

# Políticas públicas del gobierno del DF a partir de la democratización de 1997

MYRIAM CARDOZO BRUM<sup>1</sup>

EL PRESENTE ARTÍCULO DESCRIBE Y ANALIZA LAS POLÍTICAS y programas públicos implantados por los tres primeros gobiernos elegidos democráticamente en el Distrito Federal (1997-2012). Cubre los principales sectores vinculados al desarrollo social: laboral, salud, educación, alimentación, vivienda, transporte y agua potable, y los analiza en función de los criterios que dichos gobiernos han definido como guías de su nueva gestión. Concluye que este proceso de democratización se caracteriza por un importante avance de las políticas públicas hacia el enfoque de derechos y la universalidad, que aún es precario el desarrollo de la democracia participativa y que no se percibe una tendencia clara hacia la desmercantilización.

**Palabras clave:** democratización, políticas públicas, derechos sociales.

THIS ARTICLE DESCRIBES AND ANALYZES THE POLICIES and programs implemented by the first three democratically elected governments in the Federal District (1997-2012). It covers the main sectors linked to social development: labor, health, education, food, housing, transport and water, and analyzed according to criteria such governments have defined as its new management guidelines. It concludes that this democratization process is characterized by a significant increase of public policy approach towards the rights and universality, which is still precarious development of participatory democracy and that a clear trend towards commodification is not perceived.

**Key words:** democratization, public policy, social rights.

---

1. Investigadora del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

## Introducción

El presente artículo tiene por objeto describir y analizar las políticas públicas que han estado vigentes en los tres primeros gobiernos elegidos democráticamente en el Distrito Federal (1997-2012) en los sectores más relevantes: laboral, salud, educación, alimentación, vivienda, transporte y agua potable. Lo anterior mediante la consulta de documentos preparados por especialistas en cada tema.

Se comienza por proceder a definir un marco conceptual mínimo que incluye conceptos como políticas públicas y sociales y los principales criterios que permiten caracterizarlas: niveles de desmercantilización, universalización, institucionalización de derechos y democratización participativa en la gestión de los servicios.

Finalmente, se concluye sobre los avances logrados por las políticas revisadas en el marco de los criterios previamente definidos.

## Breve marco conceptual

Al igual que otros conceptos de las ciencias sociales, las políticas públicas y sociales cuentan con múltiples definiciones. En este caso sólo se expondrá brevemente la que se ha considerado más apropiada al objetivo del trabajo.

Se considera a la política pública como

[...] un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad<sup>2</sup> (Cardozo, 2012: p. 24).

---

2. La definición presentada retoma elementos desarrollados en los trabajos de Oszlak y O'Donnell (1981) y Oszlak (1980).

Por política social se entiende:

[...] un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población (Cardozo, 2006: p. 153).

Entre las políticas sociales tradicionalmente mencionadas se incluyen la de salud, educación y vivienda, entre otras. Sin embargo, el bienestar de las familias está también profundamente determinado por las políticas de empleo y salarios en las que la política social y la económica se traslapan.

El tipo de política social vigente en cada contexto depende de las características del modelo económico dominante, de las luchas sociales y cívicas, de las tradiciones jurídicas, institucionales y culturales de cada sociedad o región y del peso y articulación entre el Estado, el mercado, las familias y los actores públicos no estatales. Existen múltiples formas en las cuales se pueden combinar estos cuatro actores; no obstante, los criterios fundamentales para caracterizar el régimen social vigente descansan en los niveles alcanzados de desmercantilización, universalización, institucionalización de derechos y democratización de la gestión de los servicios y la participación social y ciudadana (Cardozo *et al.*, 2012).

El universalismo y la desmercantilización se presentan en Estados que proporcionan bienes y servicios a la población en general para garantizar su bienestar, respaldados como derechos sociales por el marco legal –modelo socialdemócrata, según la clasificación de Esping-Andersen, 1996–, evitando su segmentación por clases y grupos sociales así como la brecha de acceso producida por el mercado. En consecuencia, el Estado provee y financia los bienes y servicios sociales, a partir de un principio universalista y garantista. No puede limitarse a la lógica de la igualdad de oportunidades porque la estructura vigente de éstas es expresión de las desigualdades que rigen en la sociedad (Cardozo *et al.*, 2012).

En el caso particular del Gobierno del Distrito Federal (GDF), la política social se encuentra constituida por un conjunto de estrategias, programas y

acciones gubernamentales dirigidos a todos los habitantes del Distrito Federal (DF), cuyos propósitos se encuentran establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDS):

[...] construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante [la política social] se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos. (Artículo 3° de la LDS).

## **Desarrollo y resultados de las políticas públicas del GDF**

A partir de 1997 una reforma constitucional permitió al DF pasar de ser encabezado por un Jefe del Departamento del DF nombrado por el presidente de la república a disponer de gobiernos electos en un proceso democrático, mismos que han recaído hasta la fecha en el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por tratarse de gobiernos autoidentificados con la izquierda dentro del espectro político mexicano, se han distinguido por hacer de la política social el centro de su preocupación; ahora objeto de nuestra exposición y análisis.<sup>3</sup>

### **Política laboral**

En el año 2000 el DF tenía una tasa de desocupación cercana al 4%, misma que aumentó hasta duplicar la cifra anterior en 2009 y en 2012 se mantenía en torno del 6.5%, encontrándose entre las más altas del país y acompañada de un 50% de tasa de informalidad –según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social–. Sin embargo, puesto que los instrumentos fundamentales

---

3. Una primera exposición detallada de estas políticas puede consultarse en Cardozo *et al.* (2012).

de la política económica, el empleo y el salario competen al ámbito federal, las atribuciones del GDF para incidir activamente en la generación y preservación de fuentes de empleo formales son muy limitadas. Por tanto, durante las dos primeras administraciones del GDF (1997-2006), su aportación se concentró en impartir cursos de capacitación para personas desempleadas. Los participantes se hacían acreedores a un estímulo económico mensual con el que, a la vez que se capacitaban para estar en mejores condiciones para la búsqueda de empleo, contaban con un ingreso que coadyuvaba a su manutención.

Posteriormente, el Programa de Desarrollo Social (PDS) 2007-2012 incluyó acciones para disminuir el desempleo, mejorar los salarios y las condiciones laborales. Por ejemplo, en 2008, se promulgó la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el DF, que incluyó un seguro de desempleo que otorga un apoyo económico equivalente a un salario mínimo mensual durante un periodo máximo de seis meses, a la vez que se insta a los beneficiarios a acudir a sesiones de capacitación, así como a continuar en la búsqueda de un nuevo empleo.

En 2010 el seguro de desempleo recibió un presupuesto de 550 millones de pesos (mdp), con lo que pretendió alcanzar una cobertura de 48,510 beneficiarios, equivalente a casi una quinta parte de la población que se encontraba desempleada (263,013 personas) en el primer trimestre de ese año (Inegi). En consecuencia, resulta necesario realizar aún un mayor esfuerzo por ampliar y asegurar la calidad del programa (Escobar, 2010).

Otras acciones en materia de trabajo se incluyen en el Programa Microcréditos para Actividades Productivas para el Autoempleo (Promapa), originado en 1998 y desde el año 2002 a cargo del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso).

Entre 2001 y 2006 financió 149,637 proyectos productivos, pero el número de créditos no tuvo una tendencia estable: mientras que en el año 2001 se otorgaron 32,354 créditos, en 2002 se vivió un drástico descenso y la cifra inicial no fue alcanzada en los años subsecuentes, ni siquiera conjuntando los créditos otorgados en 2007 y 2008, que sumaron 27,182. En el año 2010 tuvo destinado un presupuesto de 90 mdp, apenas cuatro quintas partes del obtenido en el año 2004, lo que implicó una reducción importante. A esta situación habría que agregar la insuficiente recuperación de los créditos,

que pone en riesgo la viabilidad financiera del programa, y otros problemas como la falta de diagnósticos y de adecuado seguimiento que permita la consolidación de los proyectos aprobados, así como el hecho de que la mayor parte de los créditos han estado dirigidos al sector comercial, mientras que al agropecuario tan sólo se ha destinado un punto porcentual del total (Conde *et al.*, 2009).

Los esfuerzos antes mencionados se complementan con el Programa de Apoyos a la Micro, Pequeña y Mediana Empresas, el Plan Integral para la Apertura Rápida de Negocios y el de Capacitación para el Impulso de la Economía Social.

Pese a todos ellos, la principal fuente de apoyo en la materia ha sido la inversión pública para la creación de infraestructura urbana. Entre 2007 y 2009 ésta alcanzó un monto de 17,000 mdp que, al menos en el caso de la construcción de la Línea 12 del Metro, implicó la creación de 15,000 fuentes de trabajo, aunque de carácter temporal y no calificado (Escobar, 2010).

Por otra parte, el interés del GDF por la precaria situación laboral del país no ha sido siempre consecuente con sus propios trabajadores, en que sólo el personal de base y el de estructura cuentan con las mejores condiciones. El resto padece la incertidumbre laboral derivada de la falta de un nombramiento definitivo en el puesto que desempeña, ya que el acceso a la denominada “base” es muy limitado.

Para enfrentar en parte esta situación, el GDF firmó un convenio con el Sindicato de Trabajadores del DF para realizar una nivelación de sueldos que impactara el salario de los trabajadores que se encuentran en los niveles más bajos del escalafón (18% de la plantilla total). Dicha medida implicó una inversión de 1,300 mdp a aplicar entre 2010 y 2012.

Aún más preocupante resulta la subcontratación de empresas (outsourcing), una práctica recurrente en el GDF, que puede ser aceptable en el caso de actividades en que éste no cuenta con capacidad para desarrollarlas, pero no es justificable en el resto, especialmente en actividades de tipo administrativo. Los trabajadores que prestan sus servicios bajo este esquema experimentan situaciones todavía más precarias que el resto de las categorías anteriormente señaladas, como carecer de seguridad social y de protección sindical.

Finalmente, este conjunto de condiciones laborales no sólo incide en el bienestar de los trabajadores, sino en el desempeño de los programas públicos que el GDF desarrolla.

## Política de salud

La responsabilidad en materia de servicios de salud fue transferida al GDF mediante el Acuerdo de Descentralización de 1997. En el año 2000, el XII Censo General de Población y Vivienda arrojó que 46% de la población del DF carecía de seguridad social (Inegi); por lo que al siguiente año el GDF creó el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), dirigido a las personas que no contaban con ella, mismo que en 2006 adquiriría rango de Ley. En 2005 asumió también el programa federal denominado Seguro Popular (SP), basado en un esquema de aseguramiento voluntario y prepago de un paquete básico de servicios de salud, restrictivo y predominantemente curativo, en el marco del Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes) y dirigido a la misma población. Puesto que ambos programas difieren profundamente en su enfoque (integralidad/restricción de servicios; universalidad/voluntarismo; solidaridad/individualismo, etc.), se han generado múltiples problemas en su aplicación.<sup>4</sup>

En este contexto, el PDS 2007-2012 incluyó un objetivo específico que buscaba avanzar hacia la plena universalidad de la protección social para todas aquellas personas que no contaran con algún esquema de seguridad social (31% de la población, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, Inegi, 2010). Dicha universalidad fue garantizada en 2009 al publicarse la Ley de Salud del DF (LS-DF); su artículo 2 garantiza el derecho a la protección a la salud mediante el acceso sin discriminaciones de todos los habitantes a los servicios de salud y el artículo 3 establece los principios de universalidad, equidad y gratuidad en que se fundamenta su cumplimiento.

Además de los anteriores, el GDF desarrolla programas complementarios como el dirigido a los Adultos Mayores, el de Vacunación Contra el Virus del

---

4. Un análisis más amplio puede consultarse en López *et al.*, 2010.

Papiloma Humano (VPH) o el de Interrupción Legal del Embarazo (ILE), así como acciones de prevención de tabaquismo, alcoholismo y farmacodependencia, y detección y atención del cáncer mamario. En la operación de varios de estos programas ha sido recuperada la perspectiva de género (Detección de Cáncer de Mama, Vacunación contra el VPH e ILE), lo que ha permitido reducir el riesgo de cáncer así como el de abortos mal practicados.

Por su parte, la infraestructura de servicios de salud continuó su tendencia creciente con la construcción de unidades hospitalarias de especialidades y de primer nivel de atención. Por ejemplo, el Hospital General de Tláhuac, inaugurado en 2010, que requirió de una inversión de 462 mdp (según datos de la Secretaría de Salud del DF).

Los recursos destinados al sector han evolucionado desigualmente en los últimos años. En 2009 había crecido 31% en términos reales respecto de 2007, pero entre 2009 y 2012 decreció 8.7%, dejando un crecimiento neto en el sexenio de casi 20% (Cardozo *et al.*, 2012). En particular, López *et al.* (2010) consideran que desde 2007, el PSMMG ha recibido pocos recursos y ha tendido a ser sustituido por el SP.

Como consecuencia de la política implementada se han obtenido logros relevantes pero también nuevos desafíos. Entre los primeros pueden citarse el aumento del número de consultas en el primer nivel de atención, que pasó de alrededor de 3,300,000 consultas a 3,926,229 entre 1997 y 2009 y la reducción de la mortalidad infantil, materna y posproductiva. La primera pasó de 29 a 17 por cada mil nacidos vivos entre 1990 y 2008, y la segunda de 61.6 a 52.9 por cada 100 mil nacidos vivos para los mismos años de referencia (datos de la Secretaría de Salud del DF, 2008). En el tercer caso la reducción se debe a la importancia que se le ha conferido al grupo de los adultos mayores.

El mayor desafío es el mencionado al inicio de este apartado: conciliar la cobertura universal y gratuita del PSMMG con la gradualidad y restricciones del Seguro Popular. Además, resulta necesario continuar avanzando hacia un esquema preventivo y ampliando la infraestructura de servicios de salud, que aún es insuficiente para alcanzar la universalización frente a los retos epidemiológicos y sanitarios provocados por la transición socio-demográfica del

país (López *et al.*, 2010), que reduce el número de personas jóvenes en edad productiva y aumenta el de adultos mayores.

## Política educativa

Al igual que se planteó para la política laboral, el GDF enfrenta fuertes limitaciones para incidir en la política educativa debido a que no fue incluido en 1992, como el resto de las entidades federativas, en el proceso de descentralización de los servicios educativos básicos. En consecuencia, las funciones y atribuciones sustantivas del sistema de educación básica y normal –financiamiento, definición de la normatividad; diseño y aprobación de planes y programas de estudio, evaluación de resultados, etc.– continúan en manos del Gobierno Federal (GF), por lo que el GDF ha buscado apoyar a la población estudiantil por caminos complementarios como el mantenimiento de los planteles escolares y la aplicación de los programas Analfabetismo Cero, Bachillerato a Distancia, Útiles y Uniformes Escolares o Niños y Niñas Talento.<sup>5</sup>

El mantenimiento de los planteles educativos se justifica debido a que cerca del 44% de los 2,532 existentes en el DF cuentan con una antigüedad superior a los 40 años. De ellos, el 16% presenta problemas de vulnerabilidad, el 44% de obsolescencia, el 35% déficit de habitabilidad, el 17% posee aspectos morfológicos y funcionales sin posibilidades de adaptabilidad y sólo el 10% cumple con las normas de construcción posteriores al sismo de 1985 (Ulloa, 2010). Además, a este panorama se agrega que desde hace dos décadas, el GF no ha dedicado los recursos necesarios para dar mantenimiento a la infraestructura educativa de los planteles de preescolar, primaria y secundaria.

El organismo descentralizado encargado de emitir normas y especificaciones técnicas para la elaboración de estudios, proyectos, obras e instalaciones para su reconversión y habilitación es el Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa del DF. Además, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y las Secretarías de Finanzas y de Obras cuentan con atribuciones

---

5. El trabajo de Ulloa (2010) permite ampliar el tratamiento del tema.

en esta materia y las delegaciones fueron facultadas por acuerdo del jefe de gobierno a construir, reparar y dar mantenimiento a los planteles escolares.

Entre 2002 y 2009 el GDF realizó acciones –cambio de focos, colocación de vidrios, modificación de la cancelería, pintado de fachadas, etc.– en un número creciente de planteles en los que invirtió más de 3,000 mdp.

Por su parte, el programa Analfabetismo Cero responde a la falta de escolaridad básica –140,199 personas en el DF según Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010–, concentrada en los adultos mayores de 50 años. El mismo estuvo a cargo del Instituto de la Juventud del DF en 2007-2009 y luego fue transferido a la Secretaría de Educación del DF. Aparentemente el programa tuvo éxito ya que el Censo antes mencionado identificó una disminución del analfabetismo cercana al 16% en 2005-2010, pero éste pudo deberse en gran parte al fallecimiento de adultos mayores, en quienes se concentra el problema.

El Programa de Bachillerato a Distancia ofrece oportunidades a quienes no han podido completar su educación media; está basado en un currículo innovador e interdisciplinario. Entre 2008 y 2010, el número de beneficiarios de este programa ascendió a 7,093; en 2010 fue seis veces mayor que la matrícula inicial en el año 2008.

Los programas de Útiles y Uniformes Escolares Gratuitos buscan apoyar el gasto familiar evitando que las familias tengan que comprar esos artículos, y en consecuencia, coadyuvar a fortalecer la permanencia escolar en las escuelas públicas. El primero de estos inició en 2001 y en 2004 fue respaldado por Ley. En 2010 contó con un presupuesto de 122 mdp y alcanzó una meta de 1.25 millones de paquetes. El programa ha ido perdiendo gradualmente su impacto económico inicial debido a que el monto de sus apoyos ha quedado rezagado respecto de los incrementos de precios de los útiles. En cambio, el programa de Uniformes Escolares Gratuitos no cuenta con respaldo legal pero su presupuesto es casi tres veces mayor.

El programa de Niños y Niñas Talento, a diferencia de los anteriores, tiene una perspectiva focalizada, ya que apoya el desempeño académico de los alumnos de las escuelas públicas de primaria y secundaria que cuentan con promedios de calificación iguales o superiores a nueve, lo que puede agudizar las desigualdades entre los estudiantes. Contó con una cobertura

de más de 120,000 niños y un presupuesto para el año 2011 de 185.5 mdp; lo que representa un decremento del 22% respecto del año 2010, que fue de 237 mdp (Ulloa, 2010).

## Política alimentaria

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal del 2009 define como pobreza alimentaria a la población que carezca de los medios para adquirir la canasta alimentaria básica recomendada. Según el Censo de 2010 (Inegi), en 2008 existían 619,575 personas en dicha condición –aproximadamente el 7% de la población.

En consecuencia, el GDF estableció en el PDS la necesidad de instrumentar acciones para eliminar la desnutrición, disminuir el sobrepeso y la obesidad; ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los desayunos escolares, así como mantener los apoyos a la población en productos como la leche y las tortillas para coadyuvar a su abasto suficiente y a precios adecuados. En 2008 promulgó la Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el DF y en 2009 la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el DF, que intenta sentar las bases para garantizar el derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del DF.<sup>6</sup>

En 2010 el GDF invirtió más de 617 mdp en política alimentaria, de los cuales el Programa de Desayunos Escolares absorbió el 76% de los recursos (Ávila, 2010). Dicho programa está a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del DF (DIF-DF) desde su creación en 1997 y tiene una meta anual de entrega de más de 117 millones de raciones alimenticias, que constituyen un complemento al desayuno. Está focalizado territorialmente a los planteles ubicados en unidades territoriales de muy alta, alta y media marginación, pero implica el pago de una cuota de recuperación que puede convertirse en una barrera de acceso para la población escolar que lo requiere. Tendría mayor impacto en los problemas de sobrepeso, obesidad y anemia si incluyera frutas

---

6. Para mayor información consultar Ávila (2010).

frescas con cáscara y no procesadas, oleaginosas y cereales integrales como la avena y harina de trigo integral (Ávila, 2010).

Otra de las acciones de gran relevancia en materia alimenticia se encuentra en los distintos tipos de comedores creados (Comunitarios, Públicos y Populares) como estrategia ante el aumento de los precios de algunos granos básicos entre 2007 y 2008. En la práctica se han perpetuado con el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación, a cuyo logro podrían contribuir sustantivamente.

La meta para el año 2010 fue mantener en operación 160 comedores comunitarios con una provisión de 200 comidas diarias mediante una cuota de recuperación de \$ 10.00 por ración. El GDF aporta la infraestructura y los alimentos naturales. Cada uno de los comedores se encuentra coordinado por comités de administración, provenientes de organizaciones sociales, civiles, comunitarias y grupos de vecinos interesados en participar. Los comedores públicos son 50 y también entregan gratuitamente hasta 200 raciones al día a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Son atendidos por personal del Instituto de Asistencia Social. El Programa de Comedores Populares, encargado al DIF-DF, cuenta con 100 establecimientos que ofrecen por lo menos 2.4 millones de raciones con un costo de \$10.00 cada una. Al igual que en los comedores comunitarios, este programa busca incentivar la participación de la ciudadanía en su instalación y operación.

El conjunto de estos comedores ofrece más de 12 millones de raciones; el 61.5% de ellas corresponde a los comedores comunitarios y el resto se distribuye en partes iguales entre los otros dos tipos. En conjunto atienden a una población aproximada de 52,000 beneficiarios –8.4% de la población en pobreza alimentaria, señalada al inicio.

Otras estrategias que complementan la política alimentaria del GDF son la entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad y las campañas de invierno, aunque su contribución es marginal –inferior al 1% del total de raciones distribuidas–. La primera, también a cargo del DIF-DF, en 2010 se propuso entregar 269,981 despensas a 111,900 niños que se encontraran cursando el nivel preescolar en escuelas públicas del DF. La segunda se instrumenta entre los meses de noviembre y febrero de cada año

y ofrece 200 cenas diarias a 24,000 personas que se encuentran en situación de calle. Puesto que en 2009-2010 el Instituto de Asistencia e Integración Social detectó a 3,049 personas con estas características, la campaña da cobertura sólo al 6.6% de ellas.

## Política de vivienda

Ante los problemas de mantenimiento identificados, en 2001 inicia el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social, incluido en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social. El GDF enfocó sus esfuerzos en la materia a la recuperación del espacio público y la construcción y rehabilitación de infraestructura social a través de programas como Mejoramiento Barrial y Ollin Callan.<sup>7</sup>

El primero de los anteriores está dedicado a mejorar espacios públicos – parques, centros comunitarios, módulos deportivos, etc. – en zonas de mayor rezago social, altos grados de conflictividad social o de deterioro. Su operación requiere de la participación ciudadana para su instrumentación y los habitantes de las colonias que deciden en asamblea el tipo de obra que se llevará a cabo. En 2010, el programa dedicó un presupuesto de 95 mdp, con la intención de apoyar por lo menos 90 proyectos. Ha obtenido diversos reconocimientos: en 2009 como la mejor práctica del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa y en 2011, el Premio Mundial Hábitat.

Por su parte, el Programa Ollin Callan continuó con el trabajo iniciado en el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social; está orientado al remozamiento de Unidades Habitacionales (UH) o viviendas en condominio, aunque también encara problemas relativos a la convivencia y autogestión en las mismas. Entre 2001 y 2006 estos programas atendieron 4,291 UH, con una inversión de \$542.2 mdp y entre 2007 y 2010 dieron mantenimiento a 2,697 UH con un presupuesto de 364.9 mdp para su operación –Procuraduría Social del DF, 2010.

---

7. El documento de Duhau (2010) permite profundizar en este tema.

A pesar de estos programas, en 2010, la población que habitaba viviendas que no contaban con una infraestructura adecuada o bien que no tenían los espacios necesarios para evitar el hacinamiento era el 44.52% y el número de viviendas catalogadas como de muy mala o mala calidad era de 411,539 –17.2% del total de 2'392,672 viviendas que había en el DF en el año 2008–. Para revertir esta situación, el Instituto de Vivienda del DF (Invi) instrumenta dos programas: el de Vivienda en Conjunto (PVC) y el Mejoramiento de Vivienda (PMV).

El primero de los mencionados está dirigido a atender a la población de bajos ingresos, descuidada por los organismos públicos nacionales de vivienda y excluida por las instituciones financieras privadas. Además, a diferencia de los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavi) que se orientan a financiar la adquisición de vivienda de promotores y desarrolladores privados, el PVC no sólo promueve nuevas viviendas terminadas o progresivas en conjuntos habitacionales, sino que también financia acciones colectivas para atender situaciones de riesgo y deterioro habitacional (Duhau 2010). El Invi informa que el PVC realizó un promedio anual de 4,887 acciones de vivienda en el período 2001-2010; sin embargo, esta tendencia ha tendido a disminuir, ya que en 2010 se reportaron sólo 2,065 acciones.

El PMV tiene como objetivo primordial atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional, al mismo tiempo que busca fomentar el arraigo familiar y barrial. Este programa ofrece créditos en función tanto del nivel de endeudamiento del solicitante como del tipo de intervención que se vaya a realizar en la vivienda. El promedio anual de acciones llevadas a cabo por el programa entre los años 2001 y 2010 fue de 16,691. Salvo en 2008 en que se realizaron 20,180 acciones, la tendencia ha sido a su reducción, resaltando 2010 con sólo 8,694 (Invi).

La evaluación del Programa de Mejoramiento de Vivienda concluyó además que los diferentes programas del Invi y las delegaciones carecen de articulación, lo que restringe la eficiencia de las políticas de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo social (Fosovi AC, 2009). Por su parte, la evaluación del Programa de Construcción de Vivienda en Conjunto resalta que, pese a los resultados al-

canzados por el Invi, su política parece tender a la homologación con la federal, caracterizada por el otorgamiento de crédito subsidiado para facilitar la colocación del producto de los desarrolladores inmobiliarios (Casa y Ciudad, A.C., 2009).

## Política de transporte público

Para atender los viajes diarios que se realizan en el DF y su área conurbana –alrededor de 20 millones– se incluyen sistemas de transporte gubernamental y concesionado, algunos de larga data y otros recientes, preocupados también por su impacto en el medio ambiente. El sistema gubernamental se compone por el Servicio de Transportes Eléctricos (STE), el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Red de Transporte de Pasajeros (RTP) y el Metrobús.

El STE, creado en 1956, ha continuado funcionando en dos modalidades: Trolebús y Tren Ligero. El primero cuenta con 289 unidades y una longitud total de 258.79 km. Dos de estas líneas son consideradas “de cero emisiones”. El segundo recorre de la terminal del Metro Taxqueña a la delegación Xochimilco y cuenta con 20 trenes de dos vagones que permiten transportar a 300 personas cada uno. Esta infraestructura resulta insuficiente para atender la demanda, además de que la catenaria, vías y subestaciones están a punto de llegar al límite de su vida útil (González y Vidrio, 2011).

El sistema Metro, creado en 1967, ha venido creciendo lentamente por lo que su extensión es aún insuficiente, así como el número de unidades disponibles, especialmente en los horarios de máxima demanda. Cuenta con un subsidio generalizado a su tarifa de aproximadamente el 65% de su costo, que si bien no es una medida de política que haya nacido con los gobiernos democráticos instalados desde 1997, se ha seguido implementando de manera sostenida (Cardozo *et al.*, 2012).

Durante la administración Cárdenas-Robles se inauguró una nueva línea (B), pero fue hasta 10 años después que el gobierno de Ebrard realizó una importante extensión mediante la construcción de la Línea 12 que, además de ampliar la oferta de viajes preveía una notable reducción de contaminantes –400,000 toneladas al año–. El costo programado del proyecto fue de 20,000

mdp, a los que fueron agregándose costos adicionales. En fechas posteriores al período en estudio se detectarían fallas que llevaron a la suspensión parcial del servicio y a su actual proceso de reconstrucción.

En el año 2000, el GDF creó la RTP, que posee 91 rutas con sistemas mecánicos de punta, algunas de ellas bajo la modalidad de servicio expreso, lo que ayuda a reducir de manera considerable los tiempos de traslado, así como los niveles de contaminantes vertidos al ambiente. Este sistema dispone de unidades dedicadas en forma exclusiva al traslado de mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y niños. Sin embargo, RTP también es insuficiente en las zonas de mayor marginación.

En 2005 la administración de López Obrador puso a disposición de la ciudadanía el nuevo sistema de transporte Metrobús, al que el gobierno de Ebrard continuó dando impulso mediante la construcción de tres líneas adicionales. Este sistema ha representado una disminución considerable en los tiempos de traslado de las personas y sus estaciones están diseñadas para facilitar el acceso a las personas con discapacidad y adultos mayores. Desde su inicio se habrían dejado de expulsar al ambiente 80,000 toneladas anuales de dióxido de carbono. Como parte de las medidas de mitigación de las emisiones de contaminantes, el GDF recibió del GF 290 mdp que sirvieron para la compra de autobuses articulados para el Sistema Metrobús.

Los sistemas de transporte mencionados cuentan con exenciones de pago para las personas adultas mayores, con discapacidad y jóvenes pertenecientes al Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo.

El GDF también ha tratado de establecer corredores de transporte público concesionado como el de Anillo Periférico, el de Paseo de la Reforma, y el de Santa Fe. Participó también en la concreción del Tren Suburbano entre el DF y la zona de Cuautitlán Izcalli, que tiene conexión con el metro y el metrobús, pero éste no pertenece a su sistema de transporte.

El presupuesto que el GDF destina a los organismos públicos de transporte se ha distribuido de la siguiente manera: 73.1% para el metro, el 9.1% para RTP, el 7.4% para STE y solamente 1% para el metrobús (González y Vidrio, 2011).

Si bien los aportes que estos sistemas reportan pueden parecer numerosos, el transporte público colectivo de pasajeros no cubre la totalidad del territorio

del DF y no existe un sistema integrado de movilidad, ya que no hay suficientes mecanismos de intermodalidad.

## Otras acciones

Además de las políticas públicas tradicionalmente referidas se pueden mencionar otras acciones relevantes en torno a servicios públicos fundamentales y apoyos destinados a grupos específicos, excluidos o subordinados. Entre los primeros destaca el acceso al agua potable para una población cercana a los nueve millones de habitantes, localizada lejos de las fuentes de abastecimiento. Al respecto, el debate público se plantea si continuar construyendo infraestructura para importar el líquido de regiones cada vez más lejanas, como se ha venido haciendo, o impulsar una cultura de mejor distribución y aprovechamiento de la actualmente disponible, incluyendo el tratamiento de las aguas residuales. Otro problema relevante son las fugas que se producen en la red secundaria debido al envejecimiento de la tubería y al hundimiento de la ciudad.

A pesar de que el derecho al agua, reconocido por la Organización de las Naciones Unidas, ha sido recuperado en los programas del GDF, en la práctica no existe un cumplimiento adecuado del mismo debido a problemas en su distribución física, calidad, continuidad y equidad en las tarifas cobradas. Aunque el GDF ha realizado inversiones en materia de infraestructura y ha aumentado el número de tomas de agua, estas acciones no han logrado revertir la situación planteada. Por el contrario, en los últimos diez años se ha experimentado un descenso tanto en la “disponibilidad total de agua para el DF como en la dotación en cada una de las 16 delegaciones” (González *et al.*, 2010).

Entre los apoyos del GDF a grupos específicos es necesario mencionar especialmente el dirigido a los adultos mayores y a las personas con discapacidad, que constituían respectivamente el 7.9% y el 4.4% de la población en 2010; ambos grupos caracterizados por su marcada pobreza. Una de las primeras y más importantes acciones llevadas a cabo fue la instrumentación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años, que

en 2009 redujo la edad mínima a 68 años. El presupuesto del programa en el año 2001 ascendió a 1,225 mdp, en tanto que para el año 2010 llegó a una cantidad de 4,625 mdp, para alcanzar una cobertura de 454,275 personas. El programa ascendió al rango de ley en el año 2003, con lo cual se garantizó su continuidad (Cardozo *et al.*, 2012).

En el año 2007, la creación del Instituto para la Atención de Adultos Mayores en el DF (IAAM) fue un paso más en el proceso de consolidación de la atención a este grupo. Además de la gestión de la pensión alimenticia, el Instituto incrementó sus acciones por medio de la inclusión de visitas médicas domiciliarias, apoyo social, prevención de la violencia y acciones de capacitación e investigación. Con la finalidad de brindar una atención integral a los adultos mayores de la entidad, se complementa con el PSMMG en materia de atención a la salud. Estos esfuerzos han permitido dotar de cierta autonomía a los adultos mayores en tanto que han reducido su dependencia económica de sus familiares y transformado sus relaciones.

Desde la administración 1997-2000, también se han venido desarrollando diversas acciones para atender a las personas con discapacidad. El Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, creado en el año 2001, aumentó su cobertura durante la administración de Ebrard en un 15%, al pasar de 70,688 beneficiarios en 2006 a 81,337 en 2010, para lo cual, en este último año, le fue asignado un presupuesto de 800 mdp. La evaluación de este programa, llevada a cabo en el año 2008, estimaba en un 64% su cobertura (Culebro *et al.*, 2008).

A partir de 1998 también se comenzó a dar servicio a sus beneficiarios en las Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR), construidas en los Centros de Atención Comunitaria del DIF. Las UBR atendieron a 15,754 personas durante el año 2010 con un presupuesto de poco más de 43 mdp. Sin embargo, el proyecto original de contar con al menos una UBR para cada delegación no se ha logrado completar. Finalmente, también es relevante el trabajo realizado para mejorar su movilidad mediante la modificación de la infraestructura urbana.

## Análisis y conclusiones

Como hemos podido ver en las páginas previas, los avances realizados por el GDF en materia de políticas públicas entre 1997-2012 son realmente significativos, comparados con los cinco programas asistenciales recibidos del período previo. Sin embargo, eso no significa que los criterios planteados en el marco conceptual hayan guiado siempre su práctica operativa.<sup>8</sup>

En relación con el criterio de **desmercantilización**, la política social del DF ha aumentado la provisión de bienes y servicios para los más desprotegidos, aunque ha puesto mayor énfasis en las transferencias monetarias. La insuficiente expansión de los servicios públicos y su calidad provocan que las clases medias e incluso algunos sectores populares prefieran los servicios privados ofrecidos por el mercado, mientras que su amplia utilización serviría como instrumento de igualación social. Superar estos problemas requiere el incremento sostenido del gasto social, como lo establece la LDS, y esto a su vez, implica la renegociación de participaciones presupuestarias con el GF.

En cuanto a la valoración del avance en materia de **universalidad**, la política social del DF ha estado claramente orientada por su inclusión entre los principios establecidos en la LDS y el PDS. No obstante, en el diseño y operación de los programas concretos su cumplimiento es variable; depende de la diversidad de posiciones ideológicas, enfoques teóricos y trayectorias políticas de los funcionarios responsables de la toma de decisiones y, en forma muy frecuente, de los recursos presupuestales disponibles. En los casos en que estos resultan insuficientes, el propio Reglamento de la LDS señala que deberá optarse por la focalización territorial y diseñarse una estrategia para alcanzar la universalidad en un plazo determinado, lo que prácticamente no se cumple. Por otra parte, la mayor focalización aumenta los riesgos de discrecionalidad y favoritismo.

Los programas que mejor han logrado la universalidad sin condicionalidades son la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, el PSMMG, los Programas de Útiles y Uniformes Escolares y el subsidio generalizado al Sistema de Transporte

---

8. Para un análisis más amplio de los problemas relativos a la política social del GDF, consultar Cardozo *et al.* (2012).

Colectivo-Metro. No sucede lo mismo con los casos de Desayunos Escolares, de Estímulos al Bachillerato Prepa Sí o de Niños y Niñas Talento, que exigen el pago de cuotas o el cumplimiento de méritos como requisitos.

En relación con el **enfoque de Derechos**, el PDS 2007-2012 expresa su objetivo de construir en la Ciudad de México un régimen y un Estado social de derechos. Algunos programas han sido elevados a rango de ley, incrementando así sus garantías de continuidad, como en los casos de los Servicios Médicos y Medicamento Gratuitos, Cáncer de Mama, Interrupción Voluntaria del Embarazo, Personas Adultas Mayores, Útiles Escolares y Seguro de Desempleo. Uno de los mayores desafíos es consolidar el efectivo cumplimiento de los derechos sociales.

Finalmente, sobre la **democracia participativa en la gestión de los servicios**, a pesar de que el DF cuenta con uno de los marcos jurídicos más desarrollados en la materia, su grado de cumplimiento deja mucho que desear. Se aprecia una limitada inclusión de la ciudadanía en las diversas fases de la política social y difícilmente se cumplen los objetivos de una democracia participativa consolidada que otorgue carácter vinculatorio a las decisiones emanadas de la participación ciudadana (Sánchez-Mejorada, 2011). En cambio, se mantiene la tendencia a considerar a la ciudadanía como mera beneficiaria de la política social, a que los espacios de consulta establecidos por la ley sean instalados de manera sólo formal y con predominancia del poder de los funcionarios y al funcionamiento irregular de los consejos instalados. El caso que presenta mayor nivel de participación ciudadana es el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

Con base en el análisis previo **se concluye** que el período de democratización del GDF ha permitido un avance importante de las políticas públicas hacia el enfoque de derechos y la universalidad, que aún es precario el desarrollo de la democracia participativa y que no se percibe una tendencia clara hacia la desmercantilización. Hay que tener presente que la democracia es un proceso, no un estado acabado, en el que las políticas públicas también van evolucionando.

## Referencias

- Ávila Curiel, Abelardo (2010), *Satisfacción de las necesidades alimentarias en el DF*. Disponible en <http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/satnecal.pdf>.
- Cardozo, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.
- (2012), *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte*, México, UAM-Xochimilco.
- Cardozo Brum, Myriam, López Mundo, Ángel y Yanes Rizo, Pablo (2012), *Evolución del marco institucional y análisis de las políticas y los programas sociales aplicados por el GDF (1997-2012)*. Disponible en [http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/pdfs\\_sueltos/anali\\_poli\\_programas97\\_13final.pdf](http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/pdfs_sueltos/anali_poli_programas97_13final.pdf)
- Casa y Ciudad, A.C. (2009), *Evaluación de diseño y operación del Programa de Vivienda en Conjunto*. Disponible en <http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/EvaluacionProgramaViviendaConjunto.pdf>
- Conde, Carola et al. (2009), *Evaluación del diseño y operación del Programa de microcréditos para el autoempleo*. Disponible en [http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/microcreditos.pdf](http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/microcreditos.pdf)
- Culebro, Rocío, Delgadillo, Ana Lorena y Rolander, Yereli (2009), *Evaluación de diseño y operación 01-2008 del programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal*, México, DIF-DF, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.
- Duhau, Emilio (2010), *Evaluación de la satisfacción de las necesidades y las desigualdades habitacionales en el Distrito Federal y del impacto de los programas habitacionales del GDF*. Disponible en <http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/necydes.pdf>
- Escobar, Saúl et al. (2010), *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal*. Disponible en [http://www.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/evaluacion\\_trabajo\\_2010.pdf](http://www.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_trabajo_2010.pdf)

- Esping-Andersen, Gosta (1996), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fosovi A.C. (2009), *Evaluación externa de diseño y operación del Programa de Mejoramiento de Vivienda*, Fomento Solidario de la Vivienda, A.C. Disponible en <http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/EvaluacionProgramaMejoramientoVivienda.pdf>
- González, Arsenio et al. (2010), *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del GDF*. Disponible en [http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/inf\\_agu.pdf](http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/inf_agu.pdf)
- González, Arsenio y Vidrio, Manuel (2011), *Evaluación del diseño e implementación de la política de transporte público en el Distrito Federal*. Disponible en [http://www.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/ev\\_transp.pdf](http://www.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_transp.pdf)
- Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa del DF: [http://www.ilife.df.gob.mx/wb/ilife/objetivo\\_mision\\_y\\_vision](http://www.ilife.df.gob.mx/wb/ilife/objetivo_mision_y_vision)
- Inegi: <http://www.inegi.org.mx>
- Invi: [www.invi.df.gob.mx](http://www.invi.df.gob.mx)
- Ley de Desarrollo Social del DF: <http://www.cultura.df.gob.mx/transparencia2012/normatividad/desarrollosocial.pdf>
- López Arellano, Oliva, Medina Gómez, Oswaldo Sinoe y Blanco Gil, José Blanco (2010), *Derecho a la salud, políticas de salud y desigualdades socio-sanitarias en la Ciudad de México*. Disponible en <http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/dsalud.pdf>
- Oszlak, Oscar (1980), “Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, Estudios CEDES, vol. 3, núm. 2.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1981), “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO, núm. 4.
- Programa de Desarrollo Social del DF 2007-2012: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=172>
- Procuraduría Social del DF (2010): <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=525>

Secretaría de Salud del DF: [www.salud.df.gob.mx](http://www.salud.df.gob.mx)

Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina (coord.), (2011), *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del DF*. Disponible en [http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones\\_finales/ev\\_part\\_ciu.pdf](http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/ev_part_ciu.pdf)

Secretaría de Trabajo y Previsión Social: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20distrito%20federal.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20distrito%20federal.pdf)

Ulloa, Manuel (2010), *El ejercicio del derecho a la educación en de la población del DF y la satisfacción e insatisfacción de sus necesidades educativas en la educación básica y media superior*. Disponible en <http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/dered.pdf>