

Veinte años de política social en la Ciudad de México. Entre el deslinde, la incongruencia y la compactación

Ángel Mundo López¹

RESUMEN

Desde 1997 inicia en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) una nueva etapa que posibilita la elección de las autoridades. Se dio paso a un cambio no solo en la organización de la administración pública, sino también en la forma de atender las necesidades y responder a las demandas de la población. La magnitud de los cambios experimentados es considerable, por lo que este trabajo se concentrará únicamente en la política social. Realizaremos un breve repaso de las principales acciones instrumentadas en cada una de las administraciones, las cuales se engloban en tendencias que denominamos de deslinde, apuntalamiento, incongruencia y compactación.

PALABRAS CLAVE: Política social, condicionalidad, focalización, universalización.

ABSTRACT

Since 1997, a new stage in the Distrito Federal (now Mexico City) has been inaugurated, making it possible to elect the authorities. There was a change not only in the organization of the public administration, but also in the way of meeting the needs and responding to the demands of population. The magnitude of the changes experienced is considerable, so this work we will focus only on social policy. We will make a brief review of the

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la UAM-Xochimilco, en la misma institución se desempeña actualmente como profesor-investigador.

main actions implemented in each of the administrations, which are included in trends that we call demarcation, shoring, incongruity and compaction.

KEYS WORDS: Social policy, conditionality, targeting, universalization.

I. LA POLÍTICA SOCIAL NEOLIBERAL

La búsqueda de apoyo en el ámbito internacional por parte del gobierno mexicano para hacer frente a las recurrentes crisis económicas experimentadas en el país desde finales de la década de 1970, representó la mejor oportunidad para introducir las políticas de corte neoliberal que están planteadas en el decálogo conocido como Consenso de Washington.

Los postulados del Consenso podrían resumirse de la siguiente manera: 1) disciplina fiscal, 2) racionalización del gasto público, 3) reforma fiscal, 4) liberalización financiera, 5) liberalización del tipo de cambio, 6) apertura comercial, 7) liberalización de la inversión extranjera, 8) desregulación, 9) privatizaciones, y 10) garantía de los derechos de propiedad (Martínez y Soto, 2012).

El segundo precepto afectó de manera directa a la política social mexicana. Las justificaciones de la racionalización del gasto se concentraron en la eliminación o transformación de la política con enfoque asistencialista.² La alternativa propuesta fue la instauración de los programas de transferencias económicas condicionadas, sustentadas en la premisa de la creación de capital humano.

La premisa de este tipo de programas es que, para hacerse acreedor a un apoyo gubernamental, las personas deben demostrar que son pobres,³ y para ello deben de

² Dicen Levy y Rodríguez: “El programa busca una salida al dilema que hay entre apoyos asistenciales y apoyos productivos, o de transferencias para el consumo presente en relación con el consumo futuro” (2005: 189).

³ “Otro aspecto común es la adopción de criterios técnicos para la selección de los destinatarios, generalmente basados en procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida (*proxy means test*)” (Cecchini y Madariaga, 2011: 14).

cumplir con una serie de requisitos; además, atender ciertas condicionantes para recibir de manera regular los apoyos. El ejemplo más emblemático durante la administración de Ernesto Zedillo fue el diseño e instrumentación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), actualmente PROSPERA (Programa de Inclusión Social). El programa surge en un contexto en el que México estaba en un proceso de recuperación económica después de la crisis experimentada a finales de 1994. Con la finalidad de dotar al gasto social orientado a la lucha contra la pobreza de mayor efectividad, PROGRESA se enfocó en atender, en sus inicios, de manera preponderante las zonas rurales, por considerar que eran éstas las que concentraban la mayor parte de la población en condiciones de pobreza,⁴ soslayando la pobreza urbana que, aunque con otras manifestaciones, resultaba tanto o más perniciosa para las personas en esta condición.

Las condicionalidades que los beneficiarios debían cumplir eran: chequeos médicos periódicos para todos los miembros de la familia, aduciendo que un estado de salud endeble limita las posibilidades productivas de las personas, así como la asistencia regular a la escuela de los niños a partir del tercer grado de primaria, bajo el supuesto de que la creación del capital humano⁵ permitiría romper el ciclo intergeneracional de la pobreza al dotar de capacidades a estas personas para integrarse el mercado laboral (Yaschine, 2015: 53).

Infortunadamente, el mercado laboral ha experimentado a lo largo de las últimas décadas una contracción y un deterioro considerables que en nada ayudan a la inserción de ese capital humano en el mercado laboral, mucho menos cuando existe una “caída drástica del salario, el estancamiento de la asalarización de la fuerza de trabajo y la reducción del número de asalariados con contrato permanente y de aquellos con acceso a la seguridad social” (Yaschine, 2015: 45).

⁴ “En 1994 la pobreza extrema en el medio rural, definido como aquellas localidades con menos de 2 500 habitantes, donde casi seis de cada diez hogares era pobre” (sic) (Levy y Rodríguez, 2005: 15).

⁵ Dicen Levy y Rodríguez: “se reforzaron los esfuerzos aislados que se hacían en apoyo alimenticio y fomento a la salud y educación básica, y al mismo tiempo se transformaron en una política de inversión en capital humano de las familias pobres” (Levy y Rodríguez, 2005: 7).

Estas tendencias responden, entre otras razones, a que dentro del concierto de la división internacional del trabajo,⁶ México presenta la ventaja competitiva de proveer materias primas baratas, la principal: la mano de obra, lo que ha impedido (entre otras cosas), que los niveles de pobreza disminuyan en mayor medida.⁷ De acuerdo con la última medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015: 14), los niveles de pobreza (46.2 por ciento de la población en condiciones de pobreza y 9.5 por ciento en pobreza extrema) permanecen casi en los mismos niveles de la última década del siglo XX.

II. LA POLÍTICA SOCIAL CAPITALINA

Desde 1997, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) se caracterizó por la defensa tanto conceptual como discursiva de un tipo distinto de política social, una basada en el universalismo y el enfoque de derechos, tal como se puede apreciar en la Ley de Desarrollo Social del DF y en otros documentos oficiales.⁸ El GDF asumió la preocupación por universalizar los beneficios sociales y, aunque muchas veces se haya

⁶ Dice Levy: “Una dinámica empresarial disfuncional está en el corazón del problema de productividad de México. En lugar de tener un proceso Schumpeteriano de ‘destrucción creativa’ mediante el cual empresas de baja productividad son remplazadas por otras de alta productividad, y las empresas sobrevivientes de alta productividad crecen, entre 1998 y 2013 México experimentó un fenómeno más complejo y contradictorio: en parte, ‘destrucción creativa’ Schumpeteriana, pero también en parte algo más parecido a la ‘creación destructiva’ dado que algunas empresas de baja productividad reemplazaron a otras de alta productividad, y dado que algunas empresas de baja productividad que nunca deberían haber entrado en el mercado le quitaron recursos y cuota de mercado a empresas sobrevivientes de alta productividad que deberían haber crecido más” (2018: 170 y 171).

⁷ Dice Vicenç Navarro que los mercados con mayores regulaciones, es decir, los que tienen mayores protecciones para sus trabajadores, son los que presentan mayores índices de ocupación y menos desempleo (2015: 180).

⁸ Por ejemplo, la Ley de Desarrollo Social del DF, en el apartado segundo del artículo primero dice: [la Ley de Desarrollo Social busca] “Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social”; en tanto que el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 de la entidad, menciona que en los 10 años transcurridos desde el arribo de Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno, “se han puesto en marcha un amplio conjunto de programas y acciones importantes recursos para cumplir con el compromiso de hacer efectivos los derechos sociales de las y los ciudadanos que habitan el territorio del Distrito Federal”.

manifestado con mayor fuerza en el ámbito discursivo que en el práctico,⁹ ha mantenido una coherencia que se ha hecho presente en la mayor parte de las líneas de acción instrumentadas.

Uno de los primeros esfuerzos por tomar distancia del enfoque focalizado y condicionado del gobierno federal se puso en práctica en 1998, con la introducción de los Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), los cuales, de haber comenzado como una estrategia circunscrita a las demarcaciones de Coyoacán e Iztapalapa, tuvo la intención de convertirse en la punta de lanza para transformar toda la política social en la entidad.¹⁰ No obstante esta estrategia, los tiempos políticos que aceleraron la salida del Jefe de Gobierno para competir por la candidatura presidencial ocasionaron que los alcances fueran limitados y se hicieran visibles únicamente en el interior de los límites geográficos ya señalados.

Durante la Administración del periodo 2000-2006, la intervención en política social fue mucho más amplia y contundente, incluyendo una de las estrategias de mayor calado que se hayan implementado en las últimas décadas: el programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, que un par de años más tarde fue elevado a rango de ley y posteriormente redujo la edad de ingreso al programa a 68 años.¹¹

A decir de Cardozo, Mundo y Yanes:

Con este hecho se abrió un fuerte debate que ofrecía una alternativa de política social a la estrategia federal de focalización y condicionamiento de las transferencias monetarias. Además, se puso sobre la mesa que una política de

⁹ A decir de Abramovich y Pautassi (2010), es necesario ir más allá del enfoque discursivo, y se debe buscar establecer condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos sociales, algunas de las propuestas son: definición del contenido mínimo de los derechos, utilización de la mayor cantidad de recursos disponibles, implementar un carácter progresivo y no regresivo en las acciones o en los mismos derechos, buscar la igualdad y la no discriminación, contar con mecanismos de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamo (justiciabilidad), transparencia y de acceso a la información, así como incorporar la participación social en el diseño de las políticas.

¹⁰ A la par, en el DIF-DF, se llevó a cabo un ejercicio diagnóstico en materia social que pretendía servir para los mismos planes, no obstante, tuvo el mismo desenlace que el SECOI.

¹¹ El programa inicia en el año 2001, y para el 2003 se logra su institucionalización al ser convertido en un programa con sustento legal, para, seis años más tarde, reducir el requisito de la edad a 68 años. Véase: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7362f6eb9333e53c54144ebc4c2ae1c6.pdf>

combate a la pobreza no puede limitarse a tratar de impedir la transmisión intergeneracional de la misma, sino que debe sacar de la pobreza a los jóvenes, los adultos y los adultos mayores de hoy, y no sólo apostar a que los niños actualmente en pobreza serán en el futuro adultos no pobres [...] No obstante, una década después, prácticamente todas las corrientes del espectro político en el país (no sólo en la ciudad) plantean la necesidad de una pensión universal (2012, 50).

Elevar a rango de ley el programa, así como reducir la edad para hacerse acreedor a los beneficios de éste se encontraba en concordancia con los objetivos de desarrollo social estipulados tanto en la Administración 2000-2006 como en la que le sucedería. La perspectiva de derechos se fortalecía, pues en la administración 2006-2012, el Programa de Desarrollo Social establecía que, en el DF, se intentaba construir un régimen y un Estado social de derechos, para lo cual era necesario:

Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de la acumulación de derechos y la continuación en la construcción de un régimen y un Estado social de derechos en la Ciudad de México (Jefatura de Gobierno, 2007: 21).

Fue tan fuerte el impacto del programa en la entidad que puso sobre la mesa a nivel nacional la necesidad de replantear la perspectiva de atención hacia las personas adultas mayores, que hasta ese momento no habían sido sujetos de atención prácticamente de ningún gobierno, puesto que el interés estaba concentrado en las nuevas generaciones por medio de la creación de capital humano. En consecuencia, en 2007, el Gobierno Federal comenzó la instrumentación del Programa 70 y Más, aunque con prestaciones más modestas tanto en montos como en la regularidad de las ministraciones, que eran más reducidas y espaciadas respecto del programa capitalino.

Pese a que en distintas latitudes y niveles de gobierno comenzaron a reproducirse programas similares a los del Distrito Federal, algunos sectores argumentaban que eran financieramente inviables¹² y que podían poner en riesgo las finanzas públicas, lo que obligaría a tener que suprimir programas como la Pensión Para Adultos Mayores; no obstante, habría que tener en cuenta que “estos estándares elevados cumplen la función de fijar objetivos fuertes de política para medir su éxito no tanto en el logro puntual de todos sus propósitos sino en la medida en que logre una importante movilización de recursos sociales e institucionales que permita acercarse a ese objetivo” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 53).

Infortunadamente, no fueron solo personas ajenas al gobierno capitalino las que atacaron la política social capitalina, pues fue el Gobierno de la Ciudad, el mismo que utilizó como lema “La Ciudad de los Derechos”, el que presentó una iniciativa de ley para la creación del Sistema de Protección Social del DF (ILSPSDF), el cual presentaba múltiples contradicciones y creaba distintas complicaciones operativas que habrían hecho nugatorio el enfoque garantista plasmado en la Ley de Desarrollo Social del DF (véase Evalúa-DF, 2011).

Otro embate a la concepción de derechos que intentaron infligir a la política social capitalina se presentó en 2011, con una iniciativa de ley para la provisión de agua en el DF. Esta iniciativa pretendía introducir una modalidad privatizadora, abrogando la concepción de derecho social reconocido en la Ley de Aguas de la Ciudad de México.¹³ Sin embargo, ambos procesos fueron frenados.

Estas incongruencias caracterizaron a la Administración 2006-2012. La siguiente administración, si bien no llevó a cabo ataques en el plano normativo o legal, ha impulsado otro tipo de acciones que, aunque intentan mantener el código genético de la política social, sí marcan una distancia con respecto a las acciones que sus antecesoras

¹² Para contrarrestar estos ataques, algunos analistas decidieron analizar la viabilidad financiera de este tipo de programas, como el que se reseña en la nota del periódico *La Jornada* del 20 de marzo de 2005 titulado: “Falso que el Programa de Adultos Mayores del GDF sea inviable: investigador del IPN” (Galán, 2005).

¹³ Véase al respecto Evalúa-DF (2010).

impulsaron, como, por ejemplo, la eliminación o compactación del número de programas sociales que ha habido en el DF.

III. LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN DE IZQUIERDA EN EL DF (EL DESLINDE)

A partir de que Cuauhtémoc Cárdenas asumió la Jefatura de Gobierno del DF, se intentó diseñar una estrategia de acción gubernamental que atendiera de una manera mucho más eficaz tanto las necesidades como las exigencias de una población que durante muchos años se vio desatendida por parte de la Regencia capitalina, autoridad dependiente del gobierno federal. Una de las razones que originaron esa desatención fue la equívoca idea de considerar, a finales de la década de 1990, que la pobreza tenía sus más perniciosas y ostentosas manifestaciones en las zonas rurales, soslayando la atención de las zonas urbanas.

Con la llegada de una administración surgida de un proceso democrático como el acontecido en 1997, fue necesario llevar a cabo una reforma en los ámbitos administrativo, legal y presupuestal del gobierno capitalino, que permitiera atender las necesidades de la gente que no contaba con ningún tipo de soporte gubernamental.

Durante los inicios de esa administración se reconoció que “el deterioro de la calidad de vida, el empobrecimiento y la polarización social, así como el deterioro de los servicios públicos [eran] los principales problemas a enfrentar” (López *et al.*, 2010: 10). Las nuevas estrategias requerían de un trabajo que hasta ese momento no se había llevado a cabo, es decir, era necesario realizar un diagnóstico que permitiera identificar no solo las necesidades, sino también los contextos que influían en ellas. Es así como se dio paso a la creación del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI).

Adicionalmente, se llevó a cabo una reforma administrativa que permitió pasar de una estructura organizativa concentrada en una supersecretaría, la de Educación, Salud y Desarrollo Social (que en los últimos tiempos de la Regencia se hacía cargo de temas educativos, sanitarios, de asistencia social, culturales y deportivos), hacia la constitución

de distintas instancias especializadas, como la Secretaría de Desarrollo Social del DF (SDS-DF), la Secretaría de Cultura del DF, el Instituto del Deporte del DF, etcétera.

Cabe recordar que entre 1997 y 2000, las 16 demarcaciones políticas en las que se divide el territorio del DF dependían jerárquicamente del Jefe de Gobierno, por lo que a decir de García, durante esta administración, “ni la Ley Orgánica (LOAPDF) ni el Reglamento Interior (RIAPDF) ni otras normas le daban facultades a las delegaciones, y por consiguiente a las subdelegaciones de Desarrollo Social [...] La tarea central de las delegaciones y subdelegaciones era apoyar la operación de los programas federales y centrales” (García, 2010: 15). En esas condiciones, las delegaciones tuvieron una participación casi nula debido a la falta de autonomía que las caracterizó durante ese trienio, pues los jefes delegacionales fueron designados por el Jefe de Gobierno.

Los servicios asistenciales experimentaron una situación similar a la de las delegaciones, pues sus labores se concentraron en el otorgamiento de la misma oferta programática, prácticamente sin cambios. La descentralización que dio origen a la creación del DIF-DF se llevó a cabo sin contabilizar adecuadamente “muebles, equipos usados e inmuebles” (Mundo, 2007: 86). Las funciones que desempeñó éste organismo se concentraron en la dotación de desayunos escolares y la operación de los centros de desarrollo (comunitarios o familiares) en donde se impartían talleres de capacitación, servicios de asesoría jurídica y servicios de guardería, entre otros.

También la descentralización llevada a cabo en el rubro de los servicios de salud tuvo repercusiones para la operación de éstos, pues en el proceso el gobierno federal no incluyó la transferencia de recursos suficientes para que el gobierno local pudiera hacer frente a sus nuevas obligaciones. El 1 de diciembre de 1997 se conformó el órgano desconcentrado Instituto de Servicios de Salud del DF, así como el Organismo Público Descentralizado (OPD) Servicios de Salud Pública del Distrito Federal (SSPDF), para, en el año 1999 crear la Secretaría de Salud del DF, la cual forma parte del Sistema Nacional de Salud, instancia encargada de acatar las disposiciones federales en la materia. El resultado fue una dualidad administrativa caracterizada porque la Secretaría del ramo se

encargaba de los servicios de salud de segundo nivel, y un OPD se abocaba al primer nivel de atención.¹⁴

En el tema educativo hay que mencionar que en 1993 se llevó a cabo la descentralización en la educación básica, no obstante, ese proceso no se concretó en la entidad debido al interés por parte del gobierno federal de mantener el control del magisterio, que en su mayoría estaba afiliado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el cual había mantenido relaciones estratégicas en materia político-electoral con el partido en el poder (el Revolucionario Institucional). La falta de descentralización de los servicios educativos ocasionó severas dificultades para que el GDF pudiera ofrecer una oferta de servicios en este nivel. Por tanto, las acciones se concentraron casi exclusivamente en el remozamiento de la infraestructura de los planteles públicos, tanto de primaria como de secundaria.

En lo concerniente a la educación media superior, las cosas fueron distintas. Al detectar una insuficiente oferta en los sistemas de bachillerato de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), del Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Colegio de Bachilleres, los Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS) y los otros sistemas, en el mes de marzo del 2000 se creó el Instituto de Educación Media Superior del DF (IEMS), el cual intentaba convertirse en una alternativa para todos aquellos jóvenes que no encontraban un espacio para estudiar con la construcción de un par de planteles.

En materia de vivienda, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), creado en 1995, se encargó de instrumentar acciones para dotar de vivienda de interés social a las familias de escasos recursos. Sin embargo, sus acciones durante este periodo fueron poco significativas, “pues el grueso de las acciones en materia de vivienda se realizaba a través de los fideicomisos denominados FIVIDESU y FICAPRO” (García, 2010: 11).

¹⁴ Para un análisis más detallado de las modificaciones en torno a los servicios de Salud del DF, véase López *et al.*, 2010.

Fue durante esa administración que se creó el Instituto de las Mujeres del DF, al cual se le adjudicaron las funciones de diseño e implementación de políticas que garantizaran el pleno ejercicio de los derechos de la mujer. También se dio paso a la creación del Instituto del Deporte del DF: “encargado de promover la práctica deportiva entre los grupos vulnerables, normar y administrar las instalaciones y prácticas deportivas en el DF y captar recursos para incrementar su cobertura” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 60).

Durante esa administración se sentaron las bases de una política social sustentada en una perspectiva de atención a las necesidades de las personas, que buscaban garantizar el goce de los derechos sociales. Así, se llevó a cabo el proceso de creación de un entramado organizacional especializado en las distintas áreas de la política social, que fue acompañado con la promulgación de la Ley de Desarrollo Social en el año 2000, primera en su tipo a nivel nacional. Es por eso que a esta etapa la catalogamos como de deslinde respecto de la corriente neoliberal en torno a la política social.

IV. POR EL BIEN DE TODOS, PRIMERO LOS POBRES (EL APUNTALAMIENTO)

En el DF, la propuesta política ganadora en el año 2000 estuvo encabezada por Andrés Manuel López Obrador, de la mano del mismo partido político que su antecesor, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El candidato presentó un lema de campaña que marcó en buena medida los derroteros sociales de esa administración, al señalar la prioridad de atención de la siguiente manera: “Por el bien de todos, primero los pobres”. A partir del 2001, el DF fue testigo de la puesta en marcha de una serie de líneas de acción que se agruparon en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS).

El PITDS¹⁵ estuvo integrado por 10 líneas de acción, aunque tres fueron las que concentraron la mayor parte de los recursos y, por ende, fueron el foco de atención mediática y popular; se trataba de las estrategias encaminadas a atender a los grupos más vulnerables: adultos mayores, niños en condiciones de pobreza y las personas con

¹⁵ Para un mayor conocimiento de los programas que integraron el PITDS, consúltese Mundo (2007: 66).

discapacidad.¹⁶ A estos tres grupos se les hacía entrega de una transferencia monetaria mensual que equivalía a medio salario mínimo, lo que representó un gran apoyo económico para miles de familias (particularmente para aquéllos que dependían únicamente de estos ingresos) que no alcanzaban a satisfacer todas sus necesidades debido a la pérdida del poder adquisitivo que se experimentó en México desde finales de la década de 1970. De acuerdo con Lozano Arredondo “a partir de 1977 el salario mínimo en México se desploma, este proceso de deterioro salarial a la fecha continúa y de hecho desde que el salario mínimo en México es reglamentado en 1935, nunca había alcanzado un nivel tan bajo en su poder adquisitivo como el que tiene hoy en día. Se encuentra un 28% abajo de su nivel histórico más bajo” (Arredondo, 2007: 220).

Por otro lado, con la intención de abrir mayores espacios a la participación ciudadana, se creó la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC),¹⁷ que sustituyó a la dirección del ramo del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). La DGPC buscó articular la política de desarrollo social con la concurrencia ciudadana bajo un enfoque territorial. Esta estrategia pretendía materializarse por medio de grupos vecinales encargados de supervisar que las zonas con mayores índices de marginación fueran las prioritarias en la recepción de los apoyos sociales. Si bien la creación de esta instancia representó un hito, “esto no permitió abrir espacios de deliberación generalizados en los que los ciudadanos pudieran expresar sus opiniones acerca de sus problemáticas o de la forma de atender sus necesidades [...] algo que particularmente fue experimentado por las organizaciones civiles, que vieron reducida su interlocución con el GDF” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 64).

Asimismo, aunque el PITDS representó la columna vertebral de la política social, existieron otras líneas de acción que enriquecieron la oferta gubernamental por medio de la continuación de algunos programas provenientes de la administración previa, como el

¹⁶ Los grupos vulnerables son aquellos que enfrentan mayores peligros o riesgos que se generan como consecuencia de su situación de pobreza, “pero la causa más profunda es la incapacidad de reducir o de mitigar el riesgo o hacer frente a las crisis —causa que es al mismo tiempo factor y resultado de las otras causas que explican las demás dimensiones de la pobreza”; véase Banco Mundial (2000: 19).

¹⁷ Decreto de creación con fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre del año 2000.

caso de la atención a indigentes en temporada invernal, el programa de coinversión social con organizaciones no gubernamentales y los programas de atención a la población indígena.

Otra acción sumamente importante en materia social que no estuvo incluida en el PITDS¹⁸ fue el del otorgamiento de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG) destinado a las personas que no tuvieran seguridad social. En mayo de 2006 se promulgó la *Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral*. Esta iniciativa representó una alternativa a la estrategia impulsada por el gobierno federal, el Seguro Popular, que, al igual que el resto de las políticas de orden federal, contraponían la visión del GDF acerca de lo que es la garantía del derecho a la salud.¹⁹ Con la estrategia capitalina se buscaba complementar la acción de los institutos de seguridad social en la búsqueda de la universalización en el acceso a este tipo de servicios.

En el ámbito educativo continuaron las restricciones que se reseñaron en el apartado anterior, no obstante, el GDF emprendió distintas acciones en este ámbito. Se comenzó con el otorgamiento de becas y la entrega de artículos escolares y uniformes, de manera gratuita. Tanto la entrega de útiles como de uniformes alcanzó una cobertura prácticamente de toda la población beneficiaria, pues ésta se concentraba en los alumnos que acudían a los planteles públicos de primaria y secundaria. Se continuó con el mantenimiento y la (re)construcción de la infraestructura de los planteles que, en su mayoría, tenía más de cuatro décadas de funcionamiento. Adicionalmente, en esta administración comenzó a instrumentarse el programa de Becas a Niños en Condiciones de Vulnerabilidad —coloquialmente conocido como programa de Madres Solteras— (presuntamente creado para ayudar a continuar en la escuela a los niños en

¹⁸ Los 10 programas que integraron el PITDS pueden encontrarse en Mundo (2007: 66).

¹⁹ Cabe apuntar que el Seguro Popular cuenta con un modelo caracterizado por la selectividad de las intervenciones y la focalización (López *et al.*, 2010: 16), es decir, se contaba con un número determinado y limitado de padecimientos que entraban en el esquema de cobertura básica, mientras que en el DF no existían esas restricciones.

vulnerabilidad), aunque con cobertura muy limitada, pues se pasó de más de 116 millones de raciones entregadas en 2010, a 86 millones en 2017 (DIF-CDMX, 2017).

En educación media superior y superior los alcances fueron considerables debido a la envergadura de las acciones, ya que, en un primer momento se llevó a cabo el diseño y puesta en marcha del proyecto del Instituto de Educación Media Superior (IEMS), que hizo necesaria la construcción de planteles educativos ubicados en la mayor parte de las delegaciones del DF; asimismo, la creación de la Universidad de la Ciudad de México, que para 2005 adquirió su autonomía, convirtiéndose en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), también implicó la construcción de planteles tanto en Cuauhtépec y San Lorenzo Tezonco, por mencionar solo dos casos; con esto se ampliaron las oportunidades que los jóvenes tenían para acceder a este nivel educativo.

En cuanto a la asistencia social, durante este periodo se logró un importante respaldo jurídico y administrativo a esta política lo que se tradujo en una ampliación de sus potestades, sin embargo, la institución cabeza de sector (DIF-DF) no recibió el apoyo económico necesario para cumplir con su cometido, pues solo el programa de Desayunos Escolares, que pertenecía a la estrategia del PITDS, contó con los recursos suficientes para alcanzar sus metas. Cabe mencionar que el PITDS ocasionó que al DIF-DF no se le dotara de un presupuesto que le permitiera dar mantenimiento a los inmuebles o ampliar sus opciones programáticas, por lo que la oferta sobreviviente de la administración anterior continuó operando de forma inercial. Además, en este periodo el personal de esta institución fue distraído de sus obligaciones en múltiples ocasiones para cumplir con objetivos de diversa índole, como la entrega de placas automovilísticas. También en esta administración se comenzó a atender a las personas con discapacidad por medio de una beca; esta fue otra línea de acción del PITDS.

A partir del año 2000 se pudo elegir por medio del voto a los Jefes Delegacionales en el DF, lo que permitió ampliar sus facultades en materia social, las cuales están enlistadas en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, entre las que destacan “formular las prospectivas de los problemas de Desarrollo Social, así como la propuesta de probables soluciones” (artículo 11). De esta manera, entre 2000 y 2003 se pudo percibir una falta

de experiencia y de conocimientos por parte del personal delegacional, lo que ocasionó que proliferaran programas con características similares a los del gobierno central, pero con montos y requisitos diferenciados, y una oferta mucho más limitada. Al respecto, menciona De la Rosa que también se pudo observar “una diversificación de programas sociales, ya sea de infraestructura, de transferencias, de servicios, dirigidos a grupos específicos y con una mayor amplitud de temas: educación, salud, vivienda, medio ambiente, etcétera” (2010: 11). En términos generales las cosas fueron similares en las delegaciones entre 2003 y 2006.

En resumen, podemos sintetizar los principales logros en materia social durante este periodo de la siguiente manera: los programas sociales comienzan a presentar una orientación universalista, aunque enfocada en sectores sociales prioritarios (madres solteras o niños en condiciones de vulnerabilidad, adultos mayores y personas con discapacidad); se dio un importante apoyo a la generación de empleos (aunque temporales) con la construcción de diversas obras de infraestructura (vial, educativa, etcétera); se dio un mayor impulso a la educación media y superior, aunque el esfuerzo resultó insuficiente para abatir el déficit de cobertura; la participación ciudadana se llevó a cabo de una manera limitada ya que la política comunicacional del gobierno se realizó de manera unidireccional por medio de las conferencias de prensa bautizadas como “mañaneras” en las que el Jefe de Gobierno informaba sobre los avances del PITDS, lo que limitó la capacidad de incidencia ciudadana en la definición de los asuntos públicos, y que, a decir de Cardozo, Mundo y Yanes, “la estrategia buscaba la generación de un apoyo social más que el fortalecimiento de este componente, indispensable para la construcción de las políticas públicas” (2012: 75).

Es importante mencionar que la implementación de una serie de medidas de austeridad, adjetivada como “republicana”, orientadas a alcanzar ahorros en las finanzas públicas, pudo haber generado un impacto negativo en algunas áreas, tanto en la calidad de los servicios otorgados como en el desarrollo institucional, tal como pudo apreciarse con el DIF-DF durante esta administración (Mundo, 2007: 151). Pese a esto, las importantes

acciones en materia social permiten considerar a esta etapa como de apuntalamiento de la política social en el DF.

V. LA CIUDAD DE LOS DERECHOS (LA INCONGRUENCIA)

Durante los primeros años de la Administración 2006-2012 se intentó consolidar la impronta de atención a las necesidades sociales desde un enfoque de derechos, lo cual quedó plasmado tanto en el Programa General de Desarrollo (PGD) 2007-2012, como en el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS). En el PDS, la desigualdad y la inequidad se reconocieron como los principales flagelos a combatir, por considerarse el resultado de la interacción de las esferas social y ambiental, permeadas de manera particular por la esfera económica.

Tras considerar esta mezcla de factores, en el PDS se establecieron múltiples objetivos, particularmente en el campo educativo, por considerarlo una herramienta clave de integridad, movilidad y cohesión social. También se perseguía la universalización en el acceso a los servicios de salud y la protección social; “asimismo, se buscaba instrumentar acciones importantes para abatir el rezago en la vivienda; reducir las brechas de desigualdad de género; avanzar en el goce de los derechos ambientales; desarrollar políticas de reconstitución del tejido social, y eliminar las condiciones de exclusión, inequidad y desigualdad padecidas por los niños en la entidad” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 77).

Para alcanzar estos objetivos se establecieron cinco líneas programáticas que se tradujeron en 50 metas, en las que desafortunadamente no se establecieron parámetros que permitieran evaluar su cumplimiento al final de la administración. Las metas se fijaron de una forma demasiado general, como, por ejemplo, en los casos que establecían “mejorar la distribución del Índice de Gini” o “avanzar significativamente en la eliminación del rezago en la vivienda”. Además, conforme avanzó la administración no se volvió a hacer mención de estas metas, enviando, en los hechos, al PDS al cajón de los trebejos.

Que el Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard hubiera sido un colaborador cercano de su predecesor auguraba, hasta cierto punto, la continuidad de los programas sociales. Salvo por la eliminación del PITDS, aunque no de todas las estrategias que lo integraban, la política social mantuvo el enfoque que se le intentaba imprimir desde 1997. Durante esta administración se llevó a cabo un nuevo reacomodo organizacional que permitió a diversas dependencias multiplicar sus líneas de acción. Las delegaciones políticas, por ejemplo, comenzaron a tener un papel más activo en el diseño y operación de proyectos sociales, aunque sin resultados sobresalientes. También se dio un fuerte impulso a la promulgación de leyes y reglamentos de algunas líneas de acción que apoyaron el proceso de institucionalización de la política social.

La administración encabezada por Marcelo Ebrard se caracterizó por una ampliación considerable en el número de órganos estatales, pasando de 29 a 42, en donde, a decir de García, “algunas instituciones que no fueron concebidas para atender la situación social han sufrido cambios, cuyo propósito es que en alguna de sus partes y actividades contribuyan al objetivo maestro de impregnar de la visión social al conjunto de la Administración Pública del Distrito Federal” (2010: 67 y 68).

Entre 2008 y 2010, el incremento en el número de las organizaciones con objetivos sociales se acompañó de una tendencia igualmente creciente en la cantidad de proyectos o líneas de acción en materia social, pues tan solo al considerar aquellas que contaban con Reglas de Operación en el gobierno central, se pasó de 51 en 2007 a 71 en 2009 y 78 en 2010, es decir, presentó un incremento de más de 50 por ciento (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 84).

En términos generales, podemos decir que los principales programas sociales se mantuvieron sin mayores modificaciones, como los programas para los adultos mayores y las personas con discapacidad, aunque en este caso es necesario resaltar que el primero de ellos presentó uno de los mayores avances y fortalecimiento al disminuir la edad mínima para hacerse acreedor a este beneficio, de 70 a 68 años.

En esta administración se creó el Seguro de Desempleo, una adaptación de la anterior estrategia denominada Apoyo Económico a los Buscadores de Empleo, que había surgido en la Administración 1997-2000. El Seguro representó un mayor acercamiento al cumplimiento de los derechos sociales, aunque con problemas importantes de instrumentación, entre los que destacan: enfocarse en la atención de las personas que perdían el trabajo en el sector formal sin considerar la enorme capa de población en la informalidad, o que la transferencia monetaria era menor a un salario mínimo, lo que, con la pérdida del poder adquisitivo limitaba aún más la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios.

La participación ciudadana obtuvo un fuerte impulso, de manera particular en el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), el cual fue reconocido internacionalmente por su esfuerzo para mejorar la infraestructura urbana desde la perspectiva de la atención a las necesidades de los ciudadanos, ya que eran éstos quienes decidían por medio de asambleas vecinales qué proyectos se instrumentarían. Pese a ello, el saldo en materia de participación ciudadana siguió presentando déficit, puesto que la importancia presupuestal de acciones como la del PCMB no rebasó 3 por ciento del presupuesto destinado a las delegaciones políticas, lo que muestra que los esfuerzos por construir una democracia participativa continuaron siendo exiguos (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 85).

Los puntos negativos que nos hacen caracterizar a esta administración como de incongruencia se presentaron en materia de atención a la niñez, juventud y pueblos indígenas, además de que se comenzaron a presentar algunos retrocesos conceptuales al introducir enfoques condicionados en programas como Prepa Sí y Niños Talento, en los que, para tener acceso a la prestación monetaria se debía contar con un promedio aprobatorio, en el caso de Prepa Sí, además de que a mayor calificación se obtenía un mayor monto económico; o bien, que el promedio fuera casi de excelencia (oscilante entre el 9 y el 10 de calificación) para Niños Talento (en este caso, además, se obligaba a los beneficiarios a asistir semanalmente a una clase de una hora en algún centro del DIF-DF). Estos dos programas, si bien pueden considerarse como premios al esfuerzo, dejan

de lado el hecho de que se ahondan las brechas entre beneficiarios y no beneficiarios e incluso pueden marcar la diferencia entre el acceso y el rechazo a los servicios educativos, pues, a decir de Ulloa, su instrumentación ocasionó que se dejaran de construir los planteles de Prepa Sí, a los que se había comprometido el Jefe de Gobierno durante su campaña política,²⁰ estancando la oferta de espacios para la educación media superior.

En el caso de las delegaciones, su importancia en materia social aumentó, pero su participación continuó siendo marginal, puesto que a éstas les correspondió ejercer tan solo 7 por ciento del gasto social total del DF, además de que durante este periodo se continuó con la instrumentación de programas con bajos presupuestos y coberturas y, en términos generales, seguían emulando a los programas del gobierno central. En algunos casos los efectos fueron peores, ya que los recursos se destinaron a la promoción de festividades que no tuvieron trascendencia temporal ni impacto significativo en el bienestar de las personas. Podemos decir que, aunque no es un problema exclusivo de las delegaciones, “el diseño e instrumentación de los programas sociales se ha caracterizado por la falta de diagnósticos que permitan una mejor planeación para alcanzar objetivos de mayor alcance” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 87).

Por otra parte, si bien durante la Administración del gobierno federal del periodo 2000-2006 comenzó a operar el Seguro Popular (SP), en el DF se tomó la decisión de no establecer un convenio de colaboración para la introducción de este programa por considerar que el Programa de Gratuidad de los Servicios Médicos y Medicamentos ofrecía mayores beneficios a la misma población objetivo: las personas desempleadas. Este fue solo uno de los muchos enfrentamientos sostenidos entre las dos administraciones durante esos años. Finalmente, en la Administración 2006-2012, el Jefe de Gobierno del DF firmó el convenio de colaboración para que el Seguro Popular

²⁰ El Jefe de Gobierno se comprometió a construir cinco planteles de educación media superior y para el año 2010 solo estaban en proceso de construcción dos de éstos. También, de acuerdo con Ulloa, desviar recursos para el IEMS a favor de Prepa Sí perjudicó la ampliación de la cobertura en la educación media superior en el DF, además de que los resultados del programa de transferencias pueden ser considerados como dudosos (véase al respecto Ulloa, 2010: 179).

comenzara a operar en la entidad, lo que ocasionó que el programa local se fuera debilitando poco a poco, ya que como se recordará el Seguro Popular opera con fondos tanto federales como estatales, además de las cuotas que los beneficiarios aportan para hacerse acreedores a los servicios de salud; de esta manera, con el convenio firmado entre los dos niveles de gobierno, los recursos locales se fueron dirigiendo paulatinamente hacia la estrategia federal,²¹ en detrimento del programa capitalino.

Además, de manera contradictoria, en mayo de 2011 el Jefe de Gobierno presentó ante la ALDF una iniciativa de ley que pretendía dar paso a la creación del Sistema de Protección Social del DF (ILSPSDF), cuyo enfoque rompía con los postulados de la misma Ley de Desarrollo Social del DF. Este hecho desató un ejercicio de discusión pública sin precedentes hasta ese momento en el DF, en el que uno de los principales puntos a debatirse enfocó en la relación entre la política social, la política de desarrollo social y la protección social, puesto que en la iniciativa se igualaban estos términos, sin considerar que la protección social se concentra en la instrumentación de programas de transferencias económicas o en la prestación de algunos otros servicios, pero bajo una perspectiva de actuación de emergencia, reactiva, mientras que la concepción que había marcado la política social en el DF, había planteado un ámbito de acción amplio, que no se reducía “a la protección frente a los riesgos y las adversidades, sino que [iba] más allá de ello en una lógica de cumplimiento de derechos, construcción de capacidades y expansión de libertades” (Cardozo, Mundo y Yanes, 2012: 2012: 79), acompañado de una visión universalista y progresiva (Evalúa-DF, 2011).

A partir de 2010, el GDF promovió la creación de la Red Ángel, un concepto que pretendía aglutinar todos los programas sociales del DF, tanto del gobierno central como los de las delegaciones. Esta estrategia incluía la dotación de una tarjeta o credencial con la cual los beneficiarios podrían recibir descuentos en algunos comercios. No obstante, en los hechos solo se pretendía alcanzar la integración de un padrón único, lo que al final

²¹ Véase al respecto la Evaluación al Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamente a las personas residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social Laboral, documento electrónico disponible en:

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

quedó en la intención, pues en realidad la Red Ángel no alcanzó a operar a cabalidad, además de que su instrumentación se vio interrumpida por el final ya cercano de esa administración.

No podemos terminar este apartado sin mencionar que durante esta administración se alcanzó la institucionalización de la evaluación externa de la política de desarrollo social a través del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF, el cual, en sus primeros años de existencia alcanzó a evaluar múltiples programas y políticas como los programas delegacionales, la política de transporte público, los servicios materno-infantiles, entre otros. No obstante, la institución está en un *impasse* debido a que en febrero de 2017 se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, creando la figura del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, encargada de evaluar ya no solo la política social, sino, en general, todas las políticas de la entidad.

Como se puede observar, durante esta administración se mantuvo una actitud de contrastes en la policía social, pues, mientras que por un lado se reforzaron algunos de sus componentes con la preservación de la mayor parte de los programas sociales de la administración precedente, institucionalizando algunas líneas de acción y garantizando la evaluación de la política social, por el otro se presentaron fuertes embates contra el enfoque de derechos que se intentaba instaurar en la entidad.

VI. DECIDAMOS JUNTOS (LA COMPACTACIÓN)

En 2012 fue electo como Jefe de Gobierno del DF Miguel Ángel Mancera, obteniendo un triunfo histórico con más de 60 por ciento de los votos emitidos, cifra muy lejana a la de los triunfos electorales de sus predecesores. Su lema de campaña había sido: “Decidamos juntos” y, al menos en teoría, se presumía que su agenda pública respondería a las demandas que la sociedad había expresado durante la campaña, recabando dicha información por medios electrónicos (redes sociales y páginas de Internet).

Sin embargo, la realidad distó mucho de la promesa, debido a que gran parte de sus decisiones se tomaron sin consultar a la ciudadanía o, todavía peor, en contra de sus

deseos, como en el tema del desarrollo urbano, en el que se otorgaron permisos de construcción de edificaciones que violaban los planes de desarrollo urbano (SinEmbargo, 2016) o bien, en la construcción de obras públicas que han enfrentado la oposición vecinal, como en los casos del deprimido en la zona de Mixcoac (EmeEquis, 2015) y la Línea 7 del Metrobús en la zona de Reforma (SinEmbargo, 2017).

Si bien las principales líneas de acción que fueron instrumentadas en el DF por las administraciones precedentes experimentaron una continuidad, a inicios de la gestión se anunció una depuración que tenía la finalidad de racionalizar el gasto social. Así, de las más de cuatro centenas de líneas de acción que se contabilizaban en 2010, el número se redujo a solo 178 (Espino, 2013). Dado que la mayor parte de los programas pertenecían a los gobiernos delegacionales, la reducción de líneas de acción en materia social impactó en este nivel gubernamental.

El argumento esgrimido para hacer esta compactación fue el de buscar mejorar los programas eliminando aquéllos que no tuvieran un impacto considerable en los beneficiarios, no obstante, no se dieron a conocer los parámetros de evaluación que condujeron a esta decisión. Las dudas surgen cuando se piensa que otro de los argumentos de este proceso fue que los recursos que quedaran disponibles serían destinados a programas más consolidados, no obstante, en el caso de un programa como el de Desayunos Escolares, que puede considerarse como consolidado, en los últimos años han descendido tanto el número de beneficiarios como el número de raciones, pues mientras que en 2010 se alcanzó una dotación de 116 millones de raciones (Mundo, 2010: 21), para 2015 la meta se ubicó en 89.5 millones (DIF-DF, 2015: 121), lo que representa una disminución de cerca de 25 por ciento en solo cinco años, sin que la población que asiste a las escuelas de educación básica haya tenido un comportamiento similar. También es necesario mencionar que la cobertura del programa para adultos mayores no ha aumentado el número de beneficiarios atendidos, lo que hace cuestionar aún más la veracidad en la reorientación del gasto social que se prometió en el proceso de compactación.

En 2013, como parte de un proyecto de colaboración sin precedentes entre la SEP y el GDF, se logró instrumentar el programa de servicios SaludArte, a cargo de la Secretaría de Educación del DF (SEDU). Este programa era la primera acción en materia educativa que lograba llevar a cabo el GDF en las escuelas bajo el control del gobierno federal. El programa se concentra en la atención de los niños que asisten a planteles escolares de nivel primaria que cuentan con un horario de jornada ampliada, por medio de actividades bajo la modalidad de educación complementaria en áreas artísticas, de activación física y de nutrición, además de proporcionar una ración de comida balanceada. En el primer ciclo escolar de instrumentación el programa operó en 84 planteles escolares, en tanto que para el ciclo escolar 2016-2017 el número de escuelas se amplió a 120, pero se mantuvo en términos generales el número de beneficiarios, rondando los 28 000. No obstante, la instrumentación de este programa no ha estado exenta de conflictos, debido a la dificultad que representa mantener una relación cordial entre las autoridades de la SEP en cada plantel y el personal de la SEDU. Una de las cosas que hay que resaltar es que al inicio de su operación el programa comenzó con metas y objetivos sumamente ambiciosos, como elevar el desempeño escolar o reducir los niveles de sobrepeso y obesidad de los beneficiarios, una cuestión que fue matizada pasando a un objetivo general de “preparar para la vida (sic) a niñas y niños de las escuelas primarias públicas de jornada ampliada [...] fortaleciendo su formación integral al brindarles herramientas educativas vinculadas al autocuidado de la salud, expresión artística y convivencia ciudadana” (SEDU, 2017: 489).

Otra línea de acción importante es El Médico en Tu Casa, un programa en el que brigadas médicas integradas por médicos, enfermeras, trabajadoras sociales, psicólogos y odontólogos recorren las colonias del DF y ubican a las personas que no pueden trasladarse a una unidad médica, para proporcionarles los servicios correspondientes que requieran (SEDESA, 2017). Para llevar a cabo este programa se realizó un censo en el que se ubicó a las personas que por alguna circunstancia se encontraban imposibilitadas para trasladarse a las clínicas de salud capitalinas y que, además, no tuvieran seguridad social. Pese a los aciertos que esta línea de acción pudiera presentar, fue severamente

cuestionada poniendo en duda no solo el número de beneficiarios atendidos, sino el número de médicos dedicados a esta labor (Reforma, 2017).

De esta manera, podemos decir que los programas de transferencias más importantes, ya sea por la cantidad de beneficiarios o por los recursos canalizados para su implementación, continúan otorgándose y han tenido un proceso de innovación por medio de la instrumentación de programas como Médico en Tu Casa, Maestro en Tu Casa o SaludArte, sin embargo, la política social capitalina no ha tenido una aceptación ciudadana similar a la de administraciones previas.

En conclusión, podemos decir que hasta el momento de la redacción de este artículo, la oferta programática del gobierno capitalino, pero particularmente la social, ha sido debilitada por medio de distintas acciones como la compactación, algo que la misma ciudadanía valoró y castigó en consecuencia en el periodo electoral de 2015. No obstante, no podemos achacar el golpe electoral propinado al partido político que postuló al Jefe de Gobierno de manera exclusiva por sus acciones sociales, pues existen otras áreas como la seguridad pública y la ambiental donde las decisiones gubernamentales han terminado por afectar severamente el bienestar de la sociedad.

VII. CONCLUSIONES

Desde 1997 los gobiernos que han administrado la actual Ciudad de México buscaron instaurar una política social que marcara la diferencia respecto de los modelos imperantes, de manera particular la caracterizada por una perspectiva condicionada y focalizada enfocada a la creación de capital humano, que es la que predomina en el gobierno federal.

Los esfuerzos puestos en práctica para cumplir con este propósito pretendían instaurar un componente de cumplimiento de derechos sociales en lugar de una perspectiva compensatoria y residual. El resultado fue el establecimiento de una oferta programática que permitió la atención de grupos vulnerables que habían sido desatendidos históricamente; a esta oferta se sumaron ciertos componentes meritocráticos (Niños Talento, Prepa Sí, entre otros) que, en cierto sentido chocaban con los postulados

originales de la política social; además, el último tramo de este recorrido nos ha mostrado un intento por permanecer fiel a los fundamentos originales de la política social del DF, pero en una escala mucho menos ambiciosa y a costa de compactar la oferta programática existente.

El éxito original de los programas permitió su reproducción en las delegaciones del DF, así como en otras entidades del país, incluso en el gobierno federal. No obstante, todos los avances corren el riesgo de la regresión ante los embates de los detractores de la política social capitalina, pero, peor todavía, de los mismos gobernantes de esta entidad, argumentando razones de perfeccionamiento o de racionalización del presupuesto.

En este escrito hemos intentado dejar constancia de que, aunque los programas sociales de la Ciudad de México tienen debilidades que han sido evidenciadas en las distintas evaluaciones externas a las que han sido sujetos (consúltense las evaluaciones que están disponibles en el portal del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de la Ciudad de México), es necesario buscar su fortalecimiento y no, como se ha intentado en ciertos momentos, debilitarla aduciendo criterios como la “salud” de las finanzas gubernamentales antes que el bienestar de las personas.

Si bien es necesario resaltar el importante papel que juega la oferta de transporte público operado por el Gobierno de la Ciudad de México, cabe hacer mención que éste está sumamente concentrado en determinadas zonas de la entidad, dejando en la desprotección y muchas veces en el desamparo a amplios contingentes que tienen su domicilio o trabajo en las áreas alejadas del centro de la ciudad; este es un asunto que debe corregirse con el paso del tiempo, dada la importancia que el transporte masivo tiene no solo para el traslado de las personas sino también para el medio ambiente.

Adicionalmente, debemos reconocer que la reestructuración de la política social llevada a cabo en 2013 (eliminación de más de dos centenas de programas), no tendría por qué considerarse perjudicial, pues podrían haberse eliminado líneas de acción que probablemente no cumplían con criterios de costo-eficiencia ni de impacto positivo en los beneficiarios; no obstante, es necesario considerar que el hecho de que el gobierno

capitalino no comunicó cuáles fueron los criterios tomados en cuenta en este proceso ni mucho menos haber especificado el destino de los recursos ahorrados, sí es algo que la ciudadanía pudo haber valorado al momento de emitir su voto en contra del gobierno el 7 de junio de 2015.

Tanto el Jefe de Gobierno como los dirigentes del partido político gobernante en el Ciudad de México deberían de considerar que en México el único mecanismo de rendición de cuentas del que puede echar mano la ciudadanía para castigar o premiar a los gobernantes es el de la vía electoral —la rendición de cuentas vertical de la que nos habla O'Donnell (1997)—; un mensaje que, a todas luces, parecen no haber recibido, confiando en la debilidad o inexistencia de otros mecanismos de rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.) (2010). *La medición de derechos en políticas sociales*, Buenos Aires: Editores del Puerto SRL.
- Arredondo-Lozano, L. (2007). “México: el salario y la necesidad de un proceso de amplia restauración de su poder adquisitivo”, en Calva, J. L. (coord.). *Agenda para el desarrollo. Empleo, ingreso y bienestar*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, México: Ediciones Mundiprensa.
- Caja de Previsión (2015). *Reglas de operación del Programa Vida/Amigo Captralir*. Recuperado de:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/nuevos_programas/captralir/Reglas%20de%20Operacion.PDF
- Cardozo, M., Mundo, A. y Yanes, P. (2012). *Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF (1997-2012)*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pdfs_sueltos/anali_poli_programas97_13_final.pdf
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. [Documento electrónico]. Recuperado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/1/S2011032_es.pdf
- CONEVAL (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. México, julio de 2015*. [Documento electrónico]. Recuperado de:
http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf
- DOF (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada, 24-02-2017. Recuperado de: https://www.colmex.mx/assets/pdfs/1-CPEUM_48.pdf?1493133861
- De la Rosa, J. (2010). *Valoración del aporte de los programas sociales de las demarcaciones territoriales al bienestar social de la población del Distrito Federal*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/vlpol_pdg.pdf
- DIF-CDMX (2015). *Reglas de Operación del Programa de Desayunos Escolares 2017*. Recuperado de:
http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2015/org_desc/dif/Desayunos%20Escolares.pdf
- Evalúa-DF (2010). *Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley que crea el Sistema de Aguas de la Ciudad de México*. [Documento electrónico]. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/analisis_legisla/op_ley_aguas.pdf

- (2011). *Opinión técnica sobre la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del Distrito Federal*. [Documento electrónico]. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/analisis_legisla/in_ley_spsdf.pdf
- García, P. (2010). *Las instituciones de la política social del DF 1997-2010*. México: Evalúa-DF. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/inspol_sol.pdf
- Jefatura de Gobierno (2007). *Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal*, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza*, México: BID-Editorial Planeta.
- Levy, S. (2018). *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Washington: BID.
- López, O., Medina O. y Blanco J. (2010). *Derecho a la salud, políticas de salud y desigualdades socio-sanitarias en la Ciudad de México*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
<http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/dsalud.pdf>
- Martínez, R. y Soto, E. (2012). “El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, en *Política y Cultura*, (37), pp. 35-64, México: UAM-X. Recuperado de:
<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Mundo, A. (2007). *Programas de asistencia social. Valoración de tres casos de centros de desarrollo comunitario del DIF-DF*, Tesis de maestría, México: UAM-X.
- (2010). *Política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal (1997-2010)*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/po_ds_df.pdf
- Navarro, V. (2015). *Ataque a la democracia y al bienestar*, Barcelona: Anagrama.
- O'Donnell, G. (1997). “Rendición de Cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad*, (152), noviembre-diciembre, pp. 143-167.
- Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (2010). *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del gobierno del Distrito Federal*, México: UNAM.
- SEDESA (2017). *Programa El Médico en Tu Casa*, Secretaría de Salud CDMX [Portal electrónico]. Recuperado de:
<http://www.salud.cdmx.gob.mx/actividades/medico>
- SEDESO (2015). *Reglas de Operación del Programa Aliméntate 2015*. Recuperado de:
http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/nuevos_programas/alimentate/Reglas%20Operacion%20Alimentate.pdf
- SEDU (2017). *Programa SaludArte*, Secretaría de Educación CDMX [Portal electrónico]. Recuperado de:
<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/Secretarias/sedu/Saludarte.pdf>

- Ulloa, M. (2010). *El ejercicio del derecho a la educación de la población del Distrito Federal y la satisfacción o insatisfacción de sus necesidades educativas en la educación básica y media superior*, México: Evalúa-DF. Recuperado de:
<http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/deeract.pdf>
- Yaschine, I. (2015). *Grandes Problemas. ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México: COLMEX-UNAM.

Hemerografía

- Arvizu, J. y Morales, A. (2015). “Mancera, mal calificado para ser presidencial: Padierna”, *El Universal* (junio, 16). Recuperado de:
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/mancera-mal-calificado-para-ser-presidencial-padierna-1107900.html>
- EmeEquis (2015). “Vecinos de Mixcoac protestan en casa de Mancera por obras”, *EmeEquis* (marzo, 15). Recuperado de: <http://www.24-horas.mx/vecinos-de-mixcoac-protestan-en-casa-de-mancera-por-obras/>
- Espino, M. (2013). “Compacta GDF los programas sociales; pasan de 400 a 178”, *La Crónica* (abril, 6). Recuperado de:
<http://www.cronica.com.mx/notas/2013/742795.html>
- Galán, J. (2005). “Falso que el Programa de Adultos Mayores del GDF sea inviable”, *La Jornada* (marzo, 20) Recuperado de:
<http://www.jornada.com.mx/2005/03/20/index.php?section=capital&article=038n1cap>
- Reforma (2017). “Infla CDMX ‘El Médico en Tu Casa’”, *Reforma* (julio, 16). Recuperado de:
<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1161845&md5=dd8083e581f3839b74b6c797acc7aac0&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=8ce709498ab0e66eab61169145d060de>
- Reporte Índigo (2017). “La crisis del metro”, *Reporte Índigo* (agosto, 14). Recuperado de:
<http://www.reporteindigo.com/reporte/df/deficiencias-servicio-stc-metro-usuarios-fideicomiso-infraestructura>
- Rodeo, F. (2017). “Mancera se engalla: línea 7 del Metrobús seguirá pese a juez”, *El Financiero* (junio, 14) Recuperado de:
<http://www.elfinanciero.com/nacional/no-se-detendran-las-obras-de-la-linea-del-metrobus-mancera.html>
- SinEmbargo (2016). “El boom inmobiliario en la CDMX: tres gobiernos, vecinos hartos, leyes ‘a modo’ y ahora, el caos”, *SinEmbargo* (noviembre, 19). Recuperado de:
<http://www.sinembargo.mx/19-11-2016/3116733>

——— (2017). “Vecinos de la CDMX se oponen a la línea 7 del Metrobús; es innecesario y dañará el ambiente, dicen”, *SinEmbargo* (mayo, 31). Recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/31-05-2017/3229584>