores de 5 años presentaba un estado de nutrición considerado normal y, a las personas con discapacidad grave y permanente que sumaban unas 65 000 personas, de las cuales cerca del 70% se encontraban recluidas en sus domicilios.

De aquí que, para hacer frente a esta compleja realidad de los diferentes grupos sociales, resultaba imprescindible la adopción de un conjunto de decisiones y orientaciones estratégicas que pusieran el acento en: a) la promoción universal de los derechos constitucionales de salud, educación, vivienda y alimentación; b) en la adopción de enfoques novedosos que promovieran la equidad y la distribución de las oportunidades de mejoramiento social, para corregir y subsanar, la diversidad de situaciones de los grupos sociales que estaban siendo sido excluidos del bienestar social y c) en la integración de un sólido cuerpo conceptual en materia de política social, que facilitara la construcción y diseño de una arquitectura institucional que hiciera posible atender de manera puntual y territorial a las familias y comunidades en el acceso a los bienes y servicios públicos.

I.4. Formulación Programática y Diseño Institucional de la Política Social

Con esta lógica, se elaboró una batería de programas sociales que se organizaron alrededor del programa insignia del gobierno de la ciudad conocido como el Programa Integral y Territorial de Desarrollo Social (PITDS), donde se concentraron todo tipo de recursos para dar apoyos a los adultos mayores, las personas con discapacidad, las familias de bajos recursos (consumidoras de leche LICONSA), las niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; Desayunos escolares; fomentar las capacidades de producción y organización de los sectores sociales más pobres (créditos a microempresarios y apoyo al empleo); Garantizar la ampliación y rehabilitación de viviendas y, rescatar y mejorar unidades habitacionales.

Para avanzar en el cumplimiento de estos programas y garantizar la atención prioritaria de las unidades territoriales por niveles de marginación se diseñó una estrategia territorial, que permitió un cuidadoso trabajo de identificación territorial de la pobreza y de las necesidades y demandas de la población (en 1,352 unidades territoriales ubicadas en las 16 Delegaciones) y, que sirvió de punto de partida para hacer frente a los requerimientos más urgentes de los diferentes grupos sociales al tiempo que delimitó las responsabilidades del gobierno ante los ciudadanos en su lugar de residencia[23].

De igual forma, pero de manera más puntual, se trabajó en el diseño y consolidación de una amplia gama de iniciativas y programas específicos con el objeto de promover la equidad, el respeto a la diversidad y reducir la exclusión social; combatir la discriminación y fomentar la integración de jóvenes, mujeres, indígenas, niñas y niños y personas con discapacidad; Se impulsó la participación de los ciudadanos en el desarrollo social; Se promovió la recuperación del tejido social con la idea de fortalecer la comunidad escolar y rescatar el entorno urbano para prevenir la violencia social, --de género, el maltrato infantil y la desintegración familiar--; y, se buscó reducir las adicciones y la descomposición social.

En paralelo, se organizaron las iniciativas encaminadas a dar protección y asistencia social a las personas que se encontraran en situación extrema, de abandono o extraviadas, así como aquellas que se dirigieron a brindar información y orientación o asesoría a la ciudadanía en sus quejas y denuncias sobre los servicios sociales que presta el gobierno de la ciudad.

Cabe destacar, que la consecuencia principal de este doble proceso de intervención pública, --en la que se apoyó la operación de los programas de orden general y las iniciativas de orden específico--, fue el hecho de que los programas especiales tendieron a subrayar alguna de las funciones tradicionales de la política social como: la protección, la promoción de los derechos ciudadanos y su bienestar o la asistencia y cohesión social; La visión y el despliegue estratégico de conjunto, resultaron fundamentales para garantizar su contribución a los propósitos generales de la política social que trascendió, con mucho, las intervenciones concretas entre los grupos y zonas de alta y media marginación.

Para decirlo en otras palabras, en el camino de la formalización institucional no sólo se impidió, que las líneas específicas de trabajo de cada uno de los programas ignoraran, contravinieran o distorsionaran alguna de las funciones centrales de la política social; Sino que, la dinámica permanente de actuación y de intervención pública a la postre terminó favoreciendo la integración de las acciones particulares al esquema general de política social, al volverlas complementarias y funcionales a ésta.

De aquí que gran parte de las explicaciones, sobre los aciertos, fallas u omisiones, que el gobierno del DF pudo tener en la instrumentación de la política social, durante el periodo del 2000 al 2006, no sólo se encuentren en las definiciones sobre los contenidos y componentes de la política social sino en la forma como se procesaron las diferentes decisiones y en la manera en que se fue materializando la construcción de todo el andamiaje institucional de la política social.

Al mismo tiempo que se trabajó en la consolidación y formalización de una estrategia general de política social para garantizar el acceso universal a los derechos constitucionales de los habitantes de la ciudad; se avanzó paralelamente en la institucionalización de algunos derechos concretos, así como en la construcción de los instrumentos formales para su exigibilidad. En particular, destacan los referentes a los grupos más empobrecidos y vulnerables de la sociedad y cuya situación específica, demandaban soluciones concretas que garantizaran la creación de condiciones de bienestar, seguras y dignas, que ni las familias ni el mercado pudieron enfrentar con éxito.

Entre las mayores dificultades que ha enfrentado el Gobierno del Distrito Federal para revertir el deterioro de las condiciones de vida en la ciudad está la continuidad de una política económica federal que no ha rendido frutos en materia de crecimiento, de empleo o distribución del ingreso. Todo esfuerzo orientado a detener el empobrecimiento será limitado si junto a él no se realiza una reorientación a profundidad de las causas que históricamente reproducen la pobreza y la marginación de la mayor parte de la población, que se han visto profundizadas por la política económica que ha aplicado el gobierno federal desde el inicio de la crisis de la deuda en 1982.

Por su parte, la experiencia en la aplicación de la política social del Distrito Federal demuestra que si bien la identificación territorial de la pobreza constituye un punto de partida necesario para hacer frente a los requerimientos más urgentes de la población, así como para establecer la responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos en su lugar de residencia, una estrategia de más largo alcance tiene que trabajar de manera sistemática con familias y comunidades, de tal forma que la política social fortalezca y complemente las estrategias de focalización territorial que se han desarrollado,

con las estrategias basadas en los enfoques de Equidad y de Derechos, donde se puedan identificar las diversas dimensiones del desarrollo social y se haga posible desplegar cursos de acción pública que integren los principios de estas visiones para promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos[24].

La experiencia de la política social del Distrito Federal también ha revelado que la inseguridad, la desprotección frente a emergencias o desastres, la violencia y las adiciones son amenazas tanto o más graves a la cohesión social y la desintegración familiar que la falta de acceso a servicios.

Una verdadera integralidad en la atención a las necesidades de la población tiene que reconocer, por tanto, la especificidad de riesgos que enfrentan distintas zonas, distintos sectores sociales, distintos grupos de población. Las necesidades específicas de la población son diferentes no solamente entre un contexto urbano y uno rural, sino entre diferentes contextos urbanos. En el diseño e instrumentación de alternativas para superar la pobreza, el gobierno debe considerar las condiciones y características del contexto social que condicionan su viabilidad, así como el modo en que la población puede apropiarse de sus beneficios, proponer, profundizar, transformar sus efectos de acuerdo a sus expectativas, formas de organización y sobre todo a sus estrategias de supervivencia familiar y comunitaria.

La política social que impulsa el Gobierno del Distrito Federal busca trascender la esfera asistencialista y focalizada en la que opera la política económica del gobierno federal. En ese sentido, no se limita a una política de combate a la pobreza urbana, sino a la construcción de un piso básico de satisfactores sociales a los que tengan derecho todos los ciudadanos. Al mismo tiempo, intenta construir una oferta de servicios integral, que cubra los principales riesgos a los que están expuestas las personas y sus familias a lo largo de todo el ciclo vital. Esta política se enfrenta a múltiples restricciones presupuestales, por lo que al mismo tiempo que ha logrado grandes avances en los últimos nueve años, no ha logrado consolidar los instrumentos para asegurar la ampliación de la cobertura de todos los programas, profundizar la coordinación entre las distintas dependencias del gobierno así como afianzar la integralidad y transversalidad de sus programas, para poder cumplir mejor los objetivos de justicia y cohesión sociales y de construcción de ciudadanía que persigue.

Un aspecto que los primeros programas de combate a la pobreza urbana no pudieron atender cabalmente es el problema de la incapacidad de algunos sectores de la población para acumular ciertos activos generadores de ingresos. Si bien es cierto que la población urbana cuenta con más facilidades para acceder a los servicios de educación y salud, también es cierto que gran parte de la pobreza urbana está asociada a la falta de vivienda propia, desde los adultos mayores que viven en departamentos de renta congelada (lo que se traduce en malas condiciones de la vivienda y en la posibilidad de perderla), hasta los asentamientos irregulares que al ser legalizados, aumentan la plusvalía inmobiliaria y pueden ser desalojados en cualquier momento.

Como puede apreciarse, una política de combate a la pobreza urbana incluye consolidar los programas y acciones desplegadas a favor de la regularización de la propiedad territorial y dar prioridad a la actualización del catastro para que se termine con la evasión y elusión fiscal, se paguen contribuciones justas que permitan una adecuada redistribución de la renta del suelo, así como una correcta recuperación de plusvalías. Asimismo a medida que los asentamientos irregulares dejen de serlo y que los cinturones de miseria vayan desapareciendo y este tipo de propiedades paguen los impuestos que les corresponden ello redundará en la construcción de un circulo virtuoso a favor del bienestar.

La construcción de ciudadanía pasa no solamente por una estrategia que permita garantizar la exigibilidad de un conjunto de derechos sociales, sino por fomentar una cultura de responsabilidad social que permita armonizar el pleno ejercicio de los derechos con el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la ciudadanía. Cuando este objetivo se cumple, las relaciones entre el Estado y la sociedad se encauzan mediante el ejercicio de los derechos políticos y eliminan las distorsiones que el clientelismo ha impuesto históricamente a las relaciones políticas en nuestro país.

I.5. El Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social

El Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) es el instrumento central de la Política Social del Gobierno del Distrito Federal, ya que a través de él se busca atender a todas las personas que se encuentren en condición de pobreza o situación de vulnerabilidad; además de que busca impulsar la universalidad de los programas que lo conforman.

Para su puesta en marcha, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial trabajó intensamente con las dependencias y organismos responsables de la aplicación del PITDS, la definición de los mecanismos y estrategias que se requerían para iniciar su operación.

En principio se consideró necesario fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer su gratuidad y la garantía de atención a todas las personas que requirieran de ellos, y evitar preferencia alguna por motivos políticos, ideológicos o de otra naturaleza, así como tampoco permitir condicionamiento alguno frente al derecho a una vida digna de los habitantes de la capital.

Esto implicó un gran esfuerzo presupuestal y un desafío organizativo. Por ello, se emprendieron acciones de austeridad y racionalidad en todos los ámbitos del gobierno para evitar duplicidades y gastos innecesarios; se promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales. Asimismo, se procuró privilegiar el orden y la articulación horizontal de las acciones del gobierno para alcanzar la eficiencia y establecer mecanismos de control permanente.

El Programa se apoya en tres líneas de acción: I) los programas sociales, II) la planeación territorial y III) la participación ciudadana.

I) Para el primer año de gobierno se incluyeron 13 vertientes programáticas que contienen acciones de alto impacto social y responden a las demandas más urgentes de la población en condiciones de pobreza o en situación de riesgo: prevención del delito, apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos y becas para trabajadores desempleados.

Para el año siguiente, el Programa se integró con 10 vertientes programáticas, dado que no se contó con información de las acciones que eran responsabilidad de las delegaciones (Estancias Infantiles, el Mantenimiento y Reparación de Escuelas, los Apoyos a Mercados Públicos, y Prevención al Delito) los cuales continuaron realizándose pero fuera del esquema de programación y seguimiento del Programa, y se incorporó el Programa de Apoyo a Consumidores de Leche Liconsa.

II) El espacio de la planeación son las 1,352 unidades territoriales que integran el Distrito Federal y conforman las 16 demarcaciones políticas. Una unidad territorial se conforma por colonias, pueblos o unidades habitacionales, cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo con sus prioridades y circunstancias.

III) Durante esta Administración, el PITDS presentó diversos avances en materia de participación ciudadana ya que fue a través de asambleas y comités vecinales como se mantuvo informada a la ciudadanía de las acciones que se realizaban en su UT, y fue por medio de comisiones de trabajo como se integraron sus demandas y se promovió su participación en las diferentes acciones que lo integran. La apuesta es que en el mediano y largo plazos, en la medida que vaya avanzando la organización ciudadana, se logre que el PITDS se elabore desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas y un techo financiero para cada unidad territorial.

De este modo, el 7 de febrero de 2001 el Lic. Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, presentó el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, bajo las consideraciones de la preferencia que tienen los humildes y pobres para este gobierno; la necesidad de gobernar con la participación de todas y todos, y que los derechos humanos constituyan un punto de partida esencial.

Componentes del programa

En el contenido del PITDS destacan diversos componentes que le dan un carácter distintivo de otras experiencias conocidas y lo reafirmaron como un sólido instrumento de Gobierno para impulsar el desarrollo social, entre otros:

- El trabajo ordenado y coordinado de las dependencias y organismos de gobierno.
- La integración y complementariedad de las acciones y programas y su asignación con mayor prioridad a las UT de más alta marginación.
- Una cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza.
- Una asignación presupuestal específica con carácter intransferible.
- La distribución territorial del presupuesto y la participación ciudadana.
- La identificación clara y en campo de los grupos objetivo.
- El reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités como los sujetos de la planeación y de la unidad territorial como el espacio local de planeación.

Principios que sostienen al PITDS:

- Justicia: Ya que es necesaria la intervención gubernamental para impedir el deterioro de las condiciones de vida de la población y reducir el rezago en la atención de las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza.
- Articulación: Coordinación entre las dependencias participantes según su área de competencia y respeto a la participación ciudadana, ya que es el eje fundamental para llevar a cabo la estrategia.
- Integralidad: Complementariedad para lograr eficiencia en las acciones de Gobierno, y evitar con ello el desperdicio de recursos, atendiendo con orden y eficacia a las demandas ciudadanas.
- Permanencia: Continuidad que permita consolidar las acciones de Gobierno en el mediano plazo.

- Corresponsabilidad: Inclusión social con la cual se da sentido a una gestión pública socialmente comprometida, dando cauce a todas las opiniones, con la que se reconozcan las desigualdades, se promueva un desarrollo equitativo y fortalezca la solidaridad social.
- Eficiencia: Jerarquización donde se priorizan y ordenan las acciones de Gobierno hacia los más pobres y marginados.
- Planeación Democrática: Participación y corresponsabilidad ciudadana genuina, reconociendo, expresando y ordenando sus demandas, que se habrán de ejecutar y evaluar en su ámbito territorial.
- Sustentabilidad: Responsabilidad en las acciones de Gobierno, para que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el disfrute de los recursos naturales de su entorno.
- Intransferibilidad: Obedece al principio de compromiso institucional de dar suficiencia presupuestal a las acciones prioritarias y cumplirlas en un marco programático integral.

Vertientes. Definición programática

1. Prevención al Delito

Definición. Se otorgarán apoyos diferenciados a todos los comités vecinales en función de la densidad de población, con el fin de promover la participación ciudadana en las acciones de vigilancia preventiva

Objetivo. Implementar medidas de vigilancia preventiva con la colaboración y el apoyo de la ciudadanía.

Estrategia. Auspiciar la participación activa de los ciudadanos destinando recursos a las 1,352 UT de la ciudad, para que sean los vecinos quienes definan sus prioridades para el uso de esos recursos y contribuyan con sus opiniones e información al logro de los fines propuestos. Estos fondos serán operados por los gobiernos delegacionales, con las directrices definidas en las asambleas vecinales.

2. Apoyos a Adultos Mayores

Definición. Se entregarán apoyo alimentario y medicamentos gratuitos a adultos mayores de 70 años.

Objetivo. Reducir el rezago y atender a la población vulnerable en situación de pobreza para mejorar sus condiciones de vida, especialmente a los adultos mayores de 70 años.

Estrategia. Consiste en entregar apoyo alimentario y medicamentos gratuitos en centros de salud del Gobierno del Distrito Federal a los adultos mayores de 70 años que habitan en el Distrito Federal

3. Apoyos a Personas con Discapacidad

Definición. Se otorgarán apoyos a través de becas, dando prioridad a los niños, mujeres y a los que se encuentren en condiciones de abandono y pobreza; tendrán transporte gratuito en el metro, trolebús y tren ligero.

Objetivo. Reducir el rezago en la atención a este grupo de población vulnerable que ha permanecido relegada por su condición, para incorporarlos a la vida social y productiva de la ciudad.

Estrategia. Proporcionar apoyos a personas con discapacidad, dar prioridad a mujeres, niños y a los que se encuentren en condiciones de abandono y pobreza; contarán con transporte gratuito en el metro, trolebús y tren ligero.

4. Apoyos a Niñas y Niños en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad

Definición. Se brindarán becas escolares a niños en condiciones de riesgo; garantizar la permanencia y aprovechamiento de los niños en las escuelas.

Objetivo. Otorgar apoyos a madres solteras para coadyuvar en el ingreso, preservar la integración familiar y fomentar la participación de la mujer en la sociedad, propiciando un desarrollo adecuado de sus hijos.

Estrategia. Dar prioridad a las madres solteras que viven en condiciones de extrema pobreza o de abandono.

5. Ampliación y Rehabilitación de Vivienda

Definición. Se otorgarán créditos para la ampliación, rehabilitación y construcción de viviendas en las zonas de alta marginación y de acuerdo al plan de ordenamiento territorial.

Objetivo. Abatir el rezago de la vivienda existente y el hacinamiento en que vive la población de escasos ingresos e impulsar el ordenamiento territorial para contribuir al desarrollo sustentable de la ciudad, y de esta manera optimizar el uso del suelo e impidiendo el crecimiento de la mancha urbana.

Estrategia. Ampliar las acciones de vivienda en lotes unifamiliares, otorgar créditos para la construcción, ampliación y rehabilitación en zonas de alta marginación, y de acuerdo al plan de ordenamiento territorial.

6. Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social

Definición. Se canalizarán apoyos a los vecinos organizados de unidades habitacionales de interés social mayores de 120 departamentos para su mantenimiento y arreglo, con especial prioridad a las unidades ubicadas en zonas de alta marginación que se encuentran en franco deterioro.

Objetivo. Mantener en un estado limpio y decoroso las unidades habitacionales que se encuentran en alto grado de deterioro a fin de favorecer, una vivienda digna, habitable y segura, con la participación de los condóminos.

Estrategia. Se han identificado en una primera etapa, 443 unidades habitacionales con más de 150 viviendas de interés social y popular que requieren apoyos para su mantenimiento, mismos que se

asignarán de manera proporcional al número de viviendas existentes en cada unidad. La población que habita en estas unidades rebasa el millón y medio de habitantes que representa casi el 20 por ciento de la población del Distrito Federal.

7. Estancias Infantiles

Definición. Se canalizarán recursos para instalar y operar servicios de cuidado y atención infantil para hijos de madres trabajadoras, en estancias especialmente habilitadas en zonas de alta pobreza.

Objetivo. Facilitar la incorporación temprana de los niños de madres trabajadoras a instalaciones educativas y recreativas, con servicios adecuados de atención y cuidado, para favorecer su socialización y la integración familiar y comunitaria.

Estrategia. Crear las condiciones básicas que permitan un desarrollo integral de los infantes y preescolares en centros estratégicamente ubicados, con horarios adecuados y atención apropiada.

8. Crédito a Microempresarios

Definición. Se fomentará la economía social a nivel de producción familiar y colectiva mediante el otorgamiento de créditos baratos para equipo, herramientas e insumos en zonas de pobreza, y de acuerdo a su vocación económica productiva.

Objetivo. Impulsar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa mediante instrumentos de fomento que faciliten el otorgamiento de créditos y la asesoría técnica adecuada, para ofrecer a la población de menos recursos, productos y servicios que mejoren su poder adquisitivo.

Estrategia. Impulsar de manera especial a las micro, pequeñas y medianas empresas para propiciar procesos de crecimiento económico que se traduzcan en más y mejores puestos de trabajo, y en mayores ingresos en beneficio de la población en condición de pobreza extrema y con proyectos que generen menores impactos ambientales.

9. Desayunos escolares

Definición. Se continuará aplicando el programa de desayunos escolares a los niños de las escuelas públicas de las colonias populares de la ciudad para equilibrar y aumentar los niveles de escolaridad y alfabetismo, y asegurar la permanencia escolar.

Objetivo. Garantizar un programa de desayunos escolares para los niños en edad preescolar y primaria, para mejorar su calidad y valor nutricional, y con ello asegurar su aprovechamiento y su permanencia en la escuela.

Estrategia. Se seguirán otorgando desayunos escolares a todos aquellos niños de las escuelas públicas de las colonias populares de la ciudad.

10. Apoyo a la Producción Rural

Definición. Se otorgarán créditos a los productores rurales para impulsar la recuperación productiva de las áreas con esa vocación, promover el ingreso y el empleo con un criterio de sustentabilidad para impedir el crecimiento de la mancha urbana en esas zonas.

Objetivo. Promover proyectos productivos sustentables y rentables enfocados a la generación de empleo e ingreso de la población más pobre y a la conservación de los recursos naturales.

Estrategia. Se fomentarán mecanismos viables de financiamiento, disponibilidad de insumos, asistencia técnica y garantía de mercado; se promoverá la articulación territorial de los instrumentos de fomento productivo con los de conservación y restauración, para lograr procesos efectivos de reconversión productiva y conservación.

11. Construcción y Mantenimiento de Escuelas

Definición. Se dará prioridad a la atención de unidades y centros escolares que se encuentran en franco deterioro, y que se ubiquen en zonas altamente pobladas y con elevada marginación.

Objetivo. Ampliar el programa de construcción, ampliación y mantenimiento de los edificios escolares, dotándolos al mismo tiempo, de más y mejor equipo educativo, a fin de favorecer la educación para todos en un ambiente digno.

Estrategia. Se establecerán programas compensatorios en zonas de bajo desarrollo, garantizará siempre el derecho de la educación pública gratuita, laica y de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos; asimismo, mejorarán las condiciones de trabajo en los espacios educativos, así como el equipamiento del que actualmente disponen.

12. Apoyo a Mercados Públicos

Definición. Se mejorará la infraestructura de distribución de productos de consumo popular en las zonas de alta marginación carentes de estos servicios.

Objetivo. Mejorar la infraestructura de distribución de productos de consumo popular en zonas de alta marginación.

Estrategia. Canalizar recursos económicos para mantenimiento de los mercados públicos de colonias populares de alta y muy alta marginación.

13. Becas para Trabajadores Desempleados

Definición. Se continuarán otorgando apoyos para personas de escasos recursos que no han podido acceder a los mercados de trabajo a través de becas para que asistan a cursos de capacitación en artes y oficios.

Objetivo. Proporcionar becas de capacitación para desempleados y subempleados para actualizar o reconvertir sus conocimientos y habilidades.

Estrategia. Se otorgarán apoyos temporales a la población objetivo para facilitar su acceso al empleo, con énfasis en la atención de personas de escasos recursos con mayores dificultades para incorporarse al aparato productivo.

Programa integrado territorial para el desarrollo social

SUBPROGRAMA	OBJETIVO	DESTINATARIOS	DESCRIPCIÓN
Apoyo Integral a los Adultos Mayores Secretaría de Salud del GDF	Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en el Distrito Federal.	Adultos mayores de 70 años.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales en productos básicos, atención médica, transportes públicos gratuitos y apoyos fiscales. Actualmente todos tienen derecho a recibir el apoyo.
Apoyo a Personas con Discapacidad DIF–DF	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en las zonas de mayor pobreza del Distrito Federal.	Personas con discapacidad en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal, que tengan un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales, transporte público gratuito y apoyos fiscales. Se otorgan actualmente 40,333 apoyos; las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad DIF–DF	Evitar que niñas y niños que viven en zonas pobres del Distrito Federal, abandonen la escuela por falta de recursos económicos.	Niños y niñas de escasos recursos, de 6 a 15 años de edad, de preferencia hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando.	Beca económica de 688 pesos mensuales, a niñas y niños para compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. Se proporcionan actualmente 16,666 apoyos económicos; las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo Secretaría de Desarrollo Económico del GDF	Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos presentados por grupos solidarios.	Grupos solidarios de 5 a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en unidades territoriales de media, alta o muy alta marginación.	Microcrédito a grupo solidario que presente un proyecto productivo viable y rentable. Los recursos se utilizan para la compra de mercancías, insumos, herramientas o equipo para negocios comerciales, industriales o de servicios.
Apoyo a Beneficiarios de Leche Liconsa Secretaría de Salud del GDF	Atenuar el impacto social del incremento a la leche Liconsa establecido por el Gobierno Federal y que afecta a la población de más bajos recursos de la ciudad.	Personas que cuenten con la credencial de la lechería de Liconsa.	Vale de 70 pesos cada uno, repartidos en las lecherías Liconsa por el personal de la Secretaría de Salud del Distrito Federal en cuatro ocasiones durante el año.
Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social Procuraduría Social del DF	Mejorar las áreas comunes de las unidades habitacionales de interés social, elevando así la calidad de vida de sus habitantes, mediante el otorgamiento de apoyos económicos.	Unidades habitacionales de interés social con más de 100 viviendas, y 5 años de antigüedad o más. Unidades habitacionales que participaron en el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales del 2001.	Apoyo económico para trabajos de conservación y mejoramiento en las áreas comunes de las unidades habitacionales. Los apoyos se asignan de manera proporcional según el número de viviendas que conforman cada conjunto. Los vecinos deciden el uso de los recursos y administran su aplicación.
Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de la Vivienda en Lote Unifamiliar Instituto de Vivienda del DF	Mejorar o ampliar la vivienda de familias de bajos recursos económicos, para superar situaciones de hacinamiento, precariedad e insalubridad, a través del otorgamiento de créditos.	Familias en condiciones de pobreza y necesidad, con capacidad legal para firmar un crédito. El crédito para ampliación se contrata por persona física que tenga un ingreso de hasta 3 veces el salario mínimo, o de hasta 6.5 veces por familia. Para vivienda nueva con uso de suelo habitacional, el ingreso individual debe ser de hasta 4.5 veces el salario mínimo diario, y el familiar de hasta 8 veces. En ambos casos debe haber un lote familiar o la anuencia de un familiar propietario. Las personas mayores de 65 años podrán acceder al crédito con apoyo de un codeudor solidario.	Créditos de interés social para ampliar la vivienda en lote familiar ya urbanizado, con alcance no mayor a 60m^2. La obra puede realizarse en una segunda o tercera planta, en subdivisión de predios o en lotes baldíos. El recurso lo administra directamente el beneficiario, y el pago del arquitecto o ingeniero civil lo realiza el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
Apoyo Económico para Buscadores de Empleo Secretaría de Trabajo y Previsión Social del GDF	Apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo, para facilitarle su comunicación con las empresas y contribuyendo a que mantengan un ingreso básico para el sustento de su familia	Desempleados de 16 a 45 años del DF, sin empleo en un periodo anterior de 1 a 6 meses, que hayan cotizado al IMSS o ISSSTE durante los 6 meses previos. Habitantes de una unidad territorial seleccionada por el subprograma.	Apoyo para actualizar los conocimientos en técnicas de trabajo, adquirir y desarrollar nuevas habilidades y destrezas y certificar los conocimientos y habilidades. Se propone la contratación en empresas establecidas.
Desayunos Escolares DIF–DF	Elevar el nivel de aprovechamiento escolar de niños y niñas, mediante el aporte complementario nutricional que proporciona el desayuno escolar.	Niños y niñas de escuelas públicas de preescolar, primaria y de educación especial del Distrito Federal y de los Centros de Atención Infantil Comunitaria del DIF–DF.	Distribución de 640 mil desayunos escolares diarios en las escuelas públicas
Apoyo al Desarrollo Rural Secretaría de Medio Ambiente. CORENADER	Promover el desarrollo rural mejorando de las condiciones de vida de los productores, considerar la preservación del suelo y mejorar el impacto ambiental.	Grupos de productores y habitantes de zonas con vocación rural del Distrito Federal, que atienden labores de preservación de recursos naturales y producción de alimentos, pertenecientes a familias de escasos recursos.	Apoyo a grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos o de conservación. Apoyo económico para mano de obra (empleo temporal).

Aspectos de la participación ciudadana

Al inicio de esta Administración, el marco jurídico vigente para promover y encauzar la participación ciudadana en las acciones del Gobierno de la Ciudad estaba acotado y no se contaba con instrumentos efectivos que posibilitaran la articulación de una nueva cultura ciudadana de democracia.

Ante esta situación, y con el propósito de facilitar la participación de la gente en la aplicación del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, como estrategia de distribución democrática y de rendición de cuentas, en diciembre de 2000 se creó la Dirección General de Participación Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de garantizar la construcción de una ciudadanía autónoma y el ejercicio de una actitud corresponsable en la relación gobierno-sociedad. El propósito no era controlar la participación y su desarrollo, sino promover el interés ciudadano en las acciones públicas.

Estas acciones de promoción a la participación se dieron inicialmente en 970 UT que presentaban los mayores niveles de rezago social. De esta manera, en los primeros dos años, los vecinos que participaron adquirieron confianza en las acciones realizadas por el gobierno, ya que a través de asambleas vecinales se difundía el alcance que tendría el PITDS en cada unidad territorial, lo que permitía que además evaluarán el cumplimiento de los compromisos que cada año realizaba el Gobierno con ellos.

En el 2003, después de un análisis crítico sobre la evolución de la participación ciudadana a partir de aplicar la Política Social de manera territorializada; se llegó a la conclusión de que la sola aplicación de las vertientes del PITDS no era suficiente para impulsar la democratización de las acciones de Gobierno en la ciudad.

Por lo anterior, para 2004 se estableció el Programa de Acciones Comunitarias – hoy Programa de Participación y Desarrollo Comunitario (PPDC) –, con el cual se fortaleció el proceso de participación vecinal al establecer acciones conjuntas con la gente para la obtención de mayores beneficios sociales. Para garantizar el éxito de las nuevas acciones emprendidas fue necesario reducir de 970 a 850 las UT atendidas, a partir de considerar, además de su grado de marginación social, el número de habitantes con que contaban y nivel organizativo que presentaban los ciudadanos.

Ese mismo año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, después de un largo proceso de consulta y análisis de propuestas, aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual sienta las bases para la realización de Asambleas Ciudadanas, posibilita la autonomía de la representación ciudadana y la creación de instrumentos de acción ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana. Desafortunadamente y por diferencias entre los legisladores, la nueva norma presenta una limitante que impide la realización de Asambleas electivas de los Comités Ciudadanos en cada UT.

En 2005, el desarrollo organizativo desigual en las unidades territoriales, llevó nuevamente a una revisión de los resultados de esta estrategia conjunta entre el PITDS y el PPDC, para conocer el grado de apropiación de los programas y la evolución del proceso de participación ciudadana, por lo que con el fin de agotar el impulso de participación ciudadana y convertirlo en un esfuerzo deliberativo de la gente, el trabajo se ha concentrado a la fecha, en 495 Unidades Territoriales.

Si bien se ha realizado el esfuerzo de promoción de la participación ciudadana, la articulación de una cultura democrática que tenga presente la necesidad de dicha participación de manera transversal en las acciones de gobierno, sigue siendo una necesidad irrenunciable.

Cobertura alcanzada por año y el periodo

Concentrado delegacional de asambleas vecinales y ciudadanas 2001-2006

DELEGACION	2001			2002			2003			2004			2005			2006			TOTAL GENERAL		
	ASAM-BLEAS REALIZADAS POR UNIDAD TERRITORIAL	ASIS-TENCIA	PROME-DIO DE ASISTENCIA	ASAM-BLEAS REALIZADAS POR UNIDAD TERRITORIAL	ASIS-TENCIA	PROME-DIO DE ASISTENCIA	ASAM-BLEAS REALIZADAS POR UNIDAD TERRITORIAL	ASIS-TENCIA	PROME-DIO DE ASISTENCIA	ASAM-BLEAS REALIZADAS POR UNIDAD TERRITORIAL	ASIS-TENCIA	PROME-DIO DE ASISTENCIA	ASAM-BLEAS REALIZADAS POR UNIDAD TERRITORIAL	ASIS-TENCIA	PROME-DIO DE ASISTENCIA	ASAM-BLEAS REALIZADAS POR UNIDAD TERRITORIAL	ASIS-TENCIA	PROME-DIO DE ASISTENCIA	ASAM-BLEAS REALIZADAS POR UNIDAD TERRITORIAL	ASIS-TENCIA	PROME-DIO DE ASISTENCIA
Alvaro Obregón	335	30,048	90	254	31,142	123	130	13,898	107	165	17,658	107	124	13,952	113	55	6,043	110	1,063	112,741	106
Azcapotzalco	164	15,088	92	175	19,291	110	55	8,107	147	68	10,862	160	59	7,194	122	28	3,122	112	549	63,664	116
Benito Juárez	66	3,233	49	81	4,725	58	21	1,078	51	25	1,607	64	22	2,098	95	11	826	75	226	13,567	60
Coyoacán	180	20,333	113	170	17,436	103	62	7,922	128	78	8,523	109	69	7,540	109	35	3,094	88	594	64,848	109
Cuajimalpa	62	9,208	149	65	9,654	149	34	3,971	117	49	4,635	95	38	2,851	75	19	1,444	76	267	31,763	119
Cuauhtémoc	115	11,361	99	85	16,488	194	53	6,557	124	58	22,202	383	48	9,950	207	23	2,627	114	382	69,185	181
Gustavo A Madero	476	53,434	112	328	52,099	159	132	23,872	181	164	29,703	181	156	24,956	160	63	8,611	137	1,319	192,675	146
Iztacalco	157	11,893	76	107	12,719	119	24	7,131	297	32	8,301	259	26	5,486	211	13	3,332	256	359	48,862	136
Iztapalapa	516	83,893	163	347	65,545	189	178	25,989	146	215	36,054	168	223	31,910	143	109	15,368	141	1,588	258,759	163
Magdalena Contreras	107	9,150	86	69	7,180	104	27	3,159	117	37	3,896	105	38	3,918	103	19	1,602	84	297	28,905	97
Miguel Hidalgo	93	7,316	79	104	7,598	73	21	1,466	70	50	3,293	66	56	2,969	53	18	1,161	65	342	23,803	70
Milpa Alta	36	5,104	142	23	3,338	145	24	5,178	216	24	4,744	198	23	4,197	182	11	1,672	152	141	24,233	172
Tlahuac	111	13,764	124	74	15,754	213	34	6,449	190	35	5,158	147	22	3,423	156	14	1,910	136	290	46,458	160
Tlalpan	411	27,186	66	203	28,983	143	103	11,548	112	150	16,481	110	93	9,361	101	43	4,145	96	1,003	97,704	97
Venustiano Carranza	117	15,574	133	110	15,117	137	50	6,574	131	62	8,875	143	49	6,743	138	15	1,616	108	403	54,499	135
Xochimilco	208	18,208	88	142	18,581	131	76	12,187	160	82	13,989	171	52	7,787	150	22	2,396	109	582	73,148	126
total general	**3,154**	**334,793**	**106**	**2,337**	**325,650**	**139**	**1,024**	**145,086**	**142**	**1,294**	**195,981**	**151**	**1,098**	**144,335**	**131**	**498**	**58,969**	**118**	**9,405**	**1,204,814**	**128**

Fuente: Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

Distrito Federal: Comisiones vecinales formadas en las asambleas ciudadanas (2002-2006)

Nombre la Comisión	2002		2003		2004		2005	2006[1]
	Total de comisiones	Total de comisionados registrados	Total de comisiones	Total de comisionados registrados	Total de comisiones	Total de comisionados registrados	Total de comisionados registrados	Total de comisionados registrados
Prevención del Delito	1,082	9,561	1,082	9,561	970	8,813	1,967	1,967
Salud	1,107	7,068	1,107	7,068	397	2,815	993	993
Educación y Cultura	1,014	4,318	1,014	4,318	950	5,546	3,160	3,160
Vivienda	874	5,661	874	5,661	276	2,271	2,271	2,271
Desarrollo Económico	856	3,981	856	3,981	261	1,491	1,491	1,491
Deporte	883	3,876	883	3,876	876	3,700	2,227	2,227
Protección a la comunidad	782	2,242	782	2,242	789	3,471	2,633	2,633
Medio Ambiente	-	-	-	-	230	925	1,031	1,031
Sin comisión específica	-	6,404	-	10,729	-	-	2,159	3,758
Total	6,598	43,111	6,598	47,436	4,749	29,032	17,932	19,531

(1) Información al 30 de junio.

Distrito Federal: Reuniones de trabajo con comisiones de las asambleas vecinales 2002- 2005

Nombre la Comisión	Número de reuniones 2002	Número de reuniones 2003	Número de reuniones 2004	Número de reuniones 2005	Número de reuniones 2006[1]
Prevención del Delito	302	484	2,017	967	294
Salud	29	98	-	489	583
Cultura	30	542	3,409	1,202	497
Vivienda	131	50	-	-	-
Desarrollo Económico	409	214	39	-	-
Deporte	31	402	1,416	968	475
Protección a la Comunidad	132	222	2,037	1,024	392
Medio Ambiente	-	-	635	581	362
Total	1,064	2,012	9,553	5,231	2,603

(1) Información al 30 de junio.

TERRITORIALIZACIÓN DEL PITDS

Para garantizar la adecuada ejecución del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), el cumplimiento de sus objetivos y la promoción de la participación ciudadana, se requería de un instrumento de planeación que, además de precisar la población residente en cada espacio territorial y sus principales características económicas, sociales y de dotación de infraestructura básica, diera cuenta de las condiciones de rezago y marginación social que presentaban sus habitantes, al tomar en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, el ingreso y la dotación de bienes patrimoniales básicos para el adecuado funcionamiento familiar en el ámbito citadino.

Ante este escenario, la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (Copladet), adscrita a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, se dispuso a diseñar una metodología precisa para determinar la magnitud e intensidad de las carencias sociales que enfrentaban los habitantes de la

ciudad; determinó el procedimiento a seguir para la integración y territorialización del presupuesto de las distintas vertientes participantes; promovió la participación vecinal en la aplicación de los recursos públicos, y priorizó aquellas Unidades Territoriales (UT) con mayores niveles de marginación.

Desde un principio, se decidió que la unidad de planeación y de ejecución del PITDS fuera la UT, misma que estableció la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada el 28 de diciembre de 1998, en la cual se crearon los Comités Vecinales que son los órganos de representación ciudadana encargados de relacionar a los habitantes del entorno en que fueron electos, con el gobierno delegacional.

Dicha legislación faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) para determinar las unidades territoriales de acuerdo al tamaño y densidad de población de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales, al considerar sus condiciones físicas, geográficas, e identidad cultural de los habitantes, lo que las convertía en espacios homogéneos y articulados por sus condiciones sociales, económicas y culturales. Para lograr lo anterior, el IEDF aplicó los siguientes criterios técnicos para realizar los trabajos cartográficos de delimitación:

1. Utilizó cinco fuentes de información:

– Cartografía del Instituto Federal Electoral por sección electoral, 1998.

– Cartografía del Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM (CIAU), 1997.

– Carta de regiones Catastrales (escala 1:10,000), Tesorería del Distrito Federal. 1996.

– Carta de valores unitarios de suelo para colonias Catastrales del Distrito Federal, (escala 1:20,000), Tesorería del Distrito Federal. 1993.

– Códigos Postales de la Ciudad de México, Guía Roji de México, 1994.

2. Posteriormente, realizó un análisis de concordancia entre estas cinco cartografías para obtener una sexta propuesta que tuviera consistencia con las Unidades Territoriales reconocidas y redujera en lo posible las modificaciones a la división por secciones.

3. En el trazo de las UT se respetaron los límites de las demarcaciones territoriales, a fin de no incluir a colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales en dos o más demarcaciones territoriales.

4. Se mantuvieron los límites de las secciones electorales en la conformación de las Unidades Territoriales.

5. Cuando se presentó el caso de que alguna o algunas secciones electorales compartieran una o más colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales y que los límites no pudieron ser establecidos con ninguno de los criterios anteriores, se identificaron las secciones que estuvieron en dicho supuesto y se resolvió instalar una casilla especial en el centro de votación que permitiera asimilar la participación de esos votantes y registrarse en una lista nominal especial. Cuando la división de la sección por el límite de la Unidad Territorial resultó en dos partes de sección semejantes, difíciles de ajustar, se recurrió a la división del listado nominal.

Con el procedimiento descrito, el IEDF conformó el Catalogo Cartográfico de las UT, que son el área de influencia de los 1,352 Comités Vecinales.

A partir de esta información, y para efectos de la planeación, programación, asignación presupuestal, seguimiento y promoción de la participación ciudadana dentro del PITDS, fue necesario delimitar geográficamente en planos digitales las Unidades Territoriales utilizando un Sistema de Información Geográfica. Este minucioso trabajo implicó el ajuste a mano alzada[25] de estos espacios geográficos con la cartografía censal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así mismo, se respetaron los límites territoriales del Distrito Federal, las delegaciones políticas y las Áreas Geoestadísticas Básicas[26] (Ageb).

Realizado este delicado trabajo, se estuvo en condiciones de georreferenciar la información estadística disponible del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 de las Ageb a las Unidades Territoriales. Adicionalmente, se seleccionó y actualizó la información de infraestructura y equipamiento urbano del Distrito Federal y de esta forma se construyó una base de datos georreferenciada por Unidad Territorial.

Definidas espacialmente las Unidades Territoriales, y una vez obtenida la información sociodemográfica y económica para cada una de ellas, la Copladet desarrolló un estudio para diferenciar las condiciones de marginación social de las UT, en donde se tomó como base la metodología del Consejo Nacional de Población (Conapo)[27], la cual se refiere básicamente a condiciones de déficit y carencias sociales en aspectos de educación, salud, patrimonio familiar, vivienda e ingreso. Este modelo permite captar y describir dimensiones de marginación social y su intensidad a partir del porcentaje de población o viviendas que no tienen acceso a bienes y servicios esenciales.

Dicho trabajo permitió avanzar en la caracterización de zonas que responden a características diferenciadas y particulares del espacio urbano, como son el equipamiento y los servicios, el tipo y calidad de la vivienda, el suministro de servicios públicos, el espacio geográfico que los contiene y las características sociales, económicas y culturales de la población que ahí se asienta. El índice de marginación social desarrollado es una medida relativa que permite captar de manera sencilla y objetiva el impacto global de las carencias en distintos niveles territoriales según la información censal disponible.

Posteriormente, se logró contar con la información censal a nivel de manzanas, lo que brindó mucha certeza sobre los datos referenciados a cada UT. El cálculo de los indicadores socioeconómicos requeridos se realizó sumando la información disponible de las manzanas cuyo centroide estuviera dentro del espacio que correspondiente a cada Unidad Territorial. Cabe señalar que para el caso del Distrito Federal, el Censo 2000 registra 2,367 Ageb y 61,401 manzanas.

A partir de este trabajo se generaron los siguientes instrumentos de planeación:

- Método para la determinación cartográfica y estadística de las unidades territoriales
- Conceptos y métodos para la medición de la pobreza y marginación socioeconómica
- Método cartográfico de sobreposición de capas para estimar datos geoestadísticos y económicos por unidad territorial.
- Catálogo de población y grados de marginación por Unidad Territorial
- Mapas de información geoestadística, los cuales han servido de base a los diversas instancias responsables.

Este trabajo permitió distinguir áreas geográficas y grupos poblacionales con características diferenciadas y particulares en cuanto a su perfil socio-económico y de marginación social a nivel de las Unidades Territoriales, e incluso en su interior, sirvió como referente necesario para la orientación, conducción y presupuestación de los programas sociales del Gobierno.

Finalmente, con el propósito de establecer el marco conceptual sobre el cual se realizó el trabajo de análisis de la Coordinación, a continuación se señalan, grosso modo, los conceptos generales y las características que definen a las principales metodologías para medir la pobreza o las carencias.

Marco conceptual

La primera tarea fue definir cuál de las múltiples alternativas de análisis y cuantificación de la insatisfacción de las necesidades humanas habría de desarrollarse –cada una vinculada a distintas formas de concebir teóricamente las carencias y sus normas de satisfacción– se consideraron los requerimientos de información que cada método de medición precisaba y las posibilidades reales que se tenían de disponer de ella, la posibilidad de contar con datos actualizados, así como la complicación que podía representar agregar información de individuos, hogares o viviendas.

Dos elementos adicionales que se consideraron para la selección de la metodología, fueron 1) la necesidad de que el resultado obtenido pudiera vincularse con una pequeña área geográfica determinada como lo requería el PITDS, y 2) tomar en cuenta que los múltiples análisis desarrollados a nivel nacional indicaban, en términos generales, que el Distrito Federal presentaba los niveles de desarrollo más altos y a la vez, sus indicadores de marginación o pobreza estaban por debajo de la media nacional[28].

Estos indicadores ocultan el deterioro social a que se enfrentan amplios sectores de población. Esta distorsión se debe a que el análisis se realiza a un nivel muy agregado de la información disponible, pero al estudiar las condiciones de bienestar de espacios geográficos más pequeños o de ciertos grupos específicos, se logra apreciar mejor la gran diversidad social que presenta esta Ciudad, así como sus fuertes contrastes socioeconómicos.

Adicional a las restricciones en cuanto a la información disponible y las exigencias que planteaba la puesta en marcha del PITDS se realizó un análisis comparativo entre las coincidencias y divergencias que presentan los estudios de marginación social y pobreza.

Pobreza versus marginación social

Por pobreza se entiende la imposibilidad de satisfacer las necesidades que se requieren para llevar una vida digna dentro de una sociedad o la privación de los medios o recursos para modificar esta situación. Como los mecanismos de apropiación de dichos satisfactores se dan en el contexto de sociedades específicas, la pobreza también se concibe como un conjunto de relaciones sociales que excluyen a algunos hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria[29]. La distancia frente a la norma está íntimamente relacionada con la desigualdad, por lo que no es extraño encontrar definiciones de pobreza como diferencias de ingreso respecto al promedio o la mediana de la sociedad[30].

La pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de necesidades básicas (pobreza extrema), y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para lograr satisfacer dichas necesidades (pobreza moderada).

Los métodos más usuales para medir la pobreza son el de Líneas de Pobreza (LP) y el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El primero consiste en definir los requerimientos nutricionales mínimos per cápita y su costo define la línea de indigencia (LI) o de pobreza extrema. Para obtener la LP se multiplica la LI por el inverso del coeficiente de Engel[31]. El hogar con ingreso o gasto en consumo menor de la LP se considera pobre.[32]

El método NBI consiste en definir normativamente un patrón de necesidades básicas y la cantidad de bienes y servicios para satisfacerlas; para cada una de las necesidades consideradas se seleccionan variables e indicadores con un nivel mínimo, debajo del cual se considera que el hogar no satisface la necesidad en cuestión. Se clasifican hogares con una necesidad insatisfecha como pobres y con más de una necesidad se definen como pobres extremos. En este método el número de pobres identificados es siempre una variable dependiente del número de necesidades básicas que normativamente se seleccionan, por lo que a mayor número de necesidades básicas mayor será la incidencia de la pobreza.[33]

Por lo que se refiere al análisis de la marginación, éste permite considerar a todas aquellas personas o grupos sociales que se encuentran en condiciones de inferioridad dentro de una sociedad y, además, permite valorar las desigualdades sociales en su dimensión territorial, diferenciar su intensidad y las características que la explican; de esta forma ofrece conocimientos y observaciones sobre la heterogeneidad de las formas y condiciones de vida de la población analizada.

La población marginada, es entendida como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico (producción-distribución de bienes y servicios), pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos.[34]

De acuerdo con el Conapo, las dimensiones sociales (educación, vivienda, ingresos, etc.) empleadas para el análisis de la marginación social, sólo clasifican tipos de exclusión y es necesario, además, captar las formas específicas en cada subsistema y valorarlas en términos de su intensidad e incidencia social y espacial, lo cual permitirá contar con una valoración unitaria del conjunto de carencias y, a la vez, mostrar un diagnóstico sobre cada una de las dimensiones específicas.

El índice de marginación social se puede entender como el análisis de un “fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios”[35].

Es conveniente precisar que entre las mediciones de marginación y pobreza existe mucha confusión. Como señala Boltvinik “se habla de la marginación como si fuese un problema adicional al de la pobreza. Marginación y pobreza son conceptos desarrollados de manera independiente y sus significados no coinciden plenamente. Sin embargo, en la práctica de la medición en México, la marginación es en realidad una ordenación de áreas geográficas con criterios de carencias humanas”[36]

Continúa “las diferencias esenciales con los estudios de pobreza estriban en que éstos ordenan y clasifican hogares y no áreas geográficas, además de que hay un umbral (o varios) explícito (s). Fuera de esas diferencias, las dimensiones y los indicadores utilizados son muy similares”... “lo que en estos mapas se llama marginación es pobreza estudiada por unidades geográficas”.[37] Boltvinik clasifica a este procedimiento como parte de la tipología de métodos de medición con el nombre de variante sectorial integrada del método de Necesidades Básicas Insatisfechas.

El índice de marginación social del Distrito Federal

Para el análisis de la marginación social del Distrito Federal, se establecieron cuatro dimensiones (educación, ingresos, vivienda y bienes del hogar) y se construyeron seis indicadores de carencias a partir de las variables de la base de datos a nivel de manzanas del censo, pero agregando la información a nivel de UT.

El procedimiento consiste en definir las dimensiones a partir de las cuales se establecen los indicadores y se mide la carencia, para así poder identificar a la población que se considera marginada. La mayor parte de la información que aporta cada uno de los indicadores debe resumirse en una medida unitaria que permita jerarquizar a las UT según sus carencias.

Para realizar esta tarea, se aplicó el análisis de Componentes Principales, ya que es un instrumento estadístico que encuentra la combinación lineal que explica la mayor parte de la variación total de los indicadores originales, y retoma lo que es común a las mismas. Con este procedimiento se obtiene una medida resumen que ordena a las unidades de observación según la participación que tienen dentro del fenómeno que permite, además, estimar la relación que existe entre las variables seleccionadas y el grado de participación de las mismas en la medición. Para el cálculo estadístico se utilizó el programa SPSS (Statical Package for the Social Sciences).

El Índice que se obtiene establece un orden absoluto entre las unidades de análisis lo que posibilita hacer agrupaciones de elementos que sean semejantes entre sí. En este caso, el Índice se clasificó en cinco grados de marginación: Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo. Para la estratificación se aplicó el método de rompimiento natural natural break. Se construyeron 13 grupos que posteriormente se agruparon en los cinco grados de marginación.

El Índice de marginación es una medida de déficit o carencia que puede incorporarse a los sistemas de información cartográfica, ya que cada UT es referenciable estadística y geográficamente, y a partir de ello se pueden construir mapas y zonificaciones según la intensidad de las privaciones socio-económicas que presente (grado de marginación), y además, esta información se puede vincular con otras variables sobre servicios, infraestructura o equipamiento urbano, sirviendo de apoyo para establecer las prioridades de la acción de gobierno.

Considerando que la medición de la marginación no sólo es un ejercicio de observación estadístico, sino también un acto de análisis y juicio; se procuró, a través de múltiples ejercicios de correlación entre distintas variables, que los indicadores seleccionados fueran independientes entre ellos y guardaran la mayor congruencia posible con las dimensiones a que corresponden, de tal manera que reflejaran adecuadamente la marginación social del Distrito Federal.

Selección de dimensiones, variables e indicadores

La determinación de las dimensiones y categorías para medir la marginación, así como la formulación de los indicadores respectivos, se realizó considerando dos elementos: la disponibilidad de información para todas las Unidades Territoriales y, por otra parte, que los indicadores correspondieran al grado de desarrollo relativo y a las condiciones urbanas del Distrito Federal, de tal forma que respondieran a los objetivos y los propósitos planteados por la Política Social del Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior limitó y evidenció que un conjunto de variables e indicadores que tradicionalmente se han utilizado en la construcción de índices de marginación a nivel nacional, estatal, y aún municipal, resultan inadecuados a la realidad del Distrito Federal, ya que cuenta con una de las mejores dotaciones de infraestructura y servicios, así como niveles de ingreso superiores a la media nacional.

Si bien la medición de la marginación se debe de abordar integralmente, es decir, contemplando las necesidades básicas y sus satisfactores, así como la inclusión de otros elementos importantes como la migración y el transporte, y otros más aparentemente subjetivos, tales como realización individual,

sensación de bienestar, satisfacción, tiempo, etc, dado que la exploración de estos últimos es más compleja y requiere apreciaciones cualitativas de las cuales aun no se dispone información. En este ejercicio solamente se consideran los componentes objetivos, observables y medibles, a través de la información estadística del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Dimensión educación

La educación básica (primaria y secundaria) se consagra como derecho fundamental de los mexicanos y es un requisito indispensable para el desempeño de casi cualquier actividad productiva en el Distrito Federal. Dados los niveles poco significativos de analfabetismo y falta de instrucción primaria que prevalecen en el Distrito Federal, se generó el indicador de población de 15 años y más con secundaria incompleta.

Dimensión ingreso

En función del ingreso, la población puede satisfacer necesidades como la alimentación, vestido, calzado, transporte, vivienda y recreación, y pagar diversos servicios como la electricidad, el agua y el gas entre otros, de tal manera que la incapacidad adquisitiva del ingreso constituye una de las principales formas de marginación social. El cálculo del ingreso y el gasto corriente se debe realizar a nivel de hogares, sin embargo, con la información censal disponible el indicador del ingreso monetario que se puede construir se refiere al ingreso que recibe la población ocupada por su trabajo.

La norma que se estableció para construir el indicador de ingresos quedó como el porcentaje de la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos por su trabajo. La norma que se estableció es baja considerando las limitaciones del indicador y con el propósito de que se reflejará mayormente, la información de la población ocupada con menores ingresos percibidos.

Dimensión patrimonio familiar

La disponibilidad de estos bienes tiene una estrecha relación con las condiciones de calidad de vida y se refieren básicamente a consumo privado a través del ingreso de los hogares. Para construir este indicador, en un principio se formó un índice resumen donde se combinaba el porcentaje de viviendas particulares que no disponen de: radio o radiograbadora, televisión videocasetera, licuadora, refrigerador, lavadora, teléfono y boiler.

Al actualizar la información censal con la base de datos por manzana, también se consideró oportuno revisar cuál de los bienes que anteriormente se incluían, discriminaba mejor entre las Unidades Territoriales, por lo que el indicador se construyó como el porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de teléfono. Éste es un bien que refleja la capacidad de consumo de los hogares, ya que su uso requiere de un flujo constante de ingreso para su disfrute, además de que expresa la posibilidad que tienen las familias de acceder a los adelantos técnicos y científicos que actualmente ofrecen las telecomunicaciones.

Dimensión vivienda

La Ciudad de México históricamente se presenta como la zona con el mayor grado de desarrollo urbano del país, con la mejor dotación de servicios de infraestructura urbana y equipamiento social. Sin embargo, es en la vivienda donde se hacen más notorias las desiguales condiciones de vida de la población capitalina, ya que si bien las viviendas construidas con materiales precarios y sin dotación de servicios públicos son pocas, los acabados en la construcción de las mismas y el uso del espacio habitacional es donde se observan los mayores contrastes entre viviendas.

Así mismo, la problemática que se presenta para tener acceso a una vivienda digna, ha obligado a definir políticas gubernamentales que faciliten a los sectores menos favorecidos la adquisición o disfrute de este espacio vital.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se reconoce que la vivienda no sólo es una estructura construida y un espacio donde se desarrollan las actividades familiares, sino que además, debe incluir una serie de servicios básicos cuya disponibilidad influye en el nivel de vida de las personas que la habitan.

En función de su importancia, para la dimensión de vivienda se consideraron tres categorías o variables:

Estructura de las viviendas.– En la nueva base de datos a nivel manzanas se desglosa el tipo de acabado que tiene el piso de la vivienda (cemento y firme, o pisos de mosaico, duela, y otros recubrimientos). Lo anterior permite establecer el indicador como el porcentaje de las viviendas particulares habitadas que tienen piso sin algún recubrimiento. Sólo se utiliza este indicador en virtud de que es el más discriminante.

Servicio en las viviendas.– Para el correcto funcionamiento de las viviendas es necesario que éstas cuenten con un mínimo de servicios públicos entre los que destaca la provisión de agua.

Para conocer la disponibilidad de agua entubada, el censo distingue si la vivienda tiene el servicio dentro de la misma; si está fuera de la vivienda, pero dentro del edificio o terreno; si dispone de agua entubada de llave pública o hidrante, o si no tienen acceso al servicio.

Para el caso de este ejercicio se incluyó el indicador que se refiere a la disponibilidad de agua entubada dentro de la vivienda, ya que las otras opciones que permite manejar la información censal no representan una solución en el uso de agua para las familias, con consecuencias negativas sobre su higiene y salud.

Espacio de las viviendas.– En las áreas de alta densidad demográfica, como es el caso amplias zonas de la Ciudad de México, el espacio suficiente para un sano desarrollo familiar es necesario. En el primer ejercicio de medición, si bien la información censal a nivel de Ageb no permitía medir el hacinamiento por cuarto dormitorio, se incluyó como uno de los indicadores de carencia la falta de un lugar exclusivo para preparar alimentos y la carencia de un baño o excusado, ya que ello implica una situación adversa para el mantenimiento de condiciones de salud y vida adecuados. Con la información censal a nivel de manzanas es posible obtener el promedio de ocupantes por cuarto dormitorio en viviendas particulares para cada una de las Unidades Territoriales.

DIMENSIONES	CATEGORÍA	INDICADORES PARA MEDIR LA MARGINACIÓN
Educación	Secundaria incompleta.	Población de 15 años y más sin secundaria completa
Ingreso *	Población ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales.	Población ocupada que no recibe ingreso o que recibe hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por su trabajo.
Patrimonio familiar	Bienes domésticos.	Viviendas particulares habitadas que no disponen de teléfono.
Vivienda	Estructura de las viviendas.	Viviendas particulares habitadas con piso sin mosaico u otro recubrimiento.
	Servicios de las viviendas.	Viviendas particulares habitadas sin agua entubada dentro de la vivienda.
	Hacinamiento	Promedio de ocupantes por cuarto dormitorio en viviendas particulares.

* El salario mínimo mensual de 2000 en el Distrito Federal fue de $ 1,137.00
Fuente: Elaborado por la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial con información del *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, a nivel manzanas*.

Principales indicadores sociales por grado de marginación

Se parte de la idea de que la marginación social no sólo es consecuencia de las privaciones económicas y una escasa dotación de activos, sino también resultado de bajos niveles de instrucción educativa, deficiente acceso a los servicios de salud, falta de representación política y, por lo tanto, escasa o nula participación en la toma de decisiones. Fue menester de la Política Social de esta Administración identificar aquellos sectores de población mayormente vulnerables a sucesos adversos, que no están en condiciones de satisfacer plenamente sus derechos fundamentales.

Desde esa perspectiva, se realizó un análisis comparativo de los principales aspectos sociodemográficos de la población capitalina, a partir de la clasificación por grados de marginación, lo que permitió diferenciar la intensidad de las desigualdades sociales y ubicar en un amplio espectro, las heterogéneas condiciones que prevalecen en el fenómeno de la marginación.

Por tanto, en este apartado se exponen temáticamente los principales resultados obtenidos en aspectos como: demografía, origen y residencia, salud, educación, estado civil, fecundidad, condición de actividad, ingreso, vivienda, características de los hogares, hacinamiento y bienes patrimoniales; todo ello a partir de información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, a nivel de Manzanas. Al utilizar las ventajas de la estratificación realizada, se resaltaron las características de los grupos de muy alta y muy baja marginación, lo que permitió un contraste de la marginación urbana en el espectro global del Distrito Federal.

Demografía

El Distrito Federal ha experimentado grandes cambios demográficos, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, pasando de ser una ciudad media a una gran metrópoli. Las tasas de crecimiento de la población han sufrido grandes variaciones, pasaron de altas tasas de crecimiento a bajas; de ser una entidad receptora, a una expulsora, y se transformó en un centro económico importante que concentra servicios, infraestructura e industria.

Entre 1980 y 1990, la Ciudad de México presentó la menor tasa de crecimiento urbano de las 24 principales ciudades, su participación en la población urbana disminuyó de 34.6 a 30.7% y la población total de 19.4 a 18.7%. No obstante, es el centro principal dentro del Sistema Urbano Nacional. En ella se concentra casi un tercio de la población urbana y una quinta parte de la población nacional.

El análisis de las características de la población por grandes grupos etarios permite ilustrar cómo se encuentran diferenciados sus perfiles en el espacio de la ciudad, así como relacionar una población de tipo joven con el proceso de envejecimiento, ya que se considera que la población es joven cuando la proporción en edades inferiores a los 15 años supera el 40% y en proceso de envejecimiento cuando la cifra se sitúa alrededor del 30%.

Por grados de marginación, de los 8.6 millones de habitantes del Distrito Federal se observa que:

- En el grado de marginación muy alto se ubica el 25.2% (2.2 millones de habitantes).
- En tanto que en el de muy bajo habita el 16.1% (1.4 millones).
- En los grados de marginación muy alto, alto y medio se agrupa el 72.6% (6.2 millones) de la población a la que principalmente van dirigidos los programas sociales del actual Gobierno del Distrito Federal.}
- En los de bajo y muy bajo el restante 27.4%.
- La población femenina en edad reproductiva (12 a 49 años) del Distrito Federal es de 2.8 millones:
- En el grado de marginación muy alto se concentra el 24.8% y
- En el grado muy bajo el 16.6%
- Destaca que a mayor marginación corresponde una menor edad de la población:

marginación	De 0 a 14 años	15 a 24 años	15 a 64 años	65 años y más
Muy alta	30.5%	27.3%	23.9%	14.1%
Muy baja	11.1%	14.7%	17.0%	26.3%

Origen y residencia

La inmigración ha sido un factor importante en el crecimiento poblacional de la Ciudad de México. La migración al Distrito Federal tuvo su momento culminante hacia 1970, cuando su flujo de inmigrantes representó 38.0% del total de movimientos interestatales del país. A partir de entonces su importancia relativa ha decrecido, al punto que al finalizar el siglo XX el crecimiento social de la capital era prácticamente cero, aunque aún es la localidad que recibe el mayor contingente migratorio del país, expulsa simultáneamente un grupo similar de emigrantes. El flujo de migrantes predominante hacia la ciudad es población con poca escolaridad que se ubica en ocupaciones de calificación y salarios bajos y se establecen en las áreas periféricas y marginadas.

De los 8.6 millones de habitantes del Distrito Federal, 1.9 millones nacieron fuera de la entidad:

- En el grado muy alto de marginación se registra el 26.6%
- En el de muy bajo el 19.5%
- El 68.9% de esa población inmigrante habita en zonas de muy alta, alta y media marginación
- El 94.5% de la población de cinco años y más se considera residente en la entidad, ya que vivía en el DF en los cinco años anteriores al censo 2000, de esa población:
- Para el caso del grado de marginación muy alto representa el 24.8%
- Y en el de muy bajo el 16.0%

- En muy alta, alta y media marginación vive el 72.4%

Salud

El problema de acceso a los servicios de salud (derechohabiencia) es consecuencia del desarrollo social desequilibrado que caracteriza a México y que ha dado por resultado la formación de núcleos poblacionales marginados y subempleados desprovistos de atención médica, de esta manera se observa una relación importante entre marginación y acceso a la seguridad institucional de salud.

- Los derechohabientes del Distrito Federal suman 4.4 millones (IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena y Secretaría de Marina):
- En el grado de marginación muy alto se ubica el 20.2%
- En el de muy bajo el 17.9%.
- La población beneficiaria del IMSS significa el 71.3% de la población asegurada en el Distrito Federal.
- De la población afiliada al IMSS, el 20.6% se ubica en el grado Muy Alto y el 16.9% en el muy bajo.
- La población no derechohabiente al servicio de salud es de 3.9 millones, de los cuales:
- El 30.9% vive en Unidades Territoriales de muy alta marginación.
- En tanto que sólo el 13.3% vive en las de muy baja
- En los grados prioritarios se concentra el 77.5% de la población que no cuenta con este derecho.

De acuerdo con el INEGI, la población con discapacidad es aquella que presenta alguna limitación física o mental de manera permanente o por más de seis meses, clasificándose en motriz, auditiva, de lenguaje y mental.

- El censo registra en el Distrito Federal 159,477 personas con alguna discapacidad, de las cuales:
- En el grado de marginación muy alto habita el 20.4%.
- En tanto que en el de muy bajo el 18.2%.
- La población discapacitada desagregada en dos grandes grupos de edad, muestra lo siguiente:

marginación	De 0 a 69 años	70 años y más
Muy alta	23.7%	13.0%
Muy baja	14.9%	26.0%

Educación

En las últimas cuatro décadas el sistema educativo expandió sus servicios significativamente, enfrentó así el acelerado crecimiento demográfico y la urbanización, y procuró garantizar el acceso a la educación primaria. En 1993, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se amplió el compromiso a nivel secundaria.

El 18 de marzo de 1992 se les transfiere a todos los estados, excepto el Distrito Federal, la administración de los servicios educativos. El Distrito Federal registra el índice de analfabetismo más

bajo del país, pero aun así, de acuerdo a los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, existen personas que no saben leer y escribir, que se concentran en las zonas de mayor marginación, que registran graves desigualdades en el acceso a niveles superiores en función del nivel socioeconómico de la población, como se expone a continuación:

- En el Distrito Federal hay 187,750 personas mayores de 15 años en condición de analfabetismo:
- De ellos, 72,277, el 38.5% reside en las zonas de muy alta marginación y
- Sólo 12,218, el 6.6% reside en las de muy baja marginación.
- El 86.0% de personas en esta condición se ubica en los grados de muy alta, alta y media marginación.
- De la población de 6 a 14 años, 1.3 millones de niños, asiste a la escuela el 96.0%, con lo cual el nivel de educación básico se encuentra prácticamente cubierto, aunque cabe resaltar que de los niños de ese rango de edad que no asisten a la escuela, 53,840:
- El 39.5% son niños que viven en zonas de muy alta marginación
- En tanto que para el de muy baja solo representa el 8.3%
- Representan en los tres grados prioritarios el 84.8%
- De la población de 15 a 24 años, 1.6 millones de jóvenes, 776 mil, el 47.7% asiste a la escuela:
- De este grupo de edad, 444 mil jóvenes viven en zonas de muy alta marginación y solamente asiste a la escuela el 35.8%.
- En tanto que de los 238 mil jóvenes que viven en zonas de muy baja marginación, el 64.7% asiste a la escuela.
- Del total de población de 18 años y más, 5.7 millones, solamente 1.2 millones, el 21.5% tiene instrucción superior, resultando una diferencia notable en función del nivel de marginación de la población:
- En el grado de marginación muy alto solamente 110 mil, 8.4%, cuenta con educación superior
- En tanto que para el de muy bajo, 481 mil, representan el 38.9%.
- El grado promedio de escolaridad en el Distrito Federal alcanza los 9.6 grados, equivalente a secundaria completa. Desglosado por grado de marginación, el panorama es el siguiente:

marginación	Grado promedio	Equivalente escolar
Muy alto	8.0	2° de secundaria
Alto	8.8	3° de secundaria
Medio	9.5	Secundaria completa
Bajo	10.7	1° de bachillerato
Muy bajo	12.2	Bachillerato completo

Estas cifras demuestran claramente la diferencia existente entre la población marginada y su limitado acceso a los niveles superiores de educación, siendo este rubro uno de los señalados como principal medio para eliminar la pobreza.

Estado civil

De acuerdo al INEGI, el estado civil o conyugal es la situación de la población de 12 años o más en relación con las leyes y costumbres matrimoniales del país. Se clasifican en solteros, casados, viudos, divorciados, separados y unidos libremente.

Esta información refleja transformaciones en la composición y descomposición de las familias, además de ser auxiliar en el estudio de la fecundidad.

- De la población de 12 años y más, 6.6 millones, 38.4% son solteros, 40.7% casados, y 10.2% viven en unión libre.
- En el grado de marginación muy alto se registra que 40.5% está casada, 36.2% es soltera y el 15.2% en unión libre.
- Para el grado muy bajo de marginación estos porcentajes representan 41.4% casados, 41.0% solteros y 4.2% viven en unión libre.

Es de resaltar que en ese grupo de edad la población de muy alta y muy baja marginación son similares, 1.5 millones; sin embargo, los datos anteriores muestran que la unión libre prevalece en el grado muy alto de marginación, pues casi cuadruplica su participación relativa respecto al muy bajo.

- De la población de 15 a 24 años de edad, 1.6 millones, el 27.3%, 444 mil, se localiza en muy alta y apenas el 14.7% en muy baja:
- En el grado de marginación muy alto, 70.5% de los jóvenes son solteros.
- Esta situación civil significa el 91.3% en el grado de muy baja marginación

Fecundidad

La disminución de la tasa de fecundidad ha sido uno de los principales determinantes del cambio demográfico ocurrido en México. Este escenario se asocia con la modernización de la vida reproductiva en las familias urbanas, por la mayor escolaridad de sus miembros y una mayor participación en las actividades productivas de las mujeres dentro y fuera del hogar, dando cuenta también del acceso diferenciado a los servicios de salud.

En estos términos se puede apreciar que las mayores tasas de fecundidad corresponden a los estratos sociales con mayor marginación social, y por ende a los que presentan menores niveles educativos y de acceso a la salud; es importante la diferencia que se manifiesta entre el promedio de hijos nacidos vivos según el grado de marginación:

- De la población femenina de 15 a 49 años, 2.5 millones de mujeres:
- El 24.4%, 619 mil, son mujeres que viven en zonas de muy alta marginación, y
- El 17.0% de muy baja marginación.
- En ese rango de edad se registran 153 mil hijos fallecidos, de los cuales:
- El 36.5% corresponde a las mujeres de muy alta marginación.
- Contrastantemente, en el nivel de muy baja esta situación representa apenas el 7.9%.
- En la población femenil de 12 años y más el promedio de hijos nacidos vivos para el Distrito Federal, es de 2.02:
- En el grado de marginación muy alto es de 2.3
- En el de muy baja marginación se registra 1.6

Condición de actividad

Se refiere a la situación que distingue a la población de 12 años y más según hayan realizado o no alguna actividad económica en la semana de referencia censal.

Se entiende por actividad económica todas las acciones cuyo propósito fundamental es producir bienes y servicios comercializables en el mercado y generar ingresos monetarios o en especie, aún si son labores no retribuidas, pero tienen como finalidad la producción de bienes y servicios, para autoconsumo y el trabajo sin pago.

Por otro lado, se considera como actividad no económica a todas las acciones realizadas en pro del bienestar personal, familiar y/o del desarrollo de la comunidad, que no tiene como destino la producción de bienes y servicios orientados al mercado. Cuando la persona realiza tanto actividades económicas como no económicas, se prioriza la actividad económica sobre la no económica.

Población económicamente activa: se refiere a aquellas personas que realizaron alguna actividad económica (población ocupada), al menos durante una hora en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o especie, o que ayudaron sin recibir una remuneración, quienes no laboraron por alguna causa temporal sin perder vinculo con su trabajo; o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada abierta), en los dos meses previos a la semana de levantamiento censal.

Población económicamente inactiva: personas de 12 años y más que no realizaron actividades económicas en la semana de referencia, ni buscaron hacerlo en los dos meses previos a dicha semana.

- En el Distrito Federal, la población económicamente activa asciende a 3.6 millones de personas,
- En el grado muy alto de marginación se ubica el 22.9%, 832 mil personas
- En el de muy bajo el 18.2%, 660 mil personas
- De la población total de 15 a 24 años de edad en el Distrito Federal, 692 mil jóvenes, el 42.6%, realiza alguna actividad económica:
- El 29.2% se ubica en el grado de muy alta marginación.
- El 13.7% de la población joven en muy baja marginación.
- En referencia a su propio grado de marginación, el 45.5% de los jóvenes de muy alta marginación trabaja.
- Situación que representa el 39.8% en los niveles de muy baja marginación.
- La población económicamente activa de 30 años y más, 2.3 millones de personas, presenta la distribución siguiente:
- Muy alta – 20.6% – alta 20.7% – media 25.6%.
- En tanto que en los grados de baja y muy baja, el 12.6 y 19.9% respectivamente.
- Por su parte, la población económicamente inactiva en el Distrito Federal es de 3.0 millones, de los cuales:
- En el grado de marginación muy alto se registran 720 mil personas el 24.3%.
- En el de muy bajo las 492 mil personas representan el 16.4%.
- Casi un millón de personas de 12 años y más son población económicamente inactiva que son estudiantes, de los cuales:
- El 23.5% corresponden a la población de muy alta marginación, y
- El 17.2% se localiza en el estrato de muy baja marginación.

- En tanto que 1.2 millones de personas se dedican a quehaceres del hogar, de éstos:
- El 28.0% son del grado muy alto de marginación
- Contrastando con el 13.0% en el nivel muy bajo

El mercado de trabajo de la Ciudad de México se caracteriza por una creciente participación de hombres y mujeres, así como una constante precarización y polarización de la fuerza de trabajo, que se manifiesta en una acentuada presencia de trabajadores no asalariados y en pequeños establecimientos, así como en bajos niveles salariales y en la ausencia de prestaciones laborales.

Las actividades primarias son prácticamente nulas, el sector industrial emplea cada vez menos personas, y los servicios (incluyendo al comercio) ocupa tres cuartas partes de la fuerza de trabajo de la ciudad. Esta actividad terciaria es extremadamente heterogénea pues los servicios más modernos coexisten con los que proporcionan más bajos salarios.

Conviene señalar que no todas las ocupaciones que con frecuencia se denominan informales son inestables o precarias y en algunos casos, quienes las desempeñan mantienen nexos con las medianas y grandes empresas.

Se observa que la población de mayor marginación tiene una participación más alta en el sector secundario y como jornalero o peón.

	Sector secundario	Sector terciario	Empleado u obrero	Jornalero o peón	Cuenta propia
Muy alto	**31.2%**	**20.3%**	**22.4%**	**60.9%**	**24.7%**
Alto	23.7%	20.8%	21.3%	18.8%	23.0%
Medio	24.2%	25.5%	25.5%	12.1%	25.6%
Bajo	9.3%	12.7%	12.3%	3.4%	10.5%
Muy bajo	**10.6%**	**20.4%**	**18.2%**	**4.1%**	**15.2%**

Ingreso

El ingreso monetario por trabajo de la población ocupada del Distrito Federal que aquí se presenta está expresado en salarios mínimos mensuales, el cual para el año 2000 fue de 1,137 pesos. Con los niveles salariales percibidos por la población trabajadora, se puede tener una aproximación de la distribución del ingreso según los grados de marginación. Esto se debe a que la unidad de análisis de las encuestas de ingreso y gasto son los hogares, no los individuos.

Lo anterior es un factor de gran importancia debido a que permite tener un acercamiento sobre cual es la participación de los miembros de la sociedad en la distribución de la producción de bienes y servicios. Si bien es cierto que los habitantes del Distrito Federal disponen de un mayor ingreso que la población del resto del país, las exigencias que ocasiona su gran tamaño (transporte) y las peculiaridades de su mercado inmobiliario (vivienda) exigen un gasto mas elevado para cubrir estas necesidades.

- La población ocupada del Distrito Federal en el 2000 la integraban 3.6 millones de personas.
- De los cuales, 1.4 millones corresponden a los trabajadores que reciben hasta 2 salarios mínimos de ingreso por trabajo, de éstos:

- El 31.4% corresponde al grado de marginación muy alto.
- En tanto que en el grado muy bajo solamente se registra el 9.5%.
- Los que reciben de 2 y hasta 3 salarios mínimos mensuales, suman 678 mil:
- El 22.7% son trabajadores de muy alta marginación.
- En tanto que el 13.3% corresponde a los de muy baja.
- Esta relación se empieza a invertir para aquellos que reciben de 3 y hasta 5 salarios mínimos, 507 mil personas:
- El 17.5% son trabajadores de muy alta marginación.
- El 19.3% para los de muy baja marginación.
- 649 mil personas reciben más de 5 salarios mínimos por trabajo, de estas:
- Solamente el 8.2% corresponden a trabajadores de muy alta marginación.
- Elevándose a 41.5% para la población ocupada de los mayores estratos sociales (muy baja).
- Al desagrupar el anterior rango de ingresos, la población que recibe más de 5 y hasta 10 salarios mínimos:
- En el grado de marginación muy alto se ubica el 9.7%.
- En muy bajo, el 34.7%.
- Esta situación se polariza en la población ocupada que recibe más de 10 salarios mínimos:
- En el grado muy alto de marginación se registra solamente el 5.4%.
- Mientras que en el grado muy bajo asciende al 54.0%.

Vivienda

La vivienda es el espacio básico donde se desarrollan las actividades familiares; la disponibilidad de una serie de servicios básicos, influye en el nivel de vida de las personas que la habitan. En la Ciudad de México, la situación habitacional es muy desigual y heterogénea: existen diferencias en la dotación de infraestructura y servicios que obedecen a la forma como se conformaron los distintos núcleos urbanos, pero es en los acabados de la construcción y en el uso y la disponibilidad de su espacio habitacional donde se observan los mayores contrastes entre viviendas.

Por la importancia de la vivienda, los indicadores sobre ésta abarcan distintos aspectos sobre sus características: su tipo (casas independientes, departamentos en edificio, en vecindad y otras), el régimen de ocupación legal o de hecho que tienen sus habitantes (tipo de tenencia), sus condiciones físicas en pisos, techos y paredes (estructura de la vivienda), el número de cuartos con que cuentan y sus usos (espacio de la vivienda) y la disponibilidad de servicios.

Tipo de vivienda

- El Distrito Federal cuenta con 2.1 millones de viviendas particulares habitadas:
- El 22.6% corresponde a las zonas de muy alta marginación.
- El 19.0% a zonas de muy baja.
- Los tres grados prioritarios representan el 68.8% de las viviendas.
- Los niveles de baja y muy baja marginación agrupan el 31.0%.
- De este total, 1.2 millones de viviendas, el 57.9% son privadas propias pagadas.
- Las casas independientes, representan 1.2 millones:
- El 32.4% son de muy alta y el 13.6% de muy baja.
- Los tres niveles prioritarios representa el 77.4% y no prioritarios el 22.4%.
- Esta situación se invierte en las viviendas que son departamentos en edificio, las cuales ascienden a 573 mil en el Distrito Federal:

- Solamente el 2.3% de esas viviendas corresponde al grado de marginación muy alto.
- En tanto que el 36.4% corresponde a muy baja marginación.
- En este caso los tres niveles prioritarios concentran el 43.5%
- En el Distrito Federal hay 210 mil viviendas en vecindad:
- El 20.5% se ubica en muy alta marginación.
- En tanto que sólo el 3.4% corresponde a zonas de muy baja marginación.
- En los tres niveles prioritarios se concentra el 87.2%.
- Mientras que en baja y muy baja solamente el 12.9%.
- De las viviendas rentadas, que son 428 mil:
- El 28.8% se concentra en la marginación media.
- En los tres niveles prioritarios se concentra el 62.8%, correspondiendo a los niveles bajo y muy bajo el 37.2%.

Estructura de la vivienda

- De los 2.1 millones de viviendas, 1.8 millones, esto es, el 86.8%, tiene techos de concreto, losa o tabique.
- Las restantes 263 mil viviendas, techos precarios:
- 117 mil, 44.5%, corresponde a muy alta marginación.
- Únicamente el 2.5% de esas viviendas se localizan en el nivel de muy baja marginación.
- En los tres grados prioritarios se agrupan 242 mil viviendas, que representan el 92.2%.
- Son 2 millones las viviendas habitadas, de las cuales el 97.6% cuenta con paredes de tabique, ladrillo o block:
- Sólo en 38 mil viviendas, sus paredes son de materiales precarios.
- De éstas, el 39.8% se localizan en las zonas de muy alta marginación.
- Solamente el 5.7% de ellas se ubican en las de muy baja marginación.
- Una de las características más importantes en la clasificación del nivel socioeconómico de la vivienda se centra en la calidad del piso, así observamos una relación muy contrastante.
- Hay 1.1 millones de viviendas con piso de cemento:
- El 35.3% son de muy alta marginación.
- Sólo el 6.6% corresponde a los de muy baja marginación.
- Inversamente, las viviendas con piso de mosaico, madera u otro recubrimiento – casi un millón –:
- 6.9% se localizan en UT de muy alta marginación
- En tanto que el 33.6% se localizan en el nivel de muy baja marginación

Espacio de la vivienda

- En esta ciudad, sólo 344 mil viviendas, 16.4%, tienen un cuarto y su cocina exclusiva:
- Se concentra el 41.8% de ellas en el nivel de muy alta marginación.
- Solo el 4.2% en el de muy baja.
- En el Distrito Federal existen 141 mil viviendas tipificadas como cuarto redondo (viviendas con un sólo cuarto que es dormitorio y cocina):
- En el grado de marginación muy alto se concentra el 46.3%.
- En el de muy bajo, solamente se ubica el 4.1%.
- De las 676 mil viviendas que cuentan con un sólo cuarto dormitorio:
- El 31.2% se localiza en el nivel de muy alta marginación, y
- Sólo el 10.9% en muy baja.
- En el DF hay 1.8 millones de viviendas particulares habitadas, el 84.5% cuentan con cocina exclusiva.

- 147 mil viviendas, el 7.0%, no cuentan con cocina exclusiva y de éstas:
- El 44.4% son de muy alta marginación.
- Sólo el 5.9% se ubica en muy baja marginación.
- Agrupando los grados prioritarios, representan el 88.2% de estas viviendas.
- En los no prioritarios el 11.6%.
- El sanitario exclusivo es un servicio casi generalizado en el Distrito Federal, ya que 91.3% de las viviendas particulares habitadas cuentan con este servicio.
- Respecto al total de viviendas del DF, se observa una distribución homogénea por grado de marginación; el 21.4% corresponde al grado de muy alto y 20.3% al de muy bajo.
- En relación al número de viviendas por grado, que no cuentan con este servicio, se aprecia un mayor déficit en los grados de mayor marginación:
- En el grado de marginación muy alta la cobertura es del 86.3%.
- En muy baja se cubre el 98.0%.

Servicios de la vivienda

- El INEGI clasifica el servicio de agua potable según el tipo de acceso que tienen las viviendas particulares.
- Con agua entubada dentro de la vivienda se registran 1.6 millones de viviendas, esto representa el 78.0%:
- En el grado de marginación muy alto se ubica el 14.1%, es decir, 230 mil viviendas.
- En el de muy bajo se encuentra el 23.6%, 387 mil viviendas.
- De las 413 mil viviendas que no cuentan con agua entubada dentro de la vivienda:
- 218 mil viviendas, es decir, el 52.8% corresponde al grado muy alto de marginación.
- En los grados prioritarios se concentra el 95.1%.
- Las viviendas con agua entubada en el predio son 399 mil:
- En el grado de muy alta se concentra el 52.4%.
- Mientras que en el de muy baja el 1.5%.
- 14 mil viviendas particulares obtienen agua por medio de acarreo de llave pública o de otra vivienda, de éstas:
- En el grado de marginación muy alto se concentra el 63.3%.
- En el de muy bajo solamente el 4.2%.
- 1 millón 957 mil de viviendas cuentan con drenaje, es decir, el 93.2%:
- En el grado de muy alta marginación, se registra el 20.3%.
- Mientras que en el de muy baja marginación el 19.8%.
- De las 142 mil viviendas que no disponen de drenaje:
- En el grado de marginación muy alta se encuentra el 54.1%.
- En muy baja marginación está el 6.8%.
- Los servicios relativos a energía eléctrica y gas para cocinar, presentan una cobertura prácticamente generalizada para el Distrito Federal, siendo el 99.5 y 98 4%, respectivamente.

Hogares

Por hogar se entiende al conjunto de personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda particular y se sostienen de un gasto común. Una persona que vive sola o que no comparte gastos con otra (s) aunque viva en la misma vivienda particular también constituye un hogar, por ello el número de hogares es mayor que el de viviendas.

Los hogares se clasifican según el tipo de relación consanguínea, legal o de afinidad o de costumbre que mantiene el jefe de familia (presente o ausente) y los otros miembros del hogar, sin considerar a los huéspedes, a los servidores domésticos y a los familiares de éstos. Se clasifican en: unipersonal (una sola persona), nuclear (padres e hijos), ampliado (padres, hijos y otros parientes consanguíneos o políticos) y compuesto (padres, hijos otros parientes y no parientes).

- El Distrito Federal registra un total de 2.2 millones de hogares con 8.4 millones de personas, de los cuales:
- En el grado de marginación muy alto se encuentra el 22.8% de hogares y el 25.2% de la población.
- En el de muy bajo el 18.6% de los hogares y el 16.0% de la población.
- Los tres grados prioritarios concentran 1.5 millones de hogares, el 69.2%, y 6.1 millones de personas, el 72.7% de la población de hogares.
- Los hogares con jefatura femenina ascienden a 561 mil y representan el 25.8% del total; con 1.8 millones de personas, lo que representa el 21.9% de la población de hogares:
- En el grado de marginación muy alto se ubica el 17 8%.
- En el de muy bajo el 23.1%.
- El total de hogares con jefatura masculina son 1.6 millones, el 74.2% del total con 6.6 millones de personas, lo que significa el 78.1% de la población de hogares:
- En el grado de marginación muy alto se encuentra el 24.8%.
- En el de muy bajo el 17.1%.

Hacinamiento

En el cálculo del índice de marginación, el indicador de hacinamiento por cuarto dormitorio se construyó a partir de los promedios de ocupantes en este tipo de habitación en las viviendas particulares habitadas a nivel de manzana, obteniéndose de esta variable el total de dormitorios de las Unidades Territoriales. El promedio se calculó dividiendo el total de población de las mismas entre el número de cuartos obtenido. Se siguió el mismo procedimiento para estimar este valor por grado de marginación. Conforme a lo establecido por diversos organismos internacionales, se considera que una vivienda tiene hacinamiento cuando duermen más de dos personas en un cuarto dormitorio.

El hacinamiento guarda una relación directa con los niveles de marginación. Cabe destacar que aunque se registran diferencias pequeñas, estas reflejan condiciones de bienestar, salud y desarrollo humano polarizadas en la escala social.

- El promedio de ocupantes en viviendas particulares en el DF es de 4.02 personas:
- En el grado de marginación muy alta este promedio es de 4.5 personas por vivienda.
- En tanto que en el grado de marginación muy baja el promedio es 3.4 personas.
- El promedio de ocupantes en casas independientes es de 4.4; en muy alta es de 4.6 y en muy baja de 3.9.
- Para viviendas en vecindad, el promedio de ocupantes es de 3.8; en las viviendas de muy alta el promedio es 3.9 y en muy baja 3.5.
- Los departamentos en edificio presentan los siguientes promedios: 3.4 para el Distrito Federal, 3.7 en muy alta y 3.0 personas en muy baja.
- Promedio de ocupantes por cuarto dormitorio según grado de marginación:

Muy alto	**2.4**
Alto	2.1
Medio	2.0
Bajo	1.7
Muy bajo	**1.4**

Bienes patrimoniales

La disponibilidad de estos bienes materiales e instalaciones en la vivienda tiene una estrecha relación con la calidad de vida de los hogares ya que proporcionan comodidad, acceso a las telecomunicaciones y medios masivos de comunicación o sirven para aligerar el trabajo doméstico. La posesión de este conjunto de bienes también refleja la capacidad de consumo de las familias, ya que su adquisición y uso cotidiano, en algunos casos, implica gastos permanentes. Los bienes e instalaciones considerados en el censo 2000 son: televisor, refrigerador, teléfono, automóvil o camioneta, computadora, lavadora, licuadora, radio o radiograbadora, calentador de agua y videocasetera.

- De los 2 millones de viviendas que disponen de televisor:
- En el grado de muy alta marginación se ubica el 22.2%.
- En el de muy baja, 19.2%.
- De 66 mil viviendas que no disponen de televisor:
- Para la marginación muy alta, alcanza el 35.1%.
- En la marginación muy baja, el 11.0%.
- Del total de viviendas habitadas del Distrito Federal, 1.8 millones disponen de refrigerador:
- En el grado de marginación muy alto se ubica el 19.0%.
- En el de muy bajo el 21.4%.
- De las 299 mil viviendas habitadas que no disponen de este bien:
- 132 mil, el 44.1% corresponden al grado de marginación muy alto.
- En el grado de marginación muy bajo, sólo el 4.5%.
- En relación al servicio telefónico, 1.4 millones de viviendas disponen de este servicio:
- En el grado de marginación muy alto se localiza el 15.0%.
- En el de muy bajo el 26.4%.
- De las 712 mil viviendas habitadas que no disponen con servicio telefónico:
- El 37.4%, 267 mil viviendas, corresponden al grado de marginación muy alto.
- En el grado de marginación muy baja, sólo el 4.5%.
- 1.6 millones de viviendas disponen de calentador de agua (boiler):
- El 14.5% se localiza en el grado de muy alta marginación.
- En el de muy baja el 24.7%.
- De las 549 mil viviendas que no disponen de este bien:
- El 45.5% corresponde al grado de marginación muy alto.
- Mientras que al grado de marginación muy bajo, sólo el 2.7%.
- En total 816 mil viviendas del DF cuentan con automóvil o camioneta:
- En el grado de marginación muy alto solamente está el 13.7%.
- En el muy bajo está el 33.3%.
- Como contraparte, hay 1.3 millones de viviendas que no cuentan con automóvil:
- El 28.3% corresponde al nivel de muy alta marginación.
- El 9.8% se encuentra en el de muy baja.
- Cuentan con computadora un total de 451 mil viviendas, de las cuales:
- En el grado de marginación muy alto se registra el 7.9%.
- En tanto que el de muy bajo el 41.5%.

- Asimismo, 1.6 millones de viviendas no cuentan con computadora:
- Las viviendas de muy alta marginación representan el 26.7%.
- Las de muy baja 12.8%.
- El total de viviendas que cuentan con todos los bienes ascienden a 308 mil, de estas:
- El 6.2% corresponde al grado de marginación muy alto.
- El de muy bajo asciende a 47.7%.
- Por otra parte, únicamente 6 mil viviendas no disponen de ninguno de los bienes enlistados:
- Concentrándose en el grado de muy alta marginación el 47.2%.
- En el de muy baja el 3.8%.

Ventajas de la planeación territorial

Visto en perspectiva, contar con los elementos necesarios para llevar a cabo la planeación Territorial del PITDS fue fundamental para orientar las acciones de las distintas vertientes que lo integran, ya que permitió contar con un diagnóstico puntual de las características socioeconómicas que presentaban los habitantes de las distintas Unidades Territoriales, lo que facilitó la jerarquización de acciones y la presupuestación de recursos en beneficio de aquellas zonas que requirieron de atención especial por las condiciones de rezago que presentaron.

Actualmente, el uso de sistemas de información geográfica se ha convertido en una necesidad para el sector público, ya que permite vincular los tradicionales mapas, con bases de datos alfanuméricos de textos con ubicación espacial u otros atributos geográficos que amplían las posibilidades de análisis, síntesis, consulta e incluso visualización de diversos aspectos sociales, de tal suerte que permiten contar con mejores elementos para la toma de decisiones.

Además de coadyuvar en la aplicación eficiente de la actual Política Social del Gobierno del Distrito Federal, el Índice de Marginación Social del Distrito Federal ha sido de gran utilidad para actividades y trabajos específicos de otras dependencias, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Otorgó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, información sociodemográfica por manzana de las colonias con mayor incidencia delictiva.
- Permitió la Evaluación, en campo, del PITDS-2003 en 600 manzanas en las que se levantó un cuestionario a 20 mil hogares que aplicó la Secretaría de Desarrollo Social.
- Sirvió de base al Censo que levantó el DIF-DF, casa por casa para identificar a las personas con discapacidad, actualizando así los datos censales.
- Se conformaron los polígonos territoriales del DF para la aplicación del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.
- Sirvió de base para la ubicación por manzana de los planteles escolares, e identificó el nivel de marginación en que se ubican. (Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal).
- Apoyó al Programa de Vivienda de Alto Riesgo del Instituto de la Vivienda del DF para la reubicación de la población que vivía en viviendas de esas condiciones.
- Permitió la detección de la gran heterogeneidad social que presenta esta metrópoli, así como también ubicó las “bolsas de pobreza”, es decir, grupos de población vulnerable, ubicadas en zonas geográficamente catalogadas como “no prioritarias” de acuerdo a su grado de marginación.

Asimismo, a partir del estudio de marginación, se generó el Atlas Socioeconómico y de Marginación del Distrito Federal con 1,352 mapas que permiten detectar zonas y población que experimentan condiciones de carencia, rezago y exclusión social; cada mapa contiene la información sociodemográfica de 108 indicadores por grado de marginación a nivel de cada manzana.

Se conformó el catálogo de población clasificado por grado de marginación de las 16 delegaciones por Unidad Territorial, y se seccionaron las 869 prioritarias de Muy Alta, Alta y Media marginación donde habita el 72% de la población del Distrito Federal, en las cuales preferentemente se aplicó el PITDS.

Se diseñó el Mapa de la Marginación del Distrito Federal, el cual muestra el nivel de marginación de cada una de las 61,401 manzanas urbanas, reflejando claramente las zonas de mayor marginación de la ciudad, como es el caso específico de la Delegación Iztapalapa, contrario a la Benito Juárez que es la de menor marginación. Este mapa muestra la gran heterogeneidad social de los habitantes de esta ciudad.

Finalmente, se puede señalar que las posibilidades de la planeación territorial son muy bastas, y que éste como muchos otros instrumentos que actualmente se usan con esta finalidad, resultan de gran utilidad para la acción pública en muy diversos ámbitos, es decir, desde políticas sociales, pasando por acciones de fomento económico, sociológicos, ambientales, educativos e incluso en áreas técnicas como la construcción y el transporte.

La integralidad desde la perspectiva del PITDS

En el marco del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social, la integralidad de sus acciones se ha dado en el ámbito territorial a partir de la conjunción que se logró de los dos principales objetivos de la Política Social del Distrito Federal: universalización de los derechos sociales con especial atención de los grupos vulnerables, y la promoción de la participación ciudadana que es el proceso de apropiación de una serie de decisiones públicas que incentivan el bienestar general de la comunidad.

De esta forma, la integralidad del PITDS se da a partir del trabajo ordenado y coordinado de las distintas dependencias que operan las vertientes que lo conforman, por la complementariedad de sus acciones, lo que incrementa los beneficios recibidos por cada UT, particularmente de aquellas con mayor marginación (Cuadro 2).

CUADRO 2

VERTIENTES	DEPENDENCIA RESPONSABLE
Apoyo a Adultos Mayores	Secretaría de Salud
Apoyo a Personas con Discapacidad	DIF–DF
Desayunos Escolares	DIF–DF
Apoyos a Niñas y Niños en Condiciones de Pobreza y Vulnerabilidad	DIF–DF
Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social	Procuraduría Social
Ampliación y Rehabilitación de Vivienda	Inst. de la Vivienda
Apoyo a la Producción Rural	Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural
Créditos a Microempresarios	Sría. de Desarrollo Económico
Becas para Trabajadores Desempleados	Sría. de Gobierno (Dir. Empleo)

En materia de participación ciudadana, el PITDS ha presentado diversos avances a que fue a través de asambleas y comités vecinales como se mantuvo informada a la ciudadanía de las acciones que se realizaban en las UT, y fue por medio de comisiones de trabajo como se integraron sus demandas y se promovió la participación en las acciones que lo integran.

Estas acciones de promoción a la participación se dieron inicialmente en UT que presentaban los mayores niveles de rezago social. Así los vecinos que participaron adquirieron confianza en las acciones realizadas por el gobierno, ya que en asambleas vecinales se difundía el alcance que tendría el PITDS en cada UT, y esto permitía que evaluarán el cumplimiento de los compromisos que cada año el Gobierno realizaba con ellos.

Resultados de su aplicación

A lo largo de estos seis años, a través de la ejecución del Programa Integrado Territorial, el Gobierno de la Ciudad ha confirmado su compromiso con aquellos sectores de la población considerados más vulnerables y, a la vez, al priorizar la aplicación de recursos en aquellas UT que presentan mayor marginación se ha dado cumplimiento al objetivo de revertir la desigualdad, la inequidad y la exclusión social que aún hoy enfrentan.

Cabe señalar que este esfuerzo sin precedentes por atender las demandas sociales de una Ciudad, se ha llevado a cabo en el marco de un riguroso manejo de las finanzas públicas locales: reducción de gastos innecesarios en el ejercicio de la acción pública, mejoras en los esquemas de recaudación tributaria local, y un adecuado manejo de su deuda pública, lo que ha permitido disminuir el nivel de endeudamiento total de la ciudad en términos reales, la realización de fuertes proyectos de inversión en infraestructura urbana y el financiamiento de este ambicioso instrumento de Política Social. Señalamos lo anterior para dejar constancia de que el cumplimiento de los compromisos sociales del Gobierno, no está reñido con la disciplina que demanda la administración de los recursos públicos.

Durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS ha ejercido 31 mil millones de pesos entre las distintas vertientes que lo han conformado.

Como se observa en el gráfico 1, en términos económicos la vertiente más importante ha sido la de Apoyo a Adultos Mayores que en el periodo absorbió 43.6% de los recursos (13.5 miles de millones de pesos), seguida de la de Vivienda (integrada por dos subprogramas: Mejoramiento de Vivienda y Vivienda en Conjunto) con 31.9% (9.8 miles de millones de pesos); caso contrario ocurre con las de Apoyo al Empleo que sólo canalizó 1.4% del total, Rescate a Unidades Habitacionales 1.7%, y Apoyos a la Producción Rural 1.9% (Cuadro 4).

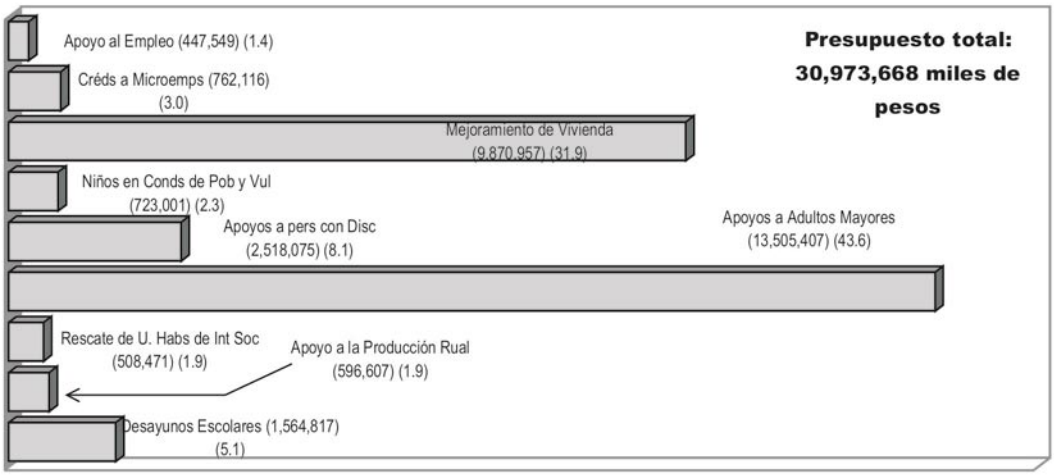


GRÁFICO 1

Desde otra óptica, en el gráfico 2 el gasto ejercido por el PITDS en el mismo lapso de tiempo y por delegación, arroja resultados interesantes. Las dos delegaciones que mayor porcentaje del gasto ejercieron fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que en conjunto sumaron 36.1 por ciento, casi la tercera parte del total. Las delegaciones que menores recursos canalizaron fueron Cuajimalpa (1.8%), Milpa Alta (2.2%), Magdalena Contreras (2.9%) y Miguel Hidalgo (2.9%). El resto de las delegaciones varió entre 3.0 y 7.4 por ciento.

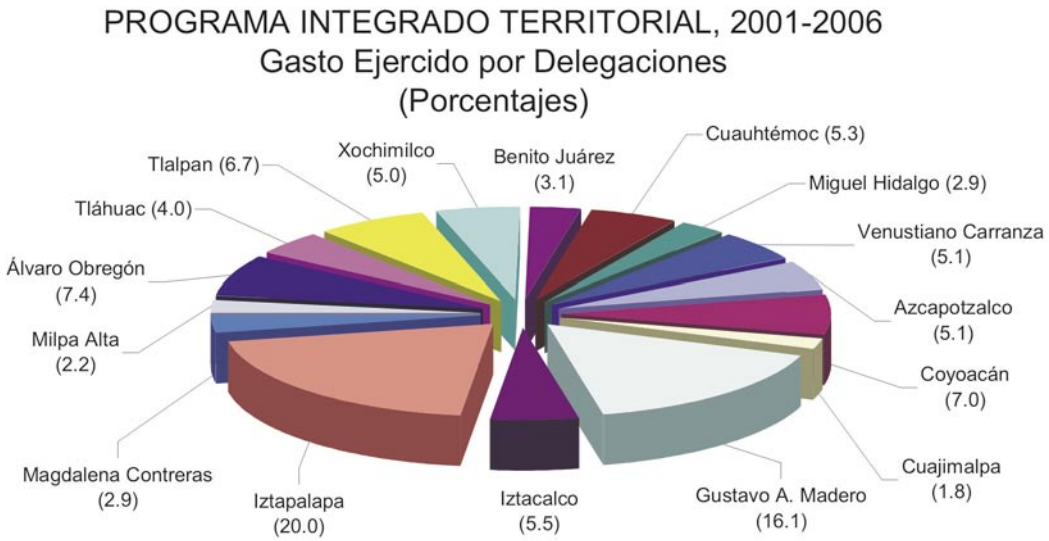


GRAFICO 2

Para señalar como las acciones del PITDS se orientaron principalmente a las UT con mayor marginación, señalemos que del total recursos ejercidos por el Programa, el 29.3% correspondió al grado de marginación Muy Alto, el 23.4 al grado Alto, y el 25.4 al Medio, lo que implica que el 78% de los recursos se aplicaron en UT prioritarias. Por su parte, en el grado Bajo se aplicó el 10.4% y en el Muy Bajo el 11.4% restante. (Gráfico 3)

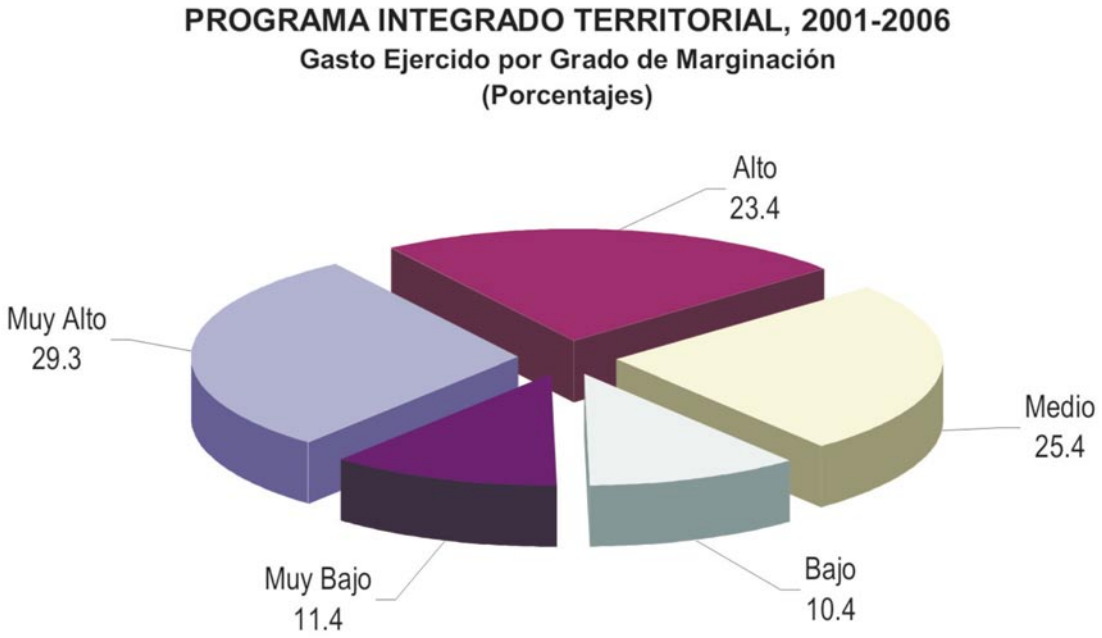


GRAFICO 3

Si bien las anteriores cifras nos ayudan a comprender como fue la distribución de los recursos por vertiente programática, por delegación o según el grado de marginación de las UT, el análisis de la distribución que presenta el gasto ejercido per cápita por delegaciones y grado de marginación nos ayuda a dimensionar el esfuerzo, en términos presupuestarios, que implicó la ejecución del PITDS en estos seis años, y además nos muestra como si se dio prioridad en la atención de la población con mayores necesidades o carencias (Gráfico 4).

En estos seis años de aplicación del Programa se han destinado en promedio

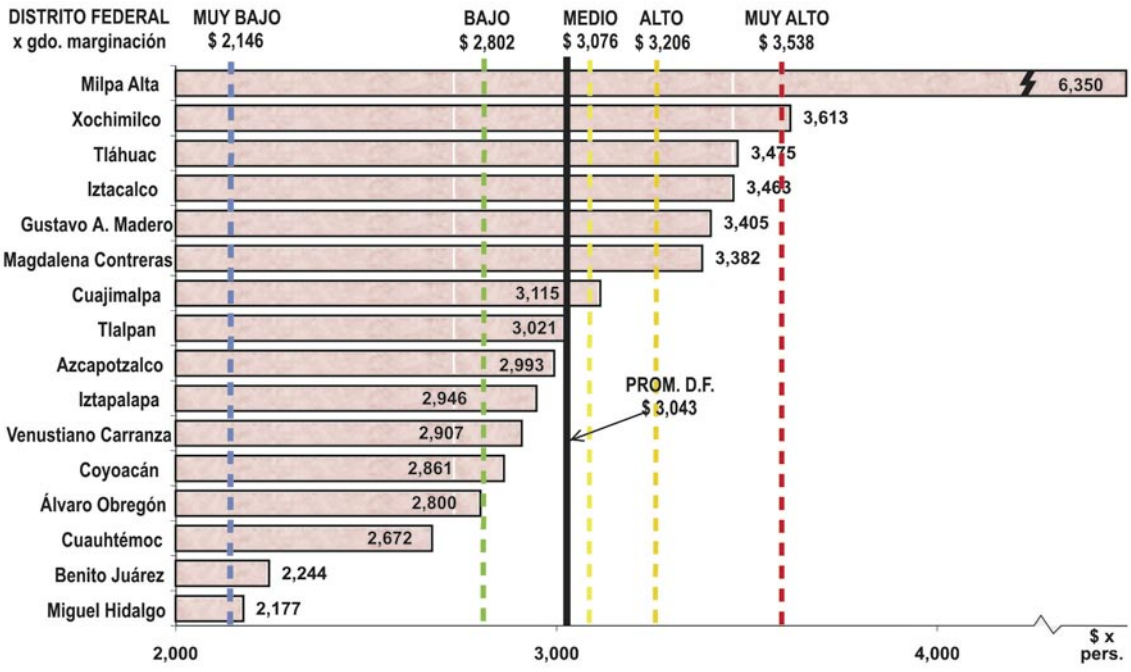
3 mil 043 pesos por cada habitante del Distrito Federal, esto es, 500 pesos por persona cada año. Clasificados por su grado de marginación, los habitantes de Unidad Territorial con grado Muy Bajo han recibido en promedio 2 mil 146 pesos, aquellos de grado Bajo 2 mil 802, los residentes en UT de grado Medio 3 mil 076 pesos – cantidad aproximada al promedio de la Ciudad–, mientras que los de grado Alto recibieron 3 mil 206 pesos y finalmente los de Muy Alto grado de marginación 3 mil 538 por persona.

Bajo esta misma perspectiva, la delegación que presenta los mayores niveles de marginación es Milpa Alta y debido a ello tiene la más alta asignación per cápita con 6 mil 350 pesos, seguida de lejos por las delegaciones Xochimilco, Tláhuac, Iztacalco, Gustavo A. Madero y la Magdalena Contreras, con 3,613, 3,475, 3,463 3,405 y 3,382 pesos, respectivamente. Por su parte, las delegaciones con los más bajos niveles de marginación que son Miguel Hidalgo y Benito Juárez, en las cuales sólo se aplicaron 2 mil 177 y 2 mil 244 pesos por persona, en cada caso.

GRAFICO 4

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL, 2001-2006

Gasto Ejercido per cápita por Delegaciones y Grado de Marginación



CUADRO 4

PROGRAMA INTEGRADO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL

METAS ALCANZADAS Y PRESUPUESTO EJERCIDO 2001-2006 *

(MILES DE PESOS)

PROGRAMA	UNIDAD DE MEDIDA	FÍSICO	FINANCIERO	ESTRUC %
Apoyo a Adultos Mayores	**Persona**	**390,500**	**13,505,407.3**	**43.6**
Apoyo a Personas con Discapacidad	**Persona**	**70,688**	**2,518,075.1**	**8.1**
Apoyo a Madres Solteras	**Beca**	**17,804**	**723,000.6**	**2.3**
Desayunos Escolares	**Ración**	**606,746,994**	**1,564,817.2**	**5.1**
Rescate de Unidades Habitacionales	**Unidad Hab.**	**4,138.0**	**512,331.1**	**1.7**
Créditos a Microempresarios			**762,115.6**	**2.5**
Microcréditos	Crédito	141,971	579,350.5	1.9
MyPES	Crédito	3,196	182,765.1	0.6
Apoyos a la Producción Rural			**596,607.6**	**1.9**
Fondos Comunitarios (FOCOMDES)	Convenio	2,295	393,255.7	1.3
Proyectos Productivos (PIEPS)	Proyecto	4,724	203,351.9	0.7
Programa de Apoyo al Empleo	**Apoyo**	**87,055**	**447,549.0**	**1.4**
VIVIENDA			**9,870,956.5**	**31.9**
Mejoramiento de Vivienda	Crédito	106,337	5,293,592.2	17.1
Vivienda en Conjunto			4,577,364.3	14.8
Apoyo a Consumidores de Leche LICONSA **	**Vale**	**8,286,732**	**472,808.0**	**1.5**
TOTAL			**30,973,668.0**	**100.0**

NOTAS

n.d. No disponible

* Cifras a Junio de 2006

** Este programa estuvo vigente hasta 2004.

Fuentes: Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET). De 2001 al 2005 Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal; para 2006 presupuesto ejercido y metas alcanzadas al segundo trimestre de 2006.

Conclusiones

El Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) se constituyó en el principal instrumento de la Política Social del Distrito Federal e implicó un gran esfuerzo presupuestal y un desafío organizativo. Su ejecución requirió emprender acciones de austeridad y racionalidad en todos los ámbitos del gobierno; promovió el ahorro para aplicarlo a los programas sociales. Durante el periodo 2001 a junio de 2006, el PITDS ha ejercido 31 mil millones de pesos, lo que implica que se han destinado en promedio 3 mil 043 pesos por cada habitante.

El análisis de la marginación ha permitido considerar a todos aquellos sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago o vulnerabilidad, valorar las desigualdades sociales en su dimensión territorial, diferenciar su intensidad y de esta forma ofrece un diagnóstico sobre la heterogeneidad de las condiciones de vida de la población capitalina.

Por su parte, los sistemas de información geográfica se han convertido en una necesidad para el sector público, al permitir la vinculación de los mapas, con bases de datos alfanuméricos con ubicación espacial u otros atributos geográficos que amplían las posibilidades de análisis, síntesis, consulta e incluso visualización de diversos aspectos, de tal suerte que ofrecen mejores elementos para la toma de decisiones.

En materia de participación ciudadana, si bien se lograron algunos avances en su promoción, la articulación de una cultura democrática que tenga presente la necesidad de dicha participación de manera transversal en las acciones de gobierno, es aún una necesidad ineludible. La apuesta en el mediano y largo plazos debe ser que en la medida que avance la organización ciudadana, se logre que el PITDS se decida desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas y un techo financiero para cada Unidad Territorial.

I.6. La reforma jurídica para el desarrollo social en el Distrito Federal

El presente apartado tiene el objeto de describir, de manera general, las orientaciones y contenido del marco jurídico que se ha ido construyendo en los últimos años, mediante la expedición o modernización de diversos ordenamientos jurídicos, para la realización de muchos de los programas y acciones referidos en los apartados anteriores, y que han sido formulados e instrumentados por el Gobierno del Distrito Federal en ejecución de su política de desarrollo social.

Sin lugar a dudas, la transformación y el fortalecimiento de la normatividad para el desarrollo social, ha sido uno de los resultados más relevantes de la gestión del Gobierno del Distrito Federal en la materia, sobre todo por las características y el alcance de los principios y orientaciones que sustentan a dicha normatividad, y porque con ello se definen las bases para la institucionalización de muchos aspectos de la política social vigente.

Evidentemente, con anterioridad a que se diera el cambio democrático en el Distrito Federal, se habían emitido diversos ordenamientos jurídicos que regulaban aspectos hoy considerados como parte de la política social, tales como deporte, personas con discapacidad, atención y prevención de la violencia familiar, entre otros. Sin embargo, sus alcances y aplicación tiene los sesgos e inconsistencias que caracterizan a la política social de ese mismo periodo y que han quedado señaladas con anterioridad.

El cambio, la transformación hacia lo que actualmente es el marco jurídico para el desarrollo social del Distrito Federal, se inicia a partir de 1997, año en donde por primera vez se elige democráticamente al Jefe del Gobierno y a otros representantes de los habitantes del Distrito Federal. En efecto, en el Año 2000 se expiden diversos ordenamientos que tienden a fortalecer la política social tales como, las Leyes de Desarrollo Social, Asistencia e Integración Social, Derechos de las Niñas y los Niños, Derechos de las Personas Adultas Mayores, Educación, Fomento a las Actividades de Desarrollo Social, y De las y los Jóvenes.

En los años siguientes se expedirán otros ordenamientos para regular diversos aspectos del desarrollo social, tales como la Ley del Instituto de las Mujeres (2002) y las relativas a los derechos a la pensión alimentaria de los adultos mayores de setenta años (2003); a útiles escolares para alumnos residentes en el Distrito Federal inscritos en escuelas públicas en niveles de preescolar, primaria y secundaria (2004); a contar con una beca para jóvenes residentes en el Distrito Federal que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal ((2004); al acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos (2006), así como las Leyes de Participación Ciudadana (2004) y para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal(2006), entre otras. Asimismo, entre el año 2000 y el 2006, se han modificado muchos de los ordenamientos señalados con anterioridad para conformar nuestro marco jurídico e institucional para el desarrollo social del Distrito Federal. A continuación se describirán los contenidos más significativos de algunos de esos ordenamientos.

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, como “ley marco”

A pesar de que la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (en adelante LDS) no se expide como una “ley marco”, ya que en nuestro sistema jurídico no existen ese tipo de ordenamientos, y de que no cuenta con la armonización necesaria con otras leyes y disposiciones reglamentarias en materia de desarrollo social, debe considerarse a dicho ordenamiento como el referente fundamental del marco jurídico en la materia, en virtud de que en él se incluyen los objetivos y principios básicos de la política y gestión para el desarrollo social, los cuales tienen un carácter general, aplicable a todos los aspectos que involucra el desarrollo social, como se podrá observar en seguida.

En efecto, en el artículo 1 de la LDS se incluyen dentro de sus objetivos: el cumplimiento, a través del Gobierno del Distrito Federal, de la responsabilidad social del Estado para que los habitantes de la propia entidad federativa puedan gozar plenamente de sus derechos sociales universales (principalmente alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, infraestructura social), así como garantizar su exigibilidad; disminuir la desigualad social; integrar las políticas y programas contra la pobreza; fomentar y propiciar la participación social en la formulación, desarrollo y evaluación de la política social; fomentar la equidad de género y la superación de todas las formas de discriminación, violencia y abuso de las relaciones entre las personas, entre otras cuestiones. Como se puede observar, la LDS se refiere a todos o por lo menos la mayoría de los aspectos que involucra el desarrollo social. Más aún, la propia Ley establece la definición de política de desarrollo social, en los siguientes términos:

“La 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;”

Asimismo como se mencionó, la propia LDS establece los principios fundamentales en la materia, dentro de los que destacan los siguientes:

Universalidad y exigibilidad de los derechos sociales.- Indudablemente el primero de los principios señalados, constituye uno de los soportes básicos de la política en la materia. De acuerdo con la Ley, la política de desarrollo social debe dirigirse a todos los habitantes del Distrito Federal, e implica garantizarles el acceso y la posibilidad de ejercer sus derechos sociales fundamentales (salud, alimentación, educación, empleo, vivienda y deporte, entre otros); así como al uso y disfrute de los bienes urbanos y a mejorar permanentemente su calidad de vida. Como se ha señalado con anterioridad, este criterio se opone al seguido en otros ámbitos, principalmente el federal, en donde la política social se basa en la focalización, que limita el alcance de las acciones y programas en materia de desarrollo social. En complemento al principio de universalidad, la LDS establece el derecho de los habitantes del Distrito Federal a exigir progresivamente sus derechos sociales, "en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente", de conformidad con las disposiciones jurídicas que correspondan (principio de exigibilidad).

Un aspecto importante a considerar en relación con los principios que nos ocupan, es que con la expedición de la LDS se institucionalizan los instrumentos para garantizar el reconocimiento y exigibilidad de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal (programas de desarrollo social, lineamientos y mecanismos de operación, consejos de desarrollo social, sistema de información del desarrollo social).

Integralidad y Territorialidad de la política social.- Estos principios previstos en la LDS permiten, por un lado, la articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales, y por otro, que esas políticas y programas se lleven a cabo con un enfoque socio-espacial en donde en el ámbito territorial en que confluyen se articulan y complementan, y en donde se incorpora la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano.

En estos principios, en parte, la LDS recoge y armoniza sus disposiciones con las de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Efectivamente, en este último ordenamiento, el desarrollo social y el ordenamiento territorial juegan un papel relevante en la planeación del desarrollo; de acuerdo con su artículo 3, "La planeación del desarrollo tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo." Con base en lo anterior, la LDS fortalece la integralidad de la política social a través del contenido de los distintos programas sociales que se formulen y expidan. Adicionalmente, y con el propósito de coordinar las acciones de las diferentes dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, en la formulación, ejecución y evaluación de la política social, la LDS prevé la creación de una Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social.

Participación Social y Transparencia.- Otro de los principios importantes previstos en la LDS es el reconocimiento del derecho y responsabilidad que tiene la sociedad civil a participar en la formulación, ejecución y evaluación de los distintos programas de desarrollo social que prevé la legislación vigente en el Distrito Federal. La propia Ley establece diversos mecanismos para que se lleve a cabo esa participación, como son los consejos de desarrollo social[38], la creación de fondos de desarrollo social, los programas de coinversión, la evaluación de la política social y la denuncia ciudadana. Además, en materia de transparencia, se establece que la información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social será pública, con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los

datos personales.

Finalmente, conviene señalar que la LDS establece otros principios fundamentales como igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad y efectividad, la mayoría de los cuales retomaremos enseguida, a través de la revisión del contenido de otros ordenamientos que integran el marco jurídico para el desarrollo social del Distrito Federal.

Normatividad para garantizar los derechos sociales

Los denominados derechos sociales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tales como el derecho de las personas a la no discriminación, educación, equidad de género, salud, a contar con una vivienda digna y decorosa, así como al desarrollo integral de las niñas y los niños, entre otos, se encuentran en normas de carácter programático que establecen directivas de acción para los poderes constituidos. Por tanto, la mayoría de los derechos sociales conllevan obligaciones de hacer para el Estado, éste debe generar las condiciones necesarias para que esos derechos puedan darse, puedan ejercerse por parte de quienes son sus destinatarios.

De acuerdo con lo anterior, la expedición de leyes, reglamentos y otras disposiciones jurídicas referidas a los derechos sociales, permitirá concretar mejor los alcances de las acciones gubernamentales que garanticen su protección y la posibilidad de que las personas así lo exijan. Es decir, mientras más completa sea la legislación en materia de derechos sociales, sobre todo respecto de las atribuciones de las autoridades y las obligaciones o deberes de las personas, mejor se protegen y garantizan los derechos sociales. Con el propósito de institucionalizar los programas y acciones del Gobierno del Distrito Federal para garantizar la universalidad y exigibilidad de los derechos sociales (salud, alimentación, educación, empleo, vivienda y deporte, entre otros), en los últimos años se han expedido y, en su caso, modificado diversos ordenamientos jurídicos.

A continuación se señalan los casos más relevantes.

Medicamentos y servicios médicos gratuitos

Enmarcado en el derecho de las personas a la protección a la salud, previsto en el artículo 4º. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocido como válido y en el Distrito Federal por el Estatuto de Gobierno, así como por la legislación federal y local en la materia, el 22 de mayo de 2006 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el “Decreto por el que se crea la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral.”[39] La citada Ley consta únicamente de seis artículos en donde, en términos generales se establece lo siguiente:

El acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos asociados que se otorgará a los residentes del Distrito Federal que no cuentan con seguridad social laboral, se proporcionará a través de las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal (GDF). La Secretaría de Salud del GDF será la autoridad encargada de garantizar la aplicación de la ley.

El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, están obligados, en sus respectivas competencias, a considerar en el presupuesto anual de egresos, los recursos suficientes para aplicar la ley, señalándose que no podrán ser menores a los aprobados en el año anterior, más el índice inflacionario respectivo. Se remiten a disposiciones reglamentarias las especificidades para garantizar el acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos y se establece la obligación de los servidores públicos de aplicar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, tanto la Ley como las disposiciones jurídicas aplicables.

Becas para jóvenes y Útiles escolares

A partir del reconocimiento legal del derecho de las personas a la educación, así como los que les corresponden a las niñas, niños y jóvenes, el 27 de enero de 2004, se expidieron las leyes que establecen el derecho, por un lado, a recibir un paquete de útiles escolares, y por otro, a contar con una beca para la realización de estudios de educación media y superior. En el primer caso, se otorga el derecho a recibir gratuitamente por cada ciclo escolar, un paquete de útiles a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en las escuelas públicas de la propia entidad federativa, en los niveles preescolar, primaria y secundaria en el sistema escolarizado. El paquete de útiles corresponderá a la lista oficial aprobada por la Secretaría de Educación Pública.

Por otro lado, el derecho a contar con una beca para estudios de educación media y superior, se reconoce a favor de los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que cursen sus estudios en los planteles del Gobierno del Distrito Federal. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley respectiva, la beca la otorgarán las propias instituciones y no podrá ser menor a medio salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

En ambos casos, las Leyes prevén la obligación del Ejecutivo y del legislativo de prever en los presupuestos anuales de egresos, los recursos necesarios para el cumplimiento de sus previsiones.

Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años

Con el propósito de propiciar que los adultos mayores tengan la posibilidad de disfrutar de uno de los derechos que se les otorgan en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, en particular a tener acceso a los satisfactores necesarios para su atención integral (alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas y materiales adecuadas), el 18 de noviembre del año 2003 se expidió la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, residentes en el Distrito Federal. En dicho ordenamiento, que consta sólo de cinco artículos, se establece la pensión diaria que se otorgará a los adultos mayores de setenta años, corresponderá a una cantidad no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Además, al igual que en los casos anteriores, se prevé que tanto el Jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán garantizar que en los presupuestos de egresos anuales, se destinen los recursos necesarios para llevar a cabo la aplicación de la Ley.

A fin de detallar la forma en que sería ejercido el derecho a recibir pensión alimentaria, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento de la Ley antes citada. En él se incorporan disposiciones relativas a: requisitos para ser considerados en el o los programas correspondientes, la integración del padrón de beneficiarios, verificación, seguimiento y evaluación del programa, facultades de autoridades responsables y transparencia.

Derechos de los Niños y Niñas, Adultos Mayores y de los Jóvenes

En relación con el reconocimiento y protección de los derechos sociales, desde la perspectiva de la emisión de regulaciones concretas, destaca la emisión de tres ordenamientos jurídicos: las Leyes de los Derechos de las Niñas y Niños y de las Personas Adultas Mayores, así como de las y los Jóvenes, mismas que fueron publicadas respectivamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los días treinta y uno de enero, siete de marzo y veinticinco de julio, en todos los casos del año 2000. No se detallarán los contenidos de dichos ordenamientos por razones de espacio, pero, vale la pena comentar sus alcances a partir de la estructura que a cada uno de ellos les corresponde y que, dicho sea de paso, son muy similares.

En los tres casos y en términos generales, los ordenamientos están orientados a garantizar y promover el respeto y ejercicio de los derechos que les corresponde a los sujetos a quienes van dirigidos: niños y niñas, adultos mayores y jóvenes. Por supuesto, para cumplir con el objeto de las leyes, en cada caso la legislación define la nociones respectivas: por ejemplo un niño o niña es considerado cualquier ser humano menor de 18 años de edad, un adulto mayor es aquélla persona que cuenta con sesenta años o más y los y las jóvenes son personas cuya edad comprende entre los 15 y los 29 años.

Además, se incluyen los derechos específicos que en cada caso se promoverán y garantizarán a través de diversas acciones y programas gubernamentales y que constituyen el marco de referencia para la exigibilidad de los derechos sociales involucrados. Dentro de esos derechos, destacan los siguientes: a la vida, integridad y dignidad; no discriminación; vida libre de violencia; respeto en su persona, integridad física, psicoemocional y sexual; a recibir protección de sus familiares; identidad, certeza jurídica y familia; salud y alimentación; trabajo; educación, recreación y deporte, información y participación; y a la asistencia social. Por supuesto a partir de la diferencia entre los sujetos involucrados, esos derechos tienen alcances concretos. Además en los tres ordenamientos se incluyen reglas relativas a las obligaciones de autoridades y particulares para la protección de los derechos sociales específicos, así como regulaciones para la organización y funcionamiento de consejos consultivos o asesores en donde participan representantes de organizaciones sociales, privadas y públicas cuyas funciones o atribuciones se relacionen con la aplicación de la normatividad.

Normatividad para promover y propiciar la equidad social, la cohesión, integración social y la asistencia social

Uno de los principios que deben sustentar la política de desarrollo social, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, es la equidad social; misma que es definida por el propio ordenamiento, en su artículo 4, fracción III, como la “Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.”

Adicionalmente, se establece como otro de los principios relevantes de la política social, la equidad de género, la cual se define como “la plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización y sexismo.”

Con el propósito de promover y lograr la equidad social en el Distrito Federal, las leyes que anteriormente se han señalado, incluida la de Desarrollo Social, establecen disposiciones relacionadas con la equidad social en beneficio de los niños y las niñas, los jóvenes y los adultos mayores, las personas pertenecientes a comunidades indígenas o las personas con discapacidad.

En el apartado anterior se han descrito detalladamente los programas y acciones que el Gobierno del Distrito Federal ha venido desarrollando en los últimos años con el propósito de hacer valer los derechos sociales de las personas y propiciar la equidad social, entre otros aspectos. Además de las leyes relativas a los derechos de niñas y niños, jóvenes y adultos mayores, se emitieron para promover la equidad social, la Ley del Instituto de las Mujeres y el Reglamento Interno de ese Instituto, el 28 febrero y 5 de diciembre, en ambos casos del año 2002, respectivamente. A través de ambos ordenamientos se busca, en términos generales promover, fomentar e instrumentar acciones y programas que propicien generar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equita-

tiva en los ámbitos social, económico, político, cultural y familiar, según se establece en el artículo 5 del primero de los ordenamientos citados. Por supuesto, las atribuciones respectivas se otorgan principalmente a la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto del Instituto de las Mujeres, cuya operación y funcionamiento también se regula en dichos ordenamientos.

Completan el marco jurídico para promover y propiciar la equidad social, la protección de derechos sociales, así como la cohesión e integración social y la asistencia social, las leyes para las personas con discapacidad (19 de diciembre de 1995), para prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal (julio de 2006), de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal y su Reglamento (8 de julio de 1996 y 21 de octubre de 1997, respectivamente) y la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (16 de marzo de 2000).

El proceso de institucionalización de la política social ha recibido, además, un fuerte impulso mediante el proceso de reglamentación de diversas leyes. En particular en los meses de Octubre y Noviembre de 2006 fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los reglamentos de las Leyes de Desarrollo Social, de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social y de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, los cuales permiten construir mecanismos operativos y procedimientos concretos para la realización de los principios y objetivos de dichas leyes, hacer exigibles las obligaciones del Estado y ampliar la participación de la sociedad en todo el ciclo de las políticas públicas.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para El Distrito Federal

El Capítulo I. Disposiciones Generales, consta de seis artículos que incluyen el objeto, aplicación sin perjuicio de otros ordenamientos, definiciones, observancia de objetivos y principios de la Ley, principio de igualdad y no discriminación como política, y actividades de capacitación.

En el Capítulo II. Del Consejo de Desarrollo Social y de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social, se precisan la operación y funcionamiento del Consejo y las facultades del Presidente, Secretario Ejecutivo, Secretario Técnico y sus miembros. En lo conducente se aplicará para los Consejos Delegacionales.

Por lo que se refiere al Capítulo III. De La Comisión e Desarrollo Social, en éste se define las atribuciones de la Comisión, entre otras, la de elaborar los lineamientos básicos de la política de desarrollo social. También se precisa la operación y funcionamiento de la Comisión y las facultades del Presidente, Coordinación Ejecutiva y de sus miembros.

En lo referente al Capítulo IV. De la Planeación, Programación y Presupuestación, se señala el carácter especial, y procedimiento de elaboración, del Programa de Desarrollo Social, el que deberá contener, entre otros:

Estrategias para el logro de la universalidad; indicadores para la medición de la desigualdad y la exclusión social; estrategias, mecanismos e instrumentos de género para la formulación y evaluación de las políticas; incorporación de la perspectiva de la diversidad social y cultural; mecanismos de exigibilidad en el acceso de los programas; mecanismos para la participación ciudadana; indicadores para la construcción del índice global del cumplimiento de los derechos humanos y del desarrollo social.

Asimismo se establece la disponibilidad del Programa en, al menos, la lengua náhuatl y en lenguaje accesible para personas con discapacidad, así como la clasificación de las unidades territoriales conforme a su grado de desarrollo socio-económico.

También se precisa la construcción de índices para definir el grado de desarrollo socio-económico de las unidades territoriales, con los siguientes campos:

I. Ingreso del hogar y porcentaje con respecto al ingreso por hogar promedio en el Distrito Federal;

II. Grado de escolaridad;

III. Empleo formal y trabajo informal;

IV. Seguridad social formal y/o instrumentos de protección social y cobertura;

V. Propiedad y características de la vivienda;

VI. Brechas de desigualdad de género;

VII. Brechas de desigualdad por razones étnicas;

VIII. Brechas de desigualdad por condición de discapacidad;

IX. Tasas de violencia familiar;

X. Densidad de delitos violentos;

XI. Densidad de población privada de su libertad;

XII. Densidad de faltas administrativas

XIII. Problemática de adicciones

XIV. Disponibilidad de áreas verdes

XV. Disponibilidad de infraestructura cultural

XVI. Disponibilidad de espacios deportivos y recreativos

XVII. Otros que se estime convenientes.

Por lo que toca al Capítulo V. Del Sistema e Información para el Desarrollo Social, se señala que el Sistema deberá incluir, entre otros:

Diagnósticos, criterios y lineamientos básicos de la política social; Programa de Desarrollo Social y Programas Delegacionales; lineamientos y mecanismos de operación de los programas; Unidades territoriales por grado de desarrollo socio-económico; indicadores para la medición del desarrollo social; índice de cumplimiento de los derechos sociales; evaluación interna y externa de los programas; información desagregada de los padrones de beneficiarios de programas con transferencias; información del registro de organizaciones civiles; información de la Junta de Asistencia Privada; información de los programas sociales del gobierno federal.

En el Capítulo VI. De los Padrones e Beneficiarios, se determina la integración de los padrones de beneficiarios por cada programa con transferencias financieras o materiales, así como la responsabilidad en su actualización, uso y resguardo.

Por su parte, en el Capítulo VII. De la Participación Social, se define la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de la política social, y establece el procedimiento para el acceso a los recursos de los Fondos de Desarrollo Social.

Referente al Capítulo VIII. De La Evaluación, se establece la evaluación del Programa y los programas consistente en una valoración cuantitativa y cualitativa, así como los indicadores y metodología para llevar a cabo tanto la evaluación interna como externa.

Finalmente el Capítulo IX de La Denuncia Ciudadana, establece la obligación de tener a la vista del público los requisitos, derechos, obligaciones y procedimientos para acceder a programas. Precisa los mecanismos para interponer quejas ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría Social del Distrito Federal o su registro a través del Sistema Público de Localización Telefónica, LOCATEL.

Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el D.F.

El Reglamento pretende ser un instrumento que permita que la Ley y sus mecanismos puedan cabalmente cumplir con sus fines en apego al espíritu que la inspiró.

El Título Tercero De los Programas de Fomento, se refiere a un amplio desglose de las prerrogativas que podrán ejercer las Organizaciones que se inscriban en el Registro, diseñadas en la idea de:

- Promover la participación efectiva en la definición de políticas públicas,
- Contar con mecanismos de contraloría ciudadana,
- Establecer instrumentos de participación ciudadana y en consejos consultivos.

Asimismo, se dan Lineamientos generales institucionales respecto a beneficios fiscales, acceso a recursos y fondos públicos, acceso a bienes inmuebles y actividades de colaboración ciudadana. Asimismo, y por lo que se refiere propiamente a los Programas de Fomento, se destacan los siguientes puntos.

La obligación de que todas las Dependencias, Delegaciones y Entidades realicen, con la participación activa de las OCS, programas anuales específicos de fomento. Definiéndose al respecto mecanismos hacia quien deberán ir orientados.

Se define que todos los recursos que se destinen al respecto, deberán ser mediante un convenio específico por escrito, debiendo contener elementos básicos para su correcta funcionalidad;

Se establecen obligaciones a cada una de las Delegaciones para que realicen programas concretos, debiendo coordinarlos con las OCS.

Asimismo, busca incidir directamente mediante la Ley de Planeación, en el desarrollo de programas que impliquen la participación directa de las Organizaciones en la definición de programas.

El Título Cuarto Del Registro se refiere al Registro, perfilado como un sistema dinámico, que facilite las actividades de fomento y permita transparentar al máximo todos los procesos que prevé este Reglamento.

El Registro es público, voluntario, sin efectos constitutivos, consta de una Base de Datos, queda a cargo de la Dirección General de Equidad y Desarrollo y se estructura tanto con información obligatoria que deben rendir las organizaciones que voluntariamente deseen inscribirse en él, como de toda aquella información que éstas consideren es útil para las actividades de Fomento.

Es importante destacar que el Reglamento es más que simplemente un desglose específico de obligaciones, derechos y mecanismos. Es un proyecto integral, que concatena cada uno de sus artículos a efecto de desarrollar diferentes mecanismos que buscan potenciar al máximo todos los esfuerzos de fomento que puedan realizarse por parte de las diferentes áreas de la Administración Pública del Distrito Federal, todo esto, es estricto apego al marco institucional vigente.

Lo anterior, requirió un esfuerzo especial por superar interpretaciones o dificultades normativas que complican un ejercicio horizontal de la actividad administrativa del GDF. Se pretende ofrecer mecanismos de derecho vigente, realistas, concretos y de aplicación inmediata, que permitan realizar acciones de resultados visibles y cuantificables, sin que por ello, se limite el posterior desarrollo normativo que se requiera respecto a esta temática.

Reglamento de la Ley para las Personas con Discapacidad

En su capítulo I contiene las disposiciones generales, en las que se contemplan lineamientos o directrices que deberá incluir el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal para lograr un mejor cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad.

El capítulo II establece las facultades de distintas dependencias y entidades de la Administración Pública para contribuir a lograr la equiparación de oportunidades, la no discriminación, el respeto a los derechos fundamentales y la integración de las personas con discapacidad, por lo cual determina las medidas que cada órgano deberá implementar en ejercicio de sus atribuciones.

El capítulo III establece los lineamientos conforme a los cuales funcionará el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

El capítulo IV regula lo relativo al Sistema de Registro de Personas con Discapacidad como medio para certificar la discapacidad de las personas y como presupuesto para gozar de las prerrogativas contempladas en la Ley y el Reglamento.

Por lo que hace al capítulo V, éste establece las atribuciones de órganos de la Administración Pública que tienen que ver con la Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad, para garantizarles el ejercicio de sus derechos.

Por su parte el capítulo VI establece el mecanismo conforme al cual se determinarán y harán efectivos los Descuentos, los Estímulos Fiscales y Financiamiento a favor de las personas con discapacidad, empresas que los contraten y que realicen acciones tendientes a beneficiar su desempeño.

El capítulo VII regula lo relativo a las acciones la Administración Pública deberá realizar para garantizar a las personas con discapacidad el libre desplazamiento y acceso a los inmuebles propiedad del Gobierno del Distrito Federal, asimismo, determina a las instancias competentes y establece los mecanismos a observar.

También establece lo obligación del Instituto de Vivienda y de los particulares que organicen espectáculos de proporcionar las facilidades para que las personas con discapacidad cuenten con las condiciones necesarias para el libre acceso y su adecuados desplazamiento.

El capítulo VIII establece las medidas que para el libre desplazamiento deberá observar el transporte público y los lineamientos conforme a los cuales se exentará a las personas con discapacidad del Programa “Hoy no Circula”. Por otra parte, establece las campañas dirigidas a los particulares para sensibilizarlos en el respeto al derecho al libre desplazamiento de las personas con discapacidad y establece lineamientos a observar por las dependencias competentes para garantizar el mismo, en el uso del transporte público.

Por último, el capítulo IX especifica el régimen para establecer sanciones en caso de incumplimiento a la Ley y el Reglamento y obliga a todas las áreas de la Administración Pública a observar y respetar los mismos. Por último, faculta a la Secretaría de Seguridad Pública y a las Delegaciones a retirar todo aquél obstáculo que impida el libre desplazamiento de las personas con discapacidad u obstruya las áreas reservadas para ellos.

Anexo 1

Principios Rectores de la Política Social

/ General de Desarrollo Social	*Ley de Desarrollo Social del DF*
ıertad: Capacidad de las personas para elegir los medios :a su desarrollo personal así como para participar en el ;arrollo social; **sticia distributiva**: Garantiza que toda persona reciba de nera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus ritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás :sonas; **lidaridad:** Colaboración entre personas, grupos sociales y enes de gobierno, de manera corresponsable para el joramiento de la calidad de vida de la sociedad; **egralidad:** Articulación y complementariedad de programas y :iones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el rco de la Política Nacional de Desarrollo Social; **rticipación social**: Derecho de las personas y organizaciones ıtervenir e integrarse, individual o colectivamente en la ımulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y :iones del desarrollo social; **stentabilidad:** Preservación del equilibrio ecológico, :tección del ambiente y aprovechamiento de recursos urales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de personas, sin comprometer la satisfacción de las :esidades de las generaciones futuras; **speto a la diversidad**: Reconocimiento en términos de origen ico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, ıdiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, ado civil o cualquier otra, para superar toda condición de criminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a diferencias; **ıre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y s comunidades:** Reconocimiento en el marco constitucional a formas internas de convivencia y de organización; ámbito de icación de sus propios sistemas normativos; elección de sus oridades o representantes; medios para preservar y :iquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y jorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; cción de representantes ante los ayuntamientos y acceso no a la jurisdicción del Estado, y **ınsparencia:** La información relativa al desarrollo social es ɔlica en los términos de las leyes en la materia. Las oridades del país garantizarán que la información ɔernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.	**Universalidad:** La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes; **Igualdad**: Constituye el objetivo principal del desarrollo social y se expresa en la mejora continua de la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad, en el acceso al conjunto de los bienes públicos y al abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales; **Equidad de Género**: La plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo; **Equidad social**: Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra; **Justicia Distributiva**: Obligación de la autoridad a aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social **Diversidad**: Reconocimiento de la condición pluricultural del Distrito Federal y de la extraordinaria diversidad social de la ciudad que presupone el reto de construir la igualdad social en el marco de la diferencia de sexos, cultural, de edades, de capacidades, de ámbitos territoriales, de formas de organización y participación ciudadana, de preferencias y de necesidades; **Integralidad:** Articulación y complementariedad entre cada una de las políticas y programas sociales para el logro de una planeación y ejecución multidimensional que atiendan el conjunto de derechos y necesidades de los ciudadanos; **Territorialidad:** Planeación y ejecución de la política social desde un enfoque socio-espacial en el que en el ámbito territorial confluyen, se articulan y complementan las diferentes políticas y programas y donde se incorpora la gestión del territorio como componente del desarrollo social y de la articulación de éste con las políticas de desarrollo urbano; **Exigibilidad**: Derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente; **Participación:** Derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos; **Transparencia**: La información surgida en todas las etapas del ciclo de las políticas de desarrollo social será pública con las salvedades que establece la normatividad en materia de acceso a la información y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales y a la prohibición del uso político-partidista, confesional o comercial de la información; **Efectividad**: Obligación de la autoridad de ejecutar los programas sociales de manera austera, con el menor costo administrativo, la mayor celeridad, los mejores resultados e impacto, y con una actitud republicana de vocación de servicio, respeto y reconocimiento de los derechos que profundice el proceso de construcción de ciudadanía de todos los habitantes.

Anexo2

Institucionalización de la Política Social: Reformas jurídicas a Leyes y Reglamentos

ORDENAMIENTO JURÍDICO	FECHA*		REGLAMENTO
	EXPEDICIÓN	REFORMAS	
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal.	23-may-2000	26-dic-02 27-ene-04 16-may-05	1 de noviembre 2006
Ley de los Derechos de las Ni ñas y Ni ños en el Distrito Federal.	31-ene-00	9-jun-06	La ley no establece la obligación expresa de reglamentar la Ley.
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en El Distrito Federal.	07-mar-00		Sin reglamento.
Ley de Las y los Jóvenes del Distrito Federal	25-jul-00	27-ene-04 17-nov-04 03-feb-06 24-may-06 9-jun-06	Sin reglamento.
Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas p úblicas del Distrito Federal, en los niveles de preescolar primaria y secundaria.	27-ene-04	14-jun-06	Sin reglamento.
Ley que establece el derecho a contar con una beca para los j óvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal.	27-ene-04		12 de mayo de 2006.
Ley que establece el derecho a la pensi ón alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal	18-nov-03		31 de diciembre de 2003
Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminaci ón en el Distrito Federal.	19-jul-06		Sin reglamento.
Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.	21-dic-95	1-jul-99	13 de noviembre 2006
Ley de Participaci ón Ciudadana del Distrito Federal.	17-may-04	28-ene-05 16-may-05 13-jul-05	La ley no establece la obligación expresa de reglamentar la Ley.
Ley de Fomento de las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.	23-may-00	6-ene-06	18 de Octubre 2006
Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.	28-feb-02		5 de diciembre de 2002.
Ley de Asistencia e Integraci ón Social para el Distrito Federal.	16-mar-00	30-nov-05	La ley no establece la obligación expresa de reglamentar la Ley.
Ley de Asistencia y Prevenci ón de la Violencia Familiar para el Distrito Federal.	08-jul-96	02-jul-98	21 de octubre de 1997.
Ley de Educación del Distrito Federal	08-jun-00		Sin reglamento. Debe elaborarse cuando exista formalmente la Secretaría de Educación del DF.
Ley del Deporte para el Distrito Federal.	06-nov-95	13-may-99 26-dic-02 26-dic-02 14-ago-03 14-nov-05 25-ene-06 28-abr-06	10 de junio de 2005.
Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.	28-sep-98		28 de marzo de 2000.
Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.	07-ene-99	10-feb-00 16-ene-03	Sin reglamento

Notas

[1] Amartya Sen, "Teorías del Desarrollo a principios del siglo XXI", en Louis Emmerij y José Núñez del Arco, p. 591.
[2] Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coordinadores) La cuestión social. Superación de la pobreza y política social a siete años de Copenhague, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo social, 2003.
[3] Jusidman de B., Clara, "El desarrollo social en el gobierno del Distrito Federal. Condiciones encontradas y caminos recorridos". Ponencia en el Seminario Internacional Costos y financiamiento de la capitalidad: eficiencia, equidad, corresponsabilidad y transparencia en las ciudades capitales, 7 y 8 de abril de 2000.
[4] Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), Política Social del Gobierno del Distrito Federal, Documento Marco, México, diciembre de 1998, p. 21.
[5] Ídem, p. 7.
[6] Secretaría de Desarrollo Social (SDS), Principales actividades realizadas 1998-1999, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, p. 15.
[7] Idem, p. 18-19.
[8] SESDS, op.cit., p. 25.
[9] Ídem, p. 26.
[10] Ídem, p. 27.
[11] Ídem, p. 28.
[12] Ídem, p. 29.
[13] Ídem, p. 31. Estas acciones fueron sustentadas jurídicamente a través de la modernización de la legislación: la Ley de Fomento Cultural, la Ley de Asistencia Social del Distrito Federal, la Ley de Educación del Distrito Federal, la Ley de Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal y la Ley de Garantías para los Niños y Niñas son ejemplo de ello, adicionalmente fueron objeto de reformas la Ley para Personas con Discapacidad, la Ley del Deporte para el Distrito Federal y la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.
[14] SESDS, op.cit., p. 40. Es necesario recordar que, inicialmente, estos programas se encontraban a cargo de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, pero al reformarse la Ley de la Administración Pública del DF, pasaron a ser ámbito de competencia de la Secretaría de Salud.
[15] Ídem, p. 46.
[16] Ídem, p. 51.
[17] Este programa era operado en coordinación con la Secretaría de Fomento Económico. Ídem, p. 9.
[18] El desarrollo de las políticas en esta materia correspondían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con la SESDS principalmente en zonas marginadas. Ídem, p. 12.
[19] Ídem, p. 59.
[20] Gaceta Oficial del Distrito Federal; 23 De Mayo De 2000
[21] Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006
[22] Ídem.
[23] Este trabajo ha dado como resultado un "Atlas Socioeconómico y de Marginación por Manzana del Distrito Federal", el cual contiene 1,384 mapas, correspondientes a las 1,352 unidades territoriales y dos por cada una de las 16 Delegaciones; es de destacar que a su vez contienen la estimación del grado de marginación por cada una de las manzanas que componen la unidad territorial. Asimismo, el reverso de cada mapa contiene información censal, de ciento ocho variables sociodemográficas y económicas para cada unidad territorial, desagregadas por manzana según su grado de marginación.
[24] Un enfoque de esta naturaleza integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y proceso del desarrollo. Las "normas y estándares" están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y los "principios" son: de responsabilidad y rendición de cuentas; de universalidad; de no discriminación y equidad; de procesos participativos de toma de decisiones y el de reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos. Fuente: CEPAL - SERIE Políticas sociales N°72.
[25] Los especialistas en el manejo de programas de cómputo georreferenciados utilizan este término para señalar que el ajuste o aproximación de los objetos geográficos se realizó en forma manual
[26] El Área Geoestadística Básica es un espacio de territorio delimitado mediante rasgos naturales o culturales permanentes y reconocibles en el terreno, que facilita la captación y referenciación geográfica de la información. Se distinguen dos tipos: Ageb urbanas, delimitan una parte o el total de una localidad de 2500 habitantes o más, o bien una Cabecera Municipal, independientemente de su número de pobladores, en conjuntos que generalmente van de 25 a 50 manzanas; y Ageb rurales, enmarcan una superficie cuyo uso del suelo es predominantemente agropecuario y en ellas se encuentran distribuidas localidades menores de 2500 habitantes.
[27] Esta metodología fue utilizada anteriormente por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), la cual operó en el periodo 1976–1982 en la Presidencia de la República.
[28] El Consejo Nacional de Población (Conapo) en el Índice de marginación municipal 2000, clasifica a todas las delegaciones del Distrito Federal con un grado de marginación muy bajo.

[29] Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar. Serie: documentos de investigación. Julio 2002 / 1
[30] La desigualdad permite diferenciar los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad. Un aumento de la pobreza, no necesariamente implica una mayor desigualdad, cuando disminuyen aún más los ingresos de los pobres, ni un aumento de la desigualdad necesariamente implica un mayor nivel pobreza, ya que podría deberse exclusivamente a una mayor dispersión del ingreso entre la población por encima de la línea de pobreza.
[31] El coeficiente de Engel – formulado por primera vez en 1857 – se obtiene de la proporción del gasto en alimentos con respecto al gasto total de los hogares.
[32] Consejo Nacional de Población, Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990, México 1993, pág. 11.
[33] Ibidem, pág. 12
[34] Íbidem, pág. 15
[35] Ibidem, pág. 15
[36] Julio Boltvinik Kalinka. Opciones metodológicas para medir la pobreza en México. Revista de Comercio Exterior, octubre de 2001, pág. 871
[37] Íbidem
[38] En diversos ordenamientos jurídicos se incluyen consejos asesores o consultivos, como instrumentos para promover y propiciar la participación social en la formulación, ejecución y evaluación de diversos aspectos o programas sociales.
[39] La cobertura y alcance del programa correspondiente y de los otros vinculados con la normatividad a que más adelante nos referimos, están descritos en otros apartados del presento documento.

II. Políticas para garantizar los derechos sociales

II. Políticas para Garantizar los Derechos Sociales

II.1. Salud

Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para la Población no Asegurada Residente en el Distrito Federal

Diagnóstico

El sistema de salud del Distrito Federal está fuertemente fragmentado[1] y su división se ha visto agravada por el inconcluso proceso de descentralización de los servicios de salud para la población abierta del Distrito Federal, y por un proceso prolongado de deterioro de las instituciones públicas derivado de las reducciones presupuestales resultantes de las políticas de "ajuste estructural". Adicionalmente, el estancamiento de la inversión en los servicios públicos del DF[2], de los últimos tres lustros, ha impedido una adecuación de este subsistema de salud a las nuevas realidades sociales, demográficas y epidemiológicas de la Ciudad.

Los servicios de salud del DF se rezagaron a tal grado que, al inicio de la presente administración, la ciudad carecía de suficientes unidades de atención y su distribución geográfica era inadecuada (sólo existían 26 hospitales, 210 centros de salud y 10 clínicas de especialidad); la infraestructura resultaba anacrónica, para atender el perfil patológico y demográfico de una población objetivo cercana a los tres millones y medio de capitalinos no-asegurados y, para hacer frente a una demanda de servicios que se había incrementado, por el proceso de empobrecimiento generalizado de la Ciudad.

Para revertir esta situación se propuso, con fundamento en el artículo cuarto Constitucional: 1) garantizar la seguridad sanitaria de la ciudad y de sus habitantes, en coordinación con las distintas instancias federales concurrentes y 2) prestar servicios integrales de salud a la población no beneficiaria de la seguridad social, cumpliendo con la obligación de hacer realidad el derecho a la protección a la salud y avanzar en la vigencia de la gratuidad, la universalidad y la integralidad en la atención de la salud en la Ciudad. Compromiso que representaba lograr la cobertura universal de servicios gratuitos en salud a todos los residentes del Distrito Federal.

Para garantizar la gratuidad a las personas no-aseguradas, el GDF expidió una resolución de carácter general para "eximir del pago de derechos por los servicios médicos que presta del Distrito Federal a la población abierta residente en el Distrito Federal"*. Lo que se tradujo en la instrumentación, del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos; principal estrategia del "Programa de Salud al 2006" en el cumplimiento de la universalidad del derecho a la protección de la salud en la capital y en la democratización de la salud, al remover los obstáculos socio-económicos al acceso equitativo al tratamiento requerido.

El Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), se planteó como objetivo garantizar el derecho a la protección de la salud de la población no-asegurada residente en el Distrito Federal, y lo hizo a través de proporcionar sin costo alguno (ni anticipado, ni al momento de la atención) todos los servicios –preventivos, diagnósticos, curativos y de rehabilitación— disponibles en las unidades médicas del GDF, así como los medicamentos asociados a los tratamientos prescritos en la Institución. La población no incorporada al Programa sería atendida en las unidades médicas del GDF mediante el pago, posterior a recibir los servicios, de una cuota de recuperación según su perfil socio-económico, de acuerdo con el catálogo de cuotas de recuperación sancionadas por el Código Financiero del GDF. En mayo de 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elevó a rango de Ley el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral**.

Con la institucionalización y formalización de este derecho social, el GDF garantizaba la universalización del derecho a la protección de la salud en la Ciudad, junto con la seguridad social laboral. Se confirma así, la responsabilidad del Gobierno en torno a los derechos sociales en su carácter público, solidario, redistributivo e integral y en una tendencia de progresividad. Y, al mismo tiempo, se concreta el poder jurídico de acción que los titulares de este derecho (los ciudadanos) pueden ejercer en caso de incumplir la autoridad con esta obligación. Ello constituye un ejemplo histórico del esfuerzo del GDF por construir un orden social ciudadano donde los derechos sociales son exigibles como imperativos de ciudadanía social.

Cobertura

A lo largo de la administración, la cobertura del padrón de titulares de las unidades médicas del GDF es de 887,375 titulares; un 96 % de la población objetivo, lo que significa que prácticamente se ha alcanzado la totalidad del universo potencial de población a afiliar. Es importante señalar, sin embargo, que muchas familias no inscribieron a todos su miembros ya que en promedio sólo hay 2.3 personas por familia inscrita, contra los 4.2 esperados de acuerdo con los datos del INEGI.

El PSMMG y el acceso gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos de las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral se financia con recursos fiscales autorizados en el presupuesto anual de la SSDF y de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, para la realización de sus funciones sustantivas. En virtud de lo cual no existió ni existe meta física ni financiera específicas para el PSMMG ni para su aprobación como derecho. El PSMMG en tanto programa y una vez aprobado como ley, opera con el mismo presupuesto autorizado cada año, buscando el uso racional y eficiente del mismo, mediante estrategias que permiten optimizar los recursos.

No obstante, para hacer efectivo el acceso gratuito a este derecho por ley, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá garantizar en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la SSDF en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior más el incremento del índice inflacionario y, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá garantizar en el Decreto de Presupuesto Anual de Egresos del Distrito Federal, los recursos suficientes, los que de igual forma, no deberán ser menores a los aprobados a la SSDF en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior, más el incremento del índice inflacionario.

Principales impactos

Los dos grandes ejes de la política de la SSDF han sido: a) garantizar la universalidad del derecho constitucional a la protección de la salud y a la pensión universal y b) fortalecer la institución pública respondiendo al interés general de la sociedad. Ambos sustentan un proceso de construcción de ciudadanía social, estableciendo derechos sociales exigibles por todos y la obligación de la sociedad entera de contribuir solidariamente a su materialización. En este proceso de construcción de ciudadanía se han logrado, entre otros avances sociales, los siguientes:

1) Ha hecho realidad los derechos a la pensión alimentaria ciudadana para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito federal y a la Protección a la salud. Concretando un nuevo derecho social universal en el DF y original en el país, y concretando la garantía del derecho a la protección de la salud a la población sin seguridad social laboral, logrando su universalidad en el ciudad.

2) El acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos disponibles en las unidades médicas del GDF han supuesto un ahorro importante para las familias. Los ahorros acumulados del PSMMG

de 2002 a 2005 ascendieron a 2,872 millones de pesos; mismos que las familias destinan a la satisfacción de otras necesidades básicas.

3) Se ha fortalecido a la institución pública y ampliado su capacidad para mejorar los servicios a través de: a) Instrumentar el Modelo de Atención Ampliada a la Salud (MAS) que plantea articular la salud colectiva, comunitaria e individual (vigilancia epidemiológica de las enfermedades crónico degenerativas, programa de VIH-SIDA de la Ciudad de México; Sistema Integrado de Urgencias Médicas (SIUM); b) Dar mantenimiento mayor y /o remodelación de las unidades médicas en 24 de los 26 hospitales heredados, una clínica comunitaria y centros de salud; c) Construir y poner en funcionamiento (2005) el Hospital de Especialidades de la Ciudad de México Dr. Belisario Domínguez, con una inversión de $408 millones de pesos y la clínica comunitaria Santa Catarina y en 2006, un nuevo Hospital General en la delegación de Álvaro Obregón; y, d) Renovar el equipo e instrumental médico con recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados. .

4) Se han mejorado las condiciones de salud, habiendo alcanzado una tendencia descendente en las tasas de mortalidad de 1997 a 2004: mortalidad infantil de 21 % (24 a 19.0); preescolar de 20 % (0.8 a 0.64); escolar 15 % (0.28 a 0.24); mortalidad productiva de 12 % (3.2 a 2.8) y posproductiva de ocho % (52.2 a 48.1%). También se ha disminuido la desigualdad en salud entre las distintas delegaciones por grupos de edad entre 2000 y 2004*.

5) Se ha logrado un incremento importante de servicios, tanto en el marco del PSMMG, como por la popularidad de la Institución que es utilizada cada día más por no-residentes del DF, particularmente del Estado de México. De 2000 a 2005 los incrementos se observaron en: egresos hospitalarios, 38 %; intervenciones quirúrgicas, 81 %; atención de urgencias, 35 %; nacimientos, 62 %; estudios radiológicos, 38 % y; análisis clínicos 22 %. En esta administración la SSDF ha realizado 25 millones de consultas, 3.7 millones de atenciones de urgencias, 550 mil egresos hospitalarios, 325 mil cirugías y 26.5 millones de estudios de laboratorios. La ocupación hospitalaria en 2005 se incrementó a 85 % en los hospitales generales y a 65.4 % en los materno- infantiles. Del total de servicios prestados por los hospitales durante 2005, entre el 77 y 99 % fueron gratuitos; y entre el 67 y 73 % en los centros de salud, dependiendo del tipo de servicio.

II.2. Protección Social

Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal

Diagnóstico

La realidad social de la población adulta mayor de 70 años residente en el Distrito Federal es la ausencia de seguridad y su proclividad a caer en el ciclo pobreza-enfermedad-pobreza, con las consecuencias negativas de verse sumidos en la discriminación, carencia de ingresos, precarias condiciones de salud física, co-morbilidad y dificultades para acceder a los servicios de salud.

La población de edad avanzada del Distrito Federal, padece en peores condiciones que el resto de la sociedad empobrecida, las grandes desigualdades socioeconómicas, de salud y de acceso a los servicios necesarios para proteger y restaurar sus condiciones de vida. Hecho que se concreta en un perfil de empobrecimiento generalizado y de salud polarizado, por un lado con una significativa proporción de esta población con enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles como las

cardiopatías, diabetes, hipertensión arterial, enfermedades cerebro vasculares y cáncer. Y por otro, particularmente los más pobres, con el sufrimiento añadido de enfermedades propias de la pobreza; desnutrición, padecimientos gastrointestinales e infecciones respiratorias agudas, entre otras.

El problema principal de este numeroso grupo de ciudadanos, que de acuerdo al censo del 2000 representaba el 8 % de la población residente y crecía a una tasa de 3.4 % anual, es sin duda la desprotección social crítica, motivada por: 1) restricción en la cobertura de los sistemas de pensiones de la seguridad social –sólo el 30% de los adultos mayores la tienen—, 2) dependencia de la protección social de la relación laboral formal y 3) exiguas pensiones. En el 2000 en el Distrito Federal, el ingreso promedio era de un salario mínimo, mientras que el gasto promedio de los adultos mayores en medicamentos alcanzaba los 550 pesos (a pesar que 79% de asegurados tenían servicios médicos de seguridad social).

A esta precariedad económica y de vida se añade la ausencia de programas y servicios integrales orientados a su atención, cuidado y apoyo. Además, de influir significativamente en este grupo social el maltrato y el abandono; así como la pérdida de los roles sociales, y la repercusión social de sus enfermedades físicas.

En este contexto, el Gobierno del Distrito Federal, con base en su política social que da prioridad a la atención de grupos sociales vulnerables (los adultos mayores) respondió con soluciones colectivas y públicas; una vez demostrado empíricamente, que ni las familias, ni el mercado, podían resolver la creación de condiciones que permitan a los adultos mayores disfrutar sus últimos años de vida seguros y dignamente.

A través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal se planteó un programa integral de mejora de las condiciones de vida y salud para los adultos mayores, capaz de disminuir las desigualdades ante la enfermedad, la muerte y el acceso a la protección a la salud, contribuyendo a elevar su calidad de vida. Este programa se centró en lograr con acciones generales, una mejoría en las condiciones materiales (de existencia) de esta población y al mismo tiempo, en atender progresivamente las necesidades subjetivas y particulares de cada individuo y de la comunidad. Para lo cual desde febrero de 2001 se implementa el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal.

Este programa integral está constituido por las siguientes estrategias a) La Pensión Alimentaria; b) los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores; c) el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a los Adultos Mayores y d) las Acciones de Promoción de la Salud. La Pensión Alimentaria para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal es un derecho social universal por el cual esta población recibe una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal*.

El medio utilizado para materializar este beneficio económico es un “Vale Electrónico” o tarjeta plástica denominada “Sí Vale”, en la que se depositan mensualmente recursos económicos para la adquisición de productos en tiendas de autoservicio del Distrito Federal y restaurantes de las mismas cadenas comerciales. No permite disponer de efectivo, para brindar seguridad al pensionado en su uso. Con ella se garantiza la atención de los requerimientos individuales objetivos y subjetivos de cada adulto mayor, los que deciden qué comprar de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades, permitiéndoles incluso el ahorro.

En noviembre de 2003 la Asamblea Legislativa elevó a rango de ley el derecho a la pensión alimentaria para personas adultas mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. La conquista de este nuevo derecho social universal es histórica y se erige en el precedente más importante para un Sistema de Pensión Universal en el país. El acceso a este derecho no está condicionado a la comprobación de pobreza; quien cumpla los requisitos y solicite la pensión, la recibe, independientemente de la aportación a un fondo de pensiones. En tanto Ley, existe la obligación de dar cabal cumplimiento de este derecho a todo Adulto Mayor que cuente con 70 años y más y que resida permanentemente en el Distrito Federal, al tiempo que la Asamblea Legislativa está comprometida a proveer anualmente los recursos financieros necesarios para su sostenimiento.

El Programa inició atendiendo en 2001 a 250 mil adultos mayores, los que se elevaron a 321,618 en 2002, 335,498, en 2003, 352,000, en 2004 y 381,500 en 2005. Para septiembre de 2006 los adultos mayores beneficiados ascienden a 390,500 y se espera concluir la administración con una cobertura de 400,000. De los actuales pensionados, el 63 % son mujeres y el restante 37 %, hombres.

La operación del programa inició entre enero y febrero de 2001, con el levantamiento de un censo de personas adultas mayores de 70 o más años residentes en el Distrito Federal, por medio de un barrido casa por casa en las Unidades Territoriales de alta y muy alta marginación. A partir del criterio de focalización territorial y de las limitaciones presupuestales y programáticas se inició, en febrero de 2001*, otorgando la pensión a 150 mil adultos mayores residentes en dichas unidades territoriales. Esta estrategia de corto plazo se modificó en noviembre de 2001** para permitir incorporar progresivamente al resto de los residentes en las unidades territoriales con menor grado de marginación, hasta lograr la universalización de este derecho a todos los adultos mayores de 70 años y mayores residentes en el Distrito Federal, que la solicitan.

Cobertura

La cobertura de la Pensión Alimentaria que se alcanzará en diciembre de 2006 es de 400, mil adultos mayores. Hoy en el Distrito Federal la pensión es de carácter universal; todo adulto mayor de 70 años que cumpla con este requisito y resida en el Distrito Federal, cuando menos tres años previos al cumplimiento de esta edad, y solicite la pensión, tiene derecho a ser beneficiario suyo. De acuerdo con los cálculos de población estimada por CONAPO el porcentaje de cobertura de este derecho en el Distrito Federal a diciembre 2005 es del 97.98 % y de acuerdo con los cálculos de COPLADE, D.F. el porcentaje es de 97.95 %*. El siguiente cuadro muestra la evolución de los beneficiarios de la Pensión Alimentaría, por Delegación Política, en el transcurso de esta administración.

Beneficiarios de la Pensión Alimentaria por Delegación 2001-a agosto de 2006

DELEGACIÓN	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (agosto)
AZCAPOTZALCO	15,106	19,509	20,613	22,355	23,792	24,339
COYOACAN	18,153	26,446	28,423	29,840	32,057	33,018
CUAJIMALPA	3,253	3,713	3,843	3,813	4,023	4,102
GUSTAVO A MADERO	47,983	57,497	56,316	58,845	63,306	64,733
IZTACALCO	15,605	18,577	19,268	20,553	22,079	22,247
IZTAPALAPA	43,828	50,339	52,452	53,295	56,890	58,137
MAGDALENA CONTRERAS	6,351	7,519	7,909	8,021	8,660	8,765
MILPA ALTA	3,063	3,323	3,314	3,330	3,525	3,610
ALVARO OBREGON	18,982	23,357	23,834	25,099	27,231	27,851
TLAHUAC	7,363	7,988	7,905	7,734	8,227	8,670
TLALPAN	13,307	16,538	17,858	18,600	20,074	20,856
XOCHIMILCO	9,882	11,590	11,919	12,118	12,936	13,158
BENITO JUÁREZ	3,995	17,306	19,748	21,061	23,956	25,461
CUAUHTEMOC	15,379	25,938	26,695	28,443	31,469	31,028
MIGUEL HIDALGO	11,175	14,386	14,407	14,955	17,190	18,207
VENUSTIANO CARRANZA	16,575	20,974	20,994	23,938	26,085	26,318
T O T A L	250,000	325,000	335,498	352,000	381,500	390,500

Principales impactos logrados

A través de la aplicación de la Encuesta de percepción a los beneficiarios de la Pensión Alimentaria*, se han determinado como impactos en la calidad de vida de los Adultos Mayores, los siguientes: el 88% de los pensionados firman personalmente su tarjeta; el 61% decide en soledad qué comprar con ella y el 35% lo hace junto con su familia. Dos de cada diez pensionados acostumbran realizar sus compras solos, siete se hacen acompañar de una o más personas, y sólo en uno de cada diez su representante realiza las compras; el 95% de los pensionados considera benéfico contar con la tarjeta; nueve de cada diez adultos mayores perciben como económicamente como muy significativo el monto de la pensión; el 89% considera que la pensión ha contribuido a mejorar su salud, principalmente porque mejoró su alimentación, se siente más seguro, compra cosas a las que antes no tenía acceso, le ha dado independencia, se siente útil y ha dejado de ser una carga para la familia pues colabora con el gasto familiar, mejorando las relaciones familiares y, sale con más frecuencia de su domicilio. El 91% de los pensionados expresó sentirse más feliz desde que cuenta con la tarjeta.

La Pensión ha contribuido significativamente a lo largo de estos cinco años y medio a hacer más visibles a los adultos mayores, a reconocer sus aportaciones a la sociedad, a distinguir las deudas que aún se tienen con ellos en materia de servicios especializados, a generar una nueva cultura del envejecimiento y también a visualizar los riesgos a que están expuestos, sobre todo los relacionados con la violencia, la indiferencia, la discriminación y el abandono. La aprobación de la Pensión Alimentaria como derecho social universal para los capitalinos significa concretar el derecho a la re-dignificación de la vejez como etapa de vida y a la garantía de redistribución del ingreso y de la solidaridad intergeneracional de la sociedad entera.

II.3. Alimentación

Diagnóstico de la Problemática Social

En el Distrito Federal el 47.3 % de la población habita en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación; en ellas se ubica a los grupos más pobres de la población y registran los índices de mayor rezago social[3]. Dicha población enfrenta serias restricciones para el acceso a lo satisfactores básicos, en particular al parámetro mínimo de alimentación, lo que se manifiesta en un deterioro grave de la calidad de vida y suficiencia alimentaria y tiene serias repercusiones en el estado de salud de los individuos. Como consecuencia se presenta también un crecimiento acelerado de enfermedades crónicas no transmisibles como son la obesidad, anemia y diabetes mellitus y cuyas causas se asocian a estilos de vida y hábitos inadecuados.

En el pasado reciente, la atención a los grupos sociales más vulnerables se aplicaba a través de un esquema asistencialista compensatorio, que carecía de un diagnostico de las condiciones especificas de la población vulnerable y por ende, falta de claridad en la determinación de la magnitud de la población objetivo. Aunado a ello existía una deficiente coordinación y articulación interinstitucional en la aplicación de los programas sociales, además de registrarse prácticas clientelares en su operación. Si bien existían programas de asistencia alimentaria tendientes a cubrir ciertas necesidades, estos no atendían a la población con mayor necesidad de apoyo, derivado del criterio de asignación en tanto que se focalizaba la atención por individuo.

En 2001 el Gobierno del Distrito Federal, a través de su política y programas de desarrollo social, establecidos en el Programa de Gobierno 2000-2006 y en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, definió nuevos criterios de asistencia alimentaria dirigida a los grupos más vulnerables de la población, considerando que la alimentación forma parte de los derechos sociales como lo son la salud, educación, vivienda, medio ambiente entre otros y que el gobierno debe promover y garantizar el cumplimiento de estos a los habitantes del Distrito Federal.

Para la articulación e instrumentación de la política y programas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal, se determinaron, por la Coordinación de Planeación y Desarrollo Territorial (COPLADET), 1,352 unidades territoriales clasificándolas por niveles de marginación, lo que permitió ubicar y priorizar territorialmente la aplicación de los programas contemplados en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, que tuvo como objetivo destinar apoyos y recursos para frenar el deterioro del nivel de vida y mitigar la exclusión de los grupos sociales más vulnerables y desprotegidos de la ciudad. Para definir las acciones de política en la aplicación de la asistencia alimentaria se utilizaron los resultados derivados de la Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición de la Ciudad de México (ENURBAL, 2002) y del IV Censo Nacional de Talla 2004, toda vez que alertaron sobre la tendencia creciente del sobrepeso y la obesidad en los niños se está convirtiendo en un grave problema de salud.

Dentro del Programa de Desayunos Escolares, como parte de esta estrategia de desarrollo social, se reorientaron los recursos hacia las escuelas públicas ubicadas en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginalidad. Con esta estrategia se logró que el 83 % de los recursos asignados al Programa fueran destinados fundamentalmente a las unidades territoriales prioritarias.

La población que se atiende prioritariamente a través de los programas de asistencia alimentaria son escolares de escuelas públicas ubicadas en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación; población con altos índices de vulnerabilidad social y económica, que habita en zonas de alta marginación urbana a través de los Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo, así como en los centros asistenciales (comedores). Parte importante de esta política lo constituye su reforza-

miento mediante las acciones de orientación alimentaria que se otorga a los beneficiarios directos de los programas, así como a la población que demanda dicho servicio ya sea de instituciones de gobierno o de organismos de carácter privado.

Cobertura

La cobertura del programa se explica en el cuadro siguiente:

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Total
Proporcionar Orientación Alimentaria	614,327	600,000	600,000	450,000	315,000	167,500	2,746,827
Desayunos Escolares	103,326	103,169	112,860	108,495	114,000	65,541	607,391
Proporcionar Atención en Centros Asistenciales	506,228	199,637	232,754	197,000	138,000	80,326	1,353,945
Apoyar y Evaluar Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo	128	120	113	109	103	103	
Distribuir Despensas	80,762	72,760	75,309	70,000	70,000	34,284	403,115

Nota: Corte al mes de julio.

Principales impactos

Entre los principales impactos sociales de este programa se pueden mencionar, entre otros, los siguientes:

Se promociona la equidad ya que estos se encuentran orientados a cualquier persona que requiera el apoyo, sin importar su situación social o de género.

Se mejora la calidad de vida de los beneficiarios de los programas mediante la distribución de raciones alimenticias que satisfagan sus requerimientos nutricionales y proteicos mínimos diarios, asimismo, se instruye mediante pláticas de orientación alimentaria y la entrega de material didáctico para contribuir a mejorar la alimentación de la población, no únicamente mediante una ración alimenticia, sino viendo a la alimentación como una estrategia integral de salud.

Los programas alimentarios del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, se han reorientado hacia la población con más carencias y retraso social, garantizando el derecho a la alimentación.

II.4. Educación

La presente administración del GDF ha tenido como preocupación central el impulso a la educación pública, gratuita y de calidad. Con ese objetivo desde su inicio se propuso promover la consolidación de un sistema de servicios educativos que permitieran desplegar una estrategia de apoyo a la equidad y la igualdad educativa de la población del Distrito Federal, en cuatro vertientes:

a) fortalecimiento de la escuela como un espacio social fundamental para la generación y difusión del conocimiento y como factor básico para el desarrollo y movilidad social, para frenar los niveles de deserción escolar, reducir la exclusión educativa en sus diferentes manifestaciones y ajustar las brechas escolares y

b) compensación de las desigualdades escolares, en las zonas de bajo desarrollo de las delegaciones del distrito Federal, para fortalecer la oferta educativa y garantizar, el derecho a la educación pública gratuita, laica y de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos, mediante el abatimiento de las causas del rezago educativo, entre otras importantes deficiencias que afectan la calidad educativa de la ciudad.

c) ampliación de las oportunidades de educación media y superior en los niveles de bachillerato y universitario y,

d) Asumir la descentralización de la educación básica, para generar condiciones más adecuadas para la defensa y fortalecimiento de la escuela pública, garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades educativas para todos, además de mejorar la calidad de la enseñanza en la ciudad.[4]

No obstante lo anterior, el aplazamiento del proceso de descentralización de los servicios de educación básica han limitado su intervención en la materia acotando sus esfuerzos y programas de apoyo a la Educación. En este contexto y de acuerdo con su función normativa, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Asuntos Educativos tiene la responsabilidad de coordinar los programas de apoyo interinstitucional de carácter educativo. Por ello, se han ejecutado las siguientes líneas de trabajo:

1. Instrumentación de programas que apoyen a la economía de las familias de los alumnos de las escuelas públicas, buscando evitar la deserción escolar: Programa de Libros de Texto Gratuitos y Programa de Útiles Escolares.

2. Atención y mejoramiento de las condiciones físicas de los inmuebles educativos, a través de acciones de construcción y mantenimiento de los planteles de educación básica: Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME) y Programa complementario de mejoramiento de la infraestructura física.

3. Establecimiento de convenios de colaboración con la SEP para obtener la acreditación de la educación preescolar en las estancias infantiles a cargo del GDF, con el fin de dar cumplimiento al decreto que establece la obligatoriedad de la educación preescolar.

A través de estos programas, se han desplegado recursos y se ha buscado impulsar apoyos que permitan mejorar los resultados de la escolaridad, incrementar el acceso de los niños y jóvenes a la educación; abatir el rezago educativo, promover una distribución equitativa de las oportunidades escolares, así como contribuir a la disminución de la deserción escolar.

Programas de apoyo: Libros de Texto y Útiles Escolares

Diagnóstico

La desigualdad existente en la distribución del ingreso de las familias y el descenso en el gasto público en educación, son situaciones que ocasionan que los sectores más desfavorecidos tengan más dificultades para acceder a los servicios educativos. Por ello, una de las prioridades de esta administración ha sido buscar los medios para que la educación esté al alcance de todos los niños de la Ciudad de México, mediante la instrumentación de programas que contribuyan a garantizar su permanencia en el sistema educativo.

Libros de Texto Gratuitos de Secundaria

Desde el ciclo 1998-1999, el Gobierno del Distrito Federal se incorporó al Programa Nacional para el Financiamiento, Entrega y Distribución de Libros de Texto Gratuitos. Este programa atiende a todos los alumnos de las escuelas secundarias públicas del Distrito Federal, 400 mil alumnos en promedio por ciclo escolar. Del ciclo escolar 2001-2002 al 2003-2004, los libros se entregaban en calidad de préstamo y cada año se adquirían nuevos bajo el concepto de reposición de libros dañados o extraviados. A partir del ciclo 2004-2005, el gobierno federal decide participar en el programa, mediante la aportación de los recursos financieros suficientes para entregar los libros de texto en propiedad a los alumnos.

En el 2006, de manera adicional, se firmó un Convenio de Colaboración con la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, en el que se establece la donación de libros de texto de desecho para enviarlos a un proceso de reciclado, del cual se obtuvieron recursos para adquirir 16,531 libros de texto adicionales para el ciclo 2006-2007; así como la donación de 264,355 libros de texto que tenía la SEP como reserva técnica, para los estados que fueron afectados por el huracán Stan. En total, para el ciclo escolar 2006-2007, se adquirieron 505,291 libros de texto. En estos seis años el programa ha atendido a 2,535,556 alumnos de secundaria con la entrega de 5,028,859 libros de texto, desglosado de la siguiente forma:

Matrícula en secundarias públicas y libros adquiridos

Ciclo 2001-2002 al 2006-2007

Ciclo escolar	1º	2º	3º	Total	Libros	Inversión
2001-2002	159,838	151,215	140,028	451,081	2,143,110	$74,225,909.40
2002-2003	142,627	138,516	122,764	403,907	670,000	$22,693,619.19
2003-2004	142,740	134,516	122,120	399,376	623,871	$19,642,496.29
2004-2005	146,934	142,713	136,540	426,187	509,395	$10,600,009.74
2005-2006	148,921	145,429	137,944	432,294	577,192	$12,797,425.88
2006-2007	149,209	145,575	127,927	422,711	505,291	$13,318,537.29
Total:	**890,269**	**857,964**	**787,323**	**2,535,556**	**5,028,859**	**$153,277,997.79**

Programa de Útiles Escolares

El Programa de Útiles Escolares nace el 20 de enero del 2004 a partir de la Ley que establece el derecho a un paquete de útiles escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Este Programa, al entregar de manera gratuita un paquete de útiles escolares a todos los alumnos inscritos en escuelas públicas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), busca asegurar que la falta de recursos económicos no sea un disparador de la deserción escolar, y se suscribe al ideal de que la educación debe estar al alcance de todos.

Entre 2004 y 2006 se han entregado 3,578,401 paquetes, de ellos, 481,418 de preescolar; 2,038,534 de primaria y 1,058,449 de secundaria. Para el ciclo escolar 2006-2007 se entregaron 1,133,666 paquetes de útiles escolares. La cantidad por año y nivel escolar se resume en el siguiente cuadro:

Paquetes de útiles escolares entregados

ciclos 2004-2005 al 2006-2007

Nivel	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
Preescolar	181,808	155,955	151,475	481,418
Primaria	701,396	686,167	651,404	2,038,534
Secundaria	368,220	359,783	330,787	1,058,449
Total:	1,251,424	1,201,905	1,133,666	3,586,995

El número de paquetes entregados corresponde a la matrícula escolar anual proporcionada por SEP y un rango de paquetes no recogidos por los beneficiarios del 7 % en promedio durante los 3 años del programa.

Principales impactos del programa de libros de texto y de Útiles Escolares

Tanto el Programa de Libros de Texto, como el de Útiles Escolares, han logrado un impacto importante al ser un apoyo para la economía de las familias y cuyo fin es abatir los problemas de rezago educativo al entregar a los niños y niñas los insumos necesarios para desempeñar sus actividades académicas, representa la posibilidad de un mayor acceso a la educación básica y un mecanismo para evitar que suspendan o abandonen sus estudios por cuestiones económicas.

Al facilitar el acceso y permanencia a la educación básica, es posible mejorar los resultados de la escolaridad y se tiene la posibilidad de ingresar a niveles superiores. Con ello, mejora la calidad de vida y se promueve el bienestar, el desarrollo pleno y se ejerce el derecho social de todos los mexicanos de tener acceso y concluir la educación básica, se combate la exclusión social y la educación deja de ser un privilegio al que sólo pueden acceder aquellos que cuentan con una posición económica superior.

Por su naturaleza, se trata de programas incluyentes y equitativos, ya que representan un beneficio para todos los niños y niñas inscritos en escuelas públicas de nivel básico, que se llevan a cabo en igualdad de condiciones, sin ningún tipo de discriminación.

Partiendo del supuesto de que a mayor formación académica, menor probabilidad de ceder a influencias perniciosas y mayor posibilidad de superarlas, en la medida que se extienda y asegure la permanencia de niños y jóvenes en planteles públicos de educación básica, se evitará que generaciones futuras se enfrenten a problemas relacionados con violencia, delincuencia, drogadicción, abusos o vandalismo, situaciones que generan en la sociedad conflictos de convivencia, intolerancia, incompatibilidad y finalmente exclusión. Asimismo, a través de los beneficios que representan ambos programas, se logra la construcción del tejido e integración social al ofrecer desde el nivel de gobierno un servicio que hace visible el uso de impuestos para el mejoramiento de la calidad de vida, y con ello se recupera la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Programas de la Infraestructura Educativa Básica

Diagnóstico

Respecto de los programas de infraestructura física, las estrategias se establecen a partir de las necesidades de mantenimiento solicitadas por la SEP al Gobierno de la Ciudad (39,934 acciones de mantenimiento en 2,781 inmuebles y edificación de 400,000 m2), las cuales requieren de cuantiosas inversiones para cubrir el total de las necesidades de mantenimiento y construcción de inmuebles de educación básica. En este contexto, el GDF ha buscado atender los desequilibrios que existen a nivel delegacional, entre la matricula que requiere atención y la infraestructura con que se cuenta para brindar los servicios educativos. De igual forma, ha buscado dar prioridad a los inmuebles que presentan riego geológico, se encuentran en zonas con grados de marginalidad altos o se encuentran en grave deterioro por su edad física (se estima que en esta última condición, se encuentra el 40% de los inmuebles que fueron edificados hace más de 40 años).

Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas

Este programa opera dentro del ámbito delegacional en todos los planteles de educación básica, y considera acciones de obra y trabajos de mantenimiento por las Direcciones Generales de Obras y Desarrollo Urbano de las 16 delegaciones del Distrito Federal en función del Decreto de Presupuesto autorizado. En cuanto a la planeación del PIME, la inclusión de solicitudes de mantenimiento que cada escuela elabora, son concentradas por la SEP y remitidas a las delegaciones para su consideración.

La ejecución del programa corresponde a las delegaciones, quienes según el monto de los recursos financieros aprobados, ajustan sus metas y seleccionan las obras, las cuales cuentan con asesoría y seguimiento por parte de la Secretaría de Desarrollo Social.

En virtud que los inmuebles de uso escolar son instalaciones de alta seguridad, todas las consideraciones de tipo técnico en los proyectos de construcción y mantenimiento de escuelas deben partir de requerimientos de seguridad, funcionalidad e imagen, y para ello, las delegaciones deben reportar periódicamente los avances físicos y financieros a la Secretaría.

La supervisión de las obras la realiza el personal técnico de las delegaciones o la contrata, según el caso. Por otro lado las coordinaciones sectoriales de la SEP realizan labores de inspección a petición de parte. Finalmente y con el propósito de dar seguimiento al programa y atender las quejas por trabajos deficientes de mantenimiento, esta Secretaría visita los inmuebles de educación básica durante todo el año, conforme a un programa de inspección técnica.

Cobertura

La información relativa a la infraestructura en todas las delegaciones, así como el presupuesto ejercido se presenta en el siguiente cuadro del grado de mantenimiento correctivo por Delegación del PIME.

Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas

Presupuesto ejercido e inmuebles atendidos 2001-2006

❑ Delegación	Total de Inmuebles	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Álvaro Obregón	185	178	153	159	129	122	91
Azcapotzalco	178	130	111	56	149	120	75
Benito Juárez	113	98	95	91	94	97	76
Coyoacán	189	179	99	81	166	119	67
Cuajimalpa	52	52	53	48	51	50	30
Cuauhtémoc	231	207	216	231	163	113	47
Gustavo A. Madero	406	353	125	240	108	55	0
Iztacalco	147	147	150	146	147	140	75
Iztapalapa	496	453	472	433	478	446	85
Magdalena Contreras	72	72	73	72	73	73	55
Miguel Hidalgo	141	133	144	132	117	103	59
Milpa Alta	44	43	44	43	43	43	40
Tláhuac	94	94	95	92	94	95	94
Tlalpan	156	154	156	157	85	84	80
Venustiano Carranza	170	165	152	156	160	137	72
Xochimilco	107	97	87	82	93	87	0
Total	2,781	2,555	2,225	2,219	2,150	1,884	946
%	100	92	80	80	77	68	34

Fuente: Secretaría de Finanzas; Dirección General de Política Presupuestal y Direcciones Generales de Obras y Desarrollo Urbano de las 16 Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal

Con relación a las acciones de construcción, la Administración Federal de Servicios Educativos para el DF de la SEP también solicita al Gobierno de la Ciudad la construcción de 400,379 m2 en el 40% de los inmuebles de educación básica 8,171 espacios educativos, lo que representa cuantiosas inversiones que el gobierno de la ciudad no dispone.

Programas complementarios al PIME de Mejoramiento de la Infraestructura de Educación Básica

Programa Especial de Mejoramiento de la Infraestructura de Educación Básica

En cumplimiento de lo dispuesto por la Asamblea Legislativa en el Decreto de Egresos 2006 con el propósito de mejorar la infraestructura y equipamiento en escuelas públicas del nivel básico en el Distrito Federal con mayor número de alumnos, se lleva a cabo un Programa Especial de Mejo-

ramiento de la Infraestructura Educativa Básica, cuyos trabajos de obra consisten en la restitución de espacios con riesgo estructural, de las instalaciones hidro-sanitarias, eléctricas y de gas; y del mobiliario escolar deficiente.

Programa UNICEF-GDF-SDS-SEP

En el año 2005, se instrumenta el Programa Piloto de Conservación y Mejoramiento de la Infraestructura de Inmuebles de Educación Básica, a través del esquema de colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, mediante el Plan de Acción 2005, en el cual UNICEF aporta al Gobierno del Distrito Federal 1,218,109.00 pesos para trabajos de rehabilitación y sustitución de núcleos sanitarios, en un Jardín de Niños, una escuela primaria y un Centro de Atención Múltiple, así como trabajos de impermeabilización en la azotea de los talleres de una escuela secundaria. Para la contratación y seguimiento de las obras realizadas, se establecieron Comités de Administración y Supervisión en cada escuela, integrados por los padres y madres de familia y autoridades escolares.

Principales impactos

La problemática de la infraestructura física de educación básica en el DF requiere de una política social integral que se encargue de resolver los problemas de corto, mediano y largo plazo. Una forma de comenzar a incidir es a través de la descentralización de los servicios educativos en el DF, así como empezar a involucrar a los padres de familia y comunidad escolar.

El PIME es un programa prioritario que beneficia alrededor de 132 mil trabajadores de la educación, entre personal docente, directivo, administrativo y de intendencia, así como a 1’392,545 alumnos, según datos oficiales de la SEP.

Su ejecución contribuye al mejoramiento del ambiente físico en donde se desarrollan las labores docentes y de algún modo ayudará a disminuir los índices de deserción escolar y a promover entre los alumnos una cultura cívica y ética que se reflejará en el uso adecuado de las instalaciones rehabilitadas. Asimismo, este tipo de obras contribuye a un mejor rendimiento de los alumnos y promueve el sentido de solidaridad comunitaria.

Por lo que hace al Programa UNICEF-GDF-SDS-SEP, el impacto social más importante fue la participación de los padres de familia en la administración y supervisión de los trabajos pactados.

Programa de Acreditación de Educación Preescolar en el GDF

Diagnóstico

El 12 de noviembre de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se dispuso la obligatoriedad de la educación preescolar en México, el cual determina que para el ciclo escolar 2004–2005 será obligatorio cursar el tercer año de educación preescolar; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005 –2006 , y el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008 – 2009, y que en los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

En ese sentido, es importante señalar que desde 1946 el GDF, ha prestado un servicio de “Atención a Niñas y Niños de la Primera Infancia” como una prestación a sus trabajadores, a efecto de garantizar la atención de sus hijas e hijos durante sus jornadas laborales. Sin embargo, con el tiempo se promovió un tipo de servicio más especializado que cambia el concepto, es así que se crearon di-

versos centros denominados Centros de Desarrollo Infantil (CENDI'S), Estancias Infantiles, Centros de Atención al Desarrollo Infantil (CADIS) y Centros de Educación Inicial, cuyo objetivo es el servicio asistencial a fin de apoyar las necesidades de madres trabajadoras, así como de la población de escasos recursos. Además de prestar este tipo de servicios, en respuesta a la demanda y a la falta de infraestructura escolar de la SEP en las diferentes delegaciones políticas, también se incluyó la prestación del servicio educativo de preescolar.

Por esta razón, el GDF a través de la SDS y la SEP establecieron las bases de colaboración para que el servicio de educación preescolar que brinda "el GDF" en dichos centros, cuente con el reconocimiento oficial como parte del sistema de obligatoriedad de la educación preescolar para seguir operando.

Cabe destacar que el programa opera dentro del ámbito delegacional en todos los planteles de educación inicial administrados por el GDF y considera trabajos de mantenimiento, estas acciones son programadas por las Direcciones Generales de Desarrollo Social de las 16 delegaciones del DF en función del Decreto de presupuesto autorizado. Y que La educación preescolar que se imparte en los CENDI's, CADIS, Estancias Infantiles, operados por el GDF, sus dependencias y las delegaciones están en proceso de regularización ante la SEP. A partir de esta etapa, se podrán incorporar en las "Normas para el Mantenimiento de Escuelas en el DF" tanto los criterios de planeación como los de operación correspondientes, como se ilustra en el siguiente cuadro de requerimientos.

Requerimiento de Obras y Mantenimiento por Delegación

Programa de acreditación preescolar

Delegación	Censo de infraestructura					Espacios											Perso-nal
	CENDI	ESTANCIA	CADI	CEI	Matrícula escolar	AU	BI	BA	CM	B	P	OA	CC	AN	SUM	O	
A. Obregón	10	0	9	10	1,767	101	53	20	17	16	21	17	18	1	7	1	205
Azcapotzalco	14	0	0	0	642	46	0	34	10	6	16	14	11	0	0	0	124
Benito Juárez	13	0	0	0	402	52	54	13	13	13	14	13	13	11	8	2	119
Coyoacán	19	0	0	0	1,540	94	17	50	11	13	17	19	17	2	0	0	161
Cuajimalpa	4	0	2	0	398	26	18	13	6	5	8	6	6	3	2	0	84
Cuauhtémoc	23	0	0	0	2,014	82	51	6	17	16	24	20	20	17	3	5	78
Gustavo A. Madero	47	0	0	0	1,889	139	102	47	35	13	50	45	43	1	2	0	321
Iztacalco	15	0	0	0	910	54	53	19	5	11	17	16	15	10	0	0	105
Iztapalapa	31	0	0	0	2,210	178	160	40	29	22	30	31	28	0	10	0	453
Magdalena Contreras	3	2	0	0	319	15	11	9	1	4	2	5	5	2	1	0	53
Miguel Hidalgo	17	0	1	0	1,338	88	66	24	16	17	25	20	16	11	6	12	151
Milpa Alta	1	6	0	0	640	33	40	13	6	7	8	11	7	3	2	1	114
Tláhuac	7	0	0	0	620	41	12	8	5	6	8	7	7	4	0	0	120
Tlalpan	6	0	0	0	347	24	31	3	0	1	10	6	6	6	0	0	42
V. Carranza	30	0	0	0	2,170	128	0	29	24	24	25	30	25	22	0	0	413
Xochimilco	2	4	0	0	523	29	20	7	6	6	6	14	6	1	1	1	154
Total	**242**	**12**	**12**	**10**	**17,729**	**1,130**	**688**	**335**	**201**	**180**	**281**	**274**	**243**	**94**	**42**	**22**	**2,697**
	276					**3,490**											

En cuanto al financiamiento para la operación de los CENDI's, CADI'S y Estancias Infantiles a cargo del GDF, es necesario destacar la necesidad de que el POA de cada delegación cuente con recursos específicos para contratar personal docente con los nuevos perfiles académicos y para adaptar la infraestructura educativa de acuerdo con los planes y programas de estudio vigentes. Por otra parte, los datos de la matrícula que asiste a los centros de educación preescolar administrados por el GDF y el censo de la infraestructura física, permiten dimensionar su problemática, tanto en infraestructura como en el personal docente, lo cual ha permitido establecer estrategias para su atención a efecto de lograr la incorporación de este sistema educativo al sistema oficial y garantizar el reconocimiento de validez oficial.

Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal

Diagnóstico

En el Distrito Federal hasta el año de 1999, no se tenían planteles de nivel medio superior administrados por el gobierno de la Ciudad y fue con la puesta en operación en ese año de la preparatoria Iztapalapa 1, que se determinó la necesidad de avanzar en acciones en dicho ámbito, con el propósito de fortalecerlo como un espacio social fundamental para la generación y difusión del conocimiento.

Partiendo de estas premisas, del 1999 al 2000 se llevaron a cabo diversos estudios de la situación de la educación media superior en el DF, que permitieran identificar la ubicación de los planteles que integrarían el Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, considerando principalmente las zonas con demanda educativa de este nivel no satisfecha y de mediana, alta y muy alta marginación, o muy próximas a ellas en las diferentes delegaciones del Distrito Federal, en las cuales la oferta de este servicio era muy reducida.

El número de planteles de bachillerato quedó plasmado formalmente en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006[5] Y, en razón de la potencial demanda y de los índices de marginación, se determinó la ubicación de las preparatorias de la siguiente manera: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A Madero (2), Iztacalco, Iztapalapa (2), Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan (2) y Xochimilco.

Las 15 nuevas preparatorias comenzaron a funcionar en agosto de 2001, integradas en el Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal (SBGDF) y ubicadas en zonas con demanda educativa de este nivel no satisfecha y que coinciden con las denominadas estadísticamente como de alta y muy alta marginación.

La creación del Instituto de Educación Media Superior con sus 16 preparatorias ha representado uno de los esfuerzos más importantes del Gobierno del Distrito Federal para atender las necesidades educativas de los jóvenes de la Ciudad de México que se encuentran en edad y con estudios para poder cursar el bachillerato. En ellas se ofrece un nuevo modelo educativo, que responde a las necesidades y aspiraciones de los jóvenes previendo los retos culturales, sociales y laborales que enfrentarán a lo largo de su vida, enfocado a propiciar que el estudiante se integre de manera creativa y positiva al nivel de estudios superior o al trabajo. El programa tiene un impacto social importante, ya que brinda atención a núcleos de población que no contaban con una opción de nivel medio superior de calidad y que los prepara para su vida personal, familiar, comunitaria, social y laboral; proporcionándoles bases firmes, a fin de que sigan estudiando.

Desde su inicio y considerando la igualdad de oportunidades a los interesados en continuar sus estudios en este nivel educativo, se estableció el procedimiento de ingreso, a través de un sorteo de los lugares disponibles de acuerdo con el cupo de 5,600 espacios, 350 por cada plantel, mismo que

se efectúa ante notario público. Para hacer del conocimiento de la población del Distrito Federal el registro de aspirantes, se publica anualmente una Convocatoria en periódicos y en Internet, contando con un registro de 87,722 aspirantes hasta el presente ciclo escolar.

Cobertura

A partir del ciclo escolar 2001-2002 y hasta el 2006-2007, el Instituto ha atendido a 87,722 aspirantes a ingresar a los 16 planteles[6], proporcionado en éste último ciclo escolar educación de nivel medio superior a una matrícula de 15,192[7] estudiantes que viven en 1,673 colonias, barrios y pueblos de las zonas marginadas de las inmediaciones a las preparatorias, siendo la Delegación Álvaro Obregón la que tuvo el mayor número, con 226[8].

La demanda de lugares en las preparatorias ha tenido un incremento sustancial del orden de 115.24%, ya que de haberse iniciado con la atención de 9,185 personas en el ciclo escolar 2001-2002, para el 2006-2007 ascendieron a 19,770 los aspirantes registrados. De éstos, fueron inscritos 5,538 en los 16 planteles[9].

Es importante destacar que a la fecha son 1,893 los egresados de los planteles del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal y que 981 han continuado sus estudios en alguna institución educativa a nivel licenciatura.

Sistema de Bachillerato del Distrito Federal
Matrícula por ciclo escolar*

Delegación	Plantel	Ciclo Escolar					
		01-02**	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07
Álvaro Obregón	Gral. Lázaro Cárdenas del Río	152	441	503	734	803	885
Azcapotzalco	Melchor Ocampo	135	200	300	568	774	892
Coyoacán	Ricardo Flores Magón	141	427	577	796	973	1,080
Cuajimalpa	Josefa Ortiz de Domínguez	142	273	447	640	794	889
Gustavo A. Madero	Belisario Domínguez	150	381	464	692	834	941
Gustavo A. Madero	Salvador Allende	149	337	525	775	897	1,018
Iztacalco	Felipe Carrillo Puerto	153	265	368	644	813	842
Iztapalapa	Iztapalapa 1	850	593	767	873	948	963
Iztapalapa	Benito Juárez	151	489	669	846	988	1,058
Magdalena Contreras	Ignacio Manuel Altamirano	144	257	358	644	826	969
Miguel Hidalgo	Carmen Serdán	148	275	355	554	639	783
Milpa Alta	Emiliano Zapata	154	269	376	583	802	939
Tláhuac	José Ma. Morelos y Pavón	149	488	616	813	931	1,017
Tlalpan	Gral. Francisco J. Múgica	145	474	601	764	908	1,010
Tlalpan	Otilio Montaño	145	396	559	767	880	955
Xochimilco	Bernardino de Sahagún	154	336	517	729	837	951
Total		3,062	5,901	8,002	11,422	13,647	15,192

*Cada ciclo escolar comprende del mes de agosto al de julio del siguiente año.
**Incluye a los estudiantes que en el plantel Iztapalapa 1 iniciaron el 5º semestre en ese ciclo escolar.

La prestación de un servicio educativo de calidad implica disponer de una infraestructura que apoye el estudio, la docencia y refuerce el aprendizaje. Con dicho fin los estudiantes del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal cuentan en cada plantel con biblioteca, laboratorio de cómputo, sala de Internet y laboratorio de ciencias, de tal manera que puedan ser aprovechados adecuadamente por los estudiantes y docentes como instrumentos que faciliten los procesos de enseñanza-aprendizaje e incrementen el aprovechamiento académico de los estudiantes.

La biblioteca de cada plantel constituye un elemento esencial para la formación de los estudiantes, hasta el año 2006 se tiene un total de 185,372 volúmenes en los 16 planteles. Con el fin de que docentes y estudiantes dispongan del material didáctico que apoye el trabajo académico y que sea acorde con las necesidades propias de la propuesta educativa, a la fecha han sido editados y distribuidos más de 179,000 ejemplares.

Los profesores constituyen el elemento fundamental para garantizar la calidad de la educación de los estudiantes, cada uno debe cumplir funciones de docencia, tutoría e investigación, lo que exige que tenga una formación sólida en su área de especialidad, experiencia ante el grupo y capacidad para desarrollar investigación educativa. El proceso de contratación requiere, además de un perfil específico en cuanto a formación profesional y experiencia laboral, y que los interesados participen en el Curso Taller de Formación Docente en Educación Media Superior, impartido por el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM.

La planta docente del Sistema de Bachillerato se ha incrementado en la medida que la matrícula lo demanda para ofrecer la adecuada atención educativa a sus estudiantes. De esta forma, de un total de 228 docentes en el ciclo 2001-2002, se ha pasado a 1,013 en el ciclo escolar 2006-2007.

Las actividades del Instituto se orientan también a consolidar la instrumentación de diversos programas, para ofrecer a la comunidad escolar las condiciones de seguridad, apoyo, orientación y recreación que coadyuven de manera directa en su desarrollo académico y profesional, y que se lleven a cabo por medio del diseño operativo de nuevas formas de participación interinstitucional y beneficio social. para el universo de jóvenes que forman parte del Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal.

En el ámbito de Seguridad Escolar, se desarrollan acciones en materia de prevención del delito con la Secretaría de Seguridad Pública, al fortalecer la vigilancia exterior y la coordinación con los elementos de la policía auxiliar que trabaja intramuros. Adicionalmente, se han instrumentado acciones con la PGJDF para que la comunidad conozca sus derechos y obligaciones ciudadanas en el marco de las Leyes vigentes, y se valore la importancia de la denuncia para el combate a la delincuencia. Estas actividades están enfocadas principalmente a brindarles pláticas a los padres de familia sobre estos rubros.

En el rubro de Fomento de la Salud entre la comunidad escolar, se realizan acciones preventivas, detecciones oportunas y tratamientos tempranos por parte del área de Atención de Primeros Auxilios y Educación para la Salud. Se cuenta con un Programa de Nutrición que permite hacer una valoración integral del estado nutricional de los estudiantes de las preparatorias que así lo deseen, y ayuda a detectar las alteraciones en su estado nutricional y en sus hábitos alimenticios, para luego emitir recomendaciones que coadyuven a su desarrollo personal y académico. Asimismo, se cuenta con un Programa Deportivo en todos los planteles, orientado a contribuir a una mejor formación integral del estudiante, ya que fomenta el valor de la cooperación y del trabajo en equipo y le ayuda a tener un desarrollo físico más sano y armonioso en esta importante etapa de su vida. Dentro del Programa

se realizan actividades que culminan cada año con los Torneos Interprepas de fútbol, básquetbol y voleibol. Adicionalmente, se llevan a cabo Jornadas de Atención a la Comunidad Estudiantil en los 16 planteles, a través de la denominada Mesa Interinstitucional, donde con la participación de los estudiantes se exponen temas de interés para toda la comunidad.

La Orientación Educativa es una necesidad diagnosticada que se presenta en el transcurso de la vida académica, por lo cual al estudiante se le proporciona información actualizada sobre las opciones educativas universitarias, principalmente del ámbito público, a fin de que elija una carrera con base en sus conocimientos, habilidades y características personales.

Adicionalmente a partir de este año, en cumplimiento de la ley respectiva, se inició la entrega de becas a los estudiantes de los 16 planteles que cumplen con los requisitos señalados en el Reglamento de la Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de educación media superior del Gobierno del Distrito Federal; publicado el 12 de mayo en la Gaceta Oficial. Para el semestre 2005-2006 B recibieron este beneficio 4,255 estudiantes, a partir del mes de julio.

Principales impactos logrados

La formación recibida durante los estudios realizados en el Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal, permiten a los estudiantes adquirir competencias, habilidades, actitudes y conocimientos que le sirven para su ingreso a la educación superior, además de acrecentar su capital cultural para responder de mejor forma a los retos que le presenta la vida cotidiana.

El Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal hace posible que los jóvenes de la Ciudad de México ejerzan el derecho social a la educación, además de permitir que de acuerdo a su desarrollo psico-bio-social, adquieran conciencia de sus derechos y obligaciones y sobre todo, de las consecuencias y responsabilidades que se adquieren al ejercerlos.

Cada uno de los planteles que conforman el Sistema de Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal brinda atención a un determinado número de colonias alrededor del mismo; así, las características culturales y sociales son comunes permitiendo que al interior de las comunidades se entretejan relaciones sociales más amplias a través de los estudiantes. La inclusión social se ve reflejada en la infraestructura de los planteles ya que se cuenta con electos que permiten incorporar a estudiantes con necesidades especiales. (rampas de acceso a todas las instalaciones, guías de piso para débiles visuales, tactogramas, instalaciones sanitarias para estudiantes con sillas de ruedas, en algunos planteles elevadores).

El Proyecto Educativo del Instituto de Educación Media Superior, contempla mecanismos que eliminan la discriminación ya que se ingresa mediante un sorteo aleatorio. El desarrollo del proceso educativo, así como la evaluación del aprendizaje pretenden eliminar cualquier forma de clasificación que discrimine la formación de los estudiantes.

La distribución de los planteles en zonas de alta marginación socio-económica da cumplimiento se basa en el principio de distribuir los servicios educativos con equidad.

El ingreso mediante un sorteo de números aleatorio permite poner en igualdad de circunstancias a todos aquellos participantes que hicieron su registro no importando el género a que pertenezcan.

El Plan de Estudios del Proyecto Educativo del Instituto de Educación Media Superior, contempla diferentes asignaturas que dan cuenta sobre temas específicos que contribuyen a la formación de ciudadanos; asimismo se desarrollan campañas que promueven los valores y actitudes que son socialmente aceptados como la campaña desarrollada durante el ciclo escolar 2005-2006 “Por qué Somos Diferentes”.

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Referencia obligada es la creación y operación de la, ahora, Universidad Autónoma de la Ciudad de México el 26 de abril de 2001 con la publicación del Decreto respectivo a esta institución concebida inicialmente con carácter de organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal teniendo como cabeza de sector a la Secretaría de Desarrollo Social. En septiembre de ese año se pusieron en marcha las primeras actividades de la Universidad.

En septiembre de 2004, ingresó la cuarta generación de estudiantes de nivel de licenciatura, a la que se inscribieron 1,375 estudiantes al programa de integración y a finales de ese mismo años fueron inauguradas las instalaciones del plantel San Lorenzo Tezonco, que constituyeron la segunda obra más importante del Gobierno del Distrito Federal en ese año. En el plantel se construyeron tres edificios para estudiantes, con 126 aulas, 24 aulas de cómputo, nueve aulas de usos múltiples, seis centros de idiomas y 12 laboratorios; con capacidad de atender a ocho mil estudiantes en dos turnos. También se construyó un edificio para profesores con 368 cubículos.

El 16 de diciembre de 2004 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó por unanimidad la Iniciativa de Ley de Autonomía de la Universidad de la Ciudad de México. La propuesta enviada por el Jefe de Gobierno contó con el aval de todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa. Contar en la Ciudad de México con una nueva universidad pública, autónoma y gratuita, es uno de los resultados más importantes del Gobierno del Distrito Federal en la garantía del derecho a la educación, particularmente de los jóvenes, quienes son los más afectados por la creciente exclusión de la educación superior.

II.5. Empleo y Microcréditos

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Diagnóstico

La población de la Ciudad de México enfrenta diversos problemas sociales, entre los cuales el desempleo se ha manifestado como uno de los más graves, pues de él se derivan toda una gama de carencias y limitaciones que afectan su nivel de vida; al no contar con los suficientes satisfactores para alcanzar un desarrollo digno y decoroso.

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2006, la población en edad laboral (14 años y más) fue de 6,697,967 personas, es decir el 76.8 % de la población total. La población económicamente activa para 2006 fue de 4,073,155 personas, de las cuales 57.7 % son hombres y 42.3 % son mujeres.

Con datos de la misma ENOE para el primer trimestre de 2006, la población ocupada en la Ciudad de México registra una cifra del orden de los 3,848,452, que representa el 94.5% de la población económicamente activa. El 59.9% de este segmento poblacional correspondieron a los hombres y 42.1% fue de mujeres. Sin embargo, del total de la población ocupada, el 49.5 % no cuenta con prestaciones laborales en el año 2006; la magnitud del desempleo abierto, fue de 224,703 personas, magnitud que alcanzó una tasa de desempleo abierto de 5.5%. Con ligeras variantes, durante el periodo 2001-2006. y, la informalidad, se estima en una proporción cercana al 25 % de la masa laboral.

Para combatir esta compleja problemática, el gobierno de la ciudad a través impulsa tres grandes acciones: a) vinculación laboral de los buscadores de empleo con las oportunidades de trabajo, b) impulso a la capacitación y adiestramiento y promoción de la colocación de los egresados de tales acciones formativas y c) fomento del autoempleo y la organización social para el trabajo.

La vinculación laboral se realiza a través de las 16 Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo que brindan el servicio de bolsa de trabajo, concertan acciones específicas con empresas, organizan eventos masivos de vinculación (Ferias y Jornadas de Empleo) y proporcionan apoyos económicos para que los buscadores de empleo utilicen los medios que se encuentren a su alcance (incluido el Internet). Esta labor de intermediación, también se realiza en menor escala en los 7 espacios de atención denominados Comunas, en el marco de un programa de atención integral a jóvenes. De igual modo, desde 2004 operan dos módulos de atención especial a desempleados, uno especializado en los buscadores de empleo que canaliza el área de atención ciudadana de la Jefatura de Gobierno y el otro enfocado a brindar opciones a grupos vulnerables (adultos mayores y personas con discapacidad, principalmente).

La capacitación para el trabajo se promueve en el marco de un programa que opera con recursos de transferencia federal (Programa de Apoyo al Empleo) y de otro que se financia con recursos fiscales (Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social o Capacites). Consiste en el otorgamiento de apoyos a desempleados y subempleados para que se capaciten en empresas o centros especializados, de manera completamente gratuita, y con el incentivo adicional de una ayuda económica por un monto de 1.5 salarios mínimos, que reciben durante el periodo de capacitación. Además se les otorga ayuda de transporte, un seguro contra riesgos y tienen la cobertura del programa de medicamentos y atención médica gratuitos. Al concluir los procesos de capacitación, se promueve su contratación en las empresas donde se capacitaron o con el apoyo de los centros que facilitaron el mejoramiento de sus capacidades productivas.

Por su parte, las acciones de fomento al autoempleo también reciben la contribución del programa federal referido anteriormente (PAE). En este caso en particular, a través del programa Proyectos de Inversión Productiva (PIP), se otorga asistencia técnica y apoyos en especie para que los emprendedores puedan concretar su idea de negocio y, una vez iniciado, fortalecerlo a través de la capacitación y el apoyo monetario para capital de trabajo. Como resultado de tales acciones, entre 2001 y 2006 se atendieron 611,182 personas desempleadas y subempleadas (promedio de 101 mil), distribuidas de la siguiente manera:

	Año						PROMEDIO
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 /1	
población desempleada	116,851	114,793	142,391	188,406	223,283	224,703	166,397
atendidos por la DGEC	98,916	92,349	103,610	121,725	97,233	97,449	101,880
beneficiarios con ayuda económica	18,160	17,625	14,469	16,414	16,805	5,049	14,753
cobertura beneficiarios	15.4	15.3	10.2	8.7	7.5	2.2	8.8

/1 periodo enero-junio.

Fuente: Registros administrativos, Dirección General de Empleo y Capacitación.

No obstante lo anterior, a lo largo del periodo ha descendido la cobertura de los diversos servicios y programas de apoyo, como resultado del incremento constante de la población desempleada y de la disminución de los recursos que se aplican para este fin. Entre 2001 y 2002 se produjo un cambio cualitativo en los objetivos, naturaleza y alcances del programa que opera con recurso federal. En 2001 concluyó el Programa de Becas de Capacitación a Desempleados (Probecat), dando paso al Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que además de facilitar la capacitación a los desempleados, incluyó apoyos económicos para la búsqueda de empleo y recursos en especie para poner en marcha y consolidar proyectos de inversión. Esta mayor diversidad de programas, explica la disminución en la cantidad de los apoyos. Otro cambio relevante se suscitó en 2004, con la creación de un programa de capacitación para el trabajo con recurso local, el cual compensó en parte la disminución de los recursos que la federación asignó al GDF para apoyar a los desempleados. Finalmente, por lo que respecta a la disminución en el total de atendidos en 2005 y 2006 influyeron, además de la menor cantidad de recursos financieros, la no realización de una Feria de empleo (normalmente se realizaban 2 Ferias grandes al año), debido a que se observó que tenían un impacto decreciente. En cambio, se impulsaron en mayor medida eventos de menor escala pero con mayor eficiencia y menores costos relativos.

Cabe destacar que desde el inicio de la administración, se ha procurado buscar una articulación con varios programas, para dar un seguimiento particular a grupos específicos de población, entre los que destacan:

Mujeres trabajadoras: En 2002 se emprendieron acciones coordinadas con la Comisión de Equidad y Género de la Asamblea Legislativa para capacitar mujeres desempleadas en ocupaciones tradicionalmente reservadas a los hombres (plomería y electricidad). A mediados de 2005 se celebró un convenio con el Instituto de las Mujeres para atender en diversos programas de Vinculación Directa y de Capacitación a las mujeres que fueran canalizadas a estos programas, cumpliendo con los requisitos específicos de cada acción.

Adultos mayores: Se incorporan a los adultos mayores que se interesan en recibir alguna capacitación dirigida al autoempleo. En particular, durante 2002 y 2003 se realizaron acciones en coordinación con la Comisión que atiende este grupo de población en la Cámara de Diputados, en la perspectiva de promover un programa de autoempleo en las áreas de jardinería, corte y confección y preparación de alimentos.

Grupo de jóvenes: Se opera en particular una estrategia de trabajo con jóvenes en zonas de riesgo "comunas" quienes reciben orientación integral y son canalizados a instituciones que les pueden brindar atención especializada en diversos aspectos de la problemática detectada. Por otra parte, en 2004 se puso en marcha el programa "Escuelas Taller México", orientado a incorporar activamente a los jóvenes en situación de riesgo que habitan el Centro Histórico a los procesos de rescate y rehabilitación de la infraestructura. Por lo que respecta a otros programas, vale mencionar la coordinación lograda con el Programa de Microcréditos, cuyos beneficiarios se constituyen en parte de la población objetivo de los programas de apoyo al empleo (consolidación de iniciativas de empleo o capacitación para el autoempleo). De igual modo, el microcrédito es una alternativa de financiamiento para egresados de los programas de capacitación.

Principales impactos logrados

Los programas y servicios a la población desempleada y subempleada contribuyen de manera directa al abatimiento del desempleo, aunque su cobertura es aún limitada. Como efecto de lo anterior, influyen también en el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la Ciudad, al posibilitar que tengan acceso a una fuente de ingresos permanente. De manera complementaria, quienes reciben la ayuda económica directa, pueden sobrevivir, junto con sus familias durante un periodo de tiempo, que puede llegar a los cuatros meses (programas de capacitación), o incluso de manera permanente si se recibió maquinaria y equipo para operar un negocio. Por último, a través de los proyectos de inversión productiva se han generado fuentes de trabajo de manera directa, que en el mediano plazo han permitido dar ocupación productiva a otros desempleados.

Los resultados de la colocación de los programas y servicios de vinculación laboral del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal durante el periodo 2001-2006 muestran un acumulado de 102,113 solicitantes colocados en algún puesto de trabajo. En algunas acciones esta población colocada recibió algún apoyo económico dentro de los programas: "Estrategia de Empleo Formal" (apoyos económicos para buscadores de empleo), "Proyectos de Inversión Productiva" y el "Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral".

Las acciones de capacitación han acumulado 54,362 egresados del 2001 hasta el 30 de junio de 2006. De este número de personas capacitadas un alto porcentaje se benefició con un puesto de trabajo, pues la capacitación se llevó a cabo dentro de empresas que requirieron personal en puestos de trabajo que tenían disponibles. En otros casos, la capacitación permitió a la población beneficiada emprender alguna actividad por su cuenta.

Las modalidades de capacitación promueven la equidad social y de género, pues se permite el acceso abierto a las personas que cubren los perfiles marcados por las Reglas de Operación vigentes. Finalmente, se ha combatido la discriminación de trabajadores que se ha llegado a detectar por parte de algunas empresas usuarias de los servicios de empleo.

Fondo para el Desarrollo Social de la ciudad de México

Diagnóstico

En los años noventa se instrumentaron reformas económicas en el país orientadas a la desregulación y flexibilización laboral, la apertura comercial y de la inversión financiera internacional, así como la disminución del gasto público. Sin embargo, ello trajo como resultados el desmantelamiento de la empresa pública, la ruptura de las cadenas productivas, la práctica desaparición del crédito y el estancamiento del mercado interno.

Para dar respuesta a esta situación desde 1997, las autoridades de la Ciudad se plantearon la reactivación de la planta productiva y de la inversión pública. En ese contexto, la Secretaría de Desarrollo Económico elaboró en diciembre del año 2001, un programa para la reactivación de la economía y la generación de empleos, a través de la promoción de la inversión productiva con estímulos y políticas adecuadas, con el objetivo principal de instrumentar acciones para promover la inversión productiva y orientar el gasto público, a fin de propiciar el crecimiento económico y generar empleos, para lograr una ciudad más equitativa y justa.

Las políticas e instrumentos institucionales con los que cuenta primordialmente el Gobierno de la Ciudad, se resumen en los siguientes:

1. Estímulos y certidumbre a la inversión privada. Se emitió la normatividad para la exención del pago de impuestos locales (predial y nómina), por un periodo determinado, para aquellos negocios que realicen nuevas inversiones y generen nuevos empleos, o bien, que eliminen contaminantes a la atmósfera o el subsuelo. Beneficiando a la pequeña y la gran inversión, tanto nacional como extranjera.

2. Fortalecimiento y recuperación de la planta productiva y de los servicios. Se instrumentaron una serie de mejoras administrativas, con el fin de facilitar los trámites para la marcha de los negocios.

3. Desarrollo urbano e infraestructura. El Gobierno del Distrito Federal, realizó una gran inversión en la infraestructura, las vialidades y el transporte público. Ello tuvo un impacto significativo en el sector de la construcción que tiene, a su vez, un efecto multiplicador sobre otros ramas de la manufactura y los servicios.

4. Política de protección al empleo y apoyo a la micro y pequeña empresa. Se diseñaron e instrumentaron diversos mecanismos de apoyo a la micro y pequeña empresa, dado que representan el 90 % de los establecimientos en el Distrito Federal y generan el 65 % de los empleos. Se autorizó en la Asamblea Legislativa la expedición de la Cédula de Microempresa que ampara a las pequeñas empresas durante su primer año, mientras obtiene sus permisos de uso de suelo y regularización administrativa.

5. Creación de la Banca Social. (FONDESO). La constitución del fideicomiso público Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México denominado FONDESO, responde a esta iniciativa.

6. Desarrollo social y freno al empobrecimiento de la gente. Esta sexta política se refiere precisamente a la promoción del Programa Integrado Territorial (PIT).

La situación de la oferta crediticia en México, la caída vertiginosa del crédito productivo, por parte de la banca comercial y de desarrollo hasta llegar a una participación casi nula por parte de esta última (que llegó a representar el 19.1% en 1995 se desplomó a un 5.6% como porcentaje del PIB para 2005); y las limitadas opciones para las micro y pequeñas empresas llevaron al gobierno de la ciudad a tomar la decisión de impulsar la creación de la institución financiera del Gobierno del Distrito Federal denominado “Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México”[10] para solventar las necesidades de financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El propósito del Fondo, como brazo financiero de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, es facilitar el acceso al crédito a la población de la Ciudad de México con índices de marginación moderada y extrema, así como fomentar la creación, crecimiento y consolidación de micro y pequeñas empresas que no son sujetas de crédito bancario; ya que como señala el presidente de Expertos en estadísticas de la pobreza de la ONU, Jonathan Morduch “Las microfinanzas son una

de las herramientas más prometedoras y costo-efectivas en la lucha contra la pobreza global".

Los programas financieros del GDF, han apoyado directamente la creación de fuentes de trabajo en el Distrito Federal, sobre todo en el ámbito del autoempleo, mediante la expansión del acceso al crédito, y al mismo tiempo, el incremento de la productividad de las empresas. Con el objetivo de democratizar el crédito se abren posibilidades financieras a toda la población emprendedora y se ofrecen las tasas más bajas del mercado.

El Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, quedó constituido mediante contrato de fecha 24 de mayo de 2002. La finalidad de este fideicomiso, es ser una entidad que provea de un marco integral de fomento y desarrollo a la micro, pequeña y mediana empresa del Distrito Federal y a la vez genere fuentes de empleo a los sectores marginados y/o prioritarios, proporcionando de manera directa o indirecta apoyos financieros y no financieros que desencadenen procesos sostenibles al interior de las empresas e impacten de manera favorable en el nivel de ingresos y calidad de vida de la población.

El FONDESO representa una experiencia novedosa de modalidad institucional para el combate a la pobreza y a la exclusión de las actividades económicas a nivel local, tanto por su oferta de financiamiento con fondos públicos retornables, como por la búsqueda de realizar estos apoyos financieros con una visión integral de las necesidades que tienen las personas y empresas para el cumplimiento de su actividad económica, en una perspectiva de desarrollo económico local[11] .

Para lograrlo, el Fondo se rige bajo un Marco Normativo que lo acredita a fomentar; el desarrollo económico de la población con mayores índices de marginación y pobreza, así como también, el impulso del desarrollo social a través de la organización y consolidación de grupos solidarios. Con este marco y con estos propósitos, el FONDESO, ofrece dos programas de crédito directo (Microcréditos para el Autoempleo y Apoyo a MYPES), otro que apoya indirectamente la colocación de crédito bancario (Bancarización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, MIPYMES) y un esquema de Servicios No Financieros.

Cobertura del Programa de Microcréditos y créditos Mypes

Programa de Microcréditos

De 2001 a septiembre de 2006 el Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México ha colocado 146,936 microcréditos por un monto de 602.3 millones de pesos.

Microcréditos para el Autoempleo

Año	Nº de Créditos	Monto Ministrado
2001*	32,354	$101,326,250.00
2002*	33,733	$129,633,700.00
	66,087	**$230,959,950.00**
2003**	18,845	$82,373,400.00
2004**	27,711	$122,265,500.00
2005**	19,143	$94,408,000.00
2006** [1])	15,150	$72,280,500.00
	80,849	**$371,327,400.00**
Gran Total	**146,936**	**$602,287,350.00**

*Créditos Otorgados por FONDECO DF;

** Créditos Otorgados por FONDESO;

1) A septiembre de 2006.

Este programa se ha orientado en un 10 % al financiamiento a la industria y manufactura, que incluye manualidades y artesanías, un 20 % al sector servicios y en un 70 % al Comercio. Los créditos de FONDESO se otorgan conforme a las siguientes prioridades: a) para grupos de personas que vivan en una de las unidades territoriales de alta marginación, de las 16 delegaciones del Distrito Federal; b) para jefe (a) de familia que no cuente con un empleo estable, preferentemente; c) que el crédito se use en proyectos productivos y/o de autoempleo.

El FONDESO, realiza esfuerzos para lograr la formación de cadenas productivas y la vinculación entre productores y comercializadores que operan en las 16 demarcaciones políticas. Se prioriza la formación de empresas sociales, cooperativas, redes de productores y comercializadores. Es notable mencionar, que todas las solicitudes recibidas que llegan al programa de Microcréditos se dan trámite al 100%, salvo aquellas que provengan de otros Estados de la República o no cuentan con la documentación requerida. Ello implica, que se cuenta con una demanda efectiva a la par de la oferta del programa.

Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (MYPES)

En cuanto al programa de los créditos a las Mypes busca financiar la formación y consolidación de nuevos proyectos, tasas y condiciones preferenciales, que además no son sujetos a préstamos bancarios[12].

Programa de Créditos a la Micro y Pequeña Empresa

Año	Nº de Créditos	Monto Ministrado
2001*	490	$21,661,033.00
2002*	869	$51,611,513.75
	1,359	**$73,272,546.75**
2003**	421	$30,926,410.00
2004**	666	$36,045,384.86
2005**	451	$28,117,940.00
2006 1)	433	$23,066,025.00
	1,971	**$118,155,759.86**
Gran Total	**3,330**	**$191,428,306.61**

*Créditos Otorgados por FONDECO DF; ** Créditos Otorgados por FONDESO.

1) A septiembre de 2006

El sector comercio es el más beneficiado con un 53 %, siguiendo el de servicios con un 35 % y finalmente 13 % del sector industrial. El número de empleos promedio de las empresas es de cinco personas.

El programa ofrece dos líneas de créditos: La primera de dichas líneas es para crédito de habilitación, aplicable a la compra de mercancías, materias primas, arrendamiento, pago de nómina y gastos directos de explotación que sean indispensables para los fines del crédito. El plazo para pagar estos préstamos es de hasta 24 meses. La segunda línea es la de los créditos refaccionarios, que se aplican a la compra de maquinaria y equipo, herramientas de trabajo, transporte y mejora de instalaciones. Se conceden por un plazo de hasta 36 meses. Estos créditos pueden ser solicitados por personas tanto físicas como morales, si bien los requisitos varían en uno y otro caso. Los requisitos y lineamientos básicos de operación del programa son: Para personas físicas o morales cuyo proyecto productivo se encuentre establecido en el Distrito Federal; No estar en cartera vigente o vencida en los Programas operados por el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México; Presentar la solicitud de crédito.

Evolución del Gasto

De 2001 a septiembre de 2006 se han otorgado un total de 150,266 créditos por $793,715,656.61, tanto del Programa de Microcréditos para el autoempleo como del Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (MyPES), con lo cual se rebasa la meta establecida para el presente sexenio, que se fijó en 150 mil créditos. Los egresos realizados bajo este programa se han catalogado como gasto de inversión, ya que los esquemas de financiamiento aplicados en ambos tipos de créditos consideran la recuperación de cartera como un ingreso para la entidad, mismo que se vuelve a aplicar, en un gran porcentaje, al otorgamiento de nuevos créditos.

Cabe destacar que desde 2001 a la fecha, se han invertido 793.7 millones de pesos y de éstos sólo el 50% ha sido financiado con aportaciones realizadas por la Secretaría de Finanzas y la otra mitad ha sido producto de la recuperación de los créditos. Este fue un gran esfuerzo del FONDESO, pues se operó con tasas de interés muy bajas, comparadas con otras instituciones de microfinanzas privadas y bancarias.

Es importante señalar que tanto los servicios no financieros que brinda el FONDESO a sus beneficiarios como los gastos de la operación de la entidad no implican un egreso adicional para el Gobierno, ya que los mismos se cubren con los recursos generados por la recuperación de cartera.

Principales Impactos

El Programa de Microcréditos se inscribe dentro de la política económica como un instrumento que permite el autoempleo en un primer momento y la generación de empleos en un segundo. Ayudando con ello, a la reactivación de la economía popular y favoreciendo la comunidad en donde se desarrollan los proyectos económicos. Se estima que el número de personas beneficiadas por los programas de créditos ha alcanzado ya a 494,907 personas, dado que se registran de 4 a 5 dependientes económicos por cada jefe o jefa de familia apoyada (ver cuadro siguiente). Cabe destacar que ofrecen condiciones preferenciales a grupos de población indígena migrante y de pueblos originarios del Distrito Federal, entre otros.

Población Beneficiada

Ejercicio	Microcréditos	Mypes	Total de personas
Total	433 ,441	61, 466	494 ,907

Esta población se ha visto beneficiada en varios aspectos de acuerdo a los resultados de las encuestas, el 72 % de la población percibe que su ingreso ha mejorado, en el 51 % de los casos, así como la alimentación, la educación y mejoras en la Vivienda.

Con relación a la Generación de empleos, a partir de los programas de financiamiento del Gobierno del Distrito Federal, se han creado 118,723, en lo que va de la administración. Éstos representan aproximadamente el 15% de los 800 mil empleos, directos e indirectos generados por la administración del GDF.

Por lo que hace a la disminución de la discriminación y equidad de género, la política de atención hacia las mujeres ha sido eficaz, ya que en cada ejercicio se ha incrementado el porcentaje de mujeres atendidas por los programas, el 71 % de los Microcréditos son a mujeres y destaca que este mismo segmento alcanza el 50 % en los créditos MYPES. Uno de los retos que el FONDESO tiene en sus programas, es el de revertir la segregación ocupacional, debido a que las mujeres se dedican preferentemente al comercio, y en una escala menor a la manufactura, servicios y agroindustria, por ello nos propusimos orientar estos negocios con mayor énfasis hacia los de mayor rentabilidad para ellas.

En relación con la Promoción de la equidad social, estos programas no tienen restricciones en la edad de los solicitantes de créditos, a comparación de las instituciones bancarias y la mayoría de los intermediarios financieros no bancarios, que no otorgan apoyos a personas mayores de 60 o de 65 años. No obstante, lo anterior, el grupo de personas mayores a 60 años tiene el menor porcentaje.

La propuesta del FONDESO, constituye una experiencia novedosa como modalidad institucional para el combate contra la pobreza y la exclusión de las actividades económicas a nivel local de vastos sectores de la población, tanto por su oferta de financiamiento con fondos públicos retornables provistos directamente por las instituciones públicas, como por su propósito de brindar estos apoyos financieros con una visión integral de las necesidades que tienen las personas y las empresas para poder llevar adelante su actividad económica, en una perspectiva de desarrollo económico local.

Los programas del FONDESO, forman parte ya de la "Campaña Mundial del Microcrédito", que busca atender a las 100 millones de familias más pobres de los cinco continentes, para que salgan del círculo de la pobreza. En los dos últimos informes 2005 y 2006, aparece ya este programa del GDF como el segundo lugar en atención a nivel latinoamericano[13].

II.6. Vivienda

Diagnóstico

El problema de la vivienda en la ciudad de México, no es nuevo y se ha manifestado de diversas formas en los diferentes momentos históricos. Sin embargo, la dinámica urbano-industrial y la acumulación de los rezagos habitacionales de las últimas décadas; la fragmentación familiar, la disminución del número de ocupantes por vivienda y la tenencia de la propiedad habitacional, entre otros, factores dieron como resultado que la presente administración del GDF se enfrentara a una compleja problemática habitacional caracterizada por un creciente déficit habitacional; un deterioro del hábitat provocado por la segregación y la marginación urbana; una creciente precariedad de una buena parte de las vivienda que conforman los asentamientos irregulares ubicados en el suelo de conservación y la vulnerabilidad de las edificaciones que se ubican en otras de alto riesgo; además de una compleja estructura normativa y de procedimientos para enfrentar a los distintos actores involucrados en la producción de vivienda.

El diagnóstico esbozado, urgía a tomar medidas que permitieran revertir los modos de poblamiento expansivo y el abandono de la ciudad construida; subsanar la falta de una política habitacional que otorgara las herramientas para su producción pero, sobre todo, llevar a cabo acciones directas que garantizaran la dotación de vivienda a la población de menores recursos. Este ha sido el desafió y el compromiso asumido desde los primeros días para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un espacio con límites al crecimiento, que forma parte del segundo conglomerado urbano más grande del mundo.

Política de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal

Con esta base, el Jefe de Gobierno del DF estableció en el programa de Gobierno 2001-2006 como compromiso fundamental en materia de vivienda el despliegue de dos grandes estrategias: la atención prioritaria de las demandas de la población más necesitada, y paralelamente, la promoción de la vivienda como estructurador determinante de ordenación territorial de los asentamientos humanos.

Así, la política habitacional de la administración actual se planteó como un factor de desarrollo social, económico y productivo, que establece como lineamientos rectores: contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda; incrementar y diversificar la oferta de vivienda para familias de escasos recursos económicos, cuya meta son de 150 mil acciones de vivienda en

este sexenio; restricción de la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en la delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; reorientar el crecimiento urbano y la preservación de las zonas de reserva ecológica (impulsando la redensificación en las delegaciones centrales, evitando los asentamiento humanos en áreas de mayor vulnerabilidad, riesgosas y de conservación) y contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

Cobertura

El Programa Estratégico de Vivienda del Distrito Federal se encuentra integrado por dos programas sustantivos y dos programas de apoyo, de la manera siguiente:

- Programas sustantivos: Vivienda en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda
- Programas de apoyo: Reserva Inmobiliaria, Rescate de Cartera Hipotecaria;
- Atención a campamentos; Sustitución de vivienda en alto riesgo; Programa Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos; Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural; Vivienda Indígena; y Atención de remanentes de programas y beneficiarios del FICAPRO y el FIVIDESU.

Programa de Vivienda en Conjunto

A través de este esquema se atiende a solicitantes con ingreso individual máximo de 4.7 veces salario mínimo diario (vsmd) en el Distrito Federal y tiene como monto máximo de financiamiento, en la modalidad de vivienda nueva terminada, 5,755 vsmd (con obra exterior mayor), disponiendo de un plazo máximo de recuperación de los créditos de 30 años, afectando el 15% del ingreso familiar y en donde el saldo insoluto se actualiza con base en el incremento del salario mínimo y no tiene tasa alguna de interés. Para garantizar la recuperación de dichos créditos se utiliza la garantía hipotecaria. Las modalidades del programa, son las siguientes: Vivienda Nueva Terminada; Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados; Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados; Vivienda Progresiva y Adquisición de Vivienda

Programa de Mejoramiento de Vivienda

La característica básica de este programa es que las familias ya cuentan con la propiedad de su terreno o de su departamento y, por tanto, el crédito se destina prácticamente en su totalidad a las obras que es necesario realizar, desde el mantenimiento de instalaciones eléctricas o sanitarias, la sustitución de techos o la impermeabilización de losas, hasta la edificación de una vivienda. Como ya se ha citado, este programa opera en nueve tipos de modalidades: Ampliación; Mejoramiento; Mantenimiento Preventivo; Mantenimiento Correctivo; Mantenimiento General; Mejoramiento y Ampliación; Vivienda Nueva Progresiva; Vivienda Nueva Terminada; Vivienda Catalogada Patrimonial; Vivienda Catalogada Patrimonial.

A partir de la meta comprometida de efectuar 150 mil acciones de vivienda en el periodo 2001-2006, a la fecha, mediante los resultados de los dos programas sustantivos del Invi, se tiene un avance del 92.4%, esto es, 137 mil 269 acciones, distribuidas de la forma siguiente:

Programa de Vivienda en Conjunto en el DF

(Obra terminada 2001-2006)

EJERCICIO	NÚMERO DE PREDIOS Y ACCIONES	
	PREDIOS	ACCIONES
2001	145	5,366
2002	268	9,765
2003	201	6,227
2004	132	4,494
2005	146	4,127
2006*	28	814
T O T A L	**920****	**30,793**

Fecha de corte al 30 de junio de 2006. ** Abarca predios con varias etapas de construcción. Fuente: Dirección de vivienda en Conjunto del INVI.

Programa de Mejoramiento de la Vivienda

EJERCICIO	NÚMERO DE CRÉDITOS	
	Autorizados por el Comité de Financiamiento	OTORGADOS*
2001**	18,695	18,205
2002	24,021	23,486
2003	12,020	11,788
2004	32,501	31,558
2005	14,806	14,419
2006***	7,020	7,020
T O T A L	**109,063**	**106,476**

Cifras reales descontando cancelaciones. ** Se incluyen 801 acciones de la sesión No. 39 del 2000. *** Fecha de corte al 30 de junio de 2006. Fuente: Dirección de Mejoramiento de Vivienda del INVI.

Principales impactos

Una de las principales prioridades del Gobierno del Distrito Federal fue establecer una política habitacional que promoviera la reorientación del crecimiento urbano y la preservación de las zonas de reserva ecológica, que privilegiara a los que menos tienen, lo cual se ha hecho posible con el proyecto de rescate de la centralidad de la metrópoli y el impulso en áreas estratégicas de la Ciudad Central con la formulación y operación de programas de desarrollo integral, la recuperación del uso habitacional en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza con la mezcla de usos del suelo y la optimización de los posibles usos de los inmuebles que potencialmente pudieran ofrecer mayor diversidad, aún aquellos de valor histórico, la generación y rehabilitación de viviendas para distintos estratos socio-económicos y la reutilización de predios baldíos y subutilizados, cuyas líneas y acciones han orientado el Programa de Vivienda.

Dentro de los resultados alcanzados, además de los beneficios financieros que obtienen los acreditados, destacan los datos de orden cualitativo y de carácter social:

- La participación de la mujer en la gestión para obtener un financiamiento por parte del INVI dentro de los programas principales, ya que alrededor del 60% de la población acreditada son mujeres.
- Los niveles de ingreso registrados de las familias beneficiadas con un crédito del Instituto en ambos programas, constituyen entre el 60% y 70% de la población con ingreso inferior a 3 veces el salario mínimo vigente.

Con la producción social de vivienda se contribuye, de manera fundamental, en la generación de empleos directos e indirectos, propósito planteado en el Programa de Generación de Empleo del Gobierno del Distrito Federal, que en sus principios rectores establece la participación de las instancias gubernamentales en la reactivación económica y la convergencia de la inversión pública y privada para ello. Conforme a lo mencionado en los anteriores, para cumplir la meta, se partió de tener como una de las acciones estratégicas lograr la consolidación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) como único organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyas acciones están encaminadas a la atención de la población de escasos recursos; se incrementó el presupuesto destinado a los programas de vivienda; se ha reducido proporcionalmente el gasto corriente y se aplica el programa de austeridad; se puso en operación la territorialización del presupuesto en las zonas de mayor marginalidad urbana; se impulsó la sustitución de vivienda precaria en alto riesgo por viviendas nuevas en conjuntos habitacionales en la Ciudad Central; se impulsó la reserva territorial en la ciudad central a través de la desincorporacion de predios patrimonio del G.D.F. con uno no habitacional y la expropiación de inmuebles en alto riesgo estructural para beneficio de sus ocupantes originales.

Se atiende la solicitud de créditos, no hipotecario y sin intereses para proyectos de ampliación, mejoramiento y vivienda nueva progresiva en lotes familiares y mantenimiento de departamentos de interés social; se han instrumentado Programas Especiales orientados a grupos de mayor vulnerabilidad y exclusión (Programa Emergente por Riesgos Hidrometereológicos, de Alto Riesgo Estructural; de Vivienda Indígena; entre otros); se simplificaron los trámites y procedimientos para la obtención de licencias y permisos (certificado único, Comité para la expedición de licencias nuevas de construcción a proyectos de interés social, exención de declaración de construcción para el Programa de Mejoramiento) y se da atención crediticia a familias que no califican en los esquemas bancarios.

Una parte muy importante del Programa de Vivienda en Conjunto la constituyen las acciones que se han realizado para atender a familias que viven en condiciones de riesgo estructural o riesgo hidrometeorológico. El avance de las acciones de este Programa es significativo: a la fecha 685 familias han aceptado incorporarse al Programa, de los cuales 382 están recibiendo apoyo económico para renta; 651 tienen asignado un proyecto de vivienda de los cuales 273 ya recibieron vivienda y 51 en espera de recibirla; 13 están pendientes de ser incorporados a un proyecto de vivienda, a 4 beneficiarios se les ha cancelado crédito o el apoyo económico para renta y 17 familias han renunciado a los beneficios del Programa.

II.7. Deporte

Diagnostico

La sociedad moderna se caracteriza, cada vez más, por padecer enfermedades relacionadas con la mala alimentación y la falta de actividad física, como las enfermedades cardio-vasculares. La carencia de espacios públicos para la práctica deportiva y de información para la realización de programas personalizados y comunitarios de activación física contribuyen al crecimiento en el índice de padecimiento de enfermedades relacionadas con el sedentarismo. Frente a estas condiciones, la ausencia de planeación y coordinación institucional; la carencia de recursos presupuestales; la falta de medios e instalaciones deportivas especializadas; así como el desconocimiento del recurso humano que labora en las instalaciones deportivas, operaron como factores adversos al deporte masivo y de alto rendimiento con el consecuente detrimento de los beneficios para la salud y la construcción de una alternativa a los problemas socio-culturales (como la violencia, la delincuencia y las adicciones) del Distrito Federal.

Cobertura

No obstante lo anterior, el Instituto del Deporte del Distrito Federal, que tiene por objeto normar y fomentar el desarrollo del deporte en el Distrito Federal, dio un renovado impulso a la actividad física y las prácticas deportivas. En estos seis años, apoyó la organización y realización de casi 850 eventos, torneos o competencias masivas con el objetivo de impulsar la participación democrática de la ciudadanía en el deporte y mejorar su calidad de vida, lo que permitió la presencia de más de un millón 100 mil personas en estas actividades físicas y deportivas.

En este contexto se realizaron las ediciones XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV del Maratón Internacional de la Ciudad de México, con una presencia de corredores y trotadores superior a los 75 mil deportistas. Desde el 2003, en el marco del Maratón Internacional de la Ciudad de México, se realiza la carrera comunitaria de cinco kilómetros que busca facilitar y promover la incorporación de los sectores populares en las actividades atléticas de la capital de país, con una participación de 20 mil personas.

Gran parte de los apoyos logísticos y organización que brinda el Instituto del Deporte del Distrito Federal se enfocaron hacia eventos donde destacan los sectores vulnerables como los adultos mayores, los que buscan promover la equidad de género, la salud de la mujer; eventos dirigidos hacia los jóvenes; personas con alguna discapacidad, así como un conjunto de eventos donde los capitalinos tiene acceso a torneos de renombre nacional e internacional.

Fomento a la Cultura Física 2001-2006

Concepto	Unidad de medida	2001	2002	2003	2004	2005	2006 1/
Deporte para todos	Numero de eventos apoyados y/o realizados	86	93	380	80	55	47
	Ciudadanos atendidos en activación física y recreación	394	380	512	180	98,802	53,665
	Clubes Comunitarios	Nd	306	306	171	230	150
	Promotores Deportivos	Nd	1,213	1.220	121	150	150
Cursos de Capacitación y actualización	Curso	30	47	61	29	15	35
	Asistentes	1	1,228	11	788	814	665
Juegos Infantiles y Juveniles del Distrito Federal	Estudiante / Deportista	94	56.250	60	68.300	67,042	53
	Deporte Atendido	25	35	46	51	43	47
Registro del Deporte	Deportistas	102	94	345	9	6530	7,903
	Mujeres	28	35	221	3	1,959	2,388
	Hombres	74	58	124	6.460	4,571	5,515
	Niñas (os)	69	59	198	3	1,306	2,100
	Jóvenes	33	31	130	2	2,873	2,617
	Adultos	4	2.200	5	3	1	2,789
	Adultos Mayores	2	1	8	722	654	688
	Personas con Discapacidad	976	92	1	76	261	168
	Niños de la Calle	535	271	3	0	0	0
	Reclusos	0	0	4	0	0	0
	Técnicos	98	753	15	30	50	40
	Mujeres	37	334	5	12	22	17
	Hombres	61	419	10	18	28	23
	Instalaciones	Nd	nd	2	0	0	0
	Organizaciones	14	11	460	15	70	42
	Programas y eventos	329	210	612	0	0	0

nd/ No disponible. 1/ Información al 30 de septiembre

Por otra parte, el Distrito Federal participa en la Olimpiada Infantil y Juvenil desde que se estableció en el Sistema Nacional de Deporte. Desde el año 2000 a la fecha, han participado más de once mil deportistas representando a la entidad logrando mil 770 medallas en total, de las cuales 554 fueron de oro, 551 de plata y 665 bronce. En las últimas seis ediciones el Distrito Federal ha obtenido el tercer lugar por puntos entre las 35 entidades federativas e instituciones que participan en este evento nacional (31 estados, el Distrito Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Mexicano del Seguro Social).

En la Olimpiada Infantil y Juvenil 2006, el Distrito Federal participó en las 45 disciplinas que integran esta justa deportiva, obteniendo el tercer lugar nacional por puntos, el séptimo lugar por medallas (66 de oro, 79 de plata y 96 de bronce), con un total de 241 preseas; tercer lugar general en deportes paralímpicos y cuarto lugar nacional en la categoría Elite. En esta ocasión se otorgaron estímulos para los medallistas por un monto de casi cuatro millones de pesos, lo que incluye el reconocimiento económico a más de 500 deportistas, en las categorías infantil, juvenil y elite, deportistas paralímpicos, deportes de exhibición y entrenadores.

El Instituto del Deporte ha brindado en los últimos seis años servicios especializados en medicina y ciencias aplicadas al deporte a más de 50 mil personas en eventos e instalaciones deportivas. El 6 de julio del 2005 se inauguró el Centro de Atención Funcional, con servicio a los deportistas de alto

rendimiento que forman parte de los equipos representativos del Distrito Federal. En esta administración se ha supervisado el desempeño de casi 61 mil deportistas de alto rendimiento, brindado asesoría técnico-deportiva y seguimiento metodológico.

Además, se ofrecen cursos de actualización, certificación y capacitación en materia deportiva, incluyendo la certificación de guardavidas, entrenadores y jueces, así como cursos para promotores deportivos comunitarios y para instructores de cursos de verano en las delegaciones políticas. Se mantiene actualizado el Registro Estatal del Deporte que se integra por casi 270 mil deportistas, técnicos, instalaciones y organizaciones deportivas de la entidad.

En materia normativa se cuenta con el registro de más de 70 asociaciones deportivas, asimismo se mantiene una supervisión permanente de sus asambleas y cambios de mesa directivas, con el fin de cumplir la misión de conducir la política deportiva del Distrito Federal. A partir del 2004 el Instituto del Deporte otorga los avales correspondientes para la realización de eventos atléticos en ruta que se realizan los fines de semana en nuestra ciudad: ver cuadros de fomento a la cultura y deporte de alto rendimiento.

Fomento al Deporte de Rendimiento 2001-2006

Concepto	Unidad de medida	2001	2002	2003	2004	2005	20061/
Torneos y Campeonatos nacionales	Asistencia a Eventos	86	93	100	124	78	75
	Selecciones	138	172	286	409	356	285
	Deportistas	6,853	7,533	9,002	3,926	2,064	1,378
Olimpiada Juvenil	Deportistas	1,750	1,328	1,668	1,219	1,460	2,034
	Medallas	414	318	272	258	267	241
	Oro	151	101	69	79	88	66
	Plata	134	93	99	66	80	79
	Bronce	129	124	104	113	99	96
	Posición por medallas	2	3	6	6	4	7
	Posición por puntos	3	3	3	**3**	3	3
Atención a Asociaciones Deportivas	Asociaciones	48	48	49	56	44	43
	Selecciones	138	172	215	405	361	239
	Deportistas	6,019	9,743	9,456	12,489	11,480	9,476
Atención en las Ciencias Aplicadas al deporte	Asistencia a eventos	312	116	351	208	259	205
	Talentos deportivos	1,345	1,673	1,625	1,219	1,859	1,447
	Deportistas de rendimiento	423	481	406	471	590	783

/ Información al 30 de septiembre
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social; Instituto del Deporte del Distrito Federal, 2006.

Notas

[1] Se conforma por los subsistemas de servicios de salud de seguridad social, hospitales federales, servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y, la medicina privada

[2] Integrados por las unidades médicas de la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) y del Organismo Descentralizado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal

**Exención expedida por el Jefe de Gobierno Lic. Andrés Manuel López Obrador, que se hizo pública en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14/ junio/ 2001. Anteriormente se había publicado en el mismo órgano el 20 de marzo 2001, La re-

solución de Carácter General que exime del pago de los derechos por los servicios médicos a aquellos que se beneficien del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos Distrito Federal para adultos mayores con 70 años o más residentes en el DF.

**La iniciativa de Ley fue enviada a la Asamblea Legislativa por el Jefe de Gobierno, Lic. Alejandro Encinas, y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22/ mayo /2006.

*Informe de Trabajo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, 2005

* A lo largo de la administración, el monto de la pensión se ha incrementado de acuerdo con el índice inflacionario conservando su poder adquisitivo. Hoy, la pensión es de 730.05 pesos.

* Gaceta Oficial del Distrito Federal 06/02/2001

** Gaceta Oficial del Distrito Federal 27/11/2001.

* Informe de Trabajo de la Secretaría de Salud, 2004

*Encuesta de Percepción 2005 sobre la Operación y Beneficios de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal. SSDF

[3] Mapa socioeconómico y de marginación del Distrito Federal, Coordinación de Planeación y Desarrollo, GDF 2003.

[4] Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006: Reforma Educativa, p. 118-125.

[5] Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. http://www.df.gob.mx/jefatura/. Ver apartado Progreso con Justicia-Reforma de la Educación.

[6] Ver Anexo estadístico. Cuadro 5

[7] Ver Anexo estadístico. Cuadro 6

[8] Ver Anexo estadístico. Cuadro 7

[9] Ver Anexo estadístico. Cuadro 8

[10] Con el objetivo primordial de evitar que los pobres urbanos tengan que pagar el sobreprecio por utilizar al prestamista del barrio, al abonero, el agiotista, que imponen tasas de interés muy altas.

[11] Compiladores Paola Foschiato y Giovanni Stumpo, “Políticas municipales de microcrocrédito”, Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales, Capitulo 3, Celso Garrido, 2004, CEPAL.

[12] Esto se puede deber a que no tienen historial crediticio entre algunas otras circunstancias

[13] Fuente: Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcréditos 2005, Sam Daley- Harris, (y 2006 en imprenta).

III. Políticas de promoción de la equidad social y de género

III. Políticas de promoción de la equidad social y de género

III.1. Promoción de la equidad de género

Considerando el carácter sistémico de las inequidades de género, el Inmujeres del DF se ha propuesto intervenir en la estructura y mecanismos responsables de la desigualdad, así como contribuir a la igualdad de oportunidades a través de políticas públicas de equidad, encaminadas al desarrollo pleno de la ciudadanía de las mujeres en todos los niveles.

Para lograr estos objetivos, se han desarrollado dos estrategias fundamentales: La primera, desarrollada en la esfera gubernamental, contempla la ejecución de un amplio programa de sensibilización, capacitación y formación, dirigido a servidoras y servidores públicos de los ámbitos central y delegacional, que posibilite transformar la orientación y perspectiva de las políticas y programas implementados a partir de la inclusión de la equidad de género. Con esto, se esperan cambios en la cultura administrativa y organizacional, así como en el aumento de las capacidades técnicas e instrumentales para legitimar e institucionalizar la perspectiva de equidad de género al interior de las dependencias en su accionar sectorial y territorial. Con esta estrategia también se busca consolidar la relación con órganos de representación federal y local, para impulsar los cambios legislativos necesarios para avanzar en la armonización legislativa local, nacional e internacional.

La segunda estrategia se implementa en la esfera social y promueve la participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública, desde el diseño hasta la evaluación y la rendición de cuentas; implicando, en este camino, la construcción de instrumentos para la exigibilidad de derechos. Lo territorial, como un eje articulador fundamental de la reproducción de las relaciones de marginación y de exclusión social, implica la ejecución de acciones y programas en las delegaciones, encaminadas a la reconstrucción del tejido social, con mayor interés en las unidades territoriales de mayor marginación. Estas acciones y programas abarcan desde la asesoría individual; la formación de grupos de mujeres para la atención de problemáticas específicas; acciones de sensibilización y capacitación con grupos poblaciones locales; articulación con entidades civiles, sociales y académicas, hasta la creación de grupos y redes de mujeres aplicadas a la acción social local para la transformación de su realidad.

Transversalidad en el ámbito Institucional

En el proceso de transversalidad institucional, de la perspectiva de género el Inmujeres DF avanza a través de dos mecanismos: a) Creación del Sistema de Seguimiento de Programas en Beneficio de las Mujeres (SISPROM) a través del cual, se analiza la equidad de género en los programas de gobierno implementando un proceso de trabajo con la Red de Enlaces del SISPROM, integrada al 2006, por 31 dependencias y 14 Delegaciones, a fin de adelantar un proceso de revisión de programas que al 2006, sumaban ya 107 programas y b) en la estructura de gobierno, a partir de la implementación del Programa en tres niveles: sensibilización, capacitación y formación en materia de equidad de género, a mandos medios y operativos pertenecientes a diversas entidades.

Un segundo producto, son los Acuerdos de Colaboración con Dependencias en materia de sensibilización, capacitación y formación en equidad de género, a funcionarias/os públicos del GDF. En ésta línea, se inscriben los Foros Anuales de Rendición de Cuentas encabezados por el jefe de Gobierno para publicitar los avances obtenidos en materia de equidad de género al interior de las dependen-

cias y refrendar el compromiso para profundizar y ampliar estos logros. Un avance significativo en esta perspectiva fue la construcción en el 2003, del Decálogo de Compromisos de los jefes delegacionales encaminado hacia la construcción de la equidad de género a través del impulso de políticas públicas y transformaciones en los criterios y esquemas de organización del trabajo delegacional. En este marco, los Jefes delegacionales han reforzado su participación en el impulso de diversas acciones afirmativas promovidas por los Inmujeres Delegacionales. Particularmente, las Jornadas Integrales de Salud han sido apoyadas con recursos delegacionales para su implementación.

Con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se han fortalecido vínculos para incidir en la Agenda Legislativa con propuestas de reforma a las normas jurídicas, con especial relevancia en la Iniciativa del Ejecutivo para garantizar el derecho a la salud de las mujeres en la prevención del cáncer de mama. Destacan también, la Mesa de Trabajo del Proceso de Armonización Legislativa en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres en concordancia con los Instrumentos Internacionales; y, la Mesa de Revisión de Asuntos Legislativos en donde participaron el DIF-DF, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, la Secretaría de Salud y el Inmujeres DF en colaboración con cerca de 15 organizaciones civiles de mujeres como GIRE, CAM- Margarita Magón y la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos; unidas para la formulación de propuestas de reforma en materia legislativa local para fortalecer el ejercicio de los Derechos de las Mujeres. Cabe subrayar, la intensa campaña conjunta que se llevó a cabo para revertir las reformas en materia de Guarda y Custodia Compartida, a través de un proceso intenso de cabildeo con Diputadas/os de la Asamblea Legislativa del DF.

En 2005 y 2006, en coordinación con la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, el DIF-DF y Organizaciones Civiles y con el propósito de iniciar las acciones de transversalización de la perspectiva de género en la política educativa básica formal e informal, se desarrollaron los Cursos de Capacitación ”Compartiendo Caminos” para la prevención del maltrato infantil, el abuso sexual, el comercio sexual infantil y la promoción de los derechos de la infancia, donde se logró capacitar a 1,000 personas aproximadamente, entre docentes, promotoras comunitarias y personas que promueven los derechos de la infancia, quienes multiplican el modelo con aproximadamente 40,000 niñas y niños.

De igual forma y a través de convenios con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), se impulsan los programas de “Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las mujeres”, así como también el Programa Hábitat, dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano. A través del INEGI, se implementará en el DF el levantamiento de la Segunda Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (aplicada por primera vez en el DF) que generará información estadística sobre la frecuencia y magnitud de la violencia la interior de los hogares y determinará las características de la dinámica de las relaciones de pareja. La encuesta se levantará en 4 mil viviendas.

En la esfera social, se promovió la participación ciudadana desde el diseño hasta la evaluación y la rendición de cuentas; impulsando la exigibilidad de derechos. En lo territorial, se ejecutan acciones y programas en las delegacionales encaminadas a la reconstrucción del tejido social, con mayor interés en las unidades territoriales de mayor marginación. De 2001 al 2006, la cobertura total alcanzada por las 16 Unidades Delegacionales del Inmujeres totalizó 1,565,156 personas en acciones directas como asesorías, jornadas comunitarias, talleres, cursos, grupos y redes de mujeres y de jóvenes.

Servicios brindados en las 16 Unidades del Inmujeres-DF
2003 – 2006

Delegación	2003	2004	2005	2006
Á. Obregón	9,869	10,048	17,925	21,235
Azcapotzalco	14,086	16,605	18,779	15,303
Benito Juárez	10,188	14,199	10,548	12,609
Coyoacán	11,112	24,192	23,881	17,939
Cuajimalpa	11,602	14,594	14,069	13,653
Cuauhtémoc	8,297	15,865	20,054	18,992
G. A. Madero	16,943	13,808	24,261	27,765
Iztacalco	17,359	18,133	24,953	18,701
Iztapalapa	16,325	23,059	23,356	26,469
M. Contreras	10,603	10,207	16,114	7,971
M. Hidalgo	12,273	15,791	17,164	17,931
Milpa Alta	8,177	13,326	13,019	8,682
Tláhuac	7,286	8,163	24,742	29,399
Tlalpan	10,200	13,889	18,646	20,849
V. Carranza	17,340	18,436	14,900	15,516
Xochimilco	8,535	13,677	15,587	17,215
Total	**190,195**	**243,992**	**297,998**	**290,451**

Vinculación con Organismos sociales

La coordinación con los organismos civiles se centró en un principio, en la construcción de una agenda social para las mujeres que se tradujera en propuestas de políticas públicas. Más adelante, la relación abarcó también, la capacitación mutua en diferentes aspectos de la operación de proyectos, pasando por el impulso conjunto de diferentes acciones a través de las cuales y, en el marco de la estrategia de la integralidad, han fomentado el desarrollo institucional e integrado nuevas expectativas a la labor realizada. Fruto de estas vinculaciones, particularmente en la esfera de la impartición de justicia, ha sido creación del Consejo de Expertas en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (2002); el Seminario en Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos (2003); el Seminario-Taller "Alternativas de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Sexual" (2003); la creación de las Comisiones de Análisis Legislativo y Medidas Precautorias (2005); la Capacitación en Advocacy: defensa y promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres (2006); la celebración del Día Internacional de la Mujer (2001-2006); la celebración del Día Internacional por los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos de las Mujeres (2003-2006); la conmemoración del Día Internacional de la No Violencia hacia las Mujeres y las Niñas (2002-2006); y numerosos foros, conferencias, talleres y video debates.

Transversalidad Territorial

La metodología de trabajo de atención integral y construcción de ciudadanía, se basa en la experiencia adquirida desde la aplicación de los proyectos y en los aportes teóricos del feminismo, de tal manera que los proyectos del Inmujeres DF, transitan por una constante revisión temática y conceptual, lo que ha dado viabilidad a la especialización de la agenda a través de cinco proyectos: Equidad en la Infancia y la Juventud, Construcción de Cultura Ciudadana, Desarrollo Personal y Colectivo, Proyecto de Asesoría Jurídica y Atención Integral y el Proyecto de Desarrollo Económico y Trabajo.

Las condiciones económicas estructurales han producido la feminización de la pobreza, ante lo cual, se promueven procesos para la autonomía y empoderamiento económico de las mujeres, potenciando sus capacidades y habilidades para el ejercicio de sus derechos y de su ciudadanía.

Se construyo el Modelo de Atención de la Violencia de Género, que tiene como fin deconstruir los patrones culturales para promover y facilitar valores positivos como la autonomía, la responsabilidad, la solidaridad y el respeto, entre otros.

Se cuenta también con el programa “Hasta que la muerte del amor nos separe”, el cual promueve que mujeres y hombres próximos a contraer matrimonio civil reflexionen y analicen sobre la construcción de una nueva conceptualización de las familias a partir de una posición equitativa entre ambos.

Asimismo, con el propósito de prevenir las adicciones, violencia familiar y de género, embarazo adolescente e infecciones de transmisión sexual, entre otras, se impulsaron modelos de prevención y atención de la violencia en el noviazgo y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos; logrando sensibilizar, capacitar y brindar atención psicológica y jurídica aproximadamente a 5,000 jóvenes en las unidades territoriales de alta y muy alta marginación en el Distrito Federal. En este rubro se inserta la creación de nueve redes de jóvenes cuyas acciones van dirigidas a la promoción y ejercicio de sus derechos.

Se llevaron a cabo también los proyectos “Prevención y Atención de la Violencia en las Relaciones de Noviazgo-Pareja entre Mujeres y Hombres Jóvenes: Amor-es sin Violencia” y “Mujeres y Hombres Jóvenes en la Equidad”. La creación de 16 Redes de Atención Juvenil posibilitó la articulación e integralidad de acciones a favor de la juventud en el D F, desde una perspectiva de promoción y ejercicio de la igualdad de oportunidades y derechos, la no discriminación y una vida libre de violencia. Se creó el portal en la red de Internet, dirigida a hombres y mujeres jóvenes para prevenir la violencia en el noviazgo y promover el conocimiento y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. En coordinación con la Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C. (Elige), se abrieron tres centros para jóvenes en las Unidades Delegacionales del Inmujeres DF en Tláhuac, Iztapalapa y Tlalpan.

En coordinación con el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, se inició en junio del 2003 un proyecto de formación de orientadoras juveniles en prevención de la violencia en el noviazgo y en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, en una dinámica novedosa de corresponsabilidad social. Este convenio posibilitó la formación de más de 400 orientadoras y orientadores juveniles, quienes en conjunto sensibilizaron y orientaron aproximadamente a 40,000 jóvenes, para identificar y prevenir violencia en el noviazgo, prevenir embarazos adolescentes e infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA.

Con la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, se capacitó y sensibilizó a empacadores de las Tiendas de Autoservicio en el Distrito Federal, en la prevención de la violencia en las relaciones de noviazgo y promoción de los derechos sexuales y reproductivos, beneficiando más de 4,000 jóvenes empacadores.

Para multiplicar los esfuerzos en materia de prevención de la violencia en las relaciones de noviazgo y la prevención de embarazos tempranos, se desarrollaron eventos de sensibilización y capacitación en planteles universitarios y de nivel medio superior, beneficiando aproximadamente a 20,000 jóvenes estudiantes, docentes y padres de familia, en el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto de Educación Media Superior y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Del 2001 al 2006 se constituyeron 199 Grupos de Ahorro y Préstamo, con una participación global cercana a las 3,350 mujeres durante 333 ciclos de ahorro. Asimismo, se asesoró y capacitó a mujeres sobre cómo emprender un negocio; se dio acompañamiento para la obtención de micro créditos, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico, y desde el 2001 se organizaron ferias estatales y regionales para favorecer la comercialización de sus productos, beneficiando a 650 microempresarias. De igual forma, se apoyó el desarrollo de proyectos productivos mediante talleres y cursos en el ámbito empresarial.

Para el 2006, se encuentran en funcionamiento 41 Grupos de Ayuda Mutua y Grupos de Reflexión, sumando un promedio global de 500 mujeres incorporadas a procesos colectivos de crecimiento.

En la construcción de ciudadanía de las mujeres se formaron Promotoras Comunitarias en tres ejes fundamentales: 400 Promotoras Comunitarias; 850 Promotoras Legales y 400 Orientadoras Juveniles. Aunado a esto, se apoyaron las labores de 16 redes juveniles; 31 redes de mujeres y cinco más en proceso de formalización, con una participación aproximada de 400 mujeres.

Con el interés de reconocer el trabajo de las mujeres líderes, desde hace tres años en el marco del LII Aniversario del Sufragio Femenino en México, se ha realizado la Entrega Anual de la Medalla "Omecíhuatl" a 106 mujeres líderes de la Ciudad de México, cuya participación y liderazgo ha contribuido a impulsar la exigibilidad de los derechos de las mujeres.

En el 2005 se realizó el "Encuentro de Mujeres Líderes de la Ciudad de México", bajo el lema: "Un Consejo Ciudadano de Nosotras y para Nosotras", con la participación de 400 mujeres provenientes de las 16 delegaciones, en el cual se conformó un Comité Promotor integrado por 69 mujeres, cuyo interés fundamental es el de crear instancias de interlocución con los gobiernos delegacionales.

El Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama en el Distrito Federal, impulsado conjuntamente con FUCAM AC, posibilitó la realización de 104,800 mil estudios gratuitos de mastografía a mujeres provenientes principalmente de las Unidades Territoriales con más altos niveles de marginación. Hacia junio del 2006, se habían detectado 489 mujeres con sospecha de cáncer implicando la realización de nuevos estudios. Las 96 mujeres que se confirmaron como positivas, recibieron gratuitamente medicamentos, intervención quirúrgica y atención médica integral hasta su completa recuperación. Este programa, pionero en el país, incorporó los ejes de la territorialidad, integralidad y transversalidad, convirtiéndose así en el programa más exitoso en América Latina en la detección temprana y atención oportuna del cáncer de mama, a través de las Jornadas de Salud Integral para las Mujeres realizadas en diferentes unidades territoriales de las delegaciones. Estas jornadas se implementaron también en instituciones y dependencias para beneficio de las trabajadoras y/ de las familiares de los trabajadores que no cuentan con seguridad social. Las Jornadas de Salud Integral, involucraron la participación multisectorial de entidades, proporcionándose más de 240 mil servicios en más de 80 Jornadas de Salud.

Otra acción relevante fue la instalación de la Casa Xochiquetzal que alberga a Adultas Mayores Trabajadoras Sexuales que vivían en la calle, quienes ahora tienen acceso a diversos servicios les habían sido negados o que habían sido de difícil acceso por problemas de discriminación. Se gestionan donativos para poder sostener a la población que la habita, con la cual se trabajan talleres de autoestima, conocimiento y ejercicio de sus derechos y de empoderamiento y ciudadanía.

III.2. Promoción de los derechos de la infancia

Diagnóstico

La universalidad de los derechos de las niñas y los niños, en contraposición a la atención focalizada a la extrema pobreza, fue el gran contraste que definieron el parte aguas del gobierno de la ciudad con relación a las políticas federales. Con la aprobación en 1999 de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal se sentaron la bases institucionales para garantizar los derechos de los niños como una obligación y compromiso del Estado, y se estableció la función protectora como una función preventiva para romper con círculos viciosos como la pobreza, la violencia y la descomposición social; Al tiempo que, se determinan los lineamientos precisos para la implementación de políticas y el desarrollo de sus respectivas funciones y acciones de gobierno.

Con este marco legal, el Gobierno del Distrito Federal a partir del 2001 impulsó capacidades institucionales para consolidar programas y acciones de protección, prevención, provisión y participación de los niños, encaminadas a garantizar el derecho a la vida digna, a la educación, a vivir sin maltrato ni violencia, a la recreación y al juego y a la asistencia social, entre otros. Para realizar las acciones tendientes a universalizar los derechos infantiles, de los sectores más vulnerables, se establecieron dos nuevos criterios de atención: el espacio geográfico, que permitió centrar las acciones en las zonas con mayor grado de marginación, y la población con más dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de manera autónoma.

Con estos criterios, se unificó el modelo de atención en los 52 CADI mejorando la atención a niñas y niños, hijos de madres trabajadoras, jefas de familia; padres con la custodia, de escasos recursos y carentes de prestaciones sociales. Los CAIC brindan educación inicial a niñas y en espacios de la propia comunidad, que habitan en zonas carentes de infraestructura escolar.

En los CADI, además de atender a los niños, se da atención a los padres de familia con servicios de orientación y asesoría jurídica, psicológica, médica y de trabajo social, quienes además participan en diversos eventos cívicos y sociales. Asimismo, en estos Centros se ofrece alimentación de calidad y se otorgan servicios de asistencia médica, asesoría, capacitación pedagógica y trabajo social, fijando un horario de atención prolongado.

Desde el 2001, se han realizado acciones de asesoría, seguimiento y supervisión, a fin de constatar la aplicación del modelo de Educación Inicial de la SEP, en los 95 CAIC que se encuentran operando. A partir del ciclo escolar 2005-2006, estos centros obtuvieron su acreditación y registro, ante la SEP, cumpliendo con la disposición publicada el 3 de junio de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, referente al Programa Especial 2005-2009, para la Acreditación de la Educación Preescolar que reciben las niñas y los niños que asisten a Centros Comunitarios de Atención a la Infancia en el D.F.

A través de los dos Centros de Día y el Albergue de la Central de Abasto, se da atención a niñas, niños y jóvenes en riesgo de deserción escolar y de callejerización, con edades de 4 a 17 años. Los servicios ofrecidos son de orientación familiar, salud, alimentación y albergue de pernocta, en éste último centro, además de actividades educativas, culturales, deportivas y recreativas. La atención proporcionada ha dado como resultado la permanencia escolar de los niños; la ampliación de sus expectativas de estudio y capacitación.

Con la consolidación de las Redes de Apoyo para la protección de niñas y niños en riesgo y con los resultados del Modelo de Coordinación interinstitucional utilizado en el Albergue de la Central de Abasto, se han fijado las acciones iniciales para la construcción del 1er. Padrón de Niños Trabajadores del D.F., con el objetivo de conocer, dar atención y hacer el seguimiento de sus necesidades específicas.

El Programa de Atención a Adolescentes en Riesgo (12-15 años) se desarrolló como una nueva actividad, con el objetivo de contribuir a la prevención de los riesgos sociales de este sector de la población, mediante la creación de espacios y actividades para el empleo positivo del tiempo libre, iniciando en el año 2004, en 26 Centros. El programa se estructura en cinco módulos: Habilidades para la vida; Salud; Sexualidad; Cultura democrática; y Recreación, Cultura y Deporte. Del 2001 al 2006 se atendieron un total de 9,267 jóvenes.

En el ámbito geográfico, la planeación tuvo como propósito que se regionalizaran las acciones y servicios en Unidades Territoriales y reorientaran los programas hacia las poblaciones de las Unidades de Muy Alta, Alta y Media Marginalidad. Lo anterior permitió que los programas se orientaran hacia la población más vulnerable y se consolidara el propósito de la ampliación de la cobertura a través de la creación y permanencia de espacios en centros DIF para los niños y sus familias, la consolidación de modelos de atención a la primera infancia, el cumplimiento de los derechos a la salud, con acciones preventivas entre muchas otras acciones que buscaron brindar un servicio de mejor calidad.

De igual forma se reguló la operación de los servicios con estrategias definidas, en primer lugar definiendo el perfil de la población atendida (niñas, los niños y adolescentes) y el perfil de la población beneficiaria (madres trabajadoras, madres solteras, padres con custodia de sus hijos, de escasos recursos, sin prestaciones sociales). Y, se fortalecieron los procedimientos con la reestructuración de los programas con una visión preventiva como las que se adoptaron para la atención los niños y niñas en riesgo y situación de calle y a las y los adolescentes de 12 a 15 años.

En concordancia con esta nueva visión de protección integral de la infancia, se impulsó la elaboración de los programas operativos anuales, que redundaron en un avance cualitativo de la cobertura absoluta y la atención de la demanda efectiva de las personas entre 2001 y el 2006, como se ilustra en el siguiente cuadro:[1]

Cobertura de Atención y Demanda Efectiva 2001-2006

❑ Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (proyectado)
Cobertura absoluta de personas atendidas	2,005,330	1,904,374	1,035,947	871,666	607,404	605,704
Avance porcentual de la demanda efectiva	74.29%	98.93%	87.42 %	80.51%	100.85%	100.00%

Becas escolares a niños y niñas en situación de riesgo

Este programa contribuye, sobre todo, a disminuir la deserción escolar. A la fecha, proporciona apoyo a 17,804 niños. El puntual seguimiento a los infantes establece que se favoreció a más de 10 mil becarios distintos, que causaron alta en sustitución de aquellos que rebasaron la edad requerida, cambiaron su residencia fuera del Distrito Federal, o abandonaron la escuela.

Otros logros obtenidos son el fortalecimiento de la economía de las familias, principalmente con jefatura femenina; el impulso del principio de equidad de género en la asignación de los apoyos y la distribución preferente en las unidades territoriales de alta y muy alta marginación.

En la incorporación de nuevos becarios, se dio prioridad a los niños con edades entre los 12 y 15 años, que generalmente cursan la educación secundaria y es el grupo considerado en mayor riesgo de abandonar la escuela. Los resultados obtenidos demuestran que sólo el 2.4% del padrón de becarios causaron baja por deserción escolar.

Programa de Becas Escolares e Inversión Anual 2001-2006

Año	Niños	Apoyo mensual pesos	Inversión miles de pesos
2001	16,666	600.00	99,999.6
2002	16,666	636.00	127,194.9
2003	16,666	668.00	133,594.7
2004	16,666	688.00	137,594.5
2005	17,804	709.00	146,635.4
2006	17,804	730.00	155,963.0
TOTAL			**800,979.0**

Principales impactos

La decisión de ofrecer servicios que contemplen la integralidad de la atención al niño, que incluye a la familia nuclear, extensa y comunidad, así como el seguimiento a cada uno en sus relaciones con otras instituciones y servicios, ha limitado de manera importante la cobertura directa de los programas[2]. Sin embargo, al evaluar los logros de los programas se ha detectado un impacto cualitativo indirecto muy importante en las comunidades en que se ha operado:

Se observa un cambio en la percepción de la infancia en el entorno: la no-asistencia a la escuela en aras del trabajo infantil ha empezado a dejar de ser natural en las zonas de nuestros programas y cada vez más niños son canalizados a nuestros centros por la propia comunidad que se indigna al ver que no se cumplen las condiciones mínimas para su desarrollo. En las mismas comunidades, cada día se tienen mayores expectativas de estudio y capacitación para los niños y niñas. Cada día más maestros solicitan el apoyo del DIF-DF para fortalecer el desarrollo académico de sus alumnos en situación vulnerable, principalmente de aquellos niños cuyos padres no pueden atenderlos. Cada vez más instituciones de asistencia pública y privada ven en los centros a un aliado y colaborador que ejerce compensatoriamente las funciones que las familias no pueden hacerlo, lo que contribuye al éxito de sus programas y a la penetración de los mismos en la población más necesitada. También se ha podido detectar que más padres y madres en situación de pobreza se sienten dignificados por su capacidad de afiliarse a los programas del DIF-DF, con el que se vinculan como con una familia extensa que contribuye al hallazgo y construcción de las rutas del desarrollo de sus hijos e hijas.

De igual forma, se observa un cambio en la autopercepción que tienen los niños que asisten a nuestros centros. Cada día más niños aspiran a la educación no solo primaria o secundaria sino también al nivel medio y superior. Cada día más niños diversifican sus ámbitos de interés y amplían sus horizontes participando activamente en consejos locales, delegacionales, instancias internacionales, organizaciones civiles, actividades periodísticas, deportivas, computacionales, artísticas, ecológicas, etc.

III.3. Promoción de los derechos de los jóvenes

Con el propósito de promover la integración social de jóvenes de entre 15 y 29 años de edad que se encuentren en situación de riesgo, para prevenir y protegerlos de la violencia, el delito y las adicciones, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, así como generar una mejor convivencia familiar y comunitaria, el Instituto de la juventud del Distrito Federal impulso una política social basada en tres programas: El Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo (PAJSR); El Programa de Apoyos a Jóvenes que realizan Prácticas Profesionales en el Gobierno del Distrito Federal (Becarios) que nacieron con el Instituto y, El programa de Ayudas a Jóvenes en Brigadas por la Ciudad que se creo posteriormente.

Antes de iniciar la operación de estos programas, se elaboró un diagnóstico minucioso donde se consultaron diferentes fuentes de información para poder definir las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación en que operaría el programa; se realizaron diversas entrevistas en 6 reclusorios a jóvenes internos de entre 18 y 20 años y a sus familiares; a organizaciones sociales que trabajan con jóvenes y a jóvenes residentes en las unidades territoriales seleccionadas. Del trabajo realizado se obtuvieron los siguientes resultados: De los 8'605,239 habitantes que tiene el Distrito Federal, la población de jóvenes de 15 a 25 años es de 1'813,156 (21.0%). En 853 unidades territoriales clasificadas como de media, alta y muy alta marginación (63.1% del total), se concentra una población de 1'290,372 jóvenes, lo que representa el 71.1% de la población de ese grupo de edad; Y, de este monto, el 58.75% de estos jóvenes se ubican en las Delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán y Tlalpan

Adicionalmente, del trabajo de campo realizado con jóvenes internos en Centros de Reclusión del Distrito Federal, se llegó a diferentes conclusiones: entre las que resaltan que el 88 % de los jóvenes presentan rasgos de desintegración Familiar; un 68% son receptores de violencia en sus familias; 42% de los jóvenes abandonan la escuela por motivos económicos y 45% abandonan su empleo por la frustración de realizar actividades que no son de su agrado e interés, así como por la mala remuneración económica. Del cruce de las variables de población juvenil, se identificaron 160 unidades territoriales prioritarias de referencia que concentran un alto porcentaje de la población juvenil en situación de riesgo, lo que significa, en primer lugar, residir en zonas de alta incidencia delictiva, de media, alta y muy alta marginalidad, de influencia de bandas y pandillas y en las que se ubican familias de presos en reclusorios.

Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo

En el segundo semestre de 2002 se creó el programa de Atención a Jóvenes en Situaciones de Riesgo, con el objeto de prevenir comportamientos antisociales y proteger a los jóvenes de las zonas de más alta incidencia delictiva y conflictividad de la ciudad; Abrir un espacio de comunicación, acompañamiento, promoción de valores y afecto entre jóvenes procedentes de familias desintegradas y tutores comunitarios; y ofrecer a los jóvenes alternativas de educación, capacitación para el trabajo, cultura, deporte, servicios institucionales y prácticas comunitarias, para que puedan integrarse con dignidad y respeto a sus familias y a la comunidad, ejerciendo plenamente sus derechos.

Desde el inicio de su operación, en diciembre del año 2002, se tiene un registro histórico aproximado de 24,500 jóvenes que han sido atendidos y han recibido uno o más de los apoyos otorgados, habitantes de 174 Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación.

Para 2006, con el apoyo de 300 Tutores Sociales en ocho regiones de la ciudad, se atienden 6,500 jóvenes principalmente de las delegaciones Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero. Las demarcaciones Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa y Gustavo A. Madero concentran el 67% de la totalidad de jóvenes atendidos, con un promedio de 850 por cada región, que comprenden 118 unidades territoriales. Más del 85% de los jóvenes inscritos viven en más de 100 unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación. Los jóvenes pueden permanecer hasta dos años en el programa y el número de jóvenes activos puede variar mensualmente.

Como un beneficio adicional a los jóvenes participantes del programa, se les otorga acceso gratuito al servicio de transporte público de pasajeros. Desde finales del 2002, el Sistema de Transporte Colectivo, la Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal y el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, otorgan este servicio a los jóvenes que presenten la credencial que para tal efecto se ha expedido.

Jóvenes en Situación de Riesgo: Actividades 2002-2006

Actividad	2002	2003	2004	2005	2006
Jóvenes registrados /1	4,000	6,192	8,000	8,005	6,800
Ingreso, continuidad y conclusión de estudios	n/a	300	470	657	1,242
Capacitación para el trabajo	n/a	4,571	1,216	1,568	1,085
Capacitación en el ámbito artístico y cultural	n/a	339	245	503	1,300
Actividades deportivas y recreativas	n/a	n/a	344	677	600
Práctica Comunitaria	377	504	714	1,305	1,000

/1 Todos los jóvenes registrados cuentan con credencial de acceso al servicio de transporte público de pasajeros

Ingreso, continuidad y conclusión de estudios

Con el propósito de que los jóvenes se preparen para presentar el Examen Único de Ingreso a la Educación Media Superior, a partir de abril de 2003 se instrumentó un curso intensivo a través de la Dirección General de Asuntos Educativos, con el apoyo del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM. Estos cursos tuvieron una duración de cuatro meses y se abrieron cuatro sedes, con capacidad para 100 jóvenes cada una. Además de la preparación, los jóvenes recibían apoyo con los materiales y el pago del examen. Del total de jóvenes que presentaron su examen más del 90% logró ubicarse en su primera opción.

Con el objetivo de determinar las necesidades educativas de los jóvenes en los niveles de secundaria y bachillerato, en junio de 2006 se realizó una consulta cuyos resultados arrojaron que un total de 617 jóvenes requerían algún tipo de apoyo para regularizar su educación en dichos niveles (150 de secundaria y 467 de bachillerato). A partir de esta encuesta, con la Dirección General de Asuntos Educativos, se realizó el “Curso de Regularización de Matemáticas, Física, Química, Español e Historia” con el fin de dotar a los jóvenes de los conocimientos necesarios para aprobar exámenes extraordinarios, exámenes de secundaria y preparatoria abierta o, simplemente elevar su nivel académico. Los cursos iniciaron en agosto en cuatro sedes con 209 jóvenes.

A fin de ofrecer a los jóvenes preparación en el nivel medio superior, bajo la modalidad de Bachillerato General Comunitario, a partir de la segunda mitad de 2003, a través del Centro de Integración Educativa Sur, A.C. se apoya a 70 jóvenes para cursar el bachillerato. Para el segundo semestre de 2005, el número de jóvenes aumentó a 140 y en junio de 2006 egresaron los primeros 33 jóvenes.

Asimismo, a los jóvenes que no contaban con educación básica, a partir del primer semestre de 2005, se les brindó apoyo con el reembolso de los costos de inscripción y libros en el Instituto Nacional de Educación para Adultos.

Capacitación para el trabajo

Con el propósito de brindar capacitación para el trabajo a los jóvenes , los jóvenes participan en talleres, en el Centro de Capacitación y Adiestramiento para Instructores Técnicos, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, así como del Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), de la Secretaría de Educación Pública.

Capacitación en el ámbito artístico y cultural

A fin de que los jóvenes se capaciten y aprendan diversas técnicas artísticas y culturales, se imparten talleres por la Secretaría de Cultura del Distrito Federal, a través del Centro Cultural Faro de Oriente, por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y su Centro Cultural Casa Talavera así como la Casa de la Música Mexicana, SC.

Asesoría y/o capacitación en otras materias

En 2003 los jóvenes recibieron capacitación para conocer y desarrollar actividades con la Cruz Roja Mexicana. En 2004 dio inicio un diplomado en apicultura, coordinado por el Centro de Educación Ambiental Ecoguardas de la Secretaría del Medio Ambiente. La capacitación en técnicas agroecológicas, apicultura e industrialización de sus productos se ha consolidado hasta 2006, siendo una de las actividades más atractivas para los jóvenes. En mayo de 2006 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, instruyó a jóvenes en el conocimiento ejercicio y defensa de sus derechos humanos, capacitando tanto a Tutores Sociales como a jóvenes. Por lo que toca a las actividades deportivas, recreativas y de esparcimiento, el objetivo principal, es acercar a los jóvenes y sus familias, diversos espectáculos de calidad que favorezcan su desarrollo cultural.

Prácticas comunitarias

Las prácticas comunitarias, además de representar un espacio eficaz para el desarrollo de los jóvenes, reciben capacitación para desarrollar alguna actividad, se desenvuelven y conviven con otros jóvenes de su edad, les posibilitan una ayuda económica que hasta mediados de 2005 fue de $560.00, y posteriormente se incrementó a $ 709.00 mensuales.

En el Sistema de Transporte Colectivo realizan práctica comunitaria en el marco del Programa Ola Naranja, con la Secretaría del Medio Ambiente, en materia de educación ambiental en los Centros de Educación Ambiental, primero en Ecoguardas, posteriormente en Yautlica. Tiempo después se abrieron prácticas comunitarias en el Bosque de San Juan de Aragón y en el programa de Educación Ambiental Itinerante (EDUCABIT). Adicionalmente en 2006, se estudió la posibilidad de participar en el Museo Interactivo del Medio Ambiente, también con esquema de prácticas comunitarias.

De 2002 a 2005, se realizaron prácticas comunitarias con la Red de Transporte de Pasajeros y el Servicio de Transportes Eléctricos a través de labores administrativas y de cómputo. De igual forma,

a través del Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Cultura y la Dirección General de Servicios Urbanos, con actividades para el mejoramiento de la imagen urbana y la recuperación de espacios públicos. De 2004 a 2005 con la Secretaría de Turismo como asistentes de guías turísticos; en el 2004 en el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal como orientadores juveniles en derechos sexuales y reproductivos y prevención de la violencia en el noviazgo desde una perspectiva de género y juventud, y en octubre, con el Instituto de Asistencia e Integración Social con atención a la población en materia de prevención de adicciones, Campaña de Invierno, Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural y en el Plan Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos.

A través del Fideicomiso Probosque de Chapultepec, se imparte capacitación en acciones de educación ambiental tendientes a cambiar la actitud de los visitantes del bosque. Asimismo, a fin de formar promotores deportivos comunitarios, con el Instituto del Deporte del Distrito Federal, y con el Heroico Cuerpo de Bomberos, participan en labores administrativas y en la Academia de Bomberos.

Además, los jóvenes inscritos han recibido alguno de los servicios que brinda el Gobierno del Distrito Federal, a través de las instituciones que coadyuven para el buen desarrollo del programa, tales como atención a la violencia familiar; tratamiento de adicciones; orientación y atención psicológica; orientación en enfermedades de transmisión sexual; información y atención en salud reproductiva y sexual.

Apoyos a Jóvenes que realizan Prácticas Profesionales en el Gobierno del Distrito Federal: Programa Becarios.

En el marco de las acciones del Convenio Específico de Colaboración para el Desarrollo del Programa Denominado Becas por Prácticas Profesionales, celebrado el 1º de agosto de 2002 entre el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de la Juventud del Distrito Federal por una parte y la Universidad Nacional Autónoma de México, por la otra, se apoyaron actividades prácticas de tipo profesional dentro de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal realizadas por estudiantes universitarios próximos a graduarse del nivel licenciatura a quienes se les denominó “becarios” y se les ofreció un espacio para que dichas actividades se llevaran a cabo en un ámbito propicio para que potenciaran sus habilidades y herramientas académicas adquiridas en la Universidad por medio de la experiencia en la práctica cotidiana del gobierno.

Con apoyo de la Secretaría de Servicios a la Comunidad Universitaria de la UNAM, la Oficialía Mayor y la Secretaría de Desarrollo Social, se seleccionaron 100 jóvenes para integrarse al programa, mismos que fueron adscritos a las oficinas de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal participantes, con el objetivo de colaborar en periodos de trabajo de seis meses, recibiendo un apoyo económico de $6,500.00. En cada ciclo fue disminuyendo el número de becarios, hasta la conclusión del programa en diciembre de 2003, a partir de la propuesta de contratación de los jóvenes en las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

El programa de Ayudas a Jóvenes en Brigadas por la Ciudad

Esta actividad tuvo como origen un exhorto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de fecha 25 de mayo de 2005 y como principal objetivo promover entre los jóvenes del Distrito Federal su incorporación, permanencia y conclusión de estudios en el sistema de educación media superior de la Ciudad. Su duración fue de julio de 2005 a agosto de 2006. Su objetivo fue ofrecer opciones de desarrollo a jóvenes que por su condición socioeconómica no pudieran seguir estudiando a través

de su inserción escolar, asesorías para el sistema de educación abierta, regularización de materias y preparación para presentar el examen único de selección para ingreso al nivel educativo medio superior; asimismo, se promovería el trabajo comunitario de los jóvenes en brigadas, apoyo para el transporte público de pasajeros y servicios institucionales para ellos y sus familias como es el caso de atención a la violencia familiar, tratamiento de adicciones, orientación y atención psicológica, orientación sobre enfermedades de transmisión sexual, información y atención en salud reproductiva y sexual y servicio de estancia infantil.

Para la realización de las actividades comunitarias, se conformaron brigadas de jóvenes para participar en cinco ejes temáticos: cultura, deporte, medio ambiente, imagen urbana y educación vial en lugares cercanos a su domicilio. Los jóvenes estuvieron organizados por coordinadores temáticos y jefes de grupo, quienes establecieron vínculos con instituciones públicas para definir espacios para puntos de reunión

En 2005 se registraron 1,205 jóvenes de los que 1,191 estaban participando en alguna actividad comunitaria por la que recibieron apoyo económico de $ 709.00; 300 se inscribieron en asesorías para regularizar materias de secundaria y preparatoria y todos recibieron apoyo con una credencial para tener acceso al transporte público de pasajeros sin costo.

Para el ejercicio 2006, no se asignaron recursos para la operación de ese programa, sin embargo, con el fin de darle continuidad a las actividades de los jóvenes ya inscritos, se inició el año con 407 de los 1,205 jóvenes inscritos el año anterior. A estos jóvenes se les ofreció apoyo económico para acceder sin costo para ellos al servicio de transporte público (297 en promedio mensual); para ingresar, continuar o concluir sus estudios (91); así como también ayudas económicas por realizar prácticas comunitarias en el Instituto del Deporte del Distrito Federal (72 en promedio mensual), y en el Fideicomiso Probosque de Chapultepec (29 en promedio mensual). No obstante, mensualmente fue disminuyendo el número de participantes, ya que estas actividades únicamente se ofrecieron hasta el mes de agosto de 2006, fecha en la que se cerró definitivamente el programa con 244 jóvenes.

Principales impactos

Mejoramiento de la calidad de vida

El sólo hecho de recibir una credencial que les permite desplazarse por la Ciudad de México, sin costo para ellos, implica para las y los jóvenes una mejor calidad de vida, pues no siempre se tiene esa posibilidad, no sólo para viajar y conocer diferentes zonas de la ciudad, sino porque pueden realizar sus actividades y aquellas que el Instituto les ofrece, en algunas de las cuales pueden obtener una ayuda económica o simplemente apoyos de distintos tipos para su desarrollo integral.

Ejercicio de derechos sociales

El hecho de que el Instituto promueva de diversas formas el dderecho al trabajo; el derecho a la educación; el derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos; el derecho a la cultura, la recreación y el deporte; el derecho a un medio ambiente sano; los derechos humanos; el derecho a la plena participación social, política y a la organización juvenil; el derecho a la información, así como el derecho a la igualdad y a la equidad de género, ya sea través de las actividades que ofrece a sus beneficiarios o través de las distintas campañas de difusión que ha implementado, ha permitido que al menos, los más de veintidós mil beneficiarios hayan tenido la oportunidad de conocerlos y ejercerlos, ya sea a través del Instituto o de sus propios espacios. Para ello, el instituto a colaborado en la lucha por los derechos de las y los jóvenes.

Cohesión e inclusión social

Desde su concepción, el PAJSR está hecho no sólo para promover el desarrollo integral de las y los jóvenes, sino para lograr un entorno familiar y social del que ellos se sientan parte, unidos en convivencia con su espacio y con su gente. A esta labor ayudan las Tutoras y los Tutores Sociales. Tal es el caso de las Jornadas de Integración Juvenil realizadas en los años 2003 y 2004 entre jóvenes y Tutores Sociales; además las actividades que organiza el Instituto en su beneficio, les ofrecen un espacio para convivir con jóvenes de su edad, con quienes pueden compartir, discutir, ayudarse, descubrir y seguir aprendiendo, además de sentirse útiles e importantes; son espacios en donde se les respeta y en donde les ayudamos a luchar por sus derechos.

Disminución de la discriminación

A pesar de que en sus inicios, fue muy difícil que las instituciones aceptaran trabajar con jóvenes del PAJSR, actualmente, el hecho de ser jóvenes, inexpertos, inseguros o tener problemas de diversa índole, no ha sido un impedimento para que se desarrollen y quienes trabajamos con ellos respetemos su condición, su identidad, sus gustos, sus carencias y sus virtudes. Actualmente contamos con una campaña contra la discriminación con la que esperamos ayudar a combatir este fantasma que daña a todos los sectores de la población y en especial al juvenil.

Promoción de la equidad social

El PAJSR por sí mismo denota la promoción de la equidad social, al permitir que jóvenes en situación de riesgo tengan las mismas oportunidades de desarrollo que otros jóvenes de la ciudad.

Promoción de la equidad de género

En este rubro es importante la tarea realizada con el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, al sumarnos con jóvenes que participan como orientadores juveniles en este tema en general y particularmente en el Programa Amor…es Sin Violencia, a través del cual, tanto al interior como al exterior del Instituto ayudamos a promover de manera constante la equidad de género.

Construcción de ciudadanía

Con la misión de construir ciudadanía activa, a través del PAJSR y de los demás programas operados por el Instituto, se fomenta el aprovechamiento responsable y pleno del espacio público, la solidaridad y el sentido de pertenencia de la Ciudad; asimismo, se promueve la participación organizada de las y los jóvenes beneficiarios a través de un esquema de prácticas comunitarias, mediante la realización de actividades orientadas a la apropiación del espacio público, a la consolidación de lazos solidarios y a la resolución de los problemas de su comunidad.

III.4. Promoción de los derechos de las personas con discapacidad

Diagnóstico

En el Distrito Federal se calcula que existen 159,754[3] personas con discapacidad, de los cuales 78,000 son hombres y 81,754 mujeres. No obstante lo anterior, la falta de recursos e instituciones

adecuadas para dar atención universal a las personas con discapacidad, ha forzado que se desplieguen estrategias puntuales, pero efectivas en su atención.

Con el objeto de contribuir a esta situación, en el marco del convenio de colaboración entre el Gobierno del Distrito Federal y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el DIF-DF realizó entre 2002 y 2005 un diagnóstico entre la población de los 0 y 18 años, que tuvo como objetivo identificar a los beneficiarios potenciales del programa de apoyo económico a personas con discapacidad, en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación.

Los resultados del diagnóstico detectaron cinco evidencias contundentes, en este sector tan vulnerable de la Población: que existen 77,567 personas con algún tipo de discapacidad permanente, que viven en estas zonas. (De ellas, 26,281 (55.5 %) son hombres y 21,112 (44.6 %) mujeres); que la discapacidad más frecuente es la motriz con 35,476 personas, seguida de intelectual 20,080, visual 7,707, auditiva 5,651, lenguaje 571 y mixta 8,082 personas; que la discapacidad es adquirida a lo largo de la vida por el 63.3 % (30,001) de las personas, ya que la discapacidad desde el nacimiento es de orden del 36.6 % (17,392) de la población.

De acuerdo a los principales tipos de discapacidad, el 42% de las personas (19,868) requieren apoyos para desplazarse y apoyo de servicios médicos ya que el 84 % (30,201) del total de las personas con discapacidad, requiere atención periódica y el 61.8% de las personas necesitan medicamento continuo.

A la situación de dependencia para desplazarse, hay que agregar la dependencia económica, puesto que sólo el 11.7 % (5,549) de las personas con discapacidad de 16 años o más, tienen algún ingreso por su actividad económica. Además, los ingresos totales de las familias, apenas ascienden a un salario mínimo en el 80.1 % (36,464) de los hogares, a dos en el 12.3 % (5,792) y a tres o más en el 7.1 % (3,249)

Como resultado de este ejercicio de diagnóstico y valoración, en junio de 2006 se publicó el libro El reto de la inclusión y atención Integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal, donde se recogen recomendaciones, tales como diseñar una estrategia de actualización periódica de los datos del censo realizado, llevar a cabo nuevas investigaciones de carácter cualitativo, elaborar un plan estratégico y programas operativos, promover la obtención de los recursos necesarios y generar planes de trabajo por delegación política; todo ello con el objeto de brindar una atención integral a este sector de la población.

Programa de apoyo económico a personas con discapacidad de la Ciudad de México

Cobertura

Para revertir la situación de pobreza y vulnerabilidad de las personas con discapacidad, a partir del 2001, se inició el Programa de apoyo económico a personas con discapacidad de la Ciudad de México, con una cobertura inicial de 40,333 beneficiarios.

El objetivo de este programa es el de “Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y su familia de escasos recursos de zonas de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal, así como prevenir el confinamiento y/o abandono de niñas, niños y jóvenes con discapacidad más vulnerables de la Ciudad de México”.

Para cumplirlo, se hace entrega de un apoyo económico mensual a las personas con discapacidad permanente, inscritas como beneficiarios del programa. La ayuda económica se entrega a personas

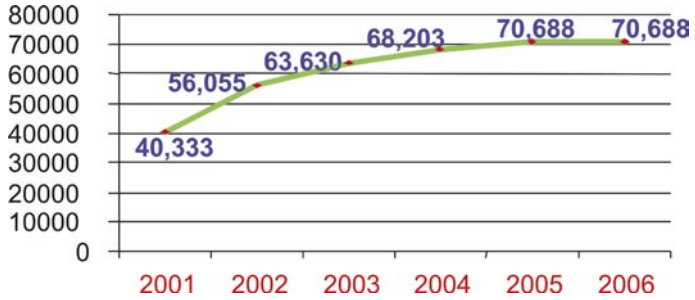
con discapacidad permanente que tienen entre 0 y 69 años de edad, habitan en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación o tengan ingresos de hasta dos salarios mínimos.

La estrategia operativa del programa esta orientada a entregar el apoyo económico a las personas con discapacidad que habitan en la zonas establecidas como prioritarias para su atención por altos índices de marginación en que se vive su población. De hecho el 88.2 por ciento de los beneficiarios habitan en ut's de media, alta y muy alta marginación.

El número de personas con discapacidad que han recibido el apoyo económico por año, así como la inversión en este sector, se muestra en el siguiente cuadro:

PROGRAMA DE APOYO ECONÓMICO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD TOTAL DE BENEFICIARIOS E INVERSIÓN ANUAL 2001-2006			
AÑO	BENEFICIARIOS	APOYO MENSUAL	INVERSIÓN
2001	40,333	600.00	241,999,800.00
2002	56,055	636.00	339,271,656.00
2003	63,630	668.00	487,312,857.00
2004	68,203	688.00	549,035,008.00
2005	70,688	709.00	590,842,314.00
2006	70,688	730.00	619,226,900.00
TOTAL			**2,827,688,535.00**

La cobertura anual y el porcentaje de atención de las personas con discapacidad de 0 a 69 años de edad, se muestra en la gráfica siguiente:



Por grado de marginalidad[4] se tiene la siguiente cobertura:

PROGRAMA DE APOYO ECONÓMICO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD BENEFICIARIOS A 2006 Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD DE 0 A 69 AÑOS POR NIVEL DE MARGINACIÓN			
NIVEL DE MARGINACIÓN	POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD	BENEFICIARIOS	% DE COBERTURA
MUY ALTO	29,705	28,955	97.5%
ALTO	23,889	18,097	75.8%
MEDIO	26,388	15,359	58.2%
BAJO	12,576	5,017	39.9%
MUY BAJO	16,576	3,260	19.7%
TOTAL	**109,134**	**70,688**	

En síntesis, en este periodo de operación del programa, se tiene lo siguiente:

- De 2001 a 2006 se ha incrementado el número de beneficiarios en 30,355 personas.
- El presupuesto ha pasado de 241 millones 999 mil 800 pesos, en el 2001, a 619 millones 226 mil 900 pesos, en el 2006, lo que representa un incremento en la inversión hacia el apoyo de las personas con discapacidad del 255.8 %.
- Para el cierre del 2006 se tiene una cobertura de 64.8% de las personas con discapacidad de 0 a 69 años.
- Se ha cubierto al 97.5 % de las personas con discapacidad más pobres de la Ciudad de México, ubicadas en las unidades territoriales de muy alta marginación, al 75.8 % de las de alta marginación y al 58.2 % de media marginación.

Unidades Básicas de Rehabilitación del DIF-DF

Con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad y de sus familias, el servicio que se proporciona en las Unidades Básicas de Rehabilitación del DIF-DF tiene como prioridad la integración social, la rehabilitación física y la atención psicológica de las personas con discapacidad y sus familias.

Para ello, se impulsa la detección oportuna de menores con riesgo de sufrir algún proceso discapacitante; se realiza una valoración médica especializada; se impulsa la certificación médica de la discapacidad; se valora y da tratamiento psicológico a las personas con discapacidad y sus familias; se impulsa el apoyo social a las personas con discapacidad y sus familias; se da tratamiento rehabilitatorio simple y específico, estimulación temprana; atención de síndromes dolorosos en las personas de la tercera edad y; se fomentan los talleres de sensibilización en la comunidad en materia de discapacidad.

En las seis Unidades Básicas de Rehabilitación y el Centro de Integración para Personas con Discapacidad “Cuautepec”, conformados por médicos especialistas, terapeutas, psicólogos, enfermeros y trabajadoras sociales, el equipo de terapeutas y enfermeros es el encargado de la rehabilitación física empleando técnicas de mecanoterapia, masoterapia, electroestimulación, hidroterapia, baño de parafina, compresas, rayos infrarrojos, terapia ocupacional y estimulación temprana; psicología tanto de manera individual como grupal. La integración social e individual la realiza el equipo de psicólogos a través de talleres de “desarrollo e integración familiar y social” con diversos temas como ‘’la familia, mi principal apoyo’; “necesito de ti, necesitas de mí’. En el 2006, se instalaron tres Unidades Básicas de Rehabilitación más en las delegaciones Iztapalapa, Magdalena Contreras y Tlalpan.

De manera complementaria, se otorgan oficios y/o constancias de discapacidad para recibir servicios en otras dependencias, como la Secretaría de Transporte y Vialidad, y Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, que otorgan libre acceso al transporte público local y foráneo, trámite de tarjetón y placa vehicular, exención del programa “Hoy no circula” y la exención del pago por uso de vía pública para actividades comerciales. De forma complementaria se realiza la canalización para la obtención de ayudas funcionales como sillas de ruedas, bastones y muletas.

Y, se impulsan convenios de colaboración con instituciones de asistencia social sin fines de lucro, mediante la coordinación interinstitucional establecida para los programas de coinversión y financiamiento, dando prioridad a las que apoyan al DIF-DF en la guarda de custodia de niños expósitos.

La población con discapacidad atendida del 2001 al 2006 en las diferentes unidades del DIF-DF, fue del orden de las 56 608 personas con monto de 320 752 servicios. Adicionalmente, a través de la realización de convenios con diversas organizaciones sociales se apoyó, a 12 853 personas en el mismo período referido. Cabe señalar, sin embargo, que la atención a las personas con discapacidad ha disminuido por la existencia de una menor demanda de servicios, ya que las solicitudes que se presentan ahora se orientan hacia la incorporación al programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad; La carencia de infraestructura para la prestación de servicios de rehabilitación integral, sobre todo para las personas que presentan discapacidad intelectual; Insuficiencia en la inversión de material, equipamiento y contratación de personal para la prestación de servicios de rehabilitación integral. De hecho en 2005 se instalaron dos UBR´s, proporcionando el DIF-DF la infraestructura, y se desconcentraron para que fueran operadas por las Delegaciones Cuauhtémoc y Cuajimalpa.

Cobertura de atención en las UBR's

Concepto	Unidad de medida	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Unidades Básicas de Rehabilitación	Personas	10,603	12,098	11,145	7,526	7,618	7,618	56, 608
	Servicios	82,757	48,518	41,246	47,668	46,976	53,587	320,752
Apoyo a través de Organizaciones Sociales	Convenios	**3**	**14**	**27**	**31**	**31**	**33** /2	
	Personas	**150**	**1,495**	**1,716**	**2,085**	**4,559**	**2,848**	12,853
Policías pensionados por discapacidad permanente		**na**	**407**	**412**	**412**	**341**	**400**	1,972

1/ Información proyectada al 31 de diciembre, 2006
2/ El DIF-DF apoya a 14 instituciones; Nacional Monte de Piedad a nueve y Montepío Luz Saviñón a 10.
na/ no aplica
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2006.

Principales impactos

Entre sus logros más significativos está el promover la inclusión de niñas y niños con discapacidad en escuelas regulares; la sensibilización a las diferentes dependencias del Gobierno del Distrito Federal para la construcción de rampas en la Ciudad de México, para la incorporación del servicio preferencial adaptado en la Red de Transportes de Pasajeros (RTP) y el Servicio de Transportes Eléctricos (STE), así como para facilitar la accesibilidad en algunas estaciones del metro.

Otros logros son: el desarrollo de cursos y foros sobre educación prevención de discapacidades e integración laboral; elaboración del Reglamento de la Ley para Personas con Discapacidad en el DF; gestión ante las delegaciones políticas del DF para la instalación de elevadores en puentes

peatonales y escuelas públicas; la realización del evento del Día Internacional de la Discapacidad en el Zócalo capitalino y la conformación de Consejos Promotores en 14 delegaciones del Distrito Federal, entre otros.

Se realizan otras acciones, como: Investigación y desarrollo de ayudas técnicas que permitan una mejoría en la calidad de vida de las personas con discapacidad; Elaboración del Reglamento de la Ley para Personas con Discapacidad en el DF; el cual fue consensuado por todas las Instancias de Gobierno del D.F., así como por las organizaciones sociales y civiles con atención para personas con discapacidad; Se consiguió instrumentar, con el Servicio Público de Localización Telefónica LOCATEL, el registro de Instituciones y Organismos Sociales y Civiles de personas y para personas con discapacidad, así como la difusión, a través de su página electrónica, de las acciones y trabajos que en materia de discapacidad lleva a cabo; Se ha realizado el evento del Día Internacional de la Discapacidad en el Zócalo capitalino.

III.5. Promoción de los derechos de los indígenas en la Ciudad de México

Diagnóstico

Conforme a las estimaciones de CONAPO en el Distrito Federal residen, al menos, 420 mil personas indígenas, una estimación tres veces superior a los datos del INEGI sustentados únicamente en el criterio de personas mayores de cinco años hablantes de alguna lengua indígena. Además, la Ciudad de México constituye la urbe culturalmente más plural de toda América Latina y en ella se hablan prácticamente todas las lenguas indígenas de la nación. Es una ciudad pluricultural fundamentalmente por los pueblos, comunidades, organizaciones y familias indígenas que en ella viven.

Existen distintas formas de asentamiento de la población indígena en la Ciudad de México que conllevan problemáticas diferentes. Aunque existe concentración en algunas delegaciones, el patrón de asentamiento de la mayoría de la población indígena residente tiende a ser dispersa en todas y cada una de las localidades o unidades territoriales del Distrito Federal.

Dentro de los fenómenos que provoca este tipo de asentamiento, se encuentra el hecho de que es muy común que dentro de los predios habitados por numerosas familias de un mismo lugar de origen, se reproduzcan con mayor facilidad las prácticas culturales de la comunidad de la que provienen, como las fiestas tradicionales, las mayordomías y las asambleas comunitarias. Sin embargo, la problemática que atraviesan los pueblos indígenas en el Distrito Federal parece predominar y se caracteriza por la ausencia de un marco jurídico de reconocimiento de los derechos indígenas, la presencia de prácticas sociales de discriminación hacia lo indígena y los indígenas a través de múltiples mecanismos: desprecio, invisibilización, paternalismo; en el plano de los derechos constitucionales destaca la falta de acceso a un piso de servicios de vivienda, salud y educación que además incorpore sus particularidades y la educación bilingüe; las actividades de baja remuneración, uso intensivo de trabajo infantil, inseguridad laboral y ausencia de prestaciones; Desconocimiento de las garantías individuales, estado de indefensión frente a los órganos de procuración de justicia y falta de mecanismos de apoyo específicos para el fortalecimiento del vínculo con las comunidades de origen, entre otros. Todo lo anterior se traduce en formas específicas de exclusión social por razones de pertenencia étnica. Los indígenas en la ciudad viven en condición de desigualdad social agrava-

da en todos los indicadores de analfabetismo, escolaridad, ingresos, vivienda, salud, expectativa de vida y ejercicio de derechos políticos. En su conjunto de los indígenas se encuentran en todos estos indicadores por debajo de la media de la ciudad y las mujeres indígenas por debajo del promedio de los varones indígenas.

Los esfuerzos públicos, para contrarrestar esta situación desfavorable de los indígenas no siempre han estado a la altura de las circunstancias. En el pasado inmediato, la política hacia los pueblos indígenas se inscribió dentro de la línea estratégica de atención a "grupos sociales prioritarios", esto es, en igualdad de condiciones con las políticas hacia las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los jóvenes y las niñas y los niños. Sin embargo, poco se avanzó en la promoción del pleno goce de sus derechos sociales y colectivos, la equidad y el desarrollo de estos pueblos que les permita acceder a la construcción y ejercicio de una ciudadanía multicultural"[5]. No obstante, todo ello ha tenido que desarrollarse en el marco de la profunda restricción que implicó el contenido de la reforma del artículo segundo constitucional que cercenó y desvirtuó el reconocimiento de derechos colectivos derivado de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

Concientes de esta restricción y, al mismo tiempo, de construir el primer espacio de interolocución, debate y análisis de las políticas para pueblos indígenas en la Ciudad es que, por acuerdo del jefe de Gobierno, se instala a mediados de 2001 el Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal que, de manera coordinada con la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y su dirección de Atención a Pueblos Indígenas, se abocarán a definir la política pública de atención a indígenas con el objetivo general de: Lograr el reconocimiento de la naturaleza pluricultural del Distrito Federal y de los derechos de los pueblos indígenas que en él viven, promoviendo la equidad social para las poblaciones indígenas en la ciudad, la transformación de las instituciones en función de la diversidad y la generación de nuevas formas de convivencia social basadas en la interculturalidad

Con la definición de esta política, la naturaleza transversal de esta y el despliegue de sus líneas programáticas que guiaron la política en materia indígena: --Reconocimiento de derechos y reforma legislativa; equiparación social para los indígenas en la ciudad; un gobierno para la diversidad; promoción de derechos; Integridad territorial y recursos naturales de los pueblos indígenas originarios del DF; la corresponsabilidad social indígena y la convivencia intercultural--; el gobierno de la ciudad pudo avanzar en los diferentes campos de su competencia con los siguientes resultados, de cobertura y beneficios públicos para los pueblos y comunidades indígenas:

Durante el 2001 y el 2006 han participado en las distintas actividades y acciones del Programa de Gobierno en materia indígena 757,990 personas. Sin embargo, en términos relativos, de éstas, 552,000, han sido asistentes a distintos eventos de carácter cultural y de visibilización de la presencia indígena en la ciudad por lo que podemos afirmar que en términos relativos los beneficiarios directos han sido unas 205,290 personas.

En el marco de las actividades realizadas para la promoción de programas servicios públicos y atención directa a población indígena del Distrito Federal, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social proporcionó asesoría en materia civil, penal, familiar, administrativa y de amparo a las personas que lo solicitaron y, continuó con las tareas de canalización y traslados a lugar de origen cuando así se requirió.

En agosto del 2002 se firmaron las bases de colaboración interinstitucional para instrumentar el programa de regularización de actas de nacimiento, a partir de entonces se han recibido 10,745 solicitudes de registro, destacando que en el último año de gobierno fueron entregadas 2,000 actas de nacimiento.

En materia de salud y con la puesta en marcha del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, se logró consolidar un instrumento permanente para incorporar a la población indígena en dicho programa. Asimismo, a través del Instituto de Vivienda se benefició a 1,500 familias indígenas con proyectos de vivienda en conjunto que incluyeron espacios comunitarios para la realización de actividades tendientes a la reproducción y conservación de su cultura.

En materia de educación se realizaron diversas acciones en coordinación con la Oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF en México para elaborar un diagnóstico sobre los retos de la educación intercultural en el Distrito Federal.

Para la promoción de las artesanías destaca la realización desde el año 2004, del certamen "Los Motivos de las Artesanías: Símbolos del Distrito Federal", así como en el último año la realización de cuatro Certámenes Delegacionales de artesanía indígena, en los que se estimula a los artesanos de la ciudad para la exposición y venta de sus artesanías.

En materia de promoción de derechos, se firmó un convenio de colaboración en noviembre de 2003 con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con el objeto de realizar un proceso de análisis de la legislación aplicable para sensibilizar a jueces y magistrados, respecto de los derechos indígenas ya establecidos en la legislación nacional e internacional. A partir de la firma de dicho convenio se han impartido talleres de sensibilización.

En el marco del Seminario Permanente "Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad" que se realiza a partir del año 2002 en coparticipación con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y el Centro de Estudios Superiores de Antropología Social, se han realizado treinta y nueve sesiones, siete de ellas en el último año y de las que destaca la publicación de dos volúmenes: "Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad"; y "Urbi Indiano, la larga marcha a la ciudad diversa", y al final del presente año, se publicará el tercer volumen del seminario con el título "El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural".

A partir del año 2003 en coordinación con el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal se llevan a cabo las Jornadas de Convivencia Intercultural en las preparatorias del Gobierno del Distrito Federal. En este año se han realizado 25 de ellas, en las que se llevan a cabo distintas actividades como: talleres sobre derechos indígenas, ponencias, proyección de videos y exposición artesanal y gastronómica.

A partir del 2001 y hasta el 2004 se llevó a cabo la Feria de la Diversidad Cultural, misma que consistió en la exposición de documentales y fotografías; la realización de talleres; impartición de conferencias; presentaciones de libros, así como exposición y venta de artesanal y gastronómica. Desde el año 2005 y a la fecha, se han realizado catorce Ferias Delegacionales de la Diversidad Cultural con las mismas características de la Feria celebrada anualmente. A partir del año 2004 se realiza el evento de la "Guelaguetza" con la participación de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal y la Alianza de Pueblos y Organizaciones Oaxaqueñas por la Guelaguetza y la Diversidad Cultural. El presente año se realizará en el mes de noviembre.

El Programa de Apoyo a Pueblos Originarios, impulsado a partir del 2003 ha tenido como objetivo central fortalecer su identidad comunitaria, respetando su identidad social, cultural, usos, costumbres e instituciones propias. A partir de entonces se han apoyado 130 proyectos comunitarios en varios pueblos originarios de las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. De estos 130 proyectos a 28 se les da seguimiento en el 2006.

El éxito de dicho programa se ha visto reflejado en los resultados obtenidos como: publicación de 15 libros sobre la historia documental, oral y gráfica de las comunidades originarias del territorio del Distrito Federal; además de la edición de tres videos documentales de costumbres, tradiciones y fiestas de los pueblos originarios; organización de siete bandas de música y ocho grupos de danza; equipamiento de tres museos comunitarios, un centro de producción radiofónica, seis centros comunitarios de cómputo y cuatro salas de video-proyección; montaje de diez exposiciones fotográficas; elaboración de cuatro murales de la historia de una comunidad; así como el impulso de una amplia variedad de actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas: talleres de lengua y cultura náhuatl, tallado en madera, actividades manuales, pintura de máscaras, elaboración de piñatas, presentaciones de teatro guiñol y la carrera atlética de 10 kilómetros, entre otras acciones.

Los lineamientos generales de la política del Gobierno del Distrito Federal elaborados y aprobados por el Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal, contienen como uno de sus principios, el fomentar la participación ciudadana mediante consulta permanente con los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas en todas las políticas, programas y acciones de gobierno dirigidos a ellos, tanto a través de las unidades territoriales como de sus propios mecanismos de articulación y representación. Con ello se pretende llevar a la práctica el ejercicio de algunos de los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En este sentido, se realizaron opiniones y propuestas de modificaciones legislativas, con el objeto de incorporar crecientemente los derechos de los pueblos originarios y población indígena residente del D. F., a distintos ordenamientos jurídicos como son: Código Penal y de Procedimientos Penales, Código Civil y de Procedimientos Civiles, Ley de Participación Ciudadana, propuesta de modificación al reglamento interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F. con el objeto de reconocer la figura del Coordinador Territorial de los pueblos originarios del D. F. y se emitió opinión jurídica sobre las iniciativas de Ley de Cementerios y Crematorios del DF, Ley Contra la Discriminación en el DF y Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del DF, asimismo se realizó una propuesta para incorporar el tema de los pueblos indígenas en la iniciativa de reforma política del DF.

Igualmente, el Programa de Apoyo a Pueblos Originarios cristaliza el derecho de decidir por sí mismos sus propias prioridades de desarrollo, con el financiamiento de proyectos comunitarios avalados y aprobados en asambleas públicas de los pueblos participantes. Lo más novedoso de este programa es el hecho de que sean las mismas comunidades las encargadas de ejecutar por sí el proyecto que de manera colectiva se decida y por conducto de las personas que para tal efecto se designe en asamblea comunitaria, únicamente con el seguimiento de la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas.

El Programa de Apoyo a Pueblos Originarios (PAPO) nació como producto del diálogo y negociación con los coordinadores de enlace territorial que demandaban --y demandan-- el reconocimiento jurídico de su figura de autoridad como representantes de los pueblos. En este sentido, el PAPO fue producto de la tensión entre la demanda social y el aprendizaje institucional. Se procesó desde finales de 2002 y arrancó en el año 2003.

No se trató de una salida de coyuntura a la presión política, sino que logró arraigarse en las comunidades e iniciar su proceso de institucionalización. El PAPO tiene en 2006 su cuarto año de funcionamiento consecutivo. Ha sido, a la fecha, el resultado más perdurable del proceso iniciado por el Gobierno del Distrito Federal como programa diseñado específicamente para los pueblos originarios.

Desde su diseño el programa fue concebido en una lógica autogestionaria y de transferencia directa de recursos a las comunidades. Como las políticas se construyen, en buena medida, sobre la base del aprendizaje institucional, el diseño del PAPO se hizo tomando como insumo principal otro de los programas iniciados durante la administración de López Obrador, el Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social (PRUH).

En particular, se tomaron de ese programa los mecanismos organizativos consistentes en a) decisión de la asamblea de los proyectos a ejecutar; b) transferencia de los recursos a los vecinos; c) elección de un comité de administración y otro de supervisión ciudadana, el primero encargado de la ejecución y el segundo de la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos. En este sentido el PAPO ha sido definido institucionalmente de la siguiente manera:

El Programa de Apoyo a Pueblos Originarios, que se desarrolla en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, tiene por objetivos generales

- Promover el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos originarios, respetando su identidad social, cultural, usos, costumbres e instituciones propias.
- Impulsar actividades de Desarrollo Social que promuevan la equidad, el bienestar social, el respeto a la diversidad, el fomento a la participación ciudadana y una cultura de corresponsabilidad entre el gobierno y la comunidad.

Esta iniciativa no es supletoria de las acciones institucionales del Gobierno del Distrito Federal, sino un instrumento para la recuperación de iniciativas sociales autónomas que permitan fortalecer la identidad comunitaria de los pueblos. Anualmente se emite una convocatoria para que pueblo por pueblo se celebre una asamblea para aprobar el proyecto que será presentado al programa., y a su vez, el programa cuenta con un comité dictaminador que no selecciona proyectos, sino emite estrictamente consideraciones técnicas para fortalecer la factibilidad de las iniciativas presentadas por la comunidad. El método de aprobación de los proyectos por asamblea ha permitido transparentar el proceso de decisión y descentralizar la decisión en las comunidades.

Lo anterior, no quiere decir que esté exento de dificultades, porque la construcción de consensos en las comunidades no es necesariamente sencilla. Además en el programa se ha aplicado la regla de que los proyectos deben cohesionar a las comunidades en vez de dividirlas. Aunque en una pequeña proporción se han presentado casos de pueblos que no logran construir un acuerdo y en ese año han quedado fuera. Pero lo que ha predominado son los mecanismos propios de cada pueblo para conformar el acuerdo que han ido desde presentar proyectos en que se suman iniciativas diversas de la comunidad hasta la aplicación sin dificultades del principio de mayoría en la votación de los mismos.

La convocatoria se ha emitido prácticamente en los mismos términos durante los cuatro años de vigencia del programa. Entre 2003 y 2006 el PAPO ha financiado en ese período 131 proyectos de las más diversas características.

Desde el inicio del programa, tuvieron que enfrentarse dificultades producto de la distante y muchas veces tensa relación que ha existido entre los pueblos originarios y las autoridades. Vale señalar, como ejemplo, que si revisamos la lista de los proyectos aprobados en 2003 no hay ninguno de los pueblos de la zona del Ajusco en la delegación de Tlalpan.

En ese año los pueblos de esa región decidieron no participar por desconfianza y por temor de que el PAPO persiguiera algún propósito político-electoral. No obstante, sobre la base de desbrozar esta sospecha y de la concreción de los proyectos en los pueblos vecinos, decidieron participar a partir del año siguiente.

Más allá de esta reticencia inicial de los pueblos del Ajusco, llamó la atención, sin embargo, la rápida aceptación y recepción que tuvo el PAPO, particularmente de grupos organizados de las comunidades, quienes plantearon su sorpresa de que "por fín se toma en cuenta a los pueblos originarios". Pero también son muy significativos los ejes a partir de los cuales se presentaron la mayoría de los proyectos.

Entre éstos podemos destacar los siguientes: a) proyectos de construcción de identidad local a partir de la recuperación, reconstrucción, resignificación de la historia del pueblo, esto es, un proceso de construcción de discurso histórico para la reafirmación identitaria; b) proyectos de comunicación como instrumentos de vinculación comunitaria y de proyección de la comunidad hacia el resto de la ciudad, esto se expresa en la producción de videos, producción radiofónica, murales, gacetas y libros; c) proyectos de música y danza, en particular ha sido de la mayor importancia la conformación de bandas de viento, bandas filarmónicas o, inclusive, bandas de guerra a través de un proceso de imitación y emulación entre las comunidades y d) proyectos de recuperación de la lengua náhuatl, ya sea por medio de talleres y cursos, encuentros y publicaciones.

El PAPO es un programa relevante no tanto por su magnitud presupuestaria, sino por tratarse del único programa de la administración central del Gobierno del Distrito Federal destinado de manera específica a los pueblos originarios como tales, en la búsqueda de apoyar sus propias iniciativas, darles voz, reconocer su condición de comunidades y pueblos con necesidades y características particulares. Pero también lo es por el hecho de que se basado en el principio de confiar y apoyar a la comunidad y de asumir que, en este caso, el papel institucional es el de fomentar y facilitar un proceso social.

Sin la creatividad, compromiso, seriedad y trabajo voluntario de las propias comunidades no podrían explicarse la relevancia de los resultados en términos de publicaciones, videos, grupos de música y danza, museos comunitarios, centros de producción radiofónica, talleres de lengua náhuatl que, en conjunto, representan una de las masas críticas y fuentes de información más importantes que se hayan producido sobre y por los pueblos originarios del Distrito Federal. En este sentido puede decirse que el PAPO ha sido una herramienta fundamental en un proceso social de fondo de revitalización cultural de los pueblos originarios que ya estaba presente y que sólo esperaba contar con mejores condiciones para manifestarse.

El Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal posibilita que las comunidades indígenas, por conducto de las organizaciones civiles legalmente constituidas puedan ejercitar su derecho a reproducir sus elementos culturales como la lengua y transmitirlos a las generaciones de indígenas residentes en el Distrito Federal.

Consideramos que la definición e instrumentación de políticas públicas para pueblos y población indígenas, debe sustentarse en el ejercicio de derechos sociales y en el marco de los derechos colectivos. Por ejemplo, decíamos al principio que si la población indígena presenta mayores rezagos sociales deben considerarse dichos rezagos en la definición de las políticas públicas. Sin embargo, a partir del enfoque con que se aborden esos rezagos se tendrán resultados diversos.

La población infantil indígena presenta un índice de acceso a la educación básica de alrededor del 85%, mientras que para el resto de la población infantil del D. F., dicho índice es del 94%. Se podría

establecer una política pública a partir de la cual los niños indígenas accedan a la educación básica por lo menos en los mismos niveles que el resto de la población, sin embargo, si se estableciera una política de acceso universal a la educación básica necesariamente estarán incorporados los niños y niñas indígenas.

A pesar de que se propuso la incorporación de todos los indígenas a los servicios de salud del D. F., con la nueva ley que se está en posibilidades reales, y legales, de garantizar el acceso a dichos servicios no sólo a la totalidad de la población indígena, sino a la totalidad del universo de la población no asegurada. No obstante, puede afirmarse que los mayores avances en términos de los derechos sociales son en el acceso a la vivienda, la salud y la protección social.

III.6. Promoción de los derechos de los adultos mayores

Derechos de las Personas Adultas Mayores

Diagnóstico

El Distrito Federal ha experimentado un proceso de envejecimiento y de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el año 2000, en la Ciudad de México habitan 730 mil 640 personas de 60 años y más, equivalente a 8.5 % de la población total. Así la población Adulta Mayor se distribuía de la siguiente manera en las dieciséis delegaciones:

Población Adulta por Delegación en el DF en el 2000

Delegación	TOTAL	Hombres	Mujeres
Álvaro Obregón	55 105	23 260	31 845
Azcapotzalco	43 630	18 072	25 558
Benito Juárez	51 122	18 421	32 701
Coyoacán	60 789	25 075	35 714
Cuajimalpa de Morelos	8 376	3 749	4 627
Cuauhtémoc	59 518	22 628	36 890
Gustavo A. Madero	1114 220	48 649	65 571
Iztacalco	39 982	16 953	23 029
Iztapalapa	106 141	45 903	60 238
Magdalena Contreras	16 127	6 785	9 342
Miguel Hidalgo	42 706	16 675	26 031
Milpa Alta	5 923	2 759	3 164
Tláhuac	15 602	6 805	8 797
Tlalpan	39 019	16 742	22 277
Venustiano Carranza	49 382	19 878	29 504
Xochimilco	22 998	9 949	13 049

Asimismo, el INEGI reportó que las delegaciones con mayores tasas específicas de participación de la población de 60 años y más económicamente activa eran Milpa Alta (36.58%), Cuajimalpa de Morelos (32.22%) y Xochimilco (30.31%); por el contrario las que reportaron menor participación fueron Azcapotzalco (22.9), Gustavo A. Madero (24.6%) y Venustiano Carranza (25.3%). Con respecto al acceso a los servicios de salud se observó que el 29 % de la población no era derechohabiente, el restante 69.9 % si contaba con servicios de salud.

La Ciudad de México fue la primera entidad del país en contar con una legislación específica para garantizar el respeto a los derechos de las personas adultas mayores. El 7 de marzo de 2000 se publicó en la Gaceta Oficial de Distrito Federal la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, aprobada el 30 de diciembre de 1999. Con la legislación a favor, la población adulta mayor del Distrito Federal se benefició en ámbitos como la educación, la capacitación, la cultura y la salud hasta llegar a ser garantizado su derecho a una Pensión Universal Ciudadana.

La Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal se aprobó el 18 de noviembre de 2003. Lo anterior en el marco de una política de integración y atención a las personas Adultas Mayores orientada a construir una cultura de la vejez y del envejecimiento que incida en las formas de trato digno hacia las Personas Adultas Mayores.

No obstante el reconocimiento institucional, quienes conforman este sector continúan padeciendo discriminación y violencia, en diversos espacios privados y públicos, como la comunidad y el hogar, además de que sus demandas para contar con mayores servicios y mejor atención, se incrementan día con día.

Transversalidad de las política de adultos mayores:

La política social del Gobierno del Distrito Federal en atención a Personas Adultas Mayores se ha orientado a mejorar la calidad de vida de las Personas Adultas Mayores para alcanzar su desarrollo justo y equitativo, mediante el reconocimiento de sus derechos, valores y riqueza cultural, estimulando su reincorporación y valoración social; así como su participación y corresponsabilidad social.

Con estos propósitos, a partir de agosto de 2002 se lleva a cabo el festejo del Día Nacional del Adulto Mayor en el Zócalo de la Ciudad de México, para consolidar la presencia de la red social de apoyo a Personas Adultas Mayores a través de actividades informativas, culturales y deportivas en donde participan las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, organizaciones civiles y sociales, jefaturas delegacionales, grupos organizados e instituciones que atienden Adultos Mayores en el Distrito Federal. En este marco, la Feria de Servicios para el Adulto Mayor registra la asistencia de 40,000 personas cada año, acercando a los ciudadanos de este sector poblacional los programas y acciones que se realizan en su beneficio.

Además, las Ferias tuvieron como objetivo fomentar una cultura de la vejez y del envejecimiento, sensibilizar a la población en general sobre los derechos de las Personas Adultas Mayores y generar espacios de convivencia intergeneracional a fin de subrayar la importancia de las Personas Adultas Mayores en la sociedad.

Con el fin de construir una cultura de la vejez que incidiera en las formas de trato digno hacia las personas adultas mayores y promover espacios de reflexión, organización y evaluación de los adultos mayores, se organizó a partir del año 2001 el Encuentro de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal. Dicho evento se efectúa en el marco del Día Internacional de las Personas de Edad, con la colaboración de instituciones del Gobierno del Distrito Federal y Jefaturas Delegacionales. En este año se realizó el Sexto Encuentro de las Personas Adultas Mayores en el que participaron 2,000 adultos mayores, quienes plantearon propuestas como: “Convivencia Intergeneracional” y “Una Vejez con Derechos, una Vejez con Dignidad”.

De igual forma, y con el fin de generar una atención integral y especializada a las personas adultas mayores del Distrito Federal, las diversas instancias del Gobierno han participado en las sesiones del Consejo Asesor de adultos mayores y en las reuniones de los grupos de trabajo difundiendo diversas iniciativas entre las que destacan:

Los apoyos del Programa de Microcréditos a las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal para la realización de proyectos productivos. Imparte pláticas taller sobre dicho programa y brinda orientación y asesoría a los grupos de Adultos Mayores interesados en conformar un grupo solidario y generar alternativas de autoempleo.

Los esfuerzos de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal para impulsar, a partir del 2005, la entrega de la tarjeta de salud para las Personas Adultas Mayores. Por otro lado, hasta junio de 2006 se tenían incorporados a 390 mil 500 beneficiarios de la Pensión Universal Ciudadana.

Los apoyos de locatel y del programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2006, para impulsar el proyecto “Programa de Prevención, Capacitación y Atención Telefónica para Adultos Mayores Víctimas de Maltrato”, presentado por la Fundación Mexicana para la Salud con apoyo de la Embajada de Francia. El objetivo de este proyecto fue, a partir del modelo francés ALMA (Allô maltraitance des personnes âgées), construir un modelo especializado de prevención y atención telefónica dirigido a las personas mayores víctimas de abuso y/o maltrato en el Distrito Federal, el cual constituye un tema emergente de política social.

Expertos franceses impartieron el primer curso de capacitación a 50 profesionales de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, de LOCATEL y de la Secretaría de Salud, quienes actualmente ya están aplicando los conocimientos adquiridos en dicha capacitación y se avanza en la consolidación de una política para enfrentar el maltrato que, especialmente en el ámbito familiar

Las acciones de la dirección de Atención y Prevención a la Violencia Familiar para fomentar y prevenir la violencia familiar, hacia la personas adultas y las asesorías psicológicas, jurídicas y de trabajo social que se brinda de manera individual o grupal.

Las acciones del Instituto de Asistencia e Integración Social que facultado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en su Título Séptimo, se encarga del cuidado y atención las Personas Adultas Mayores que se hallan en situación de abandono o indigencia. En los Centros de Asistencia e Integración Social de: Atlampa, Cascada, Coruña Mujeres (Villa Margarita), Coruña Hombres, Cuautepec, Cuemanco y Plaza del Estudiante se atiende a Personas Adultas, en donde además de alojamiento y alimentación, se proporciona atención médica, psicología; así como talleres de capacitación y actividades culturales.

El DIF-DF facilita espacios de reunión a grupos de Personas Adultas Mayores en sus centros DIF en donde realizan diversas actividades de capacitación y terapia ocupacional. Por su parte la Dirección de Asistencia Jurídica brinda orientación jurídica en casos de pensión, sucesión, y registro de nacimiento. Asimismo, través de la Procuraduría de la Defensa de la Niñez y las Familia otorgará asesoría, mediación, patrocinio y representación jurídica.

Los apoyos del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal que en sus 16 unidades delegacionales proporciona atención jurídica, psicológica y de trabajo social. Dirige atención áreas como: asesoría jurídica y orientación integral; desarrollo personal y colectivo, construcción de cultura ciudadana y desarrollo económico y trabajo. Además de las asesorías que brinda atiende a grupos, en donde se imparten pláticas de sensibilización y talleres con un enfoque de género.

Las iniciativas y apoyos de la Secretaría de Transporte y Vialidad que con base en el principio de atención diferenciada y en los artículos 38, 39 y 43 de la Ley, donde se establece el trato preferencial que deben recibir las Personas Adulta, ha instituido el libre acceso de quienes conforman este sector en las unidades de la RTP, servicio eléctrico y Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Las acciones de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social que en su departamento de Atención a Grupos Vulnerables atiende las solicitudes de las Personas Adultas Mayores que requieren espacios laborales, por ello promueve el empleo de los Adultos en instituciones públicas y privadas.

Los apoyos del INVI, que no sólo cuenta con un programa de financiamiento de vivienda para Personas Adultas Mayores; sino que anualmente organiza dos eventos: la Feria de Servicios para el Adulto Mayor y el Encuentro de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, con el propósito de coadyuvar a la dignificación de las Personas Adultas Mayores y elevar su nivel de vida, creando una conciencia social de respeto y colaboración con las políticas públicas en su favor.

Notas

[1] En informe de la Cuenta Pública, Marco de Referencia de la Acción Sectorial y Principales resultados, 2001, 2002, 2003,2004, 2005, Subsecretaría de Egresos.

[2] Dirección de Apoyo a la Niñez en Circunstancias Difíciles: Memoria Histórica. Descriptiva. 2006

IV. Cohesión, atención, prevención social y participación ciudadana

IV. Cohesión, atención, prevención social y participación ciudadana

IV.1. Atención y prevención de la violencia familiar

Diagnóstico

El problema de la violencia familiar en México atraviesa fronteras raciales, religiosas, educativas y socioeconómicas, por lo que se considera un problema de derechos humanos, social, de salud y seguridad pública.

De acuerdo a la Encuesta sobre violencia intrafamiliar del INEGI[1], en la Ciudad de México, había una población de 3,340,561 personas que manifestaron vivir violencia en sus familias. De éstas, 1,574,746 corresponde a hombres y 1,765,815 mujeres, encontrándose que el género femenino es el que más frecuentemente presenta este problema. Según estas estadísticas, una de cada tres familias mexicanas padece violencia y cerca del 50% ha enfrentado casos de violencia en algún momento. Por su parte, la Encuesta Nacional entre usuarios de Servicios de Salud del año 2003 revela que el 36.7% de las mujeres ha vivido algún tipo de agresión, de las cuales el 90% sufre violencia psicológica, 44.7% física y 32.1% sexual. Quienes más la padecen tienen entre 31 y 45 años de edad y menor escolaridad.

Por ello, no es casual que los primeros programas, modelos, y acciones que se empezaron a instrumentar fueran acciones tendientes a la atención de la violencia sexual. Pero no es sino hasta mediados de la década de los noventas, cuando se aprobó una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar; misma que fue reformada para obtener un ámbito de aplicación más amplio, substituyéndose el concepto de “violencia intrafamiliar” por el de “violencia familiar”, por lo cual se denomina Ley de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, en la que el término familia significa realidades muy diversas.

Conforme a la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal, de 1998 se instalaron las primeras unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAVIFS), con un modelo de intervención incide en tres estratos fundamentales: el jurídico, el social y el psicológico, así como los procedimientos de conciliación y amigable composición o arbitraje.

Cobertura

El compromiso de trabajo, de la presente administración con esta nueva visión hacia la violencia familiar, no ha cesado, toda vez que la violencia familiar esta abandonando el ámbito privado para reconocerse y tratarse como un asunto público, donde los habitantes del Distrito Federal ejercen su derecho a una vida libre de violencia.

En este marco, desde el año 2001 la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social atendió a 836,424 personas, en este año se otorgaron 50,000 servicios a 173,747 personas. A través de la red de Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar se atendió a 173,416 personas y en el Albergue para Mujeres y sus hijas e hijos que Viven Violencia Familiar, se brindó refugió a 331 personas.

Con se puede observar la cobertura de la Red de UAPVIF ha registrado un incremento anual considerable en relación a la cantidad de personas atendidas;

Cobertura de la Red de UAPVIF

Septiembre 1998 - Junio 2006

Año	Orientaciones			Ingresos			Cobertura		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Sep-1998	489	88	577	767	261	1,028	1,256	349	1,605
1999	2,282	493	2,775	7,825	1,833	9,658	10,107	2,326	12,433
2000	5,895	1,098	6,993	3,973	175	4,148	9,868	1,273	11,141
2001	9,503	1,658	11,161	4,664	199	4,863	14,167	1,857	16,024
2002	11,666	1,993	13,659	4,538	282	4,820	16,204	2,275	18,479
2003	15,257	3,150	18,407	7,244	269	7,513	22,501	3,419	25,920
2004	5,561	1,403	6,964	10,512	3,323	13,835	16,073	4,726	20,799
2005	6,030	1,474	7,504	10,705	3,302	14,007	16,735	4,776	21,511
J- 2006	2,876	705	3,581	5,690	1,648	7,338	8,566	2,353	10,919
Total	**59,559**	**12,062**	**71,621**	**55,918**	**11,292**	**67,210**	**115,477**	**23,354**	**138,831**

Cabe destacar que, aproximadamente una de cada 25 personas que viven problemáticas de violencia han buscado su solución en el ámbito de las instituciones. A pesar de los innegables avances en términos de cobertura y de conversión de la violencia familiar en un tema que sale del ámbito privado para ubicarse en el público es aún mucho lo que resta por hacer.

Mediante el Programa de Atención, se proporcionaron 46,550 servicios dirigidos a 21,064 personas, a través de: trabajo social con servicios de entrevista inicial y visitas de trabajo social; atención psicológica, con entrevista psicológica, intervención en crisis y terapia individual y grupal; atención jurídica con asesoría de los procedimientos jurídicos que contempla la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.

Se brindaron 900 servicios a 131,327 personas como parte del Programa de Prevención, a través de los grupos alternos de ayuda mutua, reflexión, grupos infantiles, juveniles, especiales, pláticas y talleres. Así como 2,200 servicios a 21,025 personas, a través del Programa de Prevención Comunitaria, en el que se dieron pláticas de sensibilización y talleres dirigidos a servidores públicos y a la población. Del Programa de Concertación de Acciones se brindaron 350 servicios.

En el 2004 inició el desarrollo del primer prototipo funcional del Sistema de Información Estadística Territorializada de Violencia Familiar, que registra información de las personas que viven violencia familiar con la finalidad de obtener indicadores e información oportuna para diseñar modelos de atención y prevención y que a la fecha ha venido funcionado regularmente. De esta manera se dispone de información mensual de cada unidad territorial en la demanda de atención en materia de violencia familiar. Con base en dicha información, disponible en la página electrónica de la Secretaría, sabemos que en los últimos 18 meses se han recibido casos provenientes del 88% de las unidades territoriales de la ciudad, lo que constituye una demostración empírica de la magnitud de la problemática y de su presencia longitudinal en la ciudad desde unidades territoriales de muy baja hasta muy alta marginación.

Como cada año desde el 2001, en noviembre se realiza la Conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas con la participación de 16 instituciones gubernamentales, 70 organizaciones civiles, el Instituto Politécnico Nacional, el Grupo Interagencial de Género de la ONU y artistas de diversos géneros, con actividades como talleres, pláticas y conferencias, así como asesoría jurídica y psicológica.

En el marco de la Campaña Anual "16 días de Activismo contra la Violencia de Género" en la que se participa activamente desde el año 2002, en coordinación con instituciones gubernamentales y organizaciones civiles, se han llevado a cabo ferias, jornadas informativas, pláticas, conferencias, talleres y actividades artístico culturales, asimismo se ha brindado asesoría jurídica y psicológica con la finalidad de sensibilizar a distintos sectores de la población sobre la problemática de violencia familiar. Para el mes de noviembre se tiene programado el inicio de esta actividad con la realización de un ciclo de cine denominado "Mujeres Insumisas".

Desde el año 2002 se lleva a cabo el Seminario Anual sobre Violencia Familiar en el Distrito Federal. Este año en el mes de noviembre se realiza a cabo el Quinto Seminario sobre Violencia Familiar en el Distrito Federal, a través de ponencias magistrales, mesas de trabajo y conferencias. Cabe destacar que como resultado de este esfuerzo se han publicado dos volúmenes que reúnen las ponencias del seminario: "Violencia Familiar en el Distrito Federal" y "Caras de la Violencia Familiar". También para este año se tiene contemplada la publicación del tercer volumen de dicho Seminario.

Este año con el fin de fomentar la investigación en torno a la temática de violencia familiar se emitió convocatoria para el Concurso de Investigación y Tesis de Postgrado, resultando ganadora la tesis intitulada: "De nudos y entresijos. Violencia Materna, desde la experiencia y en el discurso de un grupo de mujeres".

Asimismo, a partir del año 2005 se creó el Observatorio Ciudadano de Violencia Familiar y de Género en el Distrito Federal como un espacio de monitoreo y análisis sobre el comportamiento de la violencia familiar en la Ciudad de México. Para el año 2006 se emitió convocatoria para fortalecer los trabajos del Observatorio. Dicho trabajo lo realizó la organización Por el gusto de saber, A.C., quien resultó ganadora de la convocatoria.

En mayo de 2006, se instaura el Sistema de Atención Telefónica Inmediata Especializada en Violencia Familiar, UAPVIF – LOCATEL, Es un Modelo Integral de Atención Especializada para la Violencia Familiar, en el cual se establece un enlace entre LOCATEL con las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal, mediante un enlace telefónico directo. Esto permite optimizar la atención en violencia familiar, ampliar la cobertura e incrementar la atención, debido a que se contará con 30 terminales de atención directa, 2 en cada una de las 15 Unidades y otra en la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. Este Sistema inició su funcionamiento en las Unidades de las demarcaciones de Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Venustiano Carranza. En una segunda etapa se incorporan las delegaciones de Azcapotzalco, Benito Juárez e Iztacalco. El resto, se irán incorporando de manera paulatina, en la medida en que se afinen los mecanismos de conectividad.

Desde el 2001 ingresaron al Albergue para Mujeres que viven Violencia Familiar 2,628 personas, a las que se les proporcionó atención integral y multidisciplinaria en las áreas de psicología, jurídica, trabajo social, médica, alimentación, dormitorio e higiene personal, con especial atención a los niños y niñas. Cabe destacar que de estas personas, en el último año se atendieron a 331 de ellas.

El Albergue es un espacio de protección temporal para mujeres y sus hijos que viven violencia familiar y que carecen de redes sociales y familiares. Tiene una capacidad de 95 personas. Funciona las 24 horas, los 365 días del año. Es un lugar en donde se brindan por un lapso no mayor a 3 meses, servicios multidisciplinarios que ofrecen un proceso de reflexión, análisis y construcción de planes de vida sin círculos de violencia, a través de diversas aportaciones y prácticas profesionales, que incluyen procesos re-educativos ante el fenómeno de la violencia familiar.

Cobertura del Albergue para Mujeres que Viven Violencia Familiar

Enero 2001 - Junio 2006

Año	Mujeres, niñas y niños
2001	482
2002	519
2003	547
2004	422
2005	327
Junio 2006	331
Total	**2,628**

En 2006, de manera especial se brindó atención a 430 Adultos Mayores, de los cuales 370 personas son de sexo femenino y 60 de sexo masculino. La edad en que oscila este grupo de población maltratada es de 60 a 69 años para las mujeres y de 70 a 79 años los hombres. Entre las características sociales de estas personas destaca que la mayoría de mujeres como de hombres son casados con una escolaridad de primaria incompleta. Para el caso de las mujeres la mayoría se dedican al hogar y para el caso de los hombres son pensionados o jubilados.

La delegación Iztapalapa es la que presenta mayores solicitudes de atención para el caso de las mujeres y Gustavo A. Madero para el caso de los hombres. La mayoría de las mujeres manifestaron ser maltratadas por su cónyuge y los hombres son mayormente maltratados por sus hijos. El tipo de maltrato que predomina tanto en hombres como en mujeres es el emocional, físico y sexual.

En las acciones generales de sensibilización sobre la problemática de violencia y de promoción de la equidad, desde el 2001 al 2006 se realizaron 763 talleres sobre prevención de la violencia, con la asistencia de 17,903 personas; 613 talleres sobre resolución no violenta de conflictos, con la asistencia de 14,425 personas; 397 talleres “Amor es sin violencia”, con la asistencia de 6,039 personas, así como 416 eventos de difusión del Programa para la Prevención de la Violencia y las Adicciones y de las temáticas relacionadas con el mismo, con la participación de 39,868 personas.

IV.2. Prevención y control de adicciones

Diagnóstico

En la Ciudad de México no se ha instrumentado aún una encuesta sobre adicciones en hogares, sin embargo el reporte de la Encuesta Nacional contra las Adicciones de 1998 muestra que el Distrito Federal es la tercera entidad del país con más problemas derivados del uso de drogas ilegales, con 3.3% de la población, comparado con el 2% que se estima existe a nivel nacional. En el Distrito Federal, la "Encuesta sobre consumo de drogas en población de enseñanza media y media superior medición 2003, D. F." (Villatoro et. al., 2003) revela que 65.6% de los hombres y 66.1% de las mujeres de dicho sector de la población han experimentado con alcohol por lo menos una vez, es decir, 588,331 estudiantes; 35.1 % de los hombres y 35.2% de las mujeres lo consumen actualmente, y 25.6% de los hombres y 22% de las mujeres presentan un consumo que entra en el patrón de abuso, con los riesgos sociales y a la salud que dicho patrón de consumo representa.

Con base a esta información, el gobierno de la ciudad ha deducido que en el Distrito Federal existe un importante consumo de drogas legales e ilegales en poblaciones protegidas, y ante la problemática del consumo de sustancias, especialmente en la población de escasos recursos y habitantes de zonas marginas del Distrito Federal, ha buscado consolidar su trabajo en el tratamiento y la prevención de las adicciones; ha reforzado sus estrategias preventivas con tratamientos integrales y eficaces, incluyendo a la familia y la comunidad, para dar respuesta a aquellas personas que han desarrollado una adicción, con el fin de evitar que se propague aún más dicha problemática.

En este marco el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) ha considerado la necesidad de unificar la política de asistencia social para ordenar e integrar los recursos públicos y privados, mediante una política especializada de inclusión social, abordando la problemática de las adicciones como un problema del desarrollo social y no exclusivo de la salud pública.

El Centro de Asistencia e Integración Social "Torres de Potrero", brinda tratamiento personalizado residencial con una duración de seis semanas a hombres y mujeres de 16 años y más con problemas de adicciones, tiempo en que se les provee de atención básica de alojamiento, medicina especializada, alimentación acorde a las necesidades propias de los usuarios, además de atención psicoterapéutica a sus familiares y codependientes. Durante el periodo 2001-2006, se atendieron a 29,344 personas. Cabe destacar que a partir del 19 de junio de 2006 se encuentra en funcionamiento una unidad de desintoxicación para la atención de emergencias, en el inmueble ubicado en la calle de sur 64 A colonia Viaducto Piedad, Delegación Iztacalco.

La prevención de adicciones comprende una serie de actividades de sensibilización a la población en general, con especial énfasis en jóvenes y tutores de zonas de media, alta y muy alta marginalidad, por medio del Programa Integral de Prevención de la Violencia y las Adicciones (PREVIA, antes PDVA), el cual desarrolla actividades como cursos y talleres a alumnos de educación básica (primaria y secundaria) y media superior (bachillerato), además de llevar a cabo la red de referencia y contrarreferencia. En este sentido se llevaron a cabo acciones de prevención de adicciones dirigidas a 65,973 personas.

Cobertura

PROGRAMAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006[1/]	TOTAL
Atn residencial CAIS Torres de Potrero	161	292	361	381	372	210	1,777
Población de primer ingreso	704	820	1,108	2,514	2,708	1,581	9,435
Familiares atendidos en terapia	7,180	3,950	3,802	892	916	740	17,480
Consultas a la Comunidad	0	0	0	141	91	51	283
Sensibilización a jóvenes y tutores (dentro del PREVIA)	0	0	5,255	5,076	4,656	575	15,562
Sensibilización en UT (dentro del PREVIA)	840	1,200	4,843	3,726	6,386	1,413	18,408
Actividades en escuelas (PREVIA y pláticas de prevención)	0	0	5,000	5,826	8,753	6,880	26,459
Capacitación sobre adicciones	0	0	0	756	1,170	520	2,446
Referencia	0	0	0	554	692	447	1,693
Total de personas atendidas	**8,885**	**6,262**	**20,369**	**19,866**	**25,744**	**12,417**	**93,543**

1/ Comprende los meses de enero a julio del 2006.

Como se puede observar en relación a las solicitudes recibidas, (la demanda efectiva) la atención es, para todos los años, de 100%. En cuanto a la demanda potencial (población objetivo) no existen estadísticas que den cuenta del tamaño de dicha demanda para el DF. Sin embargo, se tiene detectado mediante informes periódicos que durante 14,589 actividades de prevención, realizadas en escuelas y zonas aledañas a las mismas como son plazas, parques, áreas delegacionales, espacios deportivos, casas de cultura, módulos comunitarios de orientación y asesoría , etc., en el año 2005 a través de las Instituciones que participan en el Consejo Local Contra las Adicciones y los 16 Consejos Delegacionales Contra las Adicciones, se atendió 1, 067,770 personas en prevención, detección y referencia a tratamiento en materia de adicciones (a parte de la atención directa del IASIS).

De manera complementaria, 257 instituciones han formado parte de la red de servicios en materia de tratamiento de las adicciones, de las cuales, 82 fueron reconocidas en mayo de 2006 por cumplir con la norma oficial NOM-028 al brindar servicios de atención residencial, de atención ambulatoria, de prevención, capacitación y/o investigación sobre tópicos de las adicciones. La red de instituciones tiene como espacio de coordinación y reforzamiento de las acciones conjuntas al Consejo Local Contra las Adicciones y los 16 Consejos delegacionales Contra las Adicciones.

Principales impactos

Como un referente de los avances e impactos de la política que se está instrumentando, baste señalar que: de acuerdo con los datos internacionales (Organización de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, ONUDD, 2003), del total de casos reportados el mantenimiento de la abstinencia al año de finalizar el tratamiento de adicciones es de 20%. En el seguimiento de 2006 que el CAIS Torres de Potero realiza sobre el mantenimiento de la abstinencia luego de concluir el tratamiento residencial, el dato al mes es de 79% y a los 3 meses de 76%. Por otro lado, en los datos internacionales (ONUDD, cit) el 60 % de las personas que inician terminan el tratamiento de adicciones; mientras que en el seguimiento de 2006 realizado en el CAIS Torres de Potrero, el indicador alcanza el 64 %.

IV.3. Políticas de Rescate de Unidades Habitacionales y Relación Condominal

Diagnóstico

En el Distrito Federal a partir del año 2001, se formularon políticas y programas sociales en materia de vivienda con el objetivo de satisfacer las demandas de la población más desprotegida y vulnerable. Entre ellos, se encuentra el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales (PRUH), creado a partir de la convicción de que el "problema de la vivienda" no tiene que ver sólo con la carencia de habitación, sino también con el deterioro y las malas condiciones de la vivienda existente.

En la Ciudad de México el problema de los conjuntos habitacionales se ha producido por varios motivos, siendo tal vez el más importante la desatención y abandono por parte de los organismos oficiales de las viviendas de interés social (y de sus beneficiarios) una vez que se ha entregado el programa específico; esto en un marco donde los habitantes en general cuentan con pocos ingresos y tienen dificultades para establecer una auto administración o para recurrir a una contratación externa.[2] En estas condiciones, el PRUH resulta una propuesta importante en relación no sólo con la recuperación del parque habitacional sino, también, con el mejoramiento de las condiciones de habitar de los sectores con problemas.

La Ciudad de México cuenta aproximadamente con 500 mil viviendas que se encuentran agrupadas en cinco mil conjuntos habitacionales escriturados bajo el régimen de propiedad en condominio[3]. Un importante número de conjuntos habitacionales de interés social que, en su mayoría, fueron construidos por organismos públicos, se encuentran en tal estado de deterioro y abandono que ponen en riesgo los inmuebles y, en consecuencia, las condiciones de vida y convivencia de quienes los habitan. Si bien la mayor parte de estos conjuntos se han constituido bajo el régimen de propiedad en condominio y por tanto sus habitantes son los responsables de la conservación de las áreas comunes, ciertos factores como la falta de cultura condominal y la ausencia de una política de vivienda adecuada, ocasionaron un profundo deterioro social y físico de estos conjuntos, que se manifiesta de la siguiente manera:

EN LO SOCIAL	EN LOS ASPECTOS FÍSICOS
Falta de participación en la solución de problemas.	Deterioro de banquetas, muros, bardas, sótanos, azoteas, escaleras y paredes.
Problemas de convivencia.	Instalaciones eléctricas en situación de riesgo.
Desconocimiento del régimen de propiedad en condominio.	Instalaciones hidráulicas averiadas.
Irregularidad en el uso del suelo.	Daños estructurales.
Anarquía en el uso de las áreas comunes.	Mal aspecto y suciedad por falta de pintura.
Morosidad en el pago de cuotas de mantenimiento.	Juegos infantiles y áreas deportivas en mal estado y desuso.
Delincuencia, alcoholismo y drogadicción.	Áreas verdes, plazas y patios abandonados.

A partir de un diagnóstico general, que reconoce que los conjuntos o unidades habitacionales en el Distrito Federal son residencias colectivas de alta inversión pública, que alojan una población con características sociales y económicas en situación de riesgo, La Procuraduría Social del DF, diseñó el PRUH como un intento institucional, en el marco de la política social del Distrito Federal, de recuperación y mantenimiento de las condiciones de habitabilidad de dichos conjuntos.

Objetivo General: Revertir el deterioro social y físico de las unidades habitacionales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes

Objetivos específicos: Realizar obras de mantenimiento y mejoramiento de las áreas comunes de las unidades habitacionales; Fomentar la participación de los habitantes a través de la toma de decisiones colectivas, en la administración de recursos y en la supervisión ciudadana de los trabajos ; Establecer una cultura de corresponsabilidad y consolidar y fortalecer la vida condominal a través del fomento de los valores de la convivencia: tolerancia, el respeto, la cooperación y la participación, fomentando una cultura de apropiación del espacio público-común en beneficio de la comunidad.

Cobertura

En el primer año de operación del PRUH se atendieron unidades habitacionales de interés social con más de cinco años de antigüedad y más de 120 viviendas; se asignaron 300 pesos por vivienda, con los cual se realizaron 939 trabajos de conservación y mantenimiento; en cuyo proceso se crearon 584 comités ciudadanos, tanto de administración como de supervisión, con una participación de 4 mil 672 ciudadanos de los cuales el 65% fueron mujeres.

En el segundo año de operación del PRUH se atendieron unidades habitacionales de interés social con más de cinco años de antigüedad y esta vez con un mínimo de 100 viviendas, se asignaron 400 pesos por vivienda, se introdujo la posibilidad de subdividir los recursos en los casos de unidades y conjuntos habitacionales muy grandes, se realizó un total de 1 mil 271 trabajos de conservación y mantenimiento, para lo cual se crearon 863 comités tanto de administración como de supervisión Ciudadana con una participación de 6 mil 904 ciudadanos de los cuales el 59% fueron mujeres.

Durante el tercer año de operación del PRUH se atendieron conjuntos habitacionales ubicados en Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginalidad y que contaran con 40 viviendas o más, se asignaron 400 pesos por vivienda, se crearon 667 comités tanto de administración como de supervisión ciudadana con una participación de 3,735 mujeres y 1,601 hombres, nuevamente se destaca la participación de las mujeres con un 63%, se realizaron 777 trabajos de conservación y mantenimiento. Este año se introdujo la obligación a los miembros de los comités de administración y supervisión de tomar un curso de capacitación, con la finalidad de orientarlos sobre criterios para la contratación de empresas, verificación de precios, manejo de los recursos y rendición de informes; se realizaron 76 sesiones de capacitación con la participación de 615 unidades habitacionales y 3 mil 467 integrantes de los comités.

En el cuarto año de operación se atendieron unidades habitacionales con 100 viviendas o más, que tuvieran un deterioro físico evidente en sus áreas comunes, con cinco o más años de antigüedad, se asignaron 300 pesos por vivienda con lo cual se hicieron 1 mil 622 obras de conservación y mantenimiento. Se crearon 1 mil 016 comités tanto de administración como de supervisión, con una participación de 8 mil 128 ciudadanos(as) de los cuales 5 mil 689 fueron mujeres y el resto hombres. Y se realizaron 1 mil 622 trabajos de conservación y mantenimiento.

En el quinto año de operación se atendió a unidades habitacionales con las siguientes características: Que sean de interés social o popular, ubicadas en unidades territoriales de media, alta y muy

alta marginación, con 75 viviendas o más y con 10 años o más de haber sido construidas.

Se asignaron 300 pesos por vivienda, con lo cual se benefició a 566 unidades habitacionales, con un total de 219 mil 230 viviendas, en donde participaron 4 mil 528 ciudadanos en los comités de administración y supervisión que se crearon, de los cuales 3 mil 169 fueron mujeres. Y se llevaron a cabo 766 obras de mantenimiento y mejoramiento en las áreas comunes.

Debido a la demanda de apoyo de unidades habitacionales que no cumplían con las características establecidas en el Acuerdo por el que se emite el PRUH-2005, el Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social autorizó una adición a este acuerdo con el fin de aceptar la incorporación al programa de unidades habitacionales con menos de 75 viviendas y que tuvieran cinco o más años de antigüedad, previa autorización del Consejo de Gobierno. Dicha adición se publicó el 5 de octubre de 2005.

Para el sexto año de operación se estableció apoyar a unidades habitacionales de interés social, con 30 o más viviendas que presenten un deterioro físico evidente o un requerimiento urgente; que tenga una antigüedad de cinco o más años, que estén ubicadas en unidades territoriales del Distrito Federal de media, alta y muy alta marginación, se estableció una base de 400 pesos por vivienda. Y se incorporó como un criterio de asignación la revisión de las obras realizadas en años anteriores, para determinar las necesidades actuales. Además que, aquellas unidades habitacionales que estuviera consideradas en los programas delegacionales podrían participar en el PRUH siempre y cuando las obras a realizar sean diferentes.

A cinco años de operación el Programa ha tenido los siguientes resultados: Se han realizado 4 mil 104 acciones de mejoramiento en 1 mil 200 unidades habitacionales, cuyas características han variado con cada año y las que, en su mayoría, han sido beneficiadas en más de una ocasión.

Recursos y acciones realizadas por PRUH en el Distrito Federal. 2001-2006

AÑO	RECURSOS ENTREGADOS pesos	UNIDADES HABITACIONALES BENEFICIADAS	VIVIENDAS BENEFICIADAS
2001	98'667,960.42	584	328,893
2002	126,402,537.07	863	421,341
2003	64'822,700.42	667	162,056
2004	111,556,449.09	1,016	371,854
2005	65,769,112.66	566	219,230
2006*	46,899,200.00	408	117,248
Total	**514,117,959.66**	**4,104**	**1´620,622**

* Al segundo trimestre del ejercicio.

Las obras que se han realizado desde el inicio de operaciones del programa se clasifican de la siguiente manera:

Tipología de las Obras Realizadas por el PRUH en el Distrito Federal

2001-2006

TIPO DE OBRA	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	TOTAL
Inmuebles (vestíbulos, escaleras, pasillos, elevadores, azoteas, fachadas, pintura e impermeabilización)	334	432	258	553	406	276	1,983
Infraestructura Hidráulica (sistemas de bombeo, cisternas, tinacos, tanques elevados, fosas, canales, pozos, albañales, conductos de distribución de agua, red de agua potable, red de alcantarillado de aguas negras y red drenaje pluvial)	228	321	220	410	169	141	1,348
Seguridad Pública (colocación de rejas, bardas perimetrales, alumbrado, poda de árboles)	220	290	135	370	123	111	1,138
Equipamiento (plazas, patios, jardines, canchas deportivas)	67	116	52	148	35	28	418
Calles y andadores (banquetas, pavimentos, senderos, estacionamientos, guarniciones)	39	63	25	80	16	12	223
Infraestructuras eléctricas y de gas	37	29	77	37	9	8	189
Estructuras (cimientos, muros, losas)	6	5	10	6	3	3	30
Protección Civil	3	8	0	10	3	2	24
Recolección de basura	5	7	0	8	2	1	22
TOTAL	**939**	**1,271**	**777**	**1,622**	**766**	**582**	**5,375**

*Cifras al segundo trimestre de 2006

Principales Impactos:

El PRUH ha impactado a cada zona del Distrito Federal de manera diferente, en este sentido se han distribuido los recursos de a cuerdo a las necesidades de cada delegación política;

Generación de Empleo: A partir de este programa se generaron empleos eventuales directos y se contó con la participación de distintas empresas, prestadores de servicios y establecimientos comerciales, seleccionados por los ciudadanos(as) a través de los comités de administración.

BENEFICIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	TOTAL
Empleos eventuales directos	4,964	7,335	5,336	8,635	4,811	3,615	**31,081**
Empresas, prestadores de servicios y establecimientos comerciales,	684	980	767	1,250	666	502	**4,347**

*Cifras al segundo trimestre de 2006

Participación y Promoción de la Equidad de Género: A partir de la aplicación del Programa se han realizado miles de asambleas donde han sido electos en todas las unidades habitacionales beneficiadas, igual número de comités de administración y de supervisión. En estos, año con año, ha destacado la participación de las mujeres tanto en la conformación de los comités como en la participación en las reuniones informativas y asambleas ciudadanas.

IV.4. Políticas en materia de participación ciudadana

Diagnóstico

En 1997 se planteó el objetivo de generar una nueva relación entre el gobierno y la sociedad a través de una estrategia de participación ciudadana que pusiera énfasis en la autonomía del proceso organizativo de la sociedad y los ciudadanos. Sin embargo, el marco jurídico del 2000 contó con limitaciones legales e instrumentales para su operación; por lo que, en coordinación con la Asamblea Legislativa, se buscó impulsar un conjunto de reformas institucionales.

En el mes de diciembre de 2000 se crea la Dirección General de Participación Ciudadana con el objeto de facilitar y fomentar la participación ciudadana en la operación de una política social territorializada en las 1352 unidades territoriales en las que se encuentra dividida la ciudad. En 2003, se evalúan los avances y se llega a la conclusión de que la política social territorializada por sí sola, no era suficiente para impulsar la democratización ya que la falta de recursos, capacidades e instrumentos de participación social hacían difícil la coordinar las acciones de gobierno.

Para impulsar la articulación de una cultura democrática que tuviera presente la necesidad de la participación ciudadana de manera transversal en las acciones de gobierno, en el 2004, la Asamblea Legislativa del DF aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana del DF la cual da bases jurídicas a la realización de Asambleas Ciudadanas, posibilita la autonomía de la representación ciudadana y crea instrumentos de acción ciudadana como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana.

Adicionalmente, las reformas legales a la Ley de Participación Ciudadana ampliaron las facultades y competencias de la Asamblea Vecinal en el sentido de sentar las bases para la descentralización del ejercicio de gobierno en la ciudad, bajo el supuesto de ampliar los márgenes a la participación desde abajo y de transferir capacidad de planeación, decisión y evaluación de la ciudadanía en las acciones y programas del gobierno.

En este marco se impulsó la integración de diversas instancias y consejos consultivos que coadyuvan en la revisión de políticas y programas, aportando experiencias valiosas al ejercicio de la Administración Pública.

Entre ellos se encuentra el Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal, que de conformidad a la propia Ley de Desarrollo Social para el D. F., está integrado por el Jefe de Gobierno, quien lo preside; el titular de la Secretaría, quien funge como Secretario Ejecutivo del mismo; Un servidor público de la Secretaría como Secretario Técnico, además de los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Desarrollo Económico; de Salud; de Obras y Servicios Públicos; de Medio Ambiente; de Finanzas; de la Subsecretaría de Trabajo; de Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial, del Instituto de las Mujeres, del Instituto de la Juventud, de la Procuraduría Social y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; tres diputados designados por la Asamblea Legislativa de entre los miembros de las Comisiones relacionadas con el Desarrollo Social; y tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: Organizaciones Civiles; Organizaciones Sociales; Instituciones de Asistencia Privada; Instituciones académicas de educación superior; Grupos Empresariales, y un representante de cada uno de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social.

Los avances institucionales de estas decisiones de impulsar la participación ciudadana han quedado expresadas en las labores del Consejo de Desarrollo Social y en los resultados de los diferentes programas de gobierno.

El Consejo de Desarrollo Social ha sesionado en 20 ocasiones y ha constituido cinco grupos de trabajo: Equidad y Diversidad Social, Exigibilidad de Derechos, Formas y Redes de Participación Ciudadana, Integridad Territorial y Reglamentación de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Entre las actividades más destacadas que ha llevado a cabo este espacio de consulta, asesoría, debate y deliberación para la política social se encuentran:

- Seminario "Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México" los días 8 y 9 de diciembre de 2003, con el objeto de analizar las concepciones actualmente vigentes de pobreza, exclusión, desigualdad y marginación;
- Publicación del libro "Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México" que compila las ponencias del seminario mencionado y que se encuentra además disponible en versión electrónica en la página electrónica de la secretaría;
- Sesiones de trabajo para analizar y revisar los distintos programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, como son: Programa Integrado Territorial, de Coinversión Social, Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, Pensión Universal para las Personas Adultas Mayores, así como programas y acciones específicas de atención a población indígena, personas con discapacidad, mujeres, niños y niñas, jóvenes. De la misma manera el Consejo ha dado seguimiento a la ejecución de los programas sociales federales en la Ciudad de México.
- Elaboración del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, por un grupo de 20 consejeros y consejeras conformado, tanto ciudadanos como de las distintas dependencias del Distrito Federal durante un proceso de revisión y análisis minucioso.

Asimismo, se encuentran en funciones el Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal que ha integrado cuatro grupos de trabajo: a) integralidad y territorialidad de la política social, b) equidad y diversidad, c) exigibilidad de derechos y, d) participación ciudadana; el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal creado en abril del 2000, que trabaja destacadamente en el ámbito de combate a la violencia infantil y erradicación del trabajo en este sector de la población; el Consejo de Consulta y Participación Indígena creado en julio de 2001 y que trabaja en el reconocimiento de la naturaleza pluricultural de la ciudad y los derechos indígenas; el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que trabaja el análisis integral de la atención a los Adultos Mayores; el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad que funciona como un órgano de consulta y espacio de encuentro para promover la inclusión de las personas con discapacidad a la vida social, cultural, política, económica y deportiva de nuestra ciudad; además del Consejo para la Atención y Prevención de la Violencia Familiar, instalado en 1998 y de las que se han derivado acuerdos entre los que destacan el intercambio de experiencias y trabajo interinstitucional a nivel nacional. Cabe señalar que en 15 delegaciones del Distrito Federal se instalaron los respectivos Consejos Delegacionales de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, mismos que han sesionado de manera regular.

Además, también se han integrado, y sesionan de forma regular, el Consejo Contra las Adicciones del Distrito Federal que se enfoca a las estrategias y acciones de prevención y combate al consumo de sustancias; así como el Consejo de Asistencia e Integración Social que promueve la organización

del sistema local de asistencia e integración social cuyos objetivos centrales son brindar atención a población en vulnerabilidad y aumentar la posibilidad de reinserción social de las personas, familias o grupos que, por cualquier motivo, no son capaces de desarrollo autónomo; todo ello, con base en el pleno respeto a su dignidad, identidad y derechos humanos.

En relación a la participación ciudadana, en los programas de gobierno, desde el inicio de la presente administración fue concebida como un método fundamental de las acciones de gobierno en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en particular del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT). Por ello, desde la coordinación con los comités vecinales hasta la realización de asambleas y la formación de sus comisiones, así como el trabajo posterior de éstas, los subprogramas del PIT fueron el resorte, la razón y el contenido del diálogo, los acuerdos y la operación en las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de las diferentes unidades territoriales.

Así, durante estos seis años se acompañó e impulsó la realización de diversos programas en los rubros de seguridad pública y prevención del delito, la violencia y las adicciones; cultura, abasto y deportes comunitarios; protección a la comunidad; jóvenes en situación de riesgo; medio ambiente y ecología; policía de barrio y promoción comunitaria de la salud.

Asambleas ciudadanas: De 2001 a 2006 se efectuaron 14 ciclos de asambleas ciudadanas, con el fin de hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas de un gobierno democrático que permitieran a los habitantes de las colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos, conocer a principios de año y de manera directa en sus unidades territoriales, el monto financiero, el número de participantes y las dependencias responsables de operar estos programas con recursos territorializados para el desarrollo social, así como los avances observados en la aplicación de los mismos al finalizar el año. En este conjunto de ciclos, tuvieron lugar un total de 10,898 asambleas de presentación y rendición de cuentas del PIT; definición, presentación y avance de actividades en el marco del Programa de Participación y Desarrollo Comunitario; formación, ratificación y fortalecimiento de las comisiones vecinales e información de la Ley de Participación Ciudadana y del proceso de renovación de la representación vecinal en las unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación. A estos eventos asistieron más de un millón 200 mil personas, a razón de 130 vecinos por asamblea.

De forma paralela, se distribuyeron a domicilio 12,295,104 cartas PIT con el cuadro informativo desglosado de los subprogramas sociales a aplicarse, el avance de su aplicación en el caso de las asambleas de rendición de cuentas, la convocatoria y la agenda para la asamblea ciudadana.

Dirección General de Participación Ciudadana. Concentrado de Asambleas 2001-2006

CICLO	ASAMBLEAS VECINALES	PERIODO DE REALIZACION	ASAMBLEAS	ASISTENTES	PROMEDIO DE ASISTENCIA
1	Presentación del Programa Integrado Territorial 2001 (PIT) y formación de comisiones.	10 de marzo a 25 de abril de 2001	**1,159**	**113,913**	**98**
2	Prevención del delito: definición del uso del presupuesto.	4 y 5 de mayo de 2001	**824**	**44,024**	**53**
3	Rendición de cuentas y definición de acciones comunitarias.	9 de noviembre a 16 de diciembre de 2001	**1,171**	**176,856**	**151**
4	Presentación de los PIT y de acciones comunitarias 2002, y de fortalecimiento de comisiones trabajo.	6 de febrero a 17 de marzo de 2002	**1,206**	**189,643**	**157**
5	Rendición de cuentas y de fortalecimiento de comisiones de trabajo 2002.	10 de octubre a 1 de diciembre de 2002	**1,131**	**136,007**	**120**
6	Presentación del PIT 2003 y de las acciones culturales, deportivas, de abasto y protección civil y de los programas de seguridad vecinal, jóvenes en situación de riesgo y prevención del delito, la violencia y las adicciones en las UT marginadas.	14 de marzo a 29 de abril de 2003	**436**	**64,149**	**147**
7	Rendición de cuentas y avances en la aplicación del PIT 2003 y de participación y desarrollo comunitario en las UT de muy alta, alta y media marginación.	7 de noviembre a 6 de diciembre de 2003	**588**	**80,937**	**138**
8	Presentación del PIT 2004 y de las acciones culturales, deportivas, de protección civil y de los programas de seguridad vecinal, jóvenes en situación de riesgo y de prevención del delito, la violencia y las adicciones en las UTs de muy alta, alta y media marginación.	13 de febrero a 14 de marzo de 2004	**613**	**104,503**	**170**
9	Rendición de cuentas y avances en la aplicación del programa integrado territorial 2004 y de participación y desarrollo comunitario así como de información de la ley de participación ciudadana en las UTs de muy alta, alta y media marginación.	22 de octubre a 28 de noviembre de 2004	**681**	**91,478**	**133**
10	Presentación del PIT 2005 y programa de participación y desarrollo comunitario axial como información del proceso de renovación de la representación vecinal en las UTs muy alta, alta y media marginación.	1 de abril a 30 de abril de 2005	**597**	**92,194**	**154**
11	Rendición de cuentas de la aplicación del PIT y las acciones desarrolladas en el marco del programa de participación y desarrollo comunitario y para el fortalecimiento de la asamblea ciudadana y de sus comisiones de apoyo comunitario.	noviembre de 2005	**501**	**52,141**	**104**
12	Presentación de los subprogramas de desarrollo social a aplicarse en las UTs de media, alta y muy alta marginación; el plan de trabajo a desarrollarse en cada unidad territorial en el marco del programa de participación y desarrollo comunitario, el programa de redes solidarias de protección al adulto mayor, así como el fortalecimiento de las comisiones vecinales de apoyo comunitario de la asamblea.	marzo y abril de 2006	**498**	**58,539**	**118**
13	De ampliación del informe trimestral de actividades del jefe de gobierno del distrito federal; reforestación y otros temas de interés e impacto comunitario.	abril a septiembre de 2006	593	nd	nd
14	Rendición de cuentas de la aplicación del PIT del G.D.F en los seis años de gobierno y de las acciones desarrolladas en el marco del programa de participación y desarrollo comunitario.	octubre 2006	900	nd	nd

1/ Información al 30 de septiembre.
Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social; Dirección General de Participación Ciudadana, 2006.

A partir de 2006, y con el fin de continuar impulsando el proceso de participación vecinal y en particular la asamblea ciudadana como una herramienta de información, discusión y definición del destino comunitario, se acompañó un total de 593 asambleas. Es importante señalar que durante el periodo que por normatividad no se realizaron actividades de promoción de los programas sociales por corresponder a proceso electoral, del 18 de mayo al 2 de julio de 2006 únicamente se efectuó una asamblea ciudadana, en las que se abordó el tema de reforestación y recuperación de áreas y espacios públicos.

Con el objetivo de desarrollar e impulsar la organización vecinal y fomentar la acción social co-responsable y activa en colaboración con los programas gubernamentales, se desarrollaron los siguientes programas:

Promoción Cultural Comunitaria, con el objetivo de impulsar acciones de cultura comunitaria enfocadas a reforzar la convivencia armónica en las unidades territoriales, con un total de 13,871 eventos entre presentaciones de ajedrez, proyecciones de cine club, acciones de comunicación y cultura popular, ejercicios de recuperación de memoria histórica, sesiones de promoción de la lectura, presentaciones de teatro comunitario y eventos culturales, así como 4,579 cursos en temas de cultura comunitaria.

Deporte Comunitario, trabajó de manera conjunta con los clubes deportivos comunitarios con el fin de promover la actividad física, el deporte y la recreación en las unidades territoriales de las 16 delegaciones, realizándose 19,450 eventos entre torneos deportivos básicos tales como fútbol, básquetbol y voleibol; eventos atléticos y recreativos. Además, se impulsaron 1,091 talleres orientados a comisionados del deporte con el fin de que los vecinos adquieran elementos y principios básicos del entrenamiento deportivo.

Protección a la Comunidad. Se trabajó en coordinación con las Unidades de Protección Civil de las delegaciones, llevándose a cabo 5,511 eventos entre acciones comunitarias, diagnósticos de riesgo y emergencias atendidas así como un total de 4,187 cursos de capacitación a los miembros de las redes de protección comunitaria y vecinos en general abordándose temas tales como Introducción a la Protección a la Comunidad, Riesgos en el hogar, Plan Familiar de Autoprotección, Evacuación y Repliegue en caso de Sismo, Manejo y Uso del Gas Natural y Gas L.P. y Sismos.

De 2002 a 2004, se desarrolló el Programa de Abasto Comunitario en cinco delegaciones del Distrito Federal, con el fin de ofrecer una opción de productos de consumo básico para la población con menos recursos, basada en el espíritu del cooperativismo, la participación y apoyo mutuo de los grupos solidarios conformados para este fin. Bajo esta lógica, se efectuaron 469 eventos de difusión y evaluación de la operación de las 23 tiendas abiertas. Además, se realizaron 55 talleres de capacitación a los cooperativistas en administración, nutrición y resolución no violenta de conflictos.

Prevención de la Violencia y las Adicciones se realizaron hasta 2005 un total de 4,796 eventos abarcando reuniones de trabajo y presentación del programa, acciones de recuperación de espacios públicos así como actividades deportivas y culturales; se impulsaron 3,473 cursos con los temas de Ley de Cultura Cívica, Violencia Familiar y de Género, Equidad y Género, Autoestima, Resolución no Violenta de Conflictos, Amor es sin Violencia, ABC de las Adicciones y Síntomas de Abstención.

A partir de 2003, se promovió la participación ciudadana organizada en materia de seguridad pública y prevención social del delito a través del Programa Policía de Barrio, en 15 delegaciones en las que se efectuaron 3,584 eventos entre jornadas de visitas domiciliarias, acciones de Sendero Escolar Seguro, recuperación de espacios públicos, presencia organizadas de las comisiones vecinales de Prevención del Delito en las coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, ciclos de evaluación social del patrullaje y reuniones de rendición de cuentas. Además, se impulsaron 2,180 talleres dirigidos a comisionados, observadores vecinales y población abierta abarcando los temas de: Violencia intrafamiliar, Prevención del delito la violencia y las adicciones; Prevención del abuso sexual y Ley de Justicia Cívica.

Protección del Medio Ambiente, iniciado en 2004, se impulsaron 2,295 eventos con los temas suelo de conservación, uso eficiente del agua, residuos sólidos, recuperación de espacios públicos y áreas verdes y calidad del aire. En 2006 se fijó la meta de sembrar, con participación de los vecinos, 500

mil m2 de árboles con la finalidad de rescatar espacios públicos. Además, se impulsaron 966 talleres sobre residuos sólidos, uso eficiente del agua, reciclado de basura y elaboración de composta agrícola.

Salud Comunitaria, dio inicio en 2005, se efectuaron 1,738 eventos de difusión de los servicios que proporcionan los centros de salud, fortalecimiento de grupos de ayuda mutua y acciones comunitarias con comités locales de salud.

Con el objetivo de impulsar procesos formativos que contribuyan a fortalecer el protagonismo de los núcleos vecinales en el marco del desarrollo territorial, los habitantes de la Ciudad son invitados a participar en las Escuelas Ciudadanas, que por medio de esquemas de capacitación, hace del conocimiento de los vecinos el nuevo marco jurídico de la participación ciudadana, donde se involucran las demandas sociales con la organización comunitaria, para la elaboración de políticas públicas y el impulso del ejercicio del gobierno. Para el año 2006, el proceso de formación se encuentra encaminado al análisis de políticas públicas para el desarrollo territorial; donde se analiza las perspectivas de su elaboración, se acuerdan mecanismos para la gestión de propuestas y el diseño de estrategias.

Se proporcionó apoyo a otros programas de gobierno con el despliegue total o parcial, de la estructura territorial. Durante este periodo se apoyaron 112 programas encaminados a mejorar la política social del Gobierno del Distrito Federal.

Del 17 al 22 de abril se llevó a cabo el Encuentro de Experiencias de Participación Ciudadana México España, con el tema “Participación Ciudadana, Política Social y Desarrollo Territorial”, en el marco de los Convenios de Hermanamiento y los Convenios de Amistad, que el Gobierno de la Ciudad de México tiene suscrito con algunas ciudades de Europa y América Latina.

Dirección General de Participación Ciudadana. Participación Ciudadana.

Cursos por programa y por año 2002-2006

PROGRAMA	2002	2003	2004	2005	2006*
Deporte comunitario.	104	901	34	6	46
Cultura comunitaria.	0	1,590	870	1,394	725
Protección a la comunidad.	77	1,067	983	1,315	745
Jóvenes en situación de riesgo.	0	0	0	0	0
Prevención del delito, la violencia y las adicciones.	165	2,067	810	431	0
Policía de barrio.	0	823	268	653	436
Abasto comunitario.	31	0	24	0	0
Medio ambiente comunitario.	0	0	237	322	407
Promoción comunitaria de la salud.	0	0	0	0	0
Tronco común y especialidad	0	671	600	442	344
Escuela ciudadana	0	0	56	236	116
TOTAL	377	7,119	3,882	4,799	2,819

1/ Información al 30 de septiembre.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social; Dirección General de Participación Ciudadana, 2006

Principales impactos logrados

El programa policía de barrio ha tenido como principal resultado el mejoramiento de la percepción ciudadana en relación a la operación policial que brinda la Secretaria de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal; además ha contribuido de manera importante a la disminución de la incidencia delictiva en donde se aplica. La información correspondiente a los años 2005 y 2006 en las 139 UT´s donde actualmente se aplica el programa se conserva la tendencia a la baja aunque en un porcentaje más reducido de la incidencia delictiva. Además de la disminución del índice delictivo, se aplican programas que vinculan a la participación ciudadana con los cuerpos policíacos en un ejercicio de rendición de cuentas y de retroalimentación constante; la prevención del delito es otro de los indicadores de mejoramiento de la calidad de vida de la gente.

Sin duda las acciones relacionadas a programas de participación y desarrollo comunitario han contribuido a prevenir el delito en una ciudad tan compleja como el Distrito Federal y la zona metropolitana.

La solidaridad ciudadana, sin duda, es otro indicador que muestra el impacto positivo de la política social en el Distrito Federal. A través de las redes solidarias con el adulto mayor, las redes ciudadanas de protección comunitaria y las comisiones de protección al medio ambiente, se construye una actividad que posibilita el rescate colectivo de la democracia.

Cohesión e inclusión social. En este proceso se articula de manera embrionaria pero significativa la cohesión e inclusión social, sobre todo al mantener un esfuerzo importante de difusión de la acción pública. Se distribuyeron 7,895,104 cartas de información del PIT y de rendición de cuentas de la aplicación del PIT por unidad territorial y 450,000 trípticos del primer informe trimestral de labores 2006 del Jefe de Gobierno.

IV.5. Servicios de información y orientación a la ciudadanía (Locatel)

Diagnóstico

Al inicio de la presente administración, la Zona Metropolitana del Valle de México contaba con 18.5 millones de habitantes de los cuales más de 8.5 millones correspondían al Distrito Federal. En este sentido, la mayor concentración humana del país, presentaba la imagen de una sociedad con grandes potencialidades, pero también con problemas profundos que solo se pueden solventar con el concurso de los ciudadanos y el desarrollo de instituciones de participación ciudadana.

Durante este periodo y con el fin de ofrecer un mejor servicio a la población se incrementaron anualmente el personal y el número de estaciones de trabajo y líneas telefónicas de entrada, lográndose aumentar el número de servicios atendidos.

Actualmente LOCATEL es un Órgano Desconcentrado adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social del GDF, encargado de una serie de funciones de carácter social y de interés común; atiende, informa, asesora y auxilia a la población que lo requiere, cumpliendo cabalmente el derecho de confidencialidad que nos caracteriza, constituye un medio de acercamiento de la administración pública del GDF al usuario; funciona como intermediario con la población, brindando 27 servicios agrupados en cinco grandes programas.

LOCATEL, es una ventanilla receptora de fácil acceso; a través de una simple llamada telefónica, el ciudadano obtiene información, orientación, asesoría y hasta la posibilidad de presentar un reclamo, con la certeza de que será canalizado a una instancia competente. Los usuarios ratifican la confianza en el número de llamadas recibidas al día (43,000 en promedio).

Cobertura

Durante el sexenio, se otorgaron 112,739,437 servicios en los diferentes programas de atención a la población, como son: Información General Sobre Instituciones (Informativos), Servicios de Trámites, Seguimiento a Reportes, Quejas y Denuncias, Localización de Personas, Vehículos Desaparecidos, Hoy No Circula; destacando la orientación y asesoría Médica, Psicológica y Jurídica, entre otros.

En este periodo disminuyó el índice de llamadas improcedentes, en virtud de la redefinición de los servicios proporcionados a la población, la difusión del quehacer de LOCATEL y la ampliación de la plataforma tecnológica. La presencia de LOCATEL no se circunscribe únicamente a los servicios

telefónicos; participa de manera permanente y constante en eventos masivos, en los cuales se auxilia de manera directa y personalizada a la población que lo necesite. Este ente público también interviene en emergencias incluidas en el Programa de Atención de Emergencias. De igual forma y desde su creación LOCATEL participa activamente en la RED ASISTEL. Los organismos que integran la Red ASISTEL son: Vive sin Drogas (CONADIC),TEL-SIDA, Centros de Integración Juvenil, ACERCATEL, Canal Once, Sistema de Apoyo Psicológico Telefónico (SAPTEL), DIVERSITEL, PGJ del DF, Línea PFP, INMUJERES (Vive sin Violencia), TELMUJER Coahuila, UNITEL Morelos, Centro Latinoamericano Salud y Mujer (CELSAM).

Además, participa en el Programa de Vivienda en Alto Riesgo Estructural, colaborando en la desocupación de inmuebles, levantamiento de censos y trasladando a hoteles y campamentos a la población afectada. El área técnica de la institución ha desarrollado sistemas para atender programas de Gobierno como: la Red de Referencia y Contrarreferencia para el Programa de Prevención al Delito, la Violencia y las Adicciones, actualmente PREVIA; el sistema de reportes para la Atención al Programa de Jóvenes en Situación de Riesgo; el sistema de información para el Programa de Vivienda en Situación de Riesgo Estructural; la instalación de la infraestructura técnica para la transferencia y atención de llamadas de LOCATEL hacia las Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAPVIF), entre otros

Se ha impulsado la modernización de su plataforma tecnológica, la que a su vez ha permitido transformar a LOCATEL en un Centro de Contacto, haciendo que el desempeño interno ofrezca otras vías para atender de manera más eficiente a la población de la Ciudad de México, como son: el correo electrónico, el fax e Internet.

En el periodo 2001-2006 se presentaron variantes programáticas, ya que mientras en 2001 se tenían seis Actividades Institucionales, con la ampliación de servicios y la revisión programática en el año del 2003 y la modernización de LOCATEL, en el 2006 se incrementan los servicios alcanzado alrededor de 23 millones de servicios.

En 2001 inicia el servicio de Línea de Captura otorgando información acerca del pago de tenencias vehiculares, representando el 2 % del total de las llamadas atendidas. A partir de 2002, la Tesorería incorporó el Formato Único de la Tesorería para pagar en bancos y tiendas de autoservicio 74 conceptos de pago de impuestos, derechos, multas y recargos mediante la línea de captura. El servicio de Línea de Captura ocupa actualmente, en promedio, el 38 % de la capacidad instalada. Este programa que tiene como beneficios el proporcionar a la población mayor cantidad de ventanillas de pago y apoyar la recaudación por concepto de pagos a través de líneas de captura de las cuales se ha otorgado 6,987,180.

En el 2006, después de una larga negociación con el proveedor de servicios telefónicos, se concretó el proyecto de Modernización Tecnológica instalando una plataforma basada en servidores de comunicación con tecnología IP. El objetivo de la modernización tecnológica es pasar de un Centro de Atención de Llamadas a un Centro de Contacto, permitiendo que su desempeño sea más eficiente, brindando a la población vías alternas para obtener los servicios que demanda. A través del “Fondo de Inversión Estatal para el Desarrollo Social” se obtuvieron recursos para complementar el proyecto de modernización y contempló la renovación de mobiliario, equipo informático y eléctrico.

El Sistema de Información y Captura de Datos “SICAD”, desarrollado por ingenieros y técnicos Locatel, inició su operación el pasado 1º de mayo. Es una aplicación que utiliza tecnología avanzada, mejorando substancialmente el desempeño de la anterior. Se construyó para operar en ambiente

WEB, agilizando la prestación de los servicios a la población. Esta herramienta permite contar con respaldos de información seguros, confiables y automatizados; generar reportes estadísticos automáticos y en tiempo real.

Mediante el programa federal “Hábitat” y aprovechando la Modernización Tecnológica, se apoyó el proyecto para transferir llamadas desde LOCATEL a las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar “UAPVIF”, ubicadas en cada una de las 16 delegaciones del DF. Con la plataforma instalada es posible transferir en segundos, los casos relativos a violencia familiar para su atención por personal especializado.

Con el propósito de mejorar la atención a los reportes de la población de la Ciudad de México, relativos a daños en la infraestructura urbana: fugas de agua, baches, limpia, sustitución de coladeras, drenaje, luminarias y áreas verdes, LOCATEL diseñó y construyó el Sistema de Atención Inmediata a Daños a la Infraestructura Urbana (SAIDIU), a fin de informar de manera oportuna a las instancias responsables en la atención de este tipo de reportes, para que realicen las acciones tendientes a su solución, conjuntamente con las 16 delegaciones del Distrito Federal, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y la Secretaría de Obras y Servicios.

Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL)

Servicios atendidos 2001-2006

Concepto	Año						TOTALES
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Informativos /1	13,487,921	13,413,169	7,796,825	7,504,215	9,899,946	11,513,155	63,615,231
Localización de Personas y Vehículos	541,279	618,944	653,094	620,009	606,369	519,481	3,559,176
Atención Ciudadana /2	3,195,331	5,723,738	8,568,675	10,360,473	10,191,537	9,293,335	47,333,089
Atención y Orientación Social /3	386,993	271,697	263,346	291,077	401,465	445,442	2,060,020
TOTAL	**17,611,524**	**20,027,548**	**17,281,940**	**18,775,774**	**21,099,317**	**21,771,413**	**116,567,517**

/ 1 bre
so-
Ins-
tituciones, Trámites, Hoy No Circula, correo, Verificación Vehicular, Reemplacamiento, Programas de Gobierno, Imecas, Infracciones, Precios de Productos y Servicios Básicos, Programa Integrado Territorial, Escuelas, Visitas de Verificación (Administrativas y Sanitarias), Personas con Discapacidad

/2 Transferencias a Servicio, Línea de Captura, Seguimiento a Reportes, Quejas y Denuncias, Reportes de Daños a Infraestructura Urbana, Emergencias, Quejas Autotransporte, Denuncia Ciudadana, Quejas de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos

/3 Asesoría Médica, Jurídica, Psicológica, Red de Referencia y Contrarreferencia

Principales impactos

En una sociedad como la nuestra, la violencia familiar se ha convertido en un asunto de atención prioritaria, en la actualidad en el DF son varias las legislaciones que regulan su virtual erradicación, entre ellas la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, ordenamiento que trae como consecuencia, la necesidad de especialización de profesionales en éste ámbito. Como un compromiso con la población y cumpliendo con los objetivos de gobierno, LOCATEL proporciona vía telefónica atención especializada en situaciones relacionadas con la violencia familiar. Los especialistas que atienden la línea telefónica, intervienen con acciones encaminadas a su detección, prevención y atención.

Los asesores de LOCATEL, consideran como elementos mínimos los siguientes: Prevención de la violencia, Atención a la violencia; Respeto a las ideas, valores y curso de vida de los usuarios; Integralidad de los servicios, priorizando la protección a su integridad física y emocional, mediante la difusión de derechos y obligaciones apegados a las políticas sociales establecidas por la institución; Construcción de ciudadanía fomentando la búsqueda de apoyos personales, institucionales, sociales y familiares; Implementación de las acciones acordadas dentro de los consejos y campañas encaminadas a prevenir, atender y en su caso a erradicar la violencia en todos sus aspectos, en especial de aquellos sectores de la población en situación de alta vulnerabilidad.

Por otra parte, los servicios de orientación y asesoría médica, psicológica y jurídica que proporciona LOCATEL, se incorporan en el marco de la política social impulsada por el GDF, cuyo propósito es atender a grupos sociales marginados, que no cuentan con recursos para recibir dichos servicios, que les permita atender problemáticas relacionadas con aspectos de crisis emocionales, con la salud o aspectos legales, para obtener orientación especializada que les ofrezca alternativas que mejoren su condición de vida. Dentro de este apartado cabe destacar la promoción a la equidad de género, donde las mujeres constituyen un grupo prioritario en las políticas sociales del GDF, por lo que LOCATEL proporciona atención especializa a efecto de atender la problemática de este grupo social, apoyando y reconociendo las necesidades y derechos de las mujeres que habitan en la Ciudad de México.

Notas

[1] Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar. 2000. INEGI). Cabe señalar que 1, 333,853 mujeres estaban en el rango de los 20 a los 44 años; 312,127 tenían entre 45 a 59 años; y, 119,835 contaban con más de 60 años de edad.

[2] En los años setenta, las reglas de operación de organismos como INFONAVIT contemplaban la responsabilidad del organismo en la manutención y administración del programa entregado, para lo cual se descontaba el 1% de la nómina de los beneficiados. Sin embargo, esto no se tradujo ni en una organización de los habitantes, ni en resultados concretos en cuanto al mantenimiento de las viviendas. Las modificaciones que se hicieron en estas reglas de operación a fines de los años ochenta ya no contemplaron esta dimensión de la política.

[3] Base de datos de la Procuraduría Social del Distrito Federal, construido a partir de la implementación del PRUH.

V. Políticas en materia de asistencia y protección social

V. Políticas en materia de asistencia y protección social

V.1. Políticas de atención y prevención al maltrato infantil

Diagnóstico

El maltrato infantil es un problema determinado por múltiples factores que actúan en el individuo, en la familia, en la comunidad y en la cultura, impidiendo o dificultando el desarrollo integral de niñas y niños.

De acuerdo a las estadísticas del DIF-DF, obtenidas de los reportes de maltrato correspondientes al 2001, indican que 1,087 niños fueron víctimas de maltrato en sus hogares. En consultas aplicadas en el año 2002 por el DIF - DF sobre maltrato y abuso sexual en 4 centros educativos escolares del Distrito Federal, se encontró en promedio que el 87% de los niños reportan ser maltratados en casa y/o escuela; el 77% de los padres y madres reportan maltratar a sus hijos y el 42% de los educadores reporta maltratar a sus alumnos; en la misma consulta se encontró en promedio que el 10% de las niñas y niños reporta ser o haber sido abusado sexualmente; las madres y padre de estos niños reportan que ninguno de sus hijos es o ha sido víctima de abuso sexual y el 26% de los educadores reporta conocer alumnos víctimas de abuso sexual.

Para hacer frente a esta compleja el Gobierno del Distrito Federal ha priorizado la participación ciudadana en los procesos sociales, a fin de abordar y dar respuesta a las principales necesidades de la población más vulnerable. En este contexto institucional, el DIF-DF, ha impulsado un programa de Prevención al Maltrato Infantil con dos modalidades:

En el ámbito preventivo se realizan pláticas sobre el maltrato infantil dirigidas a población abierta, de acuerdo a la solicitud de comunidades, organizaciones o instituciones. Los talleres y/o pláticas se adecuan al perfil de la población. Los casos que se detectan se derivan al Programa de Atención de Reportes de Maltrato. Aunque las temáticas pueden variar de acuerdo al interés de los solicitantes, siempre se procura incluir las siguientes: Prevención del maltrato; Prevención del abuso sexual; Diferencia entre maltrato y buen trato; Desnaturalización del maltrato.

La atención al Maltrato y el Abuso Sexual a Niños y Niñas, el cual se desarrolla semestralmente en centros educativos infantiles, donde se coordina una serie secuenciada de talleres en la que participan instituciones públicas y organizaciones civiles especialistas en la temática, se detectan y atienden integralmente los casos de maltrato y abuso sexual a niños y niñas.

En materia de prevención, en el periodo comprendido entre 2001 y 2006 se operó un programa con acciones de prevención, detección y atención al maltrato y el abuso sexual a niñas y niños, con talleres sobre derechos humanos, habilidades pacíficas de educación, relación y crianza, así como de solución pacífica de conflictos. Se impartieron nueve sesiones en 28 centros educativos y comunitarios de niveles preescolar, primaria y secundaria. Como resultado de la aplicación de este programa se logró una disminución de 30% según niños; 60% según padres y 43% según educadores en los índices de maltrato en estos espacios educativos.

Adicionalmente, sobre la base de una estrategia de atención de tipo preventivo se impartieron pláticas, ponencias y conferencias sobre prevención del maltrato infantil a grupos, comunidades, instituciones y organizaciones a fin de reivindicar el derecho infantil a recibir un trato respetuoso y digno en familia y escuela y a contribuir a desnaturalizar socialmente el uso de la violencia como medio para lograr la obediencia y el sometimiento de niños y adolescentes. Con las acciones preventivas del maltrato infantil se ha atendido a 50,820 padres, educadores y niños pertenecientes a centros educativos asistenciales y comunitarios, así como a población abierta.

Con este programa, se prevé una disminución de los índices de maltrato, a partir de atención integral a los casos detectados de niños maltratados y/o abusados sexualmente así como de la realización de encuentros terapéuticos con familias que viven problemática de violencia hacia niñas y niños.

En materia de atención se realizaron acciones orientadas a propiciar la participación y responsabilidad de los padres y/o tutores hacia sus hijos o niños a su cargo, con el objeto de contribuir a la suspensión de las relaciones violentas al interior de las familias, especialmente hacia los niños a través de una estrategia integral de intervención. Para el periodo comprendido entre 2001 y 2006 se atendieron 8,554 reportes de maltrato infantil, confirmando en 2,409 casos el motivo de reporte, involucrando a 5,641 menores. Es importante señalar que se pueden encontrar varios niños en una sola familia, así como que un solo niño o niña pueden presentar varios tipos de maltrato.

Para lograr una mejor intervención social, en 2001 se realizó la investigación sobre el Perfil Epidemiológico de la población atendida por maltrato infantil, mismo que presenta los indicadores de las familias reportadas al DIF-DF, así como las construcciones sociales que se tienen sobre la niñez, la familia y las problemáticas que las afectan. La investigación arrojó como resultados, que el maltrato físico es el mayor reportado, en el 41% de los casos, seguido por el emocional con 34 % y el descuido con 24%; es entre los cuatro y los nueve años cuando se detecta un mayor número de casos; 51 % de la población infantil que vive algún tipo de maltrato son niñas y 49 % niños; en lo que respecta a los agresores, el 63 % son mujeres.

Atención de reportes y Prevención del Maltrato Infantil 2001-2006

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006/1	TOTAL
❑ Reportes recibidos	1,360	1,343	1,372	1,326	1,239	1,914	8,554
Niños afectados	1,087	792	807	1,079	800	1,076	5,641
Niños en acciones de prevención al maltrato infantil	5,436	11,647	11,192	6,768	4,569	11,208	50,820

1/ Información proyectada al 31 de diciembre, 2006

La mayoría de los agresores se caracterizaron por tener un bajo nivel de escolaridad, teniendo el 43.1% estudios inferiores a la secundaria, asimismo los agresores manifestaron utilizar el maltrato físico como una herramienta para marcar límites y normas en la educación de los hijos, a falta de recursos y habilidades en la crianza de los mismos. Las zonas donde con mayor frecuencia se reportan casos son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Coyoacán, sin embargo, donde se comprueba algún tipo de maltrato y/o descuido es en Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztacalco.

En agosto del 2005, se llevó a cabo un encuentro interinstitucional con entidades gubernamentales y civiles especializadas en la materia, para trabajar conjuntamente. Como parte de las conclusiones, se asume la corresponsabilidad de todos para garantizar la integridad física, psicoemocional y social de la población infantil, así como la tarea de articular y forjar políticas públicas efectivas que hagan posible el cumplimiento de esto último, bajo las siguientes actividades relevantes:

Prevención: fortalecer, los distintos ámbitos del crecimiento de los niños, a través de la campaña "Una infancia feliz depende de tí", elaborada por el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal;

Atención: creación de una Red Interinstitucional para coordinar acciones y procesos de intervención en la protección a la infancia;

En materia jurídica: la creación de la Procuraduría de la Defensa de la Niñez y la Familia, como parte de la estructura orgánica del DIF-DF;

En la sistematización, investigación, formación y capacitación: se acordó impulsar la creación de un Sistema de Registro de Información que permita otorgar seguimiento puntual y sistemático de los casos reportados.

Formación de la Red de Referencia y Contrarreferencia, que alimentan al 1er. Sistema Estadístico de Maltrato Infantil (SEMI) en el país.

En noviembre de 2005 se llevó a cabo el Foro Resolutivo contra el maltrato, el abuso sexual y la explotación sexual comercial a niños y niñas en el Distrito Federal, cuyo propósito fue ratificar los siguientes acuerdos: la conformación de una Red Interinstitucional, en la que participan 39 organismos públicos y 26 organismos civiles y académicos, que tienen como objetivo promover la coordinación y cooperación interinstitucional como mecanismo para fortalecer las acciones a favor de las niñas y los niños que viven violencia familiar e institucional; la creación de espacios permanentes de discusión y construcción de propuestas, para definir políticas públicas focalizadas hacia sectores infantiles con problemáticas específicas; y, la organización de una agenda de trabajo para establecer las metas, los compromisos y los tiempos para acompañar el proceso de aprobación de las políticas propuestas y su implementación.

Durante el último cuatrimestre de 2006 se tienen planeadas dos acciones centrales en materia de maltrato infantil: un encuentro interinstitucional con la Procuraduría General de Justicia del DF, específicamente con las Fiscalías del Menor y de Delitos Sexuales. El propósito es crear un procedimiento general de denuncia, atención y seguimiento de los casos de maltrato y abuso sexual infantil en el Distrito Federal y evaluar los trabajos realizados por la Red en el 2006, que permitirá agendar acciones para la continuidad y fortalecimiento de los objetivos en el 2007.

Para dar respuesta al Artículo Sexto de la Ley para Menores Infractores, se creó el Programa de asistencia social a menores de 11 años con conductas ilícitas, con el objetivo brindar asistencia social a niños que han cometido alguna infracción de tipo penal y no pueden ser sujetos de un procedimiento ante el Consejo Tutelar para Menores. En el periodo 2001-2006 se atendieron 551 casos, canalizados por la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, asistiendo aproximadamente a 605 niños y niñas que se han visto involucrados en este tipo de problemáticas.

Principales impactos

Los Programas de Prevención y Atención al Maltrato Infantil han logrado contribuir a una mejor calidad de vida de sus beneficiarios: pacificando los vínculos familiares y escolares, entre niños, padres y educadores; promoviendo el buen trato hacia los niños y niñas; evitando la violencia, reivindicando familiar e institucionalmente los derechos de los niños y las niñas; acercando a los niños, padres y educadores a estrategias pacificas de resolución de conflictos y Erradicando el abuso sexual sufrido por niños y niñas y deteniendo y reparando los daños sufridos por los niños y niñas maltratados y/o abusados sexualmente.

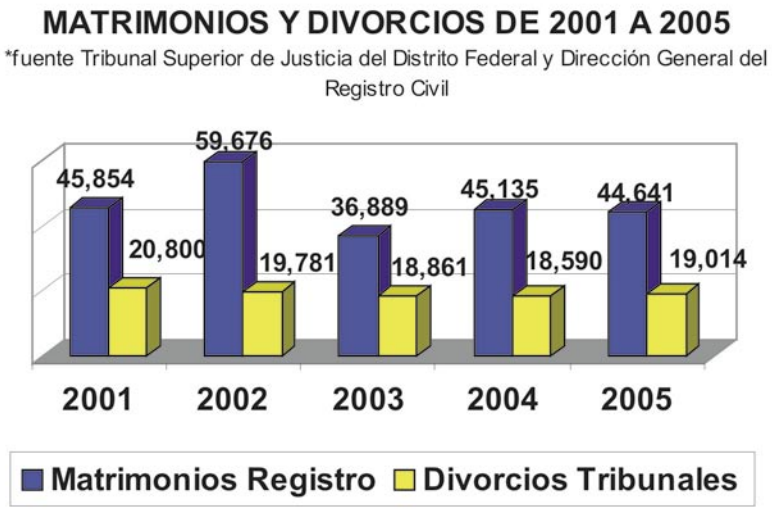
La lucha contra la violencia y el fortalecimiento de los vínculos de respeto hacia y entre los niños, ha propiciado también la cohesión de las relaciones en familias, escuelas y comunidades. Y, ha logrado contribuir en fortalecer el tejido social, familiar, escolar y comunitario, acercando a niños y jóvenes a servicios asistenciales de los cuales han sido excluidos.

No obstante lo anterior, el impacto de las acciones de prevención y atención al maltrato infantil es mínimo frente a la envergadura del rezago social y económico de amplios sectores de la población. De aquí que el trabajo preventivo y de atención del maltrato infantil procura que hombres y mujeres reconozcan la violencia propia, hacia niños y niñas, y contribuye al ejercicio democrático de los deberes domésticos y de la paternidad y maternidad. Se analizan los estereotipos masculinos y femeninos y se acerca a padres, madres, educadores y educadoras a nuevas formas de asumir la educación y crianza de la infancia. Las estadísticas obtenidas por el DIF-DF arrojan que el 76 % de quienes agreden a niñas y niños lo representan las madres, sobre un 24 % de padres agresores. Sin embargo, donde no hay igualdad de condiciones es evidente que no se puede tratar de la misma manera a partes desiguales.

V.2. Políticas de Protección y Desarrollo de la Familia

El papel que ha jugado el DIF-DF para la defensa de los derechos de las familias y sus integrantes ha sido importante. Desde su creación en 1997, asumió la protección de dichos derechos con la atención y la representación jurídica de las personas sujetas a la asistencia social. Sin embargo, el aumento de divorcios y la enorme inestabilidad en las familias, considerando que la separación de las parejas también incluye el resolver otros problemas que le son implícitos como son los de la guarda custodia de los hijos, los alimentos y la partición de los bienes, ha obligado a que el modelo de atención social que aplica sea revisado permanentemente para mejorar sus servicios.

Para dar una idea de la problemática descrita, baste mencionar que, en el Distrito Federal aanualmente se radica un promedio de 20 mil divorcios por diversas causales en el Tribunal de Justicia del Distrito Federal, de los cuales un promedio de 8 % son iniciados por el DIF-DF en apoyo de personas sujetas de la asistencia social de las que la mayoría son mujeres con hijos.

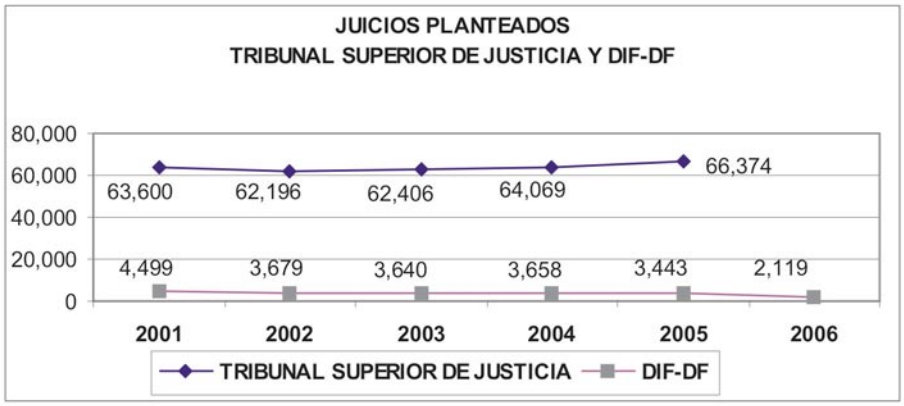


En la práctica se detecta un considerable aumento en el porcentaje de usuarios que acuden a las oficinas de asistencia jurídica a solicitar orientación y apoyo jurídico para solucionar sus conflictos familiares, en donde el 76 % de los usuarios son mujeres, y en muchos casos con antecedentes de violencia, lo que no permite de inicio la vía de la conciliación.

Estos problemas repercuten de manera directa en los hijos, que pueden encontrarse en situación de riesgo y/o de violación de sus derechos, no solo por el abandono del que son objeto por parte de sus progenitores, sino también porque debido a la situación familiar en la que están inmersos los padres en espera de que su situación cambie, olvidan o difieren los cuidados familiares, con las consecuencias que esto implica. En este contexto también se involucran aspectos emocionales sobre las madres afectadas, y en muchas ocasiones también los hijos, con independencia de las repercusiones económicas morales y éticas

Para apoyar esta situación, el DIF-DF ha buscado proporcionar orientación jurídica en materia de derecho familiar a personas de escasos recursos o que se encuentren en una situación de vulnerabilidad.

En el periodo 2001 a 2006 se atendieron 635,198 personas, que acuden a solicitar orientación jurídica en materia de derecho familiar; asimismo, se patrocinaron 23,549 juicios familiares de manera gratuita a personas que por su condición económica no podrían costear los servicios de abogados particulares y no tendrían acceso a la justicia.



Dentro de las acciones de apoyo también se encuentra el goce de derechos mediante juicios de alimentos, divorcios, patria potestad, juicios sucesorios, entre otros, garantizando siempre el interés superior de niños y el bienestar de las personas adultas mayores y personas con discapacidad.

Cabe destacar que, este gobierno fue pionero en la incorporación a partir de 2003, de la figura de la Mediación en el Distrito Federal, como mecanismo para solucionar la problemática jurídica en las controversias en la materia, logrando con ello, el fortalecimiento de la familia y las relaciones entre sus miembros; sentando las bases para la adecuada convivencia de las mismas y evitar que los problemas se diriman en los tribunales logrando con ello un esfuerzo de buscar medidas alternativas de solución de conflictos. Entre los años 2003-2006, a través de la mediación 4,677 familias han solucionado su problemática, evitando con ello el difícil y desgastante proceso que conlleva la tramitación de controversias jurisdiccionales.

Tutela

Diagnóstico

Dentro de la población total en México, encontramos un sector que por diversos motivos padece alguna discapacidad. Dentro de esta población hay un segmento que legalmente se llama interdictos, pupilos o tutelados, que se encuentran restringidos para ejercer actos jurídicos y para ello requieren el nombramiento de un tutor.

Formalmente este segmento, se encuentra protegido en el Distrito Federal, tanto en su persona y su patrimonio, a través del Juez de lo Familiar, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia o a través de la vigilancia de los Consejos Locales de Tutela. Sin embargo, la Función de vigilancia recayó en el DIF-DF, cuando se inició el proceso de descentralización del DIF nacional en 1997.

Las disposiciones legales en materia asistencial y de carácter civil, concretamente en el código civil y de procedimientos civiles para el Distrito Federal, imponen al DIF-DF brindar el servicio de atención y vigilancia a la población que requiere del nombramiento de tutor a través de los procedimientos judiciales establecidos por ley, para que a través de éste ejerza sus actos públicos. En ese contexto, todo juicio en materia de tutela a través de los procedimientos administrativos establecidos genera el mecanismo de vigilancia desde el inicio hasta que se den los supuestos legales de extinción de la tutela.

El DIF-DF no ha dejado de intervenir en los asuntos judiciales relacionados con los bienes públicos tutelados como lo marca la ley de la materia y, ha tratado de elevar las condiciones en las que se desenvuelve el tutelado en su entorno familiar y social para garantizarles respeto a sus derechos y desarrollo integral, participando en las labores recreativas, culturales y sociales; y respecto a las niñas, niños, personas con discapacidad y adultos mayores, ha tratado de garantizar la protección ante las instancias legales para erradicar la situación de riesgo en la que se encuentran, contribuyendo con ello a la inclusión y mejoramiento del entorno familiar y social.

Cobertura

En el 2001 se profesionalizó la función de los Consejos Locales de Tutelas, nombrando como presidentes a licenciados en Derecho, buscando que los Consejos Locales de Tutela se convirtieran en un órgano de vigilancia e información, con la finalidad de proteger a las personas que requieren de un Tutor, así como sus bienes; obligando a que los tutores y curadores cumplan con su compromiso de propiciar el que su protegido mejore sus condiciones de vida en el respeto de sus derechos.

Entre 2001 y 2006 se atendieron 5,270 asuntos judiciales en esta materia. Los jueces de lo Familiar se auxilian y apoyan en los Consejos Locales de Tutela para proteger los derechos de las personas sujetas de tutela. A partir de ese mismo años, las funciones de los Consejos Locales de Tutelas se ampliaron para cumplir con lo establecido en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal y en la Ley para las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, mismas que facultan al DIF-DF a vigilar que las casas de asistencia públicas y privadas presten el cuidado y atención adecuados a las personas que tienen a su cargo, realizando las acciones legales correspondientes ante las instancias pertinentes en caso de detectar irregularidades u omisiones.

En este sentido se instrumentó el procedimiento administrativo de visita, inspeccionando 750 casas de asistencia desde el 2001. Con esta acción se protege a una población total albergada de 28,551 personas, con lo que se ha permitido el rescate de niños y personas con discapacidad para la reintegración con sus familias, se les brinda un hogar provisional y se establecen vínculos de coordinación interinstitucional para albergar a personas vulnerables.

DIF-DF. Apoyo jurídico en derecho familiar y tutela 1998-2006

Concepto	Unidad de medida	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006[1/]
Consultas jurídicas de 1ª vez	personas	**25,941**	**27,005**	**23,950**	**24,840**	**21,458**	**21,766**	**20,795**	**16,011**	**22,872**
Consultas jurídicas subsecuentes	personas	**nd**	**58,828**	**62,598**	**69,826**	**59,513**	**53,433**	**51,638**	**40,195**	**53,144**
Asistentes a Pláticas en Derecho Familiar	personas	**55,406**	**31,578**	**34,661**	**31,839**	**26,959**	**26,853**	**25,999**	**19,434**	**24,244**
Asistentes a Pláticas sobre Tutela	personas	**nd**	**2,359**	**1,157**	**659**	**10,239**	**10,185**	**6,043**	**4,310**	**7,100**
Vigilancia de personas albergadas en Casas de Asistencia	personas	**nd**	**3,999**	**3,866**	**2,309**	**7,126**	**10,283**	**5,971**	**4,620**	**5,408**

DIF-DF. Patrocinio jurídico asistencial para juicios 2001-2006

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006[1/]
Divorcio necesario	1,348	985	1,093	1,048	1,032	1,301
Alimentos	1,117	878	1,101	995	1,083	1,511
Divorcio voluntario	754	733	547	506	444	514
Jurisdicción Voluntaria	135	230	138	10	5	23
Cambio de régimen matrimonial	10	164	2	37	6	4
Rectificación de Acta	233	159	217	200	146	234
Guarda y Custodia	163	115	134	130	128	217
Sucesión legítima	-	107	142	10	0	0
Entrega de menor	19	93	21	2	14	7
Licencia para salir del país	22	55	12	13	10	16
Régimen de visitas	30	48	67	58	80	98
Sucesión testamentaria	83	46	49	37	18	18
Pérdida de Patria Potestad	61	45	43	71	77	107
Identidad de persona	7	31	7	12	11	4
Interdicción	41	27	45	61	57	65
Adopción	54	25	26	22	19	17
Nombramiento de tutor o tutriz	21	23	20	24	17	10
Acreditación de concubinato	22	20	21	25	26	34
Nulidad de matrimonio	16	15	12	12	10	7
Reconocimiento de paternidad	10	13	14	14	18	35
Dependencia Económica	24	12	26	19	16	28
Intestado	88	-	-	185	124	133
Información Testimonial	160	-	-	89	49	61
Otros	37	31	29	42	17	0
Total	4,455	3,855	3,766	3,622	3,407	4,444

V.3. Atención a Personas en Situación de Calle, Indigentes, Personas Abandonadas con Trastornos Mentales Severos, Personas Abandonadas y Grupos en Situación Extrema

Diagnóstico

Según la Encuesta de niñas, niños y jóvenes trabajadores en el DF,[1] en 1999, en la Ciudad de México existían 14,322 niños, niñas y jóvenes adolescentes que usaban las calles y otros espacios públicos como lugares de trabajo; De este universo, el 7% (1,003 niños) vivían en la calle. En su mayoría se trataba de jóvenes adolescentes, donde el 79 por ciento tenía más de 12 años de edad. Las principales causas para dejar a su familia fueron: el maltrato, en un 56 por ciento de los casos; la separación de los padres, la orfandad y el abandono con 17 por ciento. Por otro lado, uno de cada dos niños, niñas y jóvenes en situación de calle eran migrantes.

Por otra parte, datos para los mismos años refieren que en el DF se localizaban un total de 12,941 indigentes, de los cuales 957 son mujeres y 11,948 son hombres. Sus edades iban de los 18 a los 63 años. Las Delegaciones que presentaban mayor concentración eran: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco e Iztapalapa. Entre las razones por las

cuales abandonaron su hogar: 40 por ciento de los casos refieren que esto obedeció al deterioro de sus relaciones familiares, conflictos con una familia numerosa y disfuncional, la presencia de nuevos miembros que reemplaza a la madre o al padre, la pérdida de afecto entre los cónyuges, la reprimenda por falta de colaboración económica, entre otros[2].

Con el fin de atender a la población que se encuentra en situación vulnerable por residencia en calle, en estado de indigencia o necesitado de atención emergente; el Gobierno de la Ciudad integró el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), conformado por los Centros de Asistencia Social Ampliados: Cuautepec, Cascada, Coruña Hombres, Cuemanco y Azcapotzalco, que pertenecían a la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social; los Centros de atención a personas adultas y adultas mayores, La Coruña Mujeres y Plaza del Estudiante, que pertenecían DIF-DF; los Centros de Atención Residencial que pertenecían al Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones, liquidado en enero del 2001, dirigidos a la atención de niños en situación de calle y a personas con problemas de Adicciones, “Villa Margarita” y “Torres de Potrero”, respectivamente. Por último la Delegación Cuauhtémoc transfirió el albergue Atlampa en julio del 2001.

Cobertura

Desde la fecha de creación, se han atendido 215,313 personas a través de diferentes programas institucionales y servicios de atención, desglosados de la siguiente forma:

Del 2001 al 2006, se atendieron 36,449 usuarios en nueve de los Centros de Asistencia e Integración Social, en los que con el propósito de coadyuvar a su proceso de rehabilitación, se ofrecen diversos servicios de manera integral que comprenden alimentación (dietas especiales según el caso de lactantes, hiperprotéica, hipercalórica, hipertensa, diabética, postrados y mixtos), vestido, servicio médico, terapias, trabajo psicológico, trabajo social, actividades recreativas, culturales y deportivas según el perfil de la población, así como terapias ocupacionales y capacitación para el trabajo a través de los talleres protegidos.

Instituto de Asistencia e Integración Social. Atención a personas en situación de riesgo y calle 2002-2006

Concepto	Unidad de medida	2002	2003	2004	2005	2006 1/
Atención en los Centros de Asistencia e Integración Social Atlampa, Cascada, Cuautepec, Cuemanco, Coruña y Plaza del Estudiante	Total de personas atendidas (p. diario)	**2,038**	**2,154**	**2,090**	**2,090**	**2,090**
	Servicios proporcionados 2/	**1,457,358**	**1,705,957**	**1,980,991**	**1,696,695**	**2,160,087**
	Servicios de raciones alimenticias	**1'507,893**	**1,772,941**	**1,479,445**	**2,105,250**	**2,089,644**
Reinserción social	Personas reinsertadas a la familia	**300**	**367**	**339**	**341**	**278**
	Personas reinsertadas al lugar de origen	**71**	**151**	**82**	**87**	**69**
	Personas reinsertadas laboralmente	**49**	**150**	**180**	**55**	**52**
Canalización de personas en situación de calle o indigencia	Personas canalizadas	**1,852**	**1,152**	**nd**	**nd**	**nd**
Sistema Educativo Formal e informal	Personas incorporadas	**200**	**293**	**nd**	**nd**	**nd**
Actividades culturales recreativas y deportivas	Personas participantes	**13,053**	**48,219**	**38,200**	**24,917**	**47,857**
	Eventos realizados (Talleres lúdicos, proyección de películas, paseos, etc.)	**1,854**	**2,462**	**2,318**	**2,287**	**2,198**
Talleres ocupacionales	Personas participantes	**1,539**	**1,337**	**900**	**714**	**606**
Capacitación para el trabajo	Eventos o sesiones	**234**	**53**	**nd**	**nd**	**nd**

1/ Información proyectada al 31 de diciembre, 2006

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, 2006.

Para ampliar y mejorar la atención de la población en situación de abandono y/o calle, se ha puesto énfasis en adecuar la infraestructura de los albergues, de este modo, a finales de 2004 se construyó un nuevo Centro con una capacidad para albergar a 120 personas, localizado en la Avenida Canal Nacional s/n Col. Villa Quietud, Delegación Coyoacán, a donde se trasladaron a los usuarios del CAIS Atlampa, que presentaba problemática estructural en sus instalaciones, con riesgo para los usuarios.

A finales de 2005 se inicia la construcción de un módulo de dormitorio con capacidad para albergar a 70 personas en el CAIS Plaza del Estudiante y se reforzaron las acciones para proporcionar un servicio de calidad sistematizando los procedimientos de atención, con el fin de reinsertar socialmente a los usuarios. El nuevo dormitorio permite solucionar la problemática de demanda en esta zona de la ciudad, considerando que diariamente se reciben un promedio de 420 personas, cuando se tenía

solamente capacidad instalada de 350 camas, motivo por el cual existían quejas por parte de los usuarios en los servicios proporcionados por el Centro.

Dentro de otros traslados de población, con el fin de mejorar el servicio, a partir de noviembre de 2004 se trasladó a la población del CAIS "Coruña Mujeres" al inmueble del CAIS "Villa Margarita", enfatizándose los trabajos de mejor atención al Programa de Madres solas con hijos. En el mes de junio de 2005, se canaliza a 58 usuarias de del CAIS "Villa Margarita", que sufren algún padecimiento psiquiátrico, al CAIS "Cascada" con la finalidad de evitar el hacinamiento de las usuarias y brindar una atención adecuada de acuerdo al perfil.

El 2 de agosto de 2006 se inauguró el nuevo CAIS "Iztapalapa" con dormitorios para 168 personas, incluyendo 38 espacios para discapacitados, áreas para terapia ocupacional, atención psicológica, servicio dental, fisioterapia y rehabilitación, área de visita, farmacia, entre otros servicios. A este nuevo Centro se trasladan los usuarios del CAIS "Coruña Hombres", cuyas instalaciones datan de hace más de 50 años.

Instituto de Asistencia e Integración Social. Atención a personas en situación de riesgo y calle 2002-2006

Concepto	Unidad de medida	2002	2003	2004	2005	2006 1/
Atención en los Centros de Asistencia e Integración Social Atlampa, Cascada, Cuautepec, Cuemanco, Coruña y Plaza del Estudiante	Total de personas atendidas (p. diario)	2,038	2,154	2,090	2,090	2,090
	Servicios proporcionados 2/	1,457,358	1,705,957	1,980,991	1,696,695	2,160,087
	Servicios de raciones alimenticias	1'507,893	1,772,941	1,479,445	2,105,250	2,089,644
Reinserción social	Personas reinsertadas a la familia	300	367	339	341	278
	Personas reinsertadas al lugar de origen	71	151	82	87	69
	Personas reinsertadas laboralmente	49	150	180	55	52
Canalización de personas en situación de calle o indigencia	Personas canalizadas	1,852	1,152	nd	nd	nd
Sistema Educativo Formal e informal	Personas incorporadas	200	293	nd	nd	nd
Actividades culturales recreativas y deportivas	Personas participantes	13,053	48,219	38,200	24,917	47,857
	Eventos realizados (Talleres lúdicos, proyección de películas, paseos, etc.)	1,854	2,462	2,318	2,287	2,198
Talleres ocupacionales	Personas participantes	1,539	1,337	900	714	606
Capacitación para el trabajo	Eventos o sesiones	234	53	nd	nd	nd

1/ Información estimada al 31 de diciembre

2/ Incluyen servicios del área médica, psicología, trabajo social, gericultura, psiquiatría, odontología, albergue, vestido, rehabilitación física, bolsa de trabajo, tratamiento para las adicciones, atención a la comunidad.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de Asistencia e Integración Social, 2006

De manera general, se han realizado importantes trabajos de rehabilitación y mantenimiento en las instalaciones de diversos Centros de Asistencia e Integración Social, en colaboración con la Secretaría de Obras y Servicios, mismos que se describen en el cuadro siguiente.

Obras de remodelación y mantenimiento realizadas en CAIS 2000 –2006

Centro	Trabajos	Año	Inversión
Por la Dirección General de Obras Públicas			
Villa Margarita	Rehabilitación, remodelación y adaptación	2001	9,999,474.73
Cuemanco y Atlampa	Mantenimiento mayor: impermeabilización, pintura, carpeta asfáltica en acceso, herrería de aluminio y cambio de muebles sanitarios	2005	4,754,798.49
Cuemanco y Atlampa	Proyecto eléctrico	2005	632,174.96
Cuautepec, Torres de Potrero y Coruña Hombres	Mantenimiento mayor: impermeabilización en toda el área, pintura de esmalte en todo el CAIS Cuautepec, herrería, remodelación de sanitarios en Coruña Hombres, impermeabilización y corrección de plafón de yeso, y en Torres de Potero construcción de caseta	2005	4,749,082.87
Cuautepec	Proyecto eléctrico	2005	509,935.93
Plaza del Estudiante y Azcapotzalco	Mantenimiento mayor: impermeabilización, pintura en muros interiores y exteriores	2005	659,513.06
Plaza del Estudiante	Proyecto eléctrico	2005	143,505.64
Cascada	Mantenimiento mayor: impermeabilización, pintura en muros exteriores y plafones de pasillos, cambio de techumbre, colocación de extractores, lámina traslucida y desviadores de agua con lámina pintro	2005	1,332,483.31
Coruña Niños y PASE	Mantenimiento mayor: impermeabilización, pintura, fabricación y colocación de portón	2005	926,414.93
Iztapalapa	Construcción de nuevo CAIS	2006	10,000,000.00
Subtotal			**33,707,383.92**
Por el Instituto de Asistencia e Integración Social			
Atlampa	Construcción de módulos prefabricados	2004	7,124,896.25
Plaza del Estudiante	Construcción de módulos prefabricados	2005	1,000,000.00
Subtotal			**8,124,896.25**
Total			**41,832,280.17**

Fuente: Secretaría de Obras y Servicios. Dirección General de Obras Públicas

V.4. Atención Social Emergente a Familias Afectadas por Contingencias

Diagnóstico

Considerando que en la ciudad de México existe una demanda pública la protección social de la gente ante fenómenos naturales o causados por la actuación del hombre que integra una geografía de la vulnerabilidad social y no sólo de vulnerabilidad urbana, adicionalmente, se ha tratado de identificar las zonas y colonias donde existen riesgos de emergencia por presencia de fenómenos hidrometeorológicos, debido a las familias que se ubican en cauces de ríos, barrancas y laderas inestables, en las Delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena

Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco; habitan inmuebles que presentan riesgo de tipo estructural con alta posibilidad de colapsarse.

De igual forma, se han identificado las zonas y colonias donde habitan familias con riesgo de ser afectadas durante la temporada de bajas temperaturas, en especial en las zonas altas de las Delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco.

Cobertura política

Para dar protección y apoyo social a las familias afectadas por contingencias, se ha desarrollado una política de atención social de emergencias que no está supeditada a la protección civil en casos de desastres o siniestros. Durante la presente administración se ha logrado atender a un total de 75,574 personas, a través de los programas que se describen a continuación:

Protección a la Comunidad (atención a emergencias). Para atender a las personas, familias o grupos sociales que se encuentran en situación de riesgo, el IASIS cuenta con una unidad coordinadora de Protección a la Comunidad, que actúa de manera inmediata ante una emergencia y se encarga de evaluar la magnitud de daños, de canalizar los apoyos necesarios y en su caso, brindar la atención en Refugios Temporales a las familias damnificadas.

Ante una situación de emergencia o desastre, el IASIS aplica los procedimientos de atención a la comunidad mediante un trabajo coordinado y organizado para proteger la integridad física y restablecer las condiciones de vida de las familias y comunidades.

El Programa de Protección a la Comunidad, cumple sus objetivos a través de diversas acciones, como son: Atención a Emergencias, Plan Emergente por Fenómenos Hidrometeorológicos, Programa Especial de Vivienda en Predios de Alto Riesgo, Campaña de Invierno, Operativos Especiales, Coordinar las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social en el Plan Permanente ante Contingencias en la Ciudad de México. Capítulo Sismos, entre otros.

Este programa está orientado a apoyar a la población vulnerable o afectada por algún fenómeno perturbador en el Distrito Federal, a través de la dotación de satisfactores inmediatos, tales como: refugio temporal y alimentación, así como proporcionar los materiales indispensables para el restablecimiento de las condiciones de vida, como son: cobertores, láminas, ropa, despensas, además, los servicios de los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal

Instituto de Asistencia e Integración Social. Atención a indigentes

Protección a la Comunidad 2002-2006

Concepto	Unidad de medida	2002	2003	2004	2005	2006[1/]
Atención a población afectada por un siniestro o desastre	Personas atendidas	**465**	**1,395**	**900**	**556**	**380**
Refugio temporal	Personas atendidas	**nd**	**1,453**	**1,329**	**2,179**	**2,388**
Plan emergente por fenómenos hidrometeorológicos	Servicios proporcionados	**600**	**2,936**	**540**	**90**	**26**
Difusión de la protección civil y redes ciudadanas	Cursos	**34**	**nd**	**18**	**7**	**45**
	Reuniones	**12**	**3**	**10**	**10**	**4**
Programas internos de protección civil en los inmuebles del IASIS	Reuniones	**12**	**16**	**11**	**0**	**2**

nd/ No disponible.

1/ Información estimada al 31 de diciembre

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de Asistencia e Integración Social, 2006.

Programa emergente por fenómenos hidrometeorológicos. El Gobierno del Distrito Federal durante la temporada de lluvias, lleva a cabo un programa interinstitucional para atender la problemática ocasionada por los fenómenos hidrometeorológicos en la Ciudad de México; la Secretaría de Desarrollo Social participa en él a través del Programa de Protección a la Comunidad, con el objetivo general de atender a las personas, familias o comunidades que pudieran resultar afectadas en sus bienes o en su persona, como consecuencia de los fenómenos hidrometeorológicos derivados de la temporada de lluvias. El IASIS tiene a su cargo la coordinación operativa del Programa, atender los reportes de emergencias que haga la Secretaría de Gobierno; evaluar con LOCATEL y Participación Ciudadana las necesidades de la población afectada. Así como brindar albergue a los damnificados en los refugios temporales de Coruña y Villa Margarita; proporcionar apoyo de despensas, cobertores, láminas, polines, colchones, hules y ropa; gestionar la reposición de documentos perdidos, y apoyar a las delegaciones en la instalación y operación de refugios temporales.

Instituto de Asistencia e Integración Social. Atención a indigentes. Programa de Atención Social Emergente 2002-2006

Concepto	Unidad de medida	2002	2003	2004	2005	2006[1/]
Atención a reportes	Personas atendidas	**1,655**	**3,859**	**5,880**	**6,876**	**6,929**
Rescate a personas en situación de calle	Personas rescatadas	**nd**	**2,596**	**4,066**	**4,477**	**4,848**
Canalización de personas rescatadas	Personas atendidas	**2,113**	**2,365**	**2,510**	**2,271**	**2,148**
Reinserción Social	Personas reinsertadas a la familia	**47**	**79**	**211**	**94**	**76**
	Personas reinsertadas a su lugar de origen	**86**	**105**	**200**	**223**	**261**
Trabajo en calle[2/]	Número de acciones	**nd**	**186**	**187**	**425**	**533**

nd/ No disponible.

1/ Información estimada al 31 de diciembre

2/ Las acciones se refieren al trabajo realizado en los recorridos en Centrales Camioneras, en Delegaciones y en trabajo de calle con niños y jóvenes

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de Asistencia e Integración Social, 2006.

V.5. Atención a la niñez en circunstancias difíciles

Atención en recorridos en calle. Las actividades que de manera regular se realizan para la atención del Programa de Niños y Jóvenes en situación de Calle se ubican en dos contextos fundamentales: trabajo intramuros y trabajo de campo.

El trabajo intramuros comprende la atención en el Centro de Asistencia e Integración Social “Coruña Niños y Jóvenes”, con el objetivo de modificar sustancialmente las condiciones de vida de la población callejera, promoviendo su participación activa y consciente, ofreciéndoles los conocimiento y habilidades que les permitan llevar a acabo un proyecto de vida, fuera de la calle y en condiciones que propicien su desarrollo integral en los ámbitos social, laboral y educativo.

El modelo de atención se centra en trabajar dos de los problemas principales que enfrentan como es la callejerización y el consumo de sustancias adictivas para que, una vez atendidas estas problemáticas, se pueda trabajar de manera voluntaria y consciente la inserción a ámbitos escolares y laborales, lo que representa un proceso que no tiene en todos los casos ni las mismas condiciones ni los mismos resultados, debido a que esta población suele ser agresiva, desafiante y negativa, con

poco control de sus impulsos, irritables, escasa capacidad de tolerancia hacia la frustración y continuamente muestran una insatisfacción reflejada en una demanda constante y poca perseverancia.

El trabajo intramuros se realiza en las instalaciones del IASIS para el acompañamiento de vida independiente a familias; la atención y seguimiento de casos; planeación de las actividades de campo; la coordinación de la mesa de instituciones para la Atención a Niños y Jóvenes de Calle del Consejo de Asistencia e Integración Social.

Instituto de Asistencia e Integración Social . Atención a niñas, niños y jóvenes en situación de riesgo y calle 2002-2006

Concepto	Unidad de medida	2002	2003	2004	2005	2006[1/]
Atención en los Centros de Asistencia e Integración Social Azcapotzalco y Villa Margarita	Niños (as) y jóvenes atendidos (p. diario)	80	87	110	110	110
	Servicios proporcionados[2/]	81,964	57,237	58,580	41,356	47,885
	Servicios de raciones alimenticias	98,600	104,608	137,240	120,450	121,644
Reinserción Social	Niños (as) y jóvenes reinsertados a la familia	79	101	136	62	46
	Niños (as) y jóvenes reinsertados al lugar de origen	9	49	51	14	14
Canalización de niños (as) en riesgo o en situación de calle	Niños (as) y jóvenes canalizados	Nd	13	nd	nd	nd
Actividades culturales, recreativas y deportivas	Niños (as) y jóvenes participantes	691	2,775	3,300	3,987	2,429
	Eventos realizados (talleres lúdicos, proyección de películas, paseos, etc.)	218	421	296	545	398
Sistema Educativo formal e informal	Niños (as) y jóvenes incorporados	421	274	251	84	119
Terapias Ocupacionales	Personas participantes	166	46	nd	nd	nd
Capacitación laboral	Eventos y sesiones	29	8	nd	nd	nd

1/ Información estimada al 31 de diciembre

2/ Incluyen servicios del área médica, psicología, trabajo social, pedagogía, odontología, albergue, vestido, tratamiento para las adicciones.

Como parte de los trabajos de la mesa del Consejo de Asistencia e Integración Social sobre atención a niños y jóvenes en situación de calle, se convocó a las Delegaciones Políticas que registran puntos de encuentro y pernocta para realizar el Conteo 2005 de jóvenes, niños y niñas en situación de calle de la Ciudad de México, toda vez que los datos más recientes son del año 1999, elaborados por el DIF-DF y la UNICEF. Estos datos han servido como base a las diferentes estimaciones que se

manejan con respecto al número actual de esta población. Sin embargo carecen del fundamento de un trabajo que registre las modificaciones relacionadas con su dinámica demográfica. Por lo tanto, se consideró partir de esta base que estima en 1,003 la cantidad de niños y jóvenes que viven en la calle y que representa el 7% de los que usan la calle para trabajar, los cuales se consideran en un total de 14,322.

El trabajo de campo comprende los recorridos para detectar nuevos puntos y para trabajar con la población identificada, descritos en el cuadro. estos recorridos se realizan con instituciones y con las delegaciones, o el IASIS por sí mismo. El proceso comprende recorridos por zonas de concentración de población callejera, elaboración de una impresión diagnóstica, detección de población susceptible de atención, acercamiento y sensibilización, articulación institucional para realizar canalizaciones y se cierra con un diagnóstico final.

Puntos de encuentro de Niños en Situación de Calle detectados por Delegación

DELEGACIÓN	Número	%
Álvaro Obregón	4	2.72
Azcapotzalco	2	1.36
Benito Juárez	4	2.72
Coyoacán	5	3.40
Cuauhtémoc	83	56.46
Gustavo A. Madero	15	10.21
Iztacalco	8	5.44
Iztapalapa	5	3.40
Miguel Hidalgo	6	4.08
Venustiano Carranza	15	10.21
TOTAL	147	100.00

Fuente: Informes de las delegaciones y del IASIS. México, octubre 2005

Campaña de Invierno. Para enfrentar los efectos que puedan derivarse por temporada invernal, el Gobierno del Distrito Federal pone en marcha cada año un programa interinstitucional para atender de manera integral a los grupos vulnerables de la ciudad. Este programa entra en operación a partir de la segunda quincena de noviembre y culmina en el mes de febrero.

El objetivo general es atender de manera eficaz y oportuna a la población que por su condición de vulnerabilidad, pueda resultar afectada en su integridad física y/o en sus bienes y entorno, por las bajas temperaturas de la temporada invernal. Los objetivos particulares son tres: garantizar que la población vulnerable tenga acceso y haga uso de los servicios que el Gobierno de la Ciudad ha dispuesto para su atención en la temporada de invierno; promover entre los habitantes de la ciudad una actitud solidaria hacia los más vulnerables y mejorar la capacidad de atención y los mecanismos de coordinación, para optimizar los recursos humanos y materiales en todos los niveles de intervención.

Instituto de Asistencia e Integración Social. Atención a indigentes.

Campaña de invierno 2002-2006

Concepto	Unidad de medida	2002	2003	2004	2005	2006[1/]
Personas atendidas en albergues permanentes y puntos de distribución	Promedio diario	**1,380**	**1,079**	**1,323**	**1,100**	**1,300**
Alimentos proporcionados	Cenas calientes proporcionadas	**67,520**	**74,960**	**121,230**	**122,200**	**139,950**
Canalización	Personas canalizadas	**1,081**	**836**	**1,623**	**2,884**	**3,187**
Cobertores distribuidos	Cobertores	**97**	**934**	**1,439 ***	**4,120**	**3,229**

nd/ No disponible.

1/ Información estimada al 31 de diciembre.

* Por las bajas temperaturas de la temporada invernal se proporcionaron cobertores a familias que se ubican en los campamentos del Programa de Vivienda en Predios de Alto Riesgo así como a personas que asisten a los CAIS y población en situación de calle.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social; Instituto de Asistencia e Integración Social, 2006.

Principales impactos

Una muestra de la mejora en la calidad de vida durante el periodo de bajas temperaturas es que en ninguno de los años se ha producido una muerte por hipotermia de personas que pernoctan en calle y las canalizaciones hospitalarias han disminuido a lo largo del periodo, con lo que se confirma la oportuna intervención de los servicios. Como ejemplos emblemáticos se pueden ilustrar diferentes historias de éxito del Programa de Atención Social Emergente (PASE); baste señalar, sin embargo que, la acciones en materia de protección social y atención social emergente han procurado hacer visible la problemática de la vulnerabilidad social y el acceso a su atención como un derecho social, sin distingo por la preferencia religiosa, étnica, ideológica, política, social, económica o cualquier otra. Las acciones de protección han tratado de reducir la vulnerabilidad social de los grupos de población y, han tratado de contribuir a la cohesión o restitución del tejido social fracturado por alguna emergencia natural o producto de algún proceso de organización social.

Otro de los impactos que resulta pertinente destacar son los indicadores de ejercicio de derechos sociales: usuarios diferentes; promedio en albergue temporal; calidad del servicio; cédulas de identificación de familias; muertes por hipotermia; número de canalizaciones hospitalarias durante época de bajas temperaturas; canalización de personas a CAIS; canalización de personas a otras instituciones; capacitación y actualización del personal; despensas repartidas en siniestros o emergencias; personas reinsertadas; tipo de emergencias atendidas.

De igual forma, se encuentran los avances en la construcción de ciudadanía: Al contribuir a reconstruir el tejido social fracturado por la presencia de una emergencia o desastre (inundación, deslave, incendio, entre otros) se contribuye a la reconstrucción de los derechos ciudadanos.

V. 6. Asistencia Privada y de otras Organizaciones

Diagnóstico

La articulación gobierno-sociedad en materia de asistencia social se ha ido consolidando, a través del Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social (PROFAIS); Los programas de asistencia jurídica y reinserciones sociales y con la creación de los espacios de consulta y participación que se han establecido para impulsar la coordinación y el fortalecimiento de relaciones interinstitucionales como son los Consejos locales de Asistencia e Integración Social, y Contra las Adicciones.

De igual forma, las aprobación y posterior publicación de la Ley de Asistencia y de las Leyes referentes a las Instituciones de Asistencia Privada para el DF y de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, han permitido fortalecer durante la presente administración, el marco conceptual y jurídico-administrativo de estas instituciones; y han logrado dar un nuevo impulso a la creación y el registro de instituciones privadas, que apoyan en la prestación de servicios y/o programas de asistencia social.

Cobertura

A través de convenios de colaboración con Asociaciones Civiles, instituciones de educación técnica, media superior y superior; cartas compromiso con Instituciones de Asistencia Privada; reuniones del Comité Evaluador del PROFAIS; Consejo Local de Asistencia e Integración Social y sus mesas de trabajo; durante el 2001-2006, se ha proporcionado asesoría jurídica en materia familiar, civil y laboral a un total de 2,470 personas, a través de las cuales se refuerza el principio de ética pública en cuanto a que la población en situación de extrema vulnerabilidad debe tener garantizado el ejercicio pleno de sus derechos.

De igual forma, esta relación permanente o de única vez que que se ha mantenido con 110 empresas, 58 organizaciones de la sociedad civil (AC's e IAP's), 29 dependencias de gobierno local o federal, 12 escuelas y 781 particulares que de manera voluntaria han contribuido con aportaciones, ha permitido que se hayan realizado acciones que faciliten la reintegración de los usuarios, ya sea a su núcleo familiar, a su lugar de origen, al medio laboral y/o educativo, lo que permitió atender a un total de 5,503 personas. Es importante destacar que las acciones de coordinación interinstitucional cuentan con el espacio permanente del Consejo de Asistencia e Integración Social.

PROGRAMAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006[1/]	TOTAL
Asistencia jurídica	0	94	762	721	611	291	2,470
Reinserciones sociales	265	819	1,540	1,157	964	758	5,503
Total	265	913	2,302	1,878	1,575	910	7,973

1/ Comprende los meses de enero a septiembre de ese año

Principales impactos.

Las acciones de asistencia jurídica como las de reinserción social y claridad en el manejo de las aportaciones voluntarias, han tratado de contribuir a reducir la discriminación social y fortalecer el tejido social y, en su caso, restituirlo para los grupos de personas que reciben servicios de la asistencia social. Para ello, se ha buscado impulsar su calidad de vida: en 2005 se llevó a cabo una evaluación cualitativa en el PROFAIS de la que se obtuvieron las características básicas de los usuarios de los servicios; además de los resultados sobre la calidad de los servicios recibidos y su impacto. De esta manera, la calidad de los servicios proporcionados se busco mejorar a partir de una diferenciación entre los grupos de enfermos crónicos, niños en situación de riesgo, niños y jóvenes en situación de calle, y las personas con adicciones y con problemas de discapacidad.

V.7. Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2001-2006

Diagnóstico

El Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2001-2006, lo realiza la Secretaría de Desarrollo Social con la concurrencia de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), la Procuraduría Social del Distrito Federal, el Instituto de la Juventud del Distrito Federal y la Dirección General de Participación Ciudadana.

El Programa inició, en su etapa piloto, durante la gestión del primer gobierno electo democráticamente en la Ciudad de México, durante el periodo 1998-2000 y el actual gobierno a través de SDS constituyó el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal para el periodo 2001-2006, con la finalidad de fomentar las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles en la Ciudad de México, ya que se reconoce el papel y las aportaciones de éstas al desarrollo local y comunitario, así como su promoción a la participación y organización ciudadana. En esta segunda etapa del Programa se contó con la participación de la Agencia Holandesa de Cooperación NOVIB hasta el año 2003. Pero no es sino hasta el 2005, con la última reforma realizada a la Ley de Desarrollo Social para el DF, que logra fuerza institucional, al establecerse en el artículo 41 de esta Ley, lo siguiente: Con el fin de fomentar la participación de la ciudadanía en el Desarrollo Social se promoverá la constitución de Fondos de Desarrollo Social, Programas de Coinversión y de Asistencia y Financiamiento a Organizaciones Civiles, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos empresariales y agencias de cooperación concurran con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social, lo cual significa un reconocimiento del programa en términos de su institucionalización legal.

El Programa se inscribe en la construcción de un Estado Social de Derecho, en el cual no cabe la subordinación de los derechos sociales a la lógica del mercado, ni tampoco se concibe que la acción en favor del desarrollo social de las Organizaciones Civiles supla la responsabilidad ni la acción del Gobierno en materia social. Dentro del Programa se comparten recursos, experiencias y conocimientos entre el Gobierno del Distrito Federal y las Organizaciones Civiles para impulsar a través de proyectos sociales, acciones de desarrollo social que promuevan los derechos sociales, soluciones a problemáticas territoriales y de diversos sectores sociales, así como la más amplia participación ciudadana entre los habitantes de la Ciudad de México.

Cobertura

Durante la presente administración, se han recibido un total de 1 244 solicitudes por parte de las organizaciones civiles y ciudadanas; de los cuales el comité técnico ha aprobado un total de 668 proyectos con una inversión acumulada ligeramente superior a los 100 millones de pesos y que en su mayor parte se han orientado a atender las siguientes problemáticas: mujeres 208, jóvenes 105, indígenas 98, violencia familiar 78, niñez 72, política pública y participación ciudadana 107.

Total de Proyectos Recibidos: 2001-2006

2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total del Periodo
225	251	201	199	209	159	1,244

Total de Proyectos Aprobados: 2001-2006

2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total del Periodo
95	118	122	112	106	115	668

Proyectos Aprobados por Temática: 2001-2006

Mujeres	Jóvenes	Indígenas	Violencia Familiar	Niñez	Políticas Pública y Participación Ciudadana	Total del Periodo
208	105	98	78	72	107	668

Principales impactos

El desarrollo de estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida por parte de las Organizaciones ciudadanas ha implicado la articulación de tres dimensiones básicas: a) la construcción de identidades a partir de la promoción de los derechos humanos; b) la generación de condiciones de bienestar, a partir de prestación de servicios y generar procesos sociales de participación ciudadana; c) el involucramiento de personas, familias, comunidades y sectores sociales en los asuntos de la vida y el espacio público, a partir de la acción colectiva y la formación ciudadana.

La creación de bienestar social está orientada a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas a través del acceso a los bienes y servicios para producir, reproducir y desarrollar la vida en común. Desde la perspectiva de los derechos sociales, esto se realiza y se garantiza bajo la responsabilidad del Estado y con la participación de las organizaciones civiles y la ciudadanía.

En este marco, las organizaciones civiles desarrollan proyectos y acciones dirigidos, a promover condiciones que permitan no sólo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones con las que trabajan sino también elevar su calidad de vida. Por su parte, las organizaciones con presencia territorial realizan acciones con comunidades y sectores sociales para mejorar el espacio público y favorecer su recuperación, como el lugar social dónde las personas en lo individual y colectivamente comparten y construyen su vida de manera cotidiana, aunado a mejorar la convivencia social han sido los eje fundamental de las actividades que han realizado las organizaciones civiles. Porque en la vida pública se propicia la convivencia democrática y pacífica, fortaleciendo los vínculos y lazos sociales entre los habitantes de la ciudad a partir del respeto y reconocimiento mutuo.

La construcción de comunidad y ciudadanía participativa para una mejor ciudad, por medio de proyectos sociales, ha requerido la voluntad expresa de las organizaciones civiles y del gobierno para generar y concretar nuevas formas de vinculación y articulación de los actores que comparten un territorio, así como su capacidad para establecer relaciones de cooperación y complementación con otros actores para alcanzar soluciones integrales a problemáticas sociales complejas. El trabajo de las OC's con base territorial y con enfoque temático han gestionado y conformado redes sociales, como una forma flexible y horizontal de articular la acción colectiva en la que se comparten recursos, información y conocimientos, en la búsqueda de soluciones apoyadas en metodologías y modelos de atención, prevención e intervención novedosos e incorporando la participación ciudadana y comunitaria como uno de sus rasgos distintivos. La constitución de redes permite el mejor conocimiento y manejo de las problemáticas sociales, posibilitando establecer diferentes dimensiones de las problemáticas que viven la juventud, la niñez, las mujeres, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, las familias y las comunidades.

Ejercicio de derechos sociales y cohesión social

Los proyectos se dirigen a generar condiciones que permitan a la ciudadanía acceder a una mejor calidad de vida, a una mayor participación ciudadana y social para complementar y fortalecer la política social especialmente en materia de atención y promoción de los derechos sociales de los ciudadanos empobrecidos y excluidos. Lo anterior redimensiona la cuestión social respecto a las funciones, obligaciones y responsabilidad sociales del Estado y el gobierno; como también de las organizaciones civiles y sociales, asimismo, redefine el papel de la Cooperación Internacional.

El ejercicio de la responsabilidad social de estos tres agentes se inscribe en el esfuerzo por modificar las asimetrías, desigualdades, exclusiones y el empobrecimiento de la población, en un mundo dónde prevalece el interés privado sobre lo público, la ganancia sobre la responsabilidad social, el mercado sobre la vida de las personas y las familias, el interés de las corporaciones multinacionales sobre los derechos de las naciones, pueblos y comunidades a escala planetaria.

El impacto de la globalización en los ámbitos tecnológico, económico, político, social y cultural, ha redefinido el papel de los derechos sociales limitando el desarrollo individual y social, asimismo se reduce y restringe el acceso al consumo de bienes y servicios, lo que agudiza las diferencias y las desigualdades sociales. Todo esto impacta negativamente las condiciones y la calidad de vida de los grupos menos favorecidos, generando y profundizando situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

Promoción de la equidad de género

La equidad de género es una variable fundamental para la superación de las condiciones de desigualdad y exclusión que viven las mujeres de la Ciudad de México. Los ejes estratégicos seguidos por los proyectos de las organizaciones civiles se propone dar respuesta a las necesidades específicas de las relaciones de desigualdad e iniquitativas entre mujeres y hombres a partir de la cons-

trucción de nuevas formas de acción gubernamental y de participación ciudadana que incorporen la acción colectiva de las mujeres en la construcción de la política pública dirigida hacia la equidad de género. Uno de los ejes estratégicos para lograr lo anterior es alcanzar la Igualdad jurídica y acceso a la justicia. Con la finalidad de procurar la protección y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, a través de su plena participación, en condiciones de igualdad, en la vida política, civil, económica, social y cultural, y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, para lo cual: se difunden y promueven los derechos de las mujeres; se emprenden medidas que eliminen la discriminación de las mujeres en el ejercicio de sus derechos civiles en los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares; se trabaja en la sensibilización, capacitación y conocimiento de las mujeres acerca de sus derechos y de las formas de acceso a la justicia y se fomenta una cultura de la vida sin violencia, proponiendo y asegurando la implementación de medidas que la sancionen y eliminen, creando espacios especializados para atender a las mujeres víctimas de violencia, entre otros aspectos fundamentales. ara las Mujeres

Construcción de ciudadanía

Muchos de los proyectos con arraigo territorial, están orientados a fortalecer los personales y comunitarios orientados a promover la organización y participación ciudadana para los cual la organizaciones civiles se han planteado: El fomento de la participación democrática y organizada e informada de la ciudadanía en los asuntos públicos; el fortalecimiento del conocimiento y el desarrollo de capacidades, entre los grupos, organizaciones e instancias sociales y ciudadanas, para consolidar la generación e implementación más consistentes de proyectos, agendas, políticas, estrategias y acciones públicas, que potencien una participación ciudadana corresponsable; así como evaluar y generar propuestas alternas de políticas sociales para los jóvenes, de prevención de riesgos psicosociales y para el desarrollo comunitario, en donde se identifiquen las soluciones a los problemas sociales de índole local y las formas de participación comunitaria en esas soluciones.

Notas

VI. Los programas sociales federales en la Ciudad de México

VI. Los programas sociales federales en la Ciudad de México

VI.1. Los Programas Sociales Federales en el DF

Diagnóstico

Durante estos años la Ciudad de México ha sido un valioso laboratorio de políticas sociales en donde ha podido constarse la existencia de enfoques, concepciones y perspectivas conceptuales en la materia. A grandes rasgos y asumiendo infinidad de matices puede señalarse que en el país tenemos básicamente dos concepciones de política social.

Una, cuyo sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a ésta con la política económica. Por ello mismo establece como valor fundamental de su política el logro de la igualdad de derechos.

Al mismo tiempo que postula el carácter central de la igualdad reconoce a la diversidad y heterogeneidad social como un hecho fundamental de las sociedades contemporáneas. Por esto articula el ejercicio de derechos sociales (de matriz igualitaria) con la promoción de la equidad social. Así, la promoción de la equidad es indisociable de la búsqueda de la igualdad social: no son procesos sustituibles, sino complementarios. La equidad, por ende, no es supletoria de la igualdad.

La articulación de equidad e igualdad apunta a una política pública que busca el logro de la igualdad compleja como garantía de la universalidad y, al mismo tiempo, de reconocimiento de la particularidad. Esto es, igualdad en la diferencia y diversidad con derechos. Concibe la participación ciudadana como elemento constitutivo de la política social en una lógica de rendición cotidiana de cuentas de la autoridad y de creciente participación de la ciudadanía en una perspectiva de exigibilidad de derechos y de involucramiento en el proceso de construcción de decisiones en materia de políticas, planes y programas.

Dos, la otra concepción, que se caracteriza por ser de carácter focalista, vertebrada en torno a las políticas de combate a la pobreza, no garantista, ni universal, sino basada en el principio de subsidiariedad, diseñada con categorías de mercado (costo, beneficio, incentivos, activos, capital humano, capital social) y con sustento teórico en el individualismo metodológico y la teoría de la elección racional. Concibe la política social sólo como programas sociales, la desvincula de los derechos y crecientemente concibe a éstos (educación, salud) sólo como servicios. No articula política social con política económica y asume las políticas en materia de equidad desvinculadas de la construcción de la igualdad social, en una lógica exclusiva de medidas compensatorias.

Concibe la participación ciudadana en una idea abstracta de corresponsabilidad en la que se diluyen las responsabilidades del Estado y se formula una lógica de contraprestaciones por parte de la población. Se concibe lo público como una relación de juego suma cero entre Estado y sociedad. Su propuesta estratégica es el logro de la igualdad de oportunidades.

Estas dos concepciones de política social nos permiten desarrollar la discusión ya no sólo en un plano abstracto o discursivo, sino aterrizado en la construcción de programas y políticas concretas en que se condensan estas concepciones. El Gobierno de la Ciudad de México se sitúa en la primera perspectiva mientras que el Gobierno Federal lo hace en la segunda.

El cuadro siguiente resume estas diferencias de enfoque y concepción:

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	GOBIERNO FEDERAL
Igualdad de Derechos	Igualdad de Oportunidades
Responsabilidad Social Del Estado	Corresponsabilidad
Universalización: En el Goce de Programas y Derechos ó en su caso, Focalización Territorial	Focalización Individual como Norma de Todos los Programas
Exigibilidad de los Derechos	Condicionalidad de los Apoyos
Institucionalización de Derechos	Transitoriedad de los Programas
Cobertura Amplia	Cobertura Acotada
Apoyos no Inferiores a medio Salario Mínimo	Apoyos Inferiores y topes de Inversión por Hogar

Pero no sólo se trató de diferencias conceptuales, sino también de prioridades de inversión en materia social entre uno y otro gobierno. Aparte del gasto en educación básica que sigue en manos del Gobierno Federal porque no se ha concretado la descentralización de los servicios educativos al Gobierno del Distrito Federal, durante la presente administración puede afirmarse que la introducción de los programas sociales federales en la ciudad de México fue tardía y de muy baja magnitud. Prisionera de una visión minimalista y ruralizada de la pobreza y de una actitud de castigo al gasto federal en la Ciudad de México, el Gobierno Federal destino recursos mínimos de su gasto social a la Ciudad.

Al cierre del año 2006 son únicamente tres los programas sociales federales que se aplican en el Distrito Federal:

Hábitat

Oportunidades

Seguro Popular

Por parte del GDF los dos primeros son coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social y el tercero, por la Secretaría de Salud. En 2004 se suscribió por el Jefe de Gobierno y la Secretaria de Desarrollo Social federal el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano con vigencia al primero de diciembre de 2006, el cual ha servido de marco a los diferentes programas federales. La inversión social federal se inició en la Ciudad en el año 2003 con el Programa Hábitat, en el 2004 arrancó la ejecución del Programa Oportunidades y en 2005 el Seguro Popular, en ese mismo año y por única vez también hubo recursos del Programa Incentivos Estatales, también conocido como FIEDES.

Programas de la Secretaría de Desarrollo Social Federal en el DF

(precios corrientes)

	2003	2004	2005	2006
HÁBITAT	76,533,666	78,782,164.35	100,403,789.00	87,929,289.00
OPORTUNIDADES	NO OPERÓ	SIN INFOR.	62,000,000.00	62,000,000.00
FIEDES	NO OPERÓ	NO OPERÓ	6,539,446.03	NO OPERÓ
TOTAL	**76,533,666**	**78,782,164.35**	**168,943,235.03**	**149,929,289.00**

Como se desprende de lo anterior Hábitat ha representado el programa de mayor cobertura y ejecución, representando el 72% de la inversión federal en programas de desarrollo social coordinados por la SEDESOL.

El Programa Hábitat en el DF.

Es el principal programa de la SEDESOL para el combate de la pobreza urbana. Todas las acciones son cofinanciadas a partes iguales por el GDF y la Federación, ésta escoge los polígonos de actuación del programa que reúnan densidad de hogares con al menos 30% en condición de pobreza patrimonial, autoriza y aprueba todas las acciones. De manera regular el GDF ha solicitado modificaciones sustantivas a las reglas de operación para cogestionar el programa y tomar de manera conjunta las decisiones, pero SEDESOL no lo ha aceptado. En particular ha sido recurrente la inconformidad con los procedimientos de selección de los polígonos de actuación del Programa dado que, aunque se han realizado algunas correcciones parciales, siguen atados a mediciones muy bajas de la pobreza, con datos cada vez menos actualizados provenientes del Censo del 2000 y sin entender la singularidad y complejidad de la pobreza y exclusión social urbana. En medio de estas limitaciones se han llevado a cabo diversos proyectos por 28 unidades ejecutoras distintas del Gobierno del Distrito Federal como se presenta en los siguientes cuadros por unidad ejecutora, modalidad del programa y delegación.

Como se desprende del cuadro anterior el grueso de la inversión de Hábitat se destinó a proyectos de drenaje y agua potable, de ahí que el Sistema de Aguas y la Delegación Iztapalapa hayan tenido los mayores presupuestos, así como a proyectos de vivienda en alto riesgo y remodelación de inmuebles por parte del INVI.

Programa Hábitat 2003 - 2006

Inversión Acumulada por Modalidad

Modalidad	Inversión Total	Inversión Federal	Inversión Local	Núm. de proyectos	Hogares Beneficiados
Desarrollo Social y Comunitario	36,721,922.00	18,181,400.00	18,540,522.00	59	8,310
Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad	123,060,603.72	61,147,951.86	61,912,651.86	33	13,896
Mejoramiento de Barrios	414,320,864.24	205,810,043.12	208,510,821.12	137	48,193
Oportunidades para las Mujeres	11,678,657.60	5,798,263.80	5,880,393.80	20	1,454
Ordenamiento del Territorio	35,778,944.73	17,228,189.65	18,550,755.08	9	4,144
Prevención de Riesgos y Mejoramiento Ambiental	10,028,684.00	5,014,342.00	5,014,342.00	2	1,100
Reserva de Suelo	31,935,000.00	10,645,000.00	21,290,000.00	8	2,129
Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades	23,154,698.00	11,552,510.00	11,602,188.00	45	38,574
Superación de la Pobreza Urbana	16,542,415.84	8,271,207.92	8,271,207.92	17	3,758
Total general	703,221,790.13	343,648,908.35	359,572,881.78	330	121,558

Conforme a las modalidades del Programa, la mayoría de la inversión se ha destinado al mejoramiento de barrios y al equipamiento urbano e imagen de la ciudad en donde se incluyen los proyectos de agua potable, drenaje y vivienda mencionados, además de la mejoría de banquetas y guarniciones, áreas verdes, pavimentación y alumbrado público. En cuanto a la distribución del gasto por delegación, de acuerdo a la restricción impuesta por SEDESOL en la selección y aprobación de los polígonos de actuación, el gasto se concentró esencialmente en cuatro delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Coyoacán.

El Programa Oportunidades

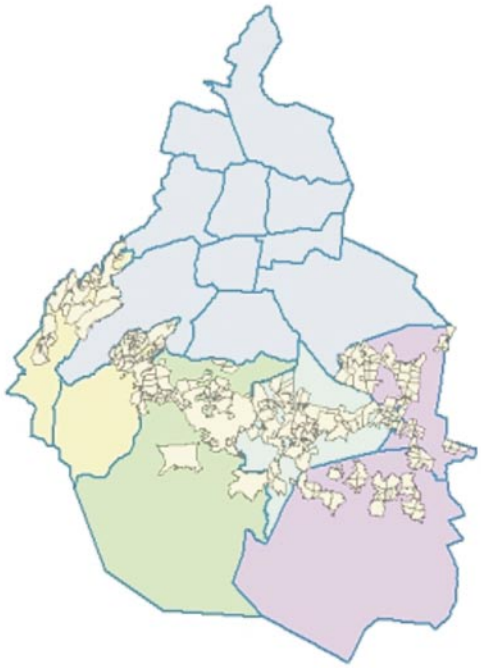
Como es sabido se trata del principal programa de la SEDESOL con un padrón nacional de 5 millones de familias. En el Distrito Federal sólo tienen 17,778 hogares beneficiados. Por lo que hasta ahora ha tenido un carácter simbólico en la Ciudad de México. En el Distrito Federal el Programa tiene un carácter especial debido a las diferencias conceptuales entre el GDF y el Gobierno Federal. Es un programa que se basa en la focalización individual de los apoyos monetarios y en su condicionalidad para no faltar más de 3 días en un mes a la escuela y no dejar de asistir una vez al mes a la clínica de salud. El GDF planteó su discrepancia con ambos elementos (focalización individual y condicionalidad) y la Federación no aceptó las propuestas del GDF para aplicar la focalización territorial, eliminar la condicionalidad en el otorgamiento de las transferencias a las familias y que el componente de salud lo constituyera la incorporación de los beneficiarios al Programa de medicamentos y servicios médicos gratuitos. Por todo ello la ejecución del Programa Oportunidades en el DF tiene como característica única a nivel nacional que el Gobierno Federal es responsable exclusivo de la selección de beneficiarios y de la prestación de los servicios de educación y de salud, en este caso, a través de la estructura IMSS-Oportunidades. El papel del GDF se reduce a su participación en el Comité Técnico del Programa donde es informado de la ejecución, cumplimiento de metas y dificultades encontradas.

Como puede observarse el programa se encuentra acotado esencialmente a la zona rural y peri urbana del Distrito Federal.

Delegación	Localidad	No. Colonias	Familias Beneficiadas	Becarios Activos
Cuajimalpa	2	31	960	1359
Magdalena Contreras	1	35	2352	2562
Milpa Alta	9	40	2958	2937
Tláhuac	4	64	2279	3035
Tlalpan	3	65	4238	5448
Xochimilco	1	73	4776	5387
Total	**20**	**308**	**17 563**	**20 728**

Programa Oportunidades 2006
Familias beneficiadas por Delegación

DELEGACIÓN POLITICA	NUMERO DE Localidades	NUMERO DE FAMILIAS
Cuajimalpa	2	960
M. Contreras	1	2464
Milpa Alta	9	3004
Tláhuac	4	2181
Tlalpan	3	4001
Xochimilco	1	5178
Total	20	17778



De los cuadros se desprende que si bien la cobertura del Programa es de 308 colonias, la densidad es extraordinariamente baja con un promedio de 57 hogares beneficiados para cada una de ellas. Adicionalmente el Programa ha tenido serios problemas de ejecución en la ciudad por la limitada cobertura en instalaciones y horarios del sistema IMSS-Oportunidades que, en parte, explica el alto nivel de bajas que tiene el programa, originado en un 86.8% por el llamado “incumplimiento de la corresponsabilidad en salud”, esto es, inasistencia una vez al mes a la clínica de salud. Para tener una idea de la magnitud del problema, en el DF se tiene un nivel de bajas cercano al 8%, esto es, diez veces superior a la media nacional.

Fiedes (Fondo De Inversión Estatal Para El Desarrollo Social)

Se trató de una transferencia única para el año 2005 como producto de la reasignación presupuestal que se realizó por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de ese año y que posteriormente fue motivo de controversia constitucional interpuesta por la Presidencia de la República. Fue un fondo nacional de 400 millones de pesos que debía ser distribuido conforme a la fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) para proyectos diseñados por las propias entidades federativas.

Originalmente el DF fue excluido de este Fondo por la SEDESOL con el argumento de que como el DF no recibe recursos del ramo 33 vía FAIS (porque el DF no tiene municipios, sino delegaciones). Sin embargo, después de impugnar esta decisión se aplicó la fórmula del FAIS para este programa y se asignaron 6 millones 539,446.03 pesos que se emplearon para financiar varios proyectos especiales. Debe destacarse que en el 2006 SEDESOL no solicitó recursos para este Fondo, ni tampoco fueron propuestos por la Cámara de Diputados, por lo que ya no tuvo continuidad. No obstante se estableció el precedente importante de que la fórmula del FAIS es aplicable al Distrito Federal y que es injusta su exclusión de ese fondo del ramo 33.

VI.2. Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) en el Distrito Federal, 2005 y 2006

Introducción

En junio de 2005, el Gobierno del Distrito Federal y Secretaría de Salud Federal (SSA), firmaron el Acuerdo de Coordinación para la puesta en marcha del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), conocido como Seguro Popular (SP) en el Distrito Federal. A un año cuatro meses de la firma del Acuerdo de Coordinación, el GDF ha cumplido con los compromisos firmados: Se ha puesto en operación el SPSS en el Distrito Federal; Se integró el padrón de afiliados, con el cumplimiento de la meta de afiliación acordada, en octubre del 2006, se cubrió la meta de 100 mil familias. Se avanzó en la acreditación de unidades médicas para prestación del Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES) y de algunas enfermedades consideradas “catastróficas”. La atención médica a los afiliados del SP se brinda de manera integral aún y cuando el CAUSES, se limita a 249 intervenciones y se cumple con el surtimiento de recetas médicas con el catálogo institucional de medicamentos del GDF.

1. Afiliación de familias al SPSS 2005 y 2006

La Ley establece que la incorporación al SPSS es gradual, 14.3 por año de las familias susceptibles, por lo que la meta global de afiliación comprometida por el GDF, fue de 100 mil familias sin seguridad social residentes en el Distrito Federal en 2005 y 2006. Asimismo, en la afiliación de las familias se dio prioridad a la afiliación al régimen no contributivo del Seguro Popular; por Ley, se establece que la población que solicite su afiliación al Seguro Popular debe pagar una cuota familiar anual, de acuerdo con su nivel socioeconómico; salvo aquella que sea beneficiaria de algún programa nacional de combate a la pobreza como: Oportunidades, Procampo, Liconsa, etc., ésta es afiliadas en el régimen no contributivo, con vigencia de tres años.

En virtud de que la política de salud del Gobierno del Distrito Federal, estableció el Programa de

Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, desde el 2001, se decidió que se afiliaría prioritariamente a población beneficiaria de Leche Liconsa, toda vez que es el único programa federal masivo en el DF y por tanto caen en el esquema no contributivo del SP, así como a aquellas familias con algún integrante que requiriese tratamiento de enfermedades consideradas en el Fondo de Gastos Catastróficos, por ejemplo: Cáncer Cérvico Uterino, Leucemia Linfoblástica aguda, VIH-SIDA, entre otras. Con estas premisas, se inicia el proceso de afiliación en julio de 2005; a diciembre de ese año, se afiliaron a 95 mil familias residentes en las delegaciones políticas: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Azcapotzalco, Iztacalco, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

En 2006, se llevaron a cabo dos periodos de afiliación, en el primer, se afiliaron a 30 mil familias, con vigencia a partir del 1° de abril. En este periodo se incorporaron otras siete delegaciones políticas: Álvaro Obregón, Benito Juárez, Magdalena Contreras, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan. El segundo periodo de afiliación, se realizó en septiembre del presente año, afiliando a 5 mil familias más, con vigencia a partir del 1° de octubre, incorporando a las delegaciones faltantes: Cuajimalpa y Miguel Hidalgo.

Incorporación de Familias al Sistema, 2005-2006

Periodos de afiliación al SPSS	Familias afiliadas	Delegaciones políticas incorporadas
De julio a septiembre de 2005	30,000	Iztapalapa y Gustavo A. Madero,
De octubre a diciembre de 2005	35,000	Coyoacán, Azcapotzalco, Iztacalco, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza
De abril a junio 2006	30,000	Álvaro Obregón, Benito Juárez, Magdalena Contreras, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan
De octubre a diciembre 2006	5,000	Cuajimalpa y Miguel Hidalgo
	100,000	**16 delegaciones políticas**

E n
resumen, en el cuarto trimestre del 2006, se cumplió con la meta global de afiliación de 100 mil familias, residentes en las 16 delegaciones políticas. Del total de familias afiliadas, el 95% corresponden a familias beneficiarias de Leche Liconsa, y el 5% restante son familias en las que algún miembro de la familia se le cubre alguna enfermedad considerada dentro del Fondo de Gastos Catastróficos, (Por ejemplo, VIH-Sida, Leucemia, cáncer cérvico uterino, etcétera.

TIPO DE FAMILIA	FAMILIAS
Familias Beneficiarias de Liconsa	**94,632**
Con algún miembro con Enfermedades de Gastos Catastróficos: VIH-SIDA	5,154
Otras	214
TOTAL:	**100,000**

El total de personas afiliadas al SPSS a la fecha es de 322,761; de los cuales el 42% son niños y niñas entre 0 y 15 años de edad; el 33% son hombres y mujeres entre 26 y 45 años; el promedio de integrantes por familia es de 3.2 personas.

2. Atención médica a los afiliados al seguro popular

De acuerdo con lo que establece el Sistema de Protección de Social en Salud, las familias afiliadas tienen derecho a recibir: a) un conjunto de servicios esenciales; b) intervenciones de alta especialidad; y c) los medicamentos asociados a estas intervenciones, de acuerdo con un cuadro básico de medicamentos. Tal como se establece en la Ley, estos servicios médicos, se deben ofertar por la infraestructura de salud existente en la entidad. Para el caso del Distrito Federal, los servicios se garantizan por la red de servicios médicos que dependen del GDF, integrada por 103 centros de salud para la atención del primer nivel y 27 hospitales para el segundo nivel de atención. La atención de las intervenciones de alta especialidad, tercer nivel de atención, se realiza en los hospitales federales de referencia, ubicados en el DF.

a) Servicios esenciales de salud

Está en vigor el Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES), que está integrado por 249 servicios de salud, mismos que se brindan en la red de servicios médicos de la Secretaría de Salud del DF. Esta red está integrada. Sin embargo, se destaca que aún y cuando el catálogo se limita a un determinado número de acciones médicas, en el Distrito Federal, se proporciona la atención médica integral y los medicamentos requeridos, considerados en el Cuadro Institucional de Medicamentos de la SSDF, esto se hace en el marco del cumplimiento de la Ley que establece el acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral, publicada en la Gaceta Oficial del DF el 22 de mayo de 2006. Por lo tanto, en la política de salud del DF se considera al Seguro Popular como un complemento al Programa de Gratuidad, puesto con los recursos que aporta se puede fortalecer la infraestructura de salud existente.

Respecto a las atenciones médicas proporcionadas bajo el régimen del SPSS, se estima que en 2006, se proporcionen las siguientes acciones médicas: 25,230 consultas, entre generales, de especialidad, odontológicas y de urgencias; se realicen 12,800 estudios de laboratorio y rayos X; y se surtan alrededor de 12,600 recetas. Aun sin ser una prioridad para la Secretaría de Salud, una evaluación realizada por la Comisión Nacional del SPSS, califica la prestación del Causes en el DF como satisfactoria. También de acuerdo con evaluaciones externas, el surtimiento de recetas, en las unidades médicas de GDF, alcanzó el 88%, que está considerado entre los más altos porcentajes a nivel nacional.

b) Intervenciones de alta especialidad

El sistema prevé el diagnóstico y atención de algunas enfermedades consideradas “catastróficas”, estas intervenciones están incluidas en el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. Sin embargo, vale aclarar que estas intervenciones están acotadas a determinados grupos de población y se agrupan básicamente en los siguientes programas: Arranque parejo en la vida, Vacunación, Cáncer en niños (de uno a 3 años), Cáncer en niños y adolescentes (de 5 a 18 años), Cáncer cérvico uterino, Cataratas (mayores de 59 años) y más recientemente diálisis y hemodiálisis, sólo casos nuevos, es decir de reciente diagnóstico. De estas enfermedades catastróficas, sólo tiene cobertura universal el Tratamiento ambulatorio de VIH/Sida (medicamentos antirretrovirales). Por su nivel de complejidad, casi todas estas enfermedades son atendidas por los hospitales federales de referencia, salvo el diagnóstico y la atención integral del VIH/Sida. Durante 2005 y 2006, se afilia-

ron al SPSS alrededor de cinco mil personas, de las cuales cerca de tres mil recibieron tratamiento antirretroviral.

3. Recursos federales recibidos por el GDF

De acuerdo con lo que plantea la Ley General de Salud, el SPSS, se financia por las aportaciones de los beneficiarios (cuota familiar), aportación solidaria federal y cuota social y aportación solidaria estatal. Como se indicó anteriormente, en el Distrito Federal no se cobra por la afiliación de las familias al Seguro Popular. La aportación solidaria estatal, es considerada a partir de los recursos que el GDF invierte en la atención de la salud; y se reciben recursos federales de acuerdo con el número de familias afiliadas y por el periodo de vigencia de las mismas.

Por tanto, en 2005 la Secretaría de Salud del DF, recibió del nivel federal por concepto de aportación solidaria federal y cuota social de las 65 mil familias afiliadas, 89 millones, una vez descontados los recursos recibidos vía el Ramo 33 para los programas nacionales. Al 30 septiembre del 2006, el gobierno federal ha transferido 214 millones, de los 317.9 millones que le correspondientes por la afiliación de las 100 mil familias, una vez realizada la alineación de recursos de los Programas Nacionales que fueron entregados al Distrito Federal, vía el Ramo 33.

Cabe destacar que aún está pendiente una conciliación más precisa con la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, sobre los recursos alineados tanto para el 2005 como para el 2006, aún y cuando ya fueron descontados de las transferencias federales. Los recursos recibidos por el SPSS, se han aplicado al fortalecimiento de la infraestructura en salud, tanto en el primer nivel de atención, centros de salud como en la red hospitalaria del GDF. Básicamente, se han orientado a la contratación de personal; la adquisición de equipo médico, medicamentos e insumos; compra de ambulancias, mantenimiento de unidades médicas, así como la construcción de dos nuevos centros de salud, uno en Iztapalapa y otro en Magdalena Contreras.

4. Consideraciones finales

Algunos desacuerdos con planteamientos federales

Por otro lado, cabe señalar que el Gobierno del DF ha mantenido una actitud de responsabilidad y cumplimiento con el Seguro Popular, pero también una posición crítica con algunos planteamientos de la Comisión Nacional, que en ocasiones rebasan lo que establece la propia Ley y su Reglamento. Por lo que se ha sostenido una posición de autonomía y apego a la política local en salud. Por ejemplo, la Comisión Nacional está planteando la autonomía de gestión de los Regímenes Estatales del Seguro Popular (RESP); la constitución de éstos en organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica propia, y la separación de funciones de regulación-financiamiento-prestación de servicios. Ello implica que los RESP, se conviertan sólo en los financiadores de la salud y por tanto los que compran servicios de salud a unidades médicas, sean estas públicas, privadas o sociales.

Esta compra se está estableciendo vía la firma de acuerdos de gestión con cada uno de los prestadores de servicio. Esta lógica organizativa está impactando negativamente, ya que dificulta la planeación estratégica nacional; se observa una pérdida de la capacidad de planeación y mando estatal; se privilegia la atención de los problemas de enfermedad en detrimento de la salud pública y la atención comunitaria. Es, por tanto, una política contradictoria con la organización y fortalecimiento de los sistemas estatales de salud.

Por otro lado, desde el nivel central-federal, se imponen las políticas generales del SPSS, sin respetar la autonomía de los estados, en el marco de una relación federalista. Por ejemplo, se ha impuesto la conformación del Catálogo de Servicios y la exigencia de tener un cuadro de medicamentos único a nivel nacional, sin considerar las necesidades y perfiles de morbilidad de las entidades federativas, ello impacta en los procesos de atención puesto que no se consideran las debilidades de los sistemas estatales de salud. Asimismo, los procesos de acreditación de unidades médicas, están sujetos a lineamientos y tiempos del nivel federal, por lo que existe un gran rezago en el número de unidades acreditadas a nivel nacional.

Otro desacuerdo de fondo con la propuesta del Seguro Popular, es el cobro de la cuota familiar, puesto que es contradictorio con la política en salud en el DF que garantiza con recursos públicos, el derecho a la salud vía la Ley de gratuidad para la población sin seguridad social. Esta cuestión tendrá que seguirse considerando en los acuerdos futuros con el nivel federal.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre lo que establece el Seguro Popular y la Ley de Servicios Médicos y medicamentos gratuitos para población sin seguridad social, vigente en el Distrito Federal.

Comparación Programa d Gratuidad GDF y Seguro Popular

Concepto	Programa gratuidad GDF	Seguro Popular (Art. 77 bis Ley General de Salud)
Criterio de inclusión	Solicitar inscripción Ser residente del DF No-asegurado	Solicitar inscripción Pagar cuota familiar Ser residente en México No-asegurado Renovar anualmente inscripción y pago
Criterio de exclusión	Adquirir seguridad social	No reinscribirse o no pagar cuota Cláusulas de exclusión definitiva
Calendario de "afiliación"	Según la demanda	14.3% de las familias susceptibles anualmente (universal hasta el 2010)
Financiamiento	Recursos fiscales locales federales ramo 33 FASSA	Cuota Social y solidaria federal (menos alineación por programas nacionales) Cuota solidaria estatal Cuota familiar Cuota reguladora
Beneficios garantizados	Todos los servicios disponibles en la Secretaria de Salud DF Medicamentos prescritos	Paquete con 249 intervenciones y los medicamentos del cuadro básico nacional 17 tratamientos "catastróficos" Lo demás es pagado por el enfermo
Forma organizativa	No tiene estructura administrativa especial	Estructura administrativa especial "Régimen Estatal del SPSS" regulada y coordinada por la CNPSS
Prestador de servicios	Secretaría de Salud del DF (centros de salud y hospitales)	Hospitales y centros de salud estatales o subrogación de servicios privada Hospitales federales de referencia No se incluye a los institutos nacionales, excepto Cancerología y Pediatría

Incumplimientos importantes del nivel federal

Aún y cuando el Gobierno del DF ha cumplido con el Acuerdo de Coordinación para la puesta en marcha del Seguro Popular en el Distrito Federal, vale la pena señalar que por parte del nivel federal se observan algunos incumplimientos que afectan la marcha del programa. Así, por ejemplo, se destaca que el envío de los recursos se hace fuera de los tiempos acordados, y en ocasiones incompleto, lo que implica dificultad para su ejercicio y cumplimiento de los compromisos establecidos. Asimismo, el proceso de alineación de recursos con los programas nacionales, ha sido un proceso poco claro. Se descuentan los recursos anticipadamente, sin haber hecho una conciliación precisa de lo que supuestamente se recibió vía el Ramo 33. El pago de los casos que se ingresan al Fondo de Gastos Catastróficos, es muy lento y burocrático, lo que dificulta la recuperación de los recursos, y se arrastran adeudos mayores a doce meses.

Pendientes urgentes

Un aspecto pendiente de resolver por el gobierno federal y los gobiernos estatales es el establecimiento de las condiciones normativas para la firma de convenios interinstitucionales e interestatales. A la fecha poco se ha avanzado en ello, por lo que la supuesta “portabilidad nacional” del Seguro Popular es aún solo una propuesta, no existen a la fecha convenios entre los estados para la atención de las familias afiliadas, independientemente de su lugar de residencia.

Por lo anterior, la “credencial nacional portable Tu Salud”, no puede operar sin los convenios previamente firmados, aún y cuando ya se están repartiendo en todos los estados incluyendo el DF. Esto sin el consentimiento de la Secretaría de Salud del DF. Por otro lado, una cuestión pendiente de resolver es la población susceptible de afiliar al Seguro Popular en los próximos años, bajo el régimen no contributivo. Hasta la fecha se ha incluido sólo a los beneficiarios de Leche Liconsa. sin embargo, la demanda en este grupo de población ha bajado significativamente, puesto que la mayoría ya está afiliado al SP o bien inscrita en el Padrón de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, lo que significa una negociación y acuerdo con el gobierno federal para abrir posibilidades de afiliación sin cobro de la cuota familiar.

VII. Desafíos y sugerencias para los programas de desarrollo social

VII. Desafíos y sugerencias para los programas de desarrollo social

Presentación

Los avances en la definición de principios, orientaciones y criterios normativos que ordenaron el diseño e instrumentación de la política social en el Distrito Federal trascienden la coyuntura que enfrentó el gobierno de la Ciudad durante el período que va de diciembre de 2000 a diciembre de 2006. El proceso de institucionalización de la política social, aún en marcha, apunta hacia la construcción nueva arquitectura institucional de largo aliento.

No obstante lo anterior, cabe reconocer que si bien los esfuerzos del gobierno del Distrito Federal han buscado trascender las visiones focalizadas de la política social para asumir el compromiso de avanzar hacia la universalidad de los derechos sociales más elementales como la salud, la alimentación, la educación, y la vivienda, en los esfuerzos realizados en la promoción de la equidad y la reducción de las desigualdades sociales; la política social aún esta lejos de garantizar una consolidación de los mecanismos de inclusión social, fundados en un sistema universal de bienestar y seguridad social para todos.

Este déficit social, trasciende el ciclo político sexenal de la administración actual y debe ser enmarcado en una historia signada por décadas de fracasos económicos, insuficiente institucionalización de las políticas y programas sociales y ausencia de los componentes fundamentales de un proyecto estratégico de largo plazo debidamente consensuado entre los ciudadanos del Distrito Federal. A este proceso corresponde imputar la profunda degradación y exclusión social[1] que evidencian la falta de capacidades del desarrollo de la ciudad, entre cuyas consecuencias más evidentes sobresalen los graves problemas de empleo, la informalidad, la persistencia estructural de la pobreza y las profundas desigualdades regionales y sociales que fragmentan al sistema social.

Esta situación se puede describir por el profundo rezago social que ha acumulado la sociedad a lo largo de los años y cuya existencia se hace sentir a través de las desigualdades económicas y sociales difíciles de contrarrestar con políticas compensatorias o asistenciales, que en la práctica han demostrado su incapacidad para reducir los niveles de exclusión o mejorar los niveles de bienestar social, a pesar de los avances democráticos alcanzados en nuestro país en la última década.

En este contexto, valoramos la importancia de reflexionar sobre los alcances y limitaciones de la política social en curso. Más aún, si consideramos que, en los últimos años, han aparecido nuevos patrones de desigualdad que el concepto tradicional de pobreza y sus esquemas de focalización no ha logrado identificar desde un punto de vista conceptual e interpretativo. Tales desigualdades están vinculadas, por ejemplo, a la precariedad laboral, a los déficit de aprendizaje, a la discapacidad y la dependencia, a la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, al debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de origen étnico y cultural, así como todos aquellas que afectar directamente la cohesión social.

Es en el marco de estas realidades que son relevantes los desplazamientos conceptuales de la política social del Distrito Federal, hacia los campos de la universalidad; el despliegue de estrategias de política basadas en el enfoque de los derechos sociales, la equidad y la inclusión social, que han permitido enfrentar las nuevas situaciones derivadas de las múltiples esferas de desigualdad. Pero sobre todo, registramos la importancia de explorar los resultados de las políticas sociales vigentes no como un ejercicio tradicional de evaluación de políticas, revisión sobre el manejo de los recur-

sos públicos, o como un cierre apresurado de rendición de cuentas, sino como una tarea “política” imprescindible en función de valorar el accionar del Estado en cuanto a su capacidad para hacer posible un cambio de rumbo hacia una sociedad más moderna, equitativa e integrada.

Los retos de esta valoración de la política social, se enmarcan en aquello que el gobierno ha decidido hacer (definición de prioridades) o dejado de hacer (ausencias); El rol que el Estado ha jugado, como agente principal que brinda racionalidad en el espacio público, fijando los criterios que debieron seguir sus políticas, así como también desarrollando mecanismos que le permitieran la correcta valoración de sus acciones de gobierno.

Similar situación se dio a la hora de definir, específicamente, los programas que dieron contenido a la política social; En este sentido resultaba imprescindible saber hacia dónde se quería ir, cuál era el horizonte a alcanzar y tener el mayor grado de conocimiento posible de la realidad concreta del entorno social, de las necesidades y urgencias de los ciudadanos, para poder optar por la decisión que maximizara los beneficios del conjunto de la sociedad, en términos de garantizar un pleno y más igualitario desarrollo social.

Pero poner en práctica un accionar público de esta naturaleza en una ciudad como la capital de la República, implicaba transitar desde los modelos frustrados del Estado corporativo o del Estado neoliberal, para incursionar hacia un nuevo modelo de Estado social capaz de enfrentar los problemas del desarrollo con criterios de integralidad, flexibilidad y equidad social. Asumir estos parámetros significaba, entre otras cosas, que en materia de política social los instrumentos fundamentales están por construirse y los existentes (medidas económicas y laborales y programas de educación, salud, seguridad social, ingresos, etc.) todavía no habían logrado conformar un conjunto integrado y coordinado, ni en términos de los poderes públicos de la Ciudad, ni mucho menos, en el ámbito de las Delegaciones.

De hecho, todavía persisten vacíos legales, en cuanto al alcance de los derechos sociales, las circunstancias en que los ciudadanos pueden hacerlos exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos. Pero el hecho, de que la política social se haya atrevido a incorporar en su diseño institucional criterios y objetivos explícitos de integralidad y de equidad, dan cuenta de los propósitos de revertir un ciclo de políticas públicas y de las intenciones de cerrar las brechas institucionales con la construcción de los mecanismos institucionales para monitorear su desempeño y evaluar el cumplimiento transversal de sus metas y objetivos.

De aquí, la importancia de ilustrar ahora, los procesos de formulación e implementación de las políticas sociales; los esfuerzos realizados por las diferentes unidades administrativas para valorar sus fallas institucionales, sus carencias financieras y sus debilidades organizativas y los intentos por medir el tamaño de los retos y desafíos que se requieren hacia el futuro para afrontar y consolidar una nueva institucionalidad que desea hacer de la inclusión social una política de Estado.

VII.1. Retos y desafios de los programas para garantizar los derechos sociales

En materia de servicios de salud, es importante dar a conocer a la población del Distrito Federal, con una estrategia informativa intensiva, que se ha logrado garantizar para los capitalinos el derecho a la protección de la salud para la población residente que carece de seguridad social laboral. La

falta de información sobre los programas y servicios de salud del Distrito Federal, combinada con la campaña publicitaria masiva del seguro popular, programa federal a todas luces más limitado que los programas locales, disminuyen el impacto social de este logro.

En esta misma dirección resulta relevante emprender acciones que permitan mejorar la calidad en la atención y corregir las deficiencias institucionales en las unidades médicas en términos de prestación de servicios y de atención al usuario. La población desconfía de los servicios públicos y prefiere acceder a la atención de la salud a través de la medicina privada. En este sentido, resulta trascendente recuperar la credibilidad institucional a través de un desempeño eficiente centrado en el servicio público como un instrumento de satisfacción del interés general y no de intereses particulares. Así mismo imprimir en la Institución una reorientación del servicio público orientado por el compromiso social de garantizar el derecho social a la salud a todo ciudadano que requiera la atención, para terminar definitivamente con la lógica de prestación de los servicios públicos como dádivas de bajo costo y calidad a los más desprotegidos.

Pero sin lugar a dudas, dos de los principales desafíos serán a) garantizar que el financiamiento a la salud sea suficiente, equitativo y solidario y b) fortalecer y consolidar la supervisión y control de la prestación de los servicios con criterios de eficacia, eficiencia, oportunidad, ética, y calidad científica y humana, desde las unidades médicas prestadoras de los servicios y desde el nivel central. Así como, reforzar los procedimientos de garantía del abasto de medicamentos en las unidades prestadoras de los servicios y en el destino final (surtimiento de recetas a los ciudadanos a quienes les fueron prescritos los medicamentos por los médicos del GDF). Otra prioridad es establecer procedimientos simples y accesibles al público para exigir la garantía del derecho a una atención oportuna, de calidad y digna y, los mecanismos correlativos de sanción a los funcionarios que incumplan con estas responsabilidades.

En materia de alimentación, es necesario advertir que el presupuesto asignado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, resulta insuficiente para poder cubrir la totalidad de la demanda ciudadana. Con los recursos actuales se atiende a aquellas personas que más requieran de los apoyos alimentarios por encontrarse en zonas de muy alta, alta o media marginación socioeconómica. En lo que se refiere a los recursos materiales y humanos estos resultan insuficientes para el seguimiento y supervisión de la operación de los programas. Sin embargo, se carece de estudios actualizados acerca de los patrones de alimentación, estado de nutrición, hábitos de higiene y salud, así como de impacto de los programas de asistencia social alimentaria.

Los principales desafíos para garantizar el derecho a la alimentación son cubrir al 100% de la población que se ubica en zonas de atención prioritaria, es decir, Unidades Territoriales de muy alta, alta y media marginación, mediante el incremento del presupuesto asignado a los programas; hacer llegar la información de los programas, sus contenidos y beneficios a la población en general, con el objeto de que cada individuo decida la pertinencia y necesidad de ser beneficiarios de los mismos; y ampliar y mejorar los puentes de comunicación entre las dependencias competentes en el desarrollo de los programas de alimentación, principalmente entre las Secretaría de Educación Pública, Salud y el Sistema Nacional DIF.

Para avanzar en el cumplimiento de estas metas resulta primordial incrementar la cobertura del Programa de Desayunos Escolares a menores que cursan la educación secundaria; aumentar los recursos asignados a los programas con objeto de incrementar la población beneficiaria y dar cumplimiento a la norma de asistencia social alimentaria a grupos de riesgo; capacitar a personal técnico-operativo (personal de campo) en aspectos operativos, calidad y orientación alimentaria; establecer convenios de colaboración con instituciones educativas para el diseño de materiales didácticos, de-

finición de temas, contenidos y metodologías específicas para orientación, capacitación y asesoría en materia alimentaria; así como para la elaboración de estudios e investigaciones en la materia.

En materia educativa, los retos de avanzar en mejores niveles de atención y calidad de la educativa vuelven apremiante la necesidad de concretar la transferencia de servicios educativos de la Federación al Distrito Federal con criterios de eficiencia y en condiciones justas y equitativas. También deberá avanzarse en el proceso de institucionalización de los programas de apoyo a la educación, ya que por el momento no se cuenta con la reglamentación específica del Programa de Útiles Escolares. Por su parte, en los tres años de experiencia del Programa, la asignación presupuestal ha sido insuficiente para atender las metas proyectadas, ya que cada año se ha requerido de presupuesto adicional. Lo anterior, sin tomar en cuenta que el presupuesto asignado al programa sólo contempla la adquisición de los paquetes de útiles escolares y no considera los gastos de operación.

Uno de los principales problemas que debe enfrentar la DGAE en la operación del Programa de Libros de Texto, es la evidente dependencia con la SEP, pues es la única que puede proporcionar los datos referentes a matrícula escolar, lista oficial de libros de texto, y necesidades planteadas por las escuelas, sin que exista la posibilidad de verificar la información. Asimismo, en cuanto a la entrega y distribución de los libros al interior de los planteles, sólo la SEP puede realizarla pues el GDF no tiene ninguna atribución, de tal forma que por el momento la única forma de participar en el programa es a través del apoyo financiero.

La descentralización educativa otorgará al GDF atribuciones al interior de las escuelas, de tal forma que será posible participar directamente en todos los procesos de ambos programas, contar con información fidedigna y confiable que permita programar metas cercanas a la realidad, establecer controles para determinar el contenido de los paquetes de útiles escolares y de la lista oficial de libros de texto, así como asegurar que los profesores se apeguen al uso de los materiales establecidos.

En este sentido, uno de los retos fundamentales del GDF será contar con atribuciones que lo involucren en los aspectos académicos y pedagógicos para la selección de los libros de texto que conforman la lista oficial. Por otra parte, el procedimiento ideal de entrega de paquetes de útiles escolares es que ésta se realice directamente en los planteles escolares con la participación de las autoridades educativas. Después de la descentralización educativa, el GDF estará facultado para establecer mecanismos de control y supervisión que aseguren que los paquetes lleguen a sus destinatarios y la adecuada operación del programa.

En cuanto a la cobertura del Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas se atiende a un porcentaje de casi 85 por ciento de la infraestructura existente, sin embargo esto no significa que se atiendan de manera integral o definitiva las necesidades de mantenimiento y obras de construcción que presentan los 2,781 inmuebles ocupados por escuelas de educación básica. Con frecuencia la calidad de los trabajos y materiales utilizados no satisfacen las necesidades de mantenimiento de las instalaciones y espacios de los inmuebles utilizados como escuelas. El monto de los recursos que anualmente la federación destina al PIME han ido en descenso, de tal forma que para atender las necesidades reales de mantenimiento y construcción que demanda la infraestructura de educación básica, es necesario incrementarlo cada año, de lo contrario, en un futuro mediato se deberán desocupar por razones de seguridad muchos inmuebles actualmente ocupados por escuelas. Además, es preciso buscar una mayor participación de las asociaciones de padres de familia en la administración de recursos destinados para trabajos de mantenimiento cuyo monto no exceda los 500 mil pesos por escuela. Esta propuesta requiere instrumentar mecanismos de apoyo técnico-ad-

ministrativo por parte del Gobierno de la Ciudad para hacer expedita la operación de un programa, que tiene como antecedente el UNICEF-GDF-SDS-SEP.

En el caso de los Programas complementarios al PIME: UNICEF-GDF-SDS-SEP y el PEMIEB, la cobertura siempre será limitada debido a la escasez de los recursos y a la pretensión de realizar trabajos "integrales", lo que significa que en el caso de las instalaciones eléctricas y sanitarias, la propuesta es la sustitución total a efecto de garantizar el mejor funcionamiento, disminución en los costos de mantenimiento y una mayor duración de las instalaciones. Por otra parte, es indiscutible la pertinencia de ambos programas bajo esquemas de operación distintos, pero con los más altos niveles de calidad en cuanto a la mano de obra y materiales utilizados en la ejecución de las obras y trabajos de mantenimiento. Se recomienda crear una instancia específica para normar y evaluar el mantenimiento, la construcción, ampliación de espacios y anexos educativos en planteles de educación básica; sancionar los programas en la materia que operan las delegaciones, así como establecer las normas para el mantenimiento de la infraestructura física de educación básica sobre todo en especificaciones arquitectónicas y calidad de los materiales. También resulta pertinente garantizar una reserva territorial acorde con la ubicación geográfica de la demanda potencial de educación básica y la asignación presupuestal adecuada tanto para la sustitución de inmuebles que por su antigüedad o estado de conservación se requiera, así como para la construcción de nuevas escuelas bajo la etiqueta de "centros escolares de horario completo", sobre todo en el nivel preescolar.

En relación con el Instituto de Educación Media Superior (IEMS) resulta de singular importancia consolidar la planta docente que ha conformado, desde el inicio de sus operaciones, con profesionistas comprometidos con su labor académica y el desarrollo del proyecto educativo instaurado por el propio Instituto; que ha participado activamente en la adaptación de programas de estudio, estrategias de evaluación, establecimiento y ajuste del perfil de egreso de los estudiantes y en el diseño de un sistema integral de tutorías, todo ello con el fin de proporcionar a los estudiantes una educación integral y de calidad.

Es por ello que desde el año 2002 y una vez aprobadas por su Consejo de Gobierno, el Instituto ha realizado las gestiones pertinentes ante la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas para obtener su autorización a fin de contar con plazas para consolidar su planta docente. Se tiene contemplado que los 16 planteles del Sistema de Bachillerato del GDF atiendan en su conjunto a una población de 16,000 estudiantes. Actualmente el Sistema proporciona educación de nivel medio superior a 15,192, por lo que casi está cubierta la capacidad proyectada para el Sistema.

De acuerdo con la tendencia de la demanda de ingreso a los planteles, la cual se ha incrementado en estos 6 años en 115% (de 9,185 en 2001 a 19,770 para 2006), será necesario expandir el Sistema con preparatorias adicionales, las cuales permitan ampliar la atención educativa que proporciona el Gobierno del DF, considerando que en este último ciclo escolar se atendió el 28.01% de la demanda, habiéndose inscrito 5,538 estudiantes debido a que la capacidad instalada para nuevo ingreso es de 350 lugares por plantel.

Las tres delegaciones políticas que año con año presentan los mayores incrementos de solicitudes para ingreso a los planteles ubicados en ellas son Iztapalapa, Coyoacán y Gustavo A. Madero. Adicionalmente, se han recibido reiteradamente en dicho periodo, solicitudes de habitantes de la Delegación Venustiano Carranza que desean ingresar al Sistema pero que no han podido ser atendidas por no contar con un plantel en esa demarcación.

Al ser el IEMS una institución de reciente creación, los programas académicos y administrativos que se han establecido a lo largo de seis años de trabajo se han ido ajustando a las necesidades que los

procesos educativos han ido exigiendo. En este sentido, un aspecto en el que se puede continuar trabajando es en los procesos de gestión de los planteles, ello implica que los programas que orientan estos procesos respondan a los lineamientos de la Institución y al mismo tiempo a la realidad social y cultural de cada uno de los planteles.

De igual forma, los esfuerzos que el IEMS ha puesto en la capacitación de su personal académico-administrativo están encaminados al desarrollo continuo de diversas competencias que les permitan desempeñarse de manera eficiente y responsable; por lo que resulta pertinente continuar con los programas de capacitación del personal académico-administrativo del IEMS para propiciar un mejor desempeño acorde a los retos sociales y educativos que tiene la Institución.

En relación con los programas de apoyo a la generación de empleo, es oportuno destacar que una de las principales limitaciones para los programas que atienden a la población afectada por el fenómeno del desempleo se identifica en los niveles de asignación de los recursos presupuestales; sobre todo cuando se agudiza este fenómeno, pues crece la brecha en los niveles de cobertura de la población afectada. De igual forma, se han detectado limitaciones e insuficiencia operativas para lograr una mayor coordinación con otros programas y potenciar de mejor manera los recursos otorgados.

Como resultado de la estabilización de la población y de su maduración a un mayor ritmo, no se prevén cambios sustantivos en la población económicamente activa del Distrito Federal, lo que implica que seguirá descendiendo en su aporte al total nacional. Ello sin embargo no significa necesariamente que se estabilice la demanda de mano de obra en la Ciudad pues influirán dos factores en contra: a) el crecimiento sostenido de la población en la zona metropolitana que se traduce en mayor población en búsqueda de empleo que acude a las bolsas de trabajo, principalmente de las Delegaciones centrales; y, b) la gradual disminución del sector productivo en la capital, principalmente en actividades manufactureras, lo cual disminuye las fuentes de trabajo.

Con ello, las políticas públicas que se impulsen los próximos años se pueden orientar hacia una mejor promoción de: a) la inversión productiva en actividades con alto valor agregado y que permitan aprovechar de manera eficiente las ventajas competitivas de la Ciudad en términos de infraestructura y de calificación de la mano de obra y b) el desarrollo de encadenamientos productivos, incorporando a dicha red a micro y pequeñas empresas del sector social, con lo cual se pueda multiplicar la generación de empleos.

En particular, para los programas de empleo un reto importante será obtener recursos complementarios e involucrar a los sectores privado y social en el logro de metas de ocupación productiva bien cuantificadas.

En este esfuerzo de avanzar en nuevos perfiles sociales para las políticas públicas, un amplio campo de acción se encuentra en lograr una mejor coordinación entre los distintos programas de desarrollo social, de modo que se impacte positivamente en los ingresos y el nivel de vida de la población.

El desarrollo socioeconómico de la Ciudad de México, presenta grandes retos y desafíos, principalmente para un gobierno de carácter estatal, del cual no dependen las políticas públicas de empleo, fiscal, financiera, industrial. La economía del Distrito Federal se ha dinamizado y modernizado en gran medida por las acciones instrumentadas por la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, la de Turismo, la de Finanzas y de la obra pública de esta administración en general. Sin embargo, presenta grandes desafíos, ya que concentra a la población con mayores niveles educativos del país, es una ciudad cosmopolita, cuenta con la mejor infraestructura en comunicaciones y transportes y reúne a los corporativos financieros y de servicios más importantes a nivel nacional,

pues sigue siendo el corazón del país.

En materia de financiamiento, el FONDESO tiene por delante varias alternativas para reforzar su institucionalidad, su crecimiento y su diversificación de fuentes alternas de fondeo. Entre las diversas opciones que se plantearon para la institucionalización de los programas que van desde mantener el fideicomiso público, con sus ventajas de que no requiere estar regulado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, hasta la formación de una Sociedad Financiera de Objeto Limitado (SOFOL) o la nueva figura de Sociedad Financiera Popular (SOFIPO), manteniendo el carácter de programa público. En el futuro se pueden evaluar estas figuras mercantiles y tomar decisiones para la gradual institucionalización del FONDESO. Estas figuras permitirían la captación de ahorro del público, lo cual permite cerrar el círculo virtuoso de ahorro-préstamo y diversificar las fuentes de fondeo.

No obstante el éxito inobjetable de la política habitacional de esta administración, resulta pertinente hacer hincapié en una serie de elementos que tienden a obstaculizar las tendencias universales al derecho a la vivienda, entre estos destacan:

- La falta de recursos públicos;
- La ausencia de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (que lleva implícita una concepción de la política de vivienda -como derecho- y por lo tanto responsabilidad del Estado, o bien, como una mercancía sujeta a las leyes del libre mercado),
- La falta de coordinación y por lo tanto de acciones conjuntas entre los Organismos de la Administración Pública Federal (Infonavit, Fovissste, Sociedad Hipotecaria Federal, Fonhapo) y con los Estatales, del Distrito Federal y municipales;
- La especulación inmobiliaria que afecta tanto en la posibilidad de generar una reserva territorial como en el alto costo de la vivienda que tiene la oferta de las empresas constructoras e inmobiliarias;
- La incongruencia entre la normatividad existente;

La política habitacional obligadamente debe enmarcarse en el contexto de la política social más allá de los esquemas de financiamiento, considerando algunos datos básicos[2]: La estimación de las necesidades de vivienda en el futuro como producto del incremento demográfico y por ende de la formación de nuevos hogares, debe complementarse con el cálculo del rezago y del deterioro natural que año con año presenta el inventario de vivienda. Por otra parte, no hay que perder de vista que la vivienda, además de cubrir una necesidad básica, lleva consigo procesos fundamentales tales como el ordenamiento territorial y el impulso a la actividad económica generadora de empleos.

Es preciso señalar ciertas consideraciones en torno al Programa de Vivienda en su conjunto, mismas que repercuten en la operación actual del Instituto de Vivienda. La existencia de la reserva territorial (por las vías de adquisición de suelo urbano, desincorporción o expropiación) en condiciones para iniciar la construcción de vivienda significa una gran presión social y recursos insuficientes. En otras palabras, el presupuesto que requiere el programa difícilmente podrá ser obtenido de recursos fiscales locales (asignación) y los propios no pueden ser una alternativa en el corto plazo para la atención de toda la demanda generada, así como la todavía insuficiente inversión destinada a la población de bajos recursos.

- Las tareas adicionales que se desarrollan a efecto de dar continuidad a los compromisos asumidos por la extinción de los Fideicomisos FICAPRO y FIVIDESU, también implican exigencias y presión de los beneficiarios en función de la escrituración individual de su pro-

piedad, sobre todo en aquellos predios que por su condición irregular en cuanto al suelo permanecieron durante años sin la posibilidad de iniciar el proceso de individualización de la vivienda, imposibilitando cualquier acción tendiente a garantizar jurídicamente dicho patrimonio.

- La fuerte carga heredada por la aplicación de políticas financieras incongruentes con la realidad socio-económica de los demandantes.
- El papel de algunas organizaciones sociales en la gestión pública, particularmente en la asignación de vivienda y su relación con el gobierno, es delicado, ya que algunos grupos se han convertido en "gestores o promotores de proyectos de vivienda", con lo cual pretenden lucrar política y/o económicamente.
- La dificultad para generar una reserva territorial (específicamente por los costos y zonificación requeridos).
- La aún carga de normas (por ejemplo: la Ley del Notariado), trámites y procedimientos en distintas dependencias del propio Gobierno del Distrito Federal, impide, en ocasiones, la agilización de los asuntos pendientes de los predios que, no obstante la gestión realizada por el COTIRT durante su existencia, se encuentra en proceso de regularización jurídica en cuanto a la acreditación de la propiedad del suelo y que son herencia del FICAPRO y el FIVIDESU, además de la normatividad gubernamental que todavía implica trámites que alargan, dificultan y encarecen la vivienda.
- Las diferencias de criterio con otras áreas de gobierno respecto del grado de prioridad de las acciones y programa de vivienda, aunado a la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos y áreas aledañas.
- Los recursos insuficientes para generar la modernización del Sistema de Recuperación Crediticia.

En relación con el deporte, quedan como principales pendientes definir de manera clara las funciones de los integrantes del Sistema Estatal del Deporte y los mecanismos de coordinación entre ellos, para que les permitan desarrollar sus actividades con observancia a un marco jurídico acorde a las necesidades. Queda pendiente también una Ley del Deporte del Distrito Federal y su reglamento que proporcionen al Instituto del Deporte los elementos que le permitan crear mecanismos de coordinación y operación como órgano rector en la material, hacia el resto de los integrantes del Sistema Estatal del Deporte y en particular en la relación de coordinación con las delegaciones políticas, así como reformas a la Ley de Establecimientos Mercantiles, para dotar al Instituto del deporte facultades para la realización de un registro, verificación y control de los establecimientos que brindan servicios en materia deportiva y sus instalaciones.

Es importante elevar el número de beneficiarios de los programas del Instituto a través de la promoción de los beneficios de la activación física y la práctica deportiva en la calidad de vida. Crear las condiciones técnico-materiales y de promoción para aumentar la práctica de la activación física y deportiva con el fin de contribuir al desarrollo integral de los habitantes de la ciudad y que ha su vez se refleje en una mejor calidad de vida, principalmente a través de una buena salud y la integración social, a través de la realización de eventos deportivos masivos, recreativos, torneos y competencias populares.

La política de promoción y garantía de derechos sociales tuvo indudables realizaciones. Los desafíos señalados, sin ser los únicos, son aquellos que se perciben como los más inmediatos, por lo que si se quiere continuar avanzando en su realización deberán ser objeto de análisis y monitoreo continuo en los próximos años.

VII.2. Retos y desafios de los programas de promoción de la equidad

En materia de promoción de la equidad de género se requiere de una mayor articulación entre la teoría y el análisis de género con el diseño de políticas públicas, así como profundizar en los procesos de transversalidad de la perspectiva de género en los procesos institucionales a fin de diseñar estrategias más efectivas en el sistema de coordinación con las dependencias de la administración pública. Junto a esto, resulta conveniente consolidar el proceso de descentralización del Inmujeres dado que es en sí mismo, un mecanismo para promover el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Por otra parte, los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos de mujeres y niñas tienden a traducirse en modificaciones legislativas y normativas y buscan observar también, las recomendaciones que los organismos de control y seguimiento han hecho al Gobierno de México. De aquí la pertinencia de contar con mayores recursos toda vez que, los importantes incrementos presupuestales que ha realizado la Entidad resultan insuficientes, frente a la expectativas de ampliar el trabajo de transversalidad y de construcción de ciudadanía en los territorios exige la aplicación de recursos mayores para la publicación de materiales de capacitación, didácticos y de difusión, mantenimiento y nuevos equipos de cómputo y de comunicaciones, mantenimiento de las instalaciones así como para la realización de investigaciones que den cuenta de las condiciones de las mujeres en el DF para el desarrollo de políticas públicas más acertadas.

Ningún Instituto por sí solo, podrá ser suficiente para garantizar que las mujeres de la ciudad (o de cualquier otra parte del mundo) conozcan y ejerzan sus derechos por eso, el Inmujeres DF pondera como aspecto fundamental de su accionar, la articulación con el resto de la administración pública y los demás actores sociales vinculados a la equidad de género. La transversalidad, en el mediano y largo plazo, no puede ser prerrogativa de unas dependencias, sino deberá ser un sello que caracterice la gestión de gobierno traducida en cada uno de sus espacios, programas y acciones.

En forma paralela, se requiere reforzar y ampliar la presencia territorial de las Unidades Delegacionales a fin de coadyuvar en la transversalización social de la perspectiva de género a través de todas las fuentes que hemos señalado anteriormente, sin obviar que cada una de ellas, puede ser revisada para que su orientación esté mayormente en concordancia con este objetivo.

Es así como el trabajo territorial se obligará profundizar sus esfuerzos en la formación de replicadoras/os sociales en equidad de género capaces de influir en los procesos comunitarios y con una gestión social que pregone la equidad de género en todas sus acciones, de tal manera que estos esfuerzos acompañen y refuercen las faenas que el Inmujeres DF realiza al interior de las dependencias gubernamentales y hacia los órganos legislativos.

De igual forma resulta pertinente, perfeccionar el diseño y la implementación de metodologías de seguimiento, monitoreo y evaluación que permitan formular y aplicar indicadores cuantitativos y cualitativos mayormente puntuales, antes, durante y después de la instrumentación de los programas con el objetivo de contar con información que permita medir en forma más precisa, el impacto real de las acciones y llevar adelante los ajustes necesarios.

En materia de Promoción de los derechos de la Infancia es necesario contar con el presupuesto suficiente para atender a la población infantil en condiciones de vulnerabilidad, a partir de un marco jurídico con mecanismos de exigibilidad. Habiendo aprendido la importancia de fortalecer las tareas de construcción de la capacidad parental y familar, compensando las carencias en el ejercicio de sus funciones, mediante coordinaciones interinstitucionales sistemáticas en tres centros de atención a

niñez en riesgo, un grupo de organizaciones de la sociedad civil y algunas experiencias de coordinación interinstitucional, han determinado que sería deseable incluir algunos de estos hallazgos en el marco conceptual de la construcción de un sistema de asistencia social, con sus consecuentes modificaciones al marco jurídico, asignaciones presupuestales, recursos profesionales, mecanismos de operación y ampliación en los mecanismos de participación ciudadana.

Es deseable establecer una instancia responsable de construir un sistema de registro y seguimiento sistemático de niños y niñas en circunstancias difíciles en el que se contemple tanto la compensación de las carencias en el ejercicio de las funciones parentales como el apoyo a la construcción de estas capacidades. El cambio en la legislación local y nacional en el 2000, ha permitido empatar las acciones institucionales con lo establecido por los tratados internacionales, por lo cual se ha logrado una activa promoción de los derechos de las niñas y los niños que ha impactado de forma determinante en el cambio de actitud, tanto de las instituciones públicas y privadas como de la sociedad en general, en relación a la protección de los derechos de los niños y las niñas. Sin embargo, aún falta fortalecer campañas de sensibilización en amplios sectores de la población que nos permita erradicar problemas aún latentes como son el maltrato infantil, la explotación y abuso sexual y el trabajo infantil.

Las principales limitaciones y faltantes de la promoción de los derechos de los jóvenes se generan o acentúan por la insuficiencia de recursos presupuestales e institucionales. El principal desafío radica en ser un referente para toda la población juvenil del Distrito Federal. Que sea un espacio en donde puedan encontrar información que les sea útil y los apoyos que pudieran requerir, principalmente a los sectores que más lo requieren. Con este objetivo la elaboración de los contenidos de los programas y su calidad y pertinencia tiende a depender de un buen proceso de análisis, evaluación y planeación. En este sentido, resulta ineludible consolidar los que ya se tienen y ampliar la red de participación con otras instancias gubernamentales así como lograr que se mantenga la participación de todos los sectores y sobre todo de organizaciones de jóvenes y de los jóvenes en lo individual para construir un instituto que sea de ellos y para ellos.

Con respecto a la promoción de los derechos de las personas con discapacidad las demandas se orientan en el sentido de apoyar la ampliación de la cobertura de las Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR´s). e iniciar nuevos programas para la prevención y atención de personas con discapacidad, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes en la materia, incluyendo a los beneficiarios del programa de Apoyo Económico a las Personas con Discapacidad. De igual forma se puede buscar una mayor coordinación y orientación y una mejor definición de estrategias de intervención específica con diferentes instituciones, para diseñar y operar en conjunto programas en materia de prevención, atención, rehabilitación y equiparamiento con modelos de atención de alto impacto y bajo costo. De aquí la importancia de impulsar el fomento y la promoción de una cultura de respeto e integración a la vida plena de las personas con discapacidad, realizando un seguimiento a las acciones del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y de sus mesas de trabajo.

La creación de un sistema de información especializado en las instancias públicas, privadas y sociales que atiendan a las personas con discapacidad, resulta una tarea impostergable si se desea garantizar el establecimiento de una coordinación que permita la articulación de los servicios que se prestan, así como la canalización y seguimiento de las acciones realizadas; y se busca consolidar los esfuerzos de detección de personas con discapacidad para la orientación y derivación a los servicios de rehabilitación integral

Entre los principales obstáculos que ha enfrentado la promoción de los derechos de los indígenas en la Ciudad de México se encuentran el marco federal restrictivo en la materia, el nulo avance en el marco jurídico local y el desconocimiento, por parte de servidores públicos, funcionarios, trabajadores, y en general todavía de buena parte de la sociedad en su conjunto, de las implicaciones de lo que significa y representa la diversidad cultural de la ciudad sustentada en los pueblos indígenas. Estos obstáculos tienen consecuencias en la discriminación o de exclusión de la población indígena en el acceso a los servicios y programas públicos y en la discrecionalidad que a veces se observa cuando esta población indígena se ve sujeta en algún procedimiento judicial; aunque hay ya un acuerdo del C. Procurador al respecto, hay todavía mucha discrecionalidad de las autoridades de la administración y procuración de justicia el otorgar o solicitar que puedan contar con algún traductor en la lengua indígena de la persona involucrada, sin tomar en cuenta que es una garantía procesal de la población indígena.

Lo mismo sucede en otros servicios y programas, como en el caso de salud, aunque se han realizado talleres sobre diversidad cultural, no se han adecuado los servicios proporcionados a dicha diversidad y son pocos los casos reportados en que se solicita la asistencia de traductores en lenguas indígenas. De la misma manera, es casi inexistente la información disponible sobre programas y servicios públicos en lenguas indígenas, no sólo para aquella población monolingüe sino para visibilizar la importancia de establecer acciones afirmativas que den cuenta de la diferencia cultural de los pueblos indígenas. Por ello es necesario diseñar estrategias para el ejercicio de los derechos lingüisticos y para el cumplimiento de la Ley General respectiva.

La legislación local y en general la nacional, es todavía muy limitada en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente en lo que se refiere a derechos colectivos y a derechos en el ámbito urbano. Falta que se reconozca plenamente y se regule su derecho a la autodeterminación, a que se les de la oportunidad real y no sólo constitucional de subsistir de manera autónoma y con independencia de las estructuras de gobierno y decisión de las cuales se les ha mantenido ajenos y que sin embargo deciden arbitrariamente su destino sin tomarlos en consideración. En ese sentido, falta incorporar en el conjunto de la legislación los principios de transversalidad, pluriculturalidad e interculturalidad, entre otros, que garanticen la transformación de los programas y políticas públicas en función de la diversidad cultural sustentada en los pueblos indígenas.

En el marco del Distrito Federal, si bien en materia penal se han logrado algunas reformas que vislumbran apenas el derecho de los indígenas a ser asistidos por intérpretes traductores en los procesos penales en que sean parte, aún falta que se garantice de forma plena el ejercicio de éste, ya que queda supeditado al convenio de colaboración celebrado entre la Organización de Traductores e Intérpretes Culturales y Gestores en Lenguas Indígenas A.C. y las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia. Por tanto, resulta conveniente continuar con la reforma en materia penal para lograr que la figura del intérprete y del perito práctico cultural subsista no sólo por los esfuerzos de la sociedad civil organizada sino también por una legislación que tutele y fomente esta figura jurídica fundamental.

En ese mismo sentido, resulta imprescindible una reforma legal en las materias civil y administrativa para institucionalizar la figura de intérprete y al perito práctico cultural y garantizar el derecho de los indígenas a una procuración de justicia sin discriminación étnica o cultural. De igual forma se puede avanzar en reconocer en la legislación civil y administrativa el derecho de los pueblos indígenas a que puedan acceder a la jurisdicción del estado por medio de sus autoridades tradicionales y a que se les reconozcan sus sistemas normativos en cualquier controversia en que sean parte. Dichas medidas son necesarias para garantizar su ejercicio del derecho a la no discriminación.

Otro déficit legal en el que se podría avanzar es en el reconocimiento, en la legislación local, de la figura de las autoridades propias de los pueblos originarios del Distrito Federal y que desde el dos mil dos se promovió. Una de las principales exigencias de los pueblos indígenas originarios y residentes es la de la existencia de una legislación específica local que contenga y garantice sus derechos colectivos y reconozca sus sistemas normativos y a sus autoridades tradicionales y no sólo que se les haga mención en los ordenamientos legales sin especificar ni reconocer dichos derechos, como en la actualidad acontece con distintas leyes y reglamentos.

Existen deudas en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal que no garantiza plenamente el derecho a la no discriminación de los indígenas y que resulta vaga e imprecisa en cuanto a la forma que no sólo ellos sino el conjunto de la sociedad pueda hacer respetar este derecho. Por último, falta también un marco jurídico que fomente la actividad artesanal realizada por la población indígena en su conjunto.

Como principales sugerencias y recomendaciones se señalan las siguientes:

a. Con relación al Programa de Apoyo a Pueblos Originarios se sugiere establecer mecanismos de colaboración entre las distintas comunidades, y generar una mayor apertura y colaboración de otras instancias de gobierno, para que los resultados obtenidos tengan un mayor impacto social. Asimismo, es necesario promover al exterior de las poblaciones los resultados de sus proyectos para que contribuyan así a hacer visible la existencia de los pueblos. El involucramiento de las delegaciones sería fundamental.

b. Consideramos que se debería de profundizar en las políticas públicas en materia indígena el modelo de consulta y ejecución directa, cuando esto sea posible, que se ha mencionado arriba referente al Programa de Apoyo a Pueblos Originarios, para ver reflejado este tipo de acciones en aquellos programas de desarrollo social y desarrollo comunitario, y en el marco del Convenio 169 de la OIT consultar a los pueblos indígenas para que decidan sus prioridades de desarrollo.

c. Un aporte a favor de la equidad y al cierre de brechas discriminatorias de los pueblos indígenas es la implementación de un sistema de educación intercultural para el conjunto de los habitantes de la Ciudad de México que promueva una relación de respeto y reconocimiento activo entre todos los habitantes de la ciudad. Hace falta crear un sistema educativo basado en la interculturalidad, es decir que incorpore relaciones de mutuo conocimiento y respeto entre la población indígena y la no indígena. Es necesario crear modelos de atención basados en estas relaciones interculturales, que incluyan materiales didácticos acordes a la diversidad cultural, y que incluyan también la capacitación de los agentes educadores en la concepción de interculturalidad y en cómo abordar la diversidad cultural en el aula. Modelos que consideren a las lenguas indígenas en la currícula escolar, lo que permita en el caso de los niños indígenas reforzar su identidad cultural y en el caso del resto de la población infantil para inculcar el principio de respeto a la diferencia y dotarnos de una herramienta nueva de interpretación del mundo. Dichos modelos deben tomar en cuenta la historia de los pueblos indígenas así como de los héroes de los pueblos indígenas, que debieran considerarse en los planes y programas de estudio. En cada escuela se podrían realizar ejercicios de esa naturaleza para fomentar el respeto de todos los futuros ciudadanos a las culturas indígenas.

d. En la misma dirección de cerrar las brechas de inequidad se encuentran los esfuerzos encaminados a profundizar en las políticas públicas dirigidas a las mujeres indígenas, considerando sus distintos patrones de asentamiento, su pertenencia étnica, su situación laboral y su condición de preparación escolar.

e. Para ello, resulta pertinente construir un sistema de seguimiento y evaluación que considere, entre otros aspectos los siguientes:

- Definir las variables de la dinámica, estructura y distribución territorial de la población indígena para asegurar su acceso efectivo en los programas de desarrollo social, salud y económico.
- Profundizar y extender las líneas estratégicas definidas por el Consejo de Consulta y Participación Indígena: equiparación social, reconocimiento y ejercicio de derechos, integridad territorial y convivencia intercultural.
- Favorecer la creación e interrelación de sistemas de evaluación para medir el impacto de las acciones a favor de la población indígena del D.F.
- Profundizar programas educativos y de capacitación permanente al personal que le brinda atención a la población indígena del D. F.
- Impulsar campañas de difusión, la conciencia social y sensibilización de la población en general respecto de los derechos e implicaciones de la presencia de población indígena del D. F.

Las principales limitaciones y faltantes de la promoción de los derechos de los adultos mayores se pueden resumir en la necesidad de garantizar suficientes recursos humanos para operar el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias a Adultos Mayores que gozan del beneficio de la Pensión Alimentaria. Pero esta medida resulta insuficiente si no se considera la promoción de una reglamentación de los espacios públicos donde habitan y que funcionan actualmente como asilos, casas de descanso y /o de cuidados prolongados. En el mismo sentido, resulta pertinente mejorar las condiciones de salud y cuidados de los adultos mayores y establecer mecanismos de coordinación y participación de otras instancias instancias del GDF y la Ciudad, tales como: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Secretaría de Cultura, el Instituto del Deporte, para acciones de atención integral al adulto mayor y no sólo de capacitación de personal, tal y como se ha venido realizando. Y lograr la participación activa de los pensionados en la toma de algunas decisiones orientadas hacia la atención de este grupo.

En materia de administración y operación del programa de adultos mayores es importante dar seguimiento a la instalación de la red informática, que permita agilizar los procedimientos de altas y bajas del padrón de beneficiarios, así como de consulta del estatus de los adultos mayores, desde las coordinaciones regionales responsables de la operación del programa, ubicadas en los diferentes Centros de Salud de la Institución. En relación con recursos humanos involucrados en el programa es importante continuar con el proceso de capacitación y actualización del personal de salud en aspectos geronto -geriátricos, que conlleve a una mejor atención del adulto mayor, no sólo en las unidades de salud de la institución, sino también en el resto de las instancias que los atienden en el Distrito Federal; igualmente con el programa permanente de capacitación y profesionalización del personal que opera el Programa.

VII.3. Retos y desafios en materia de cohesión social y participación ciudadana

Uno de los desafíos en materia de participación ciudadana consiste en profundizar horizontalmente en el contenido de la Ley de Participación Ciudadana y el significado de cada uno de los instrumen-

tos para la participación señalados en la Ley. Con este mismo propósito se puede avanzar en los procesos de educación y difusión (por medio de talleres) de los temas y contenidos para coadyuvando y consolidar la apropiación social del marco jurídico.

La creciente demanda de mayores niveles de participación social exigen una mayor rigurosidad en el análisis conceptual sobre democracia participativa, democracia directa, tutelaje y autonomía para incidir cualitativamente en la articulación de una nueva relación gobierno-sociedad. Una de las debilidades en la aplicación de la política social en el Distrito Federal consiste en que aún no se concibe que una de las vertientes que debe considerarse de manera transversal es la aplicación de los programas sociales con la activa participación de la ciudadanía. Apoyar la construcción de una nueva cultura democrática en todos los niveles de gobierno, estaremos apoyando la construcción también, de una institucionalidad democrática diferente a los modelos verticales que se instrumentaron por décadas.

En este aspecto, una limitación a la que se enfrenta la participación social en el Distrito Federal tiene que ver con la valoración y significado de las elecciones de los Comités Ciudadanos en cada Unidad Territorial y los sesgos que el proceso electivo ha ocasionado, en varias ocasiones, hasta llegar al punto de limitar la aplicación de la Ley de participación ciudadana en su plenitud. Cabe destacar que la politización de los procesos no ha permitido realizar la elección de los Comités Ciudadanos.

De aquí la importancia de potenciar y eficientar el trabajo de la DGPC en el sentido de relanzar un programa informativo permanente a través de los medios masivos de comunicación sobre los significados de la participación ciudadana en la actividad pública. El trabajo de la DGPC puede consolidar un proceso organizativo vecinal y trascender el carácter inductivo de su trabajo para transformarlo en un proceso de participación ciudadana deliberativa, al tiempo que concreta la apropiación social del proceso.

Los desafíos en términos de cobertura se han cumplido, (sobre todo en la aplicación territorial del Programa Integrado Territorial); no obstante lo anterior una instrumentación de las políticas sociales demanda de la participación puntual de todas las instituciones en las coordinaciones territoriales; Así como de la organización y construcción de ciudadanía en la totalidad de las Unidades Territoriales.

En materia de atención y prevención de la violencia Familiar se han logrado avances en la conceptualización de la problemática de la violencia familiar, sin embargo, es necesario que en los diferentes ordenamientos normativos que existen se unifiquen criterios, de tal manera que todos establezcan por igual la definición de violencia familiar e incluyan los tipos de maltrato físico psico-emocional y sexual, debiendo incluir también el maltrato económico. Se encuentra pendiente la publicación de la reforma al delito de violencia familiar en el cual se incluyen la definición de relación de hecho y las distintas formas en que se presenta, agregando también un incremento en la penalidad de este delito, es importante mencionar que en el caso de la violencia familiar hacia los adultos mayores es un delito que se persigue de oficio.

Por otra parte, es necesario realizar un evaluación a profundidad (teórico-práctica) de los resultados que se han obtenido a lo largo de estos diez años de vigencia de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el Distrito Federal, En particular es necesario revisar el marco jurídico para construir una legislación específica en materia de violencia de género que siga las líneas maestras definidas por la Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y que actualmente se encuentra en proceso de aprobación en el Senado de la República. La violencia familiar es una parte de la violencia que sufren las mujeres, pero no constituye la totalidad de la violencia de género. Por ello es indispensable un enfoque integral de esta problemática que permita

construir en la Ciudad un sistema transversal para la prevención, atención, sanción y erradicación de esta expresión extrema de la desigualdad social por razones de roles y relaciones de género.

Para continuar brindando una atención eficiente, eficaz y con calidez, resulta conveniente asignar un mayor número de personas que presten sus servicios en las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar para lograr mayores resultados y ampliar de esta manera la cobertura que año con año presenta mayor demanda. Es fundamental mejorar las condiciones materiales de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, para que cuenten con los espacios adecuados para brindar los servicios de manera mas efectiva y oportuna, así como revisar las condiciones laborales de los prestadores de servicios. En términos de cobertura el número de personas beneficiadas a través de los servicios que se brindan en las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar tenderá a crecer por lo que será indispensable ampliar la infraestructura requerida y prever los recursos necesario para ello. En términos de la calidad y pertinencia de los servicios es necesario reforzar y profundizar la perspectiva de género en todo el ciclo de atención.

En cuanto a la prevención y control de adicciones, no se ha alcanzado un consenso respecto de si las adicciones son o no una enfermedad, para que la intervención tenga mayor impacto. En relación al marco jurídico se requiere dotar de mayores facultades a las Delegaciones para las acciones de prevención y atención residencial. En términos presupuestales es necesario etiquetar recursos públicos para los programas de prevención y atención residencial en la Secretaría y las Delegaciones. Es importante establecer bases de colaboración con las instituciones públicas y privadas a fin de garantizar el respeto a los derechos de las personas con problemas de adicciones, así como para garantizar la continuidad de los programas y servicios. Asimismo es necesario establecer mecanismos permanentes (como los tutores en el programa de jóvenes en situación de riesgo) a fin de involucrar a la comunidad en las acciones y los programas.

Entre los principales desafíos destaca la necesidad de ampliar los Centros de atención públicos a nivel delegacional dando cumplimiento al acuerdo respectivo de la ALDF, así como llevar a cabo campañas de difusión permanentes y periódicas con la población objetivo. Los programas deben ampliar el rango de edad de la población a fin de incluir a personas cada vez más jóvenes, considerando las diferentes necesidades de cada grupo de población (mujeres, niños, niñas, adultos mayores, jóvenes, indígenas, etc) y llevar a cabo un seguimiento de las acciones realizadas a fin de evaluar el impacto a través del tiempo.

El Programa de Rehabilitación de Unidades Habitacionales (PRUH) ha tenido importantes realizaciones, pero requiere también de ajustes. Una parte considerable de los “departamentos en edificios” en el Distrito Federal son unidades habitacionales, de las cuales la mayor parte son de interés social. Es importante recordar que el concepto de interés social en el PRUH hace referencia a una vivienda, en este caso unidad habitacional, que ha sido construida con la participación de algún organismo público de vivienda, lo cual la hace (o debiera hacer) accesible a los sectores de la población con más bajos ingresos.[3]

En este sentido, el concepto estricto de interés social restringe mucho el universo de unidades o conjuntos habitacionales que pueden participar en el programa; ante esta situación se han tomado acuerdos específicos en el Consejo de Gobierno de la Institución, pero resulta necesario establecer concretamente en la norma qué tipo de viviendas se van a apoyar con el PRUH. En cuanto a las modificaciones a la norma la experiencia demanda nuevos criterios de revisión en tres aspectos fundamentales: dejar claro el concepto de ayudas; definir la exigencia o no del cargo adicional del IVA en los proyectos presentados y especificar con certeza cuál debe ser la valoración correcta para determinar las mejoras y prioridades a atender dentro de las unidades habitacionales.

De igual forma, se considera conveniente evaluar el costo de las obras prioritarias o urgentes, que en muchos de los casos, con el presupuesto asignado por vivienda (entre $300 o $ 400) que otorga el Programa no es posible realizar. Por otra parte se sugiere que del presupuesto asignado al PRUH un 5% se destinen a gastos de operación del programa, lo cual permitirá difundir en los medios de comunicación más accesibles, los alcances del programa y las características del mismo. En este rubro también resulta conveniente, aumentar el personal calificado para la revisión de proyectos y supervisión de las obras, lo anterior por la importancia que tiene conocer el avance de las obras en su carácter preventivo de conflictos.

El principal desafió del PRUH en términos de cobertura sería poder abarcar toda unidad habitacional en el Distrito Federal, que presente un grave deterioro. Desde que inició el Programa en el 2001 al mes de agosto de 2006, se han beneficiado alrededor de 1,200 unidades, mismas que han recibido recursos hasta en cinco años consecutivos. Para que exista calidad y que el programa resulte oportuno, debe haber mayor supervisión en la ejecución de las obras, por parte de los coordinadores zonales, lo cual implica incrementar los gastos de transporte o contar con un mayor número de vehículos oficiales para los traslados.

Por lo que hace a la articulación entre dependencias, la realización de reuniones periódicas para compartir información y coordinar y resulta indispensable para acordar la integración entre programas sociales. De igual forma, el desafío de la participación ciudadana en la elaboración de políticas social, se encuentra en la obtención de información fidedigna y objetiva de los alcances del programa ya que la población tiende a jerarquizar de manera diferenciada sus prioridades.

A cinco años de operación las expectativas del Programa se han visto superadas, se ha atendido un número similar de unidades habitacionales al planteado originalmente, además de que se están cumpliendo los objetivos planteados a largo plazo, lo cual se ve reflejado en el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos(as) en la toma de decisiones; y ha quedado demostrada la capacidad de éstos en la ejecución de los trabajos del PRUH, sin embargo, todavía hace falta comprometerlos más en la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

Los Servicios de orientación e información a la ciudadanía operados por Locatel constituyen uno de los principales activos de la política social del D. F. La esencia de apoyo a la población en todo lo referente a servicios de gobierno, con eficiencia y eficacia, han generado en LOCATEL una inercia de cambios en los procesos, en la infraestructura y en la forma de interactuar con las personas, y con ello se ha alcanzado a lo largo de más de 26 años una confianza inmensurable de la población en general. Dada esta necesidad de cambios, LOCATEL se ha mantenido a la vanguardia en su infraestructura, a pesar de las limitantes financieras en esta época de austeridad, lo cual se ha logrado eficientando procesos y optimizando recursos, obteniendo así una plataforma de cómputo y telecomunicaciones con tecnología de punta, y soportada por personal técnico especializado de la institución.

En el año 2006, LOCATEL se transforma de un Centro de Llamadas a un Centro de Contacto del GDF, dado que se vuelve una herramienta de apoyo a la administración pública que permite, internamente, hacer más eficiente su desempeño, y externamente, brindar servicios que hasta ahora han requerido de la presencia física de los usuarios que lo solicitan, haciéndolo en cambio a través de un medio de comunicación como puede ser una línea telefónica o el Internet. No obstante lo anterior, con la evolución tecnológica, se hace indispensable el reforzamiento integral de dicha infraestructura, para estar preparados a la interacción por diferentes medios de comunicación con la población, que se va adaptando al ritmo de las nuevas tecnologías como Internet, correo electrónico, fax, mensajería unificada y medios inalámbricos.

Los servicios que ofrece LOCATEL se brindan en su mayoría a la población del DF (96%) y en un menor grado a los municipios del área metropolitana. Las necesidades de información y asesoría en servicios de gobierno, que demanda hoy la sociedad, puede ser satisfecha en buena medida a través de Centros Públicos de Atención Telefónica, como es el caso de LOCATEL en el DF, que se ha convertido en una ventana de entrada para las diversas instancias del GDF, en donde atendemos 26 tipos de servicios telefónicos, recibiendo un promedio diario de 43 mil llamadas de la población.

En ese sentido, es conveniente trabajar en la implementación de una RED de Centros de Atención Telefónica del GDF, con perspectivas de inclusión de los Estados de la República, llevando a cabo reuniones de trabajo que deriven en la formalización de acuerdos, a fin de intercambiar información en beneficio de la población usuaria.

De tal forma, esta RED permitirá implementar las mejores prácticas de operación, ampliar la cobertura de atención telefónica y establecer una coordinación interinstitucional que permita brindar servicios de calidad. Como primer paso se deberán definir las acciones a realizar por cada Centro de Atención Telefónica del GDF (066, 068, LOCATEL, entre otros), tanto en lo particular como en conjunto, notificando a la población que servicios atiende cada instancia y la Red en lo general.

Actualmente, como parte del Plan Nacional de Atención a Emergencias, se ha establecido el uso del número 066 para la atención de emergencias en la Ciudad de México, y es la Secretaría de Seguridad Pública del DF quien tendrá bajo su responsabilidad la atención de este número. Este proyecto es el ejemplo para implementar una Red, donde en primera instancia se especifiquen los limites de actuación de las instancias que ofrecen servicios telefónicos de emergencia en la ciudad.

Los servicios que brinda LOCATEL son revisados continuamente a fin de que no pierdan su actualidad, la mayor parte de estos son los informativos, referentes a instituciones de los gobiernos Local y Federal, organizaciones civiles y no gubernamentales, donde sus registros son actualizados periódicamente por personal de la institución. Como se mencionó anteriormente, en LOCATEL se realizan acciones de evaluación constante de la calidad del servicio con base en el Modelo de Interacción Telefónica (MIT) de la institución, donde se revisan los procesos de trabajo bajo esquemas de mejora continua y se retroalimenta al personal a fin de mejorar sus habilidades.

Los servicios telefónicos que ofrece LOCATEL relativos a la captación de reportes, quejas y denuncias, requieren de la formalización de acuerdos y la constante retroalimentación con las instancias del GDF encargadas de su atención, a fin de garantizar al usuario la certeza de atención oportuna y con calidad de sus requerimientos. La coordinación interinstitucional a través del establecimiento de acuerdos y la retroalimentación cotidiana entre instituciones, deben ser prácticas constantes para el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales, y en consecuencia para el otorgamiento de servicios de calidad a la población.

Para seguir prestando en forma oportuna el servicio y mejorarlo, se sugiere:

a. Actualizar mediante la reforma respectiva, el artículo 203 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de adecuar la normatividad al quehacer real de LOCATEL.

b. Hacer efectiva la coordinación interinstitucional mediante la firma de acuerdos, estableciendo procedimientos comunes y reuniones periódicas de evaluación y actualización.

c. Derivar llamadas a las instituciones que deban atender las solicitudes ciudadanas, a fin de que sean satisfechas de manera directa y oportuna.

d. Continuar reforzando la base tecnológica de LOCATEL, para prestar servicios con mayor calidad.

e. Definir y reorganizar los servicios de atención telefónica de la ciudad, estableciendo los límites de actuación de cada instancia, a fin de que las demandas de la población sean atendidas en forma oportuna y con calidad.

Dentro de las políticas de prevención de la discriminación, destacan los Programas de Prevención y Atención al Maltrato Infantil, que han elaborado una conceptualización sobre estos temas. Un aspecto digno de profundizar es el de la caracterización de la pobreza y la marginación que afecta a centenares de miles de niños en el Distrito Federal como una forma de violencia estructural, de cuya solución son responsables fundamentalmente el Estado y sus instituciones. Dada la complejidad del fenómeno abordado, un replanteamiento y actualización de modelos, formas de intervención, investigación, análisis y metodologías se hace necesario, si se quiere consolidar avances y hacer frente a las tendencias del fenómeno en cuestión.

Actualmente el trabajo preventivo y de atención del maltrato infantil carece de las atribuciones para obligar a los maltratadores a tomar las medidas terapéuticas que contribuyan a la erradicación de la violencia que ejercen. Aún es limitada la integralidad entre lo jurídico y lo social necesaria para el desarrollo de programas de atención y prevención que garanticen la seguridad física y mental de la población infantil. Se requiere la tipificación en el Código Penal, del maltrato infantil como delito, para dar protección jurídica a las víctimas.

La asignación presupuestal todavía no alcanza los niveles requeridos: a) para eficientar lo que actualmente se desarrolla: eventos culturales y recreativos, encuentros terapéuticos, diseño e impresión de materiales, logística y b) para ampliar la cobertura de las acciones: recursos humanos, técnicos y tecnológicos. La ampliación de cobertura de las acciones de los Programas de Prevención y Atención al Maltrato Infantil requiere de la adquisición de recursos humanos para trabajo de campo y supervisión; Se requieren también recursos técnicos y tecnológicos para modernizar la sistematización de resultados y evaluación del mismo.

Los procedimientos o mecanismos de operación se ven limitados frente a la negativa de algunos adultos para tratar la violencia que ejercen. A pesar de los esfuerzos realizados en materia social y psicológica, la intervención no siempre resulta suficiente para lograr que los maltratadores reconozcan su violencia y en consecuencia acudan voluntariamente a los tratamientos recomendados. Se requieren facultades que obliguen a las personas que maltratan a pensarse y transformar sus prácticas violentas en pacíficas.

Si bien el Programa de Prevención y Atención al Maltrato Infantil incorpora en sus acciones a niños, niñas, padres, madres, educadoras y educadores, aún falta por concretar la construcción de instancias organizativas en las instituciones educativas en las que se interviene, que sostengan las transformaciones alcanzadas por la intervención del DIF-DF, y continúen con el desarrollo de acciones y programas de prevención de la violencia contra los niños y niñas. En este marco es necesario establecer una relación efectiva con la Dirección General de Participación Ciudadana, instancia que puede tender puentes organizativos entre las comunidades y las instituciones educativas.

Es necesario continuar fomentando la cultura de la denuncia, así como de la participación activa y responsable de todos los involucrados en hechos relacionados al Maltrato Infantil, e impulsar mecanismos de participación ciudadana que amplíen el impacto social ante la creciente violencia y discriminación, a través de la formación de redes de apoyo al interior de las familias y la comunidad.

Dada la amplitud y gravedad del maltrato y abuso sexual contra niñas y niños en el Distrito Federal, las acciones y programas de prevención y atención de estas problemáticas deben tener cobertura total y carácter de permanencia en todo lugar o centro donde se encuentren los niños y niñas. La cobertura debe incluir a todos los niños y niñas, sus padres, madres, hermanos mayores y familiares con quienes conviven, educadores de todos los niveles y servidores públicos.

Dentro de estos sectores que prácticamente comprenden toda la población del Distrito Federal, existen grupos poblacionales prioritarios que deberían atenderse a fin de que cumplan la tarea de defender en toda situación el Interés Superior del Niño, tales como: padres, madres, maestros, educadores y directivas de centros educativos y asistenciales, agentes de los Ministerios Públicos, policías y personal de la Secretaría de Seguridad Pública.

Para ampliar la cobertura del Programa de Atención de Reportes de Maltrato Infantil es prioritario lograr la coordinación interinstitucional necesaria para abordar el fenómeno del Maltrato Infantil de manera global a través de acciones locales, es decir, enfrentar el fenómeno de manera integral en tres niveles imprescindibles, la prevención, la atención y la investigación, esta última aportando y retroalimentando a las dos primeras con claridad conceptual, emisión de políticas públicas y documentos para la profundización del abordaje.

Dado que el maltrato y el abuso sexual son problemáticas complejas, la articulación y coordinación con otras dependencias y programas se vuelve una prioridad institucional de orden transversal, como lo demuestran la experiencia y los avances alcanzados en esta materia. Aún falta consolidar la articulación con la Administración Federal de Servicios Educativos en el DF de la Secretaría de Educación Pública y con la Fiscalías de Delitos Sexuales y del Menor de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La participación de niños, púberes y jóvenes como actores centrales de los Programas de prevención y atención de la violencia y su seguimiento, fortalecería el impacto preventivo.

El involucramiento de padres y madres de familia y sus organizaciones (asociaciones de padres de familia, vocalías, entre otras) en acciones sostenidas de prevención al maltrato infantil, sería un importante potencial comunitario para sancionar socialmente esta práctica y lograr acciones efectivas de protección infantil. La vinculación de maestros, educadores y sus organizaciones (sindicatos, comisiones sindicales, asociaciones, entre otras) contribuiría al cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos en materia de protección de los derechos de la infancia.

En materia de Políticas de protección y desarrollo de la familia se carece de los mecanismos legales de exigibilidad (reglamentos de las Leyes de Niñas y Niños del Distrito Federal y de las Personas Adultos Mayores). Y el déficit de una estructura programática se ha tratado de resolver con recursos presupuestales sin considerar las actividades de denuncias penales y reportes de maltrato a adultos mayores. Hace falta dotar también, a los programas de protección y desarrollo familiar de personal profesional en trabajo social y personal capacitado administrativo-secretarial, además de la actualización del equipo de cómputo y área de impresión, así como también los insumos necesarios. En términos de cobertura, una tarea pendiente es la regionalización del Distrito Federal y en la dotación de cuando menos con una trabajadora social para la atención del reporte de maltrato a adultos mayores.

En cuanto a las adecuaciones al marco legal, se necesita reformar el decreto por el se crea el Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal que se denomina Sistema par el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, por medio del cuál se faculta al DIF-DF para operar la Procuraduría de la Defensa de la Niñez y las Familias, como un órgano de defensa y

representación de la niñez, adultos mayores y personas con discapacidad, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2006 e incluir la definición de la guarda y custodia, convivencias y alimentos.

VII.4. Retos y desafios de los programas de asistencia social

Entre las principales limitaciones y faltantes en la atención a personas en situación de calle, indigentes, personas abandonadas con trastornos mentales severos, y grupos en situación extrema, se encuentran unificar las definiciones de los grupos de población vulnerables y perfiles de atención en materia de asistencia social; el reconocimiento explícito del IASIS como autoridad en materia de asistencia en la Ley correspondiente, y la garantía del interés superior de los niños independientemente de la condición de los padres, en congruencia con lo establecido en la Convención de la Niñez.

Se requiere también etiquetar recursos públicos y privados para aumentar la cobertura de los servicios a nivel delegacional y de la Secretaría. Recursos: capacitar y actualizar al personal de manera permanente y específica; red digital de servicios para la referencia a través de la Secretaría. Operación: establecer bases de colaboración con las instituciones públicas y privadas en torno al respeto a los derechos de los grupos de población vulnerable, así como para garantizar la continuidad de los programas y servicios. Participación: establecer mecanismos y espacios de participación permanentes a fin de involucrar a la comunidad en las acciones y los programas.

En cuanto a la cobertura, resulta conveniente ampliar tanto el número como la capacidad instalada de los CAIS a fin de atender otros sectores de la población vulnerable, así como llevar a cabo campañas de difusión permanentes y periódicas con la población objetivo. Los programas necesitan depurar los perfiles de atención de la población vulnerable a fin de garantizar la eficaz prestación de servicios y las necesidades específicas de cada grupo; llevar a cabo un seguimiento de las acciones realizadas por las diferentes instituciones que brindan servicios de asistencia social a fin de evaluar el impacto a través del tiempo. En lo que respecta a la articulación con otros programas y dependencias hay que establecer espacios permanentes para revisión, coordinación y seguimiento de las actividades de transversalidad de los programas y complementariedad de acciones. El Consejos Local de Asistencia deberá crear mecanismos de consulta, difusión, promoción y participación de los ciudadanos y sus organizaciones, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, sus programas y acciones que de ellas derivan.

Entre las principales sugerencias y recomendaciones encontramos:

a. Buscar los mecanismos para institucionalizar los programas y acciones de asistencia social desarrollados hasta el momento.

b. Establecer un seguimiento a través del Consejo de Asistencia del marco de referencia y actuación de los programas y servicios de asistencia social (pública y privada), con el fin de garantizar un mínimo de control y estándar de calidad.

c. Desarrollar programas de profesionalización de recursos que participan en la prestación de servicios de asistencia.

d. Establecer indicadores comunes para el seguimiento y evaluación del impacto de la asistencia social.

e. Promover y apoyar investigaciones con el objetivo de contar con indicadores que aporten elementos para el desarrollo de nuevas estrategias y programas de intervención gubernamental.

La atención a la niñez en circunstancias difíciles ha enfrentado diversas limitaciones. Una principal, se encuentra en la ausencia de un marco conceptual definitorio, que categorice, de manera puntual y específica los perfiles de la niñez en circunstancias difíciles. Esto con la finalidad de poder establecer las estrategias e implementar las acciones mas acertadas en la atención y hacer efectiva la universalidad de los servicios a todas las niñas y niños en grado de desventaja y marginación social.

La tarea de enseñar a reconocer las capacidades con las que cuentan las madres, padres y tutores en riesgo, para asumir la responsabilidad de sus hijas e hijos, se encuentra en una etapa inicial. En ella se requiere del concierto y de la sensibilidad del servidor público y las instituciones públicas y privadas, para asesorar, en sentido compensatorio a quien por desconocimiento, se encuentra debilitado e impotente muchas veces, de enfrentar su limitación económica con su falta de acertividad al momento de tomar decisiones sobre su familia.

Aunque ha habido importantes avances en la legislación local, para la protección de la población infantil y sus familias, todavía se carece de un marco jurídico sensible a las particularidades de la población con perfil de riesgo o de circunstancias difíciles, que permita los apoyos y acompañamiento para inscribir en la escuela, o en los programas de asistencia social o de becas escolares, a aquellas niñas y niños que por carecer de Acta de Nacimiento se les mantiene alejados de los beneficios sociales.

La condición de austeridad del gobierno implica la adecuación de los recursos asignados, para el cumplimiento de las metas que se programan año con año. Por lo que estar a la altura de las necesidades de atención, requirió el contar con el presupuesto necesario para la habilitación y mantenimiento de los inmuebles donde se ofrecen los servicios, el equipamiento tecnológico suficiente, los insumos para la difusión, así como de la contratación y salarios al personal adecuados, para ofrecer una atención más eficiente en beneficio de la población objetivo.

La articulación de los mecanismos de cooperación y participación intra e interinstitucionales, lograron su momento ideal en el transcurso del ejercicio 2005, por lo que su consolidación se da de manera reciente. Esta situación aunque limitativa, no interrumpió el cumplimiento de la tarea asignada, aunque la eficiencia institucional aún tiene la deuda de ofrecer resultados más rápidos hacia la población demandante de los servicios.

Esta situación limitó la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, toda vez que a la demanda de servicios se enfrentaba en ocasiones a tener que utilizar un tiempo, con el que no contaban para la solución de las problemáticas, situación que desalentaba su asiduidad. Sumada a un factor determinante: el desconocimiento de los procedimientos o requisitos necesarios por ejemplo, en la tramitación de las actas de nacimiento.

La exigencia de atención a la niñez en circunstancias difíciles, tendrá a corto plazo un impacto de consideración en la sociedad del Distrito Federal, de no incidir en el abatimiento de la pobreza y del aumento en las oportunidades de acceder a un empleo justamente remunerado. El origen multifactorial de la problemática, hace necesaria la intervención multidisciplinaria, articulada a partir de la transversalidad de los derechos de las niñas y los niños. El avance en el conocimiento sobre esta problemática, permite el que las experiencias, metodologías y los logros alcanzados a la fecha, se

compartan con otras instituciones y gobiernos delegacionales. La difusión masiva, en campañas de sensibilización, orientadas a compartir el conocimiento con la población con características de riesgo o de circunstancias difíciles en particular, y en el conjunto de la sociedad, permitirá iniciar las alianzas sociales, para una participación social más amplia que intervenga de forma corresponsable en su atención y solución.

La aportación de las instituciones educativas públicas y privadas, nacionales e internacionales, así como la participación de profesionales en la materia, además de incentivar e impulsar la investigación y la creación de foros, mesas de discusión y debate, ayudará en la comprensión y búsqueda de soluciones en la atención, seguimiento y erradicación de este fenómeno. En este sentido, el establecimiento de una instancia responsable, que construya un sistema de registro y seguimiento sistemático de niñas y niños en circunstancias difíciles, es un campo de acción permanente para consolidar la compensación de las carencias en el ejercicio de las funciones parentales, como en el apoyo a la construcción de estas capacidades. El fortalecimiento y articulación eficiente y de intervención oportuna en la atención de las necesidades de niñas, niños y adolescentes en riesgo y sus familias, por parte de las instituciones de los ámbitos local y federal, complementado con los organismos de la sociedad civil, será fundamental en la construcción de ese sistema compensatorio.

En materia de atención social emergente una tarea ineludible es actualizar constantemente el mapa de riesgos sociales (vulnerabilidad social) en la ciudad de México y su zona Metropolitana. Y, en el campo jurídico se precisa establecer marcos de referencia actualizados para la protección social y la atención social de emergencias como partes importantes de la asistencia social. En relación con el presupuesto se necesita ampliar el monto de los recursos públicos y asignar recursos privados para el establecimiento de albergues temporales y permanentes en las delegaciones con mayores riesgos de emergencias por deslave, inundación, bajas temperaturas, etc. De igual forma, sucede con los recursos humanos y materiales donde se requiere capacitar y actualizar al personal de manera permanente y específica; establecer redes digitales de servicios emergentes para la referencia en caso de siniestro o desastre y consolidar los esquemas de atención operativa estableciendo bases de colaboración con las instituciones públicas y privadas en torno a la atención social de la población afecta por alguna emergencia o desastre e involucrar la participación social mediante el establecimiento de mecanismos y espacios de participación permanentes.

En materia de cobertura es necesario ampliar tanto el número como la capacidad instalada para la atención de emergencias y desastres, así como llevar a cabo campañas de difusión permanentes con la población objetivo respecto de la prevención en materia de emergencias. En relación a los programas hay que depurar los servicios de atención a fin de garantizar la eficaz prestación de servicios y las necesidades específicas de cada grupo (mujeres, niños, etc); llevar a cabo un proceso de sensibilización y participación de organismos públicos y privadas para potenciar la atención de la población vulnerable ante siniestro. En cuanto a la articulación con otros programas se advierte la necesidad de establecer espacios permanentes para revisión, coordinación y seguimiento de las actividades de transversalidad de los programas y complementariedad de acciones, con el objetivo de mejorar la calidad de la atención y la respuesta pronta ante alguna contingencia. Es importante impulsar a través de Consejo Local de Asistencia la creación de mecanismos de consulta, difusión, promoción y participación de los ciudadanos y sus organizaciones, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, sus programas y acciones que de ellas derivan. Se sugiere en esta materia:

a. Buscar los mecanismos para institucionalizar los programas y acciones de protección social de la comunidad y atención social emergente.

b. Establecer un seguimiento a través del Consejo de Asistencia del marco de referencia y actuación de los programas y servicios para la protección social y la atención social emergente, con el fin de garantizar los mínimos de respuesta de las instituciones públicas y privadas.

c. Desarrollar programas de profesionalización de quienes participan en la atención de la población vulnerable ante siniestro. Establecer indicadores comunes para el seguimiento y evaluación del impacto de la atención de la población víctima de emergencia.

d. Promover y apoyar la creación de una red de servicios de asistencia social digital para la referencia de personas en situación de calle, extraviadas o ausentes y la atención de emergencias coordinada por la Secretaría, contando con la participación de representantes de los sectores involucrados.

En relación la asistencia privada, resulta conveniente consolidar la definición de mecanismos de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas para todas las instituciones que brinden servicios de asistencia social, así como fortalecer las bases de colaboración de financiamiento y apoyo permanente de las asociaciones civiles e instituciones que brinden servicios de asistencia social. A través del Consejo local de Asistencia se requiere establecer mecanismos y espacios de participación permanentes a nivel Delegacional, a fin de involucrar a éstas y a la comunidad en las acciones y los programas.

Se pueden diseñar esquemas y mecanismos para territorializar los programas y acciones de las instituciones que brindan servicios de asistencia social con las Delegaciones. Establecer un seguimiento a través del Consejo de Asistencia del marco de referencia y actuación de los programas y servicios de las instituciones de Asistencia Privada y Asociaciones Civiles, con el fin de garantizar mínimos en la calidad de los servicios, la transparencia, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas. Ampliar y profundizar los mecanismos para el financiamiento, la promoción y el fomento de las instituciones que brindan servicios de asistencia social. Desarrollar programas de profesionalización de recursos de las instituciones que brindan servicios de asistencia social. Crear de una red digital de servicios de asistencia social para la referencia de casos, servicios, información e intervenciones sociales con los grupos de población vulnerable.

En cuanto al Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal es necesario establecer un reglamento interno del Programa de Coinversión para formalizar e institucionalizar los aspectos establecidos o contemplados dentro del marco conceptual del programa como:

- El concepto mismo de coinversión que, en los hechos lo asumen como un programa de financiamiento y no se asume que el programa es un proceso diferente de la transferencias de recursos a organizaciones para que estas ejecuten sus proyectos sin que se articulen a procesos más integrales de participación para la acción pública.
- La Corresponsabilidad para que esta sea asumida como una acción conjunta en acciones de desarrollo sociales, en el cual el papel del Gobierno es la de acompañante de los proyectos y de las Organizaciones Civiles como actor promotor del desarrollo social y la población beneficiaria como sujeto de derechos y parte fundamental del desarrollo social.
- Eficientar y fortalecer los órganos de participación como el Secretariado Técnico, los Espacios de Coordinación Temática, El Seminario, el Boletín y la página web para que sean verdaderos instrumentos de corresponsabilidad y visibilidad del programa como de las organizaciones y sus proyectos.
- Establecer un comisión interinstitucional de las entidades participantes del Gobierno del Distrito Federal, que sistematice y analice la información obtenida de los formatos de informe,

tanto en el avance de los proyectos como de la información específica y necesaria que permita realizar un proceso de rendición de cuentas tanto al Secretariado Técnico del programa como para el público en general en aras de mejorar la rendición de cuentas dentro y fuera del programa.

- Formalizar los procedimientos de dictaminación de los proyectos por parte de la Comisión Evaluadora, a fin de hacer más eficiente la transparencia y la rendición de cuentas del proceso de selección y asignación de recursos a los proyectos.
- Estipular mecanismos de sanción para aquellas organizaciones que no llegarán a cumplir total o parcialmente los compromisos establecidos en sus proyectos y asentados en el convenio de colaboración el cual sea instrumentado por el Secretariado Técnico.

En este mismo sentido resulta importante incorporar en el funcionamiento del Programa todo aquello que se deriva de los reglamentos de las leyes de Desarrollo Social para el Distrito Federal y de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal. En particular la entrada en funcionamiento del Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal constituye un desafío inmediato en términos de operatividad, funcionalidad y transparencia.

En el proceso de adecuación del normatividad de las transferencias a organizaciones civiles es fundamental la opinión de la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor y la Contraloría General. Toda vez que la falta de herramientas modernas, eficientes, así como una adecuada catalogación de las transferencias de recursos a las organizaciones civiles, ha generado un sin número de contratiempos y desfases que hacen que la relación con las organizaciones civiles se tense y sea, en ocasiones, ríspida, debido a que no existe normatividad específica y una operación tersa en términos de ministraciones y calendarios de gasto.

Para la coordinación interinstitucional del Programa, se ha manejado la idea de conformar un comité técnico interinstitucional el cual tenga las facultades y responsabilidades para uniformar o estandarizar tanto los procesos administrativos de las dependencias y entidades del GDF participantes en el Programa como en la sistematización de la información de los informes de las organizaciones, para presentar un informe único de gestión del programa.

El Programa en estos seis años ha demostrado su pertinencia, dado que las diversas temáticas tratada y territorios abarcados lo demuestran, sin embargo una mayor eficiencia del mismo demanda de la consolidación de los mecanismos de evaluación en torno a la calidad de los procesos y servicios realizados por las organizaciones civiles y contar con mecanismos de evaluación ciudadana en cuanto a la calidad del trabajo de las organizaciones civiles. Sin lugar a dudas, uno de los retos fundamentales de este programa pasa por mejoras en el diseño y la consolidación de una estrategia integral que vincule en un solo cuerpo conceptual las temáticas y territorio y den solidez a la configuración de redes de políticas públicas que sean implementadas tomando en consideración las diferentes capacidades, responsabilidades y habilidades del Gobierno, las Organizaciones Civiles y la ciudadanía. Para ello será necesario, eficientar la articulación y la coordinación interinstitucional de las dependencias que han venido participando en la operación del Programa e integrar a otras como el Instituto de la Juventud y la Dirección General de Participación Ciudadana, y de manera especial a los gobiernos delegacionales, ya que la tendencia de las proyectos es tener más presencia y arraigo territorial.

En relación con este programa se sugiere:

a. Aplicar las disposiciones contenidas en los reglamentos de las Leyes de Desarrollo Social para el

Distrito Federal y la de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, ya que permiten consolidar el proceso de institucionalización del Programa de Coinversión.

b. Elaborar las reglas de operación del programa y publicarlas año con año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

c. Proponer un cambio en el proceso administrativo para la transferencia de recursos a las organizaciones civiles que participan en el Programa ya que el retardo que se enfrenta cotidianamente dificulta no sólo la relación con las organizaciones sino la operación y realización de actividades de los proyectos.

d. Promover un programa de profesionalización y fortalecimiento de las Organizaciones Civiles a través de Instituciones de Educación Superior como la UNAM, UAM o UACM, Fundaciones y Organizaciones Civiles con una mayor experiencia o trayectoria.

e. La Dirección General de Equidad por el Reglamento de la Ley de Fomento opera el registro de las organizaciones. Sin embargo, de acuerdo al reglamento Interior de la Administración Pública y el Manual Administrativo, no se ha incorporado aún a esta Dirección General dicha atribución por lo que resulta primordial formalizar y definir legalmente los niveles de competencia toda vez que el registro está ligado directamente a la relación con las organizaciones civiles y la constancia que se expide, a través del registro, es un documento necesario para que las organizaciones civiles puedan participar en futuras convocatorias del Programa de Coinversión.

En el año del 2004 se realizó una evaluación externa de manera convenida con la Agencia Holandesa de Cooperación al Desarrollo (NOVIB) para el periodo 2001-2003.

Las principales conclusiones y recomendaciones surgidas de la evaluación externa fueron:

a. Todos los actores entrevistados reconocen el valor de mantener una convocatoria abierta y la transparencia en los criterios de selección de los proyectos, mecanismos que se introdujo en la segunda etapa (2001- a la fecha) y que inicialmente produjo mucho debate. Actualmente se considera estas características como propias de un programa público.

b. En términos de resultados, observamos riqueza en todos los proyectos seleccionados. La gran mayoría está en consonancia con los criterios de selección del programa: atiende problemáticas de relevancia en la ciudad, trabaja directamente con grupos marginados o especialmente vulnerables, desarrolla metodologías y estrategias innovadoras y busca incidir con su trabajo en la formulación de programas y políticas públicas. Este hecho permite valorizar positivamente lo acumulado por el Programa en términos de intervención concreta y de vínculo con organismos civiles y hacen recomendable continuar con el Programa, así como profundizar en aquellos aspectos que no se han desarrollado suficientemente.

c. Se observa una consolidación relativa de los proyectos de continuidad. Los visitados demuestran avance en la consecución de sus metas y cumplimiento de etapas en función de probar metodologías de trabajo, sistematizar lecciones y posibilitar su transferencia o replicabilidad. Es en estos proyectos donde puede encontrarse mayor potencialidad para avanzar en los objetivos de incidencia en políticas públicas.

d. Las dificultades en la operatividad (administrativo-financiero) del programa impactan negativamente los objetivos para los cuales fue diseñado.

e. Mantener el Programa de Coinversión con los objetivos y términos básicos en los que se han desarrollado. Para ello es importante que los actores hasta hoy comprometidos continúen y refuercen su rol, que se asegure el presupuesto al menos en el nivel actual y se mantenga el sistema de convocatoria abierta y el mismo proceso de selección. No debe aumentar la cantidad de proyectos a financiar, ni disminuir el promedio de fondos aportados a cada proyecto y las organizaciones deberán buscar otras fuentes de financiamiento para diversificar la obtención de recursos.

f. Aprovechar las capacidades existentes en las propias organizaciones del programa para brindar asesoría en determinados aspectos o temáticas.

g. Las organizaciones civiles deberían pensarse como un actor más proactivo y en búsqueda de mayores espacios de participación. Es necesario que asuman su participación en el Programa con aportes sistematizados y concretos que puedan vincularse con los de otras organizaciones y aplicarse en el ámbito territorial.

Notas

[1] En palabras de Manuel Castells, la exclusión social es el proceso por el que determinados individuos y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado. Castells, Manuel (1998), La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 3. Alianza Editorial 1997, pp. 97-99,

[2] Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial. Gobierno del Distrito Federal. Documento de Trabajo. Junio 2004.

[3] En muchos trabajos se ha demostrado que, a pesar del discurso oficial al respecto, la vivienda de interés social en conjuntos habitacionales (programas de vivienda nueva terminada) son, cada vez más, inaccesibles para la población de ingresos más bajos, al menos, en la Ciudad de México. Ver al respecto Villavicencio y Hernández (2001).

VIII. Retos, perspectivas y propuestas para la política social en el Distrito Federal

VIII. Perspectivas y propuestas para la política social en el Distrito Federal

La política social del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2000-2006 debe ser evaluada no solamente por los resultados específicos de sus programas sociales, sino por su contribución a generar un proyecto de política social alternativa a la que han seguido las últimas dos administraciones públicas federales y que ha reforzado la concepción asistencialista y residual de la política social en nuestro país. La recuperación del concepto de desarrollo en su sentido más amplio, como un mejoramiento continuo de las variables económicas y sociales ligado a la capacidad de las personas de ejercer a plenitud su ciudadanía, lo que conlleva la capacidad del Estado de garantizar no solamente los derechos individuales, sino los económico y los sociales, ha guiado la política social del Gobierno del Distrito Federal y ha permitido plantear una agenda de política social mucho más amplia que la que actualmente prevalece en el ámbito federal.

Sin embargo, la política social del Distrito Federal habrá de enfrentar importantes desafíos. Algunos se desprenden directamente de la evaluación de las políticas y los programas actualmente en curso; otros más, de las insuficiencias detectadas en la atención a grupos excluidos o en situación de pobreza, que requerirán mayor atención y bajo nuevos esquemas; otros más serán el resultado de la dinámica socioeconómica y demográfica que seguirá en las próximas décadas la capital del país. Otras se derivan de las restricciones que enfrenta el Distrito Federal en virtud de su peculiar estatuto político, que le concede menos márgenes de acción que un gobierno estatal. Finalmente, la política social deberá incorporar nuevas visiones y propuestas de todos aquellos actores políticos y sociales que intervienen en su diseño, ejecución y evaluación. La continuidad en los principales programas y en el enfoque general de la política dependerá en gran medida de profundizar la identificación de la ciudadanía con los logros de la política social actual y de su contribución para mejorar los programas sin renunciar a su orientación general actual.

El Distrito Federal se encuentra en un proceso de transición en tres ámbitos principales: político-institucional, de perfil productivo y de inserción en la economía internacional y de carácter socio-demográfico. Los tres son factores de una poderosa incidencia en la dinámica social y en la formulación de las políticas. En el primer caso, nos referimos a una reforma política que no ha concluido hacia el pleno reconocimiento de todas las atribuciones y capacidades que la Constitución General de la República reconoce a los estados de la Federación. Los avances alcanzados a partir de 1997 son indudables, pero el estatuto jurídico del Gobierno del Distrito Federal sigue siendo distinto al de los 31 estados restantes, lo que implica un trato diferente en materia fiscal y menores capacidades jurídicas que los gobiernos estatales, así como relación de subordinación al Gobierno Federal en materias estratégicas como la seguridad públicas, la procuración de justicia y la contratación de deuda.

VIII.1. Principales tendencias de la población y del perfil productivo de la ciudad

Pero además de la transición política, la productiva y la sociodemográfica plantean un conjunto de desafíos a la política social.

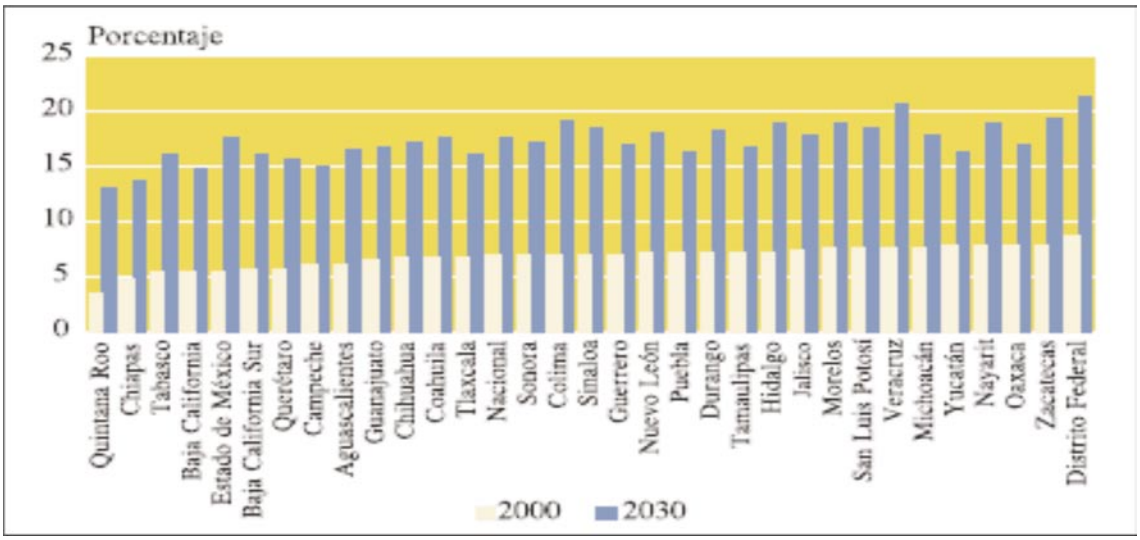
La población del Distrito Federal registra desde hace tres décadas un crecimiento muy lento, que sin embargo no ilustra la complejidad de la dinámica demográfica que enfrenta la entidad. El hecho de que la población total del Distrito Federal crezca en forma muy lenta no implica la ausencia de im-

portantes flujos de población. Por el contrario, la entidad sigue atrayendo población al mismo tiempo que expulsa una cantidad mayor de habitantes, situación en la coloca en calidad de entidad expulsora neta de población. Al mismo tiempo, es importante destacar los desplazamientos de población entre delegaciones, que marcan como tendencias más importantes el acelerado crecimiento de la población de las delegaciones periféricas en contraste con el desplazamiento de las delegaciones centrales.

La transición sociodemográfica de la Ciudad de México tiene profundas implicaciones. La ciudad tiene cada vez más jóvenes y más viejos, pero su infraestructura social se construyó para una estructura de población muy diferente a la actual. Hay pediatras, pero escasean los geriatras, las primarias tienen menos niños mientras muchos jóvenes no acceden a la educación. Esto significa construir políticas, programas e instituciones en función de una demanda creciente de educación, empleo y vivienda para jóvenes, así como infraestructura de salud, protección y seguridad social y servicios especializados (transporte adecuado, movilidad amigable, centros de resocialización y acceso a espacios públicos, centros de día, el desafío de las demencias, particularmente, Alzheimer) para personas adultas mayores. Desde esta perspectiva, el cambio socio-demográfico de la ciudad obliga a diseñar y poner en práctica en el corto plazo políticas y programas amplios y crecientes para jóvenes y adultos mayores para, por lo menos, los próximos 20 años que se estima durará el cambio en la estructura poblacional de la ciudad.

Proporción de Adultos Mayores por Entidad Federativa

2000-2030



Fuente: Conapo: Estimaciones con base en XII Censo de Población y Vivienda, 2000

Actualmente el sector de la población que crece más rápidamente es aquel que demanda empleo. En 2030 será la población mayor de sesenta años que demandará servicios sociales acordes con su edad. La mitad de esa población, de mantenerse las tendencias actuales, no estará protegida por lo sistemas de seguridad social tradicionales.

Otro aspecto de la transición sociodemográfica que tiene importantes efectos sobre la política social es la rápida transformación de las estructuras de las familias y los hogares. La política social debe dar cuenta de las implicaciones de esta transformación en la que el dato más relevante es la entrada masiva de las mujeres al mercado de trabajo y a la generación de ingresos, la creciente diversidad en el tipo de familias con una cada vez mayor jefatura femenina, hogares unipersonales y formación de parejas y familias con personas del mismo sexo, elevación de las tasas de divorcio y de recomposiciones familiares. La infraestructura y las políticas sociales se construyeron en una lógica de familias tradicionales que cada vez existen menos: nucleares, numerosas, extensas, con una rígida división del trabajo por roles de género, hombres proveedores y mujeres responsables de la reproducción doméstica, por citar únicamente sus características principales.

A la luz de esta nueva realidad es necesario rediseñar instituciones y políticas sociales: horarios escolares compatibles con las actividades labores de madres y padres, servicios de apoyo para el cuidado de niños de madres jefas de familia y de mujeres trabajadoras, revisión integral de las reglas de incorporación a la seguridad social, contención y reversión de las callejerización de niñas y niños, servicios sociales flexibles y de proximidad, incorporación de nuevas tecnologías para prestación de servicios a personas mayores solas, entre otros.

Otro aspecto que no se puede ignorar es la dinámica de la zona metropolitana de la Ciudad de México, la intensa y compleja red de intercambios entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México que ha conformado una ciudad real distinta a la ciudad administrativa. En materia social es muy intensa la dinámica metropolitana. Al día 5 millones de personas no residentes del Distrito Federal transitan, trabajan, estudian, se desplazan, asisten al médico, piden apoyo en materia de violencia familiar, exigen espacios en la vía pública para vender, en la Ciudad de México. Es por ello que se requiere incorporar en la agenda la temática de la metropolización de la política social y las implicaciones del costo de la capitalidad en la materia, al ser el Distrito Federal la sede de las principales universidades públicas y de la infraestructura de salud de tercer nivel.

Uno de los temas emergentes de política social más relevantes es la transición de una ciudad, al menos en el imaginario, homogénea, mono cultural y mono étnica a una ciudad crecientemente pluricultural. La constitución en la ciudad de un movimiento etno-político que reclama el derecho de pueblos y comunidades indígenas urbanas a una ciudad diversa, con ejercicio de su derecho a la identidad y diferencia cultural, sin discriminación y racismo es uno de los asuntos más relevantes de la agenda de la cohesión social para el Distrito Federal. El desafío de la diversidad cultural es, sin lugar a dudas, uno de los retos estratégicos del desarrollo para el Distrito Federal.

En esta misma perspectiva es necesario destacar el conjunto de desafíos para la política social en lo que respecta a la agenda de la integración y cohesión social. El desarrollo social en una megalópolis compleja como la Ciudad de México implica incorporar temáticas vinculadas a la subjetividad y a los diferentes tipos de relaciones sociales que se entablan en el ámbito urbano. En el caso del Distrito Federal son desafíos de primera línea para la convivencia y la cohesión social, al menos, cinco fenómenos.

1. La violencia familiar y la violencia de género que se encuentran presentes de manera transversal en toda la ciudad y que constituyen, el principal factor de destrucción y daño del tejido social en el Distrito Federal. Y hay que abordar ambas perspectivas, de un lado la violencia en los hogares, que es principalmente violencia contra las mujeres y la infancia, pero no sólo, pues hay también violencias familiares contra personas adultas mayores y personas con discapacidad y construir simultáneamente políticas integrales contra la violencia de género, en la casa, la escuela, la calle, el transporte, los medios de comunicación, el sistema de salud, la procuración de justicia y en su

multidimensionalidad como violencia simbólica, económica, física, emocional, sexual e institucional. Una ciudad segura para las mujeres, incluyente y sin violencia de género es una de las necesidades estratégicas del desarrollo social y de la construcción de la democracia.

2. Las adicciones. El Distrito Federal enfrenta una problemática vieja de alcoholismo y una nueva y creciente de adicciones a drogas duras, fuertemente adictivas, destructoras del entorno familiar y comunitario, claramente concentrada en los jóvenes, con penetración en las escuelas, que acarrea la proliferación de redes de delincuencia organizada alrededor del narcomenudeo y de crecimiento de los delitos violentos vinculados al tráfico de drogas o a la necesidad de medios para su consumo. Las adicciones son un problema de salud pública y no un asunto privado de las personas y familias afectadas. Sin embargo, la ciudad carece de los recursos y la infraestructura para hacer frente a un problema creciente, por lo es indispensable reforzar las políticas y programas de corte preventivo.

3. Discriminación y racismo, Las diversas formas de exclusión en la ciudad, en donde se jerarquiza la diferencia, son un mecanismo estructural de reproducción y profundización de la desigualdad. La ciudad no puede cumplir su función de integración social en un contexto de prácticas sociales sistemáticas de discriminación a los indígenas por su cultura, a los jóvenes por sus formas de construcción de identidad y convivencia, a las mujeres por su rol de género, a los adultos mayores por el cambio de su rol social, a las personas con discapacidad por sus necesidades y características específicas, a los homosexuales y lesbianas por su identidad sexual, a los extranjeros por su nacionalidad, a los no católicos por su religión, a los afro americanos por su fenotipo y así de manera progresiva hasta el infinito. Por ello cohesión e integración social en la ciudad presuponen hacer del principio de no discriminación, efectivamente un principio estructurante de la política social y no un elemento simplemente adjetivo. De manera señalada necesitamos, además, incorporar el tema del racismo como uno de los males sociales negados en la ciudad, pero que cada vez aflora con más fuerza como un factor destructor y amenazante de una relación social que respete los mínimos de una cultura democrática. La confrontación social y política en la ciudad se está procesando por los sectores dominantes y más favorecidos en lógica de exclusión y en clave racista. Es un desafío mayor y un tema emergente de política social.

4. Calidad del espacio público y de la convivencia social, la integración y cohesión social requieren del espacio público, ámbito privilegiado de la construcción y ejercicio de la ciudadanía. No obstante, lo que hemos tenido es un deterioro sistemático del espacio público y una privatización del mismo, tanto por los sectores dominantes que se han segregado socio-territorialmente y acceden a bienes públicos a través de su consumo privado, como por sectores depauperados y grupos de interés que se han apropiado de los espacios públicos para fines individuales y corporativos, profundizando el desorden territorial de la ciudad y dañando la convivencia social. La ciudad es cada vez menos un lugar de encuentro e intercambio policlasista o interclasista y cada vez más un ámbito de segregación, desencuentro, fractura territorial e invisibilidad del otro. Por ello mismo el tema del espacio público es fundamental para la política social, para la recuperación de la ciudad como un ámbito de encuentro e intercambio y como un factor central para democratizar el acceso a los bienes públicos. En el espacio público los sectores excluidos de la ciudad pueden encontrar el acceso a la cultura, el entretenimiento, el deporte, las áreas verdes, la igualación social que el mercado privado les impide. Así, a menor disponibilidad y calidad de espacio público mayor desigualdad y exclusión social. Sin un vigoroso espacio público no hay comunidades fuertes, ni ciudades integradas.

5. La salud mental, el ámbito de la subjetividad y las emociones constituye una de las áreas más sensibles del bienestar o el malestar urbano. Hasta ahora la salud mental no ha adquirido el rango que merece en la formulación de las políticas sociales. La ciudad se encuentra extraordinariamente rezagada en sus necesidades para enfrentar el conjunto de psico-patologías que nos invaden. En la

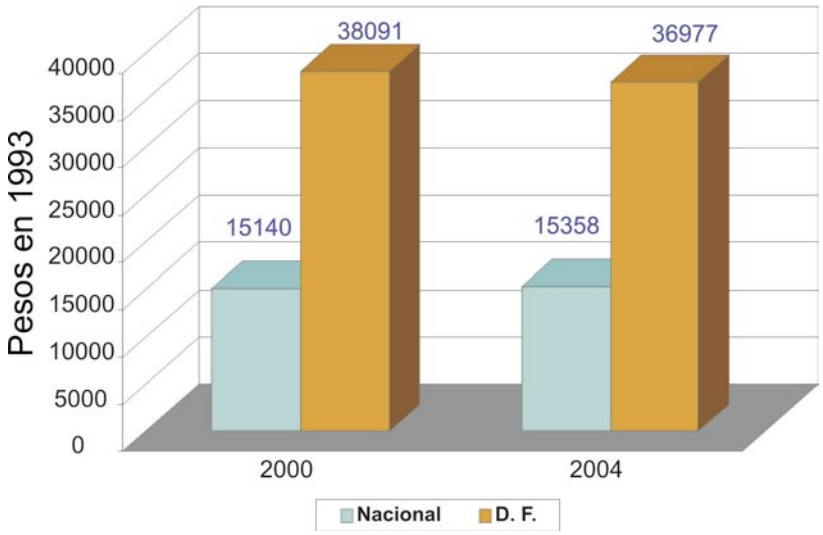
ciudad hay serios problemas de neurosis, depresión, soledad y suicidio. En una lógica de construcción del bienestar es necesario asumir el reto de la subjetividad y la salud mental. Se requiere de un esfuerzo muy grande para desarrollar políticas y programas en esta materia y darle a la salud mental el rango que merece dentro de una política social a favor de la integración y la cohesión social.

En el aspecto económico, el efecto más perdurable en el Distrito Federal del cambio estructural emprendido a partir de los años ochenta ha sido la precarización del trabajo y la extensión de la economía informal. La ciudad aún no encuentra una fuente sostenida de crecimiento económico en el marco de los mercados desregulados y la globalización. El auge económico del Distrito Federal se dio durante la construcción de la ciudad fordista propia del modelo de sustitución de importaciones. Para decirlo en breve, industrialización protegida y ampliación del gasto público burocrático. La sustitución de ese modelo por el de economía abierta, secundario-exportadora y con prioridad en el mercado mundial, junto con la reducción del gasto público y los ajustes al tamaño de la burocracia, ha producido un estancamiento de la economía de la ciudad y una crisis del empleo que se expresa precisamente en la precarización y la informalización. Por ello mismo el DF requiere completar su transición hacia un modelo acorde a sus nuevas vocaciones productivas que le permita un crecimiento sostenido y con equidad. Somos una ciudad globalizada, pero en rigor no somos una ciudad global.

El crecimiento económico del Distrito Federal puede sustentarse en el futuro en bases diferentes a las que impulsaron su desarrollo durante el siglo XX. Además de que el patrón de crecimiento de la economía nacional se ha modificado drásticamente como consecuencia del cambio estructural que se ha producido en los últimos veinte años, el crecimiento de las actividades industriales en la Ciudad de México se enfrenta a restricciones ambientales y en la dotación de recursos naturales, en particular el agua. La vocación productiva de la ciudad en el largo plazo tendrá que reorientarse hacia actividades no contaminantes, generadoras de alto valor agregado, así como fortalecer su posición como centro financiero, académico, gubernamental y de servicios. La regeneración del tejido urbano pasará en el futuro por diseñar una estrategia de desarrollo sustentable, que articule las dimensiones económica, social y ambiental y el reordenamiento territorial del Distrito Federal.

En los últimos años, el producto interno bruto por habitante del Distrito Federal ha permanecido estancado. Aunque se han recibido importantes inversiones privadas, nacionales y extranjeras, que se espera tengan un impacto positivo en el desempeño económico de los próximos años, la dinámica económica general del país no permite esperar un crecimiento significativo del producto en los próximos años. En consecuencia, las políticas sociales encaminadas a la reducción de la pobreza y la corrección de las desigualdades deberán partir del supuesto de que el bajo crecimiento económico continuará durante los próximos años.

Producto Interno Bruto por Habitante 2000-2005



Fuente: Elaboración propia con base al Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI

Las políticas sociales requerirán reforzar su relación con las políticas de fomento económico y en particular, aquellas que tienen un impacto directo en la generación de empleos. Entre 2000 y 2004 las tasas de desempleo abierto en el Distrito Federal han aumentado, incluso cuando la misma tasa ha registrado un leve descenso a nivel nacional. Esta situación se debe en gran medida a que el desempleo en el Distrito Federal tiene características diferentes a las del resto del país, pues afecta a mano de obra más calificada que el promedio nacional, la cual se ha visto especialmente afectada en un primer momento por los procesos de privatización y de apertura económica, y de manera continua en las últimas décadas por el cambio tecnológico que ha reducido la mano de obra calificada que se requiere en servicios especializados en los que la automatización de los procesos ha avanzado significativamente.

Es importante reforzar la vocación económica de la Ciudad de México. La metrópoli concentra hoy en día la mayor capacidad urbana en México, los mayores niveles de productividad y de remuneraciones, así como las capacidades de servicios más avanzados del país. Sin embargo, la actividad económica de la ZMVM ha evolucionado hacia una mayor concentración en servicios y en manufacturas ligeras, de alto valor agregado, principalmente en ocho Delegaciones del Distrito Federal y en ocho municipios del Estado de México, pero con una dinámica decreciente en el DF. Estas condiciones han permitido a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ser el principal centro de conexión de México con el resto del mundo en materia de comunicaciones, servicios financieros, actividades académicas y administración y gobierno. Desde la Ciudad de México se gestionan los procesos post-industriales de mayor relevancia en todo el país, se coordina la dinámica política nacional al ser la sede de los poderes federales. En la capital del país encontramos el ambiente de vida más cosmopolita y sofisticado del país.

Sin embargo, esa avanzada capacidad se encuentra localizada en unas cuantas delegaciones, dotadas de características que permiten atraer e interconectar las actividades de la metrópoli en estas áreas con sus contrapartes del resto del país y de los principales centros internacionales. Y, aún dentro de esas delegaciones, las actividades altamente avanzadas se concentran en unas cuantas colonias muy específicas. A esto hay que añadir que la falta de inversiones federales en renglones

prioritarios para el desarrollo nacional, han restado competitividad al país en su conjunto y a la Ciudad de México en relación con otros centros urbanos de economías emergentes. La globalización se ha acelerado en las últimas dos décadas por los avances tecnológicos en múltiples industrias, particularmente en las comunicaciones y está generando el surgimiento de una red de "ciudades globales", cuya función económica es primordialmente supranacional. En este contexto, la globalización ha impulsado dos proceso de integración y de mercado que parecen contrapuestos, pero solo en apariencia:

• La dispersión hacia centros productivos que permitan lograr economías –de escala regional, continental o mundial– en unos cuantos sitios donde se logran la mejor combinación de factores de producción.

• La centralización de las funciones de dirección y control de las empresas y actividades que operan a nivel internacional o global, en unos cuantos sitios, más concentrados que las funciones productivas, cuya localización se determina por la existencia de servicios avanzados de interconexión, legales, mercadotecnia, consultoría, asesoría especializada, ingeniería, medios, etcétera, así como una infraestructura de comunicaciones eficiente y de bajo costo, tanto para telecomunicaciones como para transporte de personas a otros nodos del sistema global de ciudades.

La existencia de estos servicios avanzados es un proceso dinámico que es reforzado por la relocalización de los centros de decisión multinacionales, de manera que una vez alcanzada una cierta escala de "aglomeración", genera una dinámica virtuosa, atrayendo paulatinamente más centros de decisión. De acuerdo a algunos analistas, en dicho proceso se han conformando, o están en proceso de formación, tres niveles principales de localización a nivel global: las ciudades Alfa, con alcance y consecuencias globales en los procesos e industrias más avanzados en su globalización, y en donde se encuentra localizado un número importante de las empresas más grandes. En las ciudades Beta se encuentran aglomeraciones en las que se concentran los centros de decisión continental o regional de las empresas de alcance global, y en donde se tienden a localizar las filiales de los prestadores de servicios complejos y avanzados. Adicionalmente, suelen ser sedes de organismos internacionales derivados de la ONU y otros. En estas ciudades se combina no sólo la conexión de sus respectivos países con el ámbito internacional, sino la habilidad de jugar un papel de coordinación regional. Las ciudades Gama son aquellas de importancia nacional y de regiones intra-nacionales, pero que no juegan un papel internacional de liderazgo.

En este contexto, la Zona Metropolitana del Valle de México puede llevar a cabo acciones que refuercen su liderazgo en América Latina, ya que compite con Sao Paolo por el liderazgo regional, al mismo tiempo que su posición se ve amenazada por el papel que Miami y Houston están desarrollando como polos de atracción de empresas con intereses en toda América Latina, por su cercanía y conexiones con la región y las ventajas que les da estar localizadas en los Estados Unidos. Estas acciones obligan a superar los siguientes rezagos, que afectan directamente su competitividad:

Telecomunicaciones rezagadas tecnológicamente.

Comunicación aérea costosa y de baja calidad.

Ineficiencia en la red de empresas de servicios.

Degradación del ambiente cosmopolita y de la calidad de vida.

Es importante que dichas acciones refuercen los logros alcanzados en los últimos años en el Distrito Federal e involucren una mejor coordinación con el Estado de México y el Estado de Hidalgo, en temas de seguridad, infraestructura, el desarrollo y competitividad, de los municipios conurbados. Para lograr este objetivo, es importante que se establezca un organismo metropolitano que dé liderazgo a esta visión y negocie con el Gobierno Federal, ya que la competitividad internacional de la metrópoli, como ciudad global beta, determinará en gran medida la competitividad de todo el país.

La reconversión productiva del Distrito Federal tenderá avanzar en las próximas décadas por la vía de generar nuevos empleos asociados al sector servicios y de manera destacada, al sector de servicios sociales y comunitarios. De esta manera, el desarrollo de la red de bienestar social del Distrito Federal puede apoyar recíprocamente la generación de empleos estables y bien remunerados para un sector significativo de la población. De igual forma parece conveniente profundizar en el proyecto de atraer a la Ciudad de México industrias de alta tecnología no contaminantes. Y, atender de manera más amplia y oportuna la necesidad de capacitación de la mano de obra desempleada, con el objeto facilitar su reinserción en el mercado laboral. Como puede apreciarse, estas son áreas promisorias de encuentro y apoyo recíproco de las políticas económica y social del Gobierno del Distrito Federal.

VIII.2. Asignaturas pendientes de la política social en materia de cobertura e integralidad

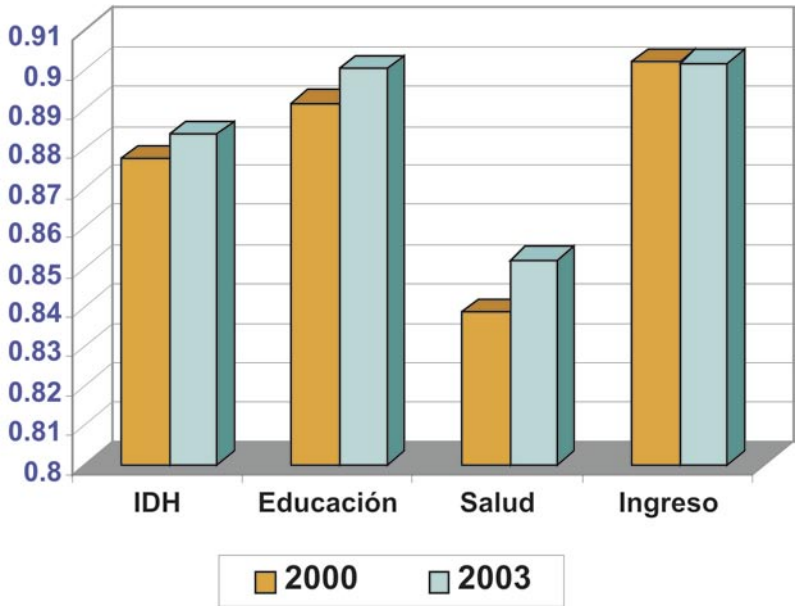
La política social del Gobierno del Distrito Federal logró importantes avances en materia de cobertura en dos de sus programas insignia, la pensión ciudadana para adultos mayores y los servicios de salud para población no asegurada. Sin embargo, hay muchas áreas en las que sería conveniente reforzar la acción del gobierno de la ciudad. El principal reto de los próximos años es ampliar la cobertura de los programas dirigidos a niños y jóvenes en situación de riesgo y a madres solteras, así como ampliar la integralidad de las prestaciones a la población pobre y en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, sería conveniente consolidar los importantes avances que se han logrado en materia de salud, educación y vivienda.

El Distrito Federal es la entidad del país con mayor Índice de Desarrollo Humano. Si tomamos el valor del IDH para el D. F. y lo comparamos con países, encontramos que tiene un nivel muy similar al de Israel o Hong Kong, en tanto que los valores del índice para los estados más pobres de la República son similares a países de bajo grado de desarrollo de África y Asia. Esta situación revela las profundas asimetrías que prevalecen dentro del país, pero no basta para darnos una idea del estado y las tendencias que guarda el desarrollo humano en el Distrito Federal. El grado de desarrollo que presentan las diferentes delegaciones políticas reflejan importantes diferencias entre la que cuenta con el mayor grado de desarrollo humano, Benito Juárez, y la de menor grado de desarrollo, Iztapalapa. Pero incluso un indicador tan agregado, como el índice de desarrollo humano por municipios o delegaciones, no permite identificar la distribución de la marginación y la exclusión social dentro de estas demarcaciones. Es por eso que en el D. F. se calculó el grado de marginación por unidad territorial para contar con un diagnóstico más preciso de la distribución social de los rezagos sociales. Sin embargo, el IDH permite identificar avances en el nivel más agregado en los tres grandes rubros que se toman en cuenta para su construcción: ingreso per cápita, salud y alimentación.

Entre 2000 y 2003 el IDH del D. F. creció, a pesar de que hubo un ligero descenso en el producto interno bruto por habitante. Esta tendencia positiva se debe a la mejoría que experimentaron los otros dos componentes del índice, los de salud y educación. El avance más sensible se logró en materia

de salud, por el aumento en la esperanza de vida y los importantes avances alcanzados tanto en la cobertura de los servicios de salud como en los programas de medicamentos gratuitos para adultos mayores y personas con discapacidad.

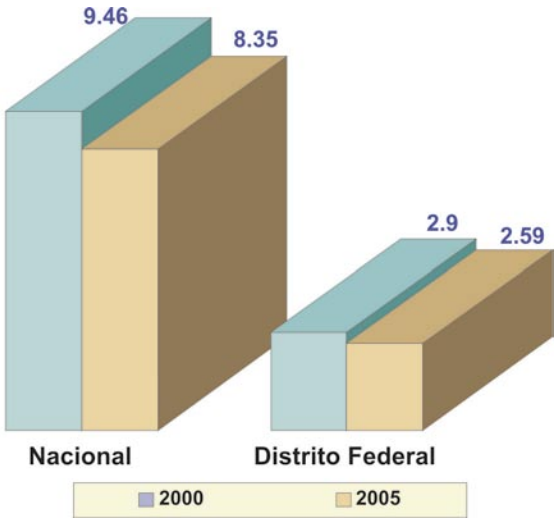
Índice de Desarrollo Humano para el DF



PNUD, Informe sobre desarrollo Humano en México 2004.

En educación el Distrito Federal también logró importantes avances en este periodo, reduciendo aún más la tasa de analfabetismo que actualmente es inferior en poco más de un punto porcentual a la media nacional. Si bien es cierto que la educación en los niveles básico y medio básico sigue siendo una responsabilidad federal, el Gobierno del Distrito Federal avanzó en la instrumentación de programas complementarios que permiten apoyar a los alumnos de estos niveles educativos, como los desayunos escolares para los alumnos de primaria, los programas de libros de texto para secundaria o las becas para estudiantes en situación de riesgo, que son los candidatos más proclives a la deserción escolar. Con este tipo de acciones, se avanzó en construir una red de apoyos integrales a la educación, pero sería conveniente incrementar las capacidades institucionales para potenciar la cobertura de algunos de estos programas.

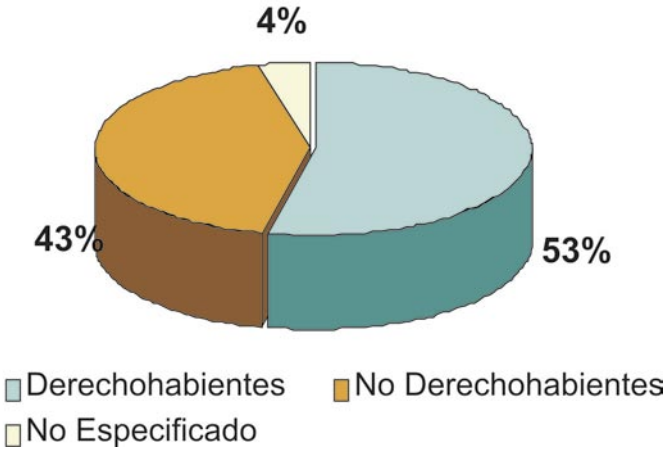
Tasa de analfabetismo nacional y en Distrito Federal 2000-2005



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2000 y Conteo de Población 2005.

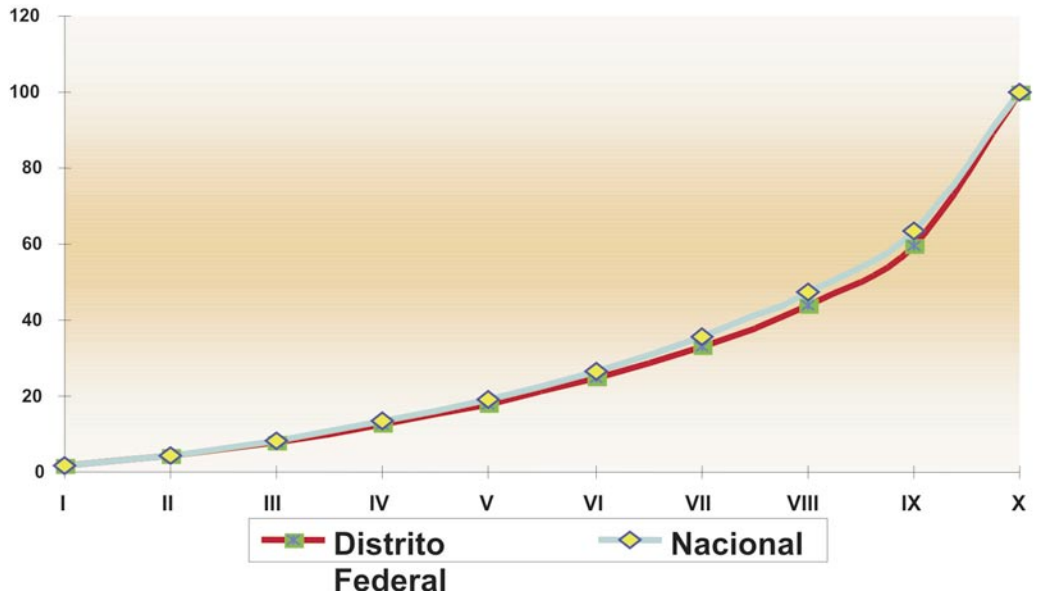
En materia de salud, es importante aumentar la inversión para poder mantener la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. La evolución esperada de los costos de atención en salud muestra una intendencia al incremento constante, debido a la transición epidemiológica. A medida que aumenta la esperanza de vida, se modifica el cuadro de enfermedades, de tal suerte que en la actualidad entre las causas de muerte predominan enfermedades crónico-degenerativas cuya atención se vuelve cada vez más costosa, como es el caso de las enfermedades cardiovasculares, los diferentes tipos de cáncer y la diabetes. Por otro lado, la dinámica del empleo en el sector formal de la economía ha sido determinante para el estancamiento de la cobertura de los organismos de seguridad social para los trabajadores del sector formal, de tal forma que en el Distrito Federal, sin incorporar en la contabilidad a las familias incorporadas al Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos, la población derechohabiente representa un poco más del 53% del total y por lo menos 43% son usuarios activos o potenciales de los servicios de salud del gobierno de la ciudad.

Cobertura de los servicios de seguridad social en el Distrito Federal 2005



El avance en los principales indicadores de educación y salud, si bien ha sido significativo, no debe prestarse a confusión sobre los muchos retos que la política social sigue enfrentando en el Distrito Federal. Uno de los más acuciantes es el de la desigualdad. A pesar de ser la entidad con mayor grado de desarrollo humano, es importante destacar que el Distrito Federal presenta una distribución del ingreso más concentrada aún que la media nacional. Esta situación se explica por el hecho de que es la entidad más rica del país en términos tanto absolutos como relativos: es la que genera el producto interno bruto más alto y la posee el producto interno bruto por habitante más elevado también. Sin embargo, la desigualdad entre los ingresos más altos y los más bajos es mayor, aún cuando los ingresos de los hogares con remuneraciones más bajas también se encuentran significativamente por arriba de los hogares pobres de los estados más marginados. La desigualdad no solo se expresa en una concentración del ingreso de por sí preocupante, sino en la convivencia social, en la inseguridad y en la corrosión de la cohesión social. Las políticas de priorizar a los grupos más pobres y excluidos reconocen esta situación, pero resulta pertinente revisar su funcionamiento y ampliar su cobertura para avanzar en esta materia.

Distribución del Ingreso Nacional y en el D. F. 2004



Fuente: EIGH 2004, INEGI.

La naturaleza de la desigualdad en la entidad con mayor producto por habitante y mayor grado de desarrollo humano del país, es compleja. En el Distrito Federal la desigualdad tiene varias fuentes: a) la que se deriva de la desigualdad en la distribución del ingreso, la propiedad y el acceso al crédito; b) la que se deriva del desigual ejercicio de los derechos sociales básicos a la educación, la salud, la alimentación y la vivienda; y, c) la desigualdad en el acceso y disfrute de los bienes y servicios urbanos.

A lo anterior hay que agregar la otra gran matriz de constitución, reproducción y profundización de la desigualdad, esto es, la que se deriva de las brechas sociales de exclusión específica por razones de género, pertenencia étnica, edad y discapacidad. Lo anterior significa que para abatir la desigualdad social urbana se requieren, de un lado políticas redistributivas y del otro lado, políticas de reconocimiento hacia las necesidades y particularidades de grupos sociales excluidos para la

superación de las brechas de exclusión. Así, si bien la desigualdad es un fenómeno generalizado en la ciudad, sus manifestaciones son diferenciales y específicas. Por ello se plantea la necesidad de articular políticas de igualdad con políticas de equidad en la perspectiva de construir una igualdad social compleja que de cuenta de la igualdad básica para todas y todos, pero también de la diversidad y heterogeneidad social.

Probablemente esta articulación entre políticas de igualdad y de equidad, ni una sin la otra, de políticas de redistribución y políticas de reconocimiento, de recursos con derechos y de derechos con recursos, presuponga uno de los desafíos más demandantes y abarcadores de una política social que pone en el centro a la desigualdad (compleja) y se propone una política de igualdad (compleja) en donde todas y todos seamos iguales y al mismo tiempo se reconozca y respete la diferencia. Donde igualdad y diferencia se complementen y la diferencia no sea más un factor de exclusión e inferiorización. En síntesis, igualdad social compleja significa igualdad en la diferencia y equidad en la diversidad. Un reto y un desafío mayúsculo para la política social.

En resumen, es posible afirmar que en el Distrito Federal se han logrado importantes avances en materia social que constituyen un buen punto de partida para acciones posteriores, pero los retos que se enfrentarán en los próximos años derivados de la dinámica económica y demográfica serán también relevantes y pondrán a prueba mucho de lo que se ha construido hasta ahora. Esquemas de protección social basados en la universalización de derechos sociales solamente podrán mantenerse y ampliarse por la vía de un incremento sostenido de los recursos financieros de la entidad, al mismo tiempo que los costos de atención de los servicios de salud también tenderán a incrementarse. En materia de educación, el reto que se vislumbra es ampliar la cobertura de los sistemas de educación media y superior y diversificar las opciones profesionales. En materia de capacitación para el trabajo, es importante identificar las actividades hacia las cuales puede reorientarse la fuerza de trabajo calificada que hoy enfrenta problemas para reinsertarse en actividades dentro del sector formal de la economía.

A la par que se consolidan estas acciones, la política de asistencia social enfrentará también mayores desafíos, derivados de la problemática social que acompaña los procesos económicos y demográficos en curso y que tiende a acentuar la situación de vulnerabilidad de ciertos grupos, e particular de aquellos que se encuentran en los extremos de la pirámide de edades, como son los niños y los ancianos, grupos especialmente vulnerables y particularmente expuestos al abandono y los maltratos. También resulta provechoso perseverar en las políticas de equidad de género, ya que pese a los avances obtenidos en la materia, la discriminación y la desigualdad por razones de género sigue siendo profunda, por lo que se plantea como prioridad dentro de la política social y componente transversal de todos sus programas.

VIII.3. Transparencia y acceso a la información

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal contempla como un elemento importante de la política social en su conjunto y de cada uno de sus programas la transparencia y el acceso a la información. En la actualidad se ha avanzado en el mandato de hacer públicos los padrones de beneficiarios en aquellos programas en los que éstos existen. Es necesario avanzar en la expedición y publicación de los lineamientos de operación de todos los programas.

La transparencia es un elemento importante de la política social del Distrito Federal porque hace posible un seguimiento puntual de las acciones de gobierno, facilita la rendición de cuentas y contribuye a la construcción de una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía. Recuperar la confianza en la función pública debe ser un objetivo importante de los gobiernos a todos los niveles, ya que de esta manera cambia la actitud del ciudadano hacia el cumplimiento de sus principales obligaciones, incluidas las fiscales. Al mismo tiempo, se avanza en la erradicación de la corrupción y de prácticas clientelares, aumentando la eficacia de la administración pública y la eficiencia en la asignación de los recursos. Al mismo tiempo, se facilita para los partidos la labor de dar seguimiento a las acciones de gobierno, con el objeto de ejercer una función de vigilancia y crítica responsable que fortalezca la democracia y permita que la crítica constructiva sea considerada en el mejoramiento continuo de la función pública.

Es crucial que la Secretaria de Desarrollo Social genere la información necesaria para dar seguimiento puntual a sus acciones y a los programas de gobierno, pero también es importante que el acceso a este tipo de información sea fácil y expedito, para que los ciudadanos no tengan que recurrir más que en ocasiones excepcionales a los organismos especializados en garantizar el derecho a la transparencia y el acceso a la información. Al mismo tiempo, es importante que la población cuente con información oportuna sobre los requisitos de acceso a los programas sociales, con el objeto de garantizar el acceso a los programas sociales de todos los beneficiarios potenciales.

VIII.4. Sistemas de planeación, evaluación e información

Los avances en el proceso de institucionalización de la política social requieren de la construcción de sistemas de planeación, evaluación e información. El primer paso es la formulación del un Programa de Desarrollo Social por la próxima administración del Gobierno del Distrito Federal. Aún cuando fue una de las prioridades del actual gobierno y ocupa un lugar importante dentro del Programa General de Desarrollo 2000-2006 del Distrito Federal, la política social, como lo establecen la Ley y el Reglamento respectivo, requiere de un programa propio que permita evaluar el cumplimiento de objetivos, metas y sea la referencia a partir de la cual deberán diseñarse los sistemas de evaluación e información de la política social. Este programa debe ser un instrumento encaminado a garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Social y de las demás leyes que han institucionalizado algunos de los programas sociales del Distrito Social.

El programa debe permitir una coordinación más adecuada entre dependencias y definir metas claramente evaluables en materia de reducción de rezagos y atención a grupos objetivo, así como en el avance de la capacidad del Gobierno del Distrito Federal para garantizar los derechos sociales a la población. El seguimiento del programa debe ser, conforme al reglamento de la ley respectiva, responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, que es la instancia normativa en la materia del Gobierno de Distrito Federal, entendiendo por esto incrementar su capacidad para coordinar y evaluar los diferentes programas sociales y dar seguimiento al cumplimiento del programa de desarrollo social. Esta dimensión normativa podría traducirse en una revisión de su estructura y funciones, con el objeto de elevar su eficiencia y su capacidad de coordinación y evaluación.

La elaboración del Programa de Desarrollo Social incluye por normatividad la participación de los consejos consultivos, de las delegaciones y de los beneficiarios de los programas a través de los mecanismos que contempla la Ley de Participación Ciudadana. Es importante que en el proceso de elaboración y discusión del programa se puedan combinar visiones estructuradas y de largo plazo

sobre la problemática de la ciudad, con la incorporación de demandas sociales específicas, de tal forma que se logre un programa coherente con objetivos de largo plazo pero que al mismo tiempo incorpore las demandas más sentidas de la población.

Lo anterior demanda asumir la necesidad de profundizar, extender y diversificar la participación ciudadana. Una ciudad incluyente requiere de una democracia crecientemente participativa. Lo que tenemos hasta ahora en materia de participación ciudadana no es suficiente ni en escala, ni en densidad, ni en intensidad, ni en modalidades. Hay que construir e institucionalizar procesos de participación ciudadana en los cuales los ciudadanos y las comunidades participen cada vez más en los procesos de tomas de decisión en materia de políticas, programas, acciones y presupuestos.

Una agenda para la participación ciudadana presupone, en consecuencia, una nueva relación entre la ciudadanía y las instituciones, una redistribución de poder, en donde prive la lógica de la exigibilidad de derechos, la transparencia, la rendición de cuentas, el involucramiento sustantivo de la ciudadanía en los asuntos públicos y la construcción de políticas, en clave de verdaderas políticas públicas. En este sentido aparece la necesidad de fortalecer los procesos participativos de tipo territorial y los de tipo temático. Los vinculados a la gestión del territorio y los vinculados a la formulación y evaluación de políticas y programas. Dotar de manera progresiva de facultades a las asambleas ciudadanas, por un lado, y fortalecer los procesos de consulta y deliberación como los Consejos de Consulta y la conformación de Observatorios temáticos y otros instrumentos, por el otro, ayudarán a consolidar de manera gradual una lógica de democracia participativa.

Dentro de esta misma lógica, es fundamental continuar apoyando las iniciativas sociales autónomas de organizaciones de la sociedad civil, así como concretar la obligación establecida en el reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, de formular en toda la Administración los Programas de Promoción y Fomento al involucramiento de las organizaciones civiles en la política social y en los programas de desarrollo social.

Los sistemas de información requieren de la construcción de indicadores sociales oportunos, para lo cual será necesario definir de manera conjunta con la coordinación del Coplade, el INEGI y con instituciones académicas una agenda de colaboración para diseñar encuestas y censos cuando estos se requieran, que respondan a las necesidades de información de la Secretaría de Desarrollo Social para contar con diagnósticos oportunos y evaluar los avances de los programas sociales. La construcción de un sistema de información sobre indicadores sociales del Distrito Federal que pueda actualizarse por lo menos cada dos años es un trabajo que debe permitir mantener actualizadas los indicadores sobre la distribución territorial de la marginación, de tal forma que la planeación y la evaluación de los programas sociales cuenten con bases más firmes y pueda responderse de manera más eficaz a las necesidades de la población.

Los sistemas de información sobre los servicios que prestan las dependencias del Gobierno del Distrito Federal que son responsables de la ejecución de programas de la política social deben ser diseñados de tal forma que permitan la constante actualización de la información en tiempo real, como los que ya operan otras dependencias como la Secretaría de Finanzas en el caso de los ingresos y gastos del gobierno de la ciudad y otros organismos como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial

VIII.5. Descentralización de la política social y coordinación con la política social federal

La política social en México enfrentará en los próximos años el reto de lograr un reparto más eficiente de responsabilidades y recursos entre los tres ámbitos de gobierno (el federal, el estatal y el local). En el caso del Distrito Federal, este reto se traducirá en dos prioridades para la siguiente administración: avanzar en una asignación más eficiente de recursos y funciones a las delegaciones y lograr una coordinación eficiente con los gobiernos estatales y el gobierno federal.

El Estado mexicano ha llevado a cabo a partir del último cuarto del siglo XX un conjunto de reformas tendentes a dar seguridad jurídica a los estados en sus relaciones fiscales con la Federación, así como a ampliar los recursos con que cuentan para atender las demandas sociales de sus ciudadanos. Además de responder a un conjunto de factores de índole claramente nacional, este proceso se inscribe en una tendencia internacional de la que hasta ahora no se ha sustraído América Latina y que reconoce la mayor capacidad de los gobiernos subnacionales para identificar las necesidades de la población y poder atender sus demandas:

Algunos gobiernos de América Latina han desconcentrado sus operaciones mediante la creación de un sistema de administración local. La administración local es una forma de desconcentración en la que los niveles subordinados del gobierno representan a la autoridad central, generalmente al Ejecutivo. Las funciones locales se desarrollan bajo la supervisión técnica y el control de los ministerios centrales y los ministros de Estado. Las administraciones locales pueden ser además integradas, esto es, cuando los funcionarios del ministerio y los funcionarios locales trabajan bajo la supervisión del Ejecutivo local, o desintegradas, cuando el equipo específico de los ministerios centrales y el equipo de las jurisdicciones locales trabajan independientemente e informan a supervisores diferentes.[1]

El viejo problema del federalismo reaparece una vez más: el adecuado balance entre atribuciones y responsabilidades en el marco de una coordinación eficiente entre niveles de gobierno. En este contexto, la política social resulta un campo fértil para analizar y replantear las relaciones entre los niveles de gobierno. Aunque los gobiernos estatales y municipales sean los niveles más cercanos a las demandas sociales, históricamente no han contado con recursos propios para hacerles frente, por lo menos desde que la hacienda pública se comenzó a centralizar fuertemente en el gobierno federal.

Durante los últimos veinte años del siglo XX se lograron importantes avances para aumentar la capacidad de respuesta de los estados, primero a través de la Ley de Coordinación Fiscal que definió con claridad los criterios para participar una parte de la recaudación federal a las entidades federativas a cambio de que estas renunciaran a favor de la Federación a gravar tanto la renta de las personas físicas y morales como el valor agregado de bienes y servicios. Posteriormente se crearon fondos para ser utilizados por estados y municipios para fines previamente establecidos por la Federación. Finalmente, en la década de los noventa se avanzó en los procesos de descentralización de los servicios de salud y educación básica que controlaba la Federación hacia los estados y que hoy revelan claras insuficiencias y contradicciones lo cual obliga a una redefinición profunda de los contenidos, procedimientos y presupuestos de los procesos de descentralización.

Aunque se ha avanzado mucho en un periodo de tiempo relativamente corto, sigue habiendo una gran variedad de materias en las que es preciso lograr una definición tanto de la Federación como de los estados y los municipios para transferir responsabilidades y lograr una coordinación más eficiente. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que la política social que se ha propuesto seguir el Ejecutivo federal implica la emancipación individual además de la colectiva, por lo que se

crearán estrategias y líneas de acción que refuercen los lazos familiares y comunitarios, la solidaridad y la confianza entre los individuos y para con las instituciones; eliminen las discriminaciones de todo tipo, incluyendo las de asociación política u orientación sexual; que promuevan la legalidad y el orden, distingan y respeten las diferentes funciones, ámbitos de competencia y atribuciones de los integrantes sociales, fortaleciendo así el federalismo y la democracia; que contribuyan al sano desarrollo de las organizaciones sociales y laborales, las asociaciones civiles, religiosas y políticas, los gobiernos y estructuras de justicia locales, municipales, estatales y federales.

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 estableció como su estrategia número 11 “Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social”. Dentro de la misma, se contemplan las siguientes líneas de acción:

11.1 Impulsar la capacitación y asesoría para el desarrollo de la gestión pública en materia de desarrollo social;

11.2 Promover una adecuada coordinación con estados y municipios para el desarrollo de las políticas sociales;

11.3 Impulsar mecanismos para una asignación equitativa de los recursos entre estados, municipios y regiones;

11.4 Consolidar fondos para el fortalecimiento de las acciones de superación de la pobreza en el marco del federalismo;

11.5 Impulsar una Ley de Desarrollo Social y

11.6 Fortalecer la consolidación interinstitucional.

Si bien es cierto que se alcanzó, en apariencia, la meta más ambiciosa, la aprobación y promulgación de una Ley de Desarrollo Social, no se ha logrado el objetivo fundamental que se perseguía con la Ley: establecer una política social de Estado que resuelva los problemas de coordinación entre ámbitos de gobierno. La Ley presenta claras insuficiencias que deberán ser solventadas por las instancias de coordinación y definición de responsabilidades entre los tres ámbitos de gobierno que se definen en la misma, así como por los organismos encargados de evaluar y dar seguimiento a los programas sociales. Con todo, es posible afirmar que se dio un paso adelante con la expedición de la Ley que en el futuro deberá ser revisada a la luz de los problemas concretos que vaya planteando su aplicación y de los vacíos que se irán haciendo evidentes a medida que surjan problemas de coordinación y de indefinición o duplicidad de responsabilidades entre los gobiernos estatales o locales y el gobierno federal.

Es preciso insistir en la contradicción que persiste entre la descentralización de programas y funciones a favor de los gobiernos estatales y el renovado centralismo fiscal, que pretende mantener el control de la recaudación de los principales impuestos y la definición de los criterios de distribución de los recursos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, es necesario reconocer que la otra cara de este centralismo es la renuencia de los gobiernos estatales y municipales a asumir los costos que implicaría elevar su propia recaudación y asumir mayores potestades tributarias. Mientras la disputa entre niveles de gobierno se plantee únicamente como objetivo lograr mayores participaciones y no incluya mayor esfuerzo recaudatorio y progresiva transferencia de potestades tributarias de la Federación a los estados y en menor medida a los municipios, estaremos repitiendo

uno de los esquemas más tradicionales de nuestra historia política: la falta de correspondencia entre derechos y obligaciones y entre recaudación y gasto, que impide que los actores involucrados, en este caso los gobiernos federal, estatal y municipal, asuman plenamente todas las responsabilidades y costos políticos que se derivan de sus decisiones en materia de gasto e ingreso públicos.

En los albores del siglo XXI el federalismo mexicano esta siendo renovado, como resultado de una nueva correlación de fuerzas que se ha traducido en procesos de alternancia y gobiernos divididos, en un contexto de transición incompleta que enfrenta riesgos de regresión política y en paralelo han esbozado nuevos tipos de relación política entre los tres poderes de la Unión y entre los niveles de gobierno. Sin embargo, México tiene que asumir los costos de transitar de un modelo centralizado a uno más descentralizado y asumir los retos de acordar nuevos diseños institucionales a favor de los mexicanos respetando la división de poderes y el pacto Federal.[2]

La evidencia internacional demuestra que al producirse transiciones políticas inconclusas, el aparato estatal resiente una pérdida de eficiencia en la recaudación de impuestos y en la provisión de bienes y servicios públicos, e incurre en costos financieros directamente atribuibles al proceso de descentralización. En México, este proceso se ha complicado, entre otras razones, por los sesgos que han tomado las propuestas de reforma fiscal hacia los impuestos al consumo, como un reconocimiento implícito de las dificultades o la renuencia para incrementar la recaudación del impuesto sobre la renta y para gravar la riqueza patrimonial; por las fallas de un sistema de coordinación fiscal que ha vinculado la fuerza del sistema impositivo federal y estatal al ciclo de la economía nacional, en detrimento de las potestades de la hacienda local produciendo debilidades institucionales, a veces insalvables; así como, por la instrumentación de procesos de descentralización vinculados a intereses y dinámicas burocráticas que nada tienen que ver con las necesidades del desarrollo económico de las regiones del país.[3]

Cuando se propone iniciar una nueva reforma al federalismo mexicano, es frecuente que las partes involucradas no tomen en cuenta el ambiente institucional en el cual se producirán las reformas.[4] Este ambiente está formado por la calidad del sistema legal, el cumplimiento de la ley, la protección y la defensa de los derechos de propiedad, la eficiencia de los tribunales, los mecanismos para bajar los costos sociales e individuales de la salida de las empresas del mercado, la confianza y consistencia de la contabilidad gubernamental. Todos estos factores varían considerablemente de un estado a otro, de una región a otra, de tal forma que si no se produce un acuerdo explícito entre los gobiernos estatales y los poderes de la Federación, el resultado de una reforma que otorgue mayores atribuciones en materia de ingreso y gasto público a las entidades federativas puede ser desfavorable para los estados más pobres.

En el caso del Distrito Federal, una nueva relación tiene que basarse en la corrección de la asimetría que actualmente existe en la relación entre la Federación y el gobierno de la ciudad y en la necesidad de construir una relación de otro tipo entre la Federación y el GDF en lo que se refiere a las políticas y programas de desarrollo social.

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

El Gobierno Federal prácticamente no invirtió en la Ciudad de México. La suma de los programas de Seguro Popular, Hábitat y Oportunidades en el DF en el sexenio es de alrededor de 790 millones de pesos contra los más de 30 mil millones que desembolsó el Gobierno del Distrito Federal tan sólo en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS).

La Sedesol ha recentralizado la política social y ello también afectó la relación con el GDF. La evolución del gasto de Sedesol ha dado prioridad a los programas llamados por "padrón" (Oportunidades, Vivienda) frente a los programas por "convenio" (Hábitat, Tres por Uno, Incentivos Estatales, Empleo Temporal), lo que significa que Sedesol ejerce cada más recursos en forma directa y cada vez hay menos transferencias directas para ser ejercidas por gobiernos estatales y municipios y, cuando las hay, están condicionadas al financiamiento local de la contraparte del 50 %.

En el caso del GDF esto se tradujo en las graves dificultades para operación de los programas federales como la incompatibilidad en las reglas de operación del Programa Oportunidades con el de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos o en el Programa Hábitat, en el cual, a pesar de ser cofinanciado incluso con una contribución superior del GDF, todas las decisiones sustantivas se las reserva la Federación como aprobación de los polígonos, definición de las modalidades del programa, topes máximos de inversión por hogar, entre otros.

En este sentido la relación se ha caracterizado por la asimetría en los procesos de toma de decisión y reducción del gobierno local a la categoría de unidad ejecutora, cuyas opiniones pueden o no tomarse en cuenta y en donde el cofinanciamiento no se traduce en co-gestión y co-administración y si en una relación de imposición de los criterios del GF, con frecuencia distantes de la experiencia y necesidades de la entidad.

Esta relación asimétrica es expresó también en la permanencia de la situación de excepción del Distrito Federal, principalmente en dos ámbitos: la descentralización educativa y el acceso a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33. Como es sabido, no se concretó la descentralización educativa y cuando se planteó el tema intentó hacerse no con el propósito de descentralizar la educación, sino de golpear presupuestalmente al Gobierno de la Ciudad. En el caso del FAIS no hubo una sola iniciativa para modificar el marco normativo y permitir el acceso del DF a dichos recursos. Incluso la exclusión del DF del FAIS fue el pretexto por el que originalmente se intentó también marginar a la Ciudad de México de los recursos del Fondo de Inversión Estatal para el Desarrollo Social (FIEDES), de efímera existencia en el año 2005.

En este sentido es necesario establecer ante todo una nueva relación, en donde se eliminen las relaciones de tutela y condición de excepcionalidad en materia de programas sociales en el Distrito Federal. Para sentar esta nueva relación en materia de desarrollo social se requeriría:

a) Descentralización justa y equitativa de la educación a favor del Gobierno del Distrito Federal;

b) Revisión de los procesos de descentralización seguidos hasta ahora en particular en la Secretaría de Salud y en el DIF-DF para eliminar sus insuficiencias y errores y sobre todo para revertir los factores de inequidad y exclusión hacia el GDF que contienen.

c) Incorporación de la Ciudad de México a la distribución de recursos del FAIS.

d) Ante la previsible profundización de las diferencias conceptuales entre la política social federal y la del Distrito Federal, la aplicación de programas sociales federales en la Ciudad deberá respetar las atribuciones del GDF en la materia, el marco legislativo local, así como la concepción, experiencia y resultados acumulados por el Gobierno de la Ciudad.

El desarrollo de instituciones que propicien una mejor coordinación entre niveles de gobierno es, sin duda, una condición necesaria para una reforma exitosa. Debido a que el cambio institucional tiene resultados en el mediano y el largo plazos, no se deben generar expectativas desmedidas sobre las reformas,[5] pero el hecho de que los resultados no se materialicen en el corto plazo no debe servir como pretexto para posponer la reforma de las relaciones intergubernamentales en México:

La idea básica es que las posibilidades para mejorar las relaciones intergubernamentales en México, a través de un nuevo pacto federal, dependen crucialmente de un arreglo institucional entre las partes acorde con un sistema descentralizado, competitivo y cooperativo entre los gobiernos que lo conforman. Este arreglo permite encarar algunas de las disyuntivas típicas: ¿gobierno central o gobierno local? ¿Centralización o descentralización? ¿Competencia o complementariedad entre niveles de gobierno? ¿Autonomía local o control central? Además, pone el acento en los mecanismos que pueden disminuir o atenuar los problemas en los distintos ámbitos de las relaciones federales: falta de coordinación, asimetría de la información y costos de transacción, principalmente en el intermediarismo. Sugerimos que las instituciones que habían funcionado razonablemente bien en una etapa del desarrollo, han entrado en una fase de declive, debido a un amplio conjunto de cambios que han rebasado significativamente el viejo marco institucional. La propuesta política es que a través de estructuras institucionales, legales y regulatorias, agencias de coordinación e información completa se podría reactivar el funcionamiento del federalismo mexicano en sus aspectos económicos y políticos.

La descentralización de la política social requiere de la construcción de una nueva institucionalidad que permita no solamente un reparto más eficiente de funciones entre ámbitos de gobierno, sino la participación de los ciudadanos en la definición de prioridades y en el diseño, ejecución y evaluación de los programas, siempre y cuando esto no entre en conflicto con la definición de objetivos de corto, mediano y largo plazo que requieren de una adecuada coordinación entre los distintos actores involucrados en las políticas sociales. Esto significa que no todos los programas son susceptibles de ser descentralizados, de la misma manera que aquellos programas que permanezcan centralizados pueden requerir para su mejor ejecución y perfeccionamiento de mecanismos de colaboración y participación de otros niveles de gobierno, de los beneficiarios de los programas y de organizaciones sociales que coadyuven con el Gobierno del Distrito Federal en el logro de los objetivos de la política social.

Desde esta perspectiva, es importante que las delegaciones desarrollen políticas sociales propias desde una lógica territorial y no sólo reproduciendo la lógica sectorial del gobierno central o imitando y duplicando los mismos programas. Asimismo que den cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Desarrollo Social del DF y su Reglamento con respecto a la instalación y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Social y a la elaboración de los Programas Delegacionales de Desarrollo Social.

Al mismo tiempo, es necesario tener presente la singularidad de la ciudad como una unidad que requiere en varios ámbitos de políticas y programas centralizados. Finalmente, es necesario que el gobierno federal impulse procesos de descentralización hacia las delegaciones cuyo objetivo no sea debilitar y minar al gobierno central, sino alcanzar un adecuado balance en la relación entre los tres ámbitos de gobierno.

VIII.6. La política social como parte de una estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo para el Distrito Federal

A diferencia de lo ocurrido en el ámbito de la administración pública federal durante el periodo 2000-2006, en el Distrito Federal se reconoció desde el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador la necesidad de articular las políticas económicas y sociales como parte de una estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo. A su vez, dicha estrategia está directamente relacionada con el fortalecimiento de la democracia mediante la construcción de una nueva relación entre el gobierno de la ciudad y la ciudadanía, basada en el compromiso de garantizar los derechos sociales fundamentales establecidos por la Constitución de la República y generar mecanismos para permitir su exigibilidad.

La política social del Gobierno del Distrito Federal ha sido concebida para trascender la esfera meramente asistencialista que caracteriza a los programas sociales federales. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 definió como prioridades de la política social frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales. Los ejes de la política fueron la atención prioritaria de la población en condición de pobreza o en situación de vulnerabilidad y la búsqueda de la universalidad de los servicios sociales básicos en el Distrito Federal. Los logros alcanzados deben ser evaluados a la luz no solo de los resultados obtenidos en los últimos seis años, sino de su contribución a la definición de una estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo para la Ciudad de México, que hoy comienza a vislumbrarse pero que al mismo tiempo deberá enfrentar múltiples desafíos y restricciones internas pero sobre todo externas.

El patrón de desarrollo seguido por la Ciudad de México entró en crisis en 1982, cuando se interrumpieron abruptamente casi seis décadas de crecimiento continuo. A partir de entonces, la estrategia de desarrollo que se ha impulsado en el país ha tenido un fuerte impacto en el crecimiento económico, que se ha vuelto más inestable y mucho menor en promedio al del periodo previo, así como en la dinámica de los mercados de trabajo, debido al crecimiento insuficiente del sector formal de la economía y al aumento del subempleo y de las actividades informales que esta situación ha provocado. Esta situación ha provocado el crecimiento de la pobreza y la profundización de la desigualdad, situaciones que a su vez se traducen en el empeoramiento de las condiciones de vida y en el debilitamiento de la cohesión social. La crisis económica trajo consigo nuevas formas de exclusión e incluso fortaleció y actualizó algunas que se creían ya superadas, afectando directamente la convivencia social.

La política social del Gobierno del Distrito Federal ha atacado las manifestaciones más adversas de estos fenómenos y ha contribuido a sentar las bases de una nueva estrategia de desarrollo para el Distrito Federal. Es importante reconocer como punto de partida la necesidad de vincular un nuevo modelo de crecimiento económico con la construcción de una política social sustentada en la capacidad por parte del Estado de garantizar los derechos sociales fundamentales y por parte de la ciudadanía de exigir el cumplimiento de los mismos. Al mismo tiempo, es importante que la dimensión ambiental sea considerada explícitamente, por su importancia para garantizar que la nueva estrategia de desarrollo sea sustentable en el largo plazo en términos económicos, sociales y ambientales.

Por así decirlo, el desarrollo social implica políticas socio-económicas y políticas socio-ambientales. A lo anterior hay que añadir la necesidad de políticas socio-urbanas. Esto es, como señala la Ley de Desarrollo Social, el derecho a la ciudad como parte de la política social. La morfología y estructuración territorial de la ciudad es reproductora de la desigualdad. Desarrollo urbano y desarrollo social no pueden caminar por senderos diferentes. Por el contrario, se requieren de políticas socio-urbanas que apunten hacia un desarrollo urbano incluyente, lo cual implica la prioridad del interés público, la protección y extensión del espacio público, una distribución más igualitaria en el territorio de la infraestructura gubernamental, equidad en el acceso a los bienes y servicios urbanos (agua, drenaje, iluminación, áreas verdes, recolección de basura, imagen y estética urbana), abatimiento de la pobreza de tiempo a través de la mejora cualitativa del transporte urbano y de la movilidad de las personas, y una política de proximidad en el acceso a bienes y servicios. La ciudad, en síntesis, como derecho y el derecho a la ciudad como un eje articulador de la política social.

En el largo plazo, la viabilidad de la ciudad dependerá de la preservación (y en algunos casos de la restauración) de los equilibrios ambientales fundamentales, de la reactivación económica basada en actividades de bajo impacto ambiental y en la regeneración del tejido social. Por consiguiente, la política social deberá jugar un papel decisivo en la recuperación de la calidad de vida de la Ciudad de México, no solamente por su contribución a la superación de rezagos sociales o por la atención a grupos sociales, sino por sus efectos sobre la cohesión social. Si se parte de una visión integral de la problemática de la ciudad se podrá generar la articulación necesaria entre los distintos tipos de políticas para poder impulsar una estrategia de desarrollo para la ciudad que sea sustentable tanto en lo económico, en lo social y en lo ambiental y que contribuya al fortalecimiento de la democracia y a la ampliación de los derechos sociales y las libertades políticas de los habitantes del Distrito Federal.

Notas

[1] Rondinelli, Dennis, “Desarrollo regional y local en una era de integración global: Federalismo favorable al mercado en América Latina y el Caribe”, en Antonio Carrillo Flórez, Democracia en Déficit, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 294.

[2] Entre estos costos destacan por su importancia los atribuibles a la negociación, la reorganización de las relaciones intergubernamentales, la capacitación y entrenamiento de las haciendas locales, la modernización administrativa federal, los costos de aprendizaje y la propia descentralización.

[3] Los periodos presidenciales en que más gobernadores fueron destituidos son los de Cárdenas y Salinas.

[4] José Ayala Espino, Op. cit., p. 99.

[5] Véase sobre el tema de las consideraciones institucionales en economías en transición y desarrollo el ensayo de R. Boadway y A. Shah, “Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones de los países industrializados”, en Arellano, R. (compilador), México. Hacia un nuevo federalismo fiscal, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 83, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 25 y ss.

DIRECTORIO

LIC. ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ

Lic. Andrés Manuel López Obrador

JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

ARQ. MANUEL SANTIAGO QUIJANO

Arq. Laura Itzel Castillo Juárez

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Mtra. Edna Elena Vega Rangel

Arq. David Cervantes Peredo

Dirección General Instituto de Vivienda del Distrito Federal

LIC. JENNY SALTIEL COHEN

Lic. Alejandro Encinas Rodríguez

Secretaría de Desarrollo Económico

Lic. Rocío Mejía Flores

Ing. Aarón Mastache Mondragón

Dirección General del Fondo Para el Desarrollo Social de la Ciudad de México

DR. RICARDO A. BARREIRO PERERA

Dra. Asa Ebba Christina Laurell

Secretaría de Salud

Dr. Francisco Gaviño Chapa

Mtra. Elsa J. Veites Arévalo

Irma Eugenia Gutiérrez Mejía

Dr. Juan Manuel Castro Albarrán

Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal

LIC. BENITO MIRÓN LINCE

Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social

Dra. Ma. Teresa Monroy Ayón

Directora General de Empleo y Capacitación

ARQ. MANUEL MENCHACA MIER

Coordinador de Planeación y Desarrollo Territorial

ENRIQUE PROVENCIO DURAZO

Martha Pérez Bejarano

Marcelo Ebrard Casaubón

Raquel Sosa Elízaga

Secretaría de Desarrollo Social

Ernesto Castillo Huerta

Leticia Vargas Salguero

José Manjarrez Medina

Dirección General de Asuntos Educativos

Pablo Enrique Yanes Rizo

Luz Beatriz Rosales Esteva

Dirección General de Equidad y Desarrollo Social

Ernesto Ladrón de Guevara Alafita

Luis Meneses Murillo

Eduardo Cervantes Díaz Lombardo

Dirección General de Participación Ciudadana

Ma. Rosa Márquez Cabrera

Directora General del Instituto de Asistencia e Integración Social

Dione Anguiano Flores

Bernardo Segura Rivera

Dirección General del Instituto del Deporte del D. F.

José Luis Mora

Ma. Luisa Mussot López

Dirección General de LOCATEL

Ma. Luz de la Soledad Lozoya Lozoya

Martha Pérez Bejarano

Margarita Castillejos Salazar

Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del-D. F.

Ma. Guadalupe Lucio Gómez Maqueo

Directora General del Instituto de Educación Media Superior

Oliver Castañeda Correa

Pablo de Antuñano Padilla

Dirección General del Instituto de la Juventud del D. F.

Luz Beatriz Rosales Esteva

Isabel Molina Warner

Dirección General del Instituto de las Mujeres del D. F.

Ma. Magdalena Gómez Rivera

Patricia Ruiz Anchondo

Procuraduría Social del D. F.

La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000 - 2006

se terminó de impirmir en el mes de noviembre de 2006
en Corporacón Mexicana de Impresión S.A. de C.V.
con un tiraje de 1,000 ejemplares
más sobrantes de reposición