



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“La importancia política del FIDEGAR en el Gobierno
del Distrito Federal, 2006-2012”

TESIS:

**Que para obtener la licenciatura en Ciencias Políticas y
Administración Pública (opción Ciencia Política)**

Presenta:

Evelyn Karina Rojas Rodríguez

Asesor: Dr. Marco L. Arellano Toledo

Ciudad Universitaria, 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser mi hogar y una constante fuente de inspiración y aprendizaje.

A quienes me ofrecieron su valiosa ayuda y enriquecieron con su conocimiento y experiencia este trabajo:

Dra. Karla Valverde Viesca

Mtra. Carmina González Altamirano

Dra. María del Carmen Roqueñí Ibarquengoitia

Mtra. Valentina Lloret Sandoval

De modo especial a mi asesor Marco Arellano Toledo, por la paciencia, el apoyo, las enseñanzas inacabables, por su constancia, compromiso, por ser uno de los docentes más importantes en mi formación profesional y por su amistad y solidaridad en tiempos difíciles.

Agradecimientos

Agradezco profundamente a mi madre y a mi padre, Leticia y Carlos, por tanto amor, por enseñarme a nunca rendirme y a esforzarme en cada actividad que realice. Por su lucha, por guiar mis pasos hasta estas instancias y por ser la muestra más clara de que el trabajo constante deriva en satisfacciones pero sobre todo en aprendizaje. Por ser mi fuente de inspiración, mi base y por estar a mi lado siempre.

A mis hermanos por recorrer este camino conmigo: a Noemí por ser mi ejemplo, mi mejor amiga y mi soporte en los momentos más complicados, por buscar siempre la forma de ayudarme y de darme lecciones fundamentales tanto para mi crecimiento personal y académico; a Carlos por ese toque de diversión que le inyecta a mis días, por su curiosidad infinita y por su nobleza; a Melanie porque su llegada me hizo redefinir el sentido con el que miraba la vida, por ser la sorpresa más hermosa que he recibido; a Iván que es para mí un hermano, por su apoyo y comprensión.

A toda mi familia por su incondicionalidad, por las alegrías y por su interés; a mis abuelas Guillermina, Elvira y Carmen por enseñarme que la fortaleza interior y la perseverancia permiten llegar hasta donde uno desee, aún cuando haya condiciones desfavorables; a mi abuelo Carlos porque en vida me dio el amor más honesto y hermoso que pude haber recibido, por ser una de las personas que siempre me motivó a continuar y por respaldar cada paso dado, por muy loco que pareciera... gracias infinitas en donde quiera que estés.

A Ana, Monse, Dany e Israel por ser los mejores amigos que la vida me pudo conceder, por las risas, los días en clase y todas las aventuras, pero sobre todo, por su invaluable apoyo y amistad; a Armando por ser más que mi compañero de aula o colega y por toda su ayuda desde el inicio y durante el desarrollo de este proyecto; a Marco por tantos años a mi lado, por tanto cariño y por ser una de mis personas favoritas; a Christian por ser un gran amigo, aliado y por estar conmigo en momentos increíbles; a quienes faltan por mencionar pero que saben que ocupan un lugar muy importante por el simple hecho de acompañarme cuando más los y las necesito.

A quienes en cualquier medida aportaron a la realización de esta investigación y no me dejaron desistir.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 6 |
| | |
| Capítulo 1. El Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR) | 11 |
| 1.1 Política Social y ejecución de programas sociales | 12 |
| 1.2 Fideicomisos públicos en el Distrito Federal | 15 |
| 1.3 Fideicomiso Educación Garantizada | 20 |
| 1.3.1 Modo de operación del Fideicomiso Educación Garantizada | 24 |
| 1.3.2 Gestión presupuestal del Fideicomiso Educación Garantizada | 27 |
| 1.3.3 Programas Sociales operados a través del Fideicomiso Educación Garantizada | 33 |
| - Programa Educación Garantizada | |
| - Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal “Prepa Sí” | |
| - Programa Niñ@s Talento | |
| - Programa “Va Seguro” | |
| - Consideraciones | |
| | |
| Capítulo 2. Gestión de la política social en el Distrito Federal y vínculo con el FIDEGAR | 43 |
| 2.1 La política social para el Gobierno del Distrito Federal | 44 |
| 2.2 Gestión de la política social en el sexenio de Marcelo Ebrard (2006- 2012) | 60 |
| 2.3 Política social educativa, ¿nuevo plan de acción? | 63 |

| | |
|---|-----------|
| Capítulo 3. Efectos del uso del FIDEGAR | 67 |
| 3.1 ¿Fue el FIDEGAR un modelo de gestión de políticas y programas sociales? | 68 |
| 3.2 ¿Fue un mecanismo de control institucional? | 72 |
| 3.3 ¿El FIDEGAR rebasó sus atribuciones? | 76 |
| 3.4 ¿Qué tipo de interacciones institucionales tuvo? | 80 |
| 3.5 ¿Cómo afectó el FIDEGAR a la política social? | 83 |
| | |
| Conclusiones | 88 |

Bibliografía

Hemerografía

Fuentes electrónicas

Introducción

Las necesidades sociales y todo aquello que comprenda el acceso a oportunidades que le brinden a un individuo la posibilidad no sólo de subsistir, sino además de desarrollarse de forma personal y como parte de un ente, resulta concerniente para un gobierno, por lo menos para aquel no sólo la solución a tales demandas, sino también refrendar y reforzar el vínculo con sus gobernados.

El Estado, como ente garante en la satisfacción de tales necesidades, establece los mecanismos de control y operación mediante los cuales se dará respuesta a las solicitudes mencionadas. Partiendo de la concepción de Kelsen en donde una de las funciones básicas del Estado es la protección de los ciudadanos, la atención de las garantías individuales —avaladas constitucionalmente— no sólo sustenta el argumento pensando en la subsistencia “armónica” de los individuos a partir del acceso a oportunidades, sino también refrenda la idea aristotélica en donde su objetivo es encaminar hacia el bien común.

Desde esta perspectiva se presenta una dualidad entre el beneficio social y los objetivos políticos, la cual se conjunta en el diseño de políticas públicas, las cuales son decisiones que se orientan a cumplir fines gubernamentales y, en este caso, vinculatorios con el desarrollo social. Derivado de esto, la política social se ha convertido en la cristalización de acciones dirigidas a la sociedad principalmente en rubros como la salud, la educación y la asistencia pública, a través de la cual se procura (en el deber ser) fomentar equidad y bienestar.

La política social, definida como aquel “conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas [...] tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión o situación social específica”¹, requiere justamente de la intervención de fuerzas sociales e institucionales que permitan su desarrollo y trascendencia en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de uno o varios sectores.

La importancia de estos actores en el ciclo de vida de la política social es fundamental, ya que su acción determinará los diversos rumbos a tomar y la potencialidad que la misma va a adquirir, es decir, al ser los actores (sociales o institucionales) un medio de apropiación y formulación de necesidades y demandas, su participación estratégica definirá en algunos casos los pilares y metas a los que cada lineamiento o decisión se orientará.

El objetivo de este trabajo va orientado a conocer la operación de políticas sociales, mediante el análisis de un caso específico en el Distrito Federal, a partir de conocer la ejecución de políticas educativas a través de los programas contenidos en el Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR). El estudio se concentrará en la importancia política

¹ Evangelista Elí, “Los actores sociales como mecanismos definidores de la política social”, en Arteaga, Carlos y Solís, Silvia (Coords.), *La política social en la transición*, Plaza y Valdés Editores/ENTS-UNAM, México, 2001, p. 141

que adquirió una herramienta administrativo-financiera en la implementación de acciones sociales.

El centrar el estudio en el Distrito Federal tiene dos fundamentos:

1. Las particularidades políticas que lo distinguen ante otras entidades de la República y que, en determinado caso, interfieren y determinan la forma de decidir sus ejes de acción y por ende de gobernar.
2. De lo anterior, deviene también la forma en la cual el gobierno del Distrito Federal (GDF) decide implementar ciertos programas, es decir, las particularidades del modelo de gestión que enmarca a las acciones sociales, el porqué de financiar a través de fideicomisos y no a través de mecanismos que se podrían considerar más directos.

La delimitación del estudio al Fideicomiso como instrumento de manejo de los recursos públicos del GDF, tiene como finalidad analizar los fundamentos de la aplicación de acciones y/o medidas que buscan atender una necesidad a través del mismo, en este caso, medidas relacionadas con la educación en el Distrito Federal.

El analizar al FIDEGAR como un extracto de la política social capitalina busca dar a conocer los efectos que pudo tener el usar un elemento innovador al menos en lo que respecta a los programas en la materia, desde el punto de vista estratégico hasta la funcionalidad —lo que no implica evaluación— en torno al proyecto gubernamental que Marcelo Ebrard propuso para su sexenio.

Lo anterior, en el sentido de estudiar los programas que entraron en un grupo de acciones que cobraron mayor importancia, política y por supuesto presupuestal. La interacción entre instituciones y actores, tanto al interior del FIDEGAR como al exterior en términos de la política social sobresale justo en la idea de que la trascendencia que logró el propio Fideicomiso, necesitó de acuerdos, pero también de la continuidad de un proyecto de gobierno iniciado desde años atrás.

El estudio de la relación institucional en la ejecución de programas sociales (educativos) responde a conocer qué hay detrás del instrumento financiero por el cual se ejecutan, es decir, indagar la interacción entre las instituciones encargadas del funcionamiento del Fideicomiso y, con base en ello, observar si colaborar en la operación de FIDEGAR deriva en cambios estructurales y en la forma de concebir a la política social.

La perspectiva con la que se aborda al FIDEGAR está entonces relacionada con dos ejes fundamentales:

1. Entender al FIDEGAR como instrumento administrativo y financiero, a partir de lo cual se analiza su intervención en relación con el plan de gobierno 2006-2012.
2. Identificar al FIDEGAR como parte de una estrategia propia del modelo de ejecución de programas sociales, viéndola además en el marco de la situación política del Distrito Federal, principalmente en el ámbito de la educación,

analizándola desde sus antecedentes hasta la potencialidad alcanzada a lo largo de la gestión de Marcelo Ebrard.

El estudiar a la política social del Distrito Federal y a una herramienta derivada de ella, va enfocado a cuestionar en un primer momento lo que para el gobierno de Marcelo Ebrard era considerado como una prioridad, esto en el tema de la educación. Es decir, el análisis del FIDEGAR da los elementos para responder si los programas sociales en la materia respondieron a una agenda vista desde la necesidad/demanda social, desde la posición política de la capital o incluso, si transitó en ambas.

De igual modo, al referirse a un instrumento jurídico descentralizado, los efectos que devienen remiten a cuestiones de transparencia, uso del gasto público, ordenamiento del presupuesto e incluso, el juego de intereses entre las dependencias involucradas, primeramente en su estructura interna y, en segundo lugar, de Fideicomiso frente a otras instituciones del desarrollo social.

Lo anterior se relaciona con la construcción de un modelo de gestión de política social iniciado desde 1997 (con la primera jefatura de gobierno), es decir, desde la concepción de las necesidades sociales, los grupos vulnerables y el uso eficiente del presupuesto, el FIDEGAR entró en un entramado institucional y programático el cual retoma elementos de sus antecesores pero, por lo menos durante el sexenio estudiado, de forma intrínseca se orienta a cumplir con otra serie de metas en donde aparece en primer plano, la descentralización educativa.

Parte de lo que se busca al analizar los efectos políticos generados a través del uso de un fideicomiso en programas sociales es si el gobierno de Ebrard propuso una idea innovadora, pero sobre todo, trascendente para la ejecución de políticas, esto para vislumbrar un posible cambio en el modelo de gestión pensado para el Distrito Federal y, a su vez, en una nueva forma de administrar los recursos de la capital, con las ventajas y debilidades que pudiera tener.

Entendiendo que el FIDEGAR concentró uno de los programas con mayor presupuesto en el Gobierno del Distrito Federal (PREPA SÍ) y a su vez, atendió a la población mayoritaria de la ciudad, los niños y los jóvenes, su análisis también permite observar el vínculo que el gobierno del Distrito Federal tenía no sólo con sus ciudadanos/votantes, sino a su vez, con dicha población a la que —en el caso de los beneficiarios de educación media superior—se convertiría en la base de apoyo del mismo o en su defecto, en el sector paliativamente atendido, pero sin la cooptación necesaria para darle al partido y/o candidato, el apoyo y por ende la continuidad requerida.

Las hipótesis a demostrar son:

1. La utilización del FIDEGAR no derivó en la creación de un modelo de gestión de políticas y programas sociales, sin embargo, fungió como mecanismo de control institucional.

2. El uso del Fideicomiso incidió en la configuración de la institucionalidad de la política social, rebasando sus atribuciones en comparación con otras dependencias vinculadas al sector.

Para ello, se recurre principalmente a la revisión de leyes y planes locales que den sustento a la creación del FIDEGAR, pero también a la estrategia de desarrollo social pensada para el sexenio de Ebrard. Con base en esto, se parte del análisis de los compromisos de campaña de Marcelo Ebrard, con la finalidad de dar un primer esbozo de la agenda política pensada para la capital.

El seguimiento al sexenio y a los acontecimientos que se presentaban alrededor del FIDEGAR da cuenta de los cambios estructurales en el mismo y, en general, en la organización de la parte del desarrollo social que le competía. Analizar dichos sucesos con base en la experiencia pasada tanto con el gobierno de Cárdenas como de Andrés Manuel López Obrador permite, en el propio desarrollo de la tesis, observar la trayectoria de la construcción del modelo de gestión de política social —inacabado, o por lo menos en cierta fase experimental— que existe en el Distrito Federal.

Para efecto de lo anterior, en el primer capítulo se explicará qué se entiende por política social, desde el compilado teórico necesario, hasta un marco de referencia que sea el eje para distinguir la situación del Distrito Federal al respecto. A su vez, entendiendo que el origen del escrito es el Fideicomiso, se analiza su sentido administrativo, financiero y como parte de la administración pública local.

De igual modo, se da el esbozo de su funcionamiento a lo largo del sexenio de Marcelo Ebrard, desde su creación en 2007 así como su desarrollo hasta el año 2012. Lo anterior da los primeros ejemplos del crecimiento de dicha herramienta, en sentido presupuestal, pero también político, lo cual da paso a lo consecuente de la investigación. Tratar de entender qué efectos tuvo su uso, será sostenido con el análisis tanto de la organización del FIDEGAR como de los programas que lo conforman.

Desglosar la estructura del FIDEGAR no sólo es con base en la intención de observar su funcionalidad y la forma en el que fue ejecutado, también va orientado a descubrir a qué problemas se enfrentó y sobre todo, qué pasaba con los beneficiarios, tanto en su relación directa, como en su postura como mecanismo parte de la estrategia de desarrollo social y de descentralización educativa.

En el capítulo dos, se estudia primordialmente los antecedentes al FIDEGAR, esto en términos de la configuración de la política social en la capital desde 1997. La lógica de ir hacia atrás va encaminada a sentar las bases que pudieron haber motivado a la construcción del Fideicomiso, desde el entendimiento de la política social a partir de la entrada de la primera jefatura de gobierno, los elementos mantenidos de la propia concepción a lo largo de los sexenios consecuentes y la relación con la agenda constituida en materia de educación.

En este sentido, hacer un recuento de la política educativa en el Distrito Federal permite dar seguimiento a la estrategia ideada por el sector y en el caso del sexenio a analizar,

observar cómo la creación de la Secretaría de Educación marcó una pauta para el posterior diseño de programas desligados a los del gobierno federal y, como consecuencia, la propia actuación del FIDEGAR.

Justamente ver los antecedentes, como se hace en el mencionado capítulo, genera dar continuidad —descubriendo, primeramente— al reordenamiento de la política educativa, como parte también de una estrategia de atención a necesidades sociales —en donde el FIDEGAR encuentra parte de sus sustento— y, por ende, discutir entre la dualidad en la que se vio envuelta, es decir, como elemento naciente del desarrollo social y, por otra parte, como herramienta administrativa que vio en su uso un apoyo hacia las metas políticas de Marcelo Ebrard.

En el tercer y último capítulo se inicia sobre la discusión respecto a si el FIDEGAR motivó a la creación de un nuevo modelo de gestión de políticas y programas sociales, en donde se analiza qué necesitaría para ser —dentro de un marco teórico— un modelo como tal y si en su operación cumple con dichos requerimientos para pensarse (al fideicomiso) como una figura viable para aplicar más o incluso todos los programas del sector del desarrollo social.

De igual modo, se adentra al debate respecto si fue un mecanismo de control institucional, esto pensado en torno al origen de la investigación que es el descubrir los efectos políticos que su uso tuvo dentro del entramado gubernamental del Distrito Federal. Una parte del análisis se centra en el estudio del Comité Técnico, como figura en la que concordaban diversas instituciones. A su vez, también se observa el impacto del FIDEGAR hacia el exterior, como parte de un conjunto de dependencias encaminadas a cumplir objetivos similares —en el posicionamiento de la asistencia y el desarrollo— y su intervención, incluso, en la reforma política que paralelamente se gestaba en la capital.

Analizando las atribuciones del Fideicomiso y viendo si estas fueron o no rebasadas, se da paso a ver si hubo un desplazamiento de otras dependencias por la fuerza que el FIDEGAR fue adquiriendo y, si además, tuvo afectaciones a la institucionalidad ya construida en la materia. Lo anterior abre el camino para la última parte del capítulo en donde se discuten las interacciones institucionales que tuvo, su actuación como elemento de la administración pública y finalmente si su uso tuvo afectaciones en la concepción de política social trabajada desde 1997, en donde más allá de su trascendencia como operador de programas, se piensa en las consecuencias que pudo traer al diseño de los mismos, en su forma de implementarlos y ejecutarlos y en la propia construcción de las agendas políticas posteriores.

Capítulo 1. El Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR-DF) 2007-2012

La garantía de derechos sociales involucra un proceso de planeación en donde se echa mano de distintas herramientas o mecanismos a fin de ejecutar programas que coadyuven a alcanzar tal objetivo. En este sentido, las políticas públicas responden a la necesidad, pero sobre todo obligación, de atender demandas y/o problemáticas detectadas.

En el caso del Distrito Federal, la gestión de programas sociales durante el sexenio de Marcelo Ebrard encontró en el fideicomiso público un elemento de innovación en tanto a la implementación de acciones por esa vía y a su vez, una oportunidad de reordenar el uso del presupuesto y el establecimiento de prioridades.

Para fines de lo anterior, se partirá con el entendimiento sobre la política social y su diseño y ejecución desde la perspectiva del Estado y como instrumento de los gobiernos. De igual modo, se analizará el desarrollo de la política pública en términos educativos en el DF, esto para entender posteriormente qué le da sustento al Fideicomiso estudiado en este trabajo.

Una herramienta administrativa y financiera como lo es un fideicomiso da cuenta de diversas características que permiten su operación, en el caso del FIDEGAR, su relación con el sector social lo dotó de otro entorno en el que no sólo pesaba el uso eficiente de los recursos públicos, sino además, la garantía de un derecho como la educación y el mantenimiento de una cobertura creciente al margen del propio aumento de la población beneficiaria. Además su origen y transformación reflejó cambios internos en cuanto a su organización, además de variaciones al exterior pensando en la propia política educativa de la capital, esto al integrar sectores que habían sido poco explorados considerando la centralización federal como una limitante.

En gran medida el capítulo se fundamenta en la elaboración de una radiografía del FIDEGAR, sus componentes, presupuestos, modificaciones y alcances con la finalidad de entender su funcionamiento como instrumento de la política social de la capital y para vislumbrar como con el paso del tiempo, fue adquiriendo adiciones que de forma implícita le dotaron de más importancia frente a otros programas operados durante el sexenio y evidentemente, otros fideicomisos.

1.1. Política social y ejecución de programas sociales.

La estructuración y regulación del funcionamiento de la sociedad está a cargo del Estado, el cual se comprende como el encargado de satisfacer las necesidades básicas de un individuo al ser reconocido como una organización.

Partiendo del punto de vista aristotélico, el Estado puede ser definido como una asociación política unificada por un bien común², sin embargo también implica el establecimiento de un pacto en el cual se establezcan los mecanismos de control y regulación de la conducta de los individuos.

Hans Kelsen alude a dos funciones básicas del Estado: protección hacia los ciudadanos y la preservación del Estado de derecho³; estos aspectos se relacionan con la importancia de atender las garantías individuales de cada miembro de la sociedad repercutiendo en el alcance del bien común y la integración armónica entre los individuos.

Con base en lo anterior se puede ubicar la atención de demandas y necesidades como un objetivo fundamental del Estado, esto al ser el ente que financia, gestiona, produce y garantiza servicios y programas⁴, que relacionándolos con la perspectiva de Aristóteles, se encaminan hacia un bien común, en este caso, el desarrollo.

La canalización de demandas recae de forma directa en el Estado y éste genera los mecanismos necesarios para solventarlas, es decir, la articulación entre los individuos y él dependerá no sólo de la resolución de problemas y/o demandas, sino de la creación de puentes o canales que permitan atender las garantías de la sociedad. Entonces, la acción del Estado constituirá una política pública.

La materialización de actos gubernamentales para la resolución de problemas que atañen a la sociedad pueden constituir políticas públicas. Luis F. Aguilar define a las políticas públicas como “las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público.”⁵ Desde esta perspectiva, la política pública posee un componente bidimensional en donde se persigue el beneficio social y, por otro lado, se establece el alcance de objetivos gubernamentales como finalidad.

El carácter público de las políticas (policys) dimensiona su actuación en distintos campos —económico, social, cultural, ambiental—⁶, en tal contexto, al ser la política social un segmento de la política pública, está orientada a responder necesidades que atañen

² Aristóteles, *Política*, Alianza, Madrid, 1998, p. 4

³ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, editores Coyoacán, México, 2004, p.7.

⁴ Después de la transformación del Estado clásico al Estado benefactor, una posterior redefinición del Estado comenzó a contemplar la gestión pública, en este sentido, las funciones del mismo se reorientaron hacia la garantía de derechos sociales. (Véase Grynspan, Rebeca, “Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social”, en Licha, Isabel (editora), *Gerencia social en América Latina: enfoque y experiencias innovadoras*, BID, Washington, D.C., 2002, p. 3-6)

⁵ Aguilar F. Luis, *Política pública*, S. XXI,-BBAPDF, México, 2010, p. 17

⁶ Véase: Castro Sánchez, Ana Elisa y Evangelista Martínez, Elí. "Investigación en Políticas Sociales" en, *Revista Trabajo Social*, ENTS-UNAM, Número 21, septiembre-diciembre, México, 1998.

directamente en el nivel de vida de los individuos, es decir, busca el bienestar social y la ampliación de oportunidades de desarrollo.

La autora Isabel Ortiz define a la política social como “un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales”⁷, dicho complemento atañe a servicios como la educación, la salud o la alimentación. En este sentido, la política social busca la integración de las necesidades de los individuos a fin de lograr la mejoría en su calidad de vida, desde esta perspectiva, la protección, la justicia y la asistencia articulan el entramado de planes y programas específicos que generan la garantía y/o distribución de beneficios sociales.

El desarrollo de la política social en México ha venido de la mano con cambios que han exigido las diversas crisis económicas por las que ha atravesado el país — primordialmente reformas y planeación a mediano y largo plazo, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Tratado de Libre Comercio y la propia creación de PRONASOL—, además de la búsqueda de desarrollo económico y social, paralelo al crecimiento demográfico y a la reducción de las tasas de pobreza y marginación.⁸

Con base en lo anterior, la constitución y ejecución de programas o políticas que logren abastecer la mayor parte de las necesidades de subsistencia (salud, alimentación, educación, vivienda) mediante apoyos universales o focalizados, ha seguido una tendencia que permita elevar el gasto público y que erradique de modo paulatino problemas graves a los que se enfrenta el Estado como la pobreza, el desempleo, la marginación y la desigualdad.

En el caso del Distrito Federal, la evolución de la política social en el ámbito educativo, ha ido apegada a conseguir la descentralización de este sector con el Gobierno Federal. A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en 1992, México comienza un proceso de descentralización del sistema educativo. Sin embargo, tal y como afirma la autora Graciela Messina⁹, el Distrito Federal quedó rezagado de dicho proceso, distinguiéndose como la única entidad federativa en la cual los servicios educativos siguen estando bajo la tutela del gobierno federal.

⁷ Ortiz Isabel, “Política Social” en *Guía de orientación de políticas públicas*, Departamento de asuntos económicos y sociales (ONU DAES/ UN DESA), Nueva York, 2007, p. 6, versión pdf: http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf (Consulta, 18 de diciembre de 2012, 23:07 hrs.)

⁸ Elí Evangelista explica que la crisis económica de 1982 sugirió una reestructuración política, es decir, una reforma de Estado. A partir de esto, la transición del México neoliberal (1982-2000) se destacó por una alianza estratégica entre el Estado y el mercado en donde la focalización fue el instrumento de operación. (Evangelista, Elí, “Los actores sociales como mecanismos definidores de la política social” en, Arteaga, Carlos y Solís, Silvia (Coords.), *La política social en la transición*, Plaza y Valdés Editores/ENTS-UNAM, México, 2001, pp. 140-163.)

⁹ Messina, Graciela, “Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal”, en Didriksson, Axel y Ulloa, Manuel, *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, México, 2008, p. 15

Si bien, aunque el Distrito Federal recibe presupuesto directamente del Gobierno Federal —lo cual podría representar una ventaja, si se piensa desde la probabilidad de recibir más presupuesto o ciertas preferencias— la gestión de recursos representaba una limitante, pensando en la ejecución de programas que logran ser efectivos ante el rezago social.¹⁰

Con base en lo anterior, la evolución de la política social en materia de educación —y en materia de derechos sociales— y su propia institucionalidad ha adoptado mecanismos y herramientas que auxilien al Jefe de Gobierno al cumplimiento de sus objetivos, es decir, tras la firma del ANMEB, la actuación del Gobierno del DF no formó parte de la ola de programas y políticas dirigidos a la mejora educativa nacional, por ende, en miras de concretar un proyecto educativo para la ciudad, se armó de variaciones normativas e institucionales que le permitiera lograr forjarse de un modelo de programas propio.

Dichas variaciones institucionales se ubican desde 1993 con la creación de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal (SSEDF), en 2000 se promulga la Ley de Educación del Distrito Federal, para 2005 se consolida la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F. (AFSEDF) y, por último, en el año 2007 se crea la Secretaría de Educación del Distrito Federal, esto pese a la controversia de un desapego más marcado entre el gobierno local y el federal, es decir, al estar la educación del Distrito Federal bajo el cargo del Gobierno de la República, el hecho de crear una Secretaría exclusiva para la ciudad dejaba ver la necesidad del gobierno capitalino de manejar al 100% los programas concernientes a su sistema educativo y, por lo tanto, de percibir más recursos tanto para la nueva Secretaría como para la gestión de sus propios planes y/o programas.

A partir de 1997, con la elección del primer Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, se configuró una tendencia de la política social dirigida hacia la universalización y la reivindicación de los derechos sociales, en este sentido, el ordenamiento tanto de políticas como de programas sociales adquirió tres vertientes:

1. Servicios-beneficios sociales
2. Generación de capacidades y fuentes de bienestar
3. Asistencialismo¹¹

¹⁰ Oscar A. Conde explica que pese a que se pueden ubicar dos momentos de auge económico en el Distrito Federal (1989-1997 y 2003- mitad de 2008), la precariedad de la economía y de los indicadores sociales que aquejan al DF tienen que ver con la estricta relación (centralización) que en muchos ámbitos comparte con el modelo nacional, en este sentido, al no desarrollarse una política económica estable a nivel federal, no se generan los recursos suficientes para que a nivel local se estructuren las bases de una política social sostenible, esto desde la perspectiva de la generación de programas eficientes que no sólo representen un paliativo a los problemas sociales (transferencias), sino que logren posicionarse como mecanismos con trascendencia. (Véase, Conde A. Oscar, “Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, pobreza y desigualdad de ingresos en el DF 1992-2012”, en *Quince años de política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evaluación DF), México, 2013, p. 39. Versión pdf: http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf)

¹¹ El programa de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) se estructuró en 1997, buscando la atención a los principales problemas sociales: ampliar el acceso a servicios de vivienda, alimentación, salud y educación, por mencionar los más importantes, todo esto mediante atención especializada en barrios y colonias. Para

Durante la gestión de 2000 a 2006 se adoptó discursiva y programáticamente la idea de universalización —y asistencialismo— de los servicios sociales a través del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS).¹² Con base en los Informes de actividades de la Secretaría de Desarrollo Social del DF, se puede observar que la principal medida contra la pobreza de la ciudad fue la universalización de los programas que de éste se desprendían, entre los más sobresalientes se encuentran la pensión para adultos mayores y la entrega de becas escolares a niños y niñas en situación de riesgo.¹³

Sin embargo, la distribución presupuestal para el Distrito Federal que sigue en manos del Gobierno Federal, ha orillado al gobierno capitalino a recurrir a herramientas financieras que le permitan un uso más eficiente de los recursos, procurando la garantía de los derechos sociales de sus ciudadanos. Es decir, los programas de transferencias están coordinados fiscalmente con el sistema tributario federal, lo cual obliga al GDF a planear la distribución de los beneficios con base en la situación económica del país.¹⁴

Durante la gestión de Marcelo Ebrard (2006-2012) se pensó en un gobierno austero y transparente —expresado en los 50 compromisos de gobierno durante la campaña para la jefatura de gobierno— en cuanto a la administración de su presupuesto. Para ello se recurrió en gran medida a figuras financieras tales como los Fondos y los Fideicomisos para coadyuvar y auxiliar al Jefe de Gobierno en el cumplimiento de sus atribuciones.

1.2. Fideicomisos públicos en el Distrito Federal.

El uso de instrumentos financieros para la administración de recursos públicos destinados a programas sociales se ha convertido en una estrategia pensada en el manejo eficiente de los mismos. Los fideicomisos, en el caso del Distrito Federal, son una muestra de la orientación de las acciones de gobierno, tanto para resguardar bienes como para garantizar el reparto de beneficios monetarios.

¿Qué es un fideicomiso? El fideicomiso se convierte en un mecanismo indirecto de administración de recursos públicos, es decir, el otorgamiento de bienes hacia los

mayor profundidad en el tema, véase: Mundo López, Ángel, *Política de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*, Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), en http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf

¹² El PITDS fue definido en su momento como “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.” En: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006: una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Desarrollo Social, 2006, p. 27

¹³ Los informes se encuentran disponibles en el portal de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal: <http://www.sds.df.gob.mx/>

¹⁴ Oscar Conde afirma que la política social y los programas de transferencias que se han impulsado hasta ahora, pasan a ser tan sólo uno de los componentes de las nuevas orientaciones que se inscriben en la lógica de lo que algunos han denominado la nueva estructura de la “protección social” para asegurar derechos esenciales a los ciudadanos; pero reforzando la idea de que la combinación de la contracción fiscal y desregulación de la economía de los años ochenta y noventa ha dejado poco margen a los Estados para cubrir las necesidades de bienestar de la población. (Conde A. Oscar, Op. Cit., p. 39)

beneficiarios se da mediante un tercero, convirtiéndose en un patrimonio autónomo del gobierno.¹⁵

Con base en lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF) define a los fideicomisos públicos como,

“[...] aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegaciones, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden.”¹⁶

El fideicomiso consta de las siguientes partes:

1. Fideicomitente: El propietario de los bienes que conformarán el fideicomiso.
2. Fideicomisario: Persona o grupo que recibe el beneficio que deriva del fideicomiso.
3. Fiduciario: Institución en la cual recaen los bienes, es decir, aquella que opera y administra los recursos.

Cabe destacar que aunque el fiduciario se convierte en el titular de los bienes, éste no puede disponer de ellos, aunado a que al ser los fideicomisos públicos considerados como entidades de la administración pública paraestatal, deben de contar con un órgano de gobierno que regule y evalúe su desarrollo. En este sentido, la procuración de los recursos que conforman al fideicomiso es permanente.

Para efectos de lo anterior, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal (titular) será el encargado, con base en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (RIAPDF), de

“Formalizar jurídicamente las funciones que corresponden a la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública, tener a su cargo la organización y funcionamiento del Registro de Fideicomisos Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, así como recibir, tramitar y resolver las solicitudes de inscripción en dicho Registro.”¹⁷

El Distrito Federal en la Gaceta Oficial publicada el 7 de febrero de 2008, especifica la relación de los diversos fideicomisos mediante los cuales traduce sus acciones (relación hasta el 31 de diciembre de 2007):

¹⁵ Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del país, “el fideicomiso es un contrato, por virtud del cual una persona física o moral (...) transmite o destina determinado patrimonio (derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio.” Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Fideicomisos públicos. Normatividad relacionada y situación a marzo de 2005”, Cámara de Diputados, México, 2005, p.1, en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252005.pdf> (Consulta, 5 de diciembre de 2012, 14:32 hrs.)

¹⁶ Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, en <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/loapdf.pdf> (Consulta, 7 de diciembre de 2012, 21:02 hrs.)

¹⁷ Artículo 36, fracción XXVII del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000, en http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/l26_90_20121030.htm <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/loapdf.pdf> (Consulta, 7 de diciembre de 2012, 21:34 hrs.)

Cuadro 1. Fideicomisos públicos en el Distrito Federal (2007-2012)

| Fideicomisos en materia social y económica | | | | Fideicomisos para mejoramiento urbano | | | |
|--|-----------------|-------------------|-----------------|---|-----------------|-------------------|-----------------|
| Fondo para el desarrollo social de la Ciudad de México | | | | Fideicomiso para el mejoramiento de las vías de comunicación del Distrito Federal | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | 178.3 | 201.3 | 119.1 | 2007 | 1462.7 | 213.3 | 229.7 |
| 2008 | 197.9 | 186.7 | 152.5 | 2008 | 119.6 | 125.7 | 89.8 |
| 2009 | 195.1 | 168.4 | 140.3 | 2009 | 14.1 | 20.6 | 13.9 |
| 2010 | 190.5 | 173.3 | 152.9 | 2010 | 8.2 | 47.9 | 42.3 |
| 2011 | 194.6 | 202.2 | 160.1 | 2011 | 7.8 | 1.8 | 1.7 |
| 2012 | 193 | 234.6 | 163.5 | 2012 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Fondo para la atención y apoyo a las víctimas del delito | | | | Fideicomiso del centro histórico de la Ciudad de México | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | 8.3 | 17.7 | 11 | 2007 | 118.4 | 56.0 | 40.4 |
| 2008 | 16.6 | 17.5 | 17.2 | 2008 | 173.0 | 177.0 | 155.3 |
| 2009 | 19.9 | 18 | 12.2 | 2009 | 75.6 | 216.3 | 171.1 |
| 2010 | 6 | 10.4 | 8.7 | 2010 | 110.6 | 294.5 | 271.7 |
| 2011 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2011 | 68.0 | 118.4 | 116.0 |
| 2012 | 2 | 4.8 | 3.9 | 2012 | 40.9 | 86.4 | 76.2 |
| Fondo de seguridad pública del Distrito Federal | | | | Fideicomiso de apoyo a la infraestructura vial y del transporte en el Distrito Federal | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | 464.1 | 538.6 | 278.1 | 2007 | 0.0 | 1000.0 | 1000.0 |
| 2008 | 620.6 | 620.6 | 186.3 | 2008 | - | - | - |
| 2009 | 71.4 | 210.4 | 150.8 | 2009 | - | - | - |
| 2010 | 5.0 | 23.7 | 11.4 | 2010 | - | - | - |
| 2011 | 1.5 | 6.1 | 5.5 | 2011 | - | - | - |
| 2012 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2012 | - | - | - |
| Fideicomiso de recuperación crediticia del Distrito Federal | | | | Fideicomiso para el fondo de promoción para el financiamiento del transporte público | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | 47.5 | 64.1 | 55.8 | 2007 | 20.0 | 25.3 | 25.2 |
| 2008 | 77.1 | 92.0 | 62.1 | 2008 | - | - | 55.4 |
| 2009 | 80.2 | 100.0 | 76.8 | 2009 | 24.9 | 81.3 | 81.3 |
| 2010 | 82.7 | 96.7 | 82.0 | 2010 | 25.0 | 42.4 | 42.4 |
| 2011 | 75.0 | 88.5 | 71.8 | 2011 | 24.5 | 27.1 | 27.1 |

| | | | | | | | |
|---|-----------------|-------------------|-----------------|--|-----------------|-------------------|-----------------|
| 2012 | 78.8 | 80.7 | 70.3 | 2012 | 25.4 | 59.5 | 59.5 |
| Fondo ambiental público | | | | Fideicomiso central de abasto de la Ciudad de México* | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | 117.5 | 218.0 | 217.5 | 2007 | - | - | - |
| 2008 | 224.7 | 196.1 | 175.0 | 2008 | - | - | - |
| 2009 | 164.4 | 158.3 | 152.8 | 2009 | - | - | - |
| 2010 | 162.4 | 178.4 | 142.8 | 2010 | - | - | - |
| 2011 | 163.8 | 254.5 | 142.2 | 2011 | - | - | - |
| 2012 | 143.4 | 254.0 | 213.0 | 2012 | - | - | - |
| Fideicomiso Innova DF | | | | Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | - | - | - | 2007 | 21.4 | 26.4 | 28.8 |
| 2008 | 50.0 | 50.0 | 49.1 | 2008 | 13.7 | 14.3 | 20.9 |
| 2009 | - | - | - | 2009 | 13.9 | 25.3 | 22.0 |
| 2010 | - | - | - | 2010 | 14.0 | 24.1 | 19.7 |
| 2011 | - | - | - | 2011 | 13.6 | 17.0 | 14.6 |
| 2012 | - | - | - | 2012 | 14.3 | 26.3 | 18.7 |
| Fondo de desarrollo económico del Distrito Federal | | | | Fideicomiso Museo del Estanquillo | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | 69.6 | 67.1 | 40.8 | 2007 | 5.0 | 9.6 | 8.7 |
| 2008 | 56.1 | 60.6 | 55.0 | 2008 | 10.0 | 10.0 | 8.6 |
| 2009 | 7.3 | 19.7 | 6.0 | 2009 | 11.7 | 10.9 | 8.9 |
| 2010 | 7.6 | 7.7 | 6.9 | 2010 | 11.9 | 10.6 | 9.5 |
| 2011 | 9.4 | 18.9 | 8.5 | 2011 | 11.9 | 11.9 | 10.6 |
| 2012 | 9.4 | 16.0 | 8.2 | 2012 | 12.3 | 11.8 | 11.7 |
| Fondo mixto de promoción turística | | | | | | | |
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | | | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido | | | | |
| 2007 | 95.3 | 210.4 | 205.8 | | | | |
| 2008 | 201.1 | 198.7 | 139.1 | | | | |
| 2009 | 115.5 | 267.9 | 247.8 | | | | |
| 2010 | 206.6 | 234.3 | 207.0 | | | | |
| 2011 | 181.5 | 250.9 | 145.7 | | | | |
| 2012 | 174.0 | 218.8 | 167.9 | | | | |

| Fideicomiso fondo de desastres naturales del Distrito Federal* | | | |
|---|-----------------|-------------------|-----------------|
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | - | - | - |
| 2008 | - | - | - |
| 2009 | - | - | - |
| 2010 | - | - | - |
| 2011 | - | - | - |
| 2012 | - | - | - |

| Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR) | | | |
|--|-----------------|-------------------|-----------------|
| Presupuesto anual (millones de pesos) | | | |
| Año | Original | Modificado | Ejercido |
| 2007 | - | 609.2 | 609.1 |
| 2008 | 1424.3 | 1416.1 | 1308.5 |
| 2009 | 964.2 | 1861.7 | 1530.7 |
| 2010 | 1602.6 | 1804.0 | 1298.3 |
| 2011 | 1632.9 | 1753.9 | 1573.7 |
| 2012 | 1701.5 | 1680.3 | 1634.9 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, publicada el 7 de febrero de 2008, <http://www.consejeria.df.gob.mx>, y con los informes anuales presentados por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

* No hay información sobre los presupuestos.

El artículo 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal especifica que los fideicomisos, en conjunto con los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria conforman la administración pública paraestatal.

A partir del artículo 101 hasta el 103 se especifica la relación entre el gobierno y los fideicomisos, destacando los siguientes puntos:

- El Jefe de Gobierno es el encargado de la aprobación, constitución o aumento de fideicomisos, sin embargo, la relación entre éste y las Secretarías con el instrumento financiero es dispuesta por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- (Art. 103) Es indispensable que los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, en este caso el fideicomiso, cuenten con experiencia en cargos de alto nivel decisorio, ya sea en la materia que le compete a la propia entidad o en su defecto en materia administrativa.¹⁸

¹⁸ Arts. 101-103 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011 (última reforma), en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf> <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/loapdf.pdf> (Consulta, 7 de diciembre de 2012, 22:26 hrs.)

Para la operación de cualquier fideicomiso público, es necesario que éste cuente con un órgano de gobierno conformado, según el artículo 46 de la LOAPDF, mayoritariamente por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal “sin que en ningún caso existan regímenes especiales de voto que afecten la capacidad de decisión de dichos servidores públicos.”¹⁹ Desde esta perspectiva, los fideicomisos públicos cuentan con autonomía para su gestión y ejecución, esto con una estructura orgánica que permita su vigilancia.

La autonomía con la que cuentan los fideicomisos públicos en el Distrito Federal implica normativamente transparencia y rendición de cuentas. La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal establece en su artículo 5, fracción V y en el artículo 14, la obligación que tienen el órgano de gobierno de cada fideicomiso de publicar trimestralmente sus ingresos, egresos y actividades.

1.3. Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR)

Marcelo Ebrard fundamentó, durante su campaña electoral por la búsqueda de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 50 compromisos que regirían su gobierno, tales puntos significaron el primer esbozo de lo que posteriormente fue su gestión, adelantando cuales serían sus prioridades e incluso la orientación de sus políticas públicas. Dicho documento fue denominado “Nuevo contrato social para la Ciudad.”

Los compromisos tocan rubros en materia social, ambiental, presupuestal, de movilidad urbana y gestión de gobierno. Los primeros tres compromisos de dicho documento conciernen al tema de la educación, resaltándose el tema de la descentralización educativa, sin embargo, también se dan las primeras pautas de lo que serían sus programas sociales en este aspecto:

1. Dar el siguiente paso para asegurar la gratuidad de la educación pública: uniformes a los alumnos de las primarias y secundarias públicas en las colonias más marginadas de la Ciudad. Transporte gratuito para las prácticas escolares en las primarias públicas de las colonias más marginadas, materiales deportivos, atención médica y psicológica en las escuelas, detección y tratamiento de insuficiencias visuales, auditivas, de ortopedia y nutrición.
3. [...] Becas para los alumnos de bajos recursos de las preparatorias del GDF y de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.²⁰

La prioridad para el gobierno de Marcelo Ebrard sería la niñez y la juventud, considerando que era la población mayoritaria en el DF. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)²¹ de 2010, de 8, 851, 080 de habitantes, el 47.9% correspondían a niños y jóvenes de 0 a 29 años y sólo un 11.6% lo representaban los

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ “Nuevo Contrato Social para la Ciudad, 50 Compromisos de Gobierno” en <http://marceloebrard.blogspot.mx/2005/10/nuevo-contrato-social-para-la-ciudad.html> (Consulta, 5 de noviembre de 2012, 16:36 hrs.)

²¹ Censo de población, 2010, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=09#2> (Consulta, 26 de mayo de 2013, 13:18 hrs.)

adultos mayores de 60 años (desplazando estos resultados a 2007, un sector fundamental a favorecer seguían siendo los estudiantes). Aunado a ello, las anteriores gestiones ya habían conformado políticas de necesario seguimiento para los adultos mayores.

El 7 de marzo de 2000, Rosario Robles emitió el decreto de la *Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal* y para el 18 de noviembre de 2003, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se publicó la *Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal*, con ello, se marcó un modelo de gestión específico para este sector poblacional, reforzando con Marcelo Ebrard lo ya estipulado por ambas leyes.

En el caso de los niños y jóvenes la situación era distinta, ante el crecimiento demográfico y la ausencia de políticas a su favor pudieron haber marcado la tendencia de considerarlos como prioridad, además, la creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la falta de estímulos lograron configurar los programas a ejecutar.²² Sin embargo, intrínseco a la necesidad de mejorar la calidad educativa, estuvo la idea de la descentralización y lo que esto conlleva: mayores recursos, menor dependencia con el gobierno federal y la consolidación de proyectos exclusivos del gobierno capitalino.

El aseguramiento de la educación gratuita (compromiso 1) responde a dos vertientes sustentadas más adelante por el gobierno de Marcelo Ebrard en su *Programa General de Desarrollo 2007-2012*:

- a) La desigualdad en el acceso a oportunidades en la ciudad
- b) La pobreza y marginación que derivaba en el abandono de estudios.

De igual modo, el otorgamiento de becas para mediar este fenómeno se convirtió en una de las acciones primordiales del gobierno capitalino, expresado justamente en el compromiso de gobierno 3 y en el eje 2 sobre equidad del Programa General de Desarrollo.

Fue el propio *Programa General de Desarrollo* el que dio la pauta, a través de sus objetivos y líneas de política, para justificar la operación de programas sociales en materia educativa (programas que se ejecutaron a través del Fideicomiso):

Objetivos:

- “Eliminar las brechas de desigualdad -en escolaridad, ingreso, condiciones de salud, vivienda y tiempo libre- y garantizar el respeto a la diversidad y pluralidad, para hacer efectivos los derechos sociales.
- Transformar la ciudad en un lugar favorable para el crecimiento y desarrollo de todos los niños, niñas y jóvenes.

²² En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, los programas más sobresalientes en este sector fueron las becas para el nivel medio superior y el programa de útiles escolares.

- Garantizar el acceso universal a la educación y la conclusión de la formación educativa hasta la educación media superior.”²³

Líneas de política:

- “Se instrumentarán mecanismos para revertir la exclusión social de los jóvenes mediante la ampliación de la oferta educativa, del empleo, del acceso a la vivienda, de alternativas de recreación y de creación cultural.
- Crearemos un sistema de becas para estudiantes de las escuelas públicas del Distrito Federal y se garantizará la educación hasta el nivel medio superior para todos los niños y niñas cuya madre o padre fallezca.”²⁴ (Prepa Sí y Educación Garantizada)

Por lo tanto, para cumplir con sus compromisos fijados en materia de educación, el 15 de junio de 2007 mediante el acuerdo SFDF/248/2007, el Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard autorizó a la Secretaría de Finanzas (a cargo en aquel entonces de Mario Delgado Carrillo) el Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR), mismo que se firma en un acuerdo con Banco Mercantil del Norte, S.A, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte.

El FIDEGAR se convirtió en un fideicomiso público encargado de atender a parte de la población objetivo destacada en el Programa General de Desarrollo —infantes y jóvenes²⁵— la cual, bajo el esquema de *gobierno socialmente responsable, buen gobierno y ciudad democrática*, encontraría en dicho instrumento, el apoyo económico necesario para mejorar futuro y calidad de vida.

El Fideicomiso encontró su sustento legal —más allá del discursivo ofrecido también por el propio Programa de Desarrollo— en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) y en la Ley de Educación, resaltándose primero el ejercicio de la planeación de la política social y programas derivados de la misma, con relación a lo estipulado en los objetivos de gobierno plasmados en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012.

Artículo 25.- La planeación es el proceso a través del cual deberán fijarse las prioridades, los objetivos, las previsiones básicas y los resultados que se pretenden alcanzar por el Programa de Desarrollo Social. La planeación permite vincular la operación e instrumentación de los programas específicos con los objetivos generales establecidos en el Programa.

²³ Objetivos del Eje 2 “Equidad” del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf> (Consulta, 27 de noviembre de 2012, 01,12 hrs.).

²⁴ Líneas de política del Eje 2, *Ibidem*.

²⁵ El eje 2 del Programa General sitúa a los niños y jóvenes como piezas claves de su diagnóstico, en conjunto con las personas con discapacidad, mujeres, indígenas y adultos mayores.

Artículo 27.- El Programa de Desarrollo Social guardará congruencia con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.²⁶

La justificación del FIDEGAR retoma el diagnóstico sustentado en el Programa General de Desarrollo, apelando a dos problemas que pretende erradicar, la deserción y el rezago escolar²⁷. A su vez, según el portal oficial del Fideicomiso, el objetivo general del mismo es coadyuvar a garantizar el acceso y permanencia a los habitantes del DF en el sector educativo, es decir, a través del Fideicomiso y de los programas que estuvieron bajo su tutela, se buscó el aseguramiento de un derecho social (educación).²⁸

Ahora bien, la función de cualquier fideicomiso es administrativa y financiera; si se retoma la definición estipulada por la LOAPDF, estamos hablando de un contrato cuyo fin principal es la de auxiliar en el manejo de recursos. Lo anterior permite cuestionarse la poca relación entre el fin jurídico-financiero de dicha herramienta y la justificación ofrecida por el gobierno; si la versión que se manejó fue la de “garantizar” un beneficio social a través del Fideicomiso, se desplaza de primer momento la intencionalidad de los programas suscritos a éste y, por otra parte, no deja claro el papel de la Secretaría de Educación, el DIF-DF o de la Secretaría de Desarrollo y su vínculo con el mismo.

Entonces, el alcance del FIDEGAR traspasa sus propios límites normativos, es decir, se le adjunta una finalidad que no le corresponde. Si bien, cada programa administrado por el Fideicomiso tiene sus propios objetivos, discursivamente —apelando a lo antes citado desde el portal del Fideicomiso— se le delegan a éste metas como abatir la inequidad y la deserción escolar, asegurar la continuidad en los estudios de los habitantes del DF y garantizar el desarrollo de los estudiantes.

En este sentido, la propia misión y visión del FIDEGAR respalda lo antes mencionado, es decir, la otorgación de estímulos económicos se deja de pensar desde la perspectiva del uso eficiente y transparente de los recursos —administrativamente hablando— para ubicarlo en el contexto del cumplimiento de expectativas sociales, situándolo como “órgano garante que auxilie decisivamente al desarrollo, terminación y perfeccionamiento de los estudios.”²⁹

²⁶ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, p. 12, en http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/06_ley_desarrollo_social.pdf (Consulta, 27 de noviembre de 2012, 23:54 hrs.)

²⁷ Sección “nosotros” del portal del FIDEGAR, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/index.php/nosotrosmenu>, (Consulta, 29 de octubre de 2012, 21:37 hrs.)

²⁸ Justificación FIDEGAR, en <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx> (Consulta, 29 de octubre de 2012, 23:18 hrs.)

²⁹ Véase “Misión y visión” del FIDEGAR, en <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/index.php/nosotrosmenu/mision-y-vision>, (Consulta, 29 de octubre de 2012, 21:39 hrs.)

1.3.1. Modo de operación del Fideicomiso Educación Garantizada.

Al ser el FIDEGAR un fideicomiso público del gobierno del Distrito Federal, se encontró regido no sólo por la base legal mencionada con anterioridad, sino también mediante un contrato estipulado momentos después de su aprobación. Como ya se ha mencionado, la autorización por parte del Jefe de Gobierno se dio el 15 de junio de 2007, de este modo, el día 21 de junio del mismo año se firmó dicho contrato³⁰ entre la Secretaría de Finanzas y el Banco Mercantil del Norte, S.A, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte.

La utilización de dicho instrumento jurídico financiero buscó asegurar la aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos destinados al mismo, de igual modo, su finalidad era la creación de un fondo administrado de forma global con el cual se dieran apoyos mensuales a los beneficiarios. Dicho Fideicomiso comenzó a operar y financiar de forma parcial el Programa Educación Garantizada.³¹

El FIDEGAR está integrado por un Comité Técnico, un Secretario y un Director General.³² La principal función del Comité Técnico es la de coadyuvar junto con el fiduciario en la operación eficaz y eficiente del fideicomiso, para ello, los miembros de dicho comité en el momento de la firma del contrato fueron:

- Presidente: Jefe de Gobierno
- Vocal y presidente suplente: Secretario de Finanzas del Distrito Federal
- Vocal: Procurador Fiscal del Distrito Federal
- Vocal: Secretario de Educación del Distrito Federal
- Vocal: Un representante designado por quien ocupe el cargo de Director General en el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF).³³

Aunado a ello se cuenta con la participación de un representante de la Contraloría General del Distrito Federal (con voz pero sin voto) y un representante del fiduciario (Banorte).

Entre las facultades del Comité Técnico se encuentran la instrucción del fiduciario sobre la administración del patrimonio destinado en el fideicomiso así como de los pagos o

³⁰ Contrato del Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal celebrado el 21 de junio de 2007, en http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/media/articulos/Art14I_MarcoJuridico/contrato_fideicomiso.pdf (Consulta, 29 de octubre de 2012, 23:12 hrs.)

³¹ El Programa Educación Garantizada se puso en marcha el 15 de marzo de 2007, cabe señalar que es un programa financiado de forma parcial por el FIDEGAR, esto es, la entidad responsable del programa es el DIF-DF y éste hace aportaciones presupuestales al Fideicomiso para el cumplimiento de las metas físicas del Programa.

³² La ocupación de dichos cargos era exclusivamente para funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, su trabajo era de "carácter honorífico", lo cual implicaba el no recibir ningún tipo de retribución (pago) por sus actividades.

³³ *Ibíd.*, p. 11.

disposiciones, vigilar la preservación del mismo, aprobar las reglas de operación y autorizar auditorías en caso de ser necesario o requerido.³⁴

Por otra parte, el Director General del FIDEGAR tenía entre sus responsabilidades el cumplir con los lineamientos dispuestos por el Comité Técnico, de igual recaía en él la elaboración de las Reglas de Operación que aprobaría en Comité, solicitar auditorías. Cabe señalar que el Director General cuenta con menos atribuciones que el propio Comité, de hecho, la adición de facultades eran otorgadas por el Comité Técnico.

El 21 de diciembre de 2007 se realiza la primera modificación al contrato del FIDEGAR, estipulándose los siguientes cambios:

- Inclusión del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU) “Prepa Si”, iniciado en octubre de 2007 y propuesto para el FIDEGAR el 14 de noviembre del mismo año. Aunado a ello se incluye al Seguro Contra Accidentes Personales de Escolares, “Va Segur@”.
- Inclusión y cambio de beneficiarios del Programa del seguro contra accidentes personales de escolares.
- Inclusión del Programa Niñ@s Talento, operado de forma parcial por el DIF-DF y puesto en marcha en el mes de octubre del mismo año.³⁵

En lo que concierne al Comité Técnico se agregó como parte de sus facultades el establecimiento de las políticas generales así como la definición de prioridades a las cuales atendería el FIDEGAR y, de igual modo, aprobar los programas y presupuestos del mismo.

Para el 5 de noviembre de 2008 se realiza la segunda modificación de contrato manifestando dos cambios relevantes:

1. Se redefine la finalidad general del FIDEGAR, incluyendo a los 4 programas conjuntados desde la primera modificación, además de dejar abierta la posibilidad de la adhesión de más programas instruidos por el Jefe de Gobierno y aprobados por el Comité Técnico.
2. Se suman atribuciones al Comité Técnico. Establecimiento de la políticas de inversión y la instrucción por escrito al fiduciario sobre la administración del patrimonio y la instrucción al Director General para solicitar la disposición de recursos.

³⁴ *Ibíd.*, p. 13

³⁵ Véase, Primer convenio modificatorio al contrato del fideicomiso 2151-6 (FIDEGAR-DF), en http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/media/articulos/Art14I_MarcoJuridico/primer_convenio.pdf (Consulta, 30 de noviembre de 2012, 16:49 hrs.)

Más adelante, el 27 de octubre de 2010 se realiza el tercer convenio modificatorio al contrato, relevándose cambios en el Comité Técnico respecto al propuesto en el contrato inicial. Dicho Comité quedaría de la siguiente forma:

- Presidente honorario: Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Presidente: Secretario de Finanzas
- Vocal: Subsecretario de Egresos
- Vocal: Procurador Fiscal del Distrito Federal
- Vocal: Secretario de Educación
- Director General del DIF-DF.³⁶

La cuarta modificación al contrato se realiza el 1 de julio de 2011, en dicho convenio se cambian los beneficiarios del Programa Seguro contra accidentes personales de escolares “Va Seguro”, incluyendo a los maestros de instancias infantiles del Gobierno del Distrito Federal, Centros de Desarrollo Comunitario y Centro de Bienestar Social Urbano de la Ciudad.

Por lo tanto se puede observar que el FIDEGAR mantuvo una relación desde su estructura con las Secretarías que resguardaban y le daban seguimiento a los programas sociales que operó (Secretaría de Educación del Distrito Federal y DIF-DF). De igual modo, los programas sociales que lo conformaron, buscaron cumplir con los objetivos marcados en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, esto a través de la coordinación de diferentes entidades gubernamentales.

Las modificaciones que sufrió el FIDEGAR se sitúan desde dos perspectivas, primeramente la inclusión de los 3 programas sociales que terminaron por integrarlo (Prepa Sí, Niñ@s Talento y Va seguro). Al ser un fideicomiso de inversión —estipulado así en el propio contrato— se facilitó (en teoría) la custodia, administración y transparencia de los recursos. La adhesión de los programas respondió entonces, a la intención de crear un fondo administrado de forma global, es decir, con la vigilancia del Comité Técnico y con las aportaciones presupuestales de DIF-DF, en el caso de los programas que de forma parcial opera (Niñ@s Talento y Educación Garantizada).³⁷

En segundo lugar, las variaciones en la conformación del Comité Técnico pueden responder a la construcción de una institucionalidad social que no sólo fuera aplicable para el Fideicomiso, sino para la gestión de la política social, es decir, cabe la posibilidad de que se haya buscado una visión integral basada en la coordinación, tanto en la vigilancia como en la ejecución eficiente. En este sentido, cabría cuestionarse si se pensó en la colaboración de distintas instituciones en el Comité Técnico, como una forma de

³⁶ Tercer convenio modificatorio al contrato del fideicomiso 2151-6 (FIDEGAR-DF), p.5, en http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/media/articulos/Art14I_MarcoJuridico/tercer_convenio.pdf (Consulta, 30 de noviembre de 2012, 17:26 hrs.)

³⁷ Cuarto convenio modificatorio al contrato del fideicomiso 2151-6 (FIDEGAR-DF), en http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/media/articulos/Art14I_MarcoJuridico/cuarto_convenio.pdf (Consulta, 30 de noviembre de 2012, 18:14 hrs.)

crear consensos respecto al eje de los programas sociales educativos (intersectorialidad) auxiliando en su eficiencia, transparencia e impacto en los ciudadanos beneficiarios.

Sin embargo, los cambios en el Comité también permiten ver la adquisición de más poder de decisión por parte de éste; la más relevante se puede ubicar respecto a la administración interna de los recursos. El Comité pasó de ser un órgano de vigilancia a una instancia de administración, es decir, en el segundo convenio modificatorio se le brindó la capacidad de ordenar, con cargo a los recursos del Fideicomiso, transferencias a la cuenta del GDF en caso de ser requerido, por motivo de pagos o contrataciones.

Cabe recordar que no todos los integrantes del mismo tenían voz y voto, entonces estructuralmente, el Fideicomiso y el Comité estaban priorizados a la parte financiera, dejando la vigilancia del impacto de los programas sobre la población de lado, lo cual resulta contrario al discurso ofrecido en la misión, visión y justificación del FIDEGAR en su portal y reglas de operación.³⁸

1.3.2. Gestión presupuestal del FIDEGAR.

En el año 2007, al momento de la constitución del Fideicomiso, el patrimonio inicial fue de \$477,000.00 (apertura de contrato), considerando que el FIDEGAR se creó para operar el Programa Educación Garantizada, puesto en marcha en marzo del mismo año y el cual estaba bajo la responsabilidad del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) en coordinación con la Secretaría de Educación.

Según el *Informe de Finanzas Públicas enero-septiembre de 2007* presentado por la Secretaría de finanzas del Distrito Federal, el FIDEGAR contó con un presupuesto programado de 609.2 millones de pesos, sin embargo, para diciembre del mismo año, con base en un nuevo informe de la Secretaría, se pudo observar que el Fideicomiso alcanzó un presupuesto modificado de \$609, 102,780.47 (no hay variación porcentual).

Aunque el presupuesto del Fideicomiso creció de una forma exponencial, sólo se ejerció en 2007 la cantidad de 5.6 millones de pesos, dado que los recursos que se recibieron al final del año (diciembre) serían aplicados hasta 2008, como parte de la reserva creada para el Programa Educación Garantizada y el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal “Prepa Sí”.³⁹

Para el año 2008 el presupuesto asignado al FIDEGAR fue de \$52, 000,000.00 distribuido de la siguiente forma:

³⁸ Véase, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/>

³⁹ Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *Informe de Finanzas Públicas enero-diciembre de 2007*, en http://finanzas.df.gob.mx/documentos/IAPP_ene_dic_2007.pdf (Consulta, 19 de febrero de 2013, 20:34 hrs.)

Cuadro 2. Distribución presupuestal del FIDEGAR, ejercicio 2008.

| Ejercicio | Presupuesto asignado en lo general | Clave y denominación del capítulo | Presupuesto por capítulo de gasto |
|-----------|------------------------------------|--|-----------------------------------|
| 2008 | 52,000,000.00 | 1000 Servicios personales | 6,043,501.34 |
| | | 2000 Materiales y Suministros | 9,400,439.70 |
| | | 3000 Servicios Generales | 71,572,556.99 |
| | | 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias | 1,199,684,108.50 |
| | | 5000 Bienes muebles, Inmuebles e Intangibles | 22,251,888.33 |

Fuente: Portal Fideicomiso Educación Garantizada, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx>

Dicho presupuesto estaba distribuido con base en el *Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal*, propuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Es justamente el denominado “Capítulo 4000” el que le da sustento financiero a los programas a cargo del FIDEICOMISO, recordando que todos son de transferencias (apoyos monetarios). Desde esta perspectiva, las partidas presupuestales de los programas del FIDEGAR están comprendidas en términos de inversión y mantenimiento de los niveles de los servicios que presta el Gobierno del Distrito Federal.

Por ejemplo, el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU-Prepa Sí) está sustentado por el apartado 4107, incluido en la descripción del propio capítulo 4000, el cual estipula:

“4107 SUBSIDIOS PARA CAPACITACION (sic) Y BECAS. Asignaciones destinadas al sostenimiento o ayuda de estudiantes y personas que realicen estudios e investigaciones en planteles e instituciones educativas y de investigación del país o del extranjero, así como programas de capacitación para el empleo. Incluye los gastos de capacitación a productores, así como los asociados a programas de capacitación financiados por organismos internacionales.”⁴⁰

Respecto a los programas, el Fideicomiso tenía 4 a su cargo:

- 1) Prepa Sí
- 2) Programa Educación Garantizada
- 3) Va Seguro
- 4) Niñ@s Talento —en coordinación con la Secretaría de Educación y el DIF-DF—

⁴⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal*, p. 57

Los presupuestos publicados en las Reglas de Operación (RO) de cada programa se distribuían de la siguiente manera (capítulo 4000):

- Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal “Prepa Sí” (Ciclo 2007-2008): partida presupuestal de 210,000 estímulos económicos, equivalentes cada uno a \$575.00 M.N. mensuales en promedio (Aproximadamente \$120,750,000.00)⁴¹
- Programa Educación Garantizada: \$9,500,000.00
- Programa Niñ@s Talento: \$263,884,730.00
- Programa Va Seguro: Se incluye con base en las modificaciones al contrato hechas en el primer convenio (27 de diciembre de 2007) sin embargo, no opera para ese ciclo escolar (2007-2008).

En el año 2009, el FIDEGAR contó con un presupuesto de \$964, 214,508, modificado durante el transcurso del año a \$1, 861.7 millones de pesos, lo cual implicó un incremento de 93.1% con relación al presupuesto obtenido en 2008:

Cuadro 3. Distribución presupuestal del FIDEGAR, ejercicio 2009.

| Ejercicio | Presupuesto asignado en lo general | Clave y denominación del capítulo | Presupuesto por capítulo de gasto |
|-------------|------------------------------------|---|-----------------------------------|
| 2009 | 964,214,508.00 | 1000 Servicios personales | 8,548,456.00 |
| | | 2000 Materiales y Suministros | 1,900,000.00 |
| | | 3000 Servicios Generales | 33,766,052.00 |
| | | 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias | 920,000,000.00 |

Fuente: Portal Fideicomiso Educación Garantizada, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx>

Aún con el crecimiento que contó el presupuesto de 2008 a 2009, sólo se ejercieron \$1, 530.7 millones de pesos, esto tanto por las transferencias que aún no eran entregadas, como por los apoyos que no fueron asignados a más estudiantes, por no cumplir los requisitos de acceso.

La distribución presupuestal del FIDEGAR en 2009, con relación al capítulo 4000, quedó de la siguiente forma:

- Niñ@s Talento: \$160, 000, 000.00
- Programa Educación Garantizada: \$100, 000,000.00

⁴¹ En las Reglas de Operación del Programa Presa Sí, no se especifica con exactitud el presupuesto aprobado para su ejecución.

- Para el Programa Prepa Sí (Ciclo 2008-2009) y Va Seguro no se especifica el presupuesto asignado en sus RO.

En 2010, el FIDEGAR alcanzó un presupuesto aprobado de \$1, 602, 643, 654.00, significando un 12.6% de incremento respecto al año anterior, para diciembre del mismo año contó un presupuesto modificado de \$1, 804, 000,000.00 millones de pesos. El presupuesto inicial, aprobado en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, se distribuyó de la siguiente forma:

Cuadro 4. Distribución presupuestal del FIDEGAR, ejercicio 2010.

| Ejercicio | Presupuesto asignado en lo general | Clave y denominación del capítulo | Presupuesto por capítulo de gasto |
|------------------|---|--|--|
| 2010 | 1,602,643,654.00 | 1000 Servicios personales | 11,523,955.00 |
| | | 2000 Materiales y Suministros | 719,155.00 |
| | | 3000 Servicios Generales | 40,390,544.00 |
| | | 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias | 1,550,010,000.00 |

Fuente: Portal Fideicomiso Educación Garantizada, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx>

En dicho año se ejerció un presupuesto de \$1, 298.3 millones de pesos, los cuáles no tenían contemplados el último depósito de los apoyos para los beneficiarios de Prepa Sí y Niñ@s Talento, aunado a ello, según el Informe de la Secretaría de Finanzas (enero-diciembre), otra causa por la cual se ejerció tal presupuesto es que estaba “pendiente de pago el arrendamiento del inmueble donde se encuentran las oficinas del Fideicomiso, así como los servicios de energía eléctrica, agua y fotocopiado.”⁴²

La asignación presupuestal respecto a los programas integradores del FIDEGAR, con base en sus RO, quedó de la siguiente forma (2010):

- Programa Educación Garantizada: \$72, 232, 318.00
- Niñ@s Talento: \$236, 888, 358.00
- Prepa Sí (Ciclo escolar 2009-2010): No se especifica el presupuesto en RO
- Va seguro: No se especifica el presupuesto en RO.

En 2011 el presupuesto aprobado fue de \$1, 632, 920, 088.00, para diciembre del mismo año, el presupuesto modificado ascendía a \$1, 762.7 millones de pesos, del cual se ejercieron \$1, 573.7 millones de pesos.

⁴² Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *Informe de Finanzas Públicas enero-diciembre de 2010*, en http://finanzas.df.gob.mx/documentos/IAPP_ene_dic_2010.pdf (Consulta, 23 de febrero de 2013, 23:54 hrs.)

Cuadro 5. Distribución presupuestal del FIDEGAR, ejercicio 2011.

| Ejercicio | Presupuesto asignado en lo general | Clave y denominación del capítulo | Presupuesto por capítulo de gasto |
|------------------|---|--|--|
| 2011 | 1,632,920,088.00 | 1000 Servicios personales | 39,287,316.00 |
| | | 2000 Materiales y Suministros | 902,702.00 |
| | | 3000 Servicios Generales | 19,480,070.00 |
| | | 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias | 1,573,250,000.00 |

Fuente: Portal Fideicomiso Educación Garantizada, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx>

La variación entre el presupuesto modificado y el ejercido representó un 10.7%, justificado por el Informe de la Secretaría de Finanzas (enero-diciembre) debido a la falta de los depósitos de los Programas Prepa Sí, Educación Garantizada y Niñ@s Talento, aunado a la falta de recibos de servicios de internet, consultoría y difusión.

La distribución presupuestal por Programa fue:

- Educación Garantizada: \$61, 366, 979.00
- Niñ@s Talento: \$185, 495, 093.00
- Prepa Sí (Ciclo 2010-2011): \$1, 230, 000, 000.00
- Va Segur@: No se especifica presupuesto en RO.

Por último, en el año 2012, el presupuesto aprobado al FIDEGAR fue de \$1, 701, 533, 357.00, del cual se ejercieron \$1,634.9 millones de pesos:

Cuadro 6. Distribución presupuestal del FIDEGAR, ejercicio 2012.

| Ejercicio | Presupuesto asignado en lo general | Clave y denominación del capítulo | Presupuesto por capítulo de gasto |
|------------------|---|--|--|
| 2012 | 1,701,533,357.00 | 1000 Servicios personales | 41,953,736.00 |
| | | 2000 Materiales y Suministros | 3,406,694.00 |
| | | 3000 Servicios Generales | 57,352,533.00 |
| | | 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias | 1,598,820,394.00 |

Fuente: Portal Fideicomiso Educación Garantizada, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx>

El presupuesto designado en lo correspondiente al capítulo 4000 se distribuyó de la siguiente forma:

- Prepa Sí (Ciclo 2011-2012): \$1,200,000,000.00

- Va Seguro: No se especifica el presupuesto en RO
- Los Programas Educación Garantizada y Niñ@s Talento no publicaron RO.

Cuadro 7. Resumen presupuestal del FIDEGAR 2007-2012.

| Fideicomiso Educación Garantizada. Presupuestos 2007-2012 (millones de pesos) | | | | | |
|---|-------------------|---------------------------------|--|---------------------------------|-------------------|
| 2007 | | 2008 | | 2009 | |
| Apertura de contrato | \$477,000.00 | Presupuesto asignado | \$52,000,000.00 | Presupuesto asignado | \$964,214,508 |
| Presupuesto programado (septiembre) | \$609,200,000.00 | Presupuesto por programa | | Presupuesto por programa | |
| | | Prepa Sí | \$120,750,000.00 (aprox) | Prepa Sí | No se especifica |
| Presupuesto modificado (diciembre) | \$609,102,780.47 | Niñ@s talento | \$263,884,730.00 | Niñ@s talento | \$160,000,000.00 |
| | | Educación Garantizada | \$9,500,000.00 | Educación Garantizada | \$100,000,000.00 |
| Presupuesto ejercido | \$5,600,000.00 | Va Seguro | No opera para el ciclo escolar 2007-2008 | Va Seguro | No se especifica |
| | | Presupuesto ejercido | \$1308,5000,000.00 | Presupuesto ejercido | \$1530,700,000.00 |
| 2010 | | 2011 | | 2012 | |
| Presupuesto asignado | \$1602,643,654.00 | Presupuesto asignado | \$1632,920,088.00 | Presupuesto asignado | \$1701,533,357.00 |
| Presupuesto por programa | | Presupuesto por programa | | Presupuesto por programa | |
| Prepa Sí | No se especifica | Prepa Sí | \$1,230,000,000.00 | Prepa Sí | \$1200,000,000.00 |
| Niñ@s talento | \$236,888,358.00 | Niñ@s talento | \$185,495,093.00 | Niñ@s talento | No publica RO |
| Educación Garantizada | \$72,232,318.00 | Educación Garantizada | \$61,366,979.00 | Educación Garantizada | No publica RO |
| Va Seguro | No se especifica | Va Seguro | No se especifica | Va Seguro | No se especifica |
| Presupuesto ejercido | \$1298,300,000.00 | Presupuesto ejercido | \$1573,700,000.00 | Presupuesto ejercido | \$1634,900,000.00 |

Fuente: Elaboración propia con base en información presentada por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, <http://www.finanzas.df.gob.mx/>

1.3.3. Programas sociales operados a través del FIDEGAR.

Dicho fideicomiso público concentra cuatro programas sociales que tienen como finalidad “fortalecer la equidad y contribuir a la formación integral de los estudiantes como las siguientes:

- Otorgar un estímulo económico que permita a los estudiantes de escuelas públicas continuar con su formación, en el nivel medio superior y superior.
- Apoyar a aquellos estudiantes sobresalientes, con el fin de reconocer su esfuerzo y a contribuir, mediante diversas actividades académicas, culturales y deportivas, al desarrollo de liderazgo y competencia desde la infancia.
- Garantizar que todo aquel estudiante, entre 6 y 18 años, que habiendo sufrido la pérdida del sostén económico (padre, madre o tutor), no abandone su educación por este motivo.
- Asegurar contra accidentes escolares a las niñas, a los niños y a los jóvenes estudiantes en instituciones de educación pública de la entidad, desde estancias infantiles, primarias, secundarias y centros de educación media superior.”⁴³

Los programas que integran el FIDEGAR son:

- Prepa Sí
- Va Seguro
- Niñ@s talento
- Educación Garantizada

Los programas pertenecientes al FIDEGAR siguen parte de los principios de la política de Desarrollo Social propuestos por la LDSDF, entre los cuales destacan la universalidad, igualdad, equidad social, justicia distributiva, integralidad, transparencia y efectividad.

Con base en lo anterior, los programas del FIDEGAR se rigen por la Ley de Educación del Distrito Federal, la cual en concordancia con la propia LDSDF, apela por el derecho a la educación universal, la inversión a la misma en la infancia y juventud, la coordinación constante con la instancia educativa a nivel federal⁴⁴ y la partida presupuestal dirigida a este sector la cual no debía de ser menos al 8% del PIB generado en el Distrito Federal.

⁴³ Portal del Fideicomiso Educación Garantizada, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/>, (Consulta: 3 de septiembre de 2012, 19:45 hrs.)

⁴⁴ Uno de los compromisos de gobierno de Marcelo Ebrard fue la descentralización educativa, por lo cual, dicha coordinación entre el gobierno local y federal se remitía a asuntos que se debieran ejercer necesariamente en conjunto, es decir, había coordinación pero sin depositar demasiadas facultades sobre la educación de la ciudad a la Secretaría de Educación Federal.

- PROGRAMA “EDUCACIÓN GARANTIZADA”

Objetivo General:

- Garantizar que todos los niños y jóvenes de 6 a 18 años que estudien en escuelas públicas del Distrito Federal, cuenten con la posibilidad de continuar sus estudios hasta el nivel medio superior, o bien hasta que cumplan los 18 años, a fin de abatir el índice de deserción escolar por falta de recursos económicos.⁴⁵

Objetivos Específicos:

- Asegurar la conclusión de los estudios de los niños y jóvenes de 6 a 18 años, estudiantes de escuelas públicas del Distrito Federal, y cuyo padre, madre o tutor responsable del sostenimiento económico, fallezca o caiga en un estado de invalidez total y permanente.
- Abatir el índice de deserción escolar, a nivel primaria, secundaria y media superior en el Distrito Federal.
- Otorgar un apoyo económico mensual, que permita la continuación de los estudios a nivel primaria, secundaria y medio superior.⁴⁶

En este programa, el apoyo mensual otorgado es de \$832.00, garantizándoles a los padres la cobertura educativa de los infantes en caso de que ellos lleguen a faltar por fallecimiento o queden en estado de invalidez. Programa operado por el DIF-DF.

Para el año 2008, el Programa Educación Garantizada contaba con una meta física de 989 beneficiados (publicado en RO), alcanzando una cobertura de 2125 estudiantes de educación básica y media superior (básica). En 2009 se incrementó la meta a 1705 beneficiarios, teniendo un alcance de 3685 estudiantes cubiertos (se amplía la cobertura a maestros), sin embargo, el presupuesto aumentó de \$9, 500,000.00 (2008) a \$100, 000,000.00 en 2009, lo cual podría rezagar el impacto real del Programa.

En 2010 se contempló una meta física de 2415 estudiantes, logrando beneficiar con el Programa a 5246, aún con la reducción presupuestal que continuó hasta 2011.

En marzo de 2007, el diputado del PRD, Agustín Guerrero Castillo, presentó ante la Asamblea Legislativa del DF una iniciativa de ley para transformar éste programa en una ley⁴⁷, sin embargo, aunque la operación de “educación garantizada” continuó, la ley no logró prosperar.

⁴⁵ Texto íntegro tomado del portal del Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx> (Consulta, 4 de diciembre de 2012, 21:20 hrs.)

⁴⁶ Texto íntegro tomado del portal del Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx> (Consulta, 4 de diciembre de 2012, 21:28 hrs.)

⁴⁷ Romero, Gabriela y Llanos Raúl, “Presenta PRD iniciativa de ley para el Programa de Educación Garantizada”, periódico *La Jornada*, versión en línea, México, jueves 15 de marzo de 2007, en

Lo anterior permite cuestionarse sobre la planeación a largo plazo en materia de desarrollo social y el vínculo entre las dependencias que lo ejecutan y los usuarios, es decir, pensando en terrenos de utilidad político-electoral, cohesionar a la población infantil no garantiza el mismo beneficio (político) que pensionar a adultos mayores. Por lo tanto, aunque existen leyes en materia de niñez (útiles y uniformes escolares, por ejemplo), en el posicionamiento de proyectos políticos, probablemente no sean redituables.

Sin embargo, en la actual administración se observa que se intenta procurar la continuidad de un proyecto, es decir, con lo que respecta al Programa Educación Garantizada, el Gobierno del DF, ahora bajo la administración de Miguel Ángel Mancera, ha decidido seguir poniéndolo en marcha, estableciéndose en sus reglas de operación la meta de cubrir a 2415 estudiantes, quedando la asignación presupuestal (no especificada) a cargo del FIDEGAR.⁴⁸

Lo anterior deja abierta la posibilidad de que en el Distrito Federal se haya decidido optar por la vía funcional, es decir, por el seguimiento de programas educativos que permitan — a través del Fideicomiso— el manejo eficiente de los recursos, la adopción de un proyecto político para constituirlo como modelo y la permanencia de los niños y jóvenes como población prioritaria.

- PROGRAMA DE ESTÍMULOS PARA EL BACHILLERATO UNIVERSAL (PREBU) “PREPA SÍ”

Objetivo General:

- Asegurar que todos los jóvenes del Distrito Federal que quieran cursar el Bachillerato en todas sus modalidades puedan hacerlo con éxito y no lo tengan que abandonar por falta de recursos.

Objetivos Específicos:

- Darles la oportunidad a todos los jóvenes en edad escolar de nivel medio superior, de que estudien el Bachillerato.
- Lograr que los jóvenes que cursan sus estudios de Bachillerato no los abandonen por motivos económicos.
- Mejorar el desempeño académico de los estudiantes.
- Impulsar el desarrollo profesional de los estudiantes.
- Mejorar el nivel de vida de la población estudiantil.⁴⁹

<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/15/index.php?section=capital&article=044n1cap> (Consulta, 12 de febrero de 2013, 23:09 hrs.)

⁴⁸ Reglas de operación 2013. Programa Educación Garantizada, en <http://www.dif.df.gob.mx/dif/anexos/10.pdf> (consulta, 26 de mayo de 2013, 22:30 hrs.)

⁴⁹ Portal del Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx> (Consulta, 4 de diciembre de 2012, 21:32 hrs.)

Se establece un tabulador de promedios escolares el cual define la cantidad económica que los beneficiarios recibirán, sin embargo el estímulo económico equivale en promedio a \$575.00 y de forma adicional se les otorga un seguro medico y descuentos en servicios y eventos que organiza el Gobierno del Distrito Federal. Esta transferencia es condicionada, es decir, se pide la realización de trabajo comunitario por parte de los alumnos beneficiados.

Para efectos de esclarecer las metas y logros del programa, es necesario considerar el universo de población objetivo con la que se cuenta, en este caso, población joven que se encuentre inscrito en instituciones de educación media superior (y superior posteriormente) en el Distrito Federal:

Cuadro 8: Matrícula de estudiantes de Educación Media Superior del Distrito Federal

| Ciclo escolar | Matrícula | Eficiencia terminal | Cobertura |
|----------------------|------------------|----------------------------|------------------|
| 1997-1998 | 410,386 | 47.3 | 83.1 |
| 1998-1999 | 406,219 | 44.4 | 83.6 |
| 1999-2000 | 407,633 | 43.6 | 85.1 |
| 2000-2001 | 395,387 | 43.9 | 83.6 |
| 2001-2002 | 410,282 | 43.7 | 87.5 |
| 2002-2003 | 407,508 | 53.3 | 87.6 |
| 2003-2004 | 395,607 | 51.1 | 85.7 |
| 2004-2005 | 408,361 | 51.1 | 89.2 |
| 2005-2006 | 408,855 | 53.2 | 90.1 |
| 2006-2007 | 412,678 | 53.8 | 92.2 |
| 2007-2008 | 423,931 | 53.8 | 96.5 |
| 2008-2009 | 423,849 | 55.2 | 98.4 |

FUENTE: Portal Red Ángel, Estadísticas sobre Educación, en <http://www.redangel.df.gob.mx> (Consulta, 28 de noviembre, 22:19 hrs.)

Ahora bien, según los informes ofrecidos para los ciclos escolares 2008-2009 y 2010-2011, se puede encontrar lo siguiente:

- Para el ciclo escolar 2008-2009 la meta establecida en las Reglas de Operación del programa era lograr atender a 210,000 beneficiarios del nivel medio superior y 15,000 del superior. Se logró ofrecer el programa a 216,000 estudiantes.

El logro de “Prepa Sí” a diciembre de 2009 fue la atención a 178,903 beneficiarios. Cabe destacar que del mes de enero a diciembre (sin contar julio y agosto ya que son periodo vacacional) se presentó una baja en el padrón de beneficiarios, encontrándose que para enero se tenían 213, 884 beneficiarios de bachillerato y 9840 en la universidad, en el caso del mes de diciembre, se contaba con 174,897 beneficiarios del nivel medio superior y 4006 en su primer año de la universidad.⁵⁰

⁵⁰ Datos obtenidos del *Informe General 2009* del Fideicomiso Educación Garantizada, Dirección General, Distrito Federal, p. 22.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF) emitió, después de evaluar al programa en 2008, una serie de recomendaciones en lo que se considera puntos débiles del mismo. Primeramente se cuestiona la equidad en el programa, debido a que al distinguirse a unos alumnos sobre otros respecto a su promedio escolar, se generan mecanismos de acceso a la educación poco incluyentes. “Se plantea la necesidad de que las medidas impulsadas por FIDEGAR se distancien de enfoques meritocráticos y diferenciadores que propician el fracaso de los más desfavorecidos y finalmente su expulsión.”⁵¹ Por otra parte se critica la “condicionalidad” para el acceso al Programa, es decir, se exigen dos horas diarias de trabajo comunitario a los estudiantes a cambio de la transferencia monetaria, lo cual implica una especie de contraprestación por la garantía de un derecho.

Según los propios informes del FIDEGAR, el nivel de satisfacción de los beneficiarios es amplio, debido a que cuentan con actividades y privilegios extra que los motivan a seguir preparándose. Sin embargo, accediendo al portal oficial de “Prepa Sí” (www.prepasi.df.gob.mx) se encuentran varios reclamos y quejas tanto por la demora en los depósitos de pago como la propia desorganización del programa y de los eventos que realiza.

Con base en lo anterior se puede identificar la relatividad de la eficiencia del programa respecto a los propios objetivos del FIDEGAR, es decir, si lo que se busca de origen es abatir la inequidad en cuanto al acceso de oportunidades en materia de educación, el beneficiar con un estímulo económico diferenciado, como lo es el caso de Prepa Sí, resulta ser un método excluyente que en el afán de ser universal, termina siendo meritocrático.

De igual modo, pensar al Programa como una herramienta para eliminar la deserción escolar permite cuestionarse hasta qué grado ha dado resultado, ya que si se considera, por ejemplo, el retraso en los pagos a los estudiantes, ¿qué garantiza que durante el lapso en el que no es depositado el estímulo se den bajas de alumnos? O en otro sentido, ¿qué porcentaje de alumnos utiliza la beca para terminar su formación, se les ha dado seguimiento?

El 12 de abril de 2012, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le solicitó al Programa un informe en el que se especificara el número de alumnos que había mejorado sus calificaciones, las actividades que dentro de la cobertura se realizan y el rango de edad de los beneficiarios⁵², en el sexto informe presentado por la Secretaría de Gobernación se estableció que el Programa disminuyó la deserción escolar a nivel media superior de

⁵¹ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa-DF, “Controversia sobre las recomendaciones presentadas al Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal <Prepa Sí> (PREBU) y consideradas por éste como improcedentes,” 2008, p. 3 en http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/respuesta_institucional/con_pre_si_11.pdf (Consulta, 7 de diciembre de 2012, 08:45 hrs)

⁵² Boletín Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 12 de abril de 2012, en <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-solicita-informe-resultados-prepa-si--7482.html> (Consulta, 23 de mayo de 2013, 23:32 hrs.)

20.9% a 6.2%, contando con 530,000 jóvenes beneficiados, mismos que lograron subir sus calificaciones de 7.2 a 8.2 en promedio.⁵³

Sin embargo, queda pendiente la cuestión referente a ¿en qué se utiliza el estímulo? si bien la idea de universalizar cumplió con los compromisos propuestos por Marcelo Ebrard, la calidad del Programa sigue estando en duda, esto en términos del destino/uso del apoyo y de la verificación de la propia Secretaría de Educación y el FIDEGAR de que hay un beneficio real.

- PROGRAMA NIÑ@S TALENTO

Objetivo General:

- Asegurar que todos los niños sobresalientes que tengan entre 6 y 12 años que estudien en las escuelas públicas del Distrito Federal, tengan las facilidades para obtener una educación integral, a través del desarrollo y perfeccionamiento de sus habilidades artísticas, culturales, intelectuales y deportivas.

Objetivos Específicos:

- Implantar un sistema de estímulos para los niños y jóvenes que cuentan con un promedio de 9.0 de calificación en adelante, mediante la impartición de cursos extraescolares en un marco de reconocimiento y estímulo a su esfuerzo y dedicación.
- Fomentar y propiciar la innovación.
- Propiciar la formación de niños y jóvenes con valores de equidad de género, la vida en libertad, la identidad de nuestra cultura y la conciencia ecológica.
- Reconocer la dedicación y esfuerzo de los niños y jóvenes con mejores calificaciones.
- Apoyar a las familias de los niños y jóvenes beneficiados, otorgando un estímulo económico.⁵⁴

Además del apoyo económico anual de \$3000.00, se brindan clases extracurriculares a los beneficiarios. El encargado de este programa es el DIF-DF.

⁵³ González, Rocío, "El programa *Prepa Sí* evitó que 120 mil jóvenes abandonaran sus estudios, en *La Jornada*, versión en línea, México, domingo 7 de octubre de 2012, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/07/capital/029n2cap> (Consulta, 25 de mayo de 2013, 17:42 hrs).

⁵⁴ Objetivo general y específicos, "Reglas de Operación del programa Niñ@s Talento", 2010, en <http://www.redangel.df.gob.mx/images/stories/ropNinosTalento2010.pdf> (Consulta, 28 de noviembre de 2012, 22:38 hrs.)

Para efectos de vislumbrar el panorama de acción del Programa Niñ@s Talento, se tienen los siguientes datos:

Cuadro 9: Matrícula de estudiantes de educación básica y eficiencia terminal de los mismos en el Distrito Federal

| Matrícula | | |
|----------------------|-----------------|-------------------|
| Ciclo escolar | Primaria | Secundaria |
| 1997-1998 | 1,047,248 | 500,668 |
| 1998-1999 | 1,040,291 | 494,094 |
| 1999-2000 | 1,031,111 | 489,594 |
| 2000-2001 | 1,019,873 | 484,724 |
| 2001-2002 | 1,011,133 | 488,886 |
| 2002-2003 | 1,002,558 | 483,904 |
| 2003-2004 | 989,942 | 484,027 |
| 2004-2005 | 969,140 | 488,742 |
| 2005-2006 | 964,303 | 498,610 |
| 2006-2007 | 954,941 | 490,050 |
| 2007-2008 | 947,979 | 482,646 |
| 2008-2009 | 944,599 | 477,460 |

| Eficiencia terminal | | |
|----------------------------|-----------------|-------------------|
| Ciclo escolar | Primaria | Secundaria |
| 1997-1998 | 99 | 74.4 |
| 1998-1999 | 95.8 | 78 |
| 1999-2000 | 94.3 | 80 |
| 2000-2001 | 94.3 | 74.1 |
| 2001-2002 | 94.6 | 82.9 |
| 2002-2003 | 93.6 | 82.4 |
| 2003-2004 | 93.8 | 81.8 |
| 2004-2005 | 94.5 | 79.4 |
| 2005-2006 | 96.4 | 76.2 |
| 2006-2007 | 97.7 | 75.9 |
| 2007-2008 | 95.5 | 71.8 |
| 2008-2009 | 99.1 | 75.4 |

FUENTE: Portal Red Ángel, Estadísticas sobre Educación, en <http://www.redangel.df.gob.mx> (Consulta, 28 de noviembre, 23:01 hrs.)

La meta física para 2010 era lograr la atención de 120,000 niños y niñas de la ciudad. El alcance al que se llegó, según datos proporcionados ese mismo año, fue de 120,006 beneficiarios.⁵⁵

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó una evaluación externa a dicho programa en 2010⁵⁶ destacando que ha logrado su

⁵⁵ Datos obtenidos de las "Reglas de Operación del programa Niñ@s Talento, 2010", disponibles en <http://www.redangel.df.gob.mx/images/stories/ropNinosTalento2010.pdf> y el *Informe General 2009* del Fideicomiso Educación Garantizada, *Ibíd.*, p. 64. (Consulta, 28 de noviembre de 2012, 23:15 hrs.)

cobertura al 100%, aunando a que la elaboración de los talleres en los que participan los menores, logran cumplir con los objetivos propuestos por las Reglas de Operación del mismo.

En 2011 no se logra cumplir con la meta física descrita en las RO, ya que de 120,000 estudiantes contemplados, sólo 98,092 niños obtuvieron el apoyo. Aunado a ello, uno de los problemas constantes al observarse las quejas de los beneficiarios plasmadas en las redes de comunicación (redes sociales) entre el DIF-DF y los estudiantes —en este caso sus padres— es la falta de coordinación en los depósitos del programa.

- PROGRAMA “VA SEGURO”

Objetivo General:

- Asegurar contra accidentes escolares a todos los alumnos de primaria, secundaria y bachillerato, inscritos en escuelas públicas del Distrito Federal y residentes del territorio, así como aquellos inscritos en las estancias infantiles, Centros de Desarrollo Comunitario y Centros de Bienestar Social Urbano del Sistema Integral de la Familia (DIF-DF).

Objetivos Específicos:

- Asegurar a los alumnos contra cualquier accidente que sufran, durante el desarrollo de sus actividades escolares, dentro de los planteles educativos, en el trayecto de su domicilio al plantel educativo y viceversa sin interrupción alguna y dentro de la República Mexicana, así como aquellos que sucedan en actividades extraescolares autorizadas y organizadas por la escuela o por instituciones oficiales del GDF, asalto y adicionalmente los gastos médicos por parto prematuro o aborto ocasionado por accidente cubierto, entendiéndose por accidente toda lesión corporal sufrida involuntariamente por el asegurado, como consecuencia directa de una causa súbita, externa, violenta y fortuita.
- Asegurar en su totalidad a los alumnos de escuelas públicas sin importar la edad.⁵⁷

Los beneficiarios cuentan con \$25,000.00 para gastos médicos. De igual modo se cubre la muerte accidental para mayores de 12 años y pérdidas orgánicas por hasta \$75,000.00. Se otorga una Beca por muerte accidental del padre o tutor que ofrece \$900 mensuales al menos por un periodo de 1 año. La muerte a consecuencia de asalto se cubre por la cantidad de \$100,000.00.

⁵⁶ Carrillo Huerta, Mario Miguel, “Avances en materia de monitoreo y evaluación de los programas sociales educativos del Distrito Federal”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México, 2010, pp. 14-16, en http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Distrito_Federal/eventos/conferencia_df.pdf (Consulta, 28 de noviembre de 2012, 23: 48 hrs.)

⁵⁷ Portal FIDEGAR, Op. Cit.

- Debilidades detectadas

El constante aumento presupuestal del FIDEGAR respondió, en primera instancia, al crecimiento programático, es decir, de origen la herramienta se creó para la administración de los recursos del Programa Educación Garantizada, para el 21 de diciembre de 2007 —6 meses después de constituirse el Fideicomiso— se aprobó la inclusión de Prepa Sí, Niñ@s Talento y Va Seguro.

La gestión de cuatro programas no es el problema en sí, lo cuestionable es la operación de los mismos sin considerar un “periodo de prueba”, o sea, verificar si el Fideicomiso en verdad estaba funcionando como auxiliar con la experiencia del Programa Educación Garantizada, para posteriormente incluir a los restantes. ¿Qué garantizaba que la ejecución de cuatro programas a través del instrumento financiero era viable sin evaluar antes la funcionalidad de uno?

Lo anterior se relaciona al asunto de los presupuestos ejercidos, dado que la variación entre los recursos presentados por la Secretaría de Finanzas y lo que era utilizado al final de cada año permite observar un déficit en cobertura y gasto eficiente. En gran parte de los años, se utilizaban aproximadamente 400 millones de pesos menos del presupuesto aprobado, ¿Qué pasaba con esos recursos? ¿Eran utilizados posteriormente?

Por otra parte, el crecimiento en el presupuesto en el FIDEGAR se constituía con una enorme variabilidad entre las cantidades asignadas a cada programa. La distribución de los recursos era desigual, resultando ser Prepa Sí el proyecto más favorecido.

Cuadro 10. Presupuestos por programa. 2008-2012

| Presupuestos 2007-2012 (programas) | | | | |
|---|------------------------------|--|----------------------|------------------------|
| Año | Prepa Sí | Va Seguro | Niñ@s Talento | Ed. Garantizada |
| 2008 | \$120,750,000.00 (aprox.) | No opera para el ciclo escolar 2007-2008 | \$263,884,730 | \$9,500,000.00 |
| 2009 | No especifica | No especifica | \$160,000,000 | \$100,000,000.00 |
| 2010 | No especifica | No especifica | \$236,888,358 | \$72,232,318.00 |
| 2011 | \$1230, 000, 000.00 | No especifica | \$185,495,093 | \$61,366,979.00 |
| 2012 | \$1200,000,000.00 | No especifica | No publica RO | No publica RO |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en la reglas de operación (RO) de cada programa del FIDEGAR.

* No se incluye el año 2007 ya que la operación del FIDEGAR comienza de modo formal en 2008.

Contemplando las características de los programas que integran al FIDEGAR, es evidente que su gestión presentó deficiencias, las cuales no tienen que ver solamente con el presupuesto, sino a su vez, con la propia ejecución y coordinación entre el administrador de los recursos (Banorte) y la entidad responsable de cada uno.

Es decir, primeramente se cuestiona las reducciones presupuestales a instituciones como el DIF-DF y por ende a programas como Niñ@s Talento y Educación Garantizada, lo cual no sólo mermó su cobertura, sino su eficiencia, ya que al bajar la capacidad de otorgar el beneficio, aumentó la dificultad de acceso en el mismo, lo que rompe en cierto sentido con la idea de universalidad que persiguió el propio Fideicomiso.

Por otra parte se alude a la falta de coordinación y vigilancia en el mecanismo de transferencias al presentarse quejas por el retraso de depósitos, si se recuerda que entre las facultades del Consejo Técnico del Fideicomiso está la de instruir y vigilar la administración del patrimonio (incluyendo los pagos y la preservación del mismo), se puede adelantar un quiebre en el consenso entre los miembros del Comité y el fiduciario, entonces ¿se pudo crear una institucionalidad sin consenso?

Otro punto a resaltar es el seguimiento que se le da a los beneficiarios y a los programas sociales en sí, es decir, volviendo a situar al Comité Técnico como un intento de configurar un modelo de institucionalidad social mediante un instrumento financiero (recordando que una de sus facultades es la definición de prioridades del Fideicomiso, las cuales representaban de forma paralela a los intereses de la Jefatura de Gobierno), la poca atención que se le brindó al impacto individual y colectivo permite ver la poca eficiencia existente en cuanto a transparencia y evaluación del FIDEGAR.

Con base en lo anterior, sobresale no sólo la falta de evaluación y medición de impacto de cada uno de los programas, sino también las propias complicaciones que han generado la implementación de programas que pretenden universalizar servicios como lo es la educación. En los casos específicos de Prepa Sí y Niñ@s Talento se exalta un ejercicio meritocrático al beneficiar en mayor medida a los alumnos de excelencia. No se cuestiona la premiación a buenos alumnos, sin embargo, si lo que se pretende es que no hay desigualdad en el acceso a la educación, ¿por qué variar los montos por promedio (Prepa Sí)? o ¿por qué no se creó un programa que ayudara a los estudiantes con menor promedio y/o dificultad para aprender?

Es entonces que una de las debilidades más fuertes es la propia funcionalidad del Fideicomiso como auxiliar de las tareas del Jefe de Gobierno, preguntándose hasta qué punto fue conveniente dotarlo de más importancia en comparación a otras instancias. Es decir, ¿el FIDEGAR se convirtió en el modelo de gestión a seguir para la política educativa en el Distrito Federal? ¿Contuvo más relevancia que el propio trabajo de la Secretaría de Educación y el DIF-DF? ¿El objetivo de abatir la inequidad en el acceso a la educación y la deserción escolar rebasó la verdadera función del Fideicomiso la cual era manejar responsable, eficaz y transparentemente los recursos?

Capítulo 2. Gestión de la política social en el Distrito Federal y vínculo con el FIDEGAR

La política social en el Distrito Federal atravesó distintos momentos definidos no sólo por los enfoques de cada Jefe de Gobierno, sino a su vez, por la propia redefinición de las prioridades para el gobierno, su forma de atenderlas y los instrumentos en los cuales se apoyaría.

Paralelamente a la contextualización de la política social se encontró la construcción de un entramado institucional que representara su base y su fundamento. Las medidas tomadas por cada gestión coadyuvarían a diseñar mecanismos en la materia y a su vez, desarrollar recursos sólidos para darles continuidad.

Las acciones tomadas por cada gobierno y en específico durante el sexenio de Marcelo Ebrard no sólo configuraron las bases de atención y/o asistencia de las demandas sociales y problemáticas de la ciudad, sino a su vez añadieron complementos como la participación ciudadana y la creación de estructuras que fungieran, además, como catalizadoras del voto.

Dentro del capítulo además de contextualizar el desarrollo de la visión y perspectivas de la política social en el Distrito Federal, se hará una relación de la misma con el entorno educativo, ya que no fueron elementos aislados en cuanto a planeación y sufrieron de la misma forma cambios sujetos a las propias variaciones dentro del gobierno del DF. Además, su ordenamiento afectaba en alguna medida al FIDEGAR y a la forma en la que se operaba.

Aunado a lo anterior, se podrá observar a lo largo del apartado cómo los cambios en términos de definición y planeación también respondieron a intereses como la reforma política y la descentralización educativa, ya que al final, los programas ejecutados y la construcción de una institucionalidad, iban orientados en algún sentido a alcanzar dicho fin.

2.1 La política social para el Gobierno del Distrito Federal

El Distrito Federal (DF) fue durante muchos años un departamento del Gobierno Federal en donde la capacidad de decisión por parte de su gobernante —regente o Jefe de Departamento, designado por el Presidente de la República— y de la ciudadanía era limitada, tanto en lo político como en lo económico, y la configuración de una esbozo de políticas sociales era nulo, dado que mantenía total dependencia del gobierno central, quedando rezagado y sin acciones profundas. Guadalupe Ordaz explica que al ser las políticas y programas sociales diseñadas, operadas y administradas mayoritariamente por las oficinas federales, el Departamento del Distrito Federal presentaba una posición marginal en materia de desarrollo social, aunado a la falta de instituciones de apoyo en el sector.⁵⁸

El 6 de julio de 1997, el Distrito Federal atravesó por un proceso de transición⁵⁹ que le permitió a la ciudadanía poder elegir al Jefe de Gobierno (y a los jefes delegacionales) —nueva figura tras eliminarse el “departamento” y surgir el Gobierno del DF—. Las elecciones dieron paso al primer gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con Cuauhtémoc Cárdenas como el titular de la gestión de la ciudad.

La ausencia de *status* jurídico e institucional del Distrito Federal frente al Gobierno Federal, implicaron para Cárdenas la instauración de todo un nuevo mecanismo de actuación y normatividad acorde a sus objetivos propuestos y a los propios principios del partido al que representaba. El proyecto para la Capital se basó en la construcción de “una ciudad democrática, segura y justa, socialmente incluyente y sustentable con un gobierno responsable y eficiente.”⁶⁰

La mejora de la calidad de vida, la reducción de la inequidad y la reconstrucción del tejido social se convirtieron en los pilares para el diseño de políticas en el periodo cardenista. Justamente el vínculo entre gobierno y sociedad se convirtió en una de las bases de la creación y operación de sus programas. “Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), la Secretaría de Desarrollo Social se orientó a impulsar una política pública que pretendía la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado con la crisis económica de 1995, incorporando a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la toma de decisiones.”⁶¹

⁵⁸ Ordaz Beltrán, Guadalupe, “Hilvanando la red social. El Sistema de Servicios Comunitarios Integrados en la Ciudad de México”, en IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 28 de mayo – 1 de junio de 2007.

⁵⁹ El gobierno de transición sólo duró 3 años, debido a que se estipuló en 1996 que se haría con el fin de ajustar el calendario electoral local con el federal, el cual tenía su siguiente proceso en el año 2000.

⁶⁰ Sánchez Mejorada, Cristina y Álvarez Enríquez, Lucía, “Participación y cambios en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la ciudad de México (1997-2003)”, en *Espacios metropolitanos*, n° 2, RNIU, México, 2003, p. 3.

⁶¹ Ziccardi, Alicia, “Políticas de inclusión social en la Ciudad de México”, en Barba Solano, Carlos (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2008. p. 247.

La gestión de Cárdenas marcó la pauta a través del Programa General de Desarrollo para instaurar la participación activa de la ciudadanía y la ampliación en la cobertura de derechos sociales con fundamentos de protección y asistencia a grupos vulnerables. De este modo, se configuró el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), el cual concentró el entramado programático que comenzó a desarrollar el nuevo esbozo de política social para la ciudad.

El Programa General de Desarrollo estableció como población prioritaria —vulnerable— a los adultos mayores, indígenas, infantes, jóvenes, mujeres y personas con capacidades diferentes⁶². Su funcionamiento se basó en pláticas, talleres y la creación de redes entre colonias y barrios, las cuales cooperarían en la ejecución de los programas. La ampliación del acceso a servicios como la salud, educación, vivienda, alimentación fue su estrategia primordial.

La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social⁶³ (SESDES) se encargó de la gestión del SECOI y la inclusión ciudadana (sustento de la reconstrucción del tejido social) se dio mediante la instauración de modelos de atención a través de redes conformadas por integrantes de colonias, barrios y OSC que detectaran necesidades, las atendieran y promovieran el desarrollo local.

El funcionamiento del SECOI se dio en el marco de la reforma del Consejo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, el 8 de junio de 1998, lo cual permitió que mediante el involucramiento de especialistas, habitantes y grupos de la sociedad civil, se conformaran las bases de la política social de la ciudad y, con ello, la atención de necesidades por medio de la ubicación de redes territoriales.

Según Lucía Álvarez, uno de los objetivos centrales del SECOI fue la promoción de redes comunitarias o de barrio orientadas a la acción de agentes locales para resolver problemáticas que surgieran en su territorio o para mejorar las condiciones sociales del mismo.⁶⁴ En este sentido, la potencialización de redes sociales procuraría atender demandas detectadas principalmente en las zonas marginadas como la carencia en servicios de salud, violencia intrafamiliar (en mayor medida hacia mujeres), personas en abandono o con enfermedad mental, indigentes, desempleo y mala alimentación.

⁶² Para efectos del SECOI, a partir de las clasificaciones de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's) — media, alta y muy alta marginación— y de la información censal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se identificaron las características demográficas, económicas y sociales de la población, destacando los grupos prioritarios para la política social. (Ordaz Beltrán, Op. Cit., p. 9.)

⁶³ La Secretaría, al término del gobierno del PRI en la ciudad estaba integrada por: la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (Socicultur) con 10 instalaciones bajo su cargo, Dirección General de Promoción Deportiva (PRODDF) con 10 instalaciones, el Zoológico de Chapultepec, la Dirección General de Protección Social, la Dirección General del Servicio Público de Localización telefónica (LOCATEL), la Dirección General de Política Social, la Junta de Asistencia Privada y dos órganos descentralizados inconclusos: el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) y el Sistema de Servicios de Salud Pública. (Cfr. Ordaz Beltrán, *Ibid.*, p 4.)

⁶⁴ Álvarez Enríquez, Lucía, “Planeación y participación ciudadana en la ciudad de México”, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004, p. 7. https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2011/1/IN73H/1/material_docente/objeto/370380 (Consulta, 20 de agosto de 2013, 19:51 hrs.)

La construcción de las redes comunitarias se convirtió en la base para la gestión del SECOI, ya que era el primer eslabón de su estructura. El *Programa de Educación para la Salud Familiar* fue el núcleo del SECOI y, en su primera etapa, los grupos barriales reclutados en 2700 educadoras de salud, 105 capacitadores, 11 coordinadores regionales y 400 trabajadoras sociales⁶⁵ cobraron importancia al ser el contacto para el diagnóstico de la situación de los ciudadanos y sus hogares, el establecimiento de unidades de información⁶⁶ y la promoción de las acciones de gobierno en los barrios y colonias.

El propósito fue el de reproducir modelos de atención a través de OSC en las 16 delegaciones, lo cual daría paso a la ampliación de la oferta de servicio en donde la SESDS y el DIF-DF concretarían en centros comunitarios y espacios públicos y privados (aunados a los servicios móviles) la atención de problemáticas por sectores.

El SECOI se concentró entonces en orientar la participación ciudadana mediante la conformación de redes de cooperación, a través de programas asistencialistas, operados desde los barrios y colonias con la finalidad de abatir necesidades específicas, desde esta perspectiva, mantuvo como centro de operación el apoyo familiar y la “prevención de la problemática psicosocial y psicoemocional.”⁶⁷

Dicha forma de organización, a través del SECOI, se convirtió en un primer esfuerzo por parte del gobierno capitalino para mantener un registro de los problemas, necesidades y posibles beneficiarios de las acciones impulsadas. Con ello, la consolidación del *Sistema de Oferta de Servicios Sociales* en el periodo cardenista fue el esbozo de un modelo que más tarde sería retomado por las posteriores jefaturas de gobierno, el cual no sólo repetiría la instalación de un mecanismo de consulta de programas y servicios sociales, sino que se transformaría en una medida cohesionadora de intereses y demandas, que paralelamente a la promoción de instituciones públicas, organizaciones e instituciones de asistencia privada, conjuntó y permitió detectar a la población más vulnerable, pero también a la mayoritaria.

El asistencialismo detrás de la política social del nuevo gobierno del Distrito Federal no sólo giraba en torno a una “ciudad para todos” propuesta en la campaña cardenista, sino que colocó las piezas, traducidas en programas, del rompecabezas que el propio PRD quería en la ciudad. No era únicamente un asunto de permanencia política, también era construcción de una relación de dependencia entre vulnerables y gobierno, relación que sería estratégica en procesos electorales. “Al voto ciudadano, como parte de los derechos políticos, se le ha conferido la capacidad para cambiar las condiciones socioeconómica de la Ciudad de México, siempre y cuando favorezca al PRD.”⁶⁸

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 10

⁶⁶ Las Unidades de Información (UI) concentraban los datos regionales sobre directorios de instalaciones y servicios sociales, públicos y privados, además integraban el diagnóstico de las condiciones de los hogares en las zonas de marginación.

⁶⁷ Ordaz, *Op. Cit.*, p. 14.

⁶⁸ Vite Pérez, Miguel Ángel, “El desarrollo social de la Ciudad de México: una visión exploratoria”, en *El Cotidiano* [en línea], Vol. 25, Núm. 160, Marzo-Abril 2010, p. 101, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512766012> (Consulta, 25 de junio de 2013, 17:09 hrs.). [Cfr. Partido

La política social cardenista definió el involucramiento de la ciudadanía como una forma de reforzar su compromiso político, es decir, una “ciudad para todos” tal y como lo marcó en su campaña rumbo a la Jefatura de Gobierno. El diseño institucional de sus acciones en la materia estableció relaciones de dependencia tendientes a la asistencia hacia los grupos “débiles”, confiriéndole a la SESDS el abastecimiento de servicios sociales sin perder el vínculo entre gobierno, sector privado y sociedad civil (redes comunitarias y modelos de atención), manejando una cobertura poblacional “de tipo universal diversificada (...) con la necesidad de acciones específicas para los grupos que consideraba como vulnerables.”⁶⁹

Sin embargo, hay otro factor que deriva de la inclusión de la ciudadanía y es la canalización del voto. La legitimación del proyecto está circunscrita en la propia participación social, la creación de redes y el establecimiento de filtros en donde la población conociera las acciones gubernamentales no sólo como beneficiarios, sino como un conjunto de medidas que continuarían en la medida que el propio partido del entonces Jefe de Gobierno permaneciera al frente del DF.

La reforma al Consejo para el Desarrollo Social en 1998, la actuación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, la intervención de la SESDS, el DIF-DF y la colaboración de ciudadanos y grupos de la sociedad civil, orientaron a una política social que iba más allá de un enfoque asistencialista, esto porque su única misión -y visión- fue la de atender al más vulnerable, sino a la par de ello, reforzar la institucionalidad en la materia para la capital. La consolidación posterior de la Secretaría de Salud, del Instituto de la Vivienda (INVI-DF) y el manejo de un derecho político (el voto) como una herramienta de participación en la toma de decisiones —intervención en la operación del SECOI— forjaron un diseño institucional, que si bien fue reduciendo la inclusión social a herramienta de difusión y legitimación de proyectos gubernamentales, concretó la base inicial para mantener la proyección política necesaria para permanecer al frente del gobierno del Distrito Federal.

Si bien Cárdenas inició su gestión con la misma estructura institucional que dejó la regencia en 1996-1997, para 1998 su administración había logrado consolidar una nueva organización, la cual fue base para la jefatura siguiente, marcando el inicio de un molde gubernamental que se gestaría con la creación de nuevas dependencias.

La herencia del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas⁷⁰ fue la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Educación (periodo

de la Revolución Democrática, *Perspectiva y estrategia: rumbo al 2000. Proyecto para su discusión en el IV Congreso Nacional*, México, 1998, p.7]

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Cárdenas se retiró del gobierno del DF para postularse como candidato del PRD a la Presidencia de la República en el año 2000. La Asamblea Legislativa aprobó la designación de Rosario Robles para concluir la gestión. “Durante su breve gobierno, no hubo prácticamente cambios en el interior de las políticas sociales” (Ziccardi, Op. Cit., p. 247). Su acción más sobresaliente es la “Ley Robles”, referente a la Interrupción Legal del Embarazo en el DF.

de Rosario Robles)⁷¹, lo cual refrendó el vínculo entre gobierno-sociedad, no sólo para la ejecución de programas y acciones gubernamentales, sino además para construir el entramado institucional necesario para mantener al partido en el poder local y, a la vez, para iniciar el proceso de institucionalización de la política social de la ciudad.

El gobierno entrante adoptó la perspectiva cardenista con cautela, es decir, mantuvo algunas raíces de la concepción de política social instaurada, pero modificó su uso, funcionalidad y gestión. En el año 2000, el nuevo Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), pondría en marcha su proyecto para consolidar al Distrito Federal como “la capital de la esperanza” a través de un programa que contemplaba 40 compromisos gubernamentales, estableciendo como sus principales acciones:

“(…) atención médica domiciliaria y medicamentos gratuitos para todos los adultos mayores de 70 años, y los que se encontraban en abandono se les daría alimentación, también se les brindaría transporte gratuito (...) como el metro, trolebús y tren ligero, (...) lo mismo para personas con discapacidad, becas para los niños, las mujeres y los pobres que sufrieran algún tipo de discapacidad; se construirían también 20 mil viviendas anuales para los más pobres de la ciudad.”⁷²

A partir de la Ley de Desarrollo Social del DF, la estrategia de AMLO fue la configuración de programas conjuntando aristas institucionales y sociales, es decir, en cierto sentido, institucionalizar la participación ciudadana. “La política de Desarrollo Social como acción pública y con base en los principios que la guían deberá ser impulsada con la participación de todos aquellos que se interesen y puedan contribuir con este proceso; por lo que, deberá fomentar la acción coordinada y complementaria entre el Gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones.”⁷³

López Obrador, desde el inicio de su gobierno, orientó la noción de participación social desde un plano político, concibiendo la figura de los comités vecinales como una “cuarta instancia de gobierno”, es decir, transformarlos en un gobierno ciudadano, con personalidad jurídica y presupuesto propio (\$500,000 por año a cada una de las 1352 unidades), que tuviera facultades para aplicar programas de desarrollo social, solventar problemas relacionados con obras y servicios públicos y tener bajo su mando la policía preventiva. “Se trata de no generar burocracia, que rindan cuentas, que manden obedeciendo y que sea la asamblea de ciudadanos la máxima autoridad.”⁷⁴

De esta forma se consolidó el Consejo de Desarrollo Social, siendo uno de los mecanismos de planeación de la política social y de este modo, se buscó por medio de él, la inclusión de los habitantes propuesta desde el gobierno de Cárdenas. Desde esta

⁷¹ Sánchez Mejorada, Op. Cit., p. 3

⁷² Vite Pérez, Op. Cit., p. 101.

⁷³ Artículo 5° de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/06_ley_desarrollo_social.pdf (Consulta, 29 de junio de 2013, 15:38 hrs.)

⁷⁴ Extracto de la toma de protesta de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 5 de diciembre de 2000. Zermeño, Sergio, “La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal”, en García Canclini, Néstor (Coord.), *Reabrir espacios públicos. Políticas Culturales y Ciudadanía*, Plaza y Valdés/UAM, México, 2004, p. 180.

perspectiva, el Consejo fungió como asesor en la materia, promotor de la participación ciudadana, integrador de comisiones y evaluador de los programas.⁷⁵

En el año 2000 se creó la Dirección General de Participación Ciudadana, en la cual se establecieron comités y asambleas vecinales con la finalidad de apoyar a la formación de un vínculo de responsabilidad política y social entre el gobierno y la ciudadanía. Para el año de 2004 se conforma el Programa de Acciones Comunitarias, el cual fortalecería la participación vecinal mediante foros y asambleas y, a su vez, establecería pactos con el gobierno del DF para obtener el mayor beneficio social posible, sustituyéndose la figura de los comités vecinales por la de comités ciudadanos para constituir ese eslabón al que apeló AMLO, elegido mediante elecciones y con capacidades de gestión, o sea, otra instancia de gobierno.

Sin embargo, la propuesta de ampliar la participación de los ciudadanos se remitió en concentrar la “decisión” mayoritariamente en materia de seguridad pública; una de las acciones más significativas fue el establecimiento de la Policía de Barrio en 2003 (antecedida por la policía comunitaria), la cual se convirtió en una de las herramientas más inmediatas para incluir a los habitantes de las unidades territoriales.⁷⁶ Esto sólo representó un paliativo a la iniciativa de los gobiernos ciudadanos, porque aunque se mantenía la intervención ciudadana desde un plano informativo y hasta de cooperación, no existía una gestión real desde el núcleo de las colonias y barrios, las elecciones que se tenían previstas para 2004 y 2005 no se realizaron, no hubo financiamiento, entonces, no hubo verdaderamente una nueva instancia de gobierno.

La legitimidad de las acciones de AMLO fue ofrecida mediante una permanente “cooperación” entre las instituciones y la sociedad. Esto dio paso a que los comités ciudadanos —previstos en el Programa General de Desarrollo— se convirtieran en mecanismos de intermediación hacia los sectores más vulnerables, pero por otra parte, fungieran como base de apoyo político. “Ante la emergencia del pluralismo político, frente a la consolidación de un patrón de desarrollo desigual, la mayor competencia partidista ha obligado a la instrumentación de un 'populismo selectivo' de parte de López Obrador, para

⁷⁵ El Consejo de Desarrollo Social se integra por el Jefe de Gobierno quien lo preside, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Secretario Ejecutivo), un servidor público de la Secretaría (Secretario Técnico), los titulares de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; de Desarrollo Económico; de Salud; de Desarrollo Rural y Equidad para las comunidades; de Obras y Servicios Públicos; de Medio Ambiente; de Finanzas; de Trabajo y Fomento al Empleo; de Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial; del Instituto de las Mujeres; del Instituto de la Juventud; de la Procuraduría Social y del DIF-DF, 3 diputados designados por la Asamblea Legislativa —miembros de las Comisiones relacionadas con el Desarrollo Social—, tres representantes de organizaciones civiles, organizaciones sociales, Instituciones de Asistencia Privada, Instituciones académicas de educación superior, grupos empresariales —designados por el Jefe de Gobierno— y un representante de cada uno de los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social. (Cfr., Artículos 13 y 15 de la Ley de Desarrollo Social para el DF)

⁷⁶ La policía de Barrio tenía como principal objetivo crear un vínculo entre gobierno y ciudadanía, en este caso, mediante la policía local y la evaluación e intervención en la planeación de estrategias por parte de los habitantes. (Müller, Markus-Michael, “Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 88, Abril 2010, p. 26)

intentar mantener el compromiso partidista con los pobres, lo que puede beneficiar la continuidad de la administración de la Ciudad de México de parte de su partido.”⁷⁷

La operación de las acciones gubernamentales de AMLO se llevó a cabo por medio del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), en el cual prevaleció el énfasis a la integración territorial de los programas sociales —modelo cardenista— sin embargo, se modificó la intervención de la sociedad ya que las redes comunitarias reconfiguraron su participación de gestoras de modelos de intervención sectorial y temático a espacios de participación divididos en 1352 unidades territoriales⁷⁸, con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones sobre el diseño y ejecución de las políticas/proyectos/programas.

La principal distinción del PITDS con el SECOI fue la tendencia universalista de los programas, ya que si bien la población prioritaria era básicamente la misma —madres solteras, niños, adultos mayores y personas con discapacidad— la ejecución no se haría con acciones específicas por barrios (Cuauhtémoc Cárdenas), sino con medidas conjuntas por sector.

El PITDS se caracterizó por medio de tres líneas de acción:

1. Programas sociales
2. Planeación territorial
3. Participación ciudadana⁷⁹

“Por el bien de todos, primero los pobres”, frase distintiva de la campaña política de AMLO, marcó la pauta para lo que sería posteriormente el PITDS, es decir, su prioridad fue la atención a población en situación de vulnerabilidad, esto en la medida en la que el presupuesto asignado a la ciudad se lo permitiera. De este modo, se diseñaron programas de asistencia social dirigidos a los sectores más marginados, basados fundamentalmente en transferencias económicas.

El PITDS contuvo los siguientes programas:

1. Apoyo integral a los adultos mayores (Secretaría de Salud del DF)
2. Apoyos a personas con discapacidad (DIF-DF)
3. Becas a niños y niñas en situación de vulnerabilidad (DIF-DF)
4. Créditos para la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lote unifamiliar (INVI-DF)

⁷⁷ Vite, Op. Cit., p. 107.

⁷⁸ Las Unidades Territoriales fungieron como base de identificación para las zonas marginadas del Distrito Federal, quedando plasmadas en el Atlas de Marginación de la Ciudad de México, el cual fue elaborado con información censal de INEGI y cartográfica obtenida del Instituto Electoral del Distrito Federal. La clasificación se estipuló en muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación, manejando de modo preferencial a las tres primeras categorías. (Cfr. Mundo López, Ángel, *Política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal 1997-2010* [versión en línea] en: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011, p. 8. http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf)

⁷⁹ *Ibid.*, p. 7

5. Apoyo a beneficiarios de leche LICONSA (Secretaría de Salud del DF)
6. Microcréditos para actividades productivas de autoempleo (Secretaría de Desarrollo Económico del DF)
7. Desayunos escolares (DIF-DF)
8. Mantenimiento a Unidades Habitacionales de Interés Social (Procuraduría Social del DF)
9. Apoyo económico para buscadores de empleo (Subsecretaría de trabajo y Previsión Social del DF)
10. Apoyo al desarrollo rural (Secretaría del Medio Ambiente)⁸⁰

La asistencia social estaba condicionada al presupuesto que el Distrito Federal obtuviera, por ello, en el *Programa General de Desarrollo Social (2001-2006)* se consideró que se daría “preferencia a los niños y niñas, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes.”⁸¹ Sin embargo, conforme al avance del Programa se fue esclareciendo la prioridad para el gobierno de AMLO: los adultos mayores.

El apoyo a adultos mayores de 70 años se convirtió en el programa central del PITS, su operación —al igual que los demás servicios— se basó en una transferencia económica de \$600.00 para adquirir alimentos o medicinas, aunado a ello, se les otorgó atención médica gratuita. Las dimensiones que alcanzó el Programa quedaron sustentadas por términos poblacionales, es decir, era el sector mayoritario el cual habitaba en 767 de las 1352 unidades territoriales.⁸²

Con lo anterior, la Secretaría de Salud se convirtió en la principal beneficiaria y ejecutora de presupuesto. Alicia Ziccardi afirma que su presupuesto equivalía al 25% del total asignado para el gobierno central —equivalente al que recibía la Secretaría de Seguridad Pública—lo cual reafirma no sólo la importancia social del sector para el gobierno capitalino, sino también la relevancia política alcanzada.⁸³

El incremento presupuestal al sector salud fue notable, no sólo por la amplitud alcanzada con la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años y el Programa de Acceso Gratuito a Servicios Médicos y Medicamentos, sino por la operación de los mismos de

⁸⁰Informe de actividades 2006 del Programa de Integración Territorial. http://www.sds.df.gob.mx/archivo/informes/2006/informe_2006.pdf (Consulta, 02 de julio de 2013, 22:19 hrs.)

⁸¹*Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006* [versión en línea], p. 27, en http://www.paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001_diciembre_04_141.pdf (Consulta, 30 de junio de 2013, 13:29 hrs.)

⁸² En el Programa General de Desarrollo Social se refieren respecto a ésta población como un sector creciente (en aquel entonces, cerca de 400,000 habitantes mayores de 70 años). El padrón inicial del programa se constituyó con 200,000 (2006), ampliándose hasta alcanzar la universalidad. Por otra parte, el énfasis hacia los adultos mayores se extendió hasta la creación del Consejo para los Adultos Mayores, presidido por el Jefe de Gobierno, con una estructura similar al Consejo de Desarrollo Social y con funciones también parecidas, es decir, sus atribuciones eran las de evaluar los programas dirigidos al sector y ser promotor de la participación ciudadana. (Cfr. Artículo 31 de la *Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal*, en <http://www.sds.df.gob.mx/pdf/Ley%20de%20los%20Derechos%20de%20las%20Personas%20Adultas%20Mayores.pdf>. Consulta, 30 de junio de 2013, 14:15 hrs.)

⁸³ Ziccardi, Op. Cit., p. 249

forma conjunta con el Seguro Popular, lo cual representó la duplicidad de acciones, además de la superposición del programa federal, pero sin que esto pusiera en riesgo las aportaciones que la Secretaría de Salud recibía, es decir, pese a que el Programa de Acceso Gratuito a Servicios Médicos quedó desfasado al dirigirse a la misma población objetivo que el Seguro Popular, este permaneció vigente aún cuando en términos operacionales fue sustituido. Con esto, para 2005 ya un 36.3% de los recursos federales eran destinados únicamente a dicho sector.⁸⁴

Cuadro 11. Presupuesto en sector salud 2001-2006

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Recursos locales | 4,000,932.40 | 5,030,331.40 | 5,389,779.50 | 5,883,069.40 | 6,499,108.10 | 6,958,198.70 |
| Recursos federales | 1,497,733.40 | 1,681,294.80 | 1,906,119.90 | 2,004,084.70 | 2,358,879.20 | 2,496,441.50 |

Fuente: Mussot López, María Luisa, "El derecho a la salud", en *Quince años de política social*, Op. Cit p. 91

Los programas dirigidos a la salud, concentrados en el PITDS, cobraron importancia al grado de que la Pensión de Adultos Mayores y el Programa de Acceso Gratuito a Servicios Médicos fueron elevados a rango de Ley, en conjunto con otras acciones como las becas para jóvenes, la protección a personas con discapacidad y atención a víctimas del delito. El rubro de salud concentró así, 3 leyes específicas:

1. Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores (29 de enero de 2004)
2. Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal (18 de noviembre de 2003)
3. Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral (22 de mayo de 2006)⁸⁵

La conversión de un programa social a norma fue un mecanismo utilizado desde el gobierno cardenista y reafirmado por AMLO, en este sentido, se reforzó el sentido masivo, redistributivo y territorializado de la propia política social de la ciudad, además de establecer el seguimiento de un modelo de asistencia e institucionalidad, es decir, la

⁸⁴ Aunque el gobierno de AMLO mantuvo discursivamente el intento de descentralizar las acciones federales y locales, en términos del sector salud, el Seguro Popular obtuvo importancia al abastecer a la población que originariamente tenía que beneficiar el Gobierno del Distrito Federal, con esto, el Acceso Gratuito a Servicios Médicos y Medicamentos continuó (elevándose a rango de Ley), pero se convirtió en una especie de "facilitador" del trabajo para las instancias federales, lo cual se tradujo en mayores aportaciones presupuestarias. La Dra. María Luisa Mussot afirma que "el desplazamiento del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, por la condicionalidad fiscal propiciada por la aplicación del Seguro Popular. Se tiende a privilegiar al Seguro Popular como objetivo de política sanitaria local, dado que garantiza a la ciudad recursos presupuestales federales por el volumen de afiliados, lo que propicia la sustitución paulatina del PSMMG. Se observa un creciente anquilosamiento del presupuesto local en salud, derivado del incremento en las aportaciones federales por concepto de SP, derivado del crecimiento en las afiliaciones." (Cfr. Mussot López, María Luisa, "El derecho a la salud", en *Quince años de política social*, Op. Cit., p. 92)

⁸⁵ Retomado del Prontuario Normativo de la Administración Pública del Distrito Federal, en <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/index.php> (Consulta, 30 de agosto de 2013, 20:59 hrs.)

elevación de una acción gubernamental a ley, afianzaba la continuación del partido en la capital y el seguimiento del proyecto político instaurado.

Por otra parte, aunque el sector de la educación no fue la prioridad del gobierno de López Obrador, la búsqueda de la descentralización en el marco de una reforma política prometida desde su campaña y sustentada en el propio Programa General de Desarrollo —logro que sí se obtuvo con la Secretaría de Salud del DF— fomentó la creación, el 30 de marzo de 2000, del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS) que, aunque formaba parte del Sistema Educativo Nacional, adoptó atribuciones que marcaban la tendencia hacia una necesaria separación con el proyecto nacional, es decir, se encargaría de la creación de modelos educativos alternativos, planes y programas de estudio, conformando un sistema de bachillerato propio para la ciudad y quedando bajo su administración, contando con la capacidad de expedir certificados, diplomas y títulos académicos a nivel medio superior.⁸⁶

El IEMS se consolidó también como un mecanismo de acceso a la educación, dado que los jóvenes no fueron considerados del todo parte del sector vulnerable (no contaban con becas o ningún otro tipo de ayuda como estudiantes en comparación con los menores de 15 años que percibían apoyos monetarios si su situación era de marginación y en un terreno más universal, la entrega de útiles escolares y libros de texto gratuitos a nivel secundaria) el garantizar la conclusión de estudios de bachillerato por distintas vías, representó un paliativo a la carencia de programas dirigidos hacia esta población.

Por otro lado, la puesta en marcha de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) en 2001, fue apegada —discursivamente— a la creación de más espacios de ingreso a la educación superior, su construcción, al igual que la del IEMS, puede situarse en la misma arena de la paulatina llegada hacia la descentralización educativa⁸⁷ en el Distrito Federal y la planeación a largo plazo de un proyecto político, con la base de apoyo de los estudiantes beneficiados.

Entonces, al igual que con Cárdenas, la participación ciudadana fue el instrumento garantizador de la permanencia del partido en la capital. El otorgamiento de transferencias económicas se convirtió en la forma de cooptar las necesidades de la gente más pobre y la presentación de acciones —y conformación de padrones— mayoritariamente en actos públicos, concentraron las bases de un clientelismo (intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos⁸⁸) que lo secundó en gran parte de las decisiones y, que a la vez, permitieron una votación favorable para el PRD en 2006. Peter Ward reafirma parte de la intencionalidad con la que se orientó el PITDS hacia los sectores vulnerables, explicando

⁸⁶ Atribuciones obtenidas del Portal del Instituto de Educación Media Superior, <http://www.iems.edu.mx> (Consulta, 22 de junio de 2013, 11:11 hrs.)

⁸⁷ A diferencia de otras universidades, el mecanismo de acceso a la UACM es mediante un sorteo ante un notario público, lo cual dista del modelo de ingreso nacional que es mediante un concurso de selección. (Cfr. Tagle, Tania, "A 10 años de la UACM", en *Revista Replicante* [versión en línea], mayo de 2011, <http://revistareplicante.com/a-diez-anos-de-la-uacm/>)

⁸⁸ Schröter, Barbara, "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 001, Enero-Marzo 2010, p. 142

cómo este sector se convierte en una clientela de masa de las estructuras de poder, al ser más receptivos a estímulos materiales y/o servicios básicos.⁸⁹

La intención original de los comités ciudadanos fue la de involucrar “al pueblo” al que aludió AMLO en su campaña en la vida política de la ciudad, sin embargo, el deterioro de los comités disminuyó su capacidad de actuación. La gestión de los espacios de participación se volvió dependiente a la voluntad de los Consejos y a la ejecución de los programas sociales, es decir, se convirtieron en una herramienta de manejo de intereses, ya que al ser las asambleas vecinales el primer eslabón para acceder como beneficiario a un programa, su concurrencia se concentró específicamente en conocer las decisiones — y sobre todo legitimarlas— que tomaba el gobierno, sin intervenir en ellas o evaluarlas.⁹⁰

Pese a que en el año 2000 se creó la Dirección General de participación ciudadana y para el año de 2004 se conformó el Programa de Acciones Comunitarias, la intención de que el PITDS fuera diseñado desde ese centro no se concretó. La política de AMLO se fue tornando de un modo centralizado, en el que las transferencias de sus acciones fueron perdiendo el sentido del derecho social, para adoptar un modelo de igualación de oportunidades para competir en el mercado. “El trato entre las asambleas y el gobierno central es directo a través de los promotores designados por éste. Existe el riesgo de que los comités vecinales (...) al estar conformados explícitamente por partidos políticos, hagan uso de los recursos y atribuciones.”⁹¹

El gobierno del Distrito Federal, durante la gestión de AMLO, logró en diferentes dimensiones fomentar la participación de la ciudadanía y la inversión del sector privado en proyectos como la reestructuración de espacios públicos del Centro Histórico, lo cual se tradujo en la funcionalidad de buena parte de sus programas, sin embargo, la ejecución y uso político de los mismos configuraron una noción de política social centralizada⁹², en donde las delegaciones tenían escasa participación, contradiciendo en cierta medida, su discurso democratizador y de inclusión.

A su vez, pudo concretar una orientación de política social distinguida por su universalidad y la exigibilidad, esto al transformar programas en derechos avalados por ley, la creación de una red de 16 nuevas preparatorias públicas a través del IEMS, la inversión —hasta 2003— de 628 millones de pesos en la Alameda y el Centro Histórico, con un aporte de la iniciativa privada de 15 mil millones de pesos y la presentación de 195 proyectos de

⁸⁹ Ward, Peter, “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México” en *Política y Gobierno*, Vol. 5, México, 1998, p. 123.

⁹⁰ Con esto se da la base de un clientelismo político que fue utilizado por AMLO para refrendar su gobierno. Por ejemplo, durante su gestión convocó a un plebiscito para ser ratificado por la ciudadanía como Jefe de Gobierno (diciembre de 2000). 2 años más tarde, en julio de 2002, en un acto masivo otorgó a 2500 desempleados un apoyo económico de \$1800, sin embargo, para septiembre del mismo año, en el marco de la consulta respecto al segundo piso del periférico, se convocó a otro plebiscito sin una previa jornada de información sobre la obra y sus beneficios y desventajas, no sólo nulificando la actuación de los comités vecinales, sino también aprovechando el apoyo que gran parte de la población le daba.

⁹¹ Berrios, Pilar, “DESC y política social en el DF”, en Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos y Sánchez Mejorada, Cristina (Coord.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés /UACM /INAH, México, 2006, p. 466.

⁹² “La política social está centralizada en el ámbito del Ejecutivo del gobierno central y, particularmente, en la actuación de tres secretarías: Desarrollo Social, Desarrollo urbano y Salud” (Ziccardi, Op. Cit., p. 247.)

construcción de inmuebles. También sus alcances fueron notables en el sector de desempleo a través de la concesión de becas y la otorgación de créditos para mejorar unidades habitacionales.⁹³

En 2006, la posición del PRD se mantuvo en el Distrito Federal con la llegada de Marcelo Ebrard a la Jefatura de Gobierno. Buena parte del proyecto político propuesto por AMLO permaneció en el gobierno de Ebrard, en gran medida porque los programas más importantes de la gestión de 2000 a 2006 se elevaron a rango de ley.

Marcelo Ebrard dio continuidad a programas diseñados en los periodos anteriores pero con una serie de variables. El programa de pensión de adultos mayores fue modificado a modo de que se extendiera el derecho a la transferencia económica, reduciendo la edad de los beneficiarios de 70 a 68 años. Por otra parte, continuó la visión de garantizar el acceso a la educación pero, en este caso, decidió frenar la expansión del sistema de preparatorias de la ciudad (pertenecientes al IEMS) y se fijó como prioridad el combatir la deserción de los alumnos que ya estaban en alguna institución, de este modo, en 2007 pone en marcha el Programa de Estímulos al Bachillerato Universal “Prepa Sí”, y como apoyo a los infantes (población destacada como vulnerable desde el gobierno de Cárdenas) diseñó el programa “Niñ@s Talento”, ambos ejecutados a través del FIDEGAR en conjunto con el Programa Educación Garantiza y Va Seguro.⁹⁴

Otro de los programas que continuó fue el de medicamentos y servicios médicos gratuitos, pero la variable fue la relación entre la operación local y federal. Según Yanes (2013), “se le dio prioridad a la afiliación al programa federal (Seguro Popular) frente al local, y a hacer recaer el financiamiento de los servicios locales de salud en una mayor proporción en las aportaciones federales que en los recursos propios.”⁹⁵ Lo anterior representa una ruptura significativa al proceso de “separación” iniciado por López Obrador (específicamente en dicho programa) ya que en su gestión, el Seguro Popular sólo fue un complemento del programa de gratuidad, por ende, la prioridad seguía siendo el abastecimiento local y, como último recurso, el federal.

En el sector vivienda, se mantuvo la perspectiva programática de construcción y mejoramiento de unidades habitacionales, sin embargo, Ebrard le sumó importancia a la participación de desarrolladoras de vivienda privadas, dejando a un lado la autoconstrucción.

La gestión de Marcelo Ebrard, desde su inicio se caracterizó entonces por continuación de acciones pasadas variando el enfoque y con la incursión de programas innovadores como

⁹³ “Luz y sombra en el gobierno de López Obrador”, en periódico *El Universal* [versión en línea], domingo 7 de diciembre de 2003, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/55410.html> (Consulta, 3 de septiembre de 2013, 10:52 hrs.)

⁹⁴ Pablo Yanes (2013) explica, “el gobierno del Marcelo Ebrard dio continuidad a los programas sociales diseñados y puestos en marcha por sus antecesores, pero sobre todo, colocó nuevos énfasis. Su administración se caracterizó por la relevancia dada a la equidad de género, el espacio público, la movilidad no motorizada y el reconocimiento de los derechos civiles, sexuales y reproductivos.” (Yanes, Pablo, “Quince años de política social en la Ciudad de México” en Revista *Nueva Sociedad*, N° 243, Enero-febrero de 2013, p. 146.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 147

el Seguro de Desempleo (2008), el Programa de Mejoramiento Barrial (2007), el Programa de Uniformes Escolares (2007), Prepa Sí, Niñ@s Talento y Educación Garantizada (2007).

Al igual que los gobiernos de Cárdenas y López Obrador, se concentraron los programas en una Red que permitía no sólo su identificación, sino también su modo de operar. Tras la formación del SECOI (1997-2000) y el PITDS (2000-2006), en 2010 se configuró la plataforma denominada Red Ángel, llamado “el sistema de protección más grande del país y de América Latina”⁹⁶. Red ángel fue el mecanismo de acceso, mediante una tarjeta, a los más de 450 programas y servicios sociales implementados en el DF.⁹⁷

Red Ángel también llevó a cabo una base de datos (en su primera etapa) de los 15 programas que concentraban la mayor proporción del gasto social de la ciudad, estos fueron:

1. Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad
2. Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social
3. Programa de Desayunos Escolares
4. Programa de Educación Garantizada
5. Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores
6. Programa de Uniformes Escolares Gratuitos
7. Programa de Útiles escolares gratuitos
8. Programa de Seguro de Desempleo
9. Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama
10. Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí
11. Programa de Niñ@s Talento
12. Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral
13. Programa de Atención Médica y Entrega de Medicamentos Gratuitos a Domicilio (Programa Ángel)
14. Programa de Vivienda en Conjunto
15. Programa de Mejoramiento de Vivienda⁹⁸

El carácter universal que tomó Marcelo Ebrard en su política social y los programas que integraron su gestión, se basó justamente en la ejecución de Red ángel, es decir, mediante esta herramienta se buscó atender las necesidades de todos los sectores de la sociedad. Cabe destacar que Ebrard agregó más programas dirigidos hacia los niños y jóvenes en comparación de sus antecesores, si bien se mantuvo la orientación hacia la

⁹⁶ Archundia, Mónica, “Red Ángel: el ejército del Jefe de Gobierno”, en periódico *El Universal* [versión en línea], martes 14 de septiembre de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/103344.html> (Consulta, 3 de julio de 2013, 10:52 hrs.)

⁹⁷ Dato retomado del portal oficial de Red Ángel: www.redangel.df.gob.mx (Consulta, 3 de julio de 2013, 19:03 hrs.)

⁹⁸ *Ibidem*.

misma población vulnerable (mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, infantes) la variable de la juventud se rodeó del contexto de la descentralización educativa. En este sentido, uno de los mayores logros fue la creación de la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF) el 6 de febrero de 2007.

La creación de la SEDF representó una pequeña porción del proceso de reforma política que se ha venido gestando desde 1997. Cuauhtémoc Cárdenas, López Obrador y Ebrard mantuvieron en su discurso y diseño de programas de gobierno la necesidad de alcanzar a largo plazo el reconocimiento de la ciudad en términos políticos y presupuestales. Si bien la SEDF no configuró el paso hacia la descentralización en la materia, sí significó un alcance —paliativo— para construir un modelo de gestión independiente.

Entonces, desde 1997, el entramado de programas sociales quedó concentrado en mecanismos de consulta y referencia para la ubicación y atención de necesidades. Desde esta perspectiva, los gobiernos perredistas buscaron tener pleno conocimiento de la población del Distrito Federal, y conformar un vínculo permanente —funcional o no— que permitiera que cada decisión tomada tuviera justificación y respaldo. En problemáticas específicas se logró mantener un eje de continuidad, tanto por la propia demanda poblacional como por el alcance que podrían llegar a tener en momentos específicos como los procesos electorales.

Programas masivos como la Pensión para Adultos Mayores, becas a estudiantes y jefas de familia, la relación con organizaciones de la sociedad civil y la expansión de beneficios en materia de salud y asistencia conformaron una red que resultó redistributiva no sólo en términos económicos, sino también políticos. Pese al poco impacto que generó el desarrollo de estructuras como los comités vecinales, se establecieron espacios en donde la asistencia, representó un costo-beneficio:

“[...] la lógica de la ganancia ha conformado un espacio urbano dual, es decir, uno privilegiado por su infraestructura y equipamiento, lo que garantiza los beneficios privados, mientras, otro sufre deterioro permanente. Esto termina por favorecer la desarticulación social que se intentó detener, al menos en la Ciudad de México, con los programas de asistencia social, apoyados en mecanismos de intermediación —como los comités vecinales—, para relacionar de manera directa al gobierno con los sectores sociales vulnerables y, de este modo, poder generar una base de apoyo político.”⁹⁹

⁹⁹ Vite, Op. Cit., p. 107

La política social del Distrito Federal, a partir de la llegada del PRD en 1997 quedó integrada de la siguiente forma:

Cuadro 12. Integración de la política social en el Distrito Federal 1997-2012

| Política Social del Distrito Federal 1997-2012 | | |
|---|---|--|
| Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) 1997-2000 | Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS) 2000-2006 | Red Ángel 2006-2012 |
| Prevención de la discapacidad | Apoyos a personas con discapacidad | Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad |
| Vigilancia y prevención de la desnutrición | Becas a niños y niñas en situación de vulnerabilidad | Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social |
| Deporte y recreación | Desayunos escolares | Programa de Desayunos Escolares |
| Cultura y educación | Apoyo a beneficiarios de leche LICONSA | Programa de Educación Garantizada |
| Vida plena del adulto mayor | Apoyo integral a los adultos mayores | Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores |
| Programa General para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar | Microcréditos para actividades productivas de autoempleo | Programa de Uniformes Escolares Gratuitos |
| Libros de texto gratuitos para secundaria | Apoyo económico para buscadores de empleo | Programa de Útiles escolares gratuitos |
| Atención a población indígena | Apoyo al desarrollo rural | Programa de Seguro de Desempleo |
| Escuela para padres | Créditos para la ampliación y mejoramiento de la vivienda en lote unifamiliar | Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama |
| Prevención del embarazo adolescente | Mantenimiento a Unidades Habitacionales de Interés Social | Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí |
| Construye tu vida sin adicciones | | Programa de Niñ@s Talento |
| Programa de educación para la salud familiar | | Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos |
| Prevención y atención de la depresión | | Programa de Atención Médica y Entrega de Medicamentos Gratuitos a Domicilio |
| | | Programa de Vivienda en Conjunto |
| | | Programa de Mejoramiento de Vivienda |

Fuente: Elaboración propia

Con la llegada del PRD al Distrito Federal, el objetivo se concentró en mantener al partido al frente de la administración de la ciudad, “cuando llegó Cárdenas al gobierno capitalino,

el PRD tenía claro cuáles serían los objetivos puntuales de esa primera gestión de gobierno en el Distrito Federal: se tenía que avanzar en la construcción de un gobierno local.”¹⁰⁰

Aunque el objetivo se logró, en el periodo electoral del año 2000 fue notable una baja en la ‘popularidad’ del partido, que pese a los resultados institucionales y la conformación del un marco normativo alcanzado, no logró la mayoría en la Asamblea Legislativa, y bajó 10.41 puntos porcentuales en comparación con los votos obtenidos para la jefatura de gobierno en 1997.

Sin embargo, tras la gestión de AMLO y la operación del PITDS, con la pensión para adultos mayores y la atención médica gratuita como estandarte, logró que el candidato para la jefatura de gobierno en 2006 obtuviera un 46.37% de los votos a favor, es decir, un total de 2, 213, 969 personas, de los cuales cerca de un 20% fueron otorgados por población de 70 años y más¹⁰¹, y aunque no fue el grueso de la población, se recuperó el margen de ganancia para el PRD en la elecciones de Jefe de Gobierno.

Cuadro 13. Resultados electorales 1996, 2000, 2006. Jefatura de Gobierno.

| Elecciones Jefe de Gobierno 1997,2000,2006 | | |
|---|------------------------------------|-----------------------|
| Cuauhtémoc Cárdenas | Andrés Manuel López Obrador | Marcelo Ebrard |
| 48.11% | 37.70% | 46.37% |
| 1, 661, 444 | 1, 641, 944 | 2, 213, 969 |

Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los portales del Instituto Federal Electoral (IFE) <http://www.ife.org.mx> y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) <http://www.iedf.org.mx>

El impacto de la administración de AMLO no se reduce a la ejecución de programas sociales. La conformación de los 1352 comités vecinales coadyuvó a incentivar la participación de la ciudadanía, es decir, recordando que uno de los objetivos de los comités vecinales fue el establecimiento de relaciones entre gobierno y habitantes (gestión de demandas, vigilancia respecto a la operación de programas, tanto sociales como de seguridad y evaluación de los mismos), aunando la actuación de los consejos de pueblos y de los propios consejos ciudadanos delegacionales.

El proyecto de política social desde 1997, mantuvo el carácter asistencialista principalmente hacia personas con discapacidad, adultos mayores e infantes, siendo el sector salud el más desarrollado en términos de programas diseñados —al menos hasta

¹⁰⁰ Encinas Rodríguez, Alejandro, “La gestión de la izquierda en el Gobierno de la Ciudad de México”, en Revista Artículos y Ensayos de Sociología Rural [versión en línea], No. 4, UACH, 2007, p. 35. <http://portal.chapingo.mx/sociologia/rae/index.php?contenido=anteriores> (Consulta, 5 de septiembre, 23:12 hrs)

¹⁰¹ Según datos del censo de población 2005, en el Distrito Federal había aproximadamente 403,511 personas mayores de 70 años, las cuales estaban protegidas con algún programa social al ser de carácter universal. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Censo de Población y Vivienda 2005”, en www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10215&c=16851&s=est# (Consulta, 5 de septiembre de 2013, 23:47 hrs.)

la gestión de AMLO—, además del modelo de desarrollo construido, en donde la combinación de políticas universales y focalizadas generó la prominencia de programas de transferencias, los cuales no necesariamente tuvieron un seguimiento para determinar cuanta incidencia se alcanzó en términos de disminución de pobreza o mejoramiento en la calidad de vida, pero que a través de medidas paliativa, permitía a los beneficiarios, sentirse de algún modo protegidos.

“[...] se ha extendido la perspectiva de la política social entendida como transferencia a los pobres para mejorar su situación, lo que tendría la finalidad de otorgar iguales oportunidades iniciales, (...) pero como se reconoce que hay deficiencias que llevan a algunos sujetos a estar en desventaja frente a los demás, entonces la función de la política social sería asegurar la igualdad de oportunidades para competir en el mercado.”¹⁰²

El entramado institucional y la organización política que se fue gestando en el Distrito Federal tuvo entonces elementos específicos, es decir, por una parte desligarse en la medida de sus posibilidades de la tutoría total que ejercía el Gobierno Federal, a su vez, construir un gobierno propio, en donde el carácter social se basó fundamentalmente en la participación ciudadana y en darle poder a la población para tomar decisiones y exigir resultados. Funcional o no, esta lógica discursiva permitió convencer a un electorado que tenía como primer acercamiento a sus comités y consejos, los cuales también se convertían en el interlocutor de la esfera política.¹⁰³

La organización política en el DF, entonces, permitió la edificación gradual de un gobierno local, le otorgó mayor funcionalidad a la propia Asamblea Legislativa, aún cuando no siempre se tuvo mayoría perredista en los escaños y generó sistemas de protección social específicos para niñas y niños, jóvenes, personas con discapacidad, mujeres, adultos mayores e indígenas, los cuales parcialmente tuvieron trascendencia.

2.2 Gestión de la política social en el sexenio de Marcelo Ebrard (2006-2012)

Con base en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el diseño de acciones se da con el fin de impulsar el desarrollo integral y “la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos”¹⁰⁴ fundamentándose en principios como el crecimiento económico, la satisfacción de necesidades, el cumplimiento de la responsabilidad social y la garantía de derechos.

El Jefe de Gobierno tiene la atribución de remitir a revisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Programa General, los programas delegacionales y parciales a aplicar

¹⁰² Canto, Manuel, “Desarrollo Social e intercambio político: el aspecto olvidado”, en Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos y Sánchez Mejorada, Cristina, Op. Cit., p. 498.

¹⁰³ Sergio Zermeño explica que los “nuevos comités ciudadanos iniciaron sus funciones cuando arrancaban los seis meses más intensos de la política nacional, con vistas al año 2000, a las elecciones presidenciales, de las Cámaras Federales, del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; lo cual quería decir que la participación ciudadana (social) daba inicio cuando todo el interés ya estaba puesto en la esfera política.” (Zermeño, Op. Cit., p. 179)

¹⁰⁴ Ley de planeación del desarrollo del Distrito Federal, p. 2

durante su sexenio¹⁰⁵, a su vez está capacitado para aprobarlos, coordinarlos, contemplar el presupuesto para su ejecución y presentar informes trimestrales de su avance e impacto.

La participación de las demás dependencias del Gobierno del Distrito Federal se da en relación a la coordinación de actividades, planeación conjunta y elaboración de programas sectoriales con base en los objetivos, metas y prioridades de los programas establecidos por el Jefe de Gobierno. Respecto a los órganos de gobierno de las entidades y los órganos desconcentrados —donde se ubicará posteriormente al FIDEGAR— comparten atribuciones de planeación, coordinación, control y en su caso, evaluación.¹⁰⁶

Dentro de la planeación del Distrito Federal se contempla la participación social y ciudadana, lo cual no sólo remite a la inclusión de los habitantes de la ciudad en la toma de decisiones, sino también en el “deber ser” en tanto su intervención como votantes y posteriormente vigilantes de un proyecto político.

Según el artículo 25 de la misma Ley, el Programa General de Desarrollo es el documento que rige las directrices programáticas a ejecutar durante cada sexenio, en este sentido, cada Jefe de Gobierno elabora y presenta el propio representando la traducción de las necesidades y problemáticas detectadas y las medidas a tomar.

En junio de 2006, Marcelo Ebrard presentó ante la Asamblea Legislativa, el Programa General de Desarrollo 2007-2012, el cual tuvo como fuente principal la plataforma electoral presentada para el proceso de elección de Jefe de Gobierno y las consultas realizadas durante la campaña por medio de foros públicos¹⁰⁷, lo cual le permitió deliberar necesidades sociales y alternativas a aplicar.

Los ejes que conformaron al Programa General de Desarrollo fueron:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes. Descentralización
2. Equidad
3. Seguridad y justicia expedita
4. Economía competitiva e incluyente
5. Intenso movimiento cultural
6. Desarrollo sustentable de largo plazo
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos.¹⁰⁸

Marcada la pauta de ejes y finalidades a perseguir, en diciembre de 2007 se presentó el Programa de Desarrollo Social para el Distrito Federal, el cual estableció la forma en la que se gestionarían las acciones en la materia y la distribución programática con relación a las problemáticas diagnosticadas previamente.

105 *Ibíd.*, Art. 7.

106 *Ibíd.*, arts. 9 y 10.

107 Programa General de Desarrollo, p. 9.

108 *Ibíd.*, pp. 9, 10.

El Programa de Desarrollo Social se basó en una “visión socio-económica y política” encaminada a un proyecto de ciudad incluyente y participativa, que estuviera en pleno goce de sus derechos y que tuviera la capacidad de generar actividades económicas que fomentaran el progreso.¹⁰⁹

En dicho documento se afirmó —lo cual se considerará como una de las bases del modelo de gestión de políticas—la diferencia entre las políticas locales y federales, argumentando que la política social del Distrito Federal no sólo garantizaría, reconocería, ampliaría, profundizaría y exigiría los derechos establecidos en la Constitución Política, sino también se apoyaría en los diversos ordenamientos internacionales suscritos por el país. A palabras del Gobierno del Distrito Federal, “no es, por ende, una política de oportunidades, sino de derechos.”¹¹⁰

El desapego implícito hacia la configuración de políticas sociales a nivel federal reforzó en discurso de alcanzar la descentralización planteada desde el inicio de la campaña de Marcelo Ebrard. En este sentido, la configuración de acciones giró en torno a depender lo menos posible del gobierno central e instalar un proyecto “innovador”.

Los ejes que adoptó el gobierno de Marcelo Ebrard en materia social fueron:

- Equidad de género e igualdad sustantiva
- Participación ciudadana
- No discriminación
- Reordenamiento territorial
- Recuperación de espacios públicos.¹¹¹

La posición que adoptó la justificación del Programa fue la de desincorporar una política de programas focalizados y condicionados (retomar condicionalidad con Prepa Sí) para sustituirla por una regida por los principios de universalidad, inclusión y garantía de los derechos y compromisos expuestos desde 2005 en los 50 compromisos de gobierno planteados como parte de la campaña electoral.

Entonces, derivados del modelo universal, integral e incluyente construido para la gestión de Marcelo Ebrard, se constituyeron programas sectoriales en materia de desarrollo social (basados en los ejes del Programa) orientados a la salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social, alimentación, asistencia y protección.

Dentro de los compromisos de gobierno de Ebrard, la temática principal refirió a los “derechos sociales y beneficios para los pobres”¹¹² por encima de la noción de un

109 Programa de Desarrollo Social 2007-2012, p. 6.

110 *Ibíd.*, p. 8

111 *Ibíd.*

112 Nuevo contrato social para la ciudad, 50 compromisos de gobierno, en <http://marceloebrard.blogspot.mx/2005/10/nuevo-contrato-social-para-la-ciudad.html> (Consulta, 4 de junio de 2013, 12:18 hrs.)

gobierno eficaz, austero y transparente y de la seguridad pública. Esto revela la existencia de un proyecto social pensado en el beneficio de los habitantes de la ciudad, pero también la inclusión de los mismos refleja, en cierto sentido, el énfasis en la legitimidad de sus decisiones (gobierno cercano a la gente) y su principal fuente de trabajo, es decir, el hecho de asumir como población objetivo para políticas sociales específicas a niños, jóvenes y mujeres, mostró una evidente necesidad de atender demandas rezagadas en esos sectores, pero a su vez, en el crecimiento demográfico de dichos sectores, lo cual, en el terreno político, pudieron ser su principal medio de apoyo y respaldo.

2.3 Política social educativa, ¿nuevo plan de acción?

Desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, el Distrito Federal quedó desplazado de la posibilidad de hacerse cargo de su sistema educativo. Aunque en 1993 se creó la Subsecretaría de Servicios Educativos para la Ciudad, el control sobre las decisiones que giraban en torno al sector permaneció centralizado en la Secretaría de Educación Pública Federal (SEP).

Fue hasta 2005 que se reemplazó a la Subsecretaría por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) y aunque “le fue conferida la dirección y operación de los planteles de educación inicial, básica, especial y la formación de maestros”¹¹³, en cuestiones presupuestales y programáticas, el Gobierno Federal mantuvo esa atribución.

Con la llegada de la SEDF el 6 de febrero de 2007, el panorama descentralizador parecía tomar forma en la medida de que el gobierno del Distrito Federal asumió la gestión del sistema educativo de la ciudad, incluyendo la educación media superior y superior. Sin embargo, en un sentido político, alcanzar un total desapego con la SEP era algo que ni siquiera las entidades federativas lograron a plenitud, es decir, la firma del Acuerdo en 1992 sólo orientó la participación local en términos operativos. “Entre los objetivos de la descentralización no estuvo fortalecer la autonomía local; la descentralización tuvo como propósito que los gobiernos estatales se encargaran de la tarea operativa, pero la Federación nunca pretendió perder el control del sistema educativo nacional, por lo que conservó para sí las funciones sustantivas: normatividad, financiamiento y evaluación.”¹¹⁴

La importancia que tomó el surgimiento de la Secretaría para Marcelo Ebrard, respondió al seguimiento de un proyecto y, en menor medida, al cumplimiento de sus compromisos de gobierno, ya que aunque sí significaba un paso (probable) en la estructuración de una

¹¹³ Rosique Cañas, José Antonio y Góngora Soberanes, Janette, “Descentralización postergada, ¿por qué? El caso de la educación básica en el Distrito Federal”, en *Revista Veredas*, Número especial, México, 2008, p. 120.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 138.

reforma política a largo plazo —y la inclusión del tema en la agenda política— no logró concretar la separación con la SEP.¹¹⁵

Aún con las atribuciones de formulación, planeación, organización, administración, supervisión y hasta evaluación que poseía la SEDF, el proceso de descentralización vislumbrado no prosperó, inclusive, tanto Marcelo Ebrard, como el primer secretario de Educación, Axel Didriksson, coincidieron en los pendientes que se tenían en dicho rubro, poniendo sobre la mesa una de los principales obstáculos para alcanzar dicho objetivo: una negociación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). “La descentralización de la educación en el Distrito Federal ocurrirá —dada la legislación actual— solamente si el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación así lo decide.”¹¹⁶

Pese a las limitaciones de la SEDF, un aspecto sobresaliente de su creación, y que le ofreció a Ebrard una amplia proyección de sus acciones y la propia funcionalidad de las mismas, fue la atribución que la Ley Orgánica de la Administración Pública le dio a la Secretaría, y que significó el respaldo necesario para que el Gobierno del DF ejecutara sus programas sociales en materia educativas, tal como los contenidos en el FIDEGAR: “desarrollar y ejecutar todo tipo de programas de apoyo social que incidan en el proceso educativo en el Distrito Federal.”¹¹⁷

La emergencia de la SEDF amplió el espectro programático del propio gobierno local, además de que requirió la modificación del presupuesto distribuido entre las instituciones, ya que la Secretaría adoptó programas tutelados por otras instancias, tales como los Programas de Útiles y Uniformes escolares, anteriormente administrados por la SDSDF, y Niños Talento, que pasó de una total a parcial gestión por parte del DIF-DF.

En 2006, las erogaciones presupuestales para las dependencias de la Administración Pública Centralizada del DF importaron la cantidad de \$26, 424, 181, 107.00, de los cuales, \$ 432, 511, 934.00 correspondieron a la SDSDF. Para 2007, la aportación fue de \$31, 804, 187, 085.00, correspondiendo a la SDSDF \$852, 909, 575.00, ya que aún no se

¹¹⁵ Armando Alcántara explica que con la creación de la SEDF, la capital empezó a ver por el tipo de educación que se otorga en su territorio; sin embargo la SEP siguió siendo la dependencia que se encargaba de regular a las escuelas de la ciudad. [Rojas, Héctor, “Descentralización en el DF pasa por el SNTE: Didriksson”, en portal *Educación a debate*, publicado el 25 de abril de 2011, <http://educacionadebate.org/41226/#.UenG7dKfHzl> (Consulta, 14 de julio de 2013, 20:11 hrs.)]

¹¹⁶ Entrevista a Axel Didriksson, en Rojas, Héctor, *Ibidem*. La legislación a la que Didriksson refiere, es a la Ley General de Educación promulgada en 1993, en donde en su artículo 4° transitorio se establece que “el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical.” (Ley General de Educación, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>). En el año 2010, Ebrard aseguró que “la descentralización del sistema educativo básico fracasó, porque las negociaciones laborales y el nivel de ingresos de los maestros se mantienen a nivel federal” [Romero, Gabriela, “Un fracaso, la descentralización del sistema educativo básico: Ebrard”, en *La Jornada, versión en línea*, 18 de noviembre de 2010, <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/18/capital/039n2cap> (Consulta, 14 de julio de 2013, 20:27 hrs.)]

¹¹⁷ Artículo 23 Quater, fracción XIV de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, *Ibid.*, p. 16

decretaba la creación de la SEDF (el presupuesto de egresos para el ejercicio 2007, fue promulgado el 31 de diciembre de 2006). Sin embargo, para 2008, la recaudación para la administración central fue de \$37, 166, 222, 678.00, distribuyendo \$5, 250, 887, 435.00 a la SDSDF y \$1, 287, 353, 589.00 a la SEDF, con 5 programas a su cargo¹¹⁸:

- Libros de Texto para Estudiante de Escuelas Secundarias Públicas del Distrito Federal
- Uniformes Escolares
- Útiles Escolares
- Becas a Estudiantes de Nivel Medio Superior
- Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal

El eje de acción de la SEDF se daría de forma paralela con el del IEMS y el FIDEGAR, lo cual cohesionó un modelo de política educativa con intentos descentralizadores, al ya existir la capacidad de diseño e implementación de programas y, a su vez, reordenó el propio ejercicio fiscal del DF, y llevó a que el presupuesto de egresos contemplara de forma independiente asignaciones a nivel educación.

Cuadro 14. Presupuesto asignado a programas de educación

| Presupuesto asignado en materia educativa 2006-2012 | |
|--|-----------------------|
| 2006 | |
| Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte | \$1, 050, 324, 049.00 |
| 2007 | |
| Fomento y Desarrollo de la Educación y el deporte | \$1, 423, 164, 676.00 |
| 2008 | |
| Educación | \$5, 123, 672, 016.00 |
| 2009 | |
| Educación | \$4, 243, 895, 145.00 |
| 2010 | |
| Educación | \$5, 226, 410, 232.00 |
| 2011 | |
| Educación | \$4, 888, 747, 237.00 |
| 2012 | |
| Educación | \$4, 655, 115, 286.00 |

Fuente: Elaboración propia con información recabada del portal de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal <http://www.finanzas.df.gob.mx>

¹¹⁸ Información recabada del Decreto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2006, 2007 y 2008, en portal de la Secretaría de Finanzas del DF, www.finanzas.df.gob.mx/ (Consulta, 7 de septiembre de 2013, 22:44 hrs.) El Programa Niñ@s Talento era parcialmente administrado por la SEDF y Va Seguro operó hasta 2009.

El evidente incremento presupuestal de 2008 va ligado con la contemplación de la SEDF en el presupuesto de egresos, sin embargo, cabe mencionar que el presupuesto a nivel programático contempla también medidas que no necesariamente eran ejecutadas por la SEDF, es decir, la SDSDF y el DIF-DF también figuran en el rubro.

Otro aspecto a destacar es que aunque algunos programas cambiaron en cuanto a la dependencia que los gestionaba, hacia 2010 hubo un incremento en acciones dirigidas hacia la educación, ya que aunados a los programas presentados desde 2006 y a los posteriormente integrados en el FIDEGAR, se sumaron nuevas acciones como la Entrega de Apoyos Económicos a Las y Los Jóvenes Beneficiarios de los Programas de Atención Integral al Estudiante, el Programa de Actualización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar, a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal, el Programa por una Cultura de No Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa y el Bachillerato a Distancia.¹¹⁹

Aunque la SEDSDF contraía aún mayor presupuesto que la SEDF, con su creación se comenzó a conformar un esbozo del modelo educativo que se esperaba para el Distrito Federal. En 2006, previo a la aprobación de la SEDF, Axel Didriksson reconoció que el proyecto de reforma educativa planteado en la administración de Ebrard no se consolidaría en seis años, “pero permitirá construir la plataforma para el futuro de los estudiantes de la ciudad.”¹²⁰ El objetivo desde el inicio del gobierno fue el establecimiento de programas primordialmente de transferencias, mecanismo que dio paso al FIDEGAR, y al uso de una herramienta financiera para la administración de recursos en materia social.

De igual modo, dentro del ordenamiento del FIDEGAR destaca la ausencia —por decirlo de alguna forma— de la SDSDF, y resalta justo por su papel legalmente justificado de coordinadora de políticas, programas y acciones en materia de Desarrollo Social (Ley de Desarrollo Social-DF). Al estar facultada no sólo para realizar valoraciones sobre las acciones a tomar en la materia —entendiendo que la educación es un rubro en la misma— sino en una primera instancia también para concertar las prioridades que regirán la propia política social del DF, ¿qué explica que no haya un representante de la dependencia en la estructura interna del Fideicomiso?

Lo anterior se puede explicar con lo ya mencionado, es decir, por el carácter financiero del Fideicomiso en donde la injerencia de la SDSDF no resulta útil en tanto a la mera gestión de recursos a programas que ya están diseñados. Sin embargo, cabe otra vertiente en donde la pensar a la política social del DF como transversal no suena tan realista cuando en el caso del FIDEGAR al parecer reforzó en mayor medida a la SEDF y no se optó por una coordinación con la instancia que le dio la bases (prioridades) para constituirse y conformar sus programas.

¹¹⁹ Retomado del sistema de información de desarrollo social del DF, <http://www.sideso.df.gob.mx/> (Consulta, 7 de septiembre de 2013, 23:55 hrs.)

¹²⁰ Cancino, Fabiola, “Cambiamos educación en DF”: Axel Didriksson”, en *El Universal* [versión en línea], 12 de diciembre de 2006, <http://www.eluniversal.com.mx/primer/28104.html> (Consulta, 3 de septiembre de 2013, 17:48 hrs.)

Capítulo 3. Efectos del uso del FIDEGAR

Utilizar un instrumento administrativo para la ejecución de programas sociales cambió el algún sentido la definición o la postura fijada para entender y aplicar la política social de la capital. La importancia del FIDEGAR radicó en un primer momento por la particularidad de su uso en términos de programas educativos, es decir, al ser un elemento innovador en la implementación de los mismos.

Pensar en el Fideicomiso como un modelo de política social —o parte de uno nuevo— implica vislumbrar su aplicación a todas o buena parte de las vertientes que considera el desarrollo social, además de reordenar su sentido como herramienta administrativa y dotarlo por ende de más atribuciones. En la parte inicial del capítulo se hace más énfasis en el tema.

Por otra parte, se analiza el alcance del Fideicomiso en términos institucionales, es decir, si fue o no un mecanismo de control, el cual será entendido como un proceso mediante el cual haya coordinación con otras dependencia en favor de su propio funcionamiento y en términos de la política social para la ciudad.

Respecto a las atribuciones del FIDEGAR, el capítulo aborda un cuestionamiento sobre si éstas fueron rebasadas o no; lo anterior irá de la mano con la perspectiva del cumplimiento y garantía de derechos sociales y en términos estrictamente organizativos, si es que como ente tuvo facultades delegadas o sólo fines por cumplir.

En relación con lo anterior se estudian las interacciones institucionales que enmarcaron al Fideicomiso y el trabajo de las mismas con base en el cumplimiento de fines políticos como lo fue —y es— la reforma política del Distrito Federal, la descentralización educativa y la estrategia del PRD (si la hubo) para mantenerse al frente del gobierno de la capital.

Por último, se posiciona al FIDEGAR como parte de la política social de la ciudad, como instrumento ejecutor de programas en educación y como parte de una estrategia gubernamental. Desde esta perspectiva se explica en qué forma incidió el Fideicomiso en el modelo de política del DF y la importancia que adquirió con esto.

3.1 ¿Fue el FIDEGAR un modelo de gestión de políticas y programas sociales?

Al referirse un modelo de gestión de política social, se establecen elementos que lo conforman como la organización, monitoreo, evaluación, ejecución y programación¹²¹. Desde esta perspectiva, un mecanismo encargado de administrar recursos —en este caso el FIDEGAR— difícilmente puede convertirse en un esbozo aplicable a todos los programas sociales que el gobierno genere.

Lo anterior parte desde dos perspectivas:

1. Las características programáticas en materia social
2. La durabilidad de los programas y del propio fideicomiso

En primer lugar, al estar la política social enfocada al reconocimiento de un problema y a su posterior solución, requiere de mecanismos de acción diversos y estrategias de aplicación que respondan a características específicas. Es decir, programas que no implican transferencias, como lo son, por ejemplo, aquellos de reinserción o de atención preventiva, quedarían exentos de un modelo de gestión en donde el financiamiento/administración se dé a través de fideicomisos, reduciendo el umbral de diseño de políticas a aquellas que otorguen un servicio desde el enfoque de la garantía económica.

De igual modo, la orientación de la política social en donde intervengan procesos de participación ciudadana (mejoramiento barrial o coinversión para el desarrollo social, por ejemplo) no caben dentro de un modelo de gestión en donde la programación esté pensada a través de un fideicomiso, ya que al concebirse mediante un contrato, únicamente permite que los involucrados en su operación sean quienes queden estipulados como parte de su endoestructura.

En este sentido, el FIDEGAR no derivó en la creación de un modelo de gestión que utilizara como base primordial las herramientas de este tipo. Recordando el fundamento de su origen, el objetivo del Fideicomiso y del Programa Educación Garantizada —acción por la que se crea— fue el financiamiento de un bien destinado a la garantía de un beneficio a largo plazo (seguro), por lo cual, acciones que no respondan al pago preferencial de un apoyo con una modalidad similar o que esté destinado a la reinversión económica, no se adaptarían a los lineamientos requeridos.

Pensando en el modelo de construcción de políticas —impulsado desde el gobierno de Cárdenas— el “buen manejo” de los recursos no es el único factor al cual responde la política social en el Distrito Federal, por el contrario, elementos de cómo la participación ciudadana y la garantía de derechos sociales se pueden (o deben) colocar en una escala

¹²¹ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XX-CEPAL, México, 2005, p. 124.

superior. Desde esta perspectiva, el Fideicomiso no deriva en la creación de un modelo de gestión de políticas por dos razones iniciales:

1. Imposibilita integrar a la ciudadanía
2. Se limita la garantía de derechos a transferencias económicas (entendiendo el papel financiero y administrativo que juega un fideicomiso)

Por otra parte, la utilización de más fideicomisos en programas sociales derivaría en la demanda de mayor presupuesto tanto para el sector social como para el propio Distrito Federal, es decir, la autonomía que adquieren respecto a la otorgación y manejo de recursos, incide en el peso presupuestal que tienen frente a otras dependencias, sean organismos descentralizados o Secretarías.

En 2010, Lía Limón, presidenta de la Comisión de Transparencia a la Gestión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, denunció que durante dicho año, el FIDEGAR recibiría un presupuesto de 1,602 millones de pesos, mientras que a las Secretarías de Desarrollo Económico, Turismo y Protección Civil, se les asignaron cerca de 350 millones¹²², lo cual permite proyectar que la creación de más fideicomisos desplazaría a los propios programas que son gestionados desde Secretarías, absorbiendo más recursos y minimizando a aquellos que son de prevención o hasta transferencias inmediatas como lo son la entrega de útiles y uniformes escolares.

Otro aspecto que incide en que la utilización de un fideicomiso en política social no sea un modelo viable es la cuestión de la transparencia. Al quedar como un ente con cierto desapego de la administración pública, depende de su comité interno y otras instancias para ser sujeto de auditorías, es decir, éstas —en el caso del Distrito Federal— son por lo regular solicitadas por la Asamblea Legislativa y no realizadas de forma permanente.¹²³

Lo anterior no sólo habla de la opacidad que pueden adquirir estos mecanismos, sino a su vez, de la poca posibilidad de monitoreo externo que existe sobre ellos. En este sentido, ejecutar todos los programas en la materia a través de fideicomisos, impediría —salvo los reportes anuales de las direcciones de cada uno— medir la eficacia, eficiencia e impacto de cada acción, lo cual en el caso del desarrollo social se traduciría en una constante incógnita respecto a si los problemas detectados tienen la resolución oportuna.

De este modo, el FIDEGAR logró adaptarse a las características específicas de los programas que lo integran, sin embargo, pensarlo al nivel de un modelo de gestión social permite asegurar que, si bien los fideicomisos administrativos y financieramente son

¹²² Llanos, Raúl, “Manejan fideicomisos más recursos que las Secretarías”, en *La Jornada*, Viernes 7 de mayo de 2010, p. 36, www.jornada.unam.mx/2010/05/07/capital/036n3cap

¹²³ En 2011, durante las comparecencias de los titulares de fondos y fideicomisos, diputados de la Asamblea Legislativa denunciaron que de las 12 auditorías que se habían aplicado al FIDEGAR, ninguna generó procesos administrativos de sanción, agregando que recibieron información incompleta y poco sustentada. (file:///F:/DOCS%20Capítulo%201/Fideicomiso%20Educación%20Garantizada%20FIDEGAR/FIDEICOMISO%20PREPA%20Sí_docs/Fideicomisos.%20en%20la%20mira%20de%20la%20Asamblea%20-%20EI%20Universal%20-%20DF.htm) [Consulta, 19 de diciembre de 2013, 24:34 hrs.]

funcionales, su uso es limitado para ciertas acciones e incluso para momentos e intereses particulares.

En segundo lugar, la durabilidad de los programas sociales y del propio fideicomiso impide que el FIDEGAR se pueda concebir como un modelo posible para todo el entramado social. En este sentido, diversos factores entran en juego, desde económicos, políticos y sociales, hasta el propio impacto que se logre generar.

En el caso de la durabilidad de los programas, el usar fideicomisos para la gestión de política social implicaría en cierta medida garantizar que gran parte de los programas diseñados tuvieran trascendencia en cada sexenio —refiriéndose al caso del Distrito Federal— lo cual sólo se ha mantenido en los casos en los que las medidas programáticas pasan a rango de ley, como lo es el propio caso del Programa Educación Garantizada; sin embargo, esto no asegura en lo absoluto la permanencia de los otros tres programas que integran al FIDEGAR.

Lo anterior refleja los distintos escenarios y contextos por los que tendría que atravesar cada fideicomiso si fuese la intención implementarlos, ya que encuadraría las prioridades gubernamentales, las necesidades sociales y hasta la planeación del presupuesto del DF. En otro aspecto, resultaría en que buena parte de los recursos quedarán bajo la tutela de una institución bancaria, limitando la injerencia de algunas instancias gubernamentales.

Si bien los fideicomisos tienen ventajas como la de asegurar el cumplimiento del fin para el que fue creado (ésto, con base en el contrato que se firma) y que los bienes que son otorgados estén protegidos, el patrimonio a administrar en tanto la duración del acuerdo deja de ser del fideicomitente, en el caso del FIDEGAR, del GDF. Desde esa perspectiva, se logra el abastecimiento de los programas sociales incluidos, pero pensando en un escenario de emergencia, los recursos no pueden ser utilizados para ningún otro fin.

A su vez, de la misma forma en la que no se asegura la permanencia de programas sociales de una gestión a otra, tampoco se afianza el funcionamiento y cumplimiento del contrato de un fideicomiso por varios años, tanto porque son sujetos a un periodo de extinción, así como porque pueden ser diluidos bajo petición gubernamental. Como ejemplo, se tiene que en noviembre de 2013 —ya con el gobierno de Miguel Ángel Mancera— la Asamblea Legislativa aprobó la derogación del artículo 84 Bis de la Ley Orgánica de la ALDF para eliminar la unidad administrativa del Fideicomiso Fondo de Apoyo a la Educación y el Empleo de las y los jóvenes, al detectarse irregularidades en su funcionamiento.¹²⁴

Por lo tanto, un modelo de gestión de políticas sociales que tenga como base la creación de fideicomisos para la buena administración de los recursos asignados se enfrenta a disputas respecto a su transparencia y absorción del gasto social, pero por otra parte a la fluctuante agenda gubernamental que lo que hoy considera como prioritario, en otro momento lo deja de ser.

¹²⁴ Royacelli, Geovana, “Elimina la ALDF fideicomiso para jóvenes”, *El Universal*, jueves 7 de noviembre de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/aldf-fideicomoso-jovenes-964011.html>

El FIDEGAR sí fue un esquema innovador desde la perspectiva que integró a cuatro programas y no sólo a uno, como es el caso de varios de los fondos y fideicomisos existentes en el gobierno local, sin embargo, observando más allá del gobierno de Marcelo Ebrard, no generó la creación de otro con características similares en cuanto al desarrollo social, de hecho, ni siquiera logró que Prepa Sí, con la magnitud presupuestal y política que adquirió, se convirtiera —hasta el momento— en una ley que contemple sus especificidades como lo es el tabulador del monto/apoyo a entregar.

En otro sentido, una de las características fundamentales del Distrito Federal desde 1997 es justamente la emergencia de diversos modelos de gestión para la ejecución de la política social, pasando desde un modelo de intervención en donde la participación de la sociedad civil se convirtió en la herramienta clave, hasta la integración territorial de los apoyos/beneficios, con una administración totalmente centralizada. En el caso del periodo de Marcelo Ebrard, se optó mayoritariamente por modelos adaptativos en donde el diseño de programas recorriera la perspectiva de la integración y de la inserción¹²⁵, pero donde además temas como la descentralización y la propia reforma política adquirieron un peso más importante.

De este modo, la política social y la política económica estrecharon más su vínculo, lo que explica el surgimiento de mecanismos como el FIDEGAR. Con esto, la aplicación de múltiples modelos respondió a los objetivos que se buscó cumplir, desde una economía más competitiva hasta la garantía de equidad y acceso a oportunidades.

El vínculo entre el aspecto económico y el propio desarrollo de la política social respondió a un fenómeno global en donde se apostó a la desconcentración para que la delegación de responsabilidades y, por ende, la entrega de un beneficio a la ciudadanía, se hiciera de forma más eficiente, lo cual no implica necesariamente que sea un modelo que se pueda generalizar en todos los programas del sector.

Con lo anterior se piensa en una mejora a nivel burocrático y monetario, pero con cierto deterioro en cuanto a la asistencia y la funcionalidad. Es decir, orientando la discusión al aspecto administrativo, que es el que le confiere, ¿qué tan probable es la aplicación de evaluaciones constantes para medir su efectividad? Si bien éstas se hacen a las dependencias que están involucradas en el Fideicomiso, éste carece de un análisis externo que confronte los resultados ofrecidos por su propia dirección. Proyectar una base más amplia de programas operados a través de dicha herramienta, derivaría en acciones respaldadas desde su estructura interna sin una evaluación que refuerce su argumento en términos de viabilidad.

¹²⁵ Las políticas de integración persiguen la homogeneización de la sociedad a partir de la búsqueda de grandes equilibrios. Proceden mediante orientaciones e instrumentos generales y tienen un alcance nacional. Las de inserción obedecen a una lógica de discriminación positiva, focalizan su estrategia en poblaciones y en zonas singulares del espacio social y despliegan metodologías específicas. (Bucci, Irene y Bucci, Laura, "Gestión de políticas sociales: políticas de empleo estatales en la Ciudad de Mar del Plata", en *5º congreso nacional de estudios del trabajo*, Asociación argentina de especialistas en estudios del trabajo, Argentina, 2001. <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/BUCCIIYBUCCI.PDF>, Consulta, 21 de diciembre de 2013, 23:01 hrs.)

De lo anterior deviene también la falta de transparencia que se pueda suscitar al ser un organismo descentralizado. Si se piensa en una serie de programas ejecutados a través de un fideicomiso en el cual el acceso a información respecto al uso de recursos —y particularmente auditorías— tengan que ser solicitados cuando normativamente tendrían que ser elementos obligatorios, daría paso a una política social envuelta en opacidades y en donde la única información disponible esté sujeta a lo que internamente se decida presentar.

Entonces, el FIDEGAR no es un modelo de política social dado que en primer lugar un fideicomiso sólo es un medio para conformarla y desarrollarla. Es una herramienta, mas no un ente que puede englobar una serie de programas —en el caso de la gestión de Ebrard, 450 aproximadamente— orientados a los servicios sociales y con distintos lineamientos y mecanismos de implementación. Pensando en lo que pasó con el propio Fideicomiso, el aumento de su importancia política y, por ende económica, sería insostenible si se coloca en cada programa que el GDF deseé impulsar, lo cual también implicaría reorientar prioridades y probablemente reducirlas ante el gasto y la propia cesión de patrimonio.

A su vez, en términos evaluativos y de transparencia, proponer a un fideicomiso como un modelo para ejecutar programas, limita la injerencia en el mismo y por lo tanto en su forma de coordinarse y trabajar. No se debe olvidar su función jurídica pero sobre todo administrativa y, ante eso, su papel como gestor de recursos. Situarlo como un modelo de gestión necesitaría reconfigurar sus funciones y atribuciones, modificando en sí su personalidad ante la administración pública. Si bien el FIDEGAR rebasó sus propias expectativas al convertirse en un elemento distintivo del sexenio de Ebrard en cuanto a la forma de diseñar y operar programas, nunca sentó una base que vislumbrara su trascendencia en la construcción de la política en la materia y tampoco coadyuvó del todo a alcanzar los fines políticos (descentralización) que estaban intrínsecos en su creación.

3.2 ¿Fue un mecanismo de control institucional?

Al interior:

Aunque en el DF permaneció un modelo de gestión de políticas sociales —no propuesto ni basado en el FIDEGAR—el cual se orientaba a convertir ciertos programas en leyes (lo que llevaría a preguntarse ¿por qué no todos?) esto también reflejó una especie de confianza respecto a la durabilidad y trascendencia de los otros programas, esto no sólo con base en la funcionalidad de cada uno, sino además, en el arreglo institucional gestado a lo largo de los sexenios.

En términos de la división de trabajo y situando bajo ese término a la política social del Distrito Federal, la delegación de funciones responde a que en su ejecución como ente y en sus particularidades (programas y proyectos) requiere distintas perspectivas, responsabilidades y, por lo tanto, distintas dependencias que den forma a tales rasgos.

En el caso del FIDEGAR, la diferenciación de labores se dio desde su estructura interna con la conformación de su comité técnico —con las Secretarías involucradas— además

de las diversas áreas creadas para su funcionamiento. En este sentido, el Fideicomiso logró concentrar el acuerdo necesario entre dependencias, direcciones y con buena parte del entramado institucional en desarrollo social.

Comprendiendo al arreglo institucional como el “acuerdo básico o fundamental entre los principales grupos que permite, a través de la negociación política que los actores realicen sus intercambios”¹²⁶, el FIDEGAR se constituyó —en primer momento con su comité técnico— en el organismo que mediante acuerdo permitiera que la ejecución de programas se diera con base en funciones decisivas que no sólo incidían en el Fideicomiso en sí, sino la forma de coordinarse entre instituciones.

Es decir, el FIDEGAR a través de direcciones, coordinaciones, comités y consejos, involucró a distintas áreas del desarrollo social y económico con la finalidad de cumplir sus objetivos, pero también de fungir como un mecanismo de control entre las instituciones, considerando las atribuciones que adquirirían cada una tanto interior al Fideicomiso como al exterior.

Resaltando que “en el contexto jurídico la palabra control no se constriñe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder”¹²⁷ es absolutamente viable situar al FIDEGAR como un mecanismo de control institucional, pero sujeto a cambiar de posición al pasar a ser controlado, respecto al entramado institucional en el que está inmerso.

El control político-institucional visible en el FIDEGAR tiene como primera instancia el contrato que le dio sustento y el cual obliga a todos los entes incluidos en su operación a funcionar en relación al cumplimiento de objetivos, en un sentido general, al de garantizar un derecho social como el de la educación. Desde esta perspectiva, el control entendido como un mecanismo de delegación de responsabilidades que permita la interacción entre instituciones, regula las relaciones de poder entre los participantes, administrando —por decirlo de alguna forma— la actuación de cada uno.

A través del comité técnico, el FIDEGAR se situó no sólo como ente administrativo, sino como eje cohesionador de intereses, tanto políticos como económicos, es decir, al ser el sustento fundamental el manejo eficiente de los recursos aprobados por la SFDF, misma que además fungía como fideicomitente y presidente de dicho comité, se mantenía como actor con voz y voto dentro de las decisiones internas. A su vez, la SEDF y el DIF-DF, al contar en conjunto con las mismas facultades, podían supervisar, sugerir e incidir respecto al patrimonio y la aprobación de las reglas de operación. En ese sentido, la unificación de la preservación económica y la garantía del derecho social se salvaguardaban.

¹²⁶ Ayala Espino, José, “un nuevo arreglo institucional para el desarrollo económico”, en Calva, José Luis (Coordinador), *Política Económica para el Desarrollo Sostenido con Equidad. Tomo I.*, UNAM-Juan Pablos Editor-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002, p. 315

¹²⁷ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, p. 27.

Lo anterior no implicó que el comité técnico no fuera el órgano con mayor autoridad dentro del FIDEGAR, por el contrario, siempre existió una codependencia de coordinaciones y direcciones, sin embargo, el comité dotaba a los gestores un papel activo, que permitía no sólo una comunicación constante, sino la delegación de atribuciones que no concentraran todo el poder y capacidad de decisión en él (entrega de estímulos, establecimiento de acuerdos y concreción de acciones interinstitucionales, principalmente), pero que lo mantuviera en la escala jerárquica máxima, aunque de modo más discreto.

En este sentido, su propio control institucional (nivel micro) estaba controlado por las variables externas que conformaban al GDF, observándose una característica que al menos en el sentido de la gestión de política social (sin contar al factor de la distribución de los recursos, en donde la Secretaría de Finanzas tenía el poder absoluto, respaldado por la norma) se intentó sobrellevar a lo largo del sexenio de Ebrard, que es la cooperación constante entre dependencias. El establecimiento de acuerdos para programas y proyectos conjuntos se volvió una de las particularidades del gobierno de Marcelo Ebrard, en donde la población objetivo, es decir, los jóvenes, eran atendidos desde distintas áreas, desde la educación hasta la recreación, manteniendo una delegación de atribuciones que permitiera tal ejercicio.

Al exterior:

Aunado al control institucional interno que el FIDEGAR ejerció, también se puede sustentar su actuación como mecanismo de control externo, es decir, frente a las demás instituciones de desarrollo social. Karl Loewenstein¹²⁸ clasificó al control horizontal (que opera dentro del aparato estatal) en: 1) controles intraorgánicos —en donde se ubica el control del Fideicomiso desde su estructura interna— y 2) controles interorgánicos en donde “a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación entre poderes”¹²⁹, y a partir del cual se puede visualizar al instrumento con base en las atribuciones compartidas que adquirió con la SEDF y en mayor medida con el DIF-DF (Educación Garantizada y Niños talento).

El control institucional del FIDEGAR se argumenta, primeramente, pensando en su utilidad en tanto a su estructura interna, en donde justamente el comité técnico adquiere importancia por su carácter de supervisor de actividades, pero también como regulador de funciones. Por otra parte, y pensando en su influencia al exterior, su simple creación lo colocó como un factor clave en cuanto al tema de la descentralización educativa —el cual deviene directamente de la reforma política propuesta para la capital— orientando su interacción con otras dependencias hacia el alcance de este fin. Su existencia limitó la apuesta exacerbada hacia la SEDF, distribuyendo las capacidades de injerencia no sólo conforme a lo normativo, sino también a lo programático, a la gestión de recursos, a la accesibilidad a servicios y al cumplimiento de metas para el desarrollo.

Pensar en un control absoluto del Fideicomiso sería dotarlo de cierto poder ilimitado, el cual no tuvo. Tanto la política social como la gestión gubernamental en general se basan

¹²⁸ Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1979.

¹²⁹ *Ibíd.*, p. 37

en una constante —y necesaria— interrelación de instituciones, que permitan su funcionamiento. Desde esta perspectiva, con base en la estructura jerárquica que sustenta el propio Estatuto de Gobierno, hay un control institucional al cual el FIDEGAR y demás dependencias están sujetos.

Justamente esa creación de “subcontroles” es lo que le permitió al FIDEGAR ser operable y tener continuidad más allá de un sexenio, independientemente de la funcionalidad que sólo se sabría a través de más evaluaciones externas. Al atribuirle a la herramienta financiera la capacidad de cohesionar intereses, controlarlos y usarlos para su beneficio, también se resalta la inquietante idea de la capacidad administrativa y política que concentró.

Como instrumento:

Con base en el término “capacidad política”¹³⁰, el FIDEGAR sirvió como un elemento con el cual el gobierno de Marcelo Ebrard viera cristalizadas sus decisiones, previas a su gestión y diseñadas en el transcurso de la misma. Recordando la naturaleza por la que el Fideicomiso nace y el papel que adquirió en la forma de operar programas sociales, más allá de ser un mecanismo de control institucional, se convirtió en un instrumento para que el GDF accionara su control político.

Desde su incursión como parte del entramado de la política social —al desplazar en funciones y presupuesto a la SEDF y al DIF-DF— hasta llegar a ser un mecanismo cohesionador de puntos clave de las políticas públicas que se generaban en la ciudad, el FIDEGAR transitó también en la posición de institución estratégica tanto para cierta parte de la gestión social pero sobre todo, para la búsqueda y/o mantenimiento de la legitimidad ante los gobernados (beneficiarios).

Lo anterior recae en la procuración de una necesidad y su posterior solvencia. El atender tres niveles educativos de forma integral y, a su vez, dar una garantía a los padres o tutores (en el caso de Va Seguro) de que habrá un seguimiento en cuanto a la calidad educativa de los beneficiarios, promueve ante la mirada de la ciudadanía, la impresión de que se está cumpliendo con lo pactado desde el momento de solicitarse un voto. Los 50 compromisos de gobierno que Ebrard se planteó, al menos en la parte de la educación, encontraron su sustento en la consolidación del FIDEGAR y de los programas que lo integraron.

Desde esta perspectiva, se enmarcaron una serie de decisiones que el propio gobierno tomó, desde el plano político la descentralización, desde el plano social el acceso a oportunidades. Con esto destacan dos factores:

1. La construcción de la política social en el Distrito Federal se mantuvo centralizada respecto a las decisiones que tomara el gobierno central local ya que, aun con la

¹³⁰ Cfr. Repetto, Fabián, “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, en *Documentos de trabajo del Indes*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2004. <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220291.pdf>

existencia de organismos descentralizados y desconcentrados, el diseño de programas y la dirección de quienes la ejecutan quedaba en manos de la Jefatura de Gobierno.

2. El FIDEGAR, dentro de dicha dinámica, enmarcó el accionar de instituciones y actores —Secretarías e integrantes de su estructura interna— es decir, coadyuvó al desarrollo de la capacidad administrativa y política del gobierno de Ebrard, no sólo a partir de la gestión de recursos de programas sociales y su captación creciente de presupuesto, sino a la vez, de ser uno de tantos instrumentos disponibles para el GDF con el cual pudiera mantener su vínculo con sus votantes y la sociedad en general.

La posibilidad de generar una respuesta a una necesidad social, pero a la vez, de repartir responsabilidades en virtud de la operación de cuatro programas, uno de ellos con una importancia política y financiera creciente a lo largo del sexenio (Prepa Sí), permite asegurar que no sólo el control interno del Fideicomiso garantizó su permanencia, sino también el propio peso político y discursivo que fue adquiriendo, en relación con su cooperación con otras dependencias en miras de ampliar beneficios de otro tipo (transferencias no contributivas) a su población objetivo.

Con esto, el FIDEGAR también rebasó su función de instrumento financiero para adquirir un papel institucional en relación a su carácter autónomo al tratarse de una entidad paraestatal descentralizada, esto es, su estatus desapegado jerárquicamente de la administración pública no significó su nulo o poco involucramiento respecto al alcance de fines políticos, por el contrario, jugó un rol de herramienta práctica de una ola de operación de programas independientes a los propuestos a nivel federal.

3.3 ¿El FIDEGAR rebasó sus atribuciones?

La LOAPDF establece que un fideicomiso tiene como finalidad coadyuvar al Jefe de Gobierno a la realización de ciertas tareas que le corresponden —con base en los objetivos para los que se crea— de este modo, adquieren autonomía al considerarse, por norma, como entidades paraestatales¹³¹. El FIDEGAR, entendiéndose como tal organismo, adquiere no sólo el papel de un instrumento financiero, sino de una dependencia, parte de la Administración Pública local, con carácter jurídico, que pensando como conjunto, se orienta al cumplimiento de políticas, objetivos y metas de gobierno.

Fabián Repetto explica que “las instituciones constituyen un entramado normativo (formal e informal) que enmarca la interacción política en el espacio público”¹³², lo cual abre paso

¹³¹ Según la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), los fideicomisos públicos que son considerados como entidad paraestatal tienen una estructura análoga a la de los organismos descentralizados y están sujetos, teniendo como autoridades al Directo General y al Comité Técnico. (Cfr. Artículo 40 de la LFEP, en <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/LEY%20FEDERAL%20DE%20LAS%20ENTIDADES%20PARAESTATALES.PDF>)

¹³² Repetto, p. 46

a dos vertientes para analizar al Fideicomiso, dada su estructura a lo largo de la gestión de Ebrard. Esto es, pensar en que si el FIDEGAR rebasó sus funciones como herramienta que permitiera la administración de recursos para asegurar la sostenibilidad de los programas sociales que la integraban, parte de las siguientes cuestiones: ¿cuál fue el carácter normativo (formal) del FIDEGAR? y ¿la importancia política que adquirió se debió al uso de reglas “no escritas” (informales)?

Pensando en el marco institucional de la política social y su construcción desde 1997, el Fideicomiso formó parte de una perspectiva política encaminada al cumplimiento de derechos sociales, esto desde una vertiente de servicios-beneficios sociales en donde uno de los fines es que la población obtenga permanente y sistemáticamente beneficios relacionados con diversas áreas de lo social, en este caso, en el sector educativo.¹³³

Contractualmente, la finalidad del FIDEGAR fue “la creación de un fondo administrado en forma global, para que con cargo al mismo, se proporcione un apoyo mensual a los beneficiarios del programa”¹³⁴, sin embargo, dependía de las instrucciones que diera el Comité Técnico. Desde esta perspectiva, el Fideicomiso como ente no tenía ninguna atribución (pero sí finalidad), en todo caso, el Comité como órgano de gobierno del Fideicomiso concentró las funciones para las que se destinaría la herramienta.

Regresando a la pregunta sobre el carácter normativo del instrumento, la respuesta es que su estructura permitió que sea primero, una entidad paraestatal y, en segundo lugar, una herramienta con fines mas no con atribuciones, existiendo éstas en tanto que al comité técnico le fueron delegadas, por ende, se hablará a partir de esto de las facultades de la estructura interna del Fideicomiso y no de la herramienta en sí.

En este sentido, el comité técnico, como autoridad principal en el FIDEGAR, tenía la atribución de instruir los términos en los que se administrarían los recursos, definiendo con esto la forma de política y las prioridades a seguir, a su vez, también tenía la capacidad de delegar al Director General del Fideicomiso la aprobación de las reglas de operación de cada programa —con lo que establecía las especificaciones en las cuales se otorgaban los apoyos— proponer cambios en cuanto a las generalidades y particularidades del fideicomiso y autorizar auditorías, por mencionar las más sobresalientes.

Lo anterior permite observar la funcionalidad, pero además, el posicionamiento del Fideicomiso del interior al exterior. Siguiendo con la línea de las normas formales, la capacidad programática y decisiva en términos presupuestales que adquirió el FIDEGAR a través del Comité, ayudó a que desde su creación contara con diversas modificaciones

¹³³ El Evangelista explica que “esta es una de las vertientes más tradicionales dentro de la política social y está relacionada con la posibilidad de abrir espacios institucionales de lo social y ampliar el acceso a servicios sociales para la obtención permanente y sistemática de beneficios relacionados con diversas áreas de lo social”, entendiendo dos dimensiones en las que se puede situar, primeramente en la que los servicios sociales son un medio para el logro de objetivos y, por otra parte, en donde son fines para elevar las condiciones de vida de los beneficiarios. En lo que respecta la FIDEGAR, sus programas sociales transitaron en ambas direcciones.

¹³⁴ Quinta cláusula del contrato del FIDEGAR, Op.Cit., p. 7.

y acuerdos que permitieran su crecimiento, esto al involucrarse también en otras áreas del desarrollo mediante actos de cooperación con instancias como el Instituto de la Juventud, el Instituto Electoral del Distrito Federal o el Instituto de Acceso a la Información local (INFODF).

Las atribuciones del Comité van ligadas a los objetivos que se perseguían al crear el Fideicomiso, por lo cual, las reformas a las que el contrato fue sujeto y la suma de facultades al órgano también fueron moldeando su comportamiento respecto a las Secretarías y dependencias vinculadas con el FIDEGAR y, a su vez, respecto al aparato institucional de la política social del DF.

Hablar de que se rebasaron las atribuciones del Fideicomiso en tanto instrumento financiero es posible al observar su desarrollo y transformación interna. La delegación de capacidades no sólo para tomar decisiones respecto al patrimonio y su administración, sino paulatinamente dotarle de facultades de definición de políticas y la posibilidad de redefinir la propia finalidad del mismo, también le dieron la posibilidad de conformarse como un aparato cohesionador de intereses. La reforma que tuvo el contrato del Fideicomiso en 2008 y la posibilidad que adquirió de definir la líneas de políticas —visible con la inclusión de más programas— lograron consolidar una estructura propia e independiente de las decisiones de las demás instituciones del desarrollo social.

Respecto a lo normativo, el Comité Técnico sí rebasó sus atribuciones iniciales, acto respaldado por las modificaciones al contrato (reglas formales); sin embargo, esto provocó de forma intrínseca un cambio en la relación del FIDEGAR y las Secretarías. Dichos cambios no sólo se reflejaron en la importancia presupuestal que adquirió frente a otras dependencias, sino también en la relevancia programática que tuvo respecto a la construcción de la política social local, es decir, el posicionamiento de los programas del Fideicomiso desplazaron a otros programas del sector educación.

Lo anterior nos remite al comportamiento institucional en la materia y al propio diseño de programas sociales. Al estar atribuido el Comité a la definición de prioridades, tuvo la opción de incidir en lo que a nivel general se construía, es decir, en materia de educación, los programas que integraron al Fideicomiso fueron, por decirlo de alguna forma, la innovación del gobierno de Marcelo Ebrard. El hecho de que el FIDEGAR haya concentrado en su administración los programas distintivos de la gestión 2006-2012, reflejó su superposición dentro de la estructura gubernamental y con relación al cumplimiento de objetivos políticos.

Desde dicho enfoque, ya no sólo se habla de un rebase de facultades en el interior del FIDEGAR —y reflejado en cierta medida en el exterior— sino que también se refiere a la importancia política que adquirió gracias a este fenómeno y al propio cambio institucional del que fue parte. Sin embargo, referente a la pregunta sobre si el Fideicomiso utilizó reglas no escritas para aumentar su posición en el entramado normativo (y adquirir más importancia), se puede afirmar de primer momento que no.

Pese a que el FIDEGAR obtuvo un alcance superior al de sólo coadyuvar a la disminución de la deserción y al de garantizar el acceso universal a un derecho social —a través de otros convenios orientados a jóvenes—, siempre se mantuvo en el eje para el que fue creado; es decir, pensar en que rebasó su finalidad es viable sólo ubicándolo dentro del tema de la expansión de beneficios para su población objetivo, sin embargo, nunca se le confirió, ni directa o indirectamente, su participación como institución financiera para la gestión de un programa de otra índole.

Su importancia política no significa necesariamente que se le hayan delegado funciones distintas para lo cual fue creado, aunque sí implicó un desplazamiento institucional primordialmente en el sentido financiero. Al igual que no logró consolidarse como un modelo de gestión de políticas sociales, tampoco logró aumentar su capacidad respecto al manejo de otras áreas del desarrollo social.

Sin embargo, y en contraposición con la respuesta preliminar de que el FIDEGAR no usó características “informales” para el aumento de su costo político, se puede situar el uso de dichas reglas —entendidas como mecanismos no escritos que inciden en el cambio institucional y que son dependientes al impacto en la sociedad— en la forma de interacción no sólo entre dependencias, sino también entre actores.

Si bien la propia división del trabajo sugerida por la normatividad impide en cierto modo que una organización rebase sus facultades, esto puede llegar a suceder si se deja de considerar justamente a la institución como un todo y se disgrega para observar la interacción entre las partes que lo conforman. Para el caso del FIDEGAR no es suficiente sólo con analizar las atribuciones desde el escenario del Comité Técnico, sino que también hay que considerar a los actores que lo integran, sus intereses y las relaciones que puedan llegar a tener para incidir en una alteración institucional que afecta al Fideicomiso y al propio entramado programático del desarrollo social.

La importancia política del FIDEGAR radica, entonces, tanto en su estructura interna (normativa) como en los actores insertos en ella, al ser quienes realizaron las actividades para su funcionamiento. En este sentido, también intervienen relaciones de poder que son evidentes desde el asunto económico y el hecho de que el Fideicomiso haya sido sujeto a una apuesta presupuestal mayor que a otras instancias, pero por otro lado, a la búsqueda de un control que permitiera la permanencia del mismo, a sabiendas que la “esperanza del vida” del Fideicomiso dependería directamente de la trascendencia y éxito de los programas.

Si bien no se puede referir en estricto sentido a que el Fideicomiso rebasó sus atribuciones (ya que como tal, sólo persigue fines), sí se puede observar una movilización en la forma de interactuar por parte de los actores que lo conformaban. El desarrollo del Comité Técnico y el crecimiento en cuanto a sus facultades no se dio en sí, sólo por ser una instancia necesaria para la durabilidad del FIDEGAR, sino que también involucró la dinámica de la construcción institucional y la forma en la que cada parte del mismo tomaba decisiones y desempeñaba sus funciones. Para referirse al Fideicomiso como un todo es necesario, entonces, ver sus particularidades y denostar que, sus atribuciones,

finos y medios crecieron en la medida que su organización fue modificándose, para así modificar pequeñas instancias de entramado exterior.

La creación de direcciones, comités y demás instancias internas que “vigilaran” y coadyuvaran al funcionamiento del Fideicomiso repercutió no sólo en la consolidación de su cierta independencia —como organismo descentralizado— de la administración pública local, sino que también adquirió responsabilidades que de inicio, por ejemplo con Prepa Sí, le correspondían a la SEDF y algunas de sus subsecretarías. Si bien nunca rebasó sus atribuciones, sí adquirió una creciente importancia política y económica, sobre otras instancias e incluso sobre otros sectores del desarrollo. La educación y su injerencia en la misma la posicionaron como un instrumento innovador en materia de desarrollo social y permitieron que concentrara a lo largo de la gestión de Marcelo Ebrard con la mayor parte del gasto social.

3.4 ¿Qué tipo de interacciones institucionales tuvo?

El FIDEGAR fue parte de un proceso de institucionalización¹³⁵ en donde no sólo había una correlación entre los actores e instituciones involucradas, sino una constante disputa por poder decisivo, el cual pudo coadyuvar a construir desde su interior el arreglo institucional que permitiera no sólo su permanencia, sino desde un plano más general, el logro de metas políticas en la materia. De lo anterior devienen dos elementos que, en conjunto, le dieron al Fideicomiso la base para que no sólo lograra su trascendencia durante el periodo de Marcelo Ebrard; primeramente los acuerdos que tuvo que concretar y, por otra parte, la interacción de sus actores (miembros del Comité Técnico y demás estructura interna) para lograr las modificaciones que tuvo (adición de programas, cambios en atribuciones, reacomodo presupuestal).

Hay que recordar que el Fideicomiso nace como una oportunidad de cambiar la forma de ejecutar políticas sociales, en tanto que se puede ver como institución al contar con un órgano interno, con base en esto, el cambio que supuso la aplicación de acciones en materia educativa respondió a una lógica explicada por Jorge Javier Romero, en las que “el cambio en las instituciones se desencadena (...) por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrán marchar mucho mejor el entramado institucional fuere alterado en algún grado”¹³⁶, desde esta perspectiva, la modificación del modelo en construcción de gestión de programas sociales, traía como primera intención, mejorar política, social y hasta económicamente las condiciones del Distrito Federal.

La aprobación en el pleno de la Asamblea Legislativa del DF de la Ley del Seguro Educativo, la cual derivó del Programa Educación Garantizada, es la muestra del arreglo institucional al que se alude, en donde, al ser administrado por el FIDEGAR, permitió en

¹³⁵ Con referencia a la teoría neo institucional se requeriría haber una decisión consciente de crear una institución para determinado propósito y después mejorarla y otorgarle ciertos valores. (Véanse las aportaciones de March y Olsen de 1989 referidas en el texto de Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 13-68)

¹³⁶ Romero, Jorge Javier, *La democracia y sus instituciones*, IFE, México, 1998, p. 56

gran medida la certeza de ser una acción que contaría con los recursos a largo plazo para ser solventada y la cual tuvo el respaldo de todos los grupos políticos¹³⁷.

Por otra parte, desde la creación de la SEDF y, con ello, la implementación de programas sociales para garantizar tal derecho, en este sentido, con la llegada de Programa de Estímulos para el Bachillerato, se inició un acuerdo social en el sector en donde instituciones, organizaciones de la sociedad civil e incluso el sector privado promovieran junto con el GDF a la construcción de una agenda que elevara la calidad y el acceso al rubro¹³⁸, lo cual reafirma la construcción de acuerdo que permitieran su durabilidad.

Los procesos de negociación y cooperación institucionales mayoritariamente iban pensados en torno a la descentralización educativa, por ejemplo, la instalación del Consejo de Educación del Distrito Federal se enfocaba al diseño de una instancia en donde se pudiera construir un nuevo modelo educativo que ayudara a alcanzar dicho fin. Tal mecanismo iba desde órganos gubernamentales a esferas menores en donde la sociedad civil también se veía involucrada.¹³⁹ El sector educativo se convirtió en un interés político, en donde ya no sólo era la formación de una estructura institucional y programática, sino también una separación a la dependencia con el Gobierno Federal.

El crecimiento al exterior que presentaron los programas operados a través del FIDEGAR y la importancia política que tenía sobre él, considerando que era uno de los elementos fundamentales para la instauración de un proceso de descentralización, le permitieron adquirir beneficios en cuanto a recursos, pero también un vínculo estrecho con instituciones que, al igual que éste, se orientaran a beneficiar a niños y principalmente a jóvenes, mediante acciones que los “introdujeran” en la vida política del DF.

En términos del desarrollo social, no sólo había la necesidad de establecer arreglos entre las instituciones competentes —incluido el FIDEGAR— sino que el propio aspecto vinculatorio entre política social y económica orillaban a establecer acuerdos con dependencias como la Secretaría de Finanzas, la cual fungía en un primer instante como autoridad social en el estricto sentido de la asignación de recursos. Para el Fideicomiso, la relación con ésta era fundamental, tanto por su papel de fideicomitente como por la garantía que le podría brindar para la aprobación presupuestal.

Las interacciones institucionales que tuvo hacia el exterior el FIDEGAR se concentraron, entonces, en el aspecto económico y en el aspecto político, en tanto su injerencia para el cumplimiento de objetivos de gobierno. Es decir, la independencia financiera que buscaba el Distrito Federal fomentó el diseño de mecanismos como el FIDEGAR que permitieran avanzar hacia dicho fin, bajo el argumento de alcanzar un trato equitativo y transparente

¹³⁷ Llanos, Raúl y Romero, Gabriela, “Da ALDF rango de Ley al seguro educativo en el Distrito Federal”, en *La Jornada (online)*, publicado el jueves 1 de septiembre de 2007, México, www.jornada.unam.mx/2007/11/01/index.php?section=capital&article=033n1cap

¹³⁸ Bolaños Sánchez, Ángel, “Se inicia un acuerdo social por la educación”, en *La Jornada (online)*, publicado el miércoles 15 de agosto de 2007, México, www.jornada.unam.mx/2007/08/15/index.php?section=capital&article=039n1cap

¹³⁹ Palomares García, Luis, “Instalan consejo para fortalecer la participación ciudadana”, en *El Capitalino (online)*, publicado el 4 de agosto de 2010, México, <http://elcapitalino.com/index.php?id=nota&seccion=ciudad&ide=183>

en cuanto a materia de financiamiento refiere. No se alude a la transparencia que tuvo o no el Fideicomiso, acusado en diversas ocasiones de opacidad por no ser sujeto a auditorías contantes, sino a que uno de los motivos de su aparición siempre estuvo ligado a aspectos políticos como la propia reforma que se sigue buscando para la ciudad.

Los arreglos institucionales no cabrían sin los procesos de negociación de los actores inmersos en ellas, respecto al FIDEGAR, representantes de la Secretaría de Finanzas, Educación, del DIF-DF y hasta el propio Jefe de Gobierno llevaron a cabo una dinámica tal que configuró al FIDEGAR no sólo como un mecanismo de, sino como una herramienta que tuviera la capacidad de establecer prioridades en el sector.

Acompañado a esto, el GDF sufrió cambios durante el sexenio, los cuales dieron muestra del posicionamiento de unos actores sobre otros, pero también, de las necesidades específicas que en determinados momentos adquirió. Tales variaciones incidieron en el FIDEGAR y en la importancia que unos temas adquirieron sobre otros.

En 2009 se dieron los primeros cambios al gabinete, de los cuales la Secretaría de Educación fue parte; Axel Didriksson fue sustituido por Mario Carrillo Huerta (quien era entonces el subsecretario de Educación Media Superior y director del FIDEGAR) y con esto, también modificaciones en la Secretaría de Obras y Servicios y en la de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ante esto, Marcelo Ebrard aseguró que tales variaciones respondía primordialmente a un cambio en las prioridades gubernamentales.¹⁴⁰

El intercambio de actores fue enfocado a concentrar las acciones en materia educativa en la educación media superior, lo que internamente al FIDEGAR afectó en la medida que Prepa Sí fue adquiriendo importancia presupuestal y política, para convertirse en uno de los programas con más beneficiarios, pero también con más recursos. Por lo tanto, se puede afirmar que la respuesta institucional y su construcción en cuanto al desarrollo social dependía de la interacción entre actores y, sobre todo, de las posiciones que iban ocupando; la relación institución-actor se definió por la agenda política que buscaba mantener el GDF con el paso del sexenio.

La Secretaría de Educación fue una de las que más variaciones presentó —lo que, se insiste, afectó de forma directa al Fideicomiso— y para 2010, Mario Delgado Carrillo se convirtió en su nuevo titular, ocupando el lugar de Mario Carrillo Huerta, quien pasó a integrarse a la oficina de asesores del Jefe de Gobierno.

Si bien la integración de Carrillo Huerta al FIDEGAR fue fundamental para garantizar que este trascendiera con el énfasis puesto sobre las políticas a la educación media superior —ya que concentraba el programa más importante y había creado estrategias como el Aula Digital y la Educación a Distancia—, la entrada de Mario Delgado insertó, en el

¹⁴⁰ Ebrard aclaró que los ajustes no necesariamente significaban que los secretarios no fueran aptos o que no fueran funcionales en sus puestos, por el contrario argumentó que la idea era darle mucha más énfasis a la acción pública, al espacio público y al mantenimiento de la ciudad. (Romero Sánchez, Gabriela, “Dejarán 5 funcionarios el gabinete; las prioridades cambiaron: Ebrard”, en *La Jornada (online)*, publicado el viernes 31 de julio de 2009, México, <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/31/capital/031n1cap>)

debate político, el tinte de la persecución de un interés sobre la preocupación de cumplir objetivos para el desarrollo.

El nombramiento de Delgado Carrillo generó reacciones de grupos políticos, quienes acusaban dicho movimiento como una estrategia de promoción para las elecciones de 2012¹⁴¹ (Jefatura de Gobierno), destacando la falta de experiencia del nuevo secretario de Educación en el área. Lo anterior nos remite a que, por cada interacción entre actores y cada decisión, se persigue un interés —común o individual— que coadyuva a construir el entramado gubernamental, no sólo para el sexenio en el que se desarrolla, sino también, con la perspectiva de trascender a la gestión que continúa¹⁴².

Los acuerdos e interacciones que mantuvo el FIDEGAR le permitieron posicionarse en otras acciones gubernamentales y configurarse como herramienta de gestión y mecanismo de acceso político. La constante disputa por el poder en el sector educativo se reflejó en el posicionamiento de actores cercanos a Marcelo Ebrard, lo que ampliaba la construcción de un gobierno adecuado a las necesidades e intereses del mismo. Aunque los cambios pudieran parecer externos para el FIDEGAR, al estar integrada la SEDF en su Comité Técnico, motivó en cierta medida un reajuste en los propios objetivos del Fideicomiso. La política en educación se centró en el sector media superior y, con ello, percepciones como las de población vulnerable se modificaron, generando un reacomodo en la percepción del propio diseño de la política social.

3.5 ¿Cómo afectó el FIDEGAR a la política social?

El FIDEGAR formó parte de una estrategia amplia de política social en el GDF, en donde principios como la universalidad, el acceso a oportunidades y el gasto eficiente de recursos enmarcaron su diseño y funcionamiento. Las variaciones institucionales y de actores y el énfasis en el sector medio superior y superior no resultaron suficientes para que el DF alcanzara la descentralización buscada y por ende, gozara de las mismas libertades de acción para el área de la educación básica.

La política social del gobierno de Marcelo Ebrard se distinguió por manejarse principalmente de transferencias económicas y en especie, mecanismo en donde el FIDEGAR entró justamente para administrar programas de transferencias económicas, con esto, se insertó en la dinámica del diseño de la acción social vinculada con el

¹⁴¹ Barrios Fuentes, Ruth, "Critican PRD y PAN cambios de Marcelo Ebrard en el gabinete", en *Crónica (online)*, publicado el 1 de agosto de 2010, México,

¹⁴² Según José Guadalupe Vargas, "la gobernabilidad social fundamenta la institucionalización funcional del crecimiento económico y el desarrollo social. (...) El punto es que los gobiernos pueden tomar la determinación de establecer arreglos institucionales que sean propensos a inducir el crecimiento y el desarrollo.". Con base en esto, cada arreglo —en el caso del Distrito Federal— pudo ir pensado en la propia construcción de la política social, pero sobre todo, de su institucionalidad. Nombramientos como el de Delgado Carrillo y las propias modificaciones que la dirección del FIDEGAR sufrió iban orientadas a perseguir objetivos políticos, más allá del desarrollo social. [Vargas Hernández, José Guadalupe, "Análisis de fundamentos de la teoría institucional", en *Revista Digital Universitaria*, Volumen 6, Número 8, México, 10 de agosto de 2005, p. 12. http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/ago_art84.pdf]

desarrollo económico. El acceso a oportunidades, se vio desde la perspectiva de combatir paulatinamente la pobreza, pero a su vez, de garantizar desarrollo.¹⁴³

En este sentido el FIDEGAR afectó a la política social gestada desde diferentes perspectivas, y aunque no logró consolidar un modelo de gestión como tal, sí influyó en los cambios que se dieron durante el sexenio y en la propia perspectiva de ver la asistencia social. Al estar configurado bajo los objetivos del Programa General de Desarrollo, su ejecución se basó en el cumplimiento de los mismos, pero indirectamente desarrolló elementos como la discriminación positiva en los programas sociales.

En el año 2009 —ya con los cuatro programas sociales integrados en el Fideicomiso— el 70% del gasto social del DF fue absorbido por tres acciones: servicios médicos y medicamentos gratuitos (39.7%), pensión para adultos mayores (24%) y Prepa Sí (6.8%)¹⁴⁴, mismos tres programas que se incluían dentro de los ejes fundamentales de Red ángel, el principal entramado de la política social en la capital.

Lo anterior refleja nuevamente la importancia que Prepa Sí —y por ende el FIDEGAR— adquirió y, por otra parte, la aparente funcionalidad que tuvo. El programa se caracterizó por el sistema meritocrático¹⁴⁵ o de discriminación positiva que usó para la otorgación del beneficio; dicha característica se repetiría en Niños Talento. Por otra parte, mantuvo el discurso de la universalidad que, funcional o no, se convirtió en una de las características básicas de la gestión de Ebrard.

Con esto, no se trata de responsabilizar al FIDEGAR de establecer el paradigma de la universalidad, ya que es un precepto que siempre estuvo presente en las metas gubernamentales desde 1997¹⁴⁶. Lo que sí es importante resaltar, es que el Fideicomiso marcó la pauta para buscar el manejo eficaz y eficiente de recursos, aunque eso no significara necesariamente que fuera transparente. Muestra de lo anterior es que los 15 programas que ejecutaban mayor gasto social eran de transferencias, lo cual en cierto modo sí se puede interpretar como la búsqueda de cimentar una cultura de ejercicio de derechos mediante acciones inmediatas.

Sin embargo, y retomando el asunto meritocrático que envolvía a dos de los cuatro programas del Fideicomiso, la búsqueda de un acceso igualitario a oportunidades

¹⁴³ Las prioridades en la política del GDF fueron en salud, integración y participación social, educación, vivienda, asistencia social, empleo medio ambiente, familia y no violencia y política social de cultura.

¹⁴⁴ Murayama, Ciro, “Los claroscuros de la política social en el DF”, en *El Universal (online)*, publicado el 1 de diciembre de 2011, México, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2011/12/55964.php>

¹⁴⁵ “La meritocracia es un sistema social basado en la aristocracia del talento y no en alguna forma de justicia democrática o igualitaria; consiste en distribuir los trabajos, los cargos y las recompensas sociales y económicas de acuerdo a las cualidades y calificaciones individuales, de modo que los individuos con mayores aptitudes y capacidades deberían obtener los cargos y puestos sociales de mayor importancia y prestigio.” (Puyol González, Ángel, “Filosofía del mérito”, en *Revista Internacional de Filosofía Contrastes*, Volumen XII, Universidad de Málaga, España, 2007, p. 170. www.uma.es/contrastes/pdfs/012/09angelpuyol.pdf)

¹⁴⁶ “El criterio universal también tiene como falla frecuente sólo llegar a quienes tienen la capacidad de aprovecharlo (y los sectores pobres o excluidos, generalmente no poseen elementos mínimos de organización y gestión para acceder a ellos)” Cfr. Alaníz Hernández, Claudia, “La educación en el Distrito Federal: ¿una política de izquierda?” En *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, 2012, p. 335.

presentaba la cierta contradicción que la propia forma de operar Prepa Sí y Niños Talento implicó. El incentivar a los alumnos —en el caso de las becas— con base en su promedio dejaba de lado la necesidad inmediata que un alumno podía tener, es decir, la falta de recursos para seguir estudiando. El pensar que un estudiante con mejor promedio “merece” un apoyo más grande (monetario), deja de lado el objetivo fundamental del propio programa que es evitar la deserción escolar por problemas económicos.

¿Cómo afecta lo anterior a la política social? Primeramente reorienta el sentido de universalidad al cual se intenta llegar con los programas de transferencias, es decir, asumir que el FIDEGAR ha sido funcional en tanto que la deserción ha disminuido, no es proporcional a confrontarlo tanto con el número creciente de estudiantes y con el número de alumnos de bajos recursos que continúan estudiando gracias al estímulo, aún cuando su promedio —y por tanto, apoyo mensual— pueda ser menor. Esto conlleva a continuar con el acceso a derechos y garantías de forma segmentada, lo cual en cuanto al propio diseño de política social puede llevar a enfocar esfuerzos en los menos necesitados y distribuir el gasto en el sector sí con un aparente desarrollo social pero sin una disminución real de la pobreza o la desigualdad.¹⁴⁷

En segundo lugar, pensar en la trascendencia de programas meritocráticos en los que los problemas sociales no se resuelvan de fondo impacta directamente a la política social en tanto que la solución de demandas es paliativa y por ende ineficiente, en donde se piensa en un desarrollo social inmediato, mas no a largo plazo. Si se piensa a la política social en términos de la incentivación del capital humano, éste no se consolida con esquemas de apoyo compensatorios.

Los programas de transferencias —modalidad a la que aparentemente se redujo la política social— dan una muestra de lo que ha permanecido como un modelo casi inamovible de “atención” de demandas. El asistencialismo vertido en una focalización inerte a cambios, las alianzas estratégicas entre diversos actores que no logran consolidar proyectos viables a largo plazo e inclusive la falta de compromiso en la generación de un verdadero desarrollo social y humano han perturbado el alcance de metas en cuanto a acciones de gobierno en conjunto con la sociedad.

En cuanto a la política educativa, el FIDEGAR marcó los primeros cimientos del alcance al proceso de descentralización, el cual aunque se pretendía más para el sector básico, ayudó a que el GDF mostrara a las instancias federales su capacidad de generar programas “innovadores” —en el sentido de ser exclusivos de la ciudad— y también de contar con las herramientas necesarias para manejar sus recursos y asignar el presupuesto basado en prioridades, pero también en resultados.

¹⁴⁷ Con base en una evaluación externa realizada por el Evalúa-DF, Prepa Sí contribuye a atemperar la deserción escolar, sin embargo, está muy lejos de solucionar por completo el problema de acceso y la permanencia a la educación media superior. (“Evaluación externa de diseño y operación 2007-2008, Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí”, p. 103 http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_prepa_si.pdf)

El GDF adquirió, a través del Fideicomiso, la capacidad administrativa y política de instaurar por medio de políticas públicas (educativas) su propuesta operativa para dar respuesta a problemas sociales¹⁴⁸. De este modo, la institucionalidad que fomentó al desarrollo de dichas capacidades y los actores inmersos en tales niveles, continuaron con la construcción del aparato normativo, tanto en el sector educativo como en la ejecución de la política social en general para la ciudad.

La orientación programática hacia la educación media superior permitió el posicionamiento del FIDEGAR por encima del IEMS, el cual concentraba, antes del sexenio de Ebrard, las pocas acciones en la materia, ya que por encima de éstas, se desarrolló la consolidación de la educación superior a través de la UACM. No sólo fue Prepa Sí, sino los demás programas como Educación Garantizada, permitieron que se cohesionaran los beneficiarios desde su ingreso al sector básico hasta la (mediana) garantía de la culminación de sus estudios.

La concentración que tuvo el gobierno de Ebrard hacia la educación media superior tuvo relación directa con el objetivo de la garantía al acceso universal y la formación educativa en dicho nivel. El acceso abarcó la creación de nuevos mecanismos de estudio, tales como el bachillerato a distancia. En los que respecta al FIDEGAR, los apoyos monetarios tuvieron como fundamento evitar el abandono de estudios y la conclusión del ciclo hasta la preparatoria.¹⁴⁹

“En el marco jurídico se pueden observar divergencias entre el proyecto educativo nacional y el de la Ciudad de México: mientras se debatía a nivel federal la ampliación de la educación preescolar a tres grados como parte del esquema de educación básica obligatoria, la legislación local aprobó el compromiso de alcanzar la universalización del bachillerato.”¹⁵⁰

La construcción de una red de la cual el FIDEGAR fue parte, orillaron a que el Distrito Federal captara la atención de su población beneficiada y mayoritaria no sólo para recibir el apoyo, sino también para aspectos políticos en los cuales podía intervenir. La ejecución de actividades coordinadas de promoción al voto y/o de entretenimiento, redefinieron a la política social, para transitar en el camino del asistencialismo, pero a su vez, de la dinámica de intercambios entre gobierno y población. Ejemplo de lo anterior fue el convenio firmado entre el Fideicomiso y el IEDF, el cual tuvo como objetivo impartir a los beneficiarios de Prepa Sí, cursos y talleres de capacitación en materia de participación ciudadana y voto electrónico, para promover la intervención de los estudiantes en las actividades electorales del Instituto.¹⁵¹

¹⁴⁸ A nivel macro, a esto se le conoce como capacidad estatal, la cual Fabián Repetto define como “la aptitud de las instancias de gobierno, para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, Fabián, “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas, p. 43)

¹⁴⁹ Hasta 2010, el total de alumnos egresados de bachillerato y profesional técnico era de 97,442. (Censo de población y vivienda 2010, INEGI)

¹⁵⁰ Alaniz Hernández, Claudia, Op. Cit., p. 321

¹⁵¹ Redacción, “Firman IEDF y FIDEGAR convenio de participación ciudadana y voto electrónico” en *El Sol de México*, publicado el 10 de junio de 2013, www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3013640.htm (Consulta, 7 de mayo, 18:29 hrs.)

De esto deviene el principio de condicionalidad permanente tanto en algunos programas del Fideicomiso como en otras acciones referidas al desarrollo social. El recibir un apoyo y tener la atención de una demanda, implicaba un ejercicio de reciprocidad en donde el ciudadano percibía el beneficio y posteriormente lo redistribuía en la ciudad. Un modelo similar se repitió en el Programa de Mejoramiento Barrial o hasta en el propio presupuesto participativo, es decir, el GDF otorgaba los recursos y la población los ejecutaba. En el caso de Prepa Sí, la redistribución se basó en el cumplimiento de horas de servicio social.

Por ende, hubo una relación dual entre la afectación del FIDEGAR a la política social del DF y de ésta al Fideicomiso, es decir, primeramente mecanismos como la condicionalidad del beneficio o la discriminación positiva se convirtieron en elementos replicables para otros programas —sin contar que logró perdurar hasta la actual gestión— y, por otra parte, el cambio en las prioridades gubernamentales afectaron de forma directa a dicha herramienta, obligándola a adaptarse y, con ello, a concentrar más acciones, independientemente de haber sido diseñada de origen para la administración de una sola.

Conclusiones

El gobierno del Distrito Federal, desde 1997, introdujo conceptos como la universalidad y la asistencia dentro de su visión de política social, los cuales en escalas diferentes se han mantenido con el pasar de los sexenios (AMLO y Ebrard), sin embargo, la ejecución de los programas derivado de ésta han cambiado —de forma, mas no de fondo— la idea pensada para el alcance del desarrollo social.

La relación entre la política social y lo que económicamente se buscó para la capital modificó, entonces, no sólo el diseño de acciones, sino también las prioridades que el gobierno considerara más pertinentes. En este sentido, el sexenio de Marcelo Ebrard siempre mantuvo tal dualidad —y de ahí el propio origen del FIDEGAR— entre la búsqueda por garantizar el acceso a oportunidades y por mantener unas “finanzas sanas” considerando su dependencia hacia el gobierno federal en términos presupuestales.

¿Qué tan benéfico resultó el enmarcar buena parte de la política social al asistencialismo? La sectorialización de los programas sociales y, por ende, la redefinición de la población más vulnerable se realizó con la perspectiva de combatir la pobreza y reducir la desigualdad, sin embargo, acciones enfocadas a la transferencia monetaria no necesariamente significan que se fomente al desarrollo social. Si bien el apoyo trae un beneficio individual para quien lo recibe, éste es inmediato y paliativo; si se ejemplifica con la Pensión para Adultos Mayores o, en el caso que atañe a esta investigación, a Prepa Sí, se puede observar que el apoyo económico se centra en una necesidad inmediata, que si bien es indispensable atender, no implica que en conjunto esté logrando el objetivo para el cual fueron creados.

La política social tanto con Andrés Manuel López Obrador como con Marcelo Ebrard mantuvo con distintos matices la idea de la discriminación positiva, impulsada con la sectorialización de los programas de Cárdenas, ya que si bien son escenarios distintos, la idea central fue similar: enfocarse en los más necesitados de la población que en sí misma ya era vulnerable. Tanto la territorialización (AMLO) como la meritocracia (Ebrard-Prepa Sí) reconfiguraron la visión de universalidad en las acciones gubernamentales.

La entrada del FIDEGAR no tuvo total desapego con lo que se había gestado desde el gobierno cardenista, si se ubica que su orientación iba hacia dos elementos pertenecientes a la población vulnerable —definida en los Programas de Desarrollo Social— y que algunos de sus programas, hacían uso de la ya nombrada “discriminación positiva”, aunque en su caso no en términos primordialmente de atención a los más necesitados sino por el contrario, generando una especie de premio que en la vulnerabilidad generaba aún más desigualdad.

Marcelo Ebrard y su gobierno tuvieron como eje los 50 compromisos de gobierno dados a conocer desde su campaña a la jefatura de gobierno, de los cuales se desprendió la estrategia educativa para el Distrito Federal y por ende el Fideicomiso, sin embargo, da la impresión de que este último, observando su ejecución, terminó enfocándose más a ser una herramienta auxiliar en el marco de la descentralización y del uso eficiente de los

recursos, dejando de lado la que desde mi perspectiva debió fue su prioridad, es decir, la garantía de un derecho social.

Con lo anterior, no se afirma que no cumplió con su función, porque de hecho, al beneficiar a estudiantes y según sus datos, coadyuvar a una simbólica —mas no representativa— disminución del abandono escolar, ya llevaba a cabo parte de los fines para el que se creó, sin embargo, ¿qué tan pertinente o incluso efectivo es ejecutar programas en donde el trasfondo económico llega por momentos a rebasar el objetivo social?

Pensando en el crecimiento presupuestal del FIDEGAR, es como se puede observar con más claridad lo anteriormente mencionado; si bien se ayudó a incrementar el número de beneficiarios, no implicaba que la deserción disminuyera o que los alumnos apoyados continuaran sus estudios, esto por dos razones:

1. No se les daba un seguimiento real, en el sentido de garantizar que los alumnos — por lo menos aquellos atendidos en la educación media superior—lograran no sólo trascender en sus estudios, sino incluso continuar con su formación universitaria (pese a la extensión de Prepa Sí al primer año de la universidad)
2. De lo anterior deviene una regla: más alumnos no era proporcional a menor deserción, ya que éste no considera el crecimiento poblacional. No era un programa universal de fondo en tanto que no se cubría al 100% de la matrícula educativa del Distrito Federal.

Justamente esto trae otra idea a discusión, que es la difusión de la documentación, presupuesto y resultados del FIDEGAR. Como se mostró en el primer capítulo, en algún momento los programas no publicaban reglas de operación, lo cual lógicamente impedía saber cuántos recursos recibía, cuál era su plan de cobertura y cuánto destinaría para alcanzar sus objetivos. Esto replicado en los cuatro programas y en forma más general, en el Fideicomiso en sí, refleja falta de transparencia, misma que con base en la estrategia política pensada por Marcelo Ebrard desde el inicio de su gestión, es uno de los orígenes del FIDEGAR (uso eficiente de recursos y transparencia).

Como se mencionó durante la investigación, el FIDEGAR —y buena parte de los fideicomisos públicos del Distrito Federal— quedaba exento de auditorías y/o mecanismos de rendición de cuentas en su carácter de organismo descentralizado, llegando al punto de tener éstas que ser solicitadas y consideradas en algún momento por el Comité Técnico. Partiendo de que los recursos transferidos al Fideicomiso no dejaban de ser públicos, ¿qué no las auditorías, la rendición de cuentas y en general el ejercicio de transparencia tuvieron que ser una constante?

Siguiendo con el mismo argumento, deviene en porqué el ejecutar programas sociales a través de fideicomisos no es un modelo de gestión viable, en ningún sentido. Pensar en programas en los que su operación fuera autónoma aislaría las evaluaciones externas a las que puedan ser sujetos, a la permanente rendición de cuentas y a que los únicos datos disponibles sean los que la propia estructura del Fideicomiso decida presentar.

Sustentando lo anterior, se tiene la organización interna del FIDEGAR, que no sólo contempló al Comité Técnico (que por contrato debe existir), sino que configuró otras instancias para “mejorar” y “eficientar” su desarrollo, creando direcciones por programa, una dirección y subdirección de evaluación e incluso una subdirección de auditoría, lo cual relegaba entonces la intervención de actores externos, ya que al final, el Fideicomiso cubría, en teoría, todas la vertientes.

Si el FIDEGAR, al ser una entidad paraestatal, estaba obligado por ley a reportar lo hecho en términos presupuestales, ¿por qué no obligaba a las instancias de cada programa a hacer lo mismo? La carencia de reglas de operación o una medición de resultados que contrastara con la que de forma general hacía o, en su defecto, reforzara lo presentado en su balance anual, generó desde esta perspectiva una opacidad tal vez inconsciente, en la que el acceso a la información estaba disponible, mas no toda la información en sí.

Otro tema pendiente para el Fideicomiso fue la inclusión real de la ciudadanía. Retomando la idea tejida desde 1997, la inclusión de la sociedad en las acciones gubernamentales era fundamental para el mantenimiento de la legitimidad que evidentemente el gobierno y el partido en el mismo necesitaban. Al ser el FIDEGAR un contrato, con limitantes, dejaba de lado un eje que para la política social del Distrito Federal se había convertido en algo distintivo.

Aunque otros programas concernientes al desarrollo social seguían contemplando a la ciudadanía para su ejecución, resulta curioso cómo un tema de importancia, como lo es la educación, dejó fuera —al menos en las acciones más representativas— la participación de la sociedad. Si bien se entiende que el Fideicomiso, antes que todo es un contrato y que probablemente el propio diseño de sus programas no necesitaba de la participación social, al final ésta es la más afectada en cuanto a las decisiones que en el sector se tomaran. El no realizar mediciones en cuanto a la efectividad del FIDEGAR, basadas en lo que sus beneficiarios consideraban, sólo deja ver una cara del mismo y no el impacto real que pudo tener.

De esto deriva también en la legitimidad que el gobierno del Distrito Federal y sus representantes concentró, es decir, si una de las formas en las que se puede considerar dicho elemento es a través del voto ¿qué pasaba con la situación del PRD en la capital? Al finalizar su sexenio, Marcelo Ebrard reflejó un 65% de aprobación ciudadana y Miguel Ángel Mancera, siguiendo con dicha tendencia, obtuvo el 63.5% de los votos en las elecciones del mismo año¹⁵². Si bien es absurdo pensar que todo se le debe al FIDEGAR, si resulta lógico pensar en que la concentración de acciones iba hacia población vulnerable, pero también mayoritaria. En el caso de Prepa Sí, extender el apoyo hasta el primer año de universidad (en el cual sus beneficiarios ya son mayores de edad y, por ende, capaces de votar) pudo representar una confiabilidad de la sociedad al gobierno

¹⁵² Robles, Johana, “Aprobación de Ebrard, al alza”, en El Universal, publicado el 31 de julio de 2012 <http://www.eluniversal.com.mx/primer/40005.html> / Macías, Verónica, “Mancera ganó por knockout”, en El Economista, publicado el 2 de julio de 2012, <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2012/07/02/mancera-gano-knockout> (Consulta, lunes 26 de mayo de 2014, 21:27 hrs.)

cooptada en cuanto a los beneficios que le fueron dados, esto si dicho modelo fue verdaderamente replicado en cada programa y por cada beneficiario.

La actuación del FIDEGAR en tanto parte de una serie de instituciones resultó más trascendente de lo que se espera para un fideicomiso. Durante muchos años (desde el sexenio de AMLO) el IEMS y, posteriormente, la Secretaría de Educación, eran las dependencias fundamentales para el entendimiento de lo que se proponía respecto a la política educativa, en donde resaltó el enfoque hacia la educación media superior y superior. Con la entrada del Fideicomiso, el IEMS se vio totalmente desfasado, desde el momento en el que se decidió detener la expansión de preparatorias impulsadas por el GDF y concentrarse sólo en otorgar el beneficio económico a los estudiantes, y en el caso de la SEDF, perdió el protagonismo que había adquirido en el contexto de la descentralización, ya que aunque intervenía en la operación de un par de programas contenidos en el FIDEGAR, por la misma razón perdía parte de su presupuesto, además de no tener la titularidad de sus alcances y/o debilidades.

En este sentido, la construcción de la institucionalidad social en el Distrito Federal consideró otras aristas con la creación del FIDEGAR, y también definió lo que para el gobierno es lo más importante atender, de otra forma, probablemente no hubiese permanecido para la gestión actual (Mancera) y se hubieran generado otros mecanismos para resolver las demandas de la sociedad en la materia. Puede ser que la importancia política del Fideicomiso le garantizó su permanencia —esto, bajo la aparente funcionalidad que tuvo— o en un caso no menos importante, que la agenda política del nuevo gobierno no considerara como primordial el tema educativo, usando sus recursos de diseño en otras vertientes.

Pensar en los efectos políticos que contrajo el uso del FIDEGAR, remite entonces a:

1. El reordenamiento en la agenda política del sexenio de Marcelo Ebrard, en la que en términos de educación concentró desde la búsqueda de la descentralización hasta la creación de programas innovadores que se desligaran de lo ideado por el gobierno federal.

El gobierno de Ebrard optó por garantizar el acceso a la educación desde la perspectiva de que uno de los principales problemas era la falta de recursos, de ahí que los programas contenidos en el FIDEGAR sólo ofrecieran transferencias económicas. El centrarse en la educación media superior fue justamente por la descentralización aún no alcanzada para el DF, ya que si bien tiene capacidad de crear programas para todos los niveles educativos, en lo que respecta a la educación básica, la dependencia con el gobierno federal es aún más grande; de ahí radica la explicación más oportuna del porqué Prepa Sí fue uno de los programas más importantes no sólo del Fideicomiso sino del sexenio.

2. La inclusión de nuevos mecanismos en la institucionalidad ya construida para el desarrollo social.

Como se explicó, el FIDEGAR se constituyó como una entidad paraestatal y como tal, su función primordial fue la de coadyuvar al Jefe de Gobierno a realizar sus funciones en la materia para la cual fue creado. Si bien se afirma que quien desempeña la actuación primordial en la ejecución de políticas públicas es la Secretaría de Finanzas (porque al final, ésta decide a través de la otorgación de presupuesto qué es más importante), el FIDEGAR logró que con el paso de la gestión, fuera no sólo considerado como una herramienta, sino como una dependencia —por llamarla de alguna forma— capaz de elaborar convenios con otras instituciones, de operar programas, los cuales pertenecieron a los 15 más representativos del sexenio y, sobre todo, de sobreponerse inclusive a la actuación de la SEDF o del DIF-DF.

3. Redefinir la concepción de universalidad en la política social

El estilo de ejecutar programas sociales, más visible con Prepa Sí y su sistema meritocrático, permiten ver cómo el FIDEGAR mantuvo la idea de la universalidad en los programas sociales, pero generando desigualdad entre los desiguales, es decir, siguiendo con el PREBU, las calificaciones debieron de haber sido la última instancia para decidir quién era merecedor a un mayor o menor beneficio. El dar beneficios diferentes con base en los promedios de los alumnos reorientaba su propio sentido; ya no se trataba entonces de quién necesitaba más el dinero por el riesgo de abandonar sus estudios, sino que por el contrario, aparentemente se enfocó en premiar a quienes tenían mejor rendimiento y que, tal vez por obvias razones, eran menos propensos a desertar. Entonces, ¿pesó más el mostrar al exterior que el nivel educativo del Distrito Federal tenía una “mejoría” en términos calificativos que el propio hecho de beneficiar a quien más lo requería aún cuando su aprovechamiento no era el óptimo? Por el diseño del programa, y por los elementos que deja de considerar, como un seguimiento de la población atendida, se puede decir que sí.

4. El cambio en la estructura gubernamental enfocado a cumplir metas políticas, lo que no significa en estricto sentido, sociales.

Las modificaciones en el gabinete de Marcelo Ebrard dan muestra del posicionamiento de actores ventajosamente pensado para el beneficio momentáneo. Los casos más representativos en lo que respecta al Fideicomiso son los de Mario Delgado y Mario Carrillo, quienes transitaron en las dependencias que se pueden considerar de mayor importancia en el GDF, al menos en el sexenio: SEDF, Secretaría de Finanzas y la dirección del Fideicomiso.

La trayectoria de ambos y su estrategia iba encaminada a objetivos muy parecidos, en los que resalta la disputa por la reforma política de la Ciudad. En ambos casos, desde la Cámara de Senadores y la de Diputados, respectivamente, impulsan dicha reforma, la cual ha sido uno de los objetivos más claros para los gobiernos del DF desde la entrada de Cárdenas.

Si movimientos similares se replicaron durante todo el sexenio, la aprobación que tuvo el gobierno de Ebrard y el cumplimiento de sus objetivos estuvo moldeada, desde el inicio,

con decisiones centralizadas que tuvieran un alto impacto al exterior, pero también en la propia arena disputada entre las corrientes perredistas. Basta con observar el caso de Martí Batres como uno de los más concretos.¹⁵³

5. Los problemas de transparencia y rendición de cuentas que el uso de fideicomisos conlleva, volviéndolos una opción inviable para situarlos como un posible modelo de gestión de política social.

Se entiende que dentro del aparato gubernamental nadie queda exento a rendir cuentas y actuar con transparencia, más si se habla de recursos públicos. La falta de auditorías y revisiones periódicas a los fideicomisos públicos —acusadas dentro de la propia Asamblea Legislativa— permiten observar cómo en su funcionamiento sigue habiendo opacidades aun cuando las páginas electrónicas y sus direcciones procuran presentar información respecto a su presupuesto, alcances y acciones en el marco de su obligación como entidad paraestatal. El poder adquirido por el Fideicomiso fue evidente en el momento en el que se consideró que éstas estarían sujetas a la decisión del Comité Técnico.

En términos del diseño de las estrategias del desarrollo social, la publicación constante de las reglas de operación —falla que presentaron más de una vez los programas del FIDEGAR— cobra importancia, ya que aunque representan la última instancia en la planeación de programas, su uso permite transparentar el presupuesto programado de una parte del gasto social.

Por ende, si hubo efectos políticos derivados del uso del FIDEGAR, se repercutió de cierta forma en la construcción de la institucionalidad social del Distrito Federal y la interacción del gobierno con sus ciudadanos —y en sentido específico, con sus beneficiarios— y la concepción de la política social con las distintas vertientes tomadas, en donde se dio continuidad a la misma, pero con el énfasis que permitiera distinguir a la gestión de Ebrard de otras.

De todo lo analizado, cabe cuestionarse ¿el FIDEGAR continuará trascendiendo por su funcionalidad, por su importancia política o por la falta de creatividad de los gobiernos entrantes para generar acciones innovadoras? ¿La popularidad adquirida por Marcelo Ebrard durante su sexenio será permanente en vista de la posible búsqueda por una posición fundamental dentro de su partido o del país? ¿El FIDEGAR se convertirá en la herramienta garante si se alcanza el proceso de descentralización de la capital? Y por último, ¿la política social del Distrito Federal es efectiva en todos sus sentidos, como para proponer un modelo que sea aplicable en otras entidades?

¹⁵³ Para más detalles sobre el caso, véase <http://www.animalpolitico.com/2011/09/ebrard-despacha-a-marti-batres-de-desarrollo-social/#axzz33RzZaCiY>

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Luis, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México 1992.

Aguilar, Luis, *Política pública*, S. XXI,-BBAPDF, México, 2010.

Aguilar, Luis, *El estudio de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

Aristóteles, *Política*, Alianza, Madrid, 1998.

Ashford, D., *Democracy, Decentralization and Decision in subnational politics*, Sage, Londres, 1976.

Ayala Espino, José, “Un nuevo arreglo institucional para el desarrollo económico”, en Calva, José Luis (Coordinador), *Política Económica para el Desarrollo Sostenido con Equidad. Tomo I.*, UNAM-Juan Pablos Editor-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002.

Berrios, Pilar, “DESC y política social en el DF”, en Álvarez, Lucía; San Juan, Carlos y Sánchez Mejorada, Cristina (Coord.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés /UACM /INAH, México, 2006.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI/CEPAL, México, 2005.

Dahl, Robert, *Who governs? Democracy and power in the American city*, Yale University Press, USA, 1963.

Elmore, Richard, “Backward Mapping: Implementation research and Policy decision” en Williams W., et. al, *studying Implementation: Methodological and administrative Issues*, Chatham House, New Jersey, 1982.

Evangelista Elí, “Los actores sociales como mecanismos definidores de la política social”, en Arteaga, Carlos y Solís, Silvia (Coords.), *La política social en la transición*, Plaza y Valdés Editores/ENTS-UNAM, México, 2001.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, editores Coyoacán, México, 2004.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1979.

Majone, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México, 1997.

Messina, Graciela, "Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal", en Didriksson, Axel y Ulloa, Manuel, *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, México, 2008.

Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Repetto, Fabián, "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas, en Alonso, Guillermo, *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

Roth Deubel, André-Noël, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, 5ª. Ed., Bogotá, 2006.

Zermeño, Sergio, "La democracia impertinente: comités vecinales en una cultura estatal", en García Canclini, Néstor (Coord.), *Reabrir espacios públicos. Políticas Culturales y Ciudadanía*, Plaza y Valdés/UAM, México, 2004.

Ziccardi, Alicia, "Políticas de inclusión social en la Ciudad de México", en Barba Solano, Carlos (comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2008.

HEMEROGRAFÍA

Aguilar, Luis F., "El concepto de Gobernanza" en, *Gobernanza y Justicia*, Flacso, México, 21-22 de abril de 2005.

Alaníz Hernández, Claudia, "La educación en el Distrito Federal: ¿una política de izquierda?" En *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, 2012.

Arellano Gault, David, "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente," en *Gestión y Política pública*, Vol. V, Núm. 2, Segundo semestre, 1996.

Bourdieu, Pierre, "A force du droit: éléments pour une sociologie du champ juridique" en *Actes de la Recherche in Sciences Sociales*, No. 64, 1986.

Bourdieu, Pierre, CHRISTIN Rosine, "La construction du marché. Le champ administrative et la production de la politique du logement" en *Actes de la Reserche en Sciences Sociales*, Núm. 81/82, 1990.

Castro Sánchez, Ana Elisa y Evangelista Martínez, Elí. "Investigación en Políticas Sociales" en *Revista Trabajo_Social*, ENTS-UNAM, Número 21, septiembre-diciembre, México, 1998.

Gaudin, Jean-Pierre, "El gobierno moderno, ayer y hoy: algunos puntos de vista a partir de las políticas públicas francesas" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 155, Unesco, París, marzo 1998.

Grynspar, Rebeca, "Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social", en Licha, Isabel (editora), *Gerencia social en América Latina: enfoque y experiencias innovadoras*, BID, Washington, D.C., 2002.

Majone, Giandomenico, "Décisions publiques et délibération", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 44, No. 4, 1994.

Müller, Markus-Michael, "Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 88, Abril 2010.

Ordaz Beltrán, Guadalupe, "Hilvanando la red social. El Sistema de Servicios Comunitarios Integrados en la Ciudad de México", en *IX Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 28 de mayo – 1 de junio de 2007.

Rosique Cañas, José Antonio y Góngora Soberanes, Janette, "Descentralización postergada, ¿por qué? El caso de la educación básica en el Distrito Federal", en *Revista Veredas*, Número especial, México, 2008.

Sánchez Mejorada, Cristina y Álvarez Enríquez, Lucía, "Participación y cambios en la relación gobierno-sociedad en un gobierno de centro izquierda. El caso de la Ciudad de México (1997-2003)", en *Espacios metropolitanos*, N° 2, RNIU, México, 2003.

Satriano Cecilia, "Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales" en *Revista Mad*. No. 15. Septiembre 2006. Departamento de Antropología. Universidad de Chile, 2006.

Ward, Peter, "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México" en *Política y Gobierno*, Vol. 5, México, 1998.

Yanes, Pablo, "Quince años de política social en la Ciudad de México" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 243, Enero-febrero de 2013.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Archundia, Mónica, “Red Ángel: el ejército del Jefe de Gobierno”, en *El Universal*, martes 14 de septiembre de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/103344.html>

Barrios Fuentes, Ruth, “Critican PRD y PAN cambios de Marcelo Ebrard en el gabinete”, en *Crónica*, 1 de agosto de 2010, México, http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=522660

Bolaños Sánchez, Ángel, “Se inicia un acuerdo social por la educación”, en *La Jornada*, miércoles 15 de agosto de 2007, México, www.jornada.unam.mx/2007/08/15/index.php?section=capital&article=039n1cap

Bucci, Irene y Bucci, Laura, “Gestión de políticas sociales: políticas de empleo estatales en la Ciudad de Mar del Plata”, en *5º congreso nacional de estudios del trabajo*, Asociación argentina de especialistas en estudios del trabajo, Argentina, 2001. <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/BUCCIIYBUCCI.PDF>

Cancino, Fabiola, “Cambiamos educación en DF: Axel Didriksson”, en *El Universal*, 12 de diciembre de 2006, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/28104.html>

Carrillo Huerta, Mario Miguel, “Avances en materia de monitoreo y evaluación de los programas sociales educativos del Distrito Federal”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México, 2010, en http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Distrito_Federal/eventos/coferencia_df.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Fideicomisos públicos. Normatividad relacionada y situación a marzo de 2005”, Cámara de Diputados, México, 2005, en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252005.pdf>

Conde A. Oscar, “Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, pobreza y desigualdad de ingresos en el DF 1992-2012”, en *Quince años de política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), México, 2013, http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf

Encinas Rodríguez, Alejandro, “La gestión de la izquierda en el Gobierno de la Ciudad de México”, en *Revista Artículos y Ensayos de Sociología Rural* [versión en línea], No. 4, UACH, 2007, <http://portal.chapingo.mx/sociologia/rae/index.php?contenido=anteriores>

González, Rocío, “El programa *Prepa Sí* evitó que 120 mil jóvenes abandonaran sus estudios”, en *La Jornada*, 7 de octubre de 2012, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/07/capital/029n2cap>

Llanos, Raúl, “Manejan fideicomisos más recursos que las Secretarías”, en *La Jornada*, Viernes 7 de mayo de 2010, p. 36, www.jornada.unam.mx/2010/05/07/capital/036n3cap

Llanos, Raúl y Romero, Gabriela, “Da ALDF rango de Ley al seguro educativo en el Distrito Federal”, en *La Jornada*, publicado el jueves 1 de septiembre de 2007, México, www.jornada.unam.mx/2007/11/01/index.php?section=capital&article=033n1cap

Mundo López, Ángel, *Política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal 1997-2010* en Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011, http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf

Murayama, Ciro, “Los claroscuros de la política social en el DF”, en *El Universal*, 1 de diciembre de 2011, México, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2011/12/55964.php>

Ortiz Isabel, “Política Social” en Guía de orientación de políticas públicas, Departamento de asuntos económicos y sociales (ONU DAES/ UN DESA), Nueva York, 2007, versión pdf: http://esa.un.org/techcoop/documents/socialpolicy_spanish.pdf

Palomares García, Luis, “Instalan consejo para fortalecer la participación ciudadana”, en *El Capitalino*, 4 de agosto de 2010, México, <http://elcapitalino.com/index.php?id=nota&seccion=ciudad&ide=183>

Redacción, “Firman IEDF y FIDEGAR convenio de participación ciudadana y voto electrónico” en *El Sol de México*, 10 de junio de 2013, www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3013640.htm

Repetto, Fabián, “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, en *Documentos de trabajo del Indes*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2004. <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220291.pdf>

Rojas, Héctor, “Descentralización en el DF pasa por el SNTE: Didriksson”, en portal *Educación a debate*, publicado el 25 de abril de 2011, <http://educacionadebate.org/41226/#.UenG7dKfHzI>

Romero, Gabriela y Llanos Raúl, “Presenta PRD iniciativa de ley para el Programa de Educación Garantizada”, periódico *La Jornada*, México, jueves 15 de marzo de 2007, en <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/15/index.php?section=capital&article=044n1cap>

Romero, Gabriela, “Un fracaso, la descentralización del sistema educativo básico: Ebrard”, en *La Jornada*, 18 de noviembre de 2010, <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/18/capital/039n2cap>

Romero Sánchez, Gabriela, “Dejarán 5 funcionarios el gabinete; las prioridades cambiaron: Ebrard”, en *La Jornada*, 31 de julio de 2009, México, <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/31/capital/031n1cap>

Royacelli, Geovana, “Elimina la ALDF fideicomiso para jóvenes”, *El Universal*, 7 de noviembre de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/aldf-fideicomoso-jovenes-964011.html>

Serrano, Claudia, “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, en: *Proyecto gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Chile, 2005 www.eclac.org/publicaciones/xml/4/22374/lcl2364e.pdf

Tagle, Tania, “A 10 años de la UACM”, en *Revista Replicante*, mayo de 2011, <http://revistareplicante.com/a-diez-anos-de-la-uacm/>

Vargas Hernández, José Guadalupe, “Análisis de fundamentos de la teoría institucional”, en *Revista Digital Universitaria*, Volumen 6, Número 8, México, 10 de agosto de 2005, http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/ago_art84.pdf

Vite Pérez, Miguel Ángel, “El desarrollo social de la Ciudad de México: una visión exploratoria”, en *El Cotidiano*, Vol. 25, Núm. 160, Marzo-Abril 2010, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512766012>

REFERENCIAS

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en <http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/loapdf.pdf>
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/historico/l26_90_20121030.htm
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetas/Febrero08_07_269.pdf
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>
- “Nuevo Contrato Social para la Ciudad, 50 Compromisos de Gobierno” en <http://marceloebrard.blogspot.mx/2005/10/nuevo-contrato-social-para-la-ciudad.html>
- Portal del Fideicomiso Educación Garantizada, <http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/>
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/06_le_y_desarrollo_social.pdf

- Portal Red Ángel, <http://www.redangel.df.gob.mx>
- Portal del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, <http://www.evalua.df.gob.mx/>
- Portal del Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social, <http://web.coneval.gob.mx>
- *Informe General 2009* del Fideicomiso Educación Garantizada, Dirección General, Distrito Federal.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Título: "La importancia política del FIDEGAR en el Gobierno del Distrito Federal, 2006-2012"

TESIS:

**Que para obtener la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública
(opción Ciencia Política)**

Presenta: Evelyn Karina Rojas Rodríguez

Asesor: Dr. Marco L. Arellano Toledo