

Derechos y políticas sociales en la Ciudad de México (1997-2018) Rights and social policies in Mexico City (1997-2018)

*Martí Batres Guadarrama*¹

Universidad Nacional Autónoma de México, México

marticomunicacion@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4073-7731>

Recibido: 14/07/2022

Aceptado: 27/08/2022

RESUMEN

La elección de los gobernantes de la Ciudad de México no sólo trajo consigo un cambio democratizador, también produjo un cuestionamiento a los programas sociales focalizados y condicionados característicos del período neoliberal; así como una nueva orientación en la política social local, basada en una perspectiva de derechos ciudadanos que se ha traducido en programas universalistas y/o participativos plasmados en leyes. La compleja construcción institucional de esta nueva orientación no ha estado exenta de contradicciones; ha tenido avances y retrocesos, pero en el marco de una tendencia progresiva predominante. El presente artículo desmenuza las concepciones ideológicas de los gobiernos electos en la Ciudad de México entre 1997 y 2018, así como sus prácticas y programas reales.

Palabras clave: Derechos sociales, enfoque de derechos, política social, universalidad, Ciudad de México.

ABSTRACT

The election of the governors of Mexico City not only brought about a democratizing change, it also produced a questioning of the focused and conditioned social programs characteristic of the neoliberal period; as well as a new orientation in local social policy, based on a citizen rights perspective that has been translated into universalist and / or participatory programs embodied in laws. The complex institutional construction of this new orientation has not been without contradictions; It has had advances and setbacks, but within the framework of a predominant progressive trend. This article breaks down the ideological conceptions of the governments elected in Mexico City between 1997 and 2018, as well as their actual practices and programs.

Keywords: Social Rights, Rights perspective, social policy, universality, Mexico City.

¹ Secretario de Gobierno de la Ciudad de México. Es Senador de la República por la Ciudad de México en licencia. Fue Presidente de la Mesa Directiva del Senado Mexicano; Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado y Presidente de la Primera Comisión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Doctorando en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El discurso de los derechos en la política social de los gobiernos electos

El 6 de julio de 1997, la capital de México eligió a su gobernante a través del voto ciudadano por primera vez en su historia. El nuevo gobierno, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, fijó como objetivo de su política social: *garantizar los derechos sociales de todos*. Asomaba así un discurso que se mantendría en los siguientes gobiernos electos de la Ciudad de México.

Clara Jusidman, secretaria de Educación, Salud y Desarrollo Social del primer gobierno electo, afirmaba que la ciudad vivía un deterioro social profundo y que *los programas sociales focalizados en la atención de la pobreza eran absolutamente insuficientes* (Jusidman, 2002: 103 – 104). Dicha administración estableció como criterios básicos de la política social: 1) garantía de los derechos sociales de todos; 2) empleos remuneradores y seguro de desempleo; 3) acceso de todos a los programas de nutrición, salud, educación, vivienda y servicios básicos y 4) amplia participación ciudadana (Álvarez, 2002: 25). En diciembre de 1998, emitió el documento *Política Social del Gobierno del Distrito Federal*, que establecía cuatro líneas: a) construcción de ciudadanía social; b) igualdad en la diversidad; c) sistema local de asistencia social y d) convivencia en núcleos de alta concentración (Secretaría de Desarrollo Social, 2006: 16).

En mayo del 2000 se publicó la Ley de Desarrollo Social aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyo objeto era: “Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal” (Secretaría de Desarrollo Social, 2006: 16).

Sobre esa concepción normativa inició sus trabajos la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador, a partir del 5 de diciembre del año 2000.

En 2005 se incorporaron a la Ley de Desarrollo Social los siguientes principios rectores: I. Universalidad; II. Igualdad; III. Equidad de Género; IV. Equidad Social; V. Justicia Distributiva; VI. Diversidad; VII. Integralidad; VIII. Territorialidad; IX. Exigibilidad; X. Participación; XI. Transparencia; XII. Efectividad (Secretaría de Desarrollo Social, 2006: 16).

En su balance final, la Secretaria de Desarrollo Social de la administración 2000-2006, Raquel Sosa, valora que en un contexto de políticas sociales focalizadas, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal marcó un hito en la construcción de una política social alternativa en el país (Secretaría de Desarrollo Social, 2006: 16). La legislación federal no incorporaba dichos principios, y especialmente rechazaba los de universalidad e igualdad. La diferencia de enfoques entre la legislación nacional y la local no era casual. Reflejaba “dos concepciones del desarrollo social, una concebida como un conjunto de correctivos a las fallas e insuficiencias del mercado,

frente a otra que recupera la noción de Estado social de derecho” (Secretaría de Desarrollo Social, 2006: 18).

También la administración de Marcelo Ebrard, que comenzó a finales del año 2006, resolvió que las políticas sociales reconocerían a los habitantes de la ciudad como titulares de derechos sociales exigibles (Comisión Interinstitucional, 2007: 3).

En el documento *Lineamientos Generales de Política Social en el Distrito Federal 2007-2012*, emitido por el Gobierno del Distrito Federal se expone como Objetivo General de la Política Social: “Dar cumplimiento amplio a los derechos sociales establecidos en la Constitución y al contenido de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal para construir el Estado de Bienestar que nos permita contar con una ciudad igualitaria” (Comisión Interinstitucional, 2007: 13).

Además, en las *Premisas de la Política Social* de la misma administración, se dice: “la construcción de políticas y ejecución de programas debe realizarse desde la perspectiva de derechos. Los programas sociales no son dádivas o favores, sino instrumentos para hacer realizables los derechos. Por ello mismo los programas sociales no tienen beneficiarios, sino derechohabientes (Comisión Interinstitucional, 2007: 13).

En agosto del 2009, el Gobierno del Distrito Federal coordinó la suscripción del Programa de Derechos Humanos con las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. A través de 2,412 acciones buscó la articulación del quehacer de los servidores públicos en un marco de derechos humanos (Secretaría Técnica, 2009: 39-41).

Finalmente, en su *Programa de Gobierno 2013-2018*, Miguel Ángel Mancera incorporó como primer eje estratégico *Equidad e inclusión social para el desarrollo humano*, que “adopta un enfoque de derechos con el objetivo de reducir la exclusión y la discriminación y aumentar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México”. Los objetivos de este eje buscan transformar a la ciudad en una Capital Social, a través de la promoción colectiva de los derechos humanos (Programa General 2013: 6).

En 2011, al hacer un balance de los avances en la Ciudad de México, Julio Boltvinik recapituló los rasgos del modelo universalista puro, fundado en derechos, *al que parecería tender el Gobierno del DF*: 1) la política social no está centrada en la lucha contra la pobreza extrema, sino en la prevalencia de los derechos sociales, la disminución de la desigualdad y la prevención de la pobreza (toda, no sólo la extrema) y sus instrumentos centrales son las Transferencias Monetarias Universales e Incondicionales y los Servicios Universales o Segmentados Gratuitos; 2) los subsidios generalizados, sobre todo al transporte y al agua; y 3) la gratuidad de bienes como medicamentos, desayunos, útiles y uniformes escolares (Boltvinik, 2011 a).

Al analizar los tres primeros gobiernos electos en la Ciudad de México, David Martínez Mendizábal explica los ejes de su paradigma de política social: 1. Se funda en el enfoque de derechos, particularmente de derechos humanos; 2. Se asienta en corrientes teóricas relacionadas con la socialdemocracia, la ciudadanía y el universalismo y 3. Posee un alto grado de institucionalización compleja y creativa (Martínez 2011).

Políticas sociales del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano

La administración del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas incursionó en diversos temas y programas, entre los que sobresalieron:

- Fábrica de Artes y Oficios, “Faro de Oriente Iztapalapa”.
- Preparatoria del Gobierno de la Ciudad de México.
- Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.
- Centros Integrales de Apoyo a la Mujer.
- Clínica Condesa, especializada en la atención de pacientes con VIH SIDA.
- Programa de mejoramiento, ampliación y construcción de vivienda en lote familiar.
- Coinversión social, financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil.
- Aumento salarial para trabajadores del gobierno por arriba de la inflación cada año.
- Acceso gratuito al Sistema de Transporte Colectivo-Metro para personas con discapacidad.
- Acceso gratuito al Sistema de Transporte Colectivo Metro para adultos mayores.
- Conciertos masivos en los espacios públicos y el zócalo.
- Libros de texto gratuito para secundaria.
- Libro-Club’s.

El maestro Pablo Yanes plantea que en materia social, la Administración de Cárdenas se caracterizó por tener como eje una nueva institucionalidad, articulada en torno al concepto de equidad, la relevancia otorgada a temas emergentes (pueblos indígenas, diversidad sexual, salud mental, violencia de género, adicciones) y un énfasis en la prestación de nuevos servicios sociales (Servicios Comunitarios Integrados, Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, Preparatorias Públicas), en un proceso de construcción del marco jurídico de la política social (Yanes, 2013).

Una de sus primeras acciones fue la entrega de libros de texto gratuito para secundaria. Ya desde 1996 el movimiento magisterial impulsó esa iniciativa y en 1997 tuvo eco en el partido de izquierda, que ocupó un excedente de las prerrogativas electorales en la compra y distribución gratuita de libros de texto para secundaria en los 235 municipios que entonces gobernaba. Al llegar

a la Jefatura de Gobierno, Cárdenas inició de inmediato la distribución universal de estos libros (Rodríguez, 1997).

A partir del 13 de julio de 1998, se permitió el acceso gratuito al Sistema de Transporte Colectivo Metro a las personas con discapacidad y el 30 de noviembre de aquel mismo año, el de las personas adultas mayores. No se estableció ninguna excepción, ni la mediación de un padrón o tarjeta para dicho acceso. El programa fue de carácter abierto y universal. También es un mérito de Cárdenas haber convertido el Zócalo en un gran espacio de acceso a la cultura.

Sin embargo, más allá de la masividad de esas políticas, hubo otras con coberturas limitadas, como el Faro de Oriente, la Preparatoria, el Mejoramiento de Vivienda, a pesar de constituir aciertos temáticos. A ello hay que sumar el escaso esfuerzo institucional para promover la apropiación social y cultural de las nuevas políticas públicas.

Durante el período de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó un conjunto de legislaciones sociales en materia de educación, cultura, asistencia privada, asistencia social, deporte, salud, adultos mayores, jóvenes, niñas y niños, personas con discapacidad, grupos vulnerables y medio ambiente, así como la Ley de Desarrollo Social.

Esa legislatura aprobó además la primera reforma local a los Códigos Civil y Penal del Distrito Federal, que instituyó derechos de igualdad y bienestar como los siguientes:

- Derecho de las mujeres a casarse al día siguiente de haberse divorciado.
- Derogación de la potestad de los padres para desconocer a los hijos nacidos antes de cumplirse los primeros 180 días de matrimonio.
- Obligación del padre de reconocer a los hijos.
- Eliminación de los términos discriminatorios hacia los hijos.
- Derecho del cónyuge que realiza el trabajo en el hogar para acceder al 50% de los bienes del matrimonio en caso de divorcio, aún en el régimen de separación de bienes.
- Ampliación del patrimonio familiar inembargable.
- Penalización de la violencia familiar ocurrida dentro o fuera del hogar.
- Penalización del incumplimiento de la entrega de la pensión alimentaria.
- Nuevas causales de despenalización en el caso de interrupción del embarazo.
- Penalización de la discriminación.

Políticas sociales del gobierno de Andrés Manuel López Obrador

En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se da un salto en la cobertura de la política social, proliferan los programas con tendencia universalista y se le da al discurso social una centralidad que no había tenido. (Gobierno del Distrito Federal, 2004).

El gobierno creó dos nuevas herramientas. Por un lado, dividió el territorio de la ciudad en Unidades Territoriales por grados de marginación: Muy Alta, Alta, Media, Baja y Muy Baja. Por otro, articuló las políticas sociales desde la base de cada Unidad Territorial, a través del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT). Los programas del PIT fueron los siguientes:

- Pensión alimentaria ciudadana para adultos mayores.
- Beca para personas con discapacidad.
- Programa de atención a niñas y niños en riesgo de vulnerabilidad social.
- Microcréditos a pequeñas y medianas empresas.
- Programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social.
- Programa de mejoramiento, ampliación y construcción de vivienda en lote familiar.
- Apoyo a consumidores de Leche Liconsa.
- Desayunos Escolares.
- Becas de Capacitación para Desempleados.
- Apoyos al Desarrollo Rural.

Además de los programas del PIT, el gobierno impulsó otras iniciativas:

- Programa de atención médica y medicamentos gratuitos, para todas las familias sin afiliación al IMSS o al ISSSTE.
- Programa de vivienda, para la adquisición de vivienda en uso, la construcción de vivienda en conjunto y la reconstrucción de vecindades en alto riesgo.
- Programa de Apoyo a Pueblos Originarios.
- Programa de Útiles Escolares Gratuitos.
- Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo.
- Programa de Atención Integral al Cáncer de Mama.
- Programa de Financiamiento de la Asistencia Social.
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Instituto de Educación Media Superior, con beca de medio salario mínimo para todos los alumnos.
- Hospital de Especialidades Belisario Domínguez, en San Lorenzo Tezonco, Iztapalapa.

De ese amplio abanico de políticas, la pensión a los adultos mayores se convirtió en la piedra de toque. Fue así no sólo por su amplitud cuantitativa, los aspectos emocionales que despertó o la intensa difusión que el gobierno local le dio. La pensión a los adultos mayores también expresó los rasgos de un efectivo derecho social. Es universal, no excluye a nadie, ni por razones de ingreso, pertenencia partidista, religión, credo, estado civil, condición laboral o jubilatoria, género, lugar de origen, barrio, nacionalidad u otra. Para acceder a ella bastaba tener 70 años cumplidos y residir en la Ciudad de México. Quienes tuvieran jubilación del IMSS o del ISSSTE también tendrían derecho a esta. Quienes sólo trabajaron en el hogar o en la economía informal también serían incluidos. Quienes hubieran nacido en otros estados de la república o en otros países, también.

Es un programa que en su universalización expresa un doble cambio. Por un lado, rompe con la inercia de las de transferencias focalizadas y condicionadas, típicas de las políticas neoliberales. Por otro lado, es una política de universalismo nuevo, pues rebasa las fronteras del universalismo laboral (en el que se apoyó la seguridad social histórica) y adopta un carácter ciudadano. Con ella pasamos del beneficio para *todos* los trabajadores al beneficio para *todas y todos* los ciudadanos y ciudadanas. Con la pensión creada en la Ciudad de México, no es necesario haber tomado parte en el trabajo formal: amas de casa, artesanos, comerciantes, trabajadores no asalariados, en fin, todo aquel o aquella que cumpla 70 años tendrá acceso.

Dicha pensión se plasmó en una Ley como un derecho formal. El ordenamiento contenido en una cuartilla con cinco artículos, establece que todas las personas de 70 años en adelante y residentes en la capital de la república podrán acceder a la pensión. Obliga al gobierno local y al órgano legislativo de la capital a garantizar los recursos necesarios para el pleno cumplimiento y ejercicio de dicho derecho, con lo cual se identifica jurídicamente a los *sujetos obligados* y se garantiza el presupuesto.

El Decreto fue publicado en la Gaceta Oficial el 18 de noviembre del 2003 y dice:

LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL.

Artículo 1.- Los Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal.

Artículo 3.- La Asamblea Legislativa del Distrito federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.

Artículo 4.- La forma como se hará valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se fijarán en el reglamento correspondiente.

Artículo 5.- Los servidores públicos, responsables de la ejecución de esta ley, que no cumplan con la obligación de actuar con apego a los principios de igualdad e imparcialidad, incurrirán en falta grave y será sancionados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

A todo ello habría que añadir un elemento más: la apropiación social y cultural que hizo del mismo la sociedad capitalina. La pensión se convirtió en algo que los capitalinos consideraron como *suyo*, como algo *ganado* y como signo de orgullo.

Con la creación de la pensión de adultos mayores ocurre un cambio político: el gobierno pierde el poder de decidir a quienes entrega un beneficio económico. Esto representa una transformación política de fondo que altera la relación de poder existente con las anteriores transferencias monetarias. Los adultos mayores adquirieron el carácter de sujeto colectivo de derechos. Son portadores de una titularidad jurídica. El derechohabiente es *libre*, libre de tener opción política o de no tenerla.

No obstante, a pesar del surgimiento de *un nuevo modelo jurídico y cultural de política social encarnado en la pensión de adultos mayores*, varios programas sociales de este período no llegaron a tener una construcción tan acabada.

Por ejemplo, la beca para personas con discapacidad se focalizó en las unidades territoriales de alta y muy alta marginación. Esto derivó en varias contradicciones. Excluyó a las personas con discapacidad que vivían en las colonias de baja y muy baja marginación, entre ellas, a las que habitaban en los llamados lunares de pobreza.

Tampoco el programa de atención médica y medicamentos gratuitos fue completamente universal. Se dirigió sólo a personas sin afiliación al IMSS o el ISSSTE. Aquí se presenta una contradicción, pues la pensión de adultos mayores se entrega a personas que no tienen jubilación, pero también a personas que tienen jubilación del IMSS o del ISSSTE.

El gobierno de la ciudad envía a la Asamblea Legislativa la propuesta de convertir en Ley el programa de la pensión de adultos mayores y después hace lo propio con el programa de atención médica y medicamentos gratuitos. Es un cambio que contrasta, pues el gobierno federal no propició que se convirtieran en derechos sus políticas sociales.

La propia Asamblea Legislativa, poco después, ya sin iniciativa gubernamental, decretó la Ley de Útiles Escolares en la que se plasmó el derecho de todos los alumnos de educación básica a un paquete de útiles escolares gratuitos.

Las legislaturas posteriores continuaron con la práctica de convertir en Leyes diversos programas sociales. No obstante, no siempre se tuvo la congruencia de darles la dimensión universal.

Políticas sociales del gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón

En el sexenio que gobernó Marcelo Ebrard, se mantuvieron los programas sociales de la administración de Andrés Manuel López Obrador, pero además se promovieron nuevas acciones. Algunas de ellas son las siguientes:

- Beca universal para bachillerato público Prepa Sí.
- Seguro de desempleo.
- Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.
- Comedores comunitarios.
- Comedores públicos gratuitos.
- Uniformes escolares gratuitos.
- Educación garantizada, seguro universal para que alumnos de educación.
- Niños talento, beca para niñas y niños con los mejores promedios.
- Seguro contra la violencia familiar, para apoyar económicamente a las mujeres víctimas de la violencia en el hogar.
- Empleo joven de verano.

Al comenzar la administración de Marcelo Ebrard se percibía aún el impulso dado a la política social en la administración anterior. Con esa inercia positiva se reconocieron nuevos derechos sociales universales y se institucionalizó la política social. Se mantuvieron todas las políticas ya existentes y se iniciaron otras, el presupuesto creció de manera progresiva, se creó el Sistema de Información del Desarrollo Social, se sistematizó la publicación de reglas de operación y padrones de los programas, se instituyó el Consejo de Evaluación de la Política Social del DF (Evalúa-DF) y se dio vida y funcionamiento a la Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social,

al Consejo Consultivo de Desarrollo Social y al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación.

Surgieron la Beca Prepa Sí, el Seguro de Desempleo y los Uniformes Escolares Gratuitos, todos ellos universales. La Beca Prepa Sí trascendió como el programa emblema de la administración de Ebrard, quien también tuvo el mérito de incursionar en el campo laboral a través del Seguro de Desempleo y de las cooperativas. Entre los programas con alto contenido participativo estuvieron el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y los Comedores Comunitarios.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial obtuvo cuatro premios internacionales: el de Mejores Prácticas por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa, con sede en Barcelona; el del Banco Alemán; el premio Mundial del Hábitat por Naciones Unidas y el reconocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, el programa tuvo presupuestos limitados que impidieron su universalización.

Uno de los programas más promocionados fue el denominado Niños Talento. A través del mismo se entregaron estímulos económicos a los niños con mejores calificaciones. Sin embargo, de esta forma se reprodujeron estándares de segregación y jerarquización.

En los años 2008 y 2009 se realizaron evaluaciones ciudadanas de programas y servicios públicos de la Ciudad por parte del Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (OCCM), integrado por la UNAM, el IPN, la Academia Mexicana de Ciencias, el Colegio de México, la UAM, la UACM y el CIDE. En la evaluación del 2009 participaron 1 millón 342 mil 749 habitantes de las 16 delegaciones de la capital que respondieron cuestionarios sobre servicios y programas. Los resultados fueron los siguientes:

...el programa de adultos mayores es el más favorecido (87.5% de los beneficiados califican el programa de ‘bueno’ o ‘excelente’ y solamente 4.2% lo califican de ‘malo’ o ‘pésimo’); en cambio, el valor más bajo lo obtiene el de Mejoramiento barrial: el 61.8% de los beneficiados están satisfechos con el programa y el 15.8% están insatisfechos. En promedio, la satisfacción con los programas que ofrece el Gobierno del Distrito Federal es bastante alta (entre 61.8% y 87.5%) y la insatisfacción relativamente baja (entre 4.2% y 15.8%). (Observatorio, 2009).

Es decir, aún el programa menos posicionado logró una calificación muy elevada.

Se advierte el alto porcentaje de familias beneficiadas por los programas universales y el alto grado de reconocimiento para los mismos, es decir, su consolidado proceso de apropiación social y cultural que reafirma su condición de *derechos*.

Por su parte, la Asamblea Legislativa, entre el 2006 y el 2010, instituyó las Sociedades de Convivencia y después, el matrimonio igualitario; despenalizó la interrupción del embarazo ocurrida en las primeras 12 semanas; y flexibilizó el divorcio para permitir que suceda con la sola voluntad de uno de los cónyuges. A estos derechos, Boltvinik los denominó, respectivamente, libertad sexual, libertad reproductiva y libertad conyugal. La Asamblea Legislativa también reformó la Ley para entregar la pensión de adultos mayores desde los 68 años de edad.

No obstante los avances registrados a lo largo de su administración, en la parte final, el 25 de abril del 2011, Marcelo Ebrard presentó ante la Asamblea Legislativa una iniciativa de Ley de Protección Social que fue duramente cuestionada.

Julio Boltvinik señaló que la iniciativa de Ley de Protección Social abrogaba los derechos a la pensión alimentaria, servicios y medicamentos gratuitos, útiles escolares y beca del IEMS. Establecía entre las obligaciones de los beneficiarios de programas sociales, la de *contribuir a la financiación del servicio, abriendo las puertas a las cuotas de usuario* (Boltvinik, 2013). Y sustituía el paradigma de Desarrollo Social por el de Protección Social, y el enfoque de derechos por la plataforma de beneficios.

Por su parte, Asa Cristina Laurell dijo que el problema de fondo de la LPS es que convertía los derechos en ‘programas o apoyos’ de asistencia social, con lo que el perfil de la política social del GDF cambiaría sustancialmente y se alinearía con las del Gobierno Federal y el Banco Mundial, dejando atrás el universalismo y los derechos (Laurel, 2019).

La Ley de Protección Social de Marcelo Ebrard nunca se aprobó. La Asamblea Legislativa no quiso avalar un lineamiento del Gobierno Federal y el Banco Mundial (Banco Mundial, 2005).

Políticas sociales del gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa

En el gobierno de Miguel Ángel Mancera continuaron la mayoría de los programas creados en las administraciones anteriores y se crearon nuevos como:

- SaludArte, programa de salud, alimentación y arte dirigido a escuelas primarias.
- Médico en tu casa, programa de visitas médicas a domicilio.
- Bebé seguro, apoyo alimentario a familias con bebés menores de un año.
- Descuento a estudiantes en la tarifa del metro.

- Equidad para la Mujer Rural Indígena, Huésped y Migrante.
- Programa Aliméntate, para 26,279 familias en situación de pobreza extrema.
- Hábitos Saludables, para otorgar 250 mil paquetes de salud bucodental a niños y niñas.
- Cunas CDMX, programa dirigido a niños y niñas de hasta dos meses de edad.

Durante el gobierno de Mancera algunos de los programas sociales de las administraciones anteriores se plasmaron en leyes y crecieron en presupuesto. Por ejemplo, los programas de Comedores Comunitarios y Mejoramiento Barrial. Sin embargo, al mismo tiempo, la política social sufrió varios cambios regresivos. Proliferaron los programas focalizados y no se crearon nuevas políticas universales.

Destaca Médico en tu Casa por su promoción y Saludarte por su integralidad. Sin embargo, ambos tuvieron presupuestos y coberturas muy reducidos.

La pensión de adultos mayores sufrió un notable estancamiento. Se dejó de cumplir la Ley, que obligaba a incorporar a todos los que cumplieran 68 años a dicho programa y a destinar el presupuesto necesario para ello. Se congeló la cobertura del programa durante cuatro años. Desde su creación en 2001, cada año creció el programa por tres razones: porque comenzó de manera gradual, en las zonas alta marginación; porque el universo se amplió de la edad mínima de 70 años a la de 68; y porque el porcentaje de adultos mayores crece debido a la nueva dinámica demográfica.

Por eso, al terminar el año 2001 había 250 mil adultos mayores inscritos en el programa. En 2002 ya eran 325 mil. En 2003 eran 335,498. En 2004, 352,000. En 2005, 381,500 y en 2006 fueron 390,500 (La política social, 2006: 76). En el siguiente sexenio, con Marcelo Ebrard, la meta física de cobertura para 2007 fue de 420 mil adultos mayores (Los programas, 2007). Para 2008, de 430 mil (Los programas, 2008). Para 2009, de 470 mil, pero sólo se llegó a 436 mil (Los programas, 2009). Para 2010, de 454,971 (Los programas, 2010), aunque se rebasó y alcanzó la cifra de 464 mil 998. Para 2011, la meta fue 480 mil (Los programas, 2011). Para 2012 el número se mantuvo en 480 mil. Para 2013, también fue de 480 mil. Para 2014, siguió siendo de 480 mil (Programas, 2014). Para el año 2015, la meta ya subió a 500,000 personas (Programas, 2015).

Entre 2011 y 2014 el número de adultos mayores del programa se mantuvo en 480 mil. Las autoridades sólo incorporaron al número necesario para sustituir a las personas que iban falleciendo, anotando al resto de solicitantes en una “lista de espera”, cuyos integrantes tenían que esperar años su incorporación.

En el año 2016, a través del programa de Empleo Temporal, el Gobierno contrató a más de 75 mil personas durante cuatro meses y sólo en ciertas dependencias (Secretaría de Desarrollo

Social y Sistema de Aguas, por ejemplo) y demarcaciones (Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Iztacalco, Venustiano Carranza y Coyoacán). Las demarcaciones beneficiadas eran gobernadas por el mismo partido político del Jefe de Gobierno. Asimismo, la realización del programa ocurrió durante los meses previos y posteriores a las elecciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Programas sociales de los gobiernos delegacionales

El análisis más crítico debe centrarse en los gobiernos delegacionales (hoy Alcaldías), donde prevaleció la aplicación de programas focalizados en pequeños grupos, sin enfoque de derechos. Por ejemplo, en una delegación tan grande como Coyoacán, con alrededor de 700 mil habitantes, el programa de protección social beneficiaba a 13 mil personas que recibían 4 mil pesos al año. Pero hay programas en diversas delegaciones que tienen coberturas de 500 ó hasta 50 beneficiarios. Durante la administración 2015-2018, en Álvaro Obregón se reporta un programa de apoyo a personas con discapacidad de 335 beneficiarios. En Azcapotzalco había un programa de apoyo a niñas y niños deportistas para 1,200 personas.

En Benito Juárez había un apoyo para 150 niños de educación básica. En Cuajimalpa el programa de Jefas de Familia estaba destinado a 2,500 mujeres. El programa social más grande de la delegación Cuauhtémoc se llamaba Justicia Social-Jefas de Familia y estaba destinado a 13 mil personas. En Gustavo A. Madero el programa Tengamos Vida Digna era para beneficiar a 50 personas. En Iztacalco el programa Los más brillantes de Iztacalco beneficiaba a 100 personas. En Miguel Hidalgo, Apoyo a Mujeres Emprendedoras era para 68 beneficiarias. Por poner algunos ejemplos.

Los esfuerzos para transformar dichas políticas han sido escasos. Durante la administración de Clara Brugada en Iztapalapa, entre 2009 y 2012, se llevó a cabo uno de ellos, con la creación de diversos programas sociales masivos, orientados a adolescentes, consumo de gas doméstico, cuidados familiares, entre otros.

En general, los programas delegacionales no contribuyeron a cambiar las condiciones de vida del conjunto social. Obedecieron principalmente a un modelo de corte clientelar, para el control y no para el empoderamiento ciudadano. El condicionamiento hacía que el beneficiario careciera de libertad política. *No sólo no ayudaron a construir derechos, sino que fueron la negación misma de los derechos.*

Al carecer de universalidad y permanencia, se parecieron más a los programas federales neoliberales que a las políticas de los gobiernos electos de la Ciudad de México.

Constitución Política de la Ciudad de México

En la parte final de la administración de Miguel Ángel Mancera, se convocó a la Asamblea Constituyente para aprobar la primera Constitución Política de la Ciudad de México. Este hecho relevante permitió reafirmar la lucha por los derechos sociales en la capital. De hecho, esta Constitución se distingue por la incorporación de variados derechos.

Sin embargo, dicho proceso estuvo marcado por notables contradicciones. Para empezar, la Asamblea Constituyente, de un total de 100 integrantes, contó con 60 electos por la ciudadanía y 40 designados por distintos órganos del Estado.

En la Constitución se entreveran concepciones diferentes. Se asume como principio supremo los Derechos Humanos; pero se supedita el desarrollo de los derechos a criterios de eficiencia, competitividad y productividad. Se declara la defensa del Estado democrático y social, pero se establece que el límite para hacer efectivos los derechos es “el máximo de recursos públicos de que dispongan las autoridades”. Entre los principios rectores de la Constitución, se establece la “subsidiariedad”, doctrina que postula un Estado social mínimo, marginal o residual, en oposición al Estado de bienestar extenso. Se proclama la propiedad privada como derecho fundamental, lo que ni siquiera establece la propia Carta Magna federal, que reivindica la propiedad originaria de la nación sobre la tierra y las aguas y la propiedad privada como derecho derivado.

La Constitución es omisa respecto al derecho universal a la salud; habla de derecho universal a la educación, pero solo hasta el bachillerato; le da trato de grupo a las mujeres; habla de *minorías religiosas*, cuando legalmente no existe la *mayoría religiosa*.

Sin embargo, se reconocen los derechos a la pensión no contributiva de los adultos mayores con carácter universal, a los cuidados, a la muerte digna y al uso de las tecnologías como el internet, la libertad de las personas LGBTTTI para formar familias y la autonomía de los pueblos y barrios originarios. Se prohíbe la privatización del agua y de los espacios públicos. Avanzó de forma contradictoria y deficiente el reconocimiento de derechos sociales (Gómez, 2017: 55-59).

Conclusión

El análisis de los gobiernos capitalinos electos (período 1997-2018) nos permite afirmar que el impulso de políticas sociales con enfoque de derechos ha sido desigual en el tiempo y en los distintos espacios y niveles, un proceso contradictorio con avances y retrocesos, pero real en la Ciudad de México.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez Enríquez, L.; coord. (2002) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División Ciencias Sociales y Humanidades-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Banco Mundial (2005). *Generación de ingresos y protección social para los pobres. Informe ejecutivo*. Washington D.C. Banco Mundial.
- Boltvinik, J. (2011 a). “Economía moral. Encrucijada del Desarrollo Social en el DF. Iniciativa de Ley de Protección Social de Ebrard crea tal encrucijada”, en *La Jornada*, Opinión, 6 de mayo 2011. Disponible en: <https://media.jornada.com.mx/2011/05/06/opinion/028o1eco>
- Boltvinik, J. (2011 b). “Economía moral. Encrucijada del Desarrollo Social / II. Iniciativa de Ley de Protección Social enviada por Ebrard: Características”, en *La Jornada*, México, 13 de mayo de 2011. Disponible en <http://www.jornada.com.mx/2011/05/13/opinion/030o1eco> consultado el 5-8-2018.
- Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (2007). *Lineamientos generales de Política Social en el Distrito Federal: 2007-2012*. México, Gobierno del Distrito Federal.
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Social (2004). *Pobreza, desigualdad y marginación en la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Social-Dirección General Equidad y Desarrollo Social.
- Gómez Álvarez, P. (2017). “Contradicciones de la Constitución de la Ciudad de México”, en *Memoria*. Revista de crítica militante, núm. 263.
- Jusidman, C. (2002). “La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal”, en Lucía Álvarez Enríquez, coord. *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, México*. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, División Ciencias Sociales y Humanidades-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Laurell, A. C. (2011). “De derechos a programas o apoyos: la nueva política social del GDF”, en *La Jornada*, México, 19 de mayo 2011. Disponible en <http://www.jornada.com.mx/2011/05/19/opinion/a03a1cie>, consultado el 4-8-2018.
- Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal (2007). *Reglas de Operación*, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social.
- Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal (2008). *Reglas de Operación*, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social.
- Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal (2009). *Reglas de Operación*, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social.

- Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal (2010). Reglas de Operación, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social.
- Los Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal (2010). Reglas de Operación, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social.
- Martínez Mendizabal, D. (2011). “Los ejes del paradigma de política social en el Distrito Federal y su posible utilidad para realizar análisis comparativos”, en PATIÑO Rodríguez Malpica, Mario Iván, et. al., *La necesaria reconfiguración de la política social de México*, México, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana León Konrad Adenauer Stiftung.
- Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (2009). *II Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos. Resultados Generales 2009*. México, Gobierno del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Politécnico Nacional-Academia Mexicana de Ciencias-El Colegio de México—Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Patiño Rodríguez Malpica, M. I., et. al. (2011). *La necesaria reconfiguración de la política social de México*. México, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana León Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez Maldonado, J. E. (2018), “El costo del boleto a través de la historia”, en Intern@te en el metro, disponible en <http://archive.li/tYOup#selection-719.0-771.45>, consultado el 20/06/2018.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018* (2013). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, décima séptima época, núm. 1689, tomo II, 11 de septiembre de 2013.
- Programas Sociales Ciudad de México, Reglas de operación 2014* (2014). México, Gobierno de la Ciudad de México-Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Programas Sociales Ciudad de México, Reglas de operación 2015* (2015). México, Gobierno de la Ciudad de México-Secretaría de Desarrollo Social-Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Rodríguez, R. I., et al. (1997) “Ordena la SEP a editoriales retirar libros de texto donados por el PRD”, en La Jornada, 25 de julio de 1997; disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1997/07/25/ordena.html> consultado el 20-06-18.
- Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (2006). *La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. México, Gobierno del Distrito Federal.
- Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009). *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, Gobierno del Distrito Federal.

Yanes Rizo, P. (2013). “Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros, desafíos, lecciones y tensiones”, en *Nueva Sociedad*, núm. 243, 2013, disponible en http://nuso.org/media/articles/downloads/3922_1.pdf, consultado el 19/06/2018

Conflicto de interés

El autor de este trabajo declara no tener conflicto de interés.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:

https://www.revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso

