

Evaluación de la
política social de las
alcaldías: Ciudad de
México (2018-2020)



EVALÚA
Ciudad de México

1. Introducción a la práctica



El objetivo fue realizar una evaluación de **carácter macro social y macro institucional comparativa** sobre algunos aspectos **estratégicos** de la Política Social de las Alcaldías de la Ciudad de México entre 2018 y 2020 (**16 órganos político-administrativos; cientos de programas presupuestarios; más de 150 programas sociales**).



Dimensionamos el impacto del **marco jurídico e institucional** y de los mecanismos de **distribución del presupuesto** entre entidades locales.



Construcción de categorías de comparación de políticas sociales (**coberturas, presupuesto, atención a grupos de edad, derechos atendidos, montos promedio, forma de selección de la población beneficiaria**)

2. La alcaldía / escala local en la Ciudad de México



2. La alcaldía / escala local en la Ciudad de México

Diferencia con delegaciones

- Personas **titulares y concejales** electas para un periodo de tres años con posibilidad de **reelección** por un periodo más.
- Mayor **autonomía** y facultades para el **manejo del presupuesto** transferido por la autoridad central
- Figura de personas **concejales** (integradas por varias fuerzas políticas) que **supervisan** y evalúan las acciones de gobierno local mediante el control del **ejercicio del gasto público** y la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos.

Diferencia con municipios

- Los municipios tienen **mayor autonomía** para la recaudación de ingresos, al contar con la administración **del impuesto predial**, que en la Ciudad de México corresponde al Gobierno central
- Las **atribuciones** que se establecen para los municipios son más concretas y precisas



Atribuciones

- La Constitución estipula **tres** tipos :
 - a. De manera exclusiva
 - b. Coordinado con el Gobierno central y otras autoridades
 - c. De forma subordinada con el Gobierno central
- Constitucionalmente, la dotación de **competencias exclusivas** significa que pueden implementar políticas públicas de **forma independiente** y autónoma, pero **no se impide** que otro nivel de gobierno desarrolle programas en el mismo ámbito.
- Un régimen más ambicioso de coordinación entre administraciones establecería, como eje rector, el **principio de subsidiariedad**
- La Constitución termina por estipular un **conjunto muy heterogéneo y vago** de competencias para las alcaldías, que además en la práctica se ejercen de forma subalterna.



Financiamiento

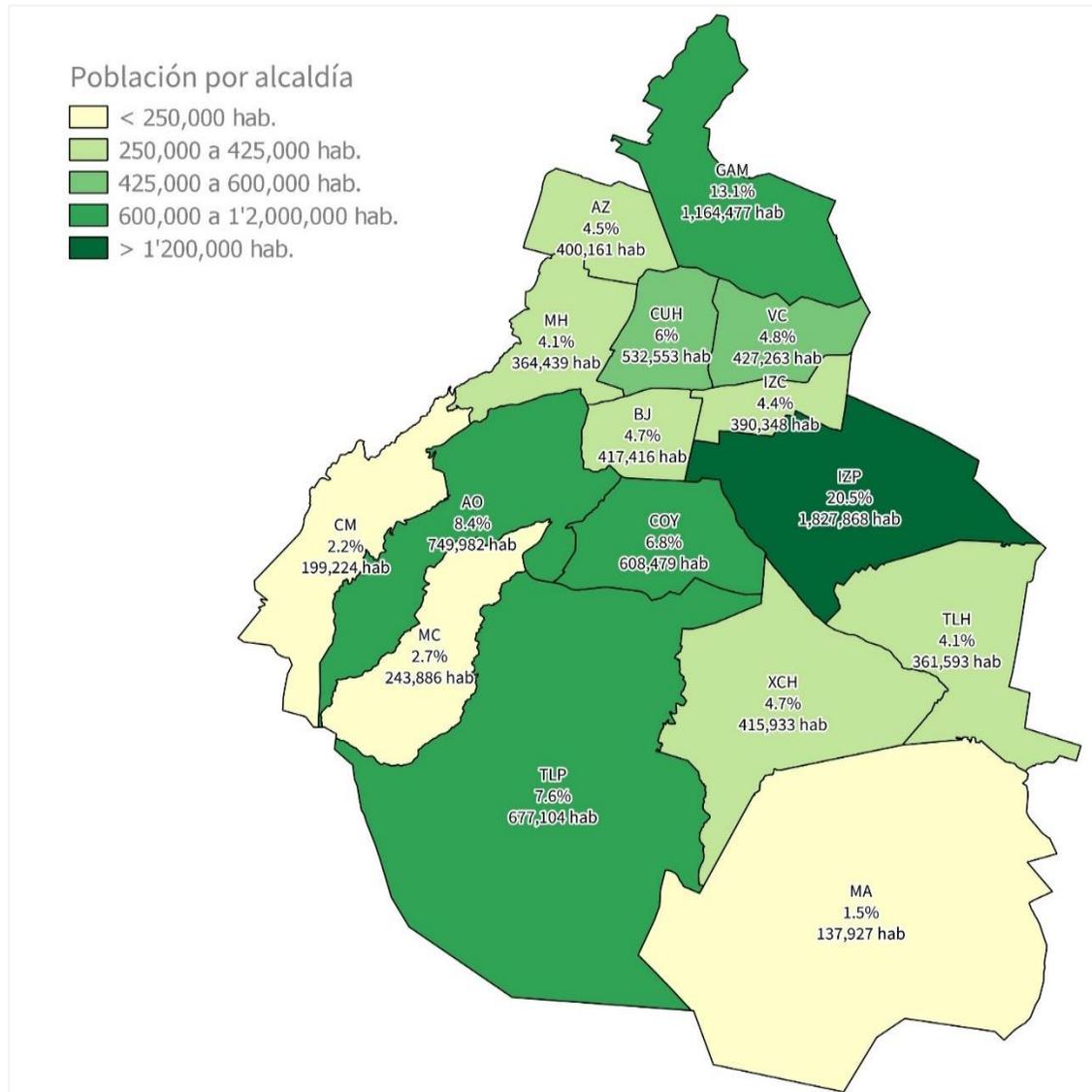
- **Subordinación financiera:** las alcaldías cuentan con **escasa autonomía presupuestal** y prácticamente nulas posibilidades de autogenerar ingresos.
- La mayor parte de los recursos públicos que ejercen las demarcaciones proviene del **nivel federal y estatal**. Hay limitaciones presupuestales.
- El régimen de las alcaldías puede categorizarse como **híbrido**, sobre todo si se toma en cuenta la combinación entre su dependencia fiscal y su autonomía para ejercer los recursos que les son otorgados
- Esta condición se refleja en el disímil y heterogéneo **diseño de programas** y acciones sociales



Política social

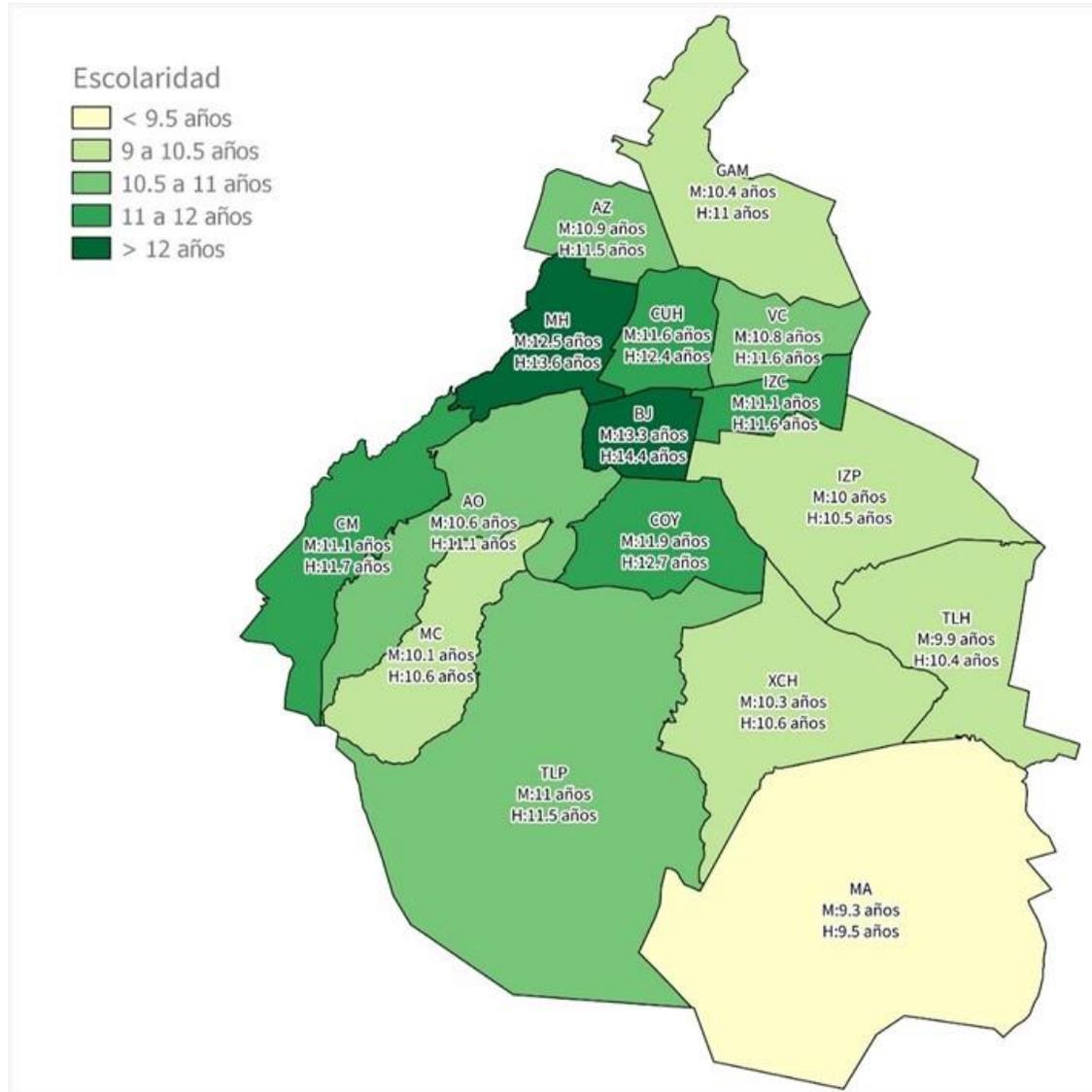
- Las modificaciones al marco normativo-institucional han permitido a los gobiernos locales realizar algunos **planteamientos de política social**, aunque dicha formulación ha sido muy elemental hasta el momento.
- No se identifica de forma clara un proceso sistemático y riguroso para **identificar sus problemas sociales**, cuyas conclusiones, además, queden asentadas en algún documento rector o de planeación
- La vaguedad del marco normativo institucional ha propiciado **traslapes** en las atribuciones, **duplicidades y vacíos** en el planteamiento de la política social entre ambas escalas.

4. Principales indicadores de las alcaldías / población y estructura etaria

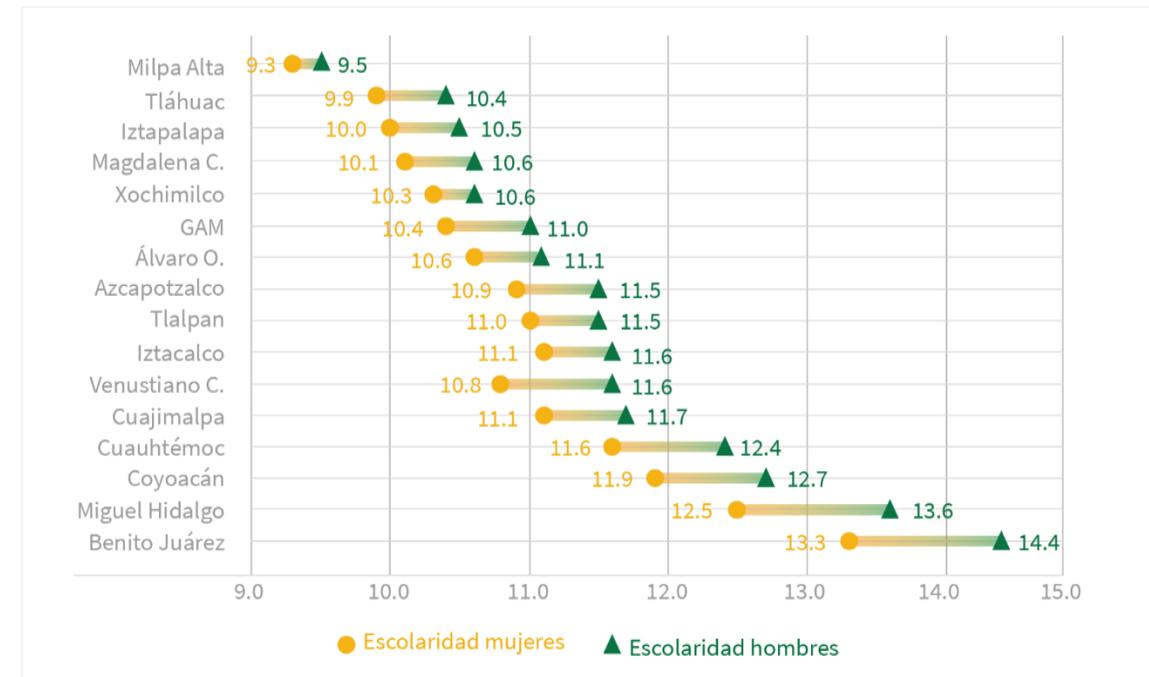


- En GAM e Iztapalapa se concentra **un tercio de la población** total de la CDMX
- La variación de **densidad poblacional** es muy amplia
- La **pirámide de población** es diversa: las alcaldías del sur tienden a ser más jóvenes que las del centro

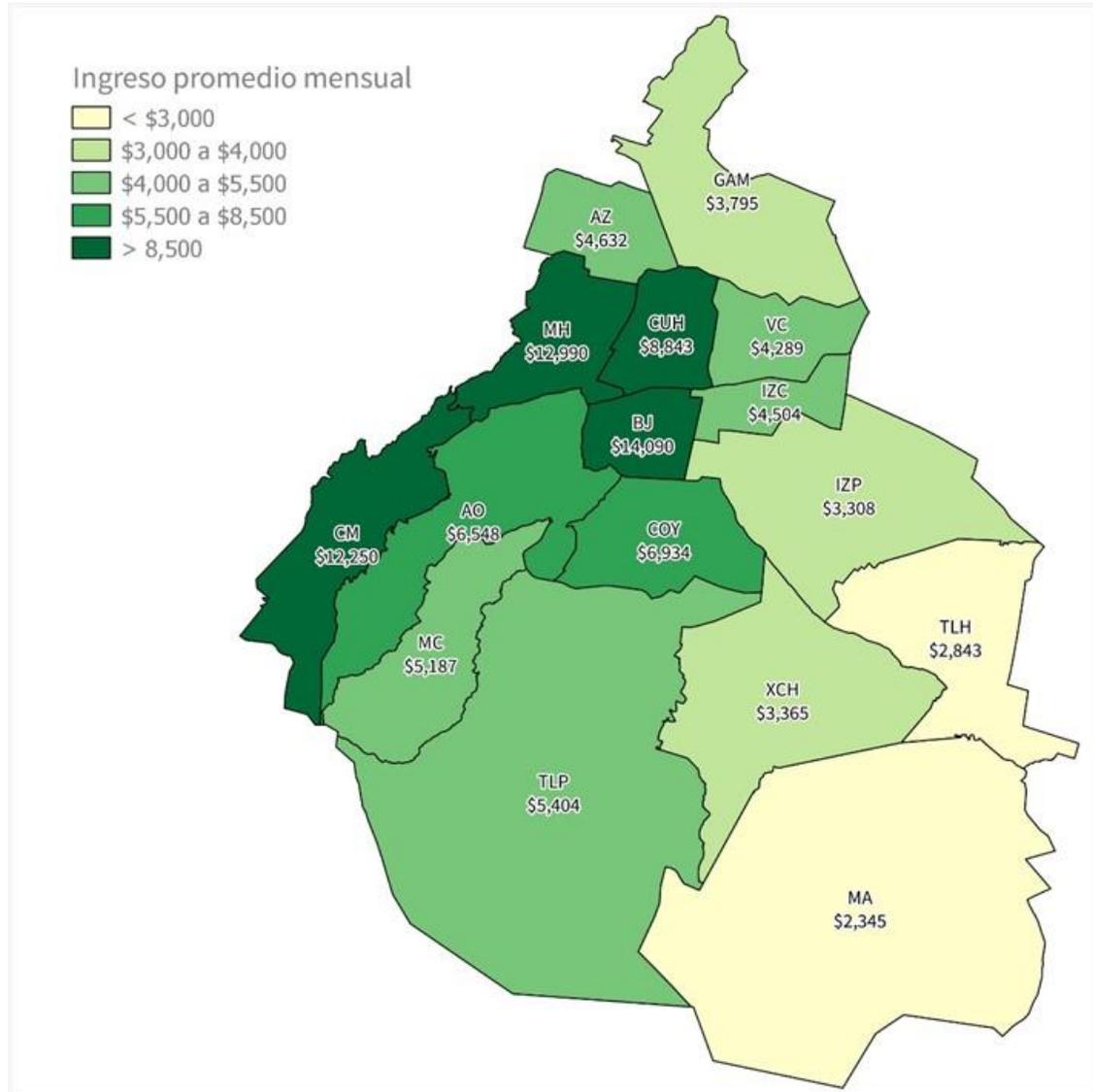
4. Principales indicadores de las alcaldías / índice de escolaridad



- Amplia **heterogeneidad** en la CDMX: hasta 5 años de diferencia
- Cuanto más alto el promedio general, más amplia la **disparidad de género**.

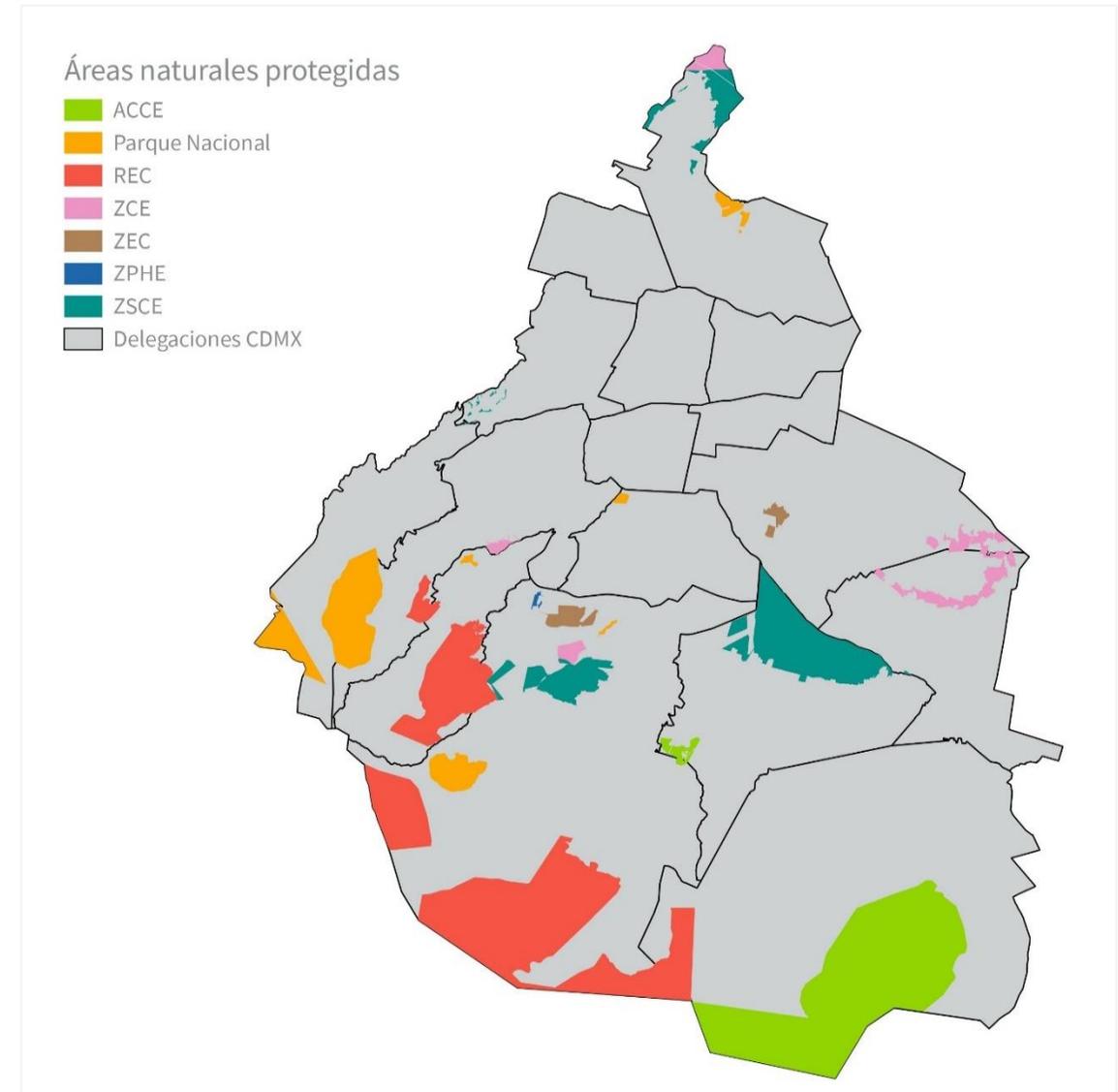
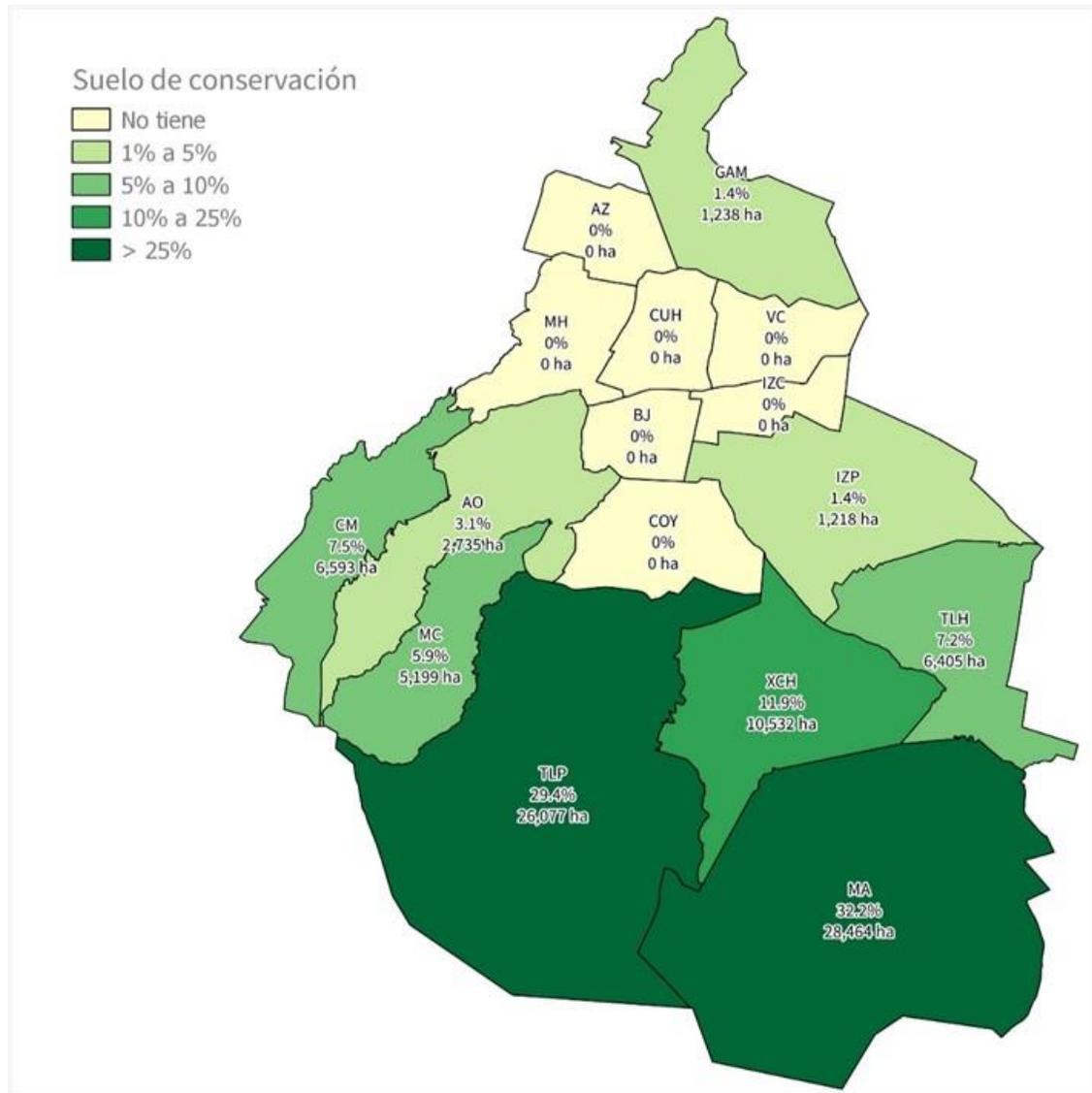


4. Principales indicadores de las alcaldías / ingreso promedio

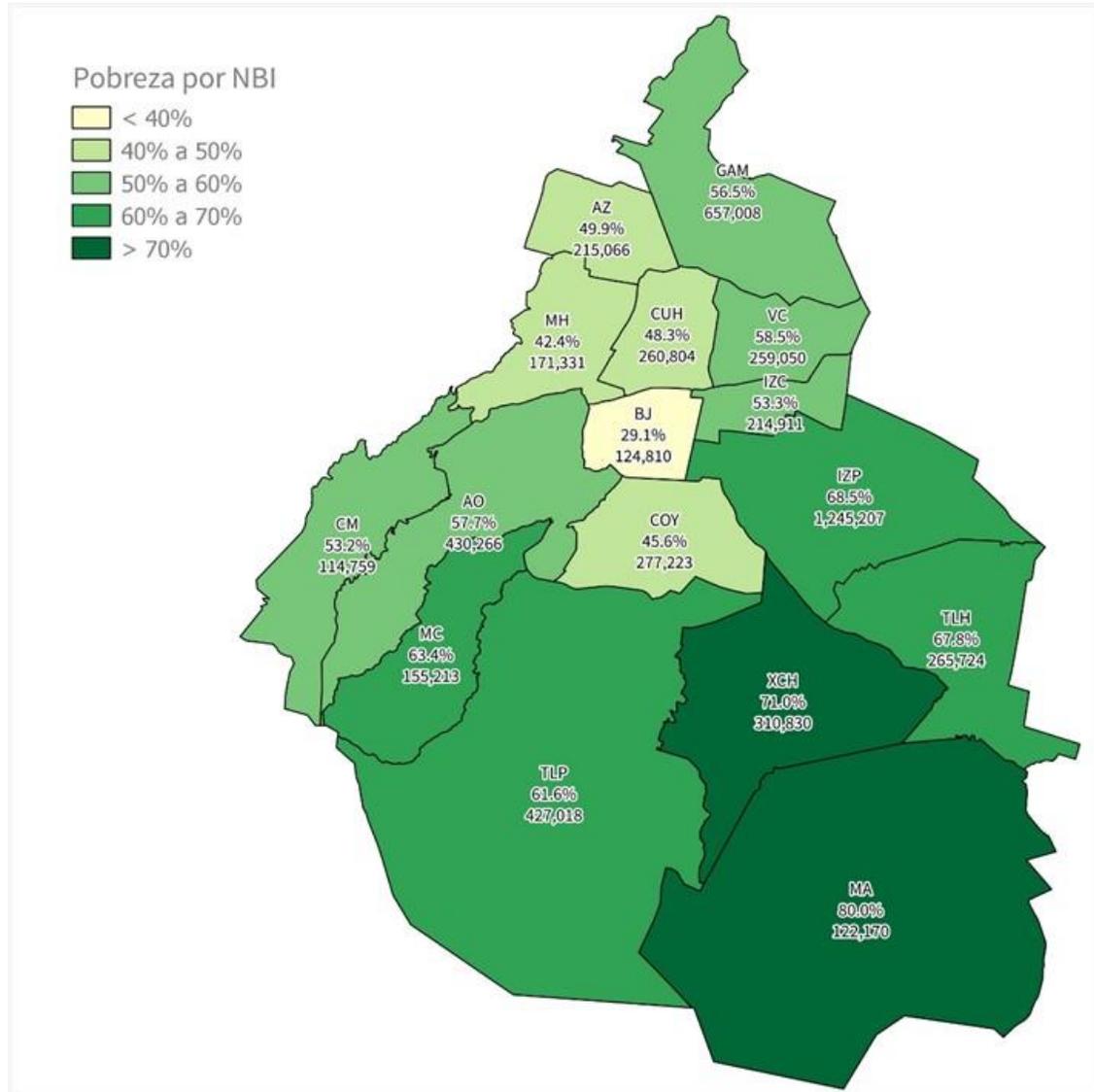


- El **promedio general** de la Ciudad de México corresponde a **\$5,879** pesos mensuales, de modo que sólo seis alcaldías están por encima de esa cifra.
- De las otras 10 que se encuentran por debajo, hay especialmente cinco con un promedio muy inferior: **\$2,000 pesos por debajo de la media** general.

4. Principales indicadores de las alcaldías / características territoriales



4. Principales indicadores de las alcaldías / indicadores de pobreza

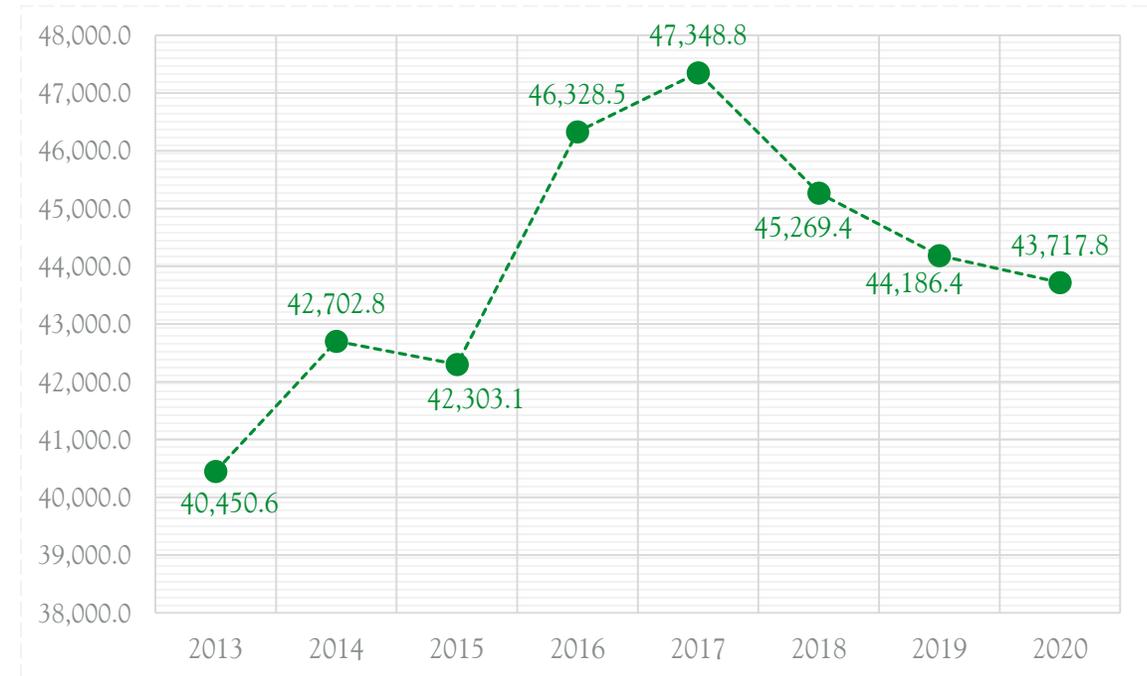


- Necesidades básicas insatisfechas:
 - Tiempo
 - Vivienda
 - Salud
 - Seguridad Social
 - Educación
 - Bienes Durables
 - Adecuación Sanitaria
 - Energía
 - Internet
 - Teléfono

5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / gastos

- El punto más alto y la posterior caída puede tener relación con la **conurrencia** de uno de los **procesos electorales** más determinantes de la historia reciente de la Ciudad de México
- La transformación de las delegaciones en alcaldías no sólo no ha supuesto un incremento en los recursos que estas administraciones ejercen, sino que, al contrario, su **financiamiento se ha reducido**.

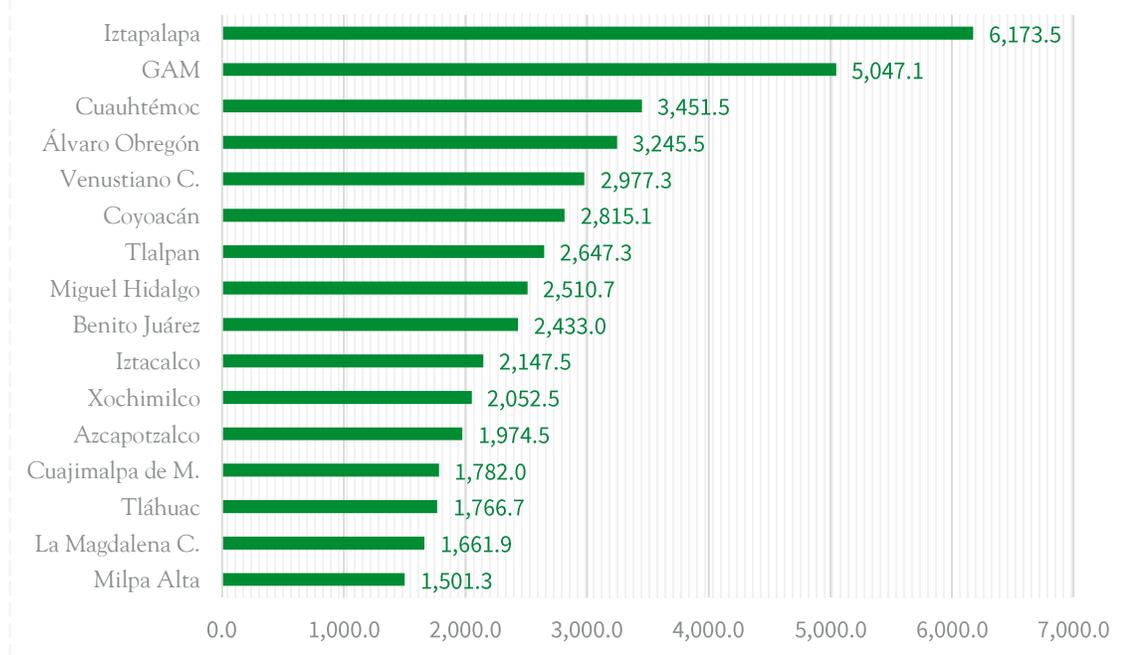
Gasto total de alcaldías 2013-2020
(mdp a precios constantes de 2020)



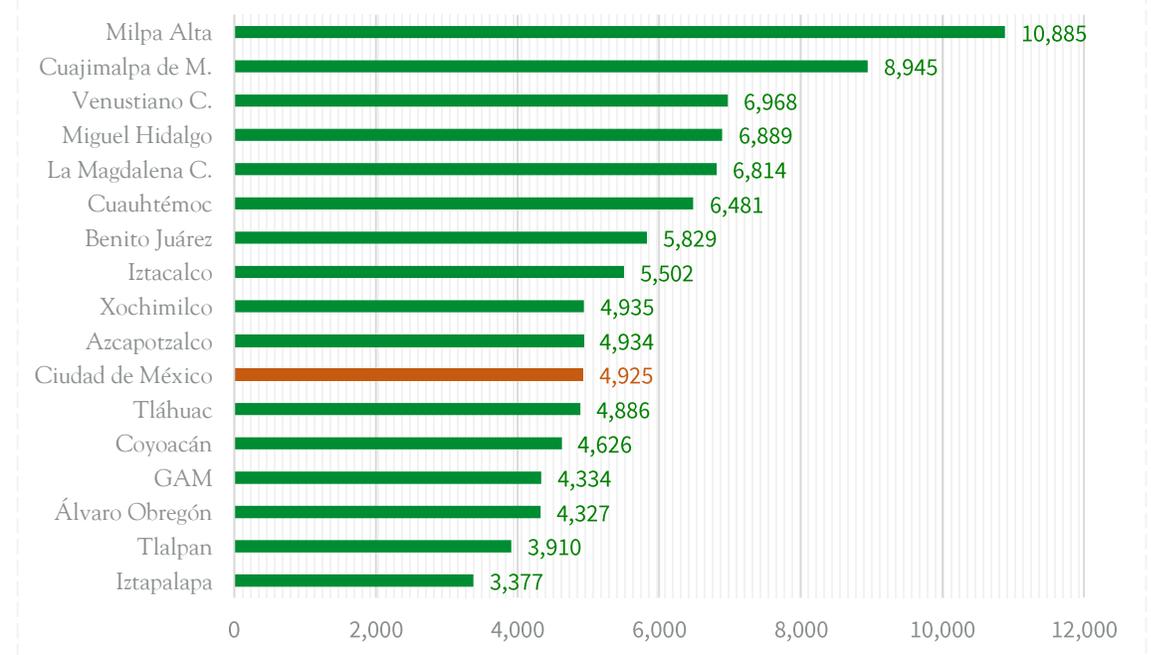
5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / gastos

- **Comparativa** entre monto total y per cápita
- Se hace patente la oportunidad de **modificar** algunos **parámetros** a partir de los cuales se realiza la **distribución del presupuesto** a las demarcaciones

Presupuesto total durante 2019



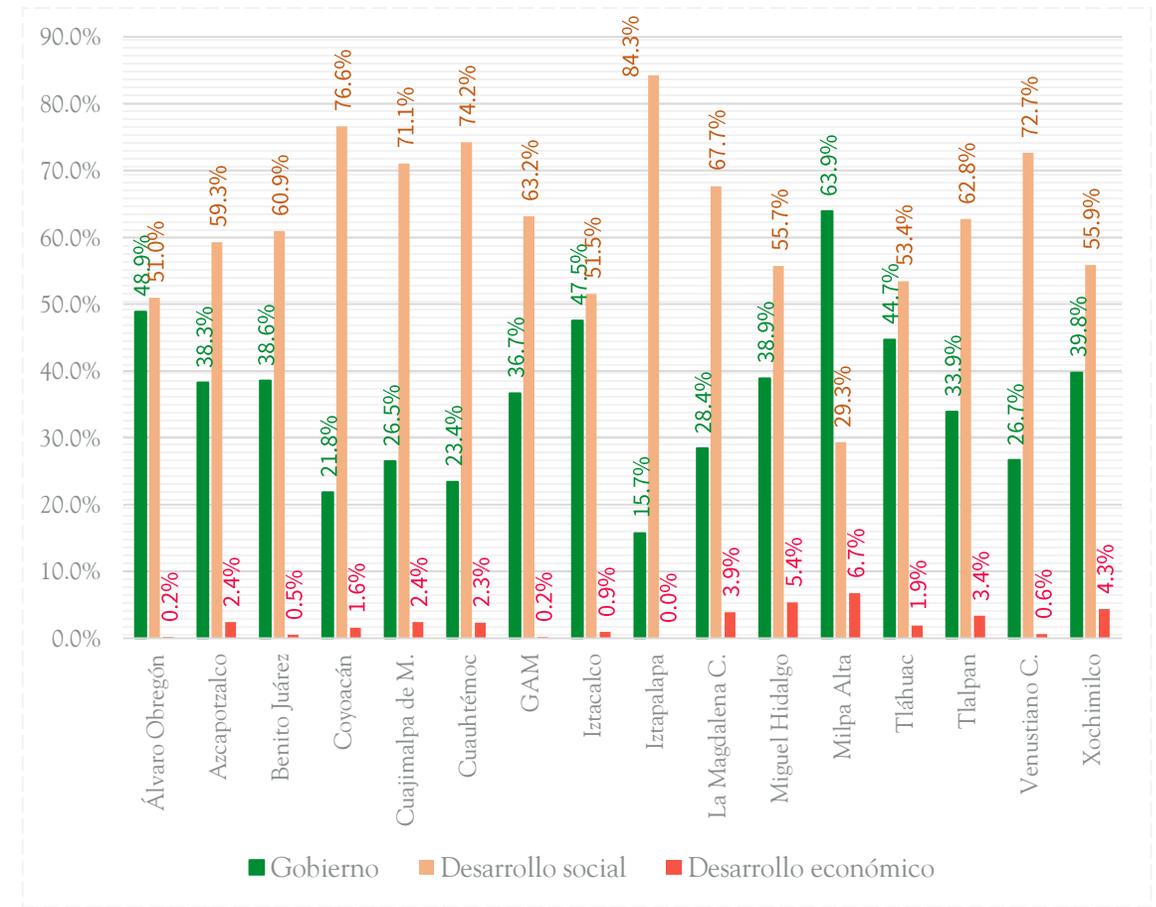
Presupuesto per cápita durante 2019



5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / gastos

- Orientación prioritaria al **desarrollo social**
- Correspondiente proporción menor del gasto en **gobierno** y la prácticamente nula presencia del gasto en **desarrollo económico**
- Casos atípicos: Iztapalapa y Milpa Alta

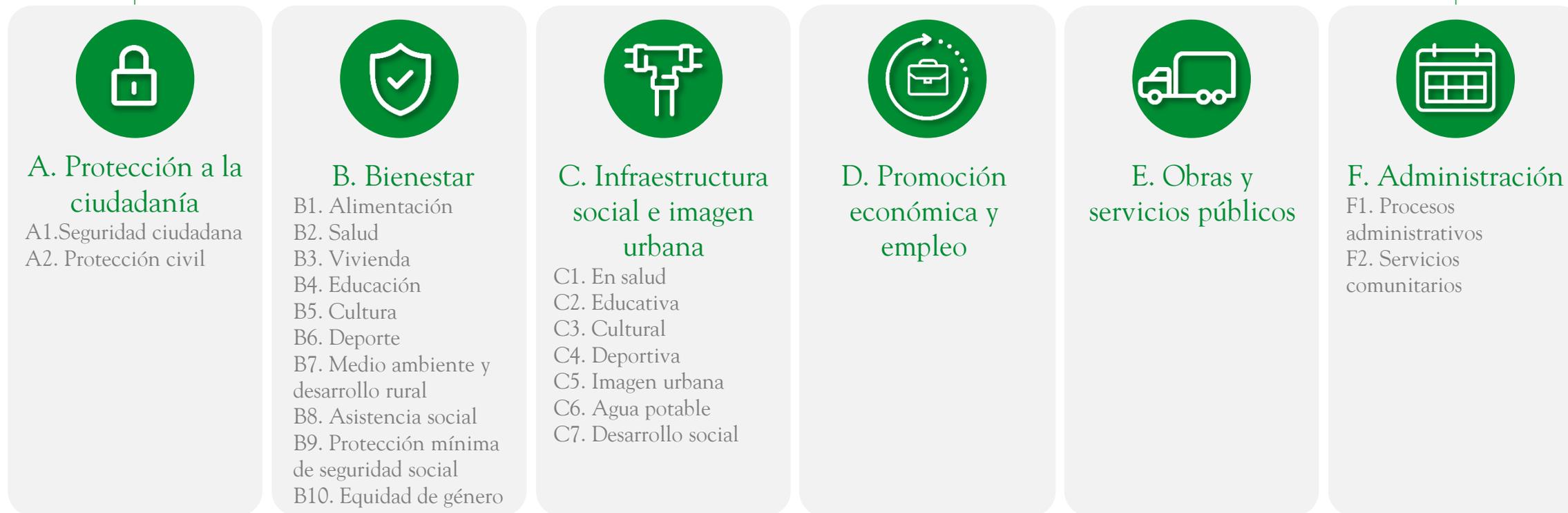
Porcentaje de gasto por finalidad del gasto durante 2019



5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / gastos

Nivel	Dígitos	Nombre	# de rubros	# de rubros para alcaldías
1	1	Finalidad	3	3
2	1.1	Función	28	15
3	1.1.1	Subfunción	111	33
4		Actividad institucional	787	87

Propuesta del Evalúa CDMX

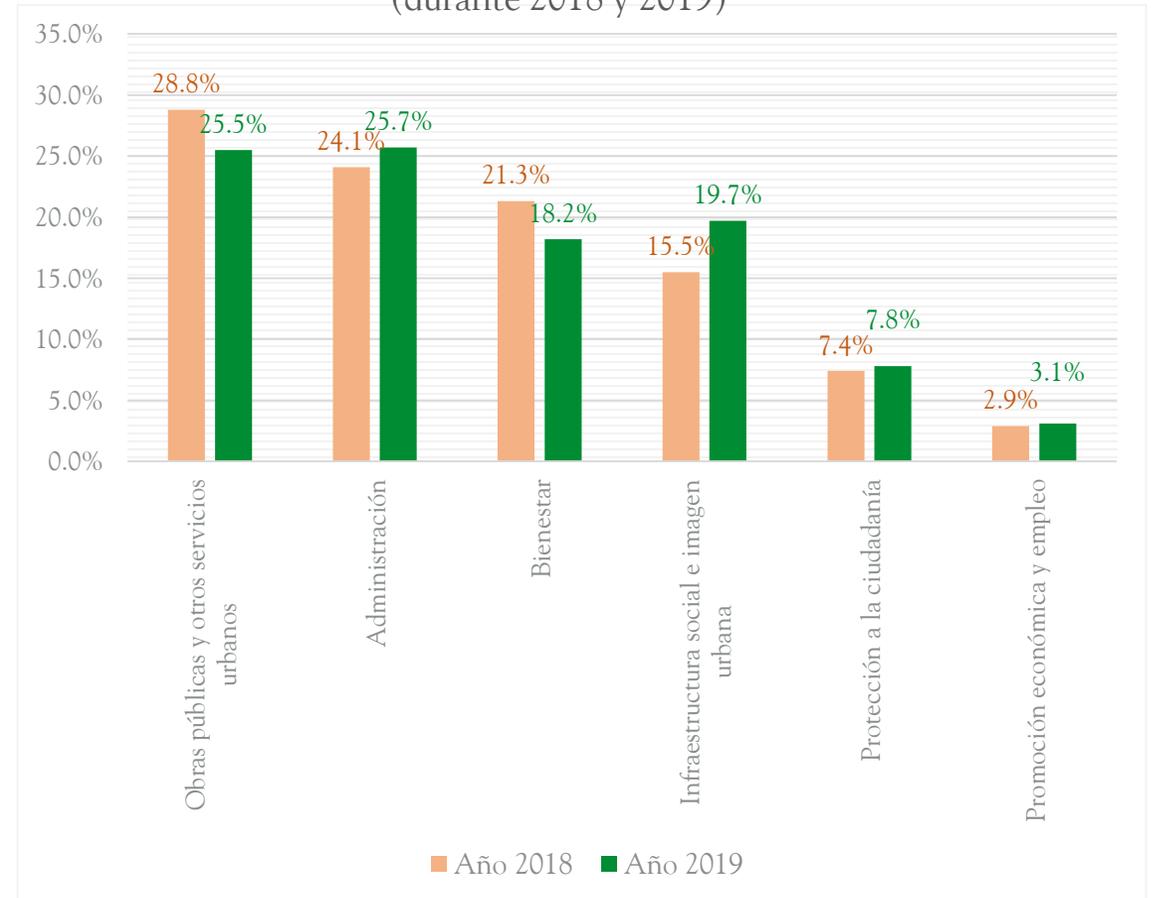




Clasificación Evalúa

- Se vuelve necesario en las recomendaciones y propuestas para justificar los **umbrales mínimos o máximos** en la asignación de recursos

Porcentaje de participación en áreas propuestas por Evalúa (durante 2018 y 2019)



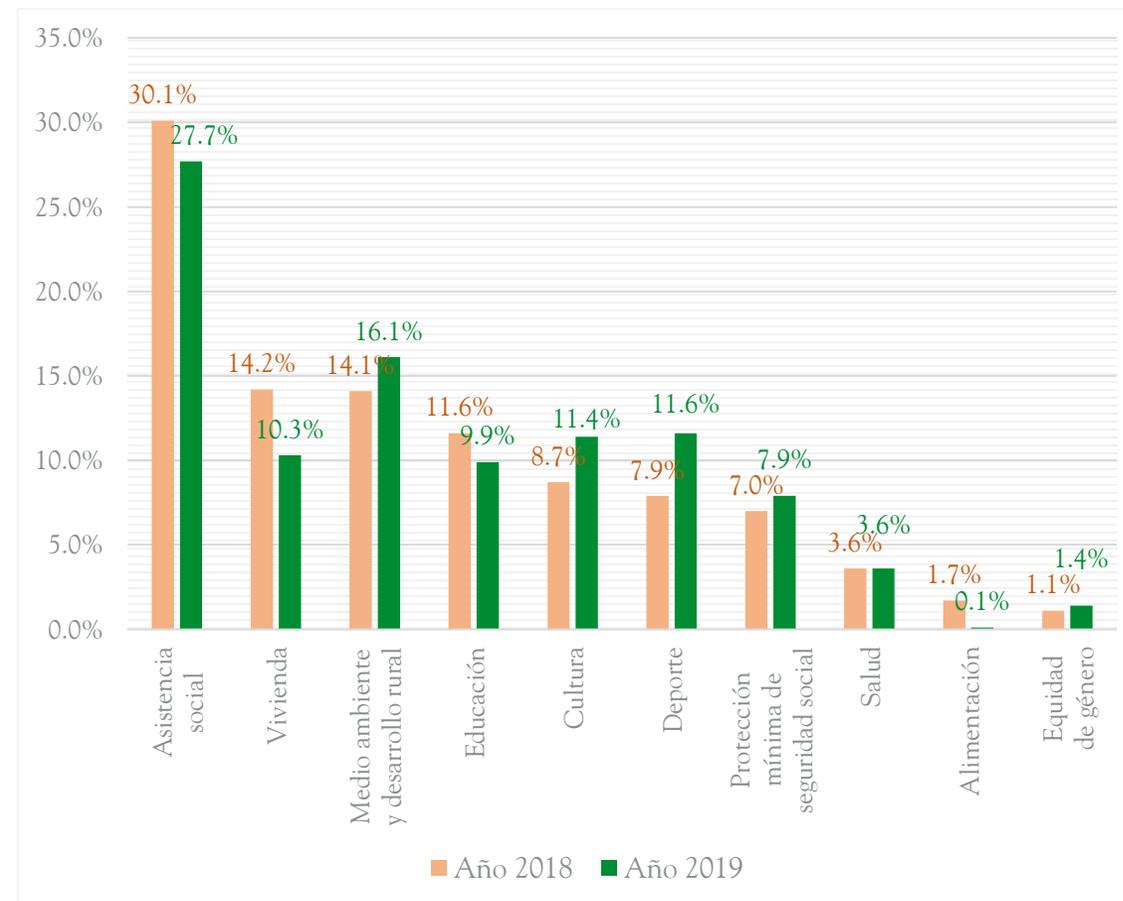
5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / gastos



Bienestar

- Destaca en los dos años el componente de **asistencia social**, que abarcó aproximadamente 3 de cada 10 pesos
- Caída en el área de **vivienda**
- Variaciones al alza como en **medio ambiente, cultura y deporte**

Porcentaje de gasto en bienestar
(durante 2018 y 2019)

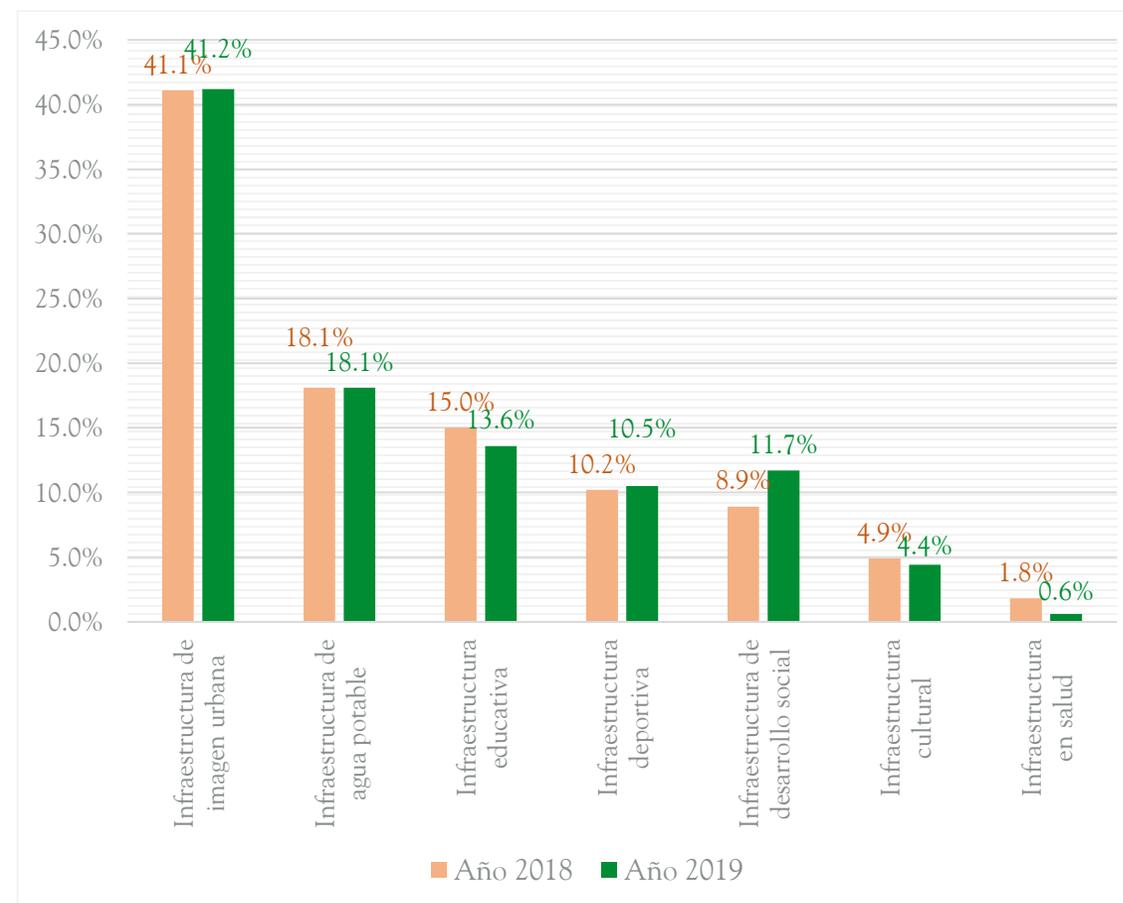




Infraestructura social e imagen urbana

- Análisis agregado del gasto de las alcaldías **no** revela **alteraciones importantes** por efecto del cambio de gobierno
- Gasto destacado en **infraestructura de imagen urbana**

Porcentaje en infraestructura social e imagen urbana (durante 2018 y 2019)

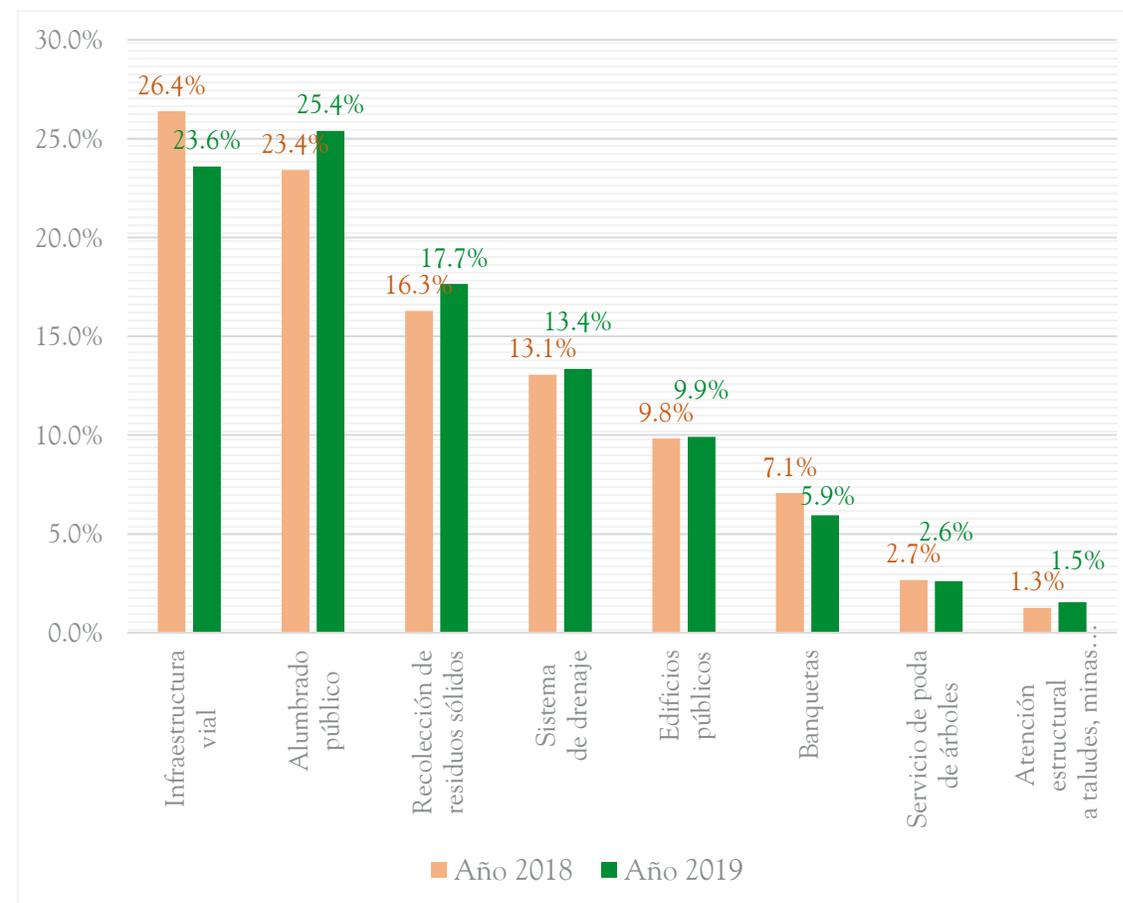




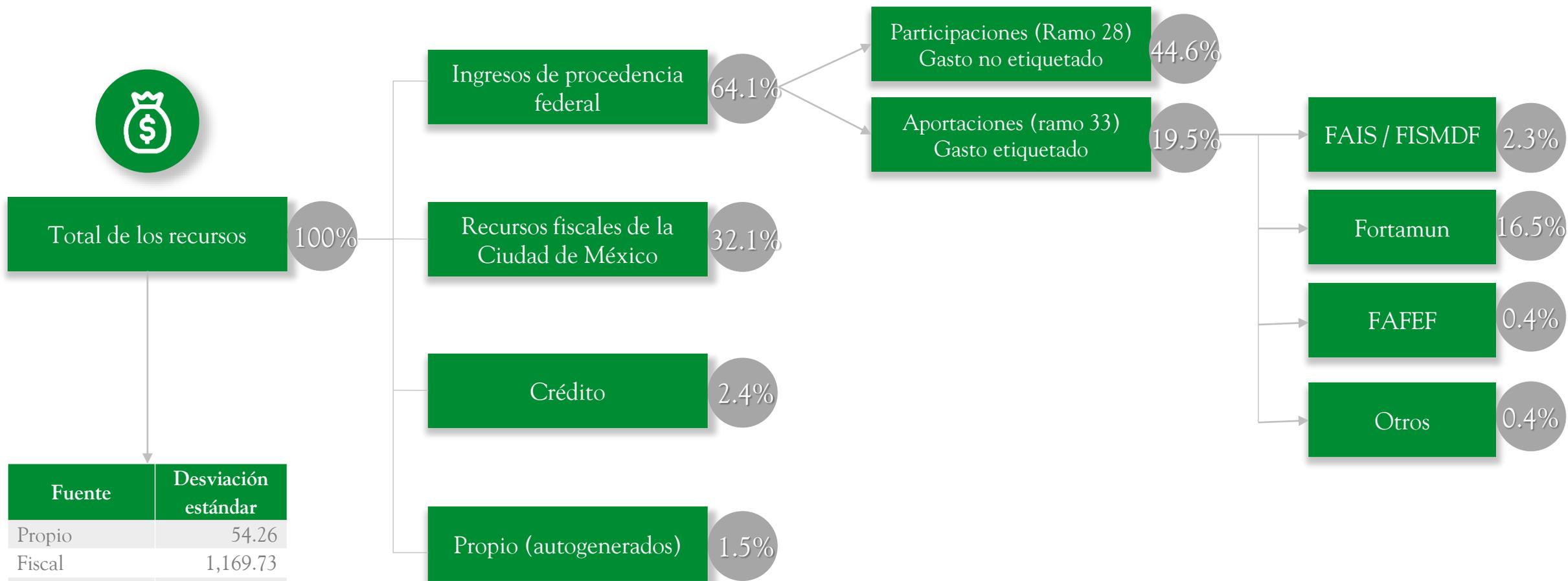
Obras y otros servicios urbanos

- La transición entre 2018 y 2019 **no** parece haber significado una **alteración significativa** en el gasto de los diferentes componentes
- Importante **heterogeneidad** en la asignación relativa del presupuesto entre alcaldías

Porcentaje de gasto en obras y otros servicios urbanos (durante 2018 y 2019)



5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / ingresos



Fuente	Desviación estándar
Propio	54.26
Fiscal	1,169.73
Crédito	74.72
Participaciones	1,043.52
Fortamun	59.37
FAIS	77.75
FAFEF	21.25
Otros	42.69
Total	1,885.28

5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / ingresos

Recursos fiscales asignados a las alcaldías por el Gobierno central en 2019
(valores corrientes)

Alcaldía	Recursos fiscales asignados (millones de pesos)	Población (Encuesta Intercensal)	Recursos fiscales per cápita (pesos)
Tlalpan	43.5	677,104	64.2
Iztapalapa	825.4	1,827,868	451.6
Xochimilco	462.2	415,933	1,111.2
Álvaro Obregón	834.1	749,982	1,112.2
Gustavo A. Madero	1,308.0	1,164,477	1,123.3
Tláhuac	505.5	361,593	1,398.0
Coyoacán	922.0	608,479	1,515.3
Azcapotzalco	775.9	400,161	1,939.0
Benito Juárez	1,024.8	417,416	2,455.1
Iztacalco	971.5	390,348	2,488.8
Miguel Hidalgo	954.7	364,439	2,619.6
Cuauhtémoc	1,494.2	532,553	2,805.7
Milpa Alta	436.4	137,927	3,164.0
La Magdalena Contreras	772.1	243,886	3,165.8
Venustiano Carranza	1,525.0	427,263	3,569.2
Cuajimalpa de Morelos	837.7	199,224	4,204.8
Conjunto de alcaldías	13,693.0	8,918,653	1,535.3

- En el estudio per cápita comienzan a acusarse **disparidades en la distribución** de los recursos públicos

5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / ingresos

- En el estudio per cápita comienzan a acusarse **disparidades en la distribución** de los recursos públicos

Participaciones federales asignadas a las alcaldías por el Gobierno central en 2019 (valores corrientes)

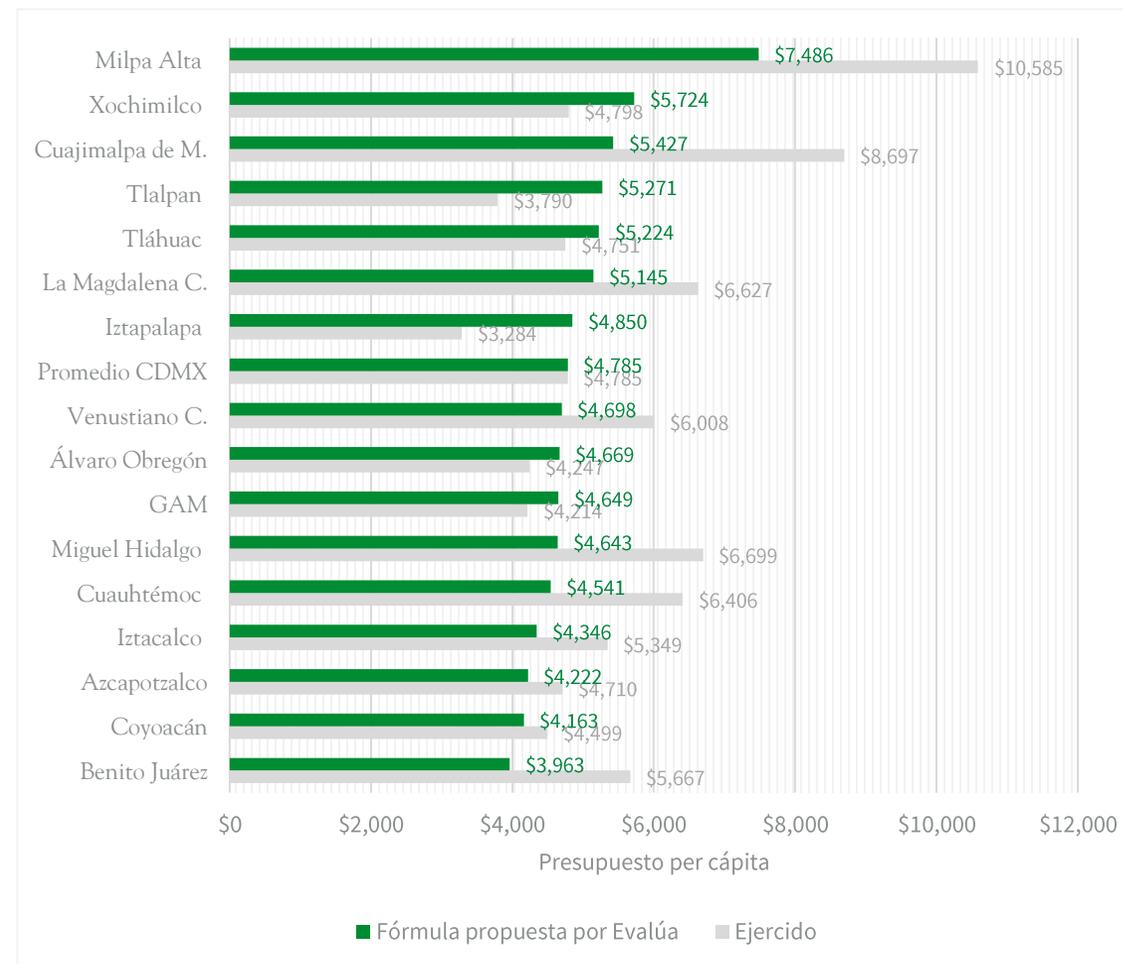
Alcaldía	Participaciones federales (millones de pesos)	Población (Encuesta Intercensal)	Participaciones per cápita (pesos)
Venustiano C.	518.5	427,263	1213.5
Iztacalco	679.1	390,348	1739.7
Iztapalapa	3,247.5	1,827,868	1776.7
Azcapotzalco	727.9	400,161	1819.0
Benito Juárez	823.6	417,416	1973.1
GAM	2,300.5	1,164,477	1975.6
Coyoacán	1,269.7	608,479	2086.7
Álvaro Obregón	1,588.4	749,982	2117.9
Tláhuac	787.3	361,593	2177.3
La Magdalena C.	539.1	243,886	2210.5
Cuauhtémoc	1,264.8	532,553	2375.0
Xochimilco	1,035.0	415,933	2488.4
Tlalpan	1,782.3	677,104	2632.2
Miguel Hidalgo	1,001.2	364,439	2747.2
Cuajimalpa de M.	658.7	199,224	3306.3
Milpa Alta	811.6	137,927	5884.3
Conjunto de alcaldías	19,035.2	8,918,653	2134.3

5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / ingresos

Comparación entre ponderadores originales utilizados para repartir el presupuesto federal y propuestos por Evalúa Ciudad de México

Variable	Ponderador original	Ponderador alternativo
Población total	0.5053	0.5000
Población en pobreza	0.0753	0.3400
Población flotante	0.1030	0.0100
Superficie urbana	0.1489	0.1300
Área verde	0.0926	0.0100
Suelo de conservación	0.0750	0.0100

Presupuesto total ejercido en 2019 comparado contra presupuesto calculado con la fórmula propuesta por Evalúa (per cápita)



Segunda parte:

*Análisis comparativo de los programas y acciones sociales
de las alcaldías de la Ciudad de México*

Análisis de programas y acciones sociales / ¿por qué tratarlos?

- Falta de **diagnósticos** claros y asentados en un documento, más allá de los programas de gobierno
- No es posible evaluar de forma integral la **política social** de las demarcaciones, dada la inexistencia de **documentos rectores** o directrices que contengan las principales estrategias, objetivos, diagnósticos o indicadores.
- Como alternativa, se opta por analizar los programas y las acciones sociales, como instrumentos **representativos** de una **política social** ausente en cuanto a su configuración general y de conjunto.
- Se identifican algunos rasgos comunes en los objetivos, las estrategias, el presupuesto y los esquemas de atención de programas y acciones sociales de las alcaldías durante los tres años de estudio

5. Análisis y tendencias generales del presupuesto / gastos

Gasto general



1. Demarcación

- 16 alcaldías



2. Derecho

- Son 15 derechos sociales reconocidos:
- Asistencia social
 - Vivienda
 - Deporte
 - Cultura
 - Alimentación
 - Educación
 - Empleo
 - Equidad de género
 - Medio ambiente



3. Tipo de apoyo

- Servicios
- Transferencia en especie
- Transferencias monetarias



4. Criterio de selección

- Focalización por vulnerabilidad
- Semi-universal
- Abierto
- Focalización territorial
- Focalización por mérito
- Especial



5. Grupos de edad

- Infancia (0 a 14 años)
- Jóvenes (15 a 29 años)
- Mayores de 18 años
- Personas adultas mayores (>60 años)
- Población general

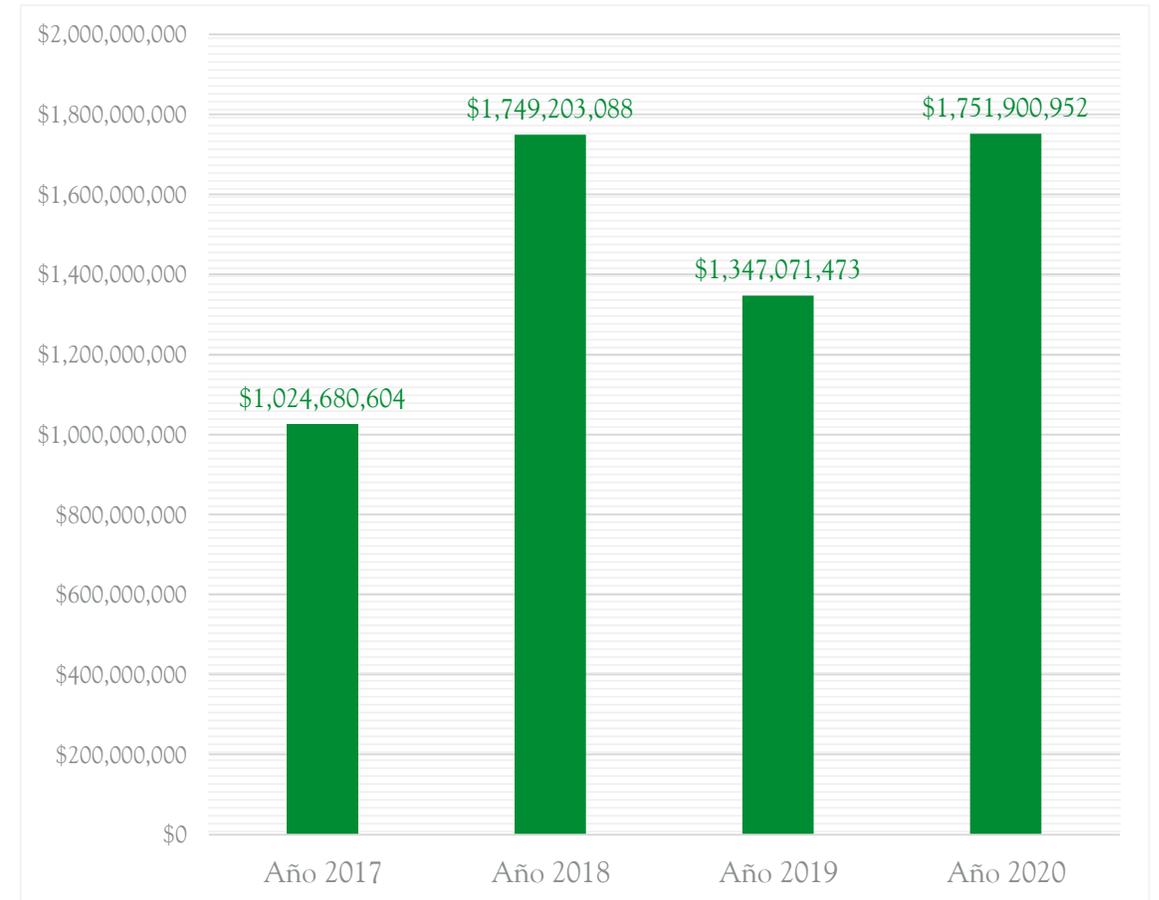


6. Tipo de beneficiario

- Persona beneficiaria individual
- Persona facilitadora de servicios
- Apoyos grupales

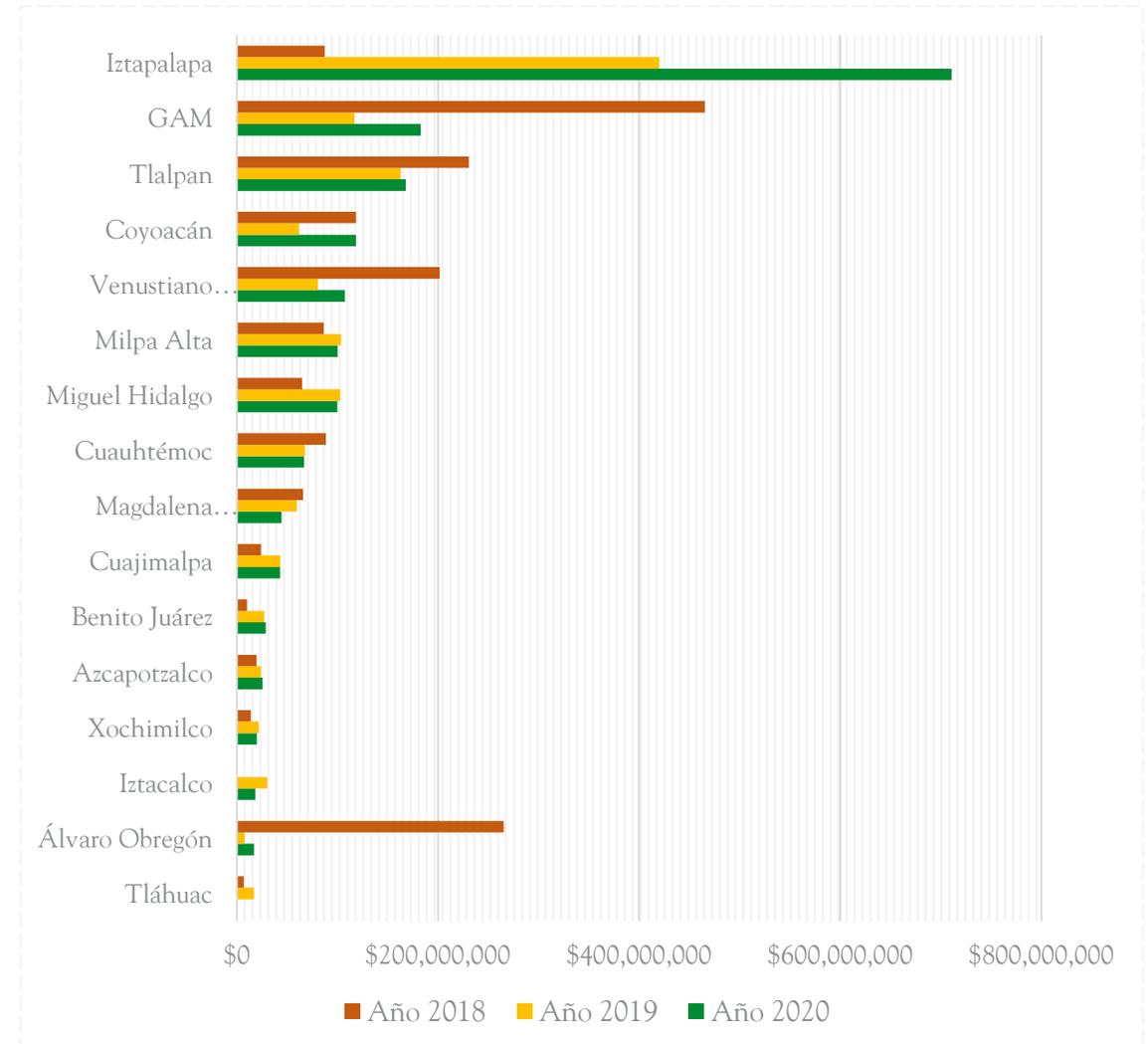
6. Gasto en programas sociales / el gasto general

- El presupuesto en 2020 recuperó los niveles atípicos observados durante 2018, cuando, en vísperas del **cambio de administración** y en el contexto del **proceso electoral**, hubo un incremento extraordinario respecto al año precedente



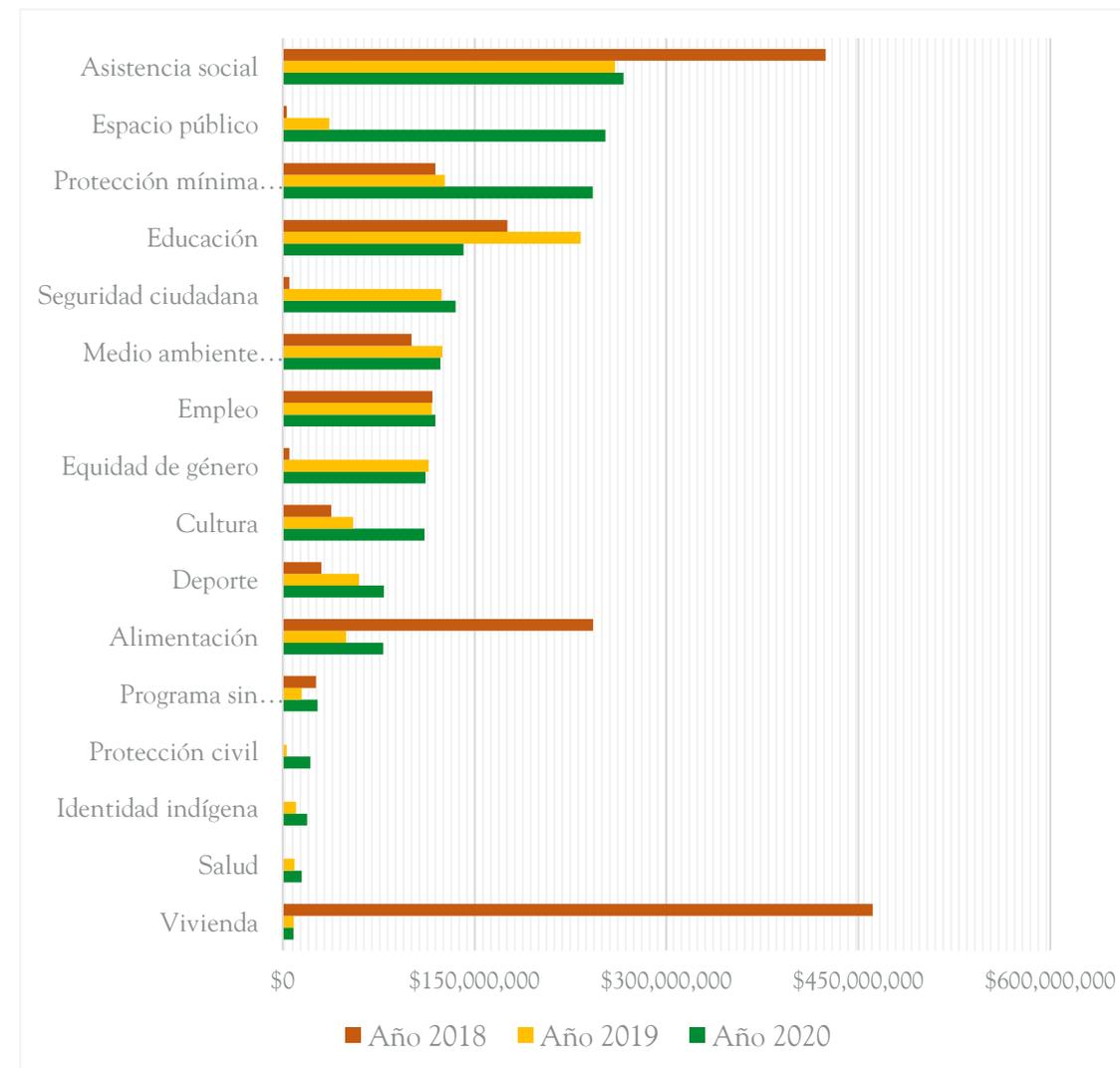
6. Gasto en programas sociales / análisis por alcaldía

- Se transita hacia un modelo caracterizado por una **relación positiva** entre el gasto y el número de habitantes
- El **gasto per cápita promedio** de la escala local en programas sociales alcanzó \$196 pesos anuales en 2020, considerando los distintos tamaños poblacionales y la pronunciada dispersión que se observa en algunos datos. Por el contrario, el promedio del GCDMX fue de \$1,267 pesos anuales
- Referente a la **pobreza**, no se observa en las alcaldías un patrón de gasto progresivo y consistente con las necesidades de cada demarcación



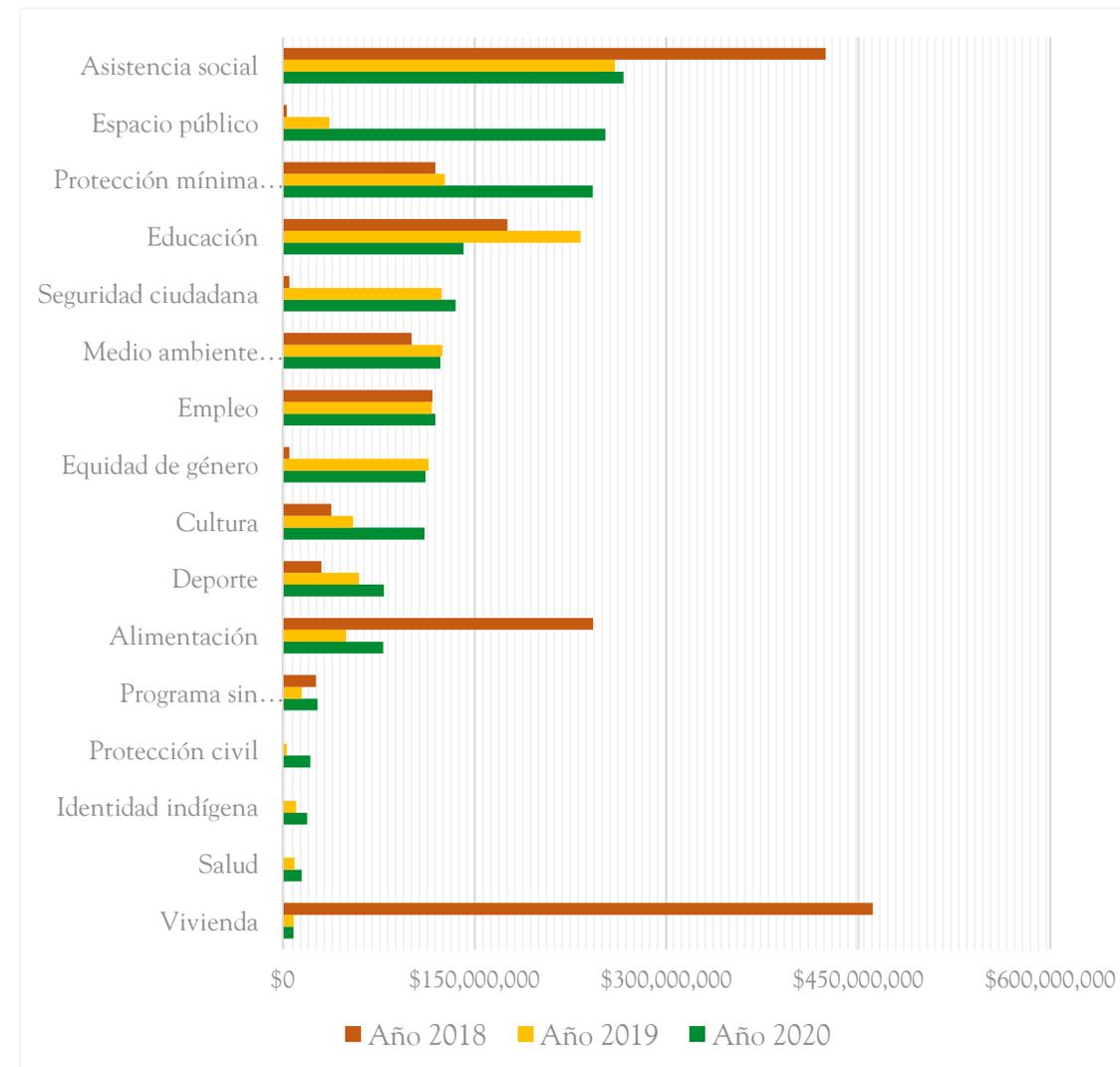
6. Gasto en programas sociales / análisis por derecho

- El derecho a la **vivienda** ha perdido protagonismo, al contrario de otros como asistencia social o espacio público
- En derechos fundamentales, como la alimentación, la educación o la vivienda, el **liderazgo** del Gobierno de la Ciudad de México ha sido un catalizador
- A partir de 2019 se observa una **mayor homogeneidad** y menor dispersión en el gasto por derecho



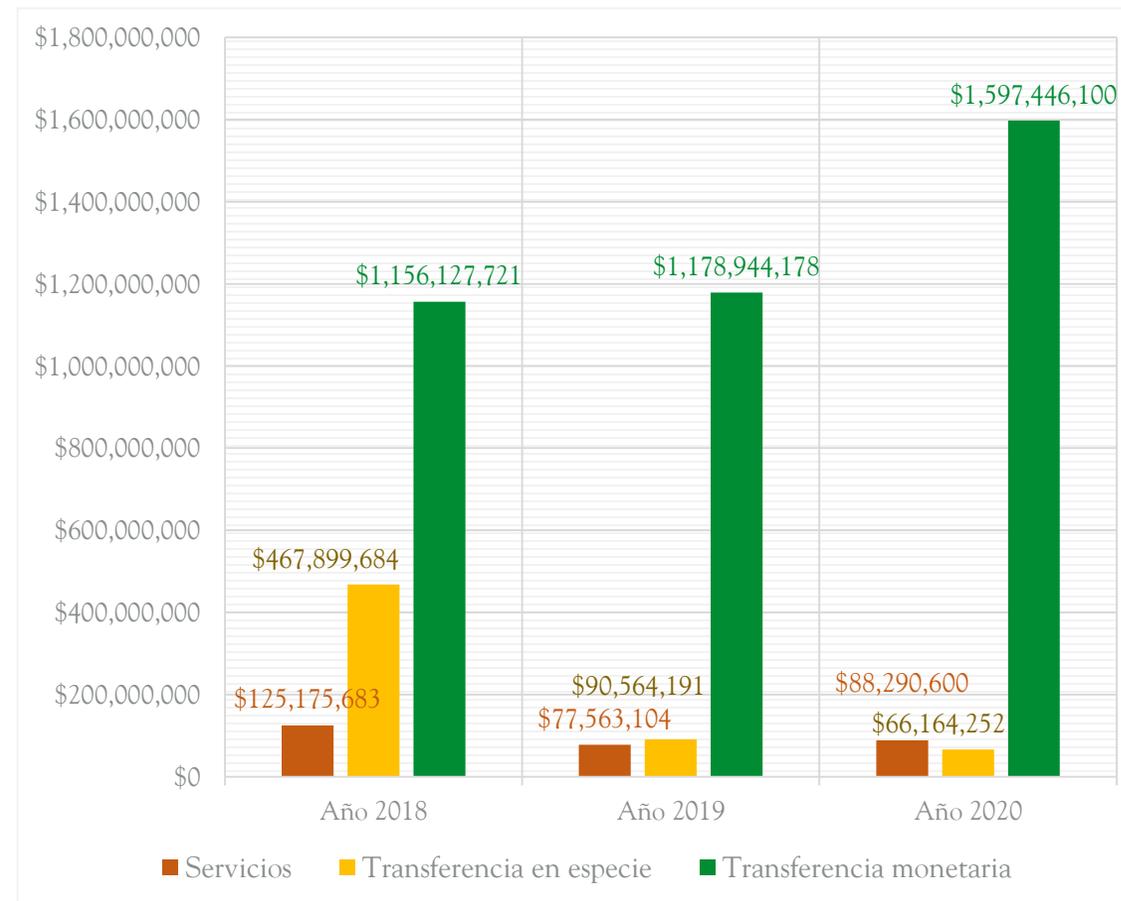
6. Gasto en programas sociales / análisis por derecho

- Algunos programas sociales de las alcaldías continúan **replicando intervenciones** que se desarrollan desde el nivel central, con menores capacidades, presupuestos, población atendida y alcances, por ejemplo: medio ambiente, cultura o deporte
- Se reconoce un avance en la **coordinación** entre escalas de gobierno, por ejemplo, en la educación.
- Incremento de programas clasificados como “**sin contribución** clara a derechos”.



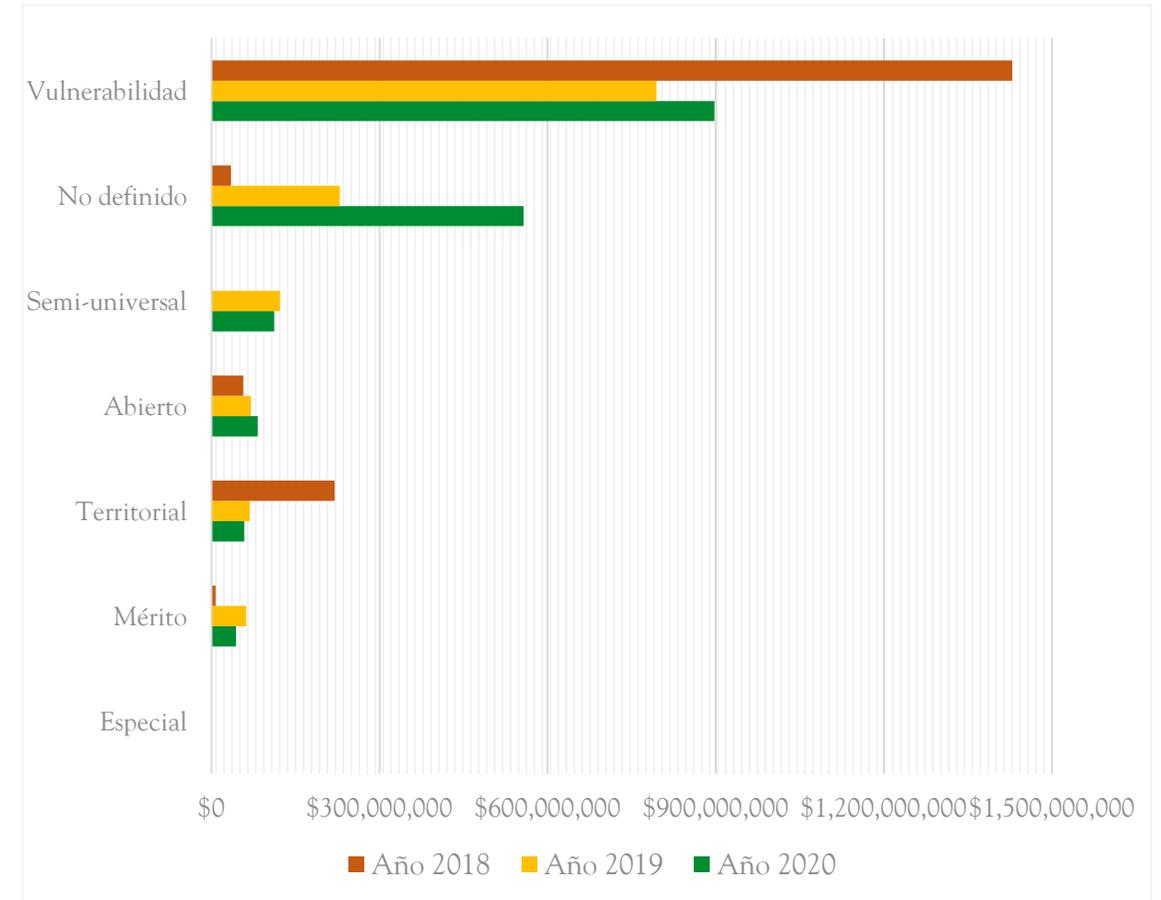
6. Análisis de programas sociales / tipo de apoyo

- Las transferencias monetarias han devenido en el **rasgo dominante** de las políticas públicas de desarrollo social de las alcaldías



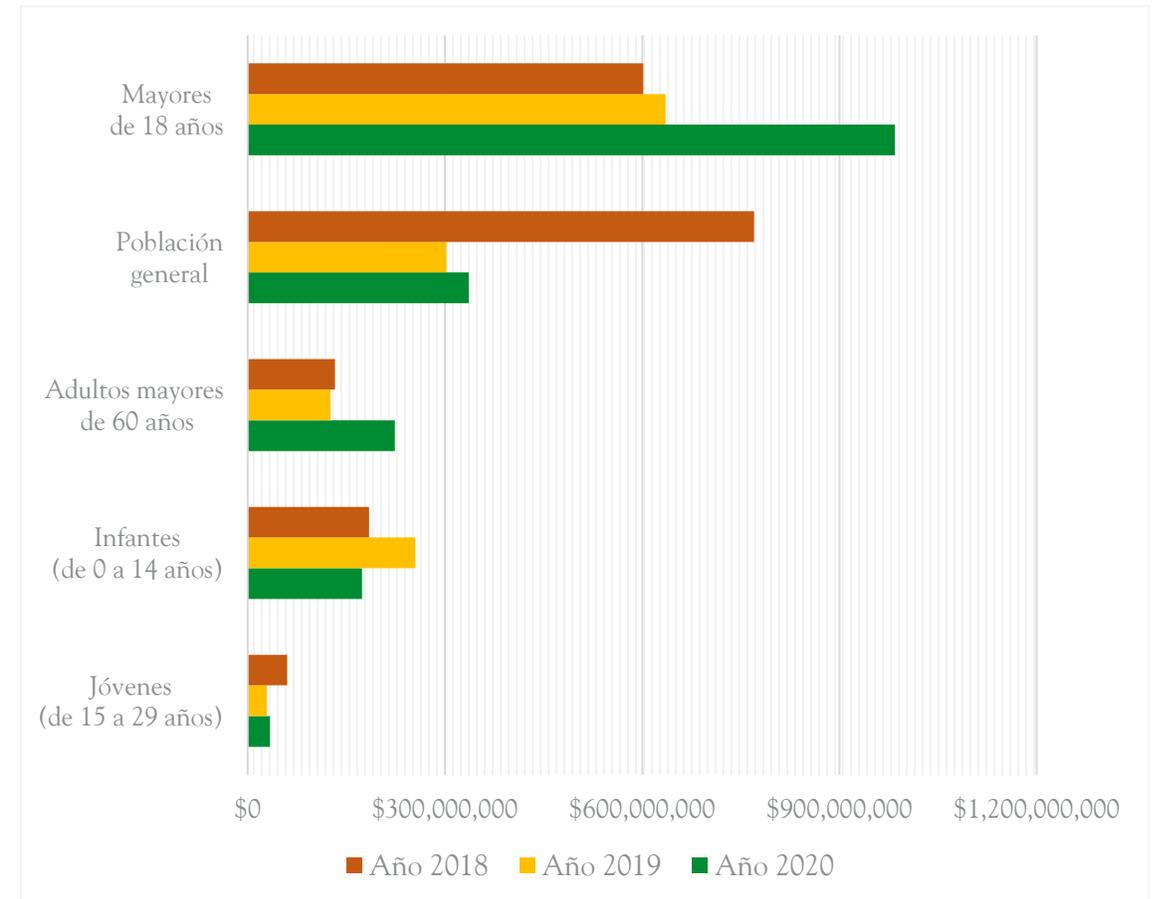
6. Análisis de programas sociales / criterios de selección

- Preferencia por la vulnerabilidad como criterio de focalización
- Empeoramiento en la calidad de los criterios de selección: programas que no definen claramente cómo se eligen a personas beneficiarias
- Pérdida de peso en la estrategia de priorizar a las colonias más rezagadas al interior de cada demarcación (focalización territorial);
- Poca relevancia de otros criterios de focalización como semi-universal o por mérito



6. Análisis de programas sociales / atención por grupos de edad

- Concentración en programas de **población general** y en personas mayores de 18 años
- Reducido gasto en la atención a personas **jóvenes**: presupuesto promedio de 3 millones contra 17 millones del promedio general
- Limitada atención a personas **adultas mayores e infancia**
- **Recomendaciones:** Centrarse en los programas destinados a jóvenes y primera infancia



6. Estudio de población atendida / tipo de personas beneficiarias



Personas beneficiarias individuales: son aquellas que reciben una transferencia de manera directa y sin intermediarios por parte de las alcaldías.



Personas facilitadoras: son las que reciben una transferencia a cambio de una contraprestación, como dar clases, impartir talleres, coordinar algún programa, etcétera. En estos esquemas, las personas que reciben el beneficio indirectamente — es decir, mediante la intermediación de la persona facilitadora—, se llama **persona usuaria**.



Apoyos grupales: específicamente, en esta categoría se agrupan los apoyos que no son destinados a una sola persona, sino a un conjunto de ellas.

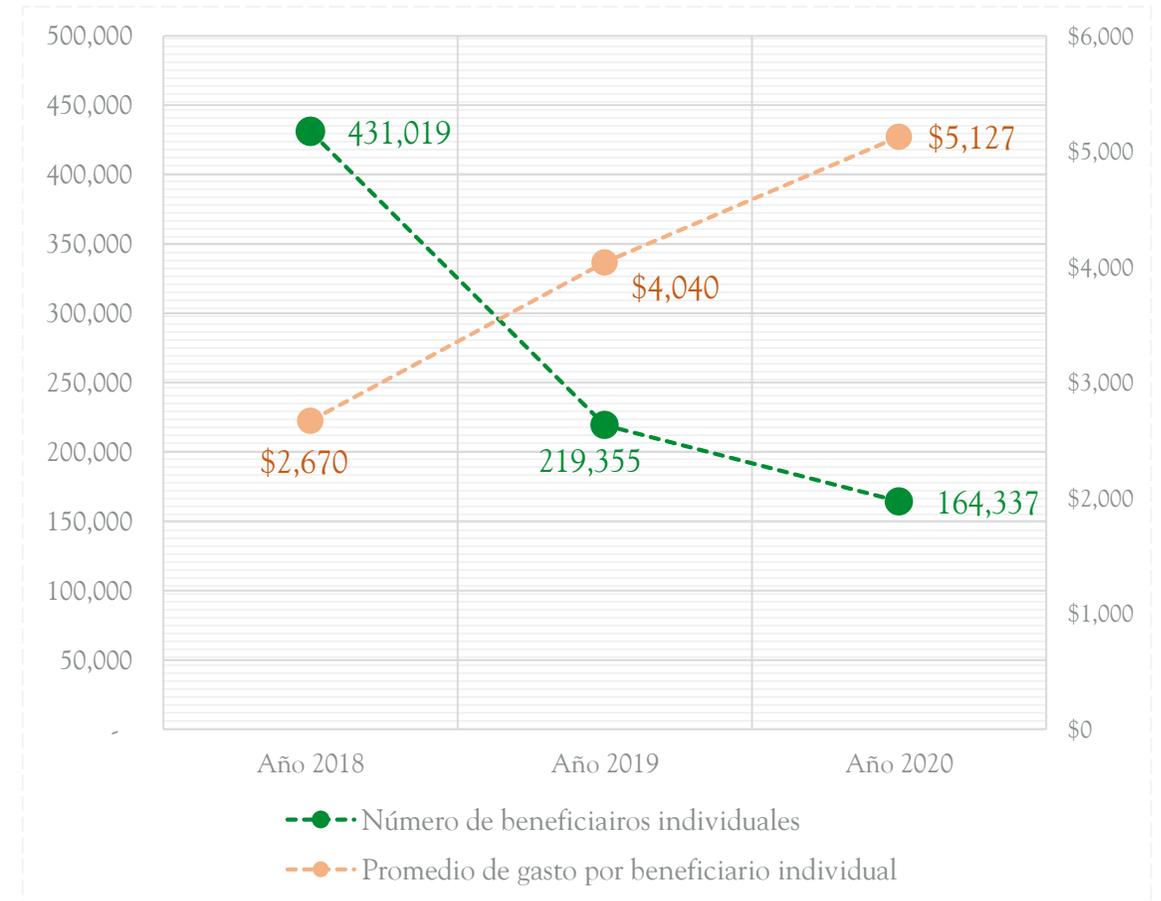
6. Estudio de población atendida / tipo de personas beneficiarias



Personas beneficiarias individuales

- Se incrementa la **suficiencia** de las transferencias para contribuir al bienestar, pero se reduce el número de **personas beneficiarias** por parte de las intervenciones
- Se eliminan programas de despensas y se robustecen apoyos

Evolución del gasto promedio en personas beneficiarias individuales (durante 2018 y 2019)

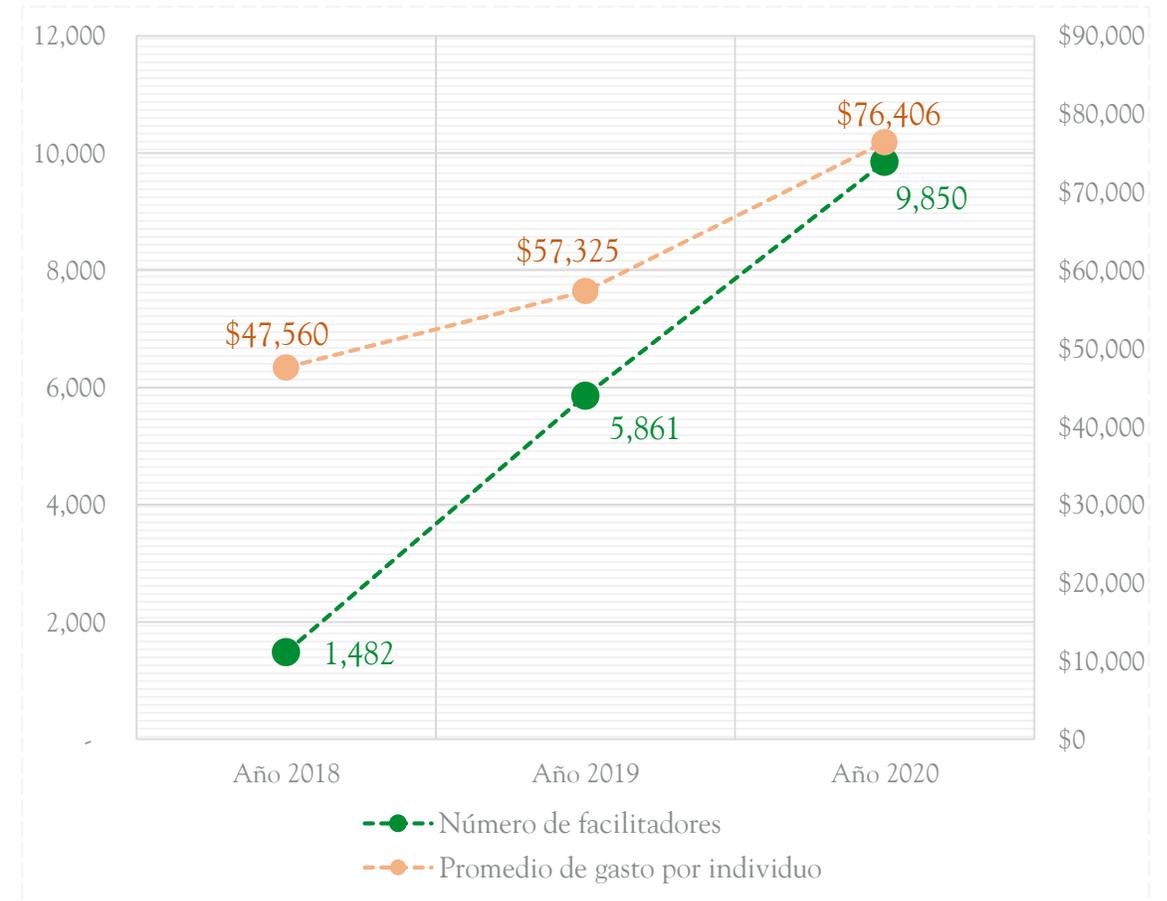




Personas facilitadoras de servicios

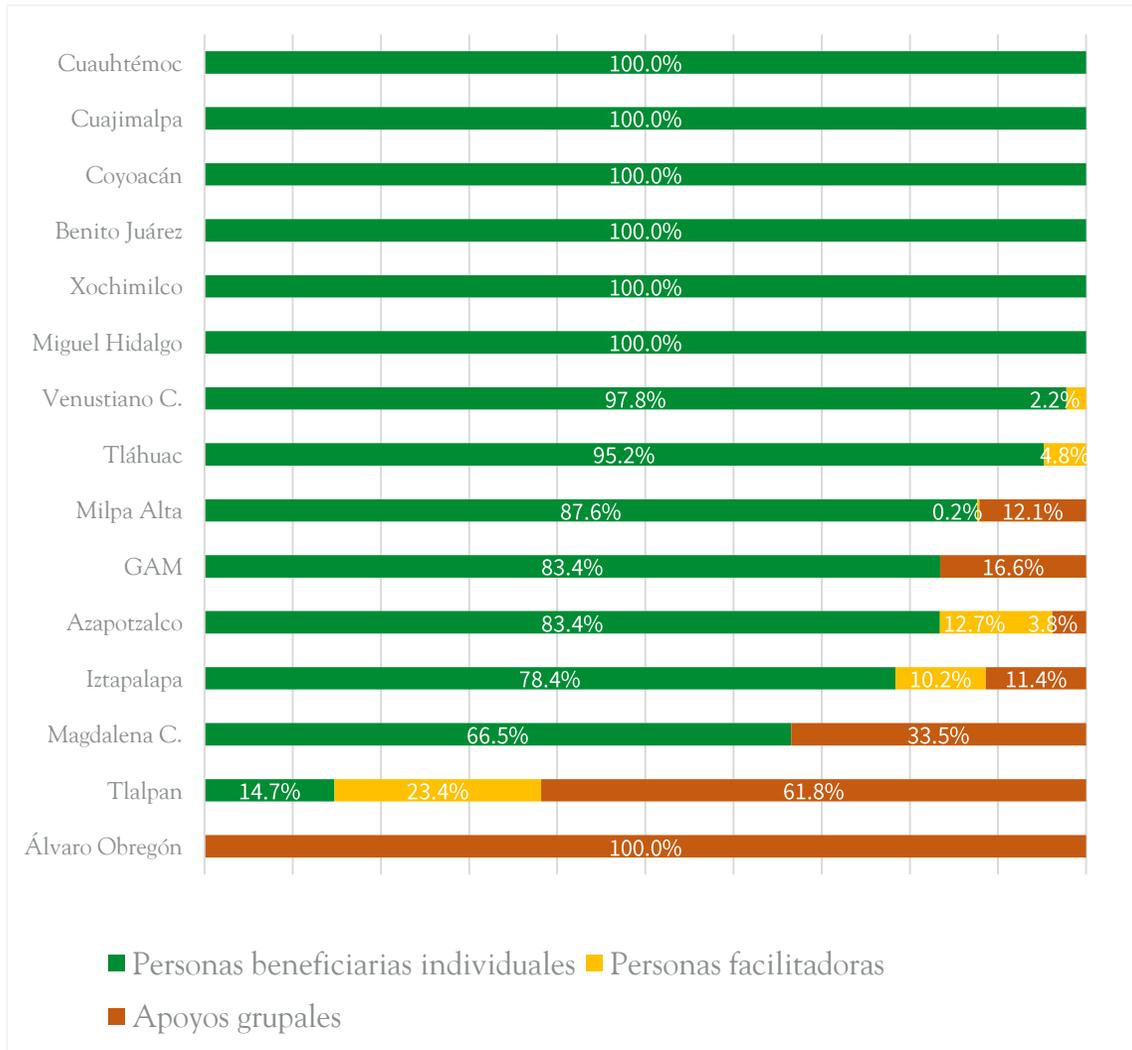
- Transformación muy importante en la **estrategia** de los programas sociales por parte de las alcaldías.
- El gasto en personas facilitadoras implicó prácticamente **45%** del presupuesto total destinado a programas sociales

Evolución del gasto promedio en personas facilitadoras (durante 2018 y 2019)

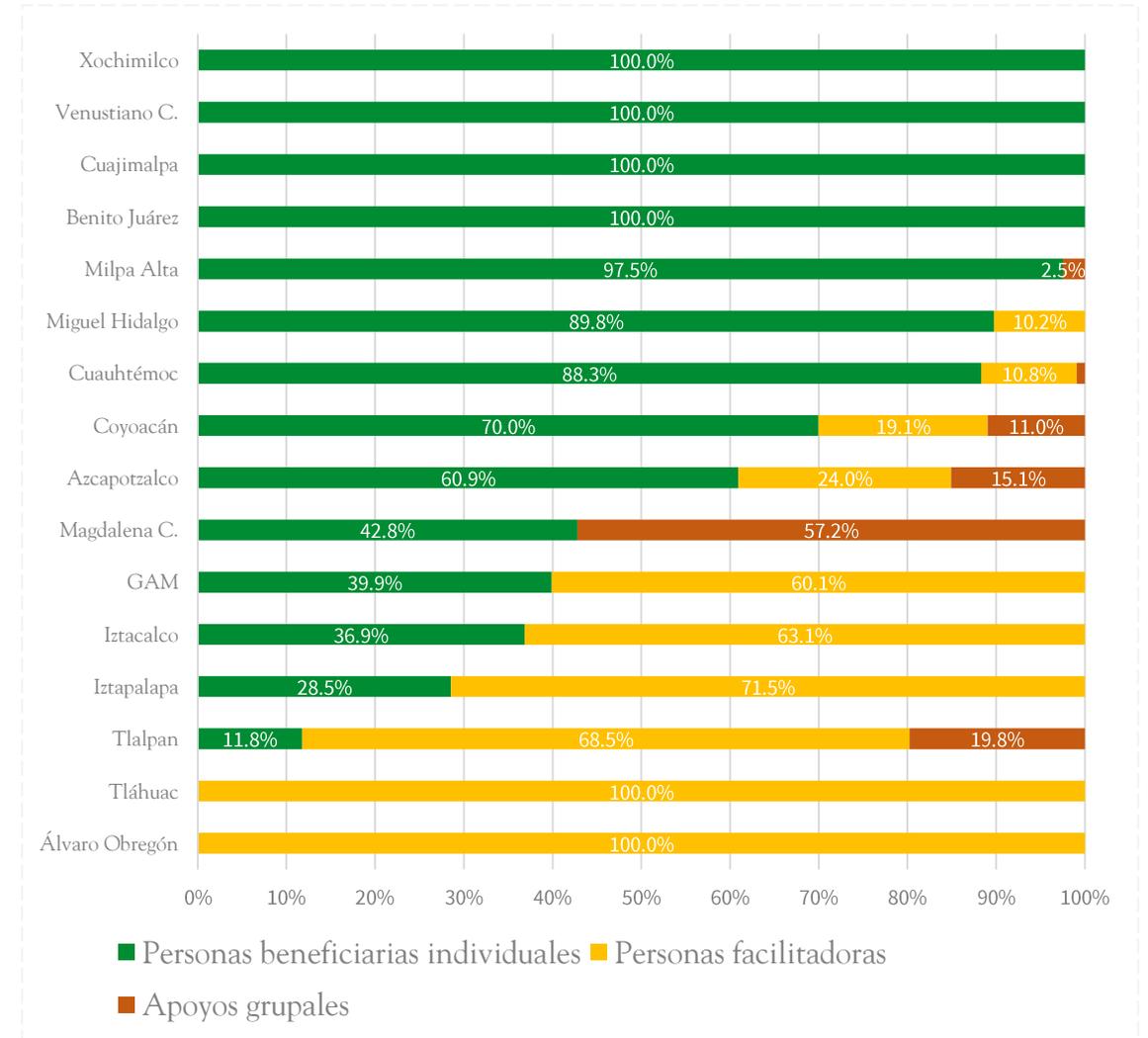


6. Estudio de población atendida / tipo de personas beneficiarias

Desagregación del gasto por tipo de persona beneficiaria 2018



Desagregación del gasto por tipo de persona beneficiaria 2020



7. Acciones sociales / algunos apuntes

- En cuanto a las acciones sociales, a partir de la nueva regulación, la Ciudad ha logrado grandes avances en materia de planeación, rendición de cuentas y transparencia
- Durante 2019, el Consejo de Evaluación realizó un esfuerzo por **sistematizar** y difundir claramente las diferencias entre acciones y programas sociales, ya que, frecuentemente, solían haber confusiones entre ambos.
- Anteriormente **no contaban con regulación**: como producto de los cambios legales en la materia, este esfuerzo ha desembocado en un control más estricto del gasto
- Algunas **características** principales:
 - Temporalidad
 - Contingencia
 - Agilidad
 - Contribución a derechos
 - Eficacia

8. Propuestas / a las instancias del Gobierno central

- Considerar una **reforma legal** de las disposiciones aplicables en materia del régimen de **distribución de competencias** entre niveles de gobierno de la CDMX
- Utilizar el dato de **pobreza equivalente** para la distribución de los **recursos públicos**
- Robustecer la **progresividad** en la distribución de recursos públicos
- Fortalecer las **obligaciones de gasto** y el monto destinado al **gasto social**
- Armonizar en todos los documentos normativos y presupuestarios las **definiciones** de *gasto destinado al desarrollo social*.

8. Propuestas / a las alcaldías

- Elaborar y publicar su **programa sectorial** de inclusión y bienestar social
- Reducir la **dispersión programática y presupuestaria** de sus programas y acciones sociales, procurando que las éstas no superen 33% a aquéllos en gasto
- Reasignar **presupuesto** hacia los programas sociales e incrementar progresivamente la **población** atendida, sobre todo en áreas estratégicas para el bienestar
- México diseñar políticas, programas o acciones destinadas a los siguientes **grupos sociales y sectores**:
 - a. Educación inicial y primera infancia (niños y niñas de entre 0 y 5 años)
 - b. Jóvenes (15-29 años)
 - c. Mejoramiento de la vivienda
- Garantizar que al menos la mitad del gasto en programas y acciones sociales se destine a transferencias o servicios a la población **sin contraprestación**