



**LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL
DISTRITO FEDERAL 1997-2010**

Pedro García Cruz

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF, es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

I.- EL PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO 1997-2000.

II.- “POR EL BIEN DE TODOS, PRIMERO LOS POBRES”: 2000-2006.

III.- LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DE DERECHO SOCIAL: 2006-2010.

CONCLUSIONES

PRESENTACIÓN

El 5 de diciembre de 1997, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tomó posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los sectores y grupos progresistas de la ciudad-capital celebraron la asunción del primer Jefe de Gobierno electo de la Ciudad de México. Los antecedentes del personaje¹ y las necesidades y exigencias de los habitantes de la ciudad-estado prefiguraban la posibilidad de contar con un gobierno preocupado por la mayoría de la población, insumiso frente a los grupos e intereses plutocráticos, y dispuesto a cambiar en sentido progresista el *status quo* de la ciudad capital.²

En el caso de la Ciudad de México, es ampliamente conocida la posición de vanguardia en el plano nacional que han asumido sus habitantes en la lucha contra el autoritarismo y por la democracia, contra la inequidad y la desigualdad, y por la ampliación de las libertades cívicas. El movimiento estudiantil de 1968 fue pionero en más de un sentido, más adelante vendrían los movimientos cívicos que detonó el sismo de 1985, el movimiento universitario de 1986, las protestas por los resultados del proceso electoral federal de julio de 1988 y la reforma política del Distrito Federal de 1996.

Por eso no resultó extraño el triunfo de la izquierda partidaria en las elecciones del 6 de julio de 1997. Ese día la población del Distrito Federal votó mayoritariamente por un candidato y un programa de centro izquierda. A pesar del desprestigio en que las derechas habían sumido a las instituciones del Estado del bienestar europeo desde finales de los setentas, amplios sectores de la capital de la República vislumbraban políticas progresistas. Los dirigentes del Partido de la Revolución Democrática tenían historias políticas disímboles, pero la mayoría coincidía en el perfil de avanzada y en su compromiso con los sectores populares, por eso tenía sustento la espera de políticas públicas cuyo objetivo fuera construir el bienestar de la población.

¿Pero, qué son las políticas de izquierda? ¿Qué distingue en México a un gobierno de izquierda de uno de derecha, pasando por sus distintas gradaciones? No es el discurso, que en muchas ocasiones es casi igual en ambos casos, tampoco son las personas que encabezan y/o integran los

¹ El progresismo del personaje le venía de lejos, desde sus primeras militancias en el Movimiento de Liberación Nacional, en los albores de los años sesenta del siglo pasado, hasta su ruptura en 1987 con el primer gobierno federal neoliberal, pasando por el deslinde político y programático frente a la tecnocracia el 30 de agosto de 1985, con la ponencia *La Revolución a Futuro*, presentada en el marco de un evento académico en Jiquilpan, Michoacán, siendo aún gobernador constitucional de esa entidad federativa.

² Los periódicos de la época registran la agitación y entusiasmo de un sector de la población y clase política capitalina con el nuevo gobierno. Aunque el triunfo de Cárdenas no significaba el fin del viejo régimen, si representaba una satisfacción a los agraviados por los resultados electorales de 1988 y la posibilidad de mostrar que era posible otra forma de gestión pública. Esta última afirmación no es gratuita, está asentado explícitamente en el documento que sirvió para la discusión programática durante la campaña. Véase a Cuauhtémoc Cárdenas, Roberto Eibenschutz, Assa Cristina Laurell, Paco Ignacio Taibo II, et. al., "Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno." Distrito Federal 1997-2000, México, D. F. 1997.

gobiernos y las instituciones, pues últimamente dirigentes, militantes y simpatizantes saltan de un partido de centro-izquierda a uno de centro-derecha o viceversa con bastante facilidad. Quizás entonces lo que los distingue sea la combinación de las siguientes cinco variables: una, los valores que vertebran su concepción del mundo y compromiso con los sectores desprotegidos;³ dos, los programas de gobierno que abanderan; tres, la preeminencia del gasto social, reflejada en la distribución del presupuesto;⁴ cuatro, las instituciones e instrumentos jurídicos de los que echan mano para transformar sus valores, programas y presupuestos en acciones concretas;⁵ finalmente, la creencia casi dogmática en la necesidad de que los ciudadanos participen en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.⁶

Todas las izquierdas tienen claro que los estados modernos consagran la igualdad jurídica y política en la esfera pública, mientras contribuyen a la reproducción de la desigualdad económica, social y cultural en la esfera privada, en la sociedad civil. La esquizofrenia social está en la base del funcionamiento de las sociedades modernas.⁷ Sin embargo, a pesar de que se sabe que esta es la mecánica “natural” del capitalismo y de las organizaciones estatales modernas, siempre han existido fuerzas de izquierda dispuestas a construir una opción dentro de este tipo de formaciones sociales. Ejemplo de ello son las izquierdas europeas que, salvo excepciones, al concluir la segunda guerra mundial lucharon por la reforma social en sus países, que dio como fruto un orden social más equitativo administrado por un Estado del bienestar.⁸

³ También hay que subrayar que las izquierdas profesan ciertos valores que las distinguen. La justicia, la igualdad, la equidad, la libertad, la solidaridad, la igualdad de género, la conservación del medio ambiente son algunos de ellos.

⁴ Los programas y los presupuestos van de la mano. Si la idea es avanzar en la construcción de una sociedad más justa, nada más natural entonces que usar estas dos herramientas para incidir en la transformación de la realidad en el sentido deseado.

⁵ En la corriente teórica del constitucionalismo contemporáneo se ha reflexionado sobre la importancia de las instituciones sociales en las constituciones modernas, entre las que considera la equidad social, el acceso a la justicia, el acceso a los servicios públicos, la protección a la salud, la equidad de género, el bienestar infantil, el bienestar de los adultos mayores, el acceso a la cultura, el acceso a la educación, el derecho al esparcimiento, el derecho al empleo, el derecho a la vivienda, el combate a la pobreza, la redistribución de la riqueza, y el acceso a la seguridad social.

⁶ Esta es una idea que se incubaba en ambientes académicos y políticos izquierdistas, sin embargo ha sido usada con éxito por gobiernos de otros signos. En México la participación ciudadana fue uno de los pilares del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que impulsó durante su gestión Carlos Salinas. Véase a Rodolfo Javier Vergara Blanco, “Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 octubre 2000.

⁷ La descripción del accionar esquizofrénico de los estados modernos la tomo de Patricio Marcos, Estado, Editorial Edicol, México, 1977, aunque es algo que subraya el joven Marx desde el siglo XIX, tan académicamente incorrecto en México desde hace algunos lustros. El nativo de Tréveris escribe la Cuestión Judía en 1843 y la publica por primera vez en 1844. En español hay varias ediciones.

⁸ El Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, lo dice de la siguiente manera: En efecto, el Estado de bienestar, tal como lo conocemos, es uno de los grandes logros de la civilización europea, es una de las grandes contribuciones de Europa al mundo. El resto del mundo ha emprendido esta dirección, imitándolo cada vez más, valorando positivamente, en muchos aspectos, lo que ha sucedido en Europa desde que concluyera la Segunda Guerra Mundial...Vamos a hacer un par de comentarios antes de proceder. Primero: ¿Cuál es la naturaleza de ese Estado de bienestar? La naturaleza del Estado de bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado pueden que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna, sobretudo la Europa moderna. La idea fundamental versa en torno a la interdependencia entre los seres humanos. “Véase Amartya Sen, “El futuro del Estado del bienestar”, en La Factoría, número 8, febrero de 1999, España.

En los noventa las izquierdas mexicanas institucionales,⁹ agrupadas en el Partido de la Revolución Democrática,¹⁰ habían superado el anhelo revolucionario y estaban en la fase del reclamo democrático. En lo social se proponían construir un orden social más justo, cuyo modelo eran las sociedades europeas. Sin embargo, la pobreza y desigualdad que caracterizan a nuestro país han propiciado que las políticas sociales que se han instrumentado en los últimos años se concentren en la asistencia social, dejando para después el desarrollo social y, más lejos aún, el bienestar social. En el horizonte de las izquierdas, la utopía socialista ha sido sustituida por la utopía de la sociedad equitativa y el Estado del bienestar.

Acorde con los nuevos paradigmas,¹¹ el primer Gobierno del Distrito Federal (1997-2000) buscó diseñar un programa de gobierno que recogiera los anhelos, necesidades y exigencias de la población capitalina. También se propuso construir un presupuesto que reflejara el cambio de prioridades. Por supuesto no descuidó la integración de los equipos de trabajo, pues al mismo tiempo que cumplió con los compromisos con la militancia de los grupos partidarios que lo apoyaron, también incluyó a cuadros experimentados en lo político y lo administrativo. Finalmente, buscó transformar paulatinamente la estructura institucional que le heredó el viejo régimen, a efecto de contar con las herramientas necesarias para transformar los programas y presupuestos en políticas, en acciones concretas.¹²

Concentrémonos en el asunto de las instituciones. En los países donde existen sistemas de partido competitivo las administraciones públicas sufren transformaciones periódicamente.¹³ La existencia de la alternancia las obliga a ello. A los gobiernos que surgen en el contexto de un sistema de partidos

⁹ Denominamos izquierdas mexicanas institucionales o parlamentarias (usando el término parlamentario por analogía, pues tenemos un régimen presidencial), a las fuerzas políticas progresistas que buscan conquistar el poder político o espacios de poder, en el marco de las instituciones electorales y políticas que regulan su conquista y conservación. Caso contrario de las organizaciones que se proponen la conquista del poder político o la destrucción del orden establecido por vías no electorales.

¹⁰ En 1989 se crea el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que usa el registro del Partido Mexicano Socialista (PMS), que a su vez se construyó sobre la base del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), heredero del viejo Partido Comunista Mexicano (PCM), vuelto institución pública desde 1977, en que el régimen priista abre sus puertas a las fuerzas políticas no revolucionarias hasta entonces excluidas. El PRD es el primer gran partido de izquierda mexicano que ya no se apellida comunista o socialista, ahora es de la Revolución Democrática, dos términos que sintetizan la variedad de sus integrantes, tanto los que venían de la izquierda comunista y socialista como los herederos del nacionalismo revolucionario ahora devenidos demócratas.

¹¹ Aunque el término paradigma es propio de la epistemología y fue acuñado para señalar el consenso que existe en una comunidad científica respecto de un conjunto de creencias "científicas", que engloban principios, métodos, procedimientos, etcétera, consideramos pertinente su uso en este contexto. Cuando se derrumba un paradigma es porque está teniendo lugar una revolución científica. Se ha generalizado el uso del término paradigma para designar el cambio de creencias de otras comunidades, en este caso de quienes se ubican políticamente a la izquierda. Véase a Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

¹² Como ya se señaló, el equipo de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano elaboró el documento ya citado, en el que señalaba con absoluta claridad la manera en que evaluaba la situación que encontraba al inicio de su gestión y las políticas que debían instrumentarse para cambiar el estado de cosas. Es cierto que la buena voluntad no basta para cambiar la estructura institucional de un gobierno, y que las prácticas y cultura administrativa también pasan de un régimen a otro, pero también lo es que el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas se propuso desde el principio la transformación de las instituciones, entre otras reformas.

¹³ Esto no significa que los aparatos administrativos no sufran cambios en los regímenes autoritarios, cuyo eje son los sistemas de partido no competitivo. Simplemente que en esos casos los gobernantes no están tan preocupados por la construcción de la legitimidad secundaria o por gestión, lo cual hace que el perfil y estructura orgánica de una institución sea más estable.

donde la alternancia es una realidad no les basta con la legitimidad electoral, de origen, necesitan construir la legitimidad secundaria, por gestión, y para ello necesitan aparatos administrativos ágiles, eficientes, eficaces, no deficitarios. La eficiencia y eficacia de las instituciones del gobierno en turno son calificadas por el electorado en las siguientes elecciones. Por eso, las instituciones políticas y administrativas que no cumplen con las expectativas de la población son reformadas o sustituidas por otras. El simple transcurrir del tiempo incide en la transformación de las sociedades, el orden estatal y el medio ambiente, amén de la dinámica propia de cada una de estas variables, situaciones que generan desafíos a las administraciones públicas que, también por esta razón, se ven obligadas a reformarse.

Existen, por supuesto, otras razones para el cambio institucional. Las y los ciudadanos que constituyen los partidos y que conquistan los gobiernos tienen proyectos de sociedad, de Estado y programas de gobierno que difieren de los que enarbolan otros grupos y partidos, en consecuencia cuando se hacen del gobierno y/o del resto de las instituciones del Estado, refuerzan, reforman o transforman el aparato administrativo. La idea es apoyarse en éste para hacer realidad los objetivos que persiguen, sean los estampados en sus programas o discursos, o aquellos que acordaron con los grupos que impulsaron y apoyaron sus candidaturas.

La necesidad de reformar las instituciones también surge cuando gobiernos surgidos del mismo partido, como puede ser el caso de la Ciudad de México en el periodo estudiado 1997-2010, se plantean objetivos diversos en el contexto de una misma matriz ideológica, o cuando las circunstancias en que operan sus programas los obligan a ello. Los gobiernos que inician la transición, por ejemplo, tienen un mayor grado de dificultad para plasmar en la realidad sus programas, por las inercias propias de las estructuras, procesos y cultura administrativa, mientras que los gobiernos que asumen como propios los principios de la progresividad e incrementalidad programática, es decir hacen suyos los avances logrados por sus antecesores en el cargo, tienen el camino allanado.¹⁴

También se observan diferencias en los matices que le imprimen a políticas y programas que buscan resolver los mismos problemas. Por ejemplo, hay gobiernos que se plantean la necesidad de ir construyendo estructuras e instituciones sociales cuya consolidación se observará hasta el mediano plazo, y hay otras administraciones que creen necesario diseñar y aplicar programas cuyos resultados deben ser nítidos desde el principio, generalmente pero no únicamente para que puedan tener rentabilidad electoral en los siguientes comicios. Eso explica en buena medida las diferencias entre los proyectos

¹⁴ Como se verá en las conclusiones de cada capítulo, aunque los cinco personajes que han jefaturado al Distrito Federal de 1997 al 2010 han salido del mismo partido, hay diferencias importantes entre un periodo y otro.

sociales de los tres periodos de gobierno analizados, pues aunque han surgido del mismo partido y comparten una matriz de perspectiva, principios y valores, tienen diferencias en el diagnóstico de la situación social de la Ciudad y, en consecuencia, en las propuestas de políticas, programas y estrategias con que enfrentaron y enfrentan estos desafíos.

En congruencia con ello, en estas notas nos proponemos describir qué instituciones recibió el primer gobierno democrático de la Ciudad de México dedicadas al diseño e instrumentación de la política social; y cómo se fueron modificando a lo largo del largo periodo 1997-2010, en que gobernaron Cuauhtémoc Cárdenas –hasta que renunció para buscar la candidatura a la Presidencia de la República-; Rosario Robles –quien concluyó el primer periodo, 1997-2000-; Andrés Manuel López Obrador –hasta que fue desaforado por la Cámara de Diputados-; Alejandro Encinas –quien concluyó el sexenio 2000-2006-; y Marcelo Ebrard Casaubón, respectivamente.

En el primer capítulo se analiza el periodo 1997-2000, presidido por Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, al que se le dedica un espacio mayor en virtud de ser con el que arranca el nuevo modelo de política social, que con variantes importantes –diagnóstico, contenidos de políticas y programas y estrategia-- se ha venido impulsando desde entonces en el Distrito Federal.

En el segundo capítulo se hace la descripción de los cambios institucionales ocurridos en el sexenio 2000-2006, bajo el mando de Andrés Manuel López Obrador –hasta que fue desaforado por la Cámara de Diputados--y, al final, de Alejandro Encinas, quien concluyó el periodo.

Finalmente se analiza el periodo 2006-2010, que ha estado bajo la jefatura de Marcelo Ebrard Casaubón, en que se han publicitado con mayor énfasis las acciones en materia social que ha impulsado su gobierno, señalándose las asignaturas pendientes en la tarea de construir una ciudad de derecho social.

I.- EL PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO 1997-2000.

Presentación

El 5 de diciembre de 1997, el primer gobierno electo del Distrito Federal recibió de manos de la última regencia un ordenamiento institucional compuesto por 11 dependencias centrales: nueve secretarías, una oficialía mayor y una contraloría general; 25 órganos desconcentrados, incluidas las 16 delegaciones; doce entidades paraestatales incluido un organismo coordinado denominado Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Cuadro 1).

Cuadro 1
Las Instituciones del Departamento del Distrito Federal en diciembre de 2007

Número	Sector	Nombre de la Institución
1-11	Central	Secretaría de Gobierno Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría del Medio Ambiente Secretaría de Obras y Servicios Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social Secretaría de Finanzas Secretaría de Transportes y Vialidad Secretaría de Seguridad Pública Oficialía Mayor Contraloría General
12-36	Desconcentrado	Procuraduría Social Instituto de Vivienda de la Ciudad de México Servicio Público de Localización Telefónica Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal Junta de Asistencia Privada Comisión de Recursos Naturales Comisión de Aguas del Distrito Federal Planta de Asfalto del Distrito Federal Instituto Técnico de Formación Policial. Delegaciones del Distrito Federal
36-48	Paraestatal	Sistema de Transporte Colectivo (METRO) Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal (CAPTRALIR) Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (CAPREPOL) Servicios Metropolitanos (SERVIMET) Corporación Mexicana de Impresión (COMISA) Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) Fideicomiso del Programa Casa Propia (FICAPRO) Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF DF) Servicios de Salud Pública del Distrito Federal
48-51-	Órganos Colegiados	Consejo de Desarrollo Social Consejo de Población del Distrito Federal Consejo contra las Adicciones del Distrito Federal
51-52	Organismos Autónomos	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

De este conjunto sólo una de las once dependencias centrales, la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), estaba dedicada a la política social. La Unidad de Zoológicos del Distrito Federal jurídicamente nace en

1995, pero entra en funciones hasta el 1 de enero de 1998, por lo cual no puede ser contabilizada en el periodo 1995-1997.

En el ámbito desconcentrado existían dieciséis áreas de desarrollo social, adscritas a cada una de las delegaciones, además del Instituto de Salud del Distrito Federal, de la Procuraduría Social (PROSOC), de la Junta de Asistencia Privada (JAP), del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) y del Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL). Estos últimos cuatro órganos desconcentrados tenían una incidencia escasa en la política social real, si atendemos a los cinco programas sociales sustantivos que operó el Departamento del Distrito Federal durante la última regencia.

El 1 de diciembre de 1997, la unidad administrativa central llamada Dirección General de Servicios de Salud se transformó en el órgano desconcentrado denominado Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal, por lo que en este listado no se contabiliza como órgano desconcentrado.

En el sector paraestatal, el Gobierno del Distrito Federal recibió dos entidades dedicadas a lo social: los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF DF), organismos que se crearon el 3 de julio de 1997, a efecto de hacerse cargo de los servicios de salud pública y de asistencia social que mediante convenio descentralizó el Gobierno Federal el 2 de julio de 1997.

También existían tres fideicomisos dedicados a la vivienda: el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), el Fideicomiso del Programa Casa Propia (FICAPRO) y el Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE III), aunque en los hechos no existía una política de vivienda ni la intención de darle una dimensión social a las acciones que se desarrollaban en esta materia.

Las instituciones sociales del final de la Regencia

La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), eje de la política social de la última regencia del Distrito Federal, hasta el 1 de diciembre de 1997¹⁵ estuvo integrada por cuatro direcciones generales: La Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural, mejor conocida como SOCIOCULTUR, la Dirección General de Promoción Deportiva, la Dirección General de Servicios de Salud y la Dirección General de Protección Social.

¹⁵ El 1 de diciembre de 1997 se reforma el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, por el que desaparece la Dirección General de Servicios de Salud y se crea el Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal. Véase el Diario Oficial de la Federación del lunes 1 de diciembre de 1997. También desaparece la Dirección General de Protección Social y en su lugar se crea la Dirección General de Política Social.

Programáticamente las principales líneas de acción en lo social de este periodo se ocuparon de la educación, la salud, la asistencia social, la cultura y el deporte. Más adelante ya veremos en qué medida se atendieron estas áreas. Congruente con ello, el Departamento del Distrito Federal (DDF) sólo tuvo cinco programas sociales sustantivos: *Educación de calidad para una mayor equidad social, Atención médica integral para elevar el nivel de salud de la población abierta, Asistencia social para combatir la marginación y la pobreza, Fomento al desarrollo cultural de la población e Impulso a la práctica del deporte*.¹⁶ Al respecto es necesario hacer algunas consideraciones, que se muestran a continuación.

En 1997 la educación pública básica en la Ciudad de México era (y sigue siendo) responsabilidad del gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La educación pública media y superior era atendida por la UNAM, el IPN y la UAM. La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS) del Departamento del Distrito Federal se coordinaba con las instancias mencionadas para ver lo relativo a esta materia, pero no tenía competencia directa ni programas sustantivos, lo cual se reflejaba en su estructura orgánica, pues ni siquiera tenía una dirección general dedicada a lo educativo.

En materia de salud, hay que recordar que ésta se atendía a través de la Dirección General de Servicios de Salud del Distrito Federal. La Dirección General de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, entidad paraestatal creada el tres de julio de 1997 para hacerse cargo de los servicios de salud que descentralizó el gobierno federal al Distrito Federal el 2 de julio de 1997, apenas inició operaciones en el último cuatrimestre de 1997, y de manera muy precaria (por lo que no puede ser contabilizada como instancia de atención a la salud de la última Regencia).

Es importante señalar que esta Dirección General de Servicios de Salud desaparece el 1 de diciembre de 1997, en que se publican las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. En su lugar se crea el órgano desconcentrado denominado Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal.

La Dirección General de Protección Social de la SESDS era la encargada de prestar los servicios de asistencia social en el Distrito Federal. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF DF), entidad paraestatal creada el tres de julio de 1997 para hacerse cargo de los servicios de asistencia social que descentralizó el gobierno federal al Distrito Federal el 2 de julio de ese año, apenas inició operaciones en el último cuatrimestre de

¹⁶ Departamento del Distrito Federal-Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, Testimonios, octubre de 1997, México.

1997 --con una estructura orgánica escasa, instalaciones precarias y personal insuficiente y sin el perfil adecuado--, situación que la inhabilita como institución de la política social del periodo 1994-1997.

Es necesario aclarar que esta Dirección General de Protección Social desaparece el 1 de diciembre de 1997, en que se publican las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. En su lugar se crea la Dirección General de Política Social.

La Dirección General de Promoción Deportiva de la SESDS era la unidad administrativa del DDF encargada de planear, organizar, supervisar y promover el deporte en la Ciudad de México, lo cual se percibía sobre todo en los desfiles conmemorativos. Su actividad principal era la atención del programa denominado *Impulso a la práctica del deporte*, que tenía al fútbol llanero como su eje articulador, situación que se reflejaba en la existencia de múltiples ligas y dirigentes de las mismas, que usufructuaban los espacios deportivos públicos.

Finalmente, el quinto programa sustantivo que tenía el DDF en materia social era *Fomento al desarrollo cultural de la población*, para lo cual tenía a la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural, la famosa SOCIOCULTUR, que llegó a volverse omnipresente en todos los ámbitos del Distrito Federal, pues era la que organizaba las tardeadas, los bailes populares en las explanadas delegacionales, los concursos de artesanías, entre otros. Se llamaba desarrollo cultural a la organización de eventos para el entretenimiento popular y al apoyo logístico a los eventos de políticos y de otra naturaleza que organizaba la regencia o el PRI capitalino.

Los cinco programas los atendía, en los términos señalados, la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, con el apoyo de las 16 subdelegaciones de Desarrollo Social. Como ya señalamos, el DIF DF y Servicios de Salud Pública del Distrito Federal se incorporaron a la administración capitalina casi al final de la gestión de Oscar Espinosa Villarreal. Por su parte, la Procuraduría Social (PROSOC) se limitaba a arbitrar los conflictos condominales, situación que no alteraba el rumbo de las acciones en materia social; la Junta de Asistencia Privada (JAP) coordinaba a las instituciones de beneficencia social privadas (casas hogar, albergues, Nacional Monte de Piedad, etc.); y las acciones del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) no eran relevantes, pues el grueso de las acciones en materia de vivienda (que no eran tantas) se realizaban a través de los fideicomisos denominados FIVIDESU y FICAPRO. El Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL), por su parte, era un organismo que se centraba en el apoyo a la localización de personas extraviadas.

En conclusión, el Departamento del Distrito Federal solo tenía cinco programas sociales sustantivos, por lo que no requería de un aparato institucional mayor del que dispuso durante todo el periodo. La política social de la última Regencia no se proponía objetivos sociales amplios. La línea filosófica, programática y presupuestal del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal era la misma¹⁷, lo cual coartaba la posibilidad de impulsar una política social local diversa, en caso de que se hubiera tenido la intención de hacerlo, situación similar a lo que ocurría en la mayoría de las entidades federativas, cuyo margen de maniobra en materia social era aún más escaso que el que tenía el Distrito Federal.

Como ya vimos, en materia educativa la responsabilidad era federal; los servicios de salud, también; la materia alimentaria la veía PROGRESA, y el Distrito Federal no era prioritario para los responsables de este programa federal; en materia cultural el impulso era para ciertas tradiciones y actividades destinadas al entretenimiento popular, se confundía a la cultura con el entretenimiento; en materia deportiva lo prioritario eran los torneos de fútbol llaneros y los desfiles conmemorativos. La política social no era prioridad ni del gobierno federal ni del departamento administrativo (DDF) encargado de gobernar esta ciudad.¹⁸

El Gobierno del Distrito Federal el 5 de diciembre de 1997: las instituciones sociales centrales

Al tomar posesión Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano el 5 de diciembre de 1997 como el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, se encontró con que una Secretaría, 16 subdelegaciones de desarrollo social, un órgano desconcentrado y cinco entidades paraestatales, era todo el andamiaje institucional del que podía echar mano para instrumentar la política social con la que pretendía transformar el perfil de esta ciudad.

La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social seguiría siendo el eje de las instituciones sociales del Distrito Federal. Al arrancar el nuevo gobierno, esta dependencia tenía el objetivo siguiente: “El despacho de las materias relativas al desarrollo social; acción cívica; cultural; recreativa; deporte;

¹⁷ Olivia López Arellano y José Blanco Gil lo dicen de la siguiente manera: “Las políticas de ajuste macroeconómico impulsadas por el gobierno desde la década del '80 y la articulación del país a la fase de globalización capitalista, configura un reordenamiento político-económico en la lógica de la economía neo clásica y la ideología neoliberal (4). En los años '90, se impulsa la liberalización del comercio y la privatización de empresas y servicios, así como la integración cada vez más orgánica a la economía de los Estados Unidos de Norteamérica. Se redefine el conjunto de relaciones económico-financieras con el exterior, así como el sistema de alianzas que articulan las relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado. Los sectores dominantes incorporan sus intereses privados al interior del aparato estatal, que comienza a funcionar con una lógica privatista que reordena las relaciones sociales, consolida a la tecnocracia neoliberal como el sector hegemónico de la clase política y despolitiza las demandas sociales, reduciéndolas a actos administrativos” (5). Véase López Arellano O., Blanco Gil J. Caminos divergentes para la protección en salud en México. Salud Colectiva. 2008; 4(3):319-333.

¹⁸ Como se demuestra en la ponencia de Rodolfo Vergara Blanco ya citada, el PROGRESA zedillista conservó algunos de los programas del Programa Nacional de Solidaridad, sin embargo fue un programa de asistencia social construido sobre otras bases, operado por instituciones diversas y con otra población objetivo. Rodolfo Vergara Blanco Ibid.

administración de zoológicos; localización de personas; educación y salud; y además de diversos servicios a la comunidad.” Se omitía lo relativo a alimentación, cultura, vivienda y combate a la desigualdad.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le daba facultades a esta secretaría para atender diversos campos de acción, no obstante en la realidad sólo atendía los cinco programas mencionados y descuidaba el resto amén que, de éstos, privilegiaba el entretenimiento de la población, lo cual se reflejaba en el tamaño e importancia de la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (SOCIOCULTUR).¹⁹

Este ordenamiento jurídico señalaba que esa dependencia central contaba específicamente con 19 facultades o atribuciones que, en apariencia, contemplaban a la mayoría de las materias consideradas “sociales”, situación que no se reflejaba en los programas e instituciones encargadas de operar la política social.²⁰

Las facultades de la SESDS se concentraban en el desarrollo social, cívico y cultural, en el deporte; en ciertos servicios de salud y de asistencia social. También tenía facultades en materia de zoológicos, localización de personas y regulación de la asistencia privada. Las facultades en materia de educación y salud, que eran materias federales, eran muy limitadas. En general, estas facultades mostraban a una dependencia subordinada al orden de gobierno federal, cuyas atribuciones directas eran sobre todo en materia de desarrollo cívico, cultural y deporte. Salud y asistencia social se mencionan mucho, pero a nivel de coordinación con otras entidades. La alimentación, la educación, la vivienda y la cultura no eran asuntos resaltados por la normatividad analizada. No hay un compromiso expreso de atender y resolver esta problemática. Todo queda muy ambiguo. En el caso de la asistencia social encontramos que estaba dirigida a los grupos vulnerables. El énfasis del artículo en cita estaba puesto en el primer nivel de atención a la salud, en el entretenimiento, en las actividades recreativas, y en la promoción de las actividades deportivas, sobre todo del fútbol llanero.

¹⁹ Al respecto podemos decir que una de las instituciones más sobresalientes en esta época, que incluso llegó a representar el principal vínculo -algunas veces fue casi el único- entre el gobierno capitalino central y la población de esta entidad fue la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (más conocida entre la gente por sus siglas, SOCIOCULTUR). Esta unidad administrativa tenía la responsabilidad de coordinar y/o realizar eventos y programas culturales, cívicos y recreativos, ya fuera a través de la infraestructura que administraba directamente o a través de la infraestructura adscrita a cada una de las 16 delegaciones del DDF. Con esta prerrogativa, SOCIOCULTUR adquirió una presencia creciente y un poder notable que, paradójicamente, fueron mermando su capacidad de cumplir con su objetivo primordial de “fomentar la participación ciudadana”, ya que paulatinamente se convirtió en una agencia de bailes y verbenas populares. La Dirección Ejecutiva de Política Social realizó un análisis sobre la estructura, recursos, funciones y actividades específicas desarrolladas por SOCIOCULTUR, con el fin de hacer propuestas que permitieran un uso más eficiente de los recursos de esta unidad administrativa y promover la construcción efectiva de identidad social. El análisis mostró una mega dirección general con atribuciones y funciones de Secretaría, en la que se duplicaban finalidades, funciones y recursos, llegando a invadir ámbitos de otras dependencias del mismo ramo.

²⁰ Al final de este trabajo se muestra un cuadro -Anexo 1--, que contiene las atribuciones o facultades que tenían las instituciones en mención.

El contenido del artículo 25 de la LOAPDF es congruente con la preeminencia que tuvieron tres de las direcciones generales de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social: La Dirección General de Servicios de Salud, la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (SOCIOCULTUR) y la Dirección General de Promoción Deportiva.

El análisis de las atribuciones de las cuatro direcciones generales que tuvo la Secretaría hasta el 1 de diciembre de 1997, nos lleva a conclusiones similares. Lo importante para ellas es el primer nivel de atención a la salud, el entretenimiento de los grupos populares, las actividades recreativas y la promoción de las actividades deportivas. No hay mucho más. Las facultades de la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (SOCIOCULTUR) se señalan en el artículo 36 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal vigente al 30 de noviembre de 1997, al igual que las atribuciones de las direcciones generales de Promoción Deportiva, Servicios de Salud y Protección Social, que se describen en los artículos 37, 38 y 39, respectivamente, del mismo ordenamiento.

El Gobierno del Distrito Federal el 5 de diciembre de 1997: las instituciones sociales desconcentradas

En el ámbito desconcentrado existían dieciséis subdelegaciones de desarrollo social, adscritas a cada una de las delegaciones, el Instituto de Salud del Distrito Federal (ISDF), la Procuraduría Social (PROSOC), la Junta de Asistencia Privada (JAP), el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) y el Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL), estos cuatro últimos con escasa incidencia en la instrumentación de la política social.

Con fecha 1 de diciembre de 1997 se publicaron las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en las que se formaliza la transformación de la Dirección General de Servicios de Salud en el Instituto de Salud del Distrito Federal. El primer Gobierno del Distrito Federal empezó a atender las necesidades en materia de salud con este Instituto y con el organismo descentralizado llamado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente señalaba que a las delegaciones les correspondía desarrollar 60 funciones, de las cuales solo tres estaban relacionadas con esta materia y son las siguientes: la “XXXI. Realizar las campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que corresponda;” “XXXII. Coordinar con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales;” y “XXXIV. Administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de

capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa.”

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, para diseñar, operar y evaluar la política social. La tarea central de las delegaciones y subdelegaciones era apoyar la operación de los programas federales y centrales. Tenían facultades operativas subordinadas al sector central y federal. Estas áreas funcionaban en base a viejos acuerdos delegatorios de facultades de los delegados a los subdelegados. La consecuencia era que sus recursos y facultades eran indirectos y escasos. El margen de maniobra de las subdelegaciones de desarrollo social era reducido: no tenían suficientes atribuciones, no tenían una estructura orgánica sólida, no existía un programa específico para el desarrollo social delegacional, su presupuesto era mínimo y la propensión a la corrupción de parte de su personal era alto, en virtud de que administraban el dinero que ingresaba cotidianamente en las instalaciones deportivas y recreativas delegacionales, y no existía normatividad procedimental ni controles al respecto, menos aún contaban con personal profesionalizado experto en la administración de estos centros.

En los hechos, su función era apoyar a las direcciones generales centrales en las actividades que diseñaban y hacían que operaran las delegaciones, en particular a Acción Social, Cívica y Cultural y a Promoción Deportiva. Puede incluso afirmarse que las subdelegaciones de desarrollo social de 1997 y principios de 1998 eran áreas dedicadas a apoyar las campañas nacionales de vacunación, organizar torneos de fútbol, caminatas, carreras, actos cívicos conmemorativos de diversas gestas heroicas, bailes populares y a administrar los centros deportivos y de “desarrollo social”, que se encontraban en su jurisdicción. Esto es lo que se entendía por política social en el ámbito delegacional en esos tiempos.

El Instituto de Salud del Distrito Federal era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, cuya creación se mandata jurídicamente desde 1987, pero que administrativamente entra en funciones hasta el 1 de diciembre de 1997. La Ley que le otorga su fundamento es la Ley de Salud del Distrito Federal, publicada en el DOF el 15 de enero de 1987, que en su artículo 8° Estipula planear, organizar y desarrollar el Sistema de Salud del Distrito Federal; Organizar y ejecutar las acciones de regulación y control sanitario en materia de salubridad local; Organizar, operar y supervisar la prestación de los servicios de salubridad general, y Apoyar los programas y servicios de salud de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, entre otras funciones.

Las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal del 1 de diciembre de 1997, suprimen a la Dirección General de Servicios de Salud y “crean” al Instituto (artículo 81-bis), a quien le adscriben nuevas facultades, de las cuales las más importantes eran: “Corresponde al Instituto de Servicios de Salud del Distrito Federal, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley de Salud para el Distrito Federal, las siguientes: I. Organizar y supervisar los servicios de salud en el Distrito Federal, así como coordinar a los organismos del Distrito Federal que presten estos servicios”.

Esta facultad adquiere mayor relevancia en la medida en que el numeral primero de la Ley de Salud, mandata “Planear, organizar y desarrollar el Sistema de Salud del Distrito Federal”, que, aunado a la existencia de la Dirección General de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, antaño federal, cambiaron la naturaleza de la atención a la salud en la Ciudad de México, dando inicio a la federalización de los servicios de salud en el Distrito Federal. Con ello, puede afirmarse que concluía la subordinación de la Ciudad de México a la Federación en materia de salud.

El primer Gobierno del Distrito Federal iniciaba sus labores en materia de salud pertrechado en dos herramientas institucionales novísimas: el Instituto en cita y los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, dándole al Instituto el mando sobre todos los organismos de salud en la entidad, con lo cual se avanzaba en el objetivo de crear un frente institucional en materia de salud relativamente autónomo (con un órgano desconcentrado y un organismo descentralizado) de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, a la que estaban adscritos. Se iniciaba la construcción de una política social en materia de salud diversa de la federal. La concepción filosófica, programática y presupuestal del Gobierno del Distrito Federal, así como su fortaleza financiera, derivada de su capacidad recaudatoria, que no de las transferencias federales, le daban la posibilidad de construir una opción diferente.

Los otros cuatro órganos desconcentrados que teóricamente podrían ser encuadrados dentro de lo que entendemos por política social, y que tenían una incidencia escasa en ella, eran la Procuraduría Social (PROSOC), la Junta de Asistencia Privada (JAP), el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) y el Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL).

La Procuraduría Social, según la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal²¹ tenía tres características principales, de las cuales ninguna tenía alto impacto social.

²¹ Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de septiembre de 1998. “Una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de que la actuación de la autoridad se apegue a los principios de

Sin embargo, con las reformas al RIAPDF del 1 de diciembre de 1997, se fortalece la función de asesoría y defensoría del particular ante actos u omisiones de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF); se le otorgan facultades para proponer la simplificación o desregulación de actividades y procedimientos administrativos; de realizar estudios para analizar la repercusión social de las acciones de la APDF en la ciudadanía; y se le otorgan atribuciones para sustanciar procedimientos conciliatorios condominales, relacionados con la prestación de servicios públicos. La PROSOC se convertía en una instancia “amigable” para los particulares agraviados por la administración pública, en un ente de intermediación entre el particular y el aparato administrativo.

LOCATEL, por su parte, se ocupa de brindar el servicio de localización de personas; el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México se encargaba de apoyar a los habitantes de esta ciudad no derechohabientes, agrupados en organizaciones que nacieron a raíz del sismo de 1985, con créditos para la vivienda; y la Junta de Asistencia Privada se manejaba como si fuera un órgano ajeno al gobierno local.

El Gobierno del Distrito Federal el 5 de diciembre de 1997: las instituciones sociales paraestatales

En el ámbito paraestatal el Gobierno del Distrito Federal solo contaba con dos entidades dedicadas a la política social, la Dirección General de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, que fue descentralizada de la Secretaría de Salud Federal al entonces Departamento del Distrito Federal, según lo establecido en el Diario Oficial de la Federación del 2 de julio de 1997; y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, también conocido como DIF DF.

La Dirección General de los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal funcionaba (y funciona) como un híbrido federal y local. Tiene programas y recursos humanos federales y locales: opera los programas tradicionales que le heredó la Secretaría de Salud federal y los nuevos programas de salud del gobierno local; cuenta con personal de base adscrito al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Salud, y con personal adscrito al Sindicato Único del Distrito Federal; y tiene tres fuentes de financiamiento: recursos federales, que le llegan a través del Ramo 33, recursos fiscales locales e ingresos propios.

legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad. También será su objeto procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley sobre (sic) Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, a través de los diferentes servicios y procedimientos que esta ley establece; y realizar la función de la amigable composición en materia de Arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF DF), por su parte, también señala en su acta de nacimiento la misma fecha que los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal: 3 de julio de 1997. Al igual que éste, el DIF DF también pertenecía a Salud federal y, según el Decreto de Creación, su propósito es atender los servicios de asistencia social en el Distrito Federal. Este organismo descentralizado también es un híbrido; tiene programas, personal y presupuesto federal, y programas, personal y presupuesto local; también tiene ingresos propios. Es importante subrayar que el DIF DF se integra al aparato administrativo del Distrito Federal a finales de 1997, a pesar de que jurídicamente existiera desde el mes de julio, y que viene a competir en funciones con la entonces Dirección General de Protección Social (que desaparece el 1 de diciembre de 1997), integrante de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.

A diferencia de las instituciones locales, estas dos instituciones híbridas, federales-locales, presentan un mayor grado de dificultad para ser transformadas o eliminadas, debido a los convenios de descentralización con el gobierno federal y con la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), que hicieron posible este proceso; y al poderío de los sindicatos a los que están integrados los trabajadores heredados, pertenecientes a la FSTSE. Es cierto que su estructura orgánica puede reformarse con autorización de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, pero siempre y cuando las reformas no alteren lo señalado en el convenio de descentralización. Ambos organismos descentralizados tienen una dirección general y una junta de gobierno, que son quienes toman las decisiones importantes. En el caso del DIF DF, durante algunos años del periodo López Obradorista y hasta el inicio del periodo de Marcelo Ebrard, fue suprimido al Patronato.

1997-2000: la transformación y crecimiento de las instituciones de la política social

En paralelo a la instrumentación del nuevo modelo de política social, el Gobierno del Distrito Federal fue modificando paulatinamente sus instituciones. En el ámbito central la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social dio pie a la creación en ese régimen de seis instituciones claves para la nueva política social: la Secretaría de Desarrollo Social (SDSDF), la Secretaría de Salud (SECSALUDF), el Instituto de Cultura de la Ciudad de México, el Instituto del Deporte de la Ciudad de México, el Instituto de la Mujer de la Ciudad de México y el Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México; además de que impulsó la puesta en marcha de la Unidad de Zoológicos de la Ciudad de México, que como ya se comentó existía en el papel pero no en los hechos. De esta manera se le daba una fuerza institucional importante al desarrollo social, a la salud, a la cultura, al deporte, a la educación y a la recreación.

También se ocupó del diseño y puesta en marcha de una política de vivienda para el Distrito Federal, pues aunque existían instituciones y programas dedicados a ese fin, no existía una línea filosófica, institucional, programática y presupuestal dedicada al tema vivienda popular. Para ello el 29 de septiembre de 1998, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México (INVI, creado el 6 de junio de 1995), absorbió las atribuciones y funciones del Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU, creado en noviembre de 1983) y del Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO, creado en septiembre de 1987). Con ello se dio pie a la creación del nuevo organismo descentralizado denominado Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI DF). El Fideicomiso para la Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (FIDERE) siguió en operaciones, trabajando conjuntamente con el INVI DF.

La política social que estaba construyendo la nueva administración contemplaba incluir todas las materias necesarias (asistencia social, desarrollo social, salud, educación, cultura, deporte, recreación y vivienda popular), ampliar la cobertura de atención, elaborar programas inclusivos basados en derechos universales, otorgarle mayores recursos presupuestales a estos programas, involucrar a la ciudadanía en su diseño, operación y evaluación, y diseñar instituciones que hicieran posible cumplir con estos propósitos.

En el ámbito desconcentrado, las delegaciones re encauzaron el sentido de sus actividades y, por primera vez en mucho tiempo, empezaron a trabajar más estrechamente con las nuevas direcciones generales centrales y desconcentradas. Por supuesto, los cambios no se dieron de la noche a la mañana. Las transformaciones que se operan en las instituciones tienen varias características. Una de ellas es que su maduración es lenta. Las viejas prácticas y procedimientos siguen haciendo su aparición todos los días.²² Un poco más atrás afirmamos que las subdelegaciones de desarrollo social eran un reflejo subordinado de las direcciones generales de Acción, Social, Cívica y Cultural y de Promoción Deportiva. Durante el primer año del nuevo régimen siguieron siendo áreas cuya misión era organizar eventos de múltiple naturaleza, situación que se mezclaba con las nuevas directrices en materia de salud y de política social.

La entrada en operación de la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), adscrita a la nueva Secretaría de Desarrollo Social, contribuyó a dinamizar el ritmo de las subdelegaciones de desarrollo social.

Finalmente, tanto Servicios de Salud Pública del Distrito Federal como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal,

²² Véase a Omar Guerrero Orozco, La administración pública de los programas sociales, México, 1999.

modificaron sus estructuras orgánicas y crearon sus leyes o estatutos orgánicos, para tener la posibilidad de atender tanto los programas heredados de su pasado federal, como para hacerse cargo de las acciones inherentes al nuevo modelo de política social.

A continuación hacemos una breve descripción de las instituciones creadas por el nuevo régimen, siguiendo un orden cronológico.

El Instituto de Cultura de la Ciudad de México

La primera institución para la nueva política social que creó el Gobierno del Distrito Federal fue el *Instituto de Cultura de la Ciudad de México*, que nació como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de junio de 1998. El Instituto sustituyó a la otrora poderosa Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural SOCIOCULTUR.

Era impensable que una ciudad con las características de la Ciudad de México, no contara con una institución dedicada a diseñar, operar y evaluar los programas culturales, de esparcimiento y recreación que pedía a gritos la población capitalina, tanto la comunidad artística e intelectual, como las masas juveniles y el resto de la población. El Instituto surge con el objeto de “divulgar, promover y conservar la cultura del Distrito Federal, instrumentar políticas culturales, y ser la instancia normativa de los programas para la atención a la cultura”. Este órgano se propuso dejar de lado los actos cívicos y celebratorios y dedicarse estrictamente a las cuestiones de cultura, lo cual representaba una transformación institucional de fondo.

El artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal vigente en 1998 señalaba lo siguiente: “Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine.” La Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal ratificaban lo asentado en el Estatuto. Los órganos desconcentrados tienen un alcance mayor al que tienen las direcciones generales centrales. De entrada tienen una mayor autonomía relativa. Su estructura orgánica, su presupuesto, la cantidad de personal a su servicio y las tareas encomendadas pueden ser similares a los de una secretaría, están adscritos a su ámbito de influencia, pero en ocasiones tienen más presupuesto y peso político que la dependencia de la que teóricamente dependen.

En el caso que nos ocupa, el Gobierno del Distrito Federal no se decidió a crear inmediatamente una Secretaría de Cultura, como sí lo hizo con Desarrollo Social y con Salud. Su estrategia fue gradual, primero creó un órgano desconcentrado, posteriormente cambiaría su status a descentralizado, es decir ente paraestatal; para finalmente convertirla en Secretaría.

Como señalamos en el párrafo anterior, el Instituto se transformó en organismo descentralizado (entidad paraestatal) el 31 del diciembre de 1999.²³ Como organismo descentralizado tenía total autonomía jurídica, administrativa, financiera y funcional; tenía a un director general a cargo de su operación y a una junta de gobierno responsable de las funciones de diseño de los programas sustantivos y administrativos, del presupuesto, y de la evaluación del accionar del organismo. Sin embargo no tenía funciones rectoras y normativas sobre las delegaciones, lo que ocurrirá posteriormente, cuando se transforme en Secretaría.

La Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social de la última Regencia no tenía facultades específicas en materia de cultura, la integraba al “desarrollo cívico y cultural”, y la hermanaba con otro grupo de actividades que ya vimos eran la materia prima de la antaño poderosa Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural: “I.- Formular y desarrollar en el ámbito que compete al Distrito Federal las políticas de desarrollo cívico y cultural, de bienestar y asistencia social y de deporte y recreación...; II. Impulsar las actividades de acción social, cívica y cultural entre la población del Distrito Federal; III. Impulsar las actividades de fomento cultural y artístico del Distrito Federal;...V. Proteger, mantener y acrecentar el patrimonio artístico e histórico de la Ciudad de México;” En los hechos, la SESDS no se ocupaba de la cultura, como sí lo empieza a hacer el naciente Instituto.

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal se crea el 30 de diciembre de 1998.²⁴ Su objetivo era “El despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, recreación, deporte, administración de zoológicos, información social y servicios sociales comunitarios.” La integraban las direcciones generales siguientes: Asuntos Educativos, Servicios Comunitarios integrados, Equidad y Desarrollo Social (que existía desde el 6 de agosto) y Zoológicos de la Ciudad de México.

²³ En que se publica la Ley del Instituto de Cultura de la Ciudad de México, donde se convierte a éste de desconcentrado en descentralizado, véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal de esa fecha.

²⁴ Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal de ese día.

El ámbito de acción de esta Secretaría era muchísimo más amplio que el que tenía la SESDS. A nivel de objetivos, la nueva dependencia contemplaba explícitamente como materias a atender la alimentación, promoción de la equidad, información social y servicios sociales comunitarios, situación que no ocurría con la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. En cambio excluía a acción cívica y cultural (incluidas en la materia cultura) y a localización de personas (que quedaba subsumida en información social).²⁵

También hay que considerar que a partir de esta fecha la política social la operaban dos secretarías²⁶ y varios órganos desconcentrados adicionales a los que ya existían,²⁷ así como organismos descentralizados. El abanico institucional había crecido.

Salta a la vista la enorme diferencia en materia de atribuciones entre la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social y su sucesora: la Secretaría de Desarrollo Social. En principio, la nueva dependencia ya no se asume como dependiente o subordinada de las dependencias federales. Esta es una diferencia fundamental. La redacción de varias de las facultades lo demuestra, sobre todo en aquellos casos donde la atribución es local. Los numerales I, III, V, VI, VII, X, XVI inician de la siguiente manera: “Formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales...”, que significa tomar la rectoría en estas materias: desarrollo social, regulación sobre política social delegacional, cultura, deporte enlazado a recreación, combate a la exclusión social, promoción de la equidad e igualdad, apoyo a grupos vulnerables e investigación científica y tecnológica.

También se condiciona el diseño y ejecución de las políticas a la participación ciudadana y se señala explícitamente que es para mejorar las condiciones de vida de la población. Esta es otra diferencia fundamental de la política social del nuevo régimen: la de mandar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas con participación ciudadana, la de reconocer en la letra de la ley la legalidad de la participación de la sociedad civil.

Otras diferencias en las atribuciones de la nueva dependencia se describen a continuación. En primer lugar clarifica las dos facultades que tiene el gobierno cardenista en materia educativa, una genérica, de coadyuvancia con la SEP y las instituciones públicas de educación superior, pero dejando abierta la posibilidad de otras vías; y otra de mayor profundidad. La primera dice lo siguiente: “II. Ejercer las facultades que en materia educativa establecen para el Distrito Federal las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales;”. La segunda atribución señala que podrá “III. Formular, fomentar y

²⁶ Las secretarías de Desarrollo Social y de Salud, creadas en la misma fecha.

²⁷ El Instituto del Deporte del Distrito Federal y el Instituto de Cultura de la Ciudad de México, adscritos a la SDS; y

ejecutar políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y calidad de la educación del Distrito Federal”. Esta segunda atribución es la que le ha permitido crear programas, solicitar presupuestos y crear instituciones de educación media y superior, además de las instituciones administrativas que las coordinan, que tratan de subsanar el déficit en la oferta educativa de esos niveles en el Distrito Federal, independientemente de la calidad de la educación que se imparta.

El numeral cuatro le adscribe facultades amplias en materia alimentaria; el octavo le instruye coordinarse para el combate a la pobreza, que era monopolio federal a través de PROGRESA; el número trece amplía las facultades de la SEDESOL DF para regular a las instituciones de asistencia privada; amplía las facultades en materia de zoológicos y lo enlaza con la educación, recreación y esparcimiento; el numeral quince mandata a LOCATEL a ampliar su abanico de servicios; y el diecisiete, dieciocho y diecinueve hablan de la participación de las comunidades científica y tecnológica y, en general, de la sociedad en el análisis, diseño y ejecución de políticas y programas. También en la formulación de estrategias.

La Secretaría de Salud del Distrito Federal

La Secretaría de Salud del Distrito Federal tenía el objetivo siguiente: El despacho de las materias relativas a la formulación, ejecución, operación, y evaluación, de las políticas de salud del Distrito Federal, de acuerdo a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1998. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal le adscribía 20 atribuciones, que conjuntamente con lo que señalaba la Ley General de Salud y la Ley de Salud del Distrito Federal, ampliaba su campo de acción radicalmente.

Esta dependencia estaba compuesta por la Subsecretaría de Servicios de Salud, a la que estaba adscrita la Dirección General de Regulación Sanitaria; la Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial y la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias.

La Ley Orgánica vigente el 5 de diciembre de 1997, en que inicia sus funciones el primer Gobierno del Distrito Federal, establecía lo siguiente en materia de salud: “VII. Establecer y conducir la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, y coordinar los programas de salud de la administración pública del Distrito Federal, con entidades del gobierno federal y sector privado; VIII. Prestar servicios médico–quirúrgicos a la población abierta, administrar establecimientos de salubridad y brindar atención y servicios y asistencia pública en el Distrito Federal; IX. Promover, coordinar y

fomentar los programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo y la desintegración familiar”.

En esa fecha también era aplicable la Ley de Salud del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal del 1 de diciembre de 1997. Sin embargo la característica central era que la atención a la salud era materia federal y que el Departamento del Distrito Federal se coordinaba con las instancias federales para brindar el apoyo que necesitaban y se ocupaba de las tareas que la Federación no podía atender.

La Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1998 cambió radicalmente el panorama normativo. De entrada el numeral I le adscribe la facultad de vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de salud aplicable en el Distrito Federal, ya no más subordinación a la Federación. El numeral II le mandata coordinar a los sectores público, privado y social en la ejecución de las políticas de salud. El numeral III le da la facultad de “Planear, organizar, dirigir, operar, controlar y evaluar el Sistema de Salud del Distrito Federal”. El numeral VI le otorga facultades explícitas para normar y coordinar el trabajo de las delegaciones. Y los numerales VII y VIII la enlazan con las entidades federativas y municipios que integran la zona metropolitana, a través del Sistema Metropolitano de Atención a la Salud. Bastan esos seis numerales para mostrar que el Gobierno del Distrito Federal irrumpía fuertemente, en el ámbito normativo, en el mundo de la salud.

La nueva institución de salud ya cuenta con atribuciones de vigilancia, normativas, de coordinación, de rectoría, de coordinación metropolitana, de supervisión delegacional, y sobre el Sistema de Información de Salud del Distrito Federal. Con esto se hacía realidad la intención de diseñar, ejecutar y evaluar una política social en salud de naturaleza diversa a la política federal. Con la creación de esta dependencia se coloca a la salud a la vanguardia de los programas sociales del Distrito Federal.

El Instituto del Deporte del Distrito Federal

El Instituto del Deporte del Distrito Federal se creó el 11 de agosto de 1999, sustituyó a la Dirección General de Promoción Deportiva y quedó adscrito como órgano desconcentrado a la Secretaría de Desarrollo Social. Se desaparece una Dirección General centralizada y se le sustituye por un órgano desconcentrado. Este Instituto se proponía divulgar, promover y preservar el deporte en el Distrito Federal y ser la instancia normativa de los programas. En el decreto de creación se le adscriben facultades amplias, con la intención de masificar la práctica del deporte en la ciudad de México.²⁸

²⁸ Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 11 de agosto de 1999

El Instituto del Deporte del Distrito Federal tenía once atribuciones,²⁹ entre las que destacan la facultad para “1.- Proponer y ejecutar programas para la organización, fomento, difusión y evaluación de las actividades físicas, deportivas y de recreación en coordinación con los Órganos Políticos-Administrativos; 2.- Promover la práctica del deporte, y las actividades físicas y recreativas de los habitantes del Distrito Federal, poniendo énfasis en los siguientes grupos prioritarios: mujeres, jóvenes, niños y niñas, población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad; 3.- Administrar las instalaciones deportivas del Distrito Federal que no se encuentren asignadas a otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal o Local... 5.- Establecer la normatividad que regule las instalaciones deportivas de la Administración Pública asignadas a este instituto, así como las asignadas a los Órganos Político-Administrativos...7.- Organizar, promover, y difundir eventos y actividades deportivas; y 11.- Promover programas y ejecutar acciones para captar recursos financieros y materiales que estimulen la participación y cooperación social de los habitantes del Distrito Federal en favor de la práctica de actividades físicas, deportivas y de recreación de acuerdo con las normas jurídicas y administrativas aplicables.”

El Gobierno del Distrito Federal creaba una institución rectora del deporte en el Distrito Federal, que normaba a las delegaciones, que estaba obligado a promover la práctica del deporte entre los grupos vulnerables enumerados, a normar y administrar las instalaciones y prácticas deportivas en el Distrito Federal y a captar recursos para incrementar su cobertura. El deporte ya no era un mero pasatiempo o entretenimiento, se había diseñado una institución que lo trataba con respeto y con altitud de miras, la idea era considerarlo como un derecho ciudadano cuyo ejercicio debía facilitársele a los grupos que difícilmente tienen acceso a él.

El Instituto de la Mujer del Distrito Federal

El 14 de enero del 2000³⁰, el Gobierno del Distrito Federal crea al órgano desconcentrado denominado Instituto de la Mujer del Distrito Federal, y lo adscribe a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

El Instituto tenía como objetivo el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la mujer, a través de la coordinación de acciones gubernamentales y sociales.

Entre sus atribuciones principales encontramos la de promover la incorporación de las mujeres en los programas y acciones de la administración pública;

²⁹ Ibid.

³⁰ Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 14 de enero de 2000.

difundir las convenciones y tratados celebrados o ratificados por la Administración Pública Federal, así como vigilar su cumplimiento al igual que proponer reformas legislativas para procurar la participación de la mujer en todos los ámbitos; impulsar conjuntamente con las delegaciones la creación de los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM's); e impulsar el respeto a los derechos humanos y fomentar una cultura de no violencia hacia las mujeres; impulsar, conjuntamente con todas las dependencias de la administración Pública del Distrito Federal, acciones en materia de salud, educación, empleo, capacitación, cultura y deporte, tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades, entre otras.

Con su creación, el Gobierno del Distrito Federal avanzaba en su propósito de combatir la desigualdad de género y fomentar la equidad entre mujeres y hombres. El tema equidad adquiriría otra connotación, ya no se limitaba a los aspectos económicos, laborales o genéricamente sociales, ahora se creaba una institución encargada de vigilar que se respetara la norma ya establecida, de impulsar otras, de diseñar programas y políticas que le garantizaran a las mujeres el ejercicio de sus derechos, se mandataba a la administración pública local a dar la muestra en materia de equidad de género y, en general, se tenía un amplio abanico de atribuciones para hacer valer una visión integral y universalista de los derechos de las mujeres y las formas para su ejercicio.

El Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal

Con la creación del Instituto de Cultura, del Instituto del Deporte, de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Salud, el Gobierno del Distrito Federal avanzaba en la creación de un nuevo marco institucional acorde con su nuevo modelo de política social. Se le otorgaba carta de ciudadanía social a la cultura, al deporte, al desarrollo social y a la salud. Se dio un paso más con la constitución del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal el 30 de marzo de 2000.³¹ Este instituto nació como un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo objetivo era impartir e impulsar la educación de nivel medio superior en el Distrito Federal, en particular en aquellas zonas en las que era insuficiente la cobertura que brindaban las instituciones públicas federales.

Con su creación, se confirmaba que la materia educativa empezaría a ser tratada con toda seriedad por el primer gobierno democrático, algo impensable en el antiguo régimen. El Instituto se proponía "Impartir e impulsar la educación de tipo medio-superior, en aquellas zonas en las que la demanda sea insuficiente y así lo requiera el interés colectivo."³²

³¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 30 de marzo del 2000.

³² Ibid.

El Instituto nació con facultades amplias, pues además de autorizársele a impartir educación media superior en las modalidades escolar y extraescolar, podía expedir certificados de estudio, diplomas, títulos académicos; otorgar o retirar reconocimiento de validez de estudios realizados en planteles privados del mismo nivel; establecer y sostener planteles, en coordinación con las delegaciones; y auspiciar el establecimiento de escuelas particulares del mismo nivel.

Ante la negativa del gobierno federal a descentralizar los servicios educativos al Gobierno del Distrito Federal, éste se dio a la tarea de crear sus propias instituciones educativas. Empezó con este Instituto y creo la primera escuela preparatoria dependiente de él, la Preparatoria Iztapalapa, en las instalaciones de lo que fue la cárcel de mujeres.

Otras instituciones

Cuando inicia su gestión el Gobierno del Distrito Federal, se encuentra con un membrete denominado Consejo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, que teóricamente era un órgano de consulta y asesoramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la definición de políticas, elaboración, ejecución y evaluación de programas concernientes al desarrollo social, reordenación urbana y protección ecológica. Este órgano de consulta es reformado el 8 de junio de 1998³³.

Estas reformas habían conseguido volverlo un órgano importante para la política social del Distrito Federal. La atribución de servir de enlace entre la sociedad civil y el gobierno local fortalecía la posibilidad de que las organizaciones y personas de la sociedad aceptaran complementar los esfuerzos que estaba haciendo la administración local en materia de política social. El Consejo coadyuvaba en la construcción de confianza, indispensable si se quiere que los particulares aporten sus esfuerzos para apoyar los del gobierno. Las facultades 3 y 4, por su parte, lo hacían un ente útil en el diseño de las políticas públicas: ya no sería un mero opinador de lo que le presentaran los funcionarios, ahora tenía la atribución de proponer la realización de estudios que demostraran la necesidad de crear instituciones, programas o políticas públicas.

³³ En esa fecha se le adscriben las funciones siguientes: "1.- Asesorar y proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal los mecanismos de consulta con los diversos sectores sociales, en las materias relacionadas con las funciones del Consejo, con el fin de atender solicitudes de asistencia social; 2. Servir de enlace entre personas, instituciones públicas o privadas y agrupaciones sociales, que puedan dar apoyo para la prestación de servicios sociales, con los destinatarios de éstos, y con las dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal, encargadas de la prestación de servicios destinados a la población con mayor vulnerabilidad; 3.- Formular propuestas relacionadas con las políticas y programas de desarrollo social en materia de alimentación, asistencia social, cultura, deporte, educación, salud y atención a los grupos sociales de niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad; 4.- Proponer la realización de estudios en las materias enunciadas en la fracción anterior, y 5.- Las demás que le confiera el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el titular de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social por encargo de aquél." Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 8 de junio de 1998.

La última regencia también le hereda al Gobierno del Distrito Federal otras instituciones de consulta y asesoría, entre las que se encuentran el Consejo de Población del Distrito Federal y el Consejo contra las adicciones del Distrito Federal.³⁴ Ambas instancias son reformadas. La intención es que sirvieran de verdaderos órganos de consulta y asesoramiento del Jefe de Gobierno para el diseño y evaluación de políticas en la materia.

En el periodo 1997-2000 se crea, también, el Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, el Fideicomiso para los Institutos de los Niños de la Calle y Adicciones en el Distrito Federal, la Unidad de Zoológicos de la Ciudad de México, que en principio se adscribe a la nueva Secretaría de Desarrollo Social, y la Coordinación del Programa Alianza para el Bienestar.

También se crearon las unidades de atención a la mujer, la fábrica de artes y oficios, los consejos de asistencia y prevención de la violencia familiar, los consejos de los derechos de las niñas y los niños, los consejos de integración al desarrollo de personas con discapacidad, así como el centro de atención al indígena migrante y la casa de los pueblos originarios.

El diagnóstico del nuevo gobierno

Cuando el Ingeniero Cárdenas Solórzano toma posesión como Jefe de Gobierno, su equipo de trabajo ya tiene hecho el diagnóstico de la situación social, paso básico para el diseño y operación del nuevo modelo de política social que se deseaba para la ciudad. En el apartado VI “Una ciudad incluyente” del documento *“Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno”*, el Jefe de Gobierno esboza su programa general de gobierno para el periodo 1997-2000; en este documento se establece el señalamiento siguiente: “El grave deterioro social de la última década, sumado a los rezagos existentes, hace insuficiente vislumbrar una solución a la crisis que logre que la ciudad se vuelva habitable para todos como resultado automático del crecimiento económico, particularmente bajo el modelo económico actual. Para lograr la superación de esta crisis se requiere, en lo local, del reordenamiento radical de las prioridades en el DF. El medio para garantizarlo es una política social integral y activa, sustentada en una política económica orientada al crecimiento con equidad”³⁵.

Esa política social integral y activa habría de caracterizarse porque “el gobierno democrático del Distrito Federal debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos el derecho de acceder a los bienes y servicios públicos esenciales

³⁴ Ambos creados por decreto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de junio de 1997.

³⁵ Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*. México, 1997, pág. 49

mediante su acción directa y la complementaria de la empresa privada y la participación social, sometidas de modo efectivo a la regulación y vigilancia de la sociedad. Se trata de tener *una ciudad socialmente incluyente*, mediante una política social integral, construida, aplicada y controlada democráticamente”³⁶.

Esta ciudad socialmente incluyente que se proponía construir el primer gobierno electo necesitaba un nuevo andamiaje institucional. Es cierto que el Gobierno del Distrito Federal arranca su gestión con la misma estructura administrativa que tenía la regencia al final de sus días, pero también es cierto que al cabo de un año ya tenía a la nueva estructura con la que, salvo algunas modificaciones, caminaría hasta el final de su período. Durante 1998 coexisten las instituciones del viejo y del nuevo régimen, pero ya entonces la filosofía que inspira el diseño de los programas locales es diversa de la que vertebra la acción pública federal; las prioridades también cambian: ya se incluye a la alimentación, la educación, la cultura, la vivienda, la promoción de la equidad, el combate a la pobreza, el apoyo a las mujeres, la protección de los grupos vulnerables y el combate a la desigualdad; ya existe el núcleo operativo del nuevo modelo de política social que se quería instrumentar, denominado Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, que parte de una visión holística y diseña una respuesta integral.

Por supuesto, el recuento de los propósitos explícitos del primer gobierno electo de la Ciudad de México y de las herramientas jurídicas, institucionales, programáticas y presupuestales de que echó mano, no suponen que las cosas hayan salido como se planearon. En su conjunto, la política social neo cardenista ha sido evaluada exitosamente por la mayoría de los estudiosos del tema, sin embargo no estuvo exenta de problemas, de repeticiones de programas heredados del viejo régimen y de fracasos estrepitosos, de los cuales el del Fideicomiso para los Institutos de los Niños de la Calle y Adicciones en el Distrito Federal (FICADF), fue uno de los más sonados.³⁷

El nuevo modelo de política social: la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de la cohesión social y la elevación del nivel de vida.

El Gobierno del Distrito Federal electo estimaba en 4.4 millones las personas que se encontraban en condiciones de muy alta, alta, media y baja marginación, definida ésta conforme a indicadores relacionados con características y servicios en las viviendas, ingresos, situación en el empleo, analfabetismo, nivel de escolaridad y fecundidad³⁸. Por ello, y a pesar del

³⁶ *Ibíd.*, pág. 50

³⁷ Véase a Humberto Jaramillo, “La amarga y triste historia de los niños de la calle en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.”, México, Distrito Federal, Veneno 71.

³⁸ Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. “*Medición y ubicación geográfica de la marginación socioeconómica en el Distrito Federal*”, 1997, en **Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI)**. Gobierno del Distrito Federal/Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. Septiembre, 1998, pág. 1

hostigamiento financiero del que fue y ha sido objeto por parte de la Federación³⁹, se planteó “cumplir sus compromisos con la sociedad e impulsar las acciones necesarias para lograr una sociedad más equitativa, incluyente y solidaria” y se propuso “elevar la calidad de vida de la población; ampliar la cobertura de los servicios sociales; reducir la iniquidad social, particularmente las formas de discriminación y exclusión; y construir las condiciones básicas de protección y asistencia social para los grupos más vulnerables de la población”⁴⁰.

Ciertamente, el Distrito Federal tenía a su favor su potencial y capacidad recaudatoria, aspectos que estaban ausentes en otras entidades federativas, en caso de que también hubieran tenido la intención de construir su propio camino en materia de política social, pero cuyo margen de maniobra normativo, operativo y financiero era menor que el de la capital de la República.

La traslación de estos compromisos y propósitos de gobierno a una visión programática se manifestó en los siguientes objetivos específicos:

- Promover los derechos sociales **de todos** en el marco de las facultades y competencias del Gobierno del Distrito Federal.
- Asegurar **igual acceso** a los programas de alimentación, salud, educación, deporte, cultura y recreación, promovidos por el Gobierno.
- Promover una **amplia participación** ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de políticas y programas.
- **Fortalecer y democratizar** las instituciones públicas de desarrollo social y elevar la calidad de sus servicios.
- **Adecuar** la prestación, localización y naturaleza de **los servicios a las demandas** de la población, considerando su eficiente operación.
- Crear **conciencia de servicio y trato equitativo** entre los empleados del gobierno de la ciudad, así como respeto y promoción a la participación ciudadana.

Y en una estrategia sustentada en cuatro vertientes de trabajo:

1. Construcción de ciudadanía social.
2. Desarrollo de políticas y acciones que condujeran a una mayor equidad e integración social.
3. Integración y consolidación de un Sistema Local de Asistencia Social.
4. Desarrollo de programas de prevención, con énfasis en el apoyo familiar, redes sociales y salud mental comunitaria⁴¹.

³⁹ La Federación castigó al Distrito Federal con la disminución de transferencias federales, su exclusión de diversos fondos para el combate a la pobreza y la reducción de su techo de endeudamiento. El Ramo 33 del PEF no contemplaba al Distrito Federal en la repartición de recursos.

⁴⁰ Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. **Política Social del Gobierno del Distrito Federal. Documento Marco.** Gobierno del Distrito Federal/Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. México, diciembre de 1998, pág. 9

⁴¹ *Ibidem*, págs. 24-25

El Sistema SECOI, la columna vertebral de la política social: hacia un cambio efectivo, progresivo y corresponsable

Columna vertebral de la política social propuesta fue la creación el 11 de agosto de 1999,⁴² de la Dirección General del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), la cual se formalizó una vez que la Dirección General de Política Social cumplió el cometido que le asignó el nuevo gobierno: integrar los argumentos sólidos y reales para exigir que el gobierno federal entregara al Gobierno del Distrito Federal los recursos que le estaba negando; realizar la labor estratégico-logística de caracterizar a la población de la Ciudad de México por AGEB,⁴³ para definir un primer esquema de servicios sociales requeridos, integrar un diagnóstico sobre la ubicación y características de la infraestructura social disponible, ya fuera administrada por las dependencias de la SESDS o por las delegaciones políticas, es decir, se hizo un diagnóstico que llegó al nivel micro regional.

La esencia del SECOI consistía en aprovechar la infraestructura instalada de centros de salud, módulos deportivos, centros comunitarios y casas de cultura, para operar en ellos unidades de información que permitirían difundir los programas y servicios sociales que el primer gobierno electo del Distrito Federal ponía al alcance de la población; también serviría para organizar el trabajo de promotores comunitarios de salud quienes tenían la encomienda, además de identificar *"in situ"* la demanda específica de servicios sociales, de ubicar a los actores involucrados en el desarrollo social a nivel de las comunidades, colonias y barrios, que, en un momento determinado, pudieran integrar una red de apoyo comunitario. Esos posibles actores podían estar en las escuelas de la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, y los propios habitantes. Eso en el ámbito estratégico.

En el ámbito operativo, el Sistema ofrecía a la población servicios médicos, apoyo psicológico, orientación legal, atención a víctimas de violencia intrafamiliar, reactivación física a adultos mayores, terapia ocupacional, actividades deportivas, círculos de lectura, accesos a bibliotecas, actividades recreativas, opciones de capacitación y espacios para la convivencia familiar y comunitaria, entre otras.

La lógica de trabajo abarcaba tres fases: la primera consistía en detectar diversos problemas al interior de las familias en situación de marginación, como drogadicción, alcoholismo, violencia familiar, discapacidad y otros, esto es, identificar las necesidades de atención y los factores de riesgo individual,

⁴² Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 11 de agosto de 1999.

⁴³ AGEB significa Área Geográfica de Estadística Básica. Es la unidad de medida que utiliza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y que abarca de manera homogénea un determinado número de habitantes representativos de los distintos estratos sociales y económicos del país, para hacerlos comparables y medibles.

familiar y comunitario. La segunda fase implicaba la integración y operación de la red comunitaria de programas y servicios de carácter social a nivel regional, en donde convergían la población necesitada de atención y las personas, organizaciones sociales y grupos que, a través de convenios, proporcionaban los servicios requeridos. La tercera fase de trabajo se abocaba al seguimiento de los casos atendidos y al impulso de la participación ciudadana con actividades de atención preventiva, información, educación, orientación y solución de necesidades emergentes.

Las delegaciones políticas del Distrito Federal, a través de las Subdelegaciones de Desarrollo Social, se involucraron activamente en el diseño y aplicación de este esquema de integración de servicios, convencidos de que con él estarían en posibilidades de brindar una atención cualitativa a la gente. La integración de los servicios fue una tarea relativamente sencilla, no exenta de escollos administrativos como la morosidad y aun la negativa de dotar de artículos de oficina y papelería a las nuevas oficinas habilitadas, resistencias del personal a cambiarse de centro de trabajo, pretensión de éstos de recibir algún emolumento adicional por el cambio de adscripción, trabas para la reubicación de mobiliario, entre otros problemas, ninguno de ellos insalvable.

El reto más importante fue identificar y rescatar al personal calificado y con disposición para contribuir en la realización de este nuevo esquema de atención social, sin que ello implicara gastos adicionales al mermado presupuesto del área central del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones. Se sabía que en éstas había un gran número de técnicos en psicología, en deportes, paramédicos y trabajadores sociales, pero que realizaban actividades totalmente ajenas a su perfil técnico-profesional. El reto, entonces, fue rescatarlos de sus ocupaciones y convencerlos de aportar sus conocimientos y experiencia al Sistema de Servicios Comunitarios Integrados. Asimismo, había que romper las inercias de poco compromiso con el trabajo de que adolecían muchos trabajadores, producto de tantos años de simulaciones, tanto de la autoridad como de los trabajadores y sus representantes sindicales.

Una estrategia con efectos a mediano plazo.

El enfoque de política social integral y activa que asumió el gobierno del Distrito Federal buscó, desde el inicio de la administración 1997-2000, reforzar la cohesión social y, en algunos casos, recuperar la solidaridad social⁴⁴ tan mermada por la política social focalizada que implementó el gobierno federal. En palabras de la principal responsable de diseñar y conducir esta política social, Clara Jusidman, su propósito era “reconstruir el tejido social”, una tarea que podía dar resultados efectivos si se asumía con firmeza, con paciencia y

⁴⁴ Véase a Christian Courtis y Nicolás Espejo, “Por un contrato de cohesión social: apuntes exploratorios”, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, 2007.

con mucha habilidad política, porque sus resultados habrían de ser visibles en el mediano y largo plazos.

Eso requirió de un nuevo modelo de política social, de programas novedosos anclados en principios y valores diversos de los enarbolados por los programas federales, en la ampliación de cobertura de la población atendida, en presupuestos más amplios para la cosa social, en la conformación de un ejército de funcionarios comprometidos con las causas populares y en una arquitectura institucional mucho más amplia.

El sistema SECOI fue el núcleo del nuevo modelo de política social integral, cuyos objetivos sociales fueron mejorar la calidad de vida, reducir la inequidad, alcanzar la justicia social y reconstruir el tejido social. El gobierno local estaba asumiendo su responsabilidad social, la compartía con la sociedad y la desarrollaba a través de procesos de gestión descentralizada. El SECOI era la concreción de esto último. El Gobierno del Distrito Federal, sin renunciar al logro de resultados inmediatos, sabía que el combate a la desigualdad, la promoción de la equidad y la reconstrucción del tejido social, eran tareas cuyos efectos positivos se verían en el mediano plazo.

A diferencia de los programas sociales que en el combate a la pobreza en las zonas geográficas y sociales más debilitadas, llevan la focalización al extremo,⁴⁵ que concentran su atención en la transferencia de recursos monetarios a familias y personas específicas, método que tiene el efecto pernicioso de romper lazos de unidad comunitaria y aun familiar y, por lo tanto, no cambian la situación social puesto que no crean oportunidades verdaderas de desarrollo que ayuden a trascender la marginación y pobreza de los sujetos sociales, la nueva política social del Distrito Federal creía que era preferible universalizar la asignación de los apoyos a romper lazos comunitarios, y planteaba la necesidad de configurar una nueva normatividad, una nueva institucionalidad, un nuevo racimo de principios y programas sociales y una nueva cultura ciudadana, basada en la exigibilidad de derechos sociales.

Conclusiones

Al inicio de este capítulo señalamos que el primer gobernante electo de la Ciudad de México, desde que estaba en campaña, informó de su intención de llevar a cabo una reforma social radical en la Ciudad de México. Afirmó que era posible “otra forma de gobierno”, que permitiera construir “una ciudad para todos”, frases que más allá de su valor propagandístico dejaban traslucir la

⁴⁵ Quienes han gobernado el Distrito Federal en el periodo analizado 1997-2010, no han enarbolado dogmáticamente la universalización de los derechos sociales frente a la focalización de la asistencia social, herramienta ésta última que también ha sido utilizada por los gobiernos locales para atacar problemas concretos en zonas extremadamente marginadas. La diferencia con la focalización de los programas sociales federales, es que ésta se lleva al extremo, al grado de poner en riesgo los lazos de solidaridad y unión de regiones enteras e, incluso, del núcleo familiar.

filosofía política progresista que las animaba. El análisis de los cambios que sufrieron las instituciones dedicadas a la política social en el Distrito Federal en el periodo 1997-2000 nos muestra tres aspectos.

Primero, que la visión que tenía el primer Gobierno del Distrito Federal de la política social, no sólo era diversa a la que tenía el Departamento del Distrito Federal y el gobierno federal, sino en algunos casos contradictoria, situación que se reflejaba en principios, valores, áreas temáticas, metodologías y estrategias diferenciadas; así como en el diseño y ejecución de sus políticas, programas y presupuesto sociales. Se enfrentaban universalismo contra focalización extrema, derechos sociales contra asistencia social, equidad de género contra reproducción de la estructura familiar y social tradicional.

La segunda conclusión que obtenemos, es que el primer Gobierno del Distrito Federal amplió su campo de acción, a diferencia de la última Regencia, que solo se ocupó del desarrollo cívico y cultural, de la promoción deportiva, de la asistencia social a los más pobres, de la atención a la salud del primer nivel de atención y de complementar los programas educativos de las instancias encargadas para ello.

En contraste, el gobierno presidido por Cuauhtémoc Cárdenas y, una vez que renunció para buscar la candidatura a la Presidencia de la República, por Rosario Robles, abrió el abanico de áreas sociales atendidas: alimentación, salud, educación, cultura, vivienda popular, deporte, recreación, asistencia social, rescate de grupos vulnerables, combate a la desigualdad de género y fomento a la equidad.

Se decía que el nuevo concepto de política social se expresaba en la ampliación de las materias atendidas, y se confirmaba en los hechos que ésta sí era una política social incluyente. Por supuesto buenas intenciones no quiere decir buenos resultados. Las políticas sociales, por bien diseñadas e implementadas, no consiguen acabar con la pobreza, exclusión, inequidad, marginalidad y usos y costumbres injustos en tres años. Lo destacable es el cambio de enfoque, la propuesta de programas y políticas progresistas, interesadas realmente en servir a la población; y la creación de instituciones que se dedicarían de lleno a atender las materias encomendadas. Ciertamente, la sola creación de estas instituciones no garantizaba el éxito de los programas y políticas sociales, pero mostraba la voluntad del gobierno de la Ciudad de México de avanzar en el propósito de crear una sociedad más equitativa.

Ejemplo de ello es que la atención de las personas en situación de calle: niños, adolescentes y adultos, no solo no mejoró, incluso puede afirmarse que se deterioró, pues el Fideicomiso para los Institutos de los Niños de la Calle y Adicciones en el Distrito Federal fracasó estrepitosamente: creó un modelo de

atención a las adicciones costoso e inmanejable; de los alrededor de 950 niños en situación de calle que se tenían registrados, atendía solo a alrededor de 80 de ellos; y, para colmo, sus directivos estaban enfrentados con las organizaciones no gubernamentales expertas en el tema, situación que los inhabilitaba para concentrar y dirigir los esfuerzos en la materia.

Tampoco se obtuvieron grandes avances en materia de equidad de género. El marco jurídico introducía de lleno el tema y le otorgaba facultades a diversas instituciones para combatir la desigualdad de género y la violencia contra la mujer, además de que se creó el Instituto de la Mujer y el Sistema SECOI, que dedicaba parte de sus esfuerzos a atender este problema, sin embargo el machismo, la misoginia y la supervivencia de una cultura patriarcal y agresiva contra los débiles, expresada en los famosos usos y costumbres, no permitió que se dieran grandes avances. Ciertamente, ya se contaba con más instrumentos para combatir el maltrato a la mujer, el acoso y abuso en el transporte público o en la calle y, en general, para luchar contra la desigualdad de trato y de oportunidades, pero eso no se percibía en el cambio en la condición marginal de la mujer, sobre todo en las zonas rurales del Distrito Federal, donde subsisten prácticas (usos y costumbres le llama la sociología) atrasadas y abusivas.

La tercera conclusión se refiere al nuevo modelo de política social en materia institucional. En la última regencia dos instituciones clave de la política social fueron la Dirección General de Acción Social, Cívica y Cultural (SOCIOCULTUR) y la Dirección General de Promoción Deportiva, ocupadas del entretenimiento, la recreación y el pasatiempo de la población ciudadana; mientras que en el nuevo régimen un conjunto amplio de instituciones fueron las encargadas de atender armónicamente todos los campos de la política social, bajo la guía conceptual y práctica del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados. La Dirección General del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) fue el eje del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, núcleo del nuevo modelo de política social, como se señaló en el apartado correspondiente.

La política social que se impulsó en el trienio 1997-2000 fomentó la reconstrucción del tejido social, se propuso fortalecer la cohesión social y elevar el nivel de vida de la población. Para ello se diseñaron programas y acciones cuyo propósito era combatir la desigualdad, pero no sólo de ingresos monetarios, como es costumbre, sino de cualquier signo: alimentaria, educativa, de atención a la salud, de desarrollo de habilidades, racial, de género, de oportunidades de desarrollo, etc.

También fue prioritario el fomento a la equidad, con el propósito de incidir en la transformación de la cultura y prácticas de los habitantes de esta ciudad, de los

famosos usos y costumbres. Por eso afirmamos que fue una estrategia con efectos a mediano plazo, porque este tipo de cambios no tiene resultados inmediatos. La transformación de la cultura ciudadana requiere de constancia en los modelos, políticas y programas ejecutados, así como de periodos largos de maduración de las transformaciones impulsadas.

La cuarta conclusión a la que arribamos, es que el Gobierno del Distrito Federal se vio en la necesidad de diseñar una nueva estructura institucional capaz de hacer realidad los principios que animan a la nueva política social, el nuevo modelo, los programas y los presupuestos. Al final de la gestión de la última Regencia se tenían 17 instituciones dedicadas a la política social, incluidos tres consejos de consulta y asesoría, mientras que al concluir el gobierno de Rosario Robles ya se tenían 22 instituciones sociales, incluidas tres instancias de consulta y asesoría.

Durante la última Regencia, la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social fue el eje de la política social, mientras que durante el primer Gobierno del Distrito Federal se crearon las secretarías de Salud y de Desarrollo Social, así como instituciones centrales, desconcentradas y paraestatales dedicadas a la atención de cada uno de los ámbitos específicos de la política social.

La creación y transformación de instituciones dedicadas a lo social muestran la voluntad del primer gobierno electo del Distrito Federal de crear organizaciones gubernamentales que le ayudaran a modificar la situación social de la ciudad. En otras palabras, el gobierno se propuso atender con instituciones específicas cada una de las siguientes materias: Desarrollo Social, Cultura, Educación Básica y Media Superior, Mujeres, Vivienda, Deporte, Niños de la Calle y Adicciones, lo que hipotéticamente le proporcionaría herramientas para atender con mayor profundidad y oportunidad los problemas concretos que plantea la política social.

La nueva política social del Distrito Federal partía de principios diversos de los que inspiraban las políticas federales, existía un modelo novedoso, tenía programas específicos y un conjunto armonioso de instituciones. Eso no existía en la última regencia. Por supuesto, no estamos afirmando que por el simple hecho de ser creadas, las instituciones novísimas cambiaron la faz de la situación social de la Ciudad de México en dos o tres años, menos cuando ocurren en el contexto de un gobierno de corta duración, que concentra, integra y proporciona servicios sociales a la población marginada (que en este caso sí cambia las cosas de inmediato) pero, en paralelo, intenta transformar concepciones, prácticas, valoraciones y costumbres, es decir cultura, cuyos efectos --si los gobiernos que lo preceden continúan con esos esfuerzos--, solo podrán ser observados en el mediano plazo.

Es importante tener presente que el Distrito Federal forma parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México, que la población de los municipios vecinos del Distrito Federal es de alrededor de 12 millones de personas, mayor a los 8.7 millones que habitan en la capital de la República; que parte importante de estas personas utilizan la infraestructura local de servicios; y que la política social que se instrumentó en el periodo 1997-2000, aunque fue diseñada para los habitantes del Distrito Federal, tuvo que atender también los requerimientos en segmentos específicos de la población de los municipios vecinos que trabajan o transitan por el Distrito Federal.

Finalmente, también es necesario mencionar que el 23 de mayo de 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, que es la norma que sienta las bases para la organización de la normatividad de lo social en el Distrito Federal, y es a partir de los principios y orientaciones que ahí se señalan que se ha venido construyendo el marco normativo de la política social del Distrito Federal, que transforma los programas y acciones del Gobierno del Distrito Federal en derechos exigibles para los sujetos de estas acciones.

Al final, como Anexo 2, se muestra un cuadro comparativo de las instituciones dedicadas a la política social que se reciben al inicio del primer Gobierno del Distrito Federal y el listado de las instituciones con las que concluye el 4 de diciembre de 2000.

II.- “POR EL BIEN DE TODOS, PRIMERO LOS POBRES”: 2000-2006.

El análisis del organigrama del Gobierno del Distrito Federal durante la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador da cuenta de ajustes institucionales en el sector de la política social que establecen diferencias respecto del gobierno que le precedió.

Una de las principales se puede apreciar en el perfil de los funcionarios a quienes nombró como titulares de las dependencias del gobierno central, que, en su mayoría, no tenían carrera política o administrativa previa o, en otros casos, provenían del sector académico. López Obrador nombró como secretario de Gobierno a José Agustín Ortiz Pinchetti, un luchador cívico y profesionista independiente, además de profesor universitario; como secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda a la hija del legendario Heberto Castillo: Laura Itzel Castillo, que no tenía carrera previa como funcionaria pública; a la investigadora y profesora universitaria, Claudia Sheimbaum Pardo, como Secretaria del Medio Ambiente; a Raquel Sosa, profesora e investigadora universitaria, como secretaria de Desarrollo Social; a Assa Cristina Laurell, profesora e investigadora universitaria, como Secretaria de Salud; a Carlos Urzúa Macías, investigador y profesor universitario, como Secretario de Finanzas; a Jenny Saltiel Cohen, profesora de educación básica, que solo había tenido un cargo público antes, como secretaria de Transportes y Vialidad; a Julieta Campos, como secretaria de Turismo, al historiador Enrique Semo, como Coordinador de Asesores y posteriormente Secretario de Cultura; a Bertha Lujan Uranga, luchadora cívica, como Contralora General; a Esthela Ríos González, luchadora cívica, como Consejera Jurídica y de Servicios Legislativos; y a Octavio Romero Oropeza, un empresario ganadero tabasqueño, como Oficial Mayor.

Con carrera burocrática o legislativa previa solo encontramos a Alejandro Encinas, a quien nombró secretario de Desarrollo Económico; a César Buenrostro, titular de la Secretaría de Obras y Servicios; a Leonel Godoy, a quien nombró secretario de Seguridad Pública; y a Bernardo Bátiz, un ex legislador panista, como Procurador General de Justicia.

Este asunto no es menor, toda vez que, en su momento, Cuauhtémoc Cárdenas se apoyó en gente de reconocida trayectoria en el servicio público para diseñar sus programas de política social, gente con basta presencia entre los actores sociales, económicos y políticos de la ciudad, lo que se traducía en un capital político que garantizaba seriedad y viabilidad de las propuestas sociales. López Obrador, por su parte, optó por formar una nueva clase gobernante, afín a sus perspectivas de crecimiento político.

La estrategia parecía perfilarse al fracaso, sin embargo pronto se vio la manera en que este gobierno superaría la poca experiencia administrativa y de gobierno de sus nuevos cuadros. En efecto, el 21 diciembre del año 2000 el GDF anunció que el Sector Central de la administración pública local habría de trabajar mediante la conformación de “Gabinetes de Trabajo”.

La segunda diferencia evidente es la desaparición de la Dirección General del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (DGSECOI), que fue sustituida recién iniciada la administración lópezobradorista, por la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), que habría de jugar un papel importante en la operación de la nueva política social. El asunto es relevante porque la DGSECOI fue la unidad administrativa clave del modelo de política social que impulsaron Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, es decir, desde el 28 de diciembre del 2000, en que se publican las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal --que dan cuenta de la desaparición de la DGSECOI y el nacimiento de la DGPC--, la nueva administración marcaba su distancia con el modelo de política social que había impulsado su predecesora.⁴⁶

Durante el lópezobradorismo los problemas más acuciantes en materia de política social serían analizados y resueltos en el Gabinete de Progreso con Justicia, que se encargaría también de diseñar las acciones más relevantes en este ámbito. Quedaba al frente de este Gabinete, la titular de la Secretaría de Desarrollo Social, y lo conformaban la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo y la Dirección General de Empleo y Capacitación.

Es importante mencionar que en este gabinete confluían las secretarías de Salud y de Desarrollo Social con representantes de las instituciones desconcentradas que les correspondían. Por la Secretaría de Salud participaba constantemente la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias, la Dirección General de Medicamentos e Insumos para la Salud y la Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial. Por el Sector Desconcentrado de Desarrollo Social asistían representantes del Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto del Deporte del Distrito Federal, el Instituto de la Mujer del Distrito Federal, el Instituto de Asistencia Social Delegacional, y representantes de las direcciones generales de Desarrollo Delegacional o de Desarrollo Social de las 16 delegaciones políticas.

Conforme a las disposiciones del Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre del 2000, el Gabinete de Progreso con Justicia tenía por objetivo la planeación, programación, organización,

⁴⁶ Al inicio de la administración lópezobradorista, diversos estudiosos se mostraron desconcertados con la desaparición del Sistema SECOI, al que veían como un buen mecanismo para acercar los servicios sociales a los más necesitados.

coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Central, Desconcentrada y Paraestatal, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal,⁴⁷ así como los demás programas que deriven de éste y de los que establezca el Jefe de Gobierno.

El esquema de trabajo en gabinetes apuntaba a diseñar programas, políticas y acciones de política social, con una visión multidisciplinaria, inter institucional y asumida por consenso en todos los niveles de gobierno. El trabajo en gabinete ofrecía un doble plus: por un lado, incorporaba la participación activa de las delegaciones políticas, a partir de esa época denominadas “Órganos Político-Administrativos” y, por otro, la operación de estos gabinetes no significaba un gasto adicional para la Administración Pública del Distrito Federal, dado que no contaba con una estructura propia ni se daban gratificaciones especiales a los funcionarios que participaban en ellos.

En el ámbito específico de sus responsabilidades, la Secretaría de Desarrollo Social (antes Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social) fue dotada de cuatro direcciones generales: la Dirección General de Asuntos Educativos (DGAE); la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC); la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social (DGEDS), y la Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México (DGZCM).

La nueva Dirección General de Participación Ciudadana surgió con el objetivo de “coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana del Gobierno de la Ciudad, así como planear, diseñar, promover, ejecutar, dar seguimiento y controlar los programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana”. Un concepto aparentemente novedoso en el ámbito gubernamental, el de asociar el desarrollo social con la participación de la ciudadanía. La norma indicaba que se pretendía consolidar la participación de la ciudadanía en las políticas sociales, aunque sin precisar en qué niveles ni bajo qué modalidades.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado el 28 de diciembre del 2000, las actividades de la Dirección General de Participación Ciudadana eran: Coordinar la instrumentación de las orientaciones y las políticas de participación ciudadana del Gobierno de la Ciudad en el ámbito territorial, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; promover la participación social, así como asesorar, coordinar y evaluar la integración de redes sociales y comunitarias que colaboren en la atención de los problemas derivados de la insatisfacción de necesidades básicas; mantener una coordinación estable y permanente con el

⁴⁷ Que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre de 2001.

Comité Vecinal de cada unidad territorial, para apoyar la ejecución de los programas de desarrollo social con; coordinarse con los comités vecinales en la organización y realización de asambleas vecinales para definir los términos y las condiciones de aplicación de los programas de desarrollo social; mantener los espacios de coordinación con los Órganos Político-Administrativos y con las áreas y dependencias de la Administración Pública Centralizada, a efecto de garantizar la canalización oportuna y transparente de los recursos económicos, técnicos y materiales de los programas de desarrollo social a las unidades territoriales.

Tal vez sin proponérselo, el gobierno de López Obrador dejaba claro que la esencia de su estrategia de política social radicaba en la movilización popular y, por ende, que su propósito era constituir una amplia base social de apoyo. Ello explicaba también la conversión de importantes líderes sociales en funcionarios del Gabinete de Progreso con Justicia.

Ajustes en la Administración Pública del Distrito Federal

En la administración pública algunas adecuaciones resultan inevitables, es decir, independientemente del signo político del gobierno en turno, las instituciones deben ser reformadas en uno u otro sentido para seguir operando, para seguir siendo funcionales a los propósitos de la administración en turno, la cual se debe a los mandatos de la ciudadanía. El régimen de López Obrador se propuso reformar algunas de las instituciones dedicadas a la política social, a efecto de adecuarlas a los propósitos que perseguía en este rubro, encaminados a detener la situación de empobrecimiento que se estaba dando en diversos sectores sociales y territoriales de esta ciudad y, en paralelo, a construir una base social que pudiera garantizar el apoyo político para sus propuestas futuras.

A continuación, pasamos revista a algunas de las más significativas.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF DF).

Éste fue el caso de las reformas al organismo descentralizado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de septiembre del 2001, mediante las cuales se le otorgó a este organismo personalidad jurídica y patrimonio propio, manteniendo los objetivos y actividades que le dieron origen, esto es la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios asistenciales en el Distrito Federal.

Las adecuaciones a su Estatuto Orgánico se registraron el 24 de enero de 2002.⁴⁸ En esta reforma se le agregaba en el objetivo “la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios asistenciales en el Distrito Federal” y “Promover y prestar servicios de asistencia social; apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad; realizar y promover acciones de apoyo educativo para la integración social; y fomentar y apoyar a las asociaciones y sociedades civiles y demás entidades privadas cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social”.

El decreto de creación del DIF DF está fechado el 3 de julio de 1997, sin embargo desde 1997 hasta 2001 siguió funcionando con muchas carencias y ocupándose primordialmente de los programas heredados por la Secretaría de Salud Federal: desayunos escolares (en su versión reducida), centros de desarrollo infantil (guarderías), centros de desarrollo comunitario (donde se impartían clases a la comunidad) y asesoría jurídica en materia de derecho familiar. Durante el gobierno de López Obrador, el DIF DF se hará cargo de algunos de los programas estrellas de esa administración: desayunos escolares (se rediseñó su capacidad nutricional y se incrementó ampliamente su cobertura), apoyos económicos mensuales para hijos de madres solteras que estudiaran el nivel básico de una escuela pública, apoyos económicos mensuales para personas con discapacidad, atención al maltrato infantil y atención al maltrato a las mujeres, entre otros.

La reforma de 2001 le permite incrementar y fortalecer su estructura orgánica, la cual nuevamente rediseña y fortalece al final de 2003, a efecto de estar preparado para atender tanto los programas heredados como las nuevas responsabilidades.

Secretaría de Salud

En el Sector Central de la APDF, la Secretaría de Salud del Distrito Federal registró importantes modificaciones con la conformación de la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias. Esta Dirección General fue creada para: Organizar, operar y controlar la prestación de los servicios de atención médica permanentes y de urgencias de las unidades hospitalarias a su cargo, de unidades médicas en reclusorios y centros de readaptación social, agencias del Ministerio Público y centros de atención toxicológica; para coordinarse con otras unidades de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, así como con los organismos coordinados sectorialmente por ésta, especialmente con el organismo descentralizado Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal, en lo relativo a la atención integral del paciente; también para participar en el Sistema de Salud de Distrito Federal, organizado y coordinado por la

⁴⁸ Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de enero del 2000.

Secretaría de Salud del Distrito Federal, mediante la prestación de los servicios hospitalarios y de urgencias; para ejecutar los programas de salud de la Secretaría local ; y para promover la ampliación de la cobertura y la prestación de los servicios a su cargo, apoyando las políticas y programas que para tal efecto dicten y formulen las autoridades correspondientes de la Secretaría de Salud del Distrito Federal⁴⁹.

Servicios de Salud Pública del Distrito Federal

Siete meses después de esta reforma, se promovió una adecuación en el organismo descentralizado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Esta adecuación hizo énfasis en el objetivo de prestar servicios de salud pública y de atención médica de primer nivel en el Distrito Federal, con la encomienda de llevar a cabo las acciones y servicios enfocados, básicamente, a preservar la salud mediante actividades de promoción, vigilancia epidemiológica, saneamiento básico y protección específica; realizar el diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y en su caso rehabilitación de padecimientos que se presentan con frecuencia y cuya resolución es factible por medio de atención ambulatoria, basada en una combinación de recursos de poca complejidad técnica⁵⁰.

Instituto de la Mujer del Distrito Federal

El 28 de diciembre de 2000, el Instituto de la Mujer del Distrito Federal recibió nuevas atribuciones que fortalecerían su objetivo de “Diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la mujer, a través de la coordinación de acciones gubernamentales y sociales”. Para ello, se le asignaron las funciones de: Promover la incorporación de la mujer en los programas y acciones de la Administración Pública; vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas a favor de la mujer; proponer reformas legislativas para procurar la participación de la mujer en todos los ámbitos; establecer un sistema de información y estadística sobre la condición de la mujer, a la vez que promover estudios en coordinación con instituciones académicas y sociales; impulsar el respeto a los derechos humanos y fomentar una cultura de la no violencia hacia las mujeres⁵¹. Hasta que finalmente fue sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, por acuerdo del Jefe de Gobierno publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de julio de 2002.

Instituto de Asistencia e Integración Social

⁴⁹ Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28 de abril de 2000.

⁵⁰ Estatuto Orgánico de Servicios de Salud Pública del DF GODF, 30-11-2000

⁵¹ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000

El Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (IASIS-DF) fue creado el 28 de diciembre de 2000 con el objetivo de promover, coordinar, supervisar y evaluar la asistencia social, así como establecer la política en la materia y ser la instancia normativa de los programas que realice la Administración Pública del Distrito Federal. Sus actividades habrían de ser: Coordinar y orientar la instrumentación de las políticas dirigidas a los jóvenes y adultos mayores, en condición de abandono o situación de calle; Planear, organizar, supervisar y evaluar el Sistema de Asistencia e Inclusión Social del Distrito Federal; y prestar servicios de asistencia social en el Distrito Federal⁵². A estas actividades se le sumaron, el 18 de enero de 2001, las de: Ejercer las facultades que en materia de asistencia social señalan a la Secretaría de Desarrollo Social, la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal; coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida la Secretaría, la instrumentación de las políticas en la materia; planear, organizar, operar, supervisar y evaluar el Sistema de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, y promover y prestar servicios de asistencia social en el Distrito Federal.

La creación de este instituto tuvo las siguientes particularidades: se constituyó con recursos que antes tenían asignados el Fideicomiso de los Institutos de los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA), específicamente Villa Margarita y la Unidad de Tratamiento contra las Adicciones de Lomas de Potrero; de la Dirección de Asistencia Social (Centros de Asistencia Social Cuauhtémoc, Cuernavaca, Coruña Hombres y Cascada), y del DIF-DF (albergues Plaza del Estudiante y Coruña Mujeres).

La dotación de esta importante infraestructura de operación, sin embargo, no tuvo correspondencia con los recursos institucionales y materiales que se le dieron, los cuales ni fueron apropiados ni suficientes, y tampoco con la plantilla de trabajadores y funcionarios responsables de la operación de estos centros, los cuales quedaron a cargo de “Coordinadores”, jerárquicamente inferiores a Directores de Área, y de Jefes de Unidad Departamental y Líderes Coordinadores de Proyecto, quienes, en apego a las políticas de operación del IASISDF, debieron abandonar la atención especializada a los distintos grupos de población vulnerable por la atención general de los usuarios de los centros y albergues.

En términos reales, la estructura orgánica autorizada fue insuficiente para atender la problemática de la segregación social y se redujo el presupuesto asignado a la atención de estos grupos de población, asignándoles servidores

⁵² Ibidem.

públicos con menores facultades para la toma de decisiones y eliminando la atención especializada.

Medicamentos e Insumos para la Salud

La modificación paulatina de las instituciones encargadas de las políticas sociales en el Distrito Federal llevó a precisar el objetivo de la Dirección General de Medicamentos e Insumos para la Salud, en los términos siguientes: Definir políticas y criterios generales a los que deberá sujetarse el proceso de selección, adquisición, distribución, almacenamiento, prescripción, dispensación y uso de medicamentos, vacunas y toxoides en los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal”, de ahí que se le agregara la función de establecer y actualizar el cuadro básico de medicamentos.⁵³

Esta Dirección General jugaba un papel importante en la nueva política social, pues la intención de la administración Lópezobradorista era fortalecer los servicios de salud que se brindaban a los usuarios de ciertos programas, incluida la dotación de medicamentos. Es sabido que uno de los talones de Aquiles de las instituciones federales de seguridad social –IMSS e ISSSTE sobre todo--, y de las instituciones que brindan servicios de salud a población abierta: secretarías de salud federales y de las entidades federativas, es el surtimiento de medicinas, situación que en caso de periodos prolongados de abasto, pueden provocar el recrudecimiento de enfermedades crónico degenerativas en pacientes que dependen de su medicina o, incluso, la muerte, cuando el enfermo no tuvo los recursos para comprarlas directamente. Por eso esta Dirección General jugó un papel muy importante en el nuevo esquema de salud que impulsó la Secretaría de Salud del Distrito Federal en el periodo de gobierno estudiado.

La Universidad de la Ciudad de México

El sector descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social fue reforzado con la creación de la Universidad de la Ciudad de México. Su objetivo: Impartir educación en el nivel superior, haciéndola accesible a los habitantes del Distrito Federal, y sus actividades: Desarrollar e instrumentar modelos alternativos de educación superior en el Distrito Federal, así como los planes y programas de estudio correspondiente; impartir educación superior a través de las modalidades escolar y extraescolar, buscando que preferentemente se atienda a los sectores más desfavorecidos de la sociedad del Distrito Federal; expedir certificados de estudios y otorgar diplomas y títulos académicos correspondientes al nivel superior; promover e impulsar la difusión, divulgación y extensión del conocimiento y la cultura⁵⁴.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de abril de 2001.

El Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal

El Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal fue definido, el 26 de junio de 2001, como órgano de asesoría, consulta, concertación y coordinación para la implantación, promoción, desarrollo y evaluación de políticas y programas integrales de atención a los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal, y se le agregaron las actividades de participar anualmente en la definición del Programa General de Atención a Indígenas del Gobierno del Distrito Federal; vigilar el cumplimiento de este programa, evaluarlo semestralmente y proponer la recomendaciones respectivas a las instituciones correspondientes.⁵⁵

Secretaría de Cultura del Distrito Federal

Hacia el 31 de enero de 2001 se abrogó la Ley del Instituto de Cultura de la Ciudad de México para dar paso a la Secretaría de Cultura⁵⁶, dependencia que nació con el objetivo de diseñar y normar las políticas, programas y acciones de investigación, formación, difusión, promoción y preservación del arte y cultura en el Distrito Federal, así como impulsar, desarrollar, coordinar y ejecutar todo tipo de actividades culturales. Contó, para el cumplimiento de sus fines, con la siguiente estructura: 1.- Coordinación Interinstitucional de la Secretaría de Cultura; 2.- Dirección de Vinculación Cultural; 3.- Dirección de Patrimonio Cultural y Participación Ciudadana; 4.- Dirección de Programación Artística; 5.- Dirección de Promoción y Divulgación Cultural; y 6.- Dirección del Archivo Histórico.

Poco tiempo después, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 21 de mayo de 2002, se le asignaron las funciones siguientes: Apoyar la formación y el desarrollo cultural de los habitantes de la Ciudad de México, sin distinción alguna; fomentar propiciar y apoyar la creación artística en todos sus géneros; promover y difundir entre la población del Distrito Federal la cultura local, nacional e internacional en sus expresiones artísticas, científicas y tecnológicas; conservar, administrar y adecentar los bienes históricos, arqueológicos y artísticos ubicados en la Ciudad de México, a excepción de los que sean competencia de la federación, en los términos de las leyes relativas; formular y coordinar la ejecución de programas de formación cultural no formal, y estimular la educación artística, a través de los talleres de iniciación.

Tradicionalmente, las secretarías tienen colaboradores con niveles de Subsecretario o Coordinador General, Director General, Director Ejecutivo, Director de Área, Coordinador, Subdirector de Área, Jefe de Unidad

⁵⁵ Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 26 de junio de 2001.

⁵⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2002

Departamental, Líder Coordinador de Proyecto y Enlace, esto en cuanto a las denominadas plazas de estructura, las que conforman lo que se conoce en la terminología técnica del gobierno local, como la estructura orgánica básica y no básica. Además de ellos existen los trabajadores contratados por honorarios, el personal que ocupa interinamente una plaza, el personal a lista de raya y el personal sindicalizado.

Cuando se autoriza la creación de una institución, la estructura orgánica que se le autorice es un indicador de la importancia que tiene para el gobierno que impulsó su creación. Una cosa es decir en el discurso que la cultura es prioritaria en el Distrito Federal y otra cosa es que esta afirmación se vea reflejada en la estructura orgánica que la sostiene, en la cantidad y calidad del personal cuya contratación se le autorice, en el presupuesto que se le asigne y en los programas que se le encargarán operar, en el caso que nos ocupa, a la Secretaría de Cultura se le negó la posibilidad de tener subsecretarios, coordinadores generales, directores generales y directores ejecutivos, la estructura autorizada salta de Secretario a Director de Área e, incluso, a Coordinador, que es una plaza inferior a la de Director de Área.

Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial (COPLADET)

El 29 de enero de 2002 se creó la Coordinación de Planeación del Desarrollo Territorial como un Órgano de Asesoría y de Planeación del Desarrollo adscrito a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal,⁵⁷ Las atribuciones de este órgano serían I. Coordinarse con las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Políticos-Administrativos y Entidades del Distrito Federal, para llevar a cabo la planeación, la programación, seguimiento y evaluación de los Programas Territoriales para el Desarrollo Social; II. Preparar los mecanismos, lineamientos, criterios y procedimientos necesarios para la elaboración de los Programas Territoriales; III. Apoyar y asesorar al Jefe de Gobierno en la planeación y programación de los Programas Territoriales; IV. Requerir a las Dependencias, Órganos Desconcentrados; Órganos Político Administrativos y Entidades del Distrito Federal involucrados, la información conducente para establecer y operar el seguimiento y la evaluación de los Programas Territoriales; V. Presentar informes periódicos al Jefe de Gobierno, sobre las actividades que realiza, desglosando los resultados por área responsable y por unidad territorial; VI. Opinar sobre la elaboración de los Programas Operativos Anuales, en lo relativo a la inclusión de programas prioritarios de gobierno que tengan expresión territorial; VII. Coordinarse de manera especial con la Dirección General de Participación Ciudadana para llevar a cabo la operación de los programas territoriales; VIII. Coadyuvar en el funcionamiento del Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; IX. Participar, conforme al

⁵⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de enero de 2002

ámbito de sus atribuciones, en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; X. Elaborar su manual correspondiente, conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables. La COPLADET fue el responsable de coordinar los esfuerzos que dieron pie a la creación del modelo de política social del lópezobradorismo, el famoso Programa Integrado Territorial.

Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social

El instrumento central de la política social durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS). Este programa nació con una contradicción discursiva, ya que se propuso atender a todas las personas que se encuentren en situación de pobreza o de vulnerabilidad, lo cual define a sectores de la población específicos independientemente de su número y localización, pero al mismo tiempo se declaraba en busca de lograr la universalidad de los programas que lo conformaban.

Las líneas de acción del programa fueron: 1) programas sociales, 2) planeación territorial, y 3) participación ciudadana. Al respecto, los programas sociales que se aglutinaron en el PITDS fueron: prevención del delito, apoyo a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, creación de estancias infantiles, créditos a microempresarios, desayunos escolares, apoyo a la producción rural, construcción y mantenimiento de escuelas, apoyo a mercados públicos, y becas para trabajadores desempleados.

El PITDS fue un programa ambicioso en lo referente a la planeación territorial, ya que se propuso abarcar todo el Distrito Federal. Para ello, siguió el esquema de atención administrativa que prevalece en las 16 delegaciones que conforman a la capital del país: las unidades territoriales (UT). Conviene mencionar que una Unidad Territorial incluye varias colonias, pueblos o unidades habitacionales, y que en el Distrito Federal existen 1,352 unidades territoriales.

En la conceptualización del PITDS, cada unidad territorial se convertiría en una unidad básica de planeación y recibiría los programas sociales que fueran diseñados de acuerdo con las prioridades y circunstancias que presentara la UT, según un diagnóstico elaborado en asamblea por sus habitantes.

En efecto, la tercera línea de acción del programa insignia de la política social en este periodo, “participación ciudadana”, se materializaba a través de asambleas y comités de vecinos en donde se informaba sobre las acciones de

desarrollo social que se realizaban o que se proponía realizar en cada UT. En el periodo enero de 2002–junio de 2006 se llevaron a cabo 20 mil 463 reuniones de Unidades Territoriales, lo que da un promedio de 15 reuniones realizadas por cada unidad territorial. La cifra parece laudable, en primera instancia, pero si observamos que en cada UT se establecían ocho comisiones de trabajo (Prevención del delito, Salud, Educación y Cultura, Vivienda, Desarrollo Económico, Deporte, Protección a la Comunidad, y Medio Ambiente) entonces la cifra promedio de reuniones por comisión se ubica en dos a lo largo de cinco años de trabajo.

De acuerdo con el documento “La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una Valoración General”⁵⁸ el PITDS tenía los componentes siguientes: Trabajo ordenado y coordinado entre dependencias y organismos de gobierno, integración y complementariedad de las acciones y programas y su asignación con mayor prioridad a las UT de más alta marginación, cobertura amplia y sostenida de las acciones en beneficio de la población en condiciones de pobreza, asignación presupuestal específica con carácter intransferible, distribución territorial del presupuesto y participación ciudadana, identificación clara y en campo de los grupos objetivo, reconocimiento de las asambleas, comisiones y comités como los sujetos de la planeación y de la unidad territorial como el espacio local de planeación.

El mismo documento menciona cuales fueron los principios del programa insignia de la política social del lópezobradorismo: Justicia, Articulación, Integralidad, Permanencia, Corresponsabilidad, Eficiencia, Planeación Democrática, Sustentabilidad, e Intransferibilidad. Y define a la “Eficiencia” en los siguientes términos “Eficiencia: Jerarquización donde se priorizan y ordenan las acciones de Gobierno hacia los más pobres y marginados”.⁵⁹

Los tres componentes subrayados así como el principio de la “Eficiencia” mencionado marcan la contradicción entre la declaración discursiva de buscar la universalización en la asignación de los apoyos sociales y la realidad focalizada en la distribución de los mismos. Quizás el mérito político de impulsar la participación ciudadana fuera el buscar la creación de consensos entre la población respecto de qué áreas de conflicto debían ser atendidas de manera prioritaria y qué personas debían recibir los apoyos sociales, como una forma de atenuar las fracturas que provocan las políticas focalizadas de combate a la pobreza en el tejido social, empero, los consensos no son universalización de los beneficios.

Las delegaciones del Distrito Federal

⁵⁸ Cfr. Pág 19

⁵⁹ Ibidem, pág. 20

Es interesante observar los esfuerzos que hicieron el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos delegacionales, elegidos mediante el voto universal y secreto a partir del año 2000, para dotar a las áreas delegacionales de Desarrollo Social de estructuras sólidas y con atribuciones para diseñar, operar y evaluar la política social en el ámbito micro de las delegaciones.

Es necesario recordar que antes de que las delegaciones contaran con gobiernos elegidos, sus áreas operativas eran conocidas como “Subdelegaciones”, ya que funcionaban con base en acuerdos delegatorios de facultades de los delegados a los subdelegados y, en consecuencia, éstos tenían facultades indirectas y escasas. Al surgir los gobiernos delegacionales electos, esta estructura operativa cambia de manera drástica y en el lugar de las subdelegaciones aparecen las direcciones generales, las cuales habrían de asumir, paulatinamente, mayores responsabilidades y atribuciones. Además, las atribuciones de cada una de esas direcciones generales ya eran directas, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal consignaba las atribuciones genéricas y el Reglamento Interior de cada delegación señalaba las atribuciones específicas, mientras que el manual administrativo describía las funciones de todas y cada una de las áreas que integraban la estructura orgánica, desde Jefe Delegacional hasta Jefe de Unidad Departamental. Este es un gran cambio, a partir de ahí las delegaciones ya cuentan con la legitimidad de origen, que da el voto popular, y cuentan con estructuras orgánicas diseñadas para hacer frente a los problemas que planeaba la realidad territorial y con atribuciones consignadas en el marco normativo.⁶⁰

Los días 8 y 22 de noviembre de 2001, respectivamente, las delegaciones Venustiano Carranza e Iztacalco publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, su Reglamento Interior, donde asumen las actividades encomendadas a las direcciones generales de Desarrollo Social. Ambas delegaciones coinciden en que la Dirección General de Desarrollo Social debía cumplir el objetivo de coordinar con otras instituciones públicas y privadas, así como con la propia ciudadanía, las acciones encaminadas a la salud, educación y deporte, para propiciar el bienestar ciudadano de la jurisdicción delegacional.

⁶⁰ Los delegados de la época de Cuauhtémoc Cárdenas eran apoyados por subdelegados, subdirectores, jefes de unidad departamental y líderes coordinadores de proyecto, en lo que hace al personal de estructura; más las personas contratadas por el régimen de honorarios, lista de raya, eventuales, interinos y el personal sindicalizado. A partir de la elección del año 2000 en el Distrito Federal, desaparecen los delegados, los sustituyen los Jefes Delegacionales, que ahora son apoyados por directores generales, directores ejecutivos, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental y líderes coordinadores de proyecto, además de las personas contratadas por el régimen de honorarios, lista de raya, eventuales, interinos y el personal sindicalizado. La diferencia es que se crean niveles jerárquicos que no existían: directores generales, directores ejecutivos y directores de área; pero no solo eso, también se crean direcciones generales para atender todas las áreas comunes (jurídico y gobierno, obras y desarrollo urbano, servicios urbanos, desarrollo social, administración, participación ciudadana, desarrollo delegacional), más las áreas específicas de cada delegación: medio ambiente, desarrollo rural, comercio ambulante, seguridad pública, etc. La estructura orgánica de las delegaciones se diversifica, crece y se fortalece.

La delegación Benito Juárez publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de enero de 2002 la parte de su Reglamento Interior correspondiente a su Dirección General de Desarrollo Social. Si bien coincide con otras delegaciones en la definición del objetivo y en la mayoría de las actividades encargadas a esa área, presenta un matiz novedoso al asignar a su Dirección General de Desarrollo Social la actividad de “Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional y en los programas parciales de la demarcación territorial del Órgano Político-Administrativo”. Como se puede observar, esta delegación comienza a hablar ya de “Programas delegacionales”.

Esta última observación es importante porque las delegaciones que eran gobernadas por el Partido Acción Nacional en el periodo 2000-2003: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, se distinguen en este periodo por subrayar su independencia respecto del gobierno central; la mención a los programas delegacionales no es gratuita, posteriormente recurrirán a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para interponer una Controversia Constitucional en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a causa de un litigio en materia presupuestal, lo sorprendente es que la SCJN admite la demanda, con lo que implícitamente les reconoce el estatus de cuasi municipios a las delegaciones demandantes, además de darles la razón. La situación no fue muy diferente con las delegaciones administradas por Acción Nacional en el trienio siguiente (2003-2006).

Las delegaciones Azcapotzalco y Milpa Alta publicaron su Manual Administrativo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 26 de febrero de 2002, en tanto que la de Xochimilco lo hizo el 7 de marzo del mismo año: Objetivo.- Dirigir, coordinar e instrumentar las normas y políticas que impulsen el desarrollo socioeconómico, arquitectónico, antropológico, cultural y el bienestar de la población. Actividades: atender y vigilar el adecuado funcionamiento de las bibliotecas, centros de servicio social, cultural y deportivo a cargo de la delegación; coordinar la planeación, programación, organización y control de las actividades que en materia de cultura realice la Delegación; promover los programas y las actividades que en materia deportiva sean emitidos por el Instituto del Deporte del Distrito Federal, así como las actividades que se realicen en los módulos y centros deportivos de la demarcación; coordinar la planeación, programación, organización y control de las actividades que en materia de salud realice la Delegación, así como el apoyo que se requiera para el desarrollo de las actividades a cargo de la Secretaría de Salud y las autoridades federales competentes; establecer relaciones de coordinación y apoyo a las actividades que se realizan en las escuelas de educación básica, media superior y superior en la demarcación, así como la administración de las bibliotecas y espacios educativos a cargo de

la Delegación; efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local; coordinar la planeación, programación, organización y control de las actividades que en materia de atención a los jóvenes, a la tercera edad y grupos vulnerables, realice la Delegación; diseñar y coordinar la política Delegacional en materia de programas comunitarios; coordinar la organización, evaluación y control de las Brigadas de Bienestar Social; establecer una adecuada coordinación institucional, con las dependencias y organismos relacionados con los programas comunitarios y de atención a los sectores poblacionales desprotegidos.

Coincide en este giro la delegación Gustavo A. Madero, que publica el mismo día su Manual Administrativo (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de marzo de 2002)

El 2 de abril de 2002 aparece en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Manual Administrativo de la delegación Tlalpan. Objetivo.- Dirigir, coordinar e instrumentar las normas y políticas que impulsen el desarrollo socioeconómico, arquitectónico, antropológico, cultural y el bienestar de la población. Actividades: coordinar la administración de los centros de asistencia social, salud, deportivos, culturales, educativos, recreativos, turísticos y de desarrollo infantil, dependientes de la Delegación; programar y coordinar la realización y difusión de los actos y eventos turísticos, cívicos y culturales que se efectúen en el área Delegacional; coordinar la aplicación y ejecución de políticas y programas de desarrollo social definidos por las autoridades centrales; promover y coordinar las actividades deportivas y coadyuvar en el establecimiento de los programas de capacitación deportiva; vigilar y controlar el funcionamiento de las ligas deportivas organizadas en el área Delegacional; coordinar la realización de estudios relativos al desarrollo social, la educación y la cultura de la población Delegacional; informar permanentemente al C. Jefe Delegacional, sobre el avance de los programas y actividades desarrolladas por la Dirección General; fomentar el interés por la cultura, la educación, el deporte y el esparcimiento en la ciudadanía a través de campañas tendientes a prevenir conductas antisociales, así como para combatir alcoholismo y la fármaco-dependencia de acuerdo a las políticas dictadas sobre la materia; establecer programas en donde los valores de la persona y de la sociedad fomenten el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social; administrar el funcionamiento de las escuelas públicas, bibliotecas, centros de servicio social, culturales y deportivos de la demarcación; establecer comunicación con la ciudadanía para ampliar los cauces de la participación comunitaria en las actividades sociales, culturales y educativas de la Delegación.

Con un pequeño matiz en la definición de su objetivo pero sin mayores giros en cuanto a las actividades, la delegación Coyoacán publicó su manual

administrativo el 23 de abril de 2002. Objetivo: Brindar el apoyo a la comunidad coyoacanense en cuanto a los programas de desarrollo social. Es la misma situación que presentó la delegación Cuajimalpa de Morelos unos cuantos días antes, aunque con una variante en lo que respecta a las atribuciones: Brindar el servicio de guardería a hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de abril de 2002).

Iztapalapa dio a conocer el Manual Administrativo de su Dirección General de Desarrollo Social el 11 de junio de 2002 pero el 7 de enero de 2005 planteó atribuciones sobresalientes: Objetivo.- Formular, proponer y consensuar con la Dirección General de Desarrollo Social las políticas y programas de Atención al Rezago Social. Actividades: Dar cumplimiento a las políticas y lineamientos establecidos por la Dirección General de Desarrollo Social, para dar atención a la población en materia de Salud Pública, Desarrollo Comunitario y Combate a la Pobreza para mejorar y elevar la calidad de vida de la población; planear, organizar y supervisar la ejecución de los programas de Salud Pública, Desarrollo Comunitario y Combate a la Pobreza; elaborar el Programa Operativo Anual correspondiente, en coordinación con las áreas dependientes; dirigir y supervisar la aplicación de los lineamientos normativos en el ejercicio del gasto; establecer coordinación con las diferentes áreas del Gobierno Local y Federal a efecto de dar atención y seguimiento a los programas de atención al rezago social y combate a la pobreza; asegurar la implementación de acciones conjuntas con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para atender el rezago social (GODF, 7 de enero de 2005)

En julio de 2002 las delegaciones Tláhuac (4 de julio) y Magdalena Contreras (23 de julio) publicaron los manuales administrativos de sus direcciones generales de Desarrollo Social sin novedades. Y el 6 de agosto de ese año la delegación Benito Juárez ajusta su manual administrativo manteniendo la atribución de Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional y en los programas parciales de la demarcación territorial del Órgano Político-Administrativo.

Los matices que presentó la delegación Miguel Hidalgo también son significativos, principalmente cuando en el objetivo de su Dirección General de Desarrollo Social funde dos actividades: Establecer, organizar, programar y evaluar los programas necesarios, que permitan contribuir al bienestar de la comunidad delegacional mediante la prestación de los servicios médico-asistenciales, culturales, deportivos y educativos; así como establecer relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones públicas y privadas cuyas finalidades sean de interés para la comunidad. Pero lo más relevante es cuando la dota de las atribuciones de controlar y supervisar el desarrollo del Programa Operativo Anual (POA) autorizado para la ejecución de las funciones de las áreas y mejoramiento del buen Gobierno de la Delegación;

supervisar el avance y cumplimiento del Programa Operativo Anual y de los programas especiales y emergentes autorizados para el buen Gobierno; establecer los mecanismos necesarios que permitan lograr el buen funcionamiento operativo de la Dirección General y mantener buenas relaciones con las distintas áreas de la Delegación; instalar los controles necesarios que permitan efectuar un seguimiento programático-presupuestal a los programas especiales que aplique la Dirección General hasta su cumplimiento; supervisar el análisis económico-financiero del presupuesto asignado a la Dirección General de Desarrollo Social; establecer un control de los recursos humanos y financieros asignados a la Dirección General para el cumplimiento de planes y programas; elaborar y rendir informes del avance y cumplimiento de los programas a cargo de la Dirección General; brindar el apoyo técnico y logístico requerido para la correcta aplicación de los programas sociales, llevados a cabo por la Dirección General⁶¹.

Al igual que lo que ocurre con la Dirección General de Desarrollo Social de Benito Juárez, en Miguel Hidalgo se le otorgan atribuciones a esta área en base a una mezcla de criterios objetivos y subjetivos, por una parte la política social solo es vista en su vertiente de asistencia social, en todo congruente con la visión que dominaba en el gobierno federal; por la otra, si en Benito Juárez se le otorga la facultad de “Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional y en los programas parciales de la demarcación territorial del Órgano Político-Administrativo”, en Miguel Hidalgo también se le atribuyen obligaciones propias de otras áreas: “controlar y supervisar el desarrollo del Programa Operativo Anual (POA) autorizado para la ejecución de las funciones de las áreas y mejoramiento del buen Gobierno de la Delegación”. La atribución que se le otorga a la Dirección General de Desarrollo Social en Benito Juárez corresponde, en el resto de las delegaciones, a la Dirección de Desarrollo Urbano; mientras que la atribución que se le otorga a la DGDS en Miguel Hidalgo corresponde, en el resto de delegaciones, a la Dirección General de Administración.

Para las administraciones delegacionales panistas las direcciones generales de Desarrollo Social eran vistas como las encargadas de la asistencia social, que a eso se reducía su visión del desarrollo y bienestar social; y como el receptáculo de cualesquier otras actividades que tenían a bien encargarle a una persona de su confianza, que era a quien nombraban al frente de estas direcciones generales. En general, como ya se señaló, las administraciones delegacionales panistas ensayaron la posibilidad de la autonomía respecto del gobierno central. Fundaron sus aspiraciones en el apoyo que tenían de parte del Ejecutivo Federal, a cargo de un panista; en la enorme cantidad de

⁶¹ Delegación Miguel Hidalgo. Actualización de funciones. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de abril de 2005

diputados y senadores panistas que había en el Congreso de la Unión, y en el apoyo que les brindó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidida durante el sexenio foxista, por un ministro presidente sumamente conservador, Mariano Azuela Guitrón, oriundo de Lagos de Moreno, Jalisco, zona cristera, determinante en términos de cultura política. Por eso intentaron diseñar programas e instituciones más acordes con su filosofía política, que con las orientaciones que tenía el sector central del Gobierno del Distrito Federal en materia de política social.

Por último, la Delegación Cuauhtémoc optó por trabajar en la definición de su objetivo, dejándolo de la siguiente manera: “Elaborar y desarrollar programas y campañas que permitan tomar acciones para mejorar el nivel de vida y las condiciones de bienestar social de la población en la demarcación, con estricto apego a las políticas administrativas y a la normatividad vigente en materia de cultura, turismo, recreación, deporte, asistencia social, desarrollo comunitario, educación y salud; cuidando que se mantenga el control y seguimiento de cada una de las acciones realizadas”, aun cuando no avanzó en la determinación de nuevas actividades o atribuciones.⁶²

Conclusiones

La política social que diseñó el gobierno de Andrés Manuel López Obrador conservó el propósito programático y discursivo de los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, de reconstruir la cohesión social de la Ciudad de México e instaurar la equidad y la justicia social, sólo que introdujo varios elementos que no estaban presentes en el diseño anterior, derivados de un diagnóstico de la situación social de la Ciudad que difería del que había realizado su predecesor.

En primer lugar, se buscó que la política social lópezobradorista respondiera al lema de campaña: “Por el bien de todos primero los pobres”, pues se consideraba que a pesar de los esfuerzos que habían realizado sus predecesores, existían varios grupos sociales que requerían del auxilio urgente del gobierno. Por ello, desde el inicio de la administración se diseñaron diversos programas de transferencia de recursos monetarios y de apoyo alimentario a sectores vulnerables de la Ciudad de México: Pensión Universal para Adultos Mayores de 70 años; Apoyo Económico para Personas con Discapacidad, que buscaba combatir la situación de abandono y marginalidad en que se encontraba este grupo social, sobre todo las personas que habitaban en las unidades territoriales menos favorecidas; Apoyo Económico para Madres Solteras (en realidad era para niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad

⁶² Véase la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 19 de junio de 2003.

social), condicionado a que se usara el recurso para garantizar la permanencia en la escuela del hijo al que se “becaba”; y desayunos escolares para niños de escuelas de preescolar y primarias de las unidades territoriales de más alta marginalidad, programa transferido por el gobierno federal en 1997, pero rediseñado, enriquecido y con una cobertura ampliada en este periodo.

A diferencia de la política social que le precedió, enfocada a una labor de fondo, de reorganización de los servicios y de articulación social, la política social del gobierno de López Obrador se inclinó por acciones contundentes que, además de resolver problemáticas realmente graves, llamaran la atención de los habitantes de la ciudad y de los medios de comunicación, situación que se pone de relieve cuando se analiza la política de participación ciudadana que impulsó su gobierno. En nuestra opinión, los programas y acciones emprendidas no buscaban construir ciudadanía ni una cultura cívica, sostén de un gobierno que sea democrático en la forma y en el fondo, se proponían contribuir a la construcción de la legitimidad por gestión de un gobernante que aspiraba a competir por otro cargo de elección popular, como finalmente ocurrió.

El programa Pensión Universal para Adultos Mayores de 70 años, lo operó la Secretaría de Salud del Distrito Federal, que desde el 28 de diciembre del 2000 cambió su composición interna, pues se creó la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias, la Dirección General de Medicamentos e Insumos para la Salud, y la Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial. No estaba entre los planes del lópezobradorismo crear la infraestructura médica y hospitalaria que permitiera brindar el segundo y tercer nivel de atención a la población abierta, la que no tiene cobertura de seguridad social, la estructura orgánica de la Secretaría de Salud así lo muestra. Esta situación fue y ha sido una falla recurrente, pues ni las instituciones tradicionales de seguridad social, el IMSS y el ISSSTE, ni el Gobierno Federal, tienen infraestructura suficiente del segundo y tercer nivel de atención ni cobertura para población abierta, que es la población objetivo de la política social en salud del Gobierno del Distrito Federal. Se concentraron los esfuerzos en el primer nivel de atención médica. En este rubro, como en tantos otros, no se trascendió el nivel de la asistencia social.

Los tres programas restantes los operó el ente paraestatal denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, que sufrió dos reformas significativas durante este sexenio, la primera en 2001 y la segunda en 2003, siempre con la idea de contar con una estructura orgánica que le permitiera operar eficazmente los programas citados, situación que consiguió plenamente en 2003 al fortalecer la estructura orgánica de las direcciones ejecutivas de Apoyo a Personas con Discapacidad, de Apoyo a la Niñez y de Apoyo Alimentario, justamente las tres direcciones ejecutivas

encargadas de operar los programas de Apoyo a Personas con Discapacidad, Becas para Madres Solteras y Desayunos Escolares, respectivamente. Desafortunadamente, los apoyos que recibió el DIF DF en materia de estructura orgánica no se vieron refrendados en lo que hace a su infraestructura y apoyos para la operación de los programas, situación que habría abierto la posibilidad de brindar mejores servicios. El principio de la austeridad republicana se interpretó como dogma en no pocas instituciones, sacrificando incluso la calidad de los servicios prestados.

La segunda diferencia en materia de política social que tuvo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en relación con su predecesora, es que aunque en el discurso se siguió hablando de la universalización de los derechos sociales, en la práctica se concentraron los recursos sociales en las zonas más pobres, a partir del criterio de lo territorial, de la diferencia de desarrollo regional. Para ello se dividió a la ciudad en unidades territoriales de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación. Los estrategas de la política social no negaban la necesidad de llegar a todos los ámbitos territoriales, sin embargo se iniciaba la operación de los programas en las zonas de muy alta marginación, y se iban extendiendo los beneficios a las zonas menos necesitadas de ellos, hasta donde alcanzara el dinero. Por sobre el criterio de la universalización se imponía el criterio de lo territorial y del combate a la pobreza.

En efecto, hemos visto que cada uno de los dos gobiernos electos en el Distrito Federal tuvo una instancia núcleo para operar sus principios, políticas y programas de desarrollo social. En el periodo 1997-2000, la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) fungió como la instancia de gestión descentralizada de la política social en las delegaciones, sin restringir el acceso a sus servicios a ninguna persona. Por su parte, la administración 2000-2006 tuvo en el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS) el eje que le permitió articular y operar su política social, así como el instrumento que le permitió identificar y seleccionar a las personas que serían beneficiarias de los programas y acciones sociales. De las diez vertientes de trabajo que atendía el PITDS, solamente el subprograma “Apoyo Integral a los Adultos Mayores” otorgó el apoyo universal; los subprogramas “Apoyos a Personas con Discapacidad” y “Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad” (becas para madres solteras, como se le conoció coloquialmente) no atendieron a la totalidad de su población objetivo, la incorporación de nuevos beneficiarios a estos programas procedía **“sólo en casos de baja o cancelación”**.⁶³

En consecuencia, es posible afirmar que ni el modelo SECOI ni el modelo PITDS’s lograron cumplir con el propósito de universalizar los servicios y

⁶³ Cfr: La Política Social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una Valoración General, pág. 24

apoyos sociales. En una ciudad tan grande como ésta, donde además durante este sexenio se atendieron masivamente a habitantes de otras entidades federativas que, argucias administrativas mediante, reclamaban ser sujetos de los servicios y transferencias monetarias y materiales que daba el gobierno local, no ha sido posible llevar los programas sociales a todo el mundo. La diferencia con los programas federales es que aquí sí existe el propósito de universalizar los beneficios y los derechos, los programas y los mecanismos se han diseñado teniendo en mente esa visión; se ha incrementado el presupuesto para lo social y la cobertura de atención ha crecido considerablemente y se ha buscado que los apoyos no incidan en el rompimiento del tejido social y familiar, situación que sí llega a ocurrir con los apoyos brindados a través del mecanismo de la focalización extrema.

La tercera diferencia en materia de política social era que, aunque se manejaba insistentemente el discurso de los derechos sociales, en los hechos se priorizaba el combate a la pobreza extrema, buscando rescatar de su marginación a los grupos vulnerables que habitaban las zonas de muy alta y alta marginación. En estos casos lo que correspondía era desarrollar acciones de asistencia social, después se desarrollarían otras acciones para transformar los programas y acciones sociales que se estaban instrumentando, en derechos sociales.

Justo es decir que en paralelo también se avanzó en esta materia, pues se creó un marco legal –con la Ley de Desarrollo Social a la cabeza–, que buscaba “institucionalizar” los programas y acciones que se estaban instrumentando, que buscaban transformarlos en derechos sociales.

El diagnóstico del gobierno de López Obrador era que la situación en que se encontraban los más pobres era insostenible: la cohesión social era una quimera en las zonas donde habitaban; la ausencia de oportunidades de trabajo y estudio estaban generalizadas; el cambio de estatus de la Ciudad de zona de tránsito de la droga a zona de consumo, había detonado la drogadicción y su consecuencia, la delincuencia; y había ciertos grupos sociales, entre los que se encontraban los ancianos, los discapacitados, las madres solteras y los niños que asisten a preescolar y a primaria que, rota la solidaridad social, estaban excluidos de cualquier apoyo social.

Por supuesto, ni siquiera figuraban en este cuadro la búsqueda de la equidad y la justicia social, lo que se requería eran acciones urgentes para evitar la explosividad social. Ese es el sentido del lema de campaña, que también es diagnóstico, de que por el bien de todos primero los pobres.

Las instituciones dedicadas a la política social adquirieron gran relevancia en este contexto, en particular las que mencionamos en el cuerpo de este capítulo:

las secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Cultura, Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, DIF DF, Instituto de la Mujer, Instituto de Asistencia e Integración Social, Medicamentos e Insumos para la Salud, Universidad de la Ciudad de México, Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal, la Coordinación de Planeación para el Desarrollo Territorial y los órganos político-administrativos denominados delegaciones.

En contraparte, la Dirección General del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados, que operaba el sistema SECOI, núcleo de la propuesta de política social del cardenismo en el Distrito Federal en el trienio 1997-2000, desapareció recién iniciada la administración lópezobradorista; las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal del 28 de diciembre de 2000, la sustituyeron por la Dirección General de Participación Ciudadana.

Aquí encontramos la cuarta diferencia entre el neo cardenismo y el lópezobradorismo en materia de política social, pues mientras que en el trienio 1997-2000, cuyo lema fue una Ciudad para Todos, las instituciones de la política social interactuaban con la comunidad en función de los ámbitos y responsabilidades asignados --por ejemplo, el Instituto de las Mujeres incentivaba la participación de los distintos grupos de mujeres; el Instituto del Deporte interactuaba con los ciudadanos interesados en el deporte; y el Instituto de Cultura tenía como interlocutores principales a los sectores intelectuales y artísticos--, durante el lópezobradorismo se trató de encauzar la participación ciudadana a través del mecanismo contemplado en el Programa Integrado Territorial y de una institución específicamente diseñada para ello, que fue la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), que sustituyó a la Dirección General del Sistema de los Servicios Comunitarios Integrados (DGSECOI), y se nombró como su titular a un líder político y social de la izquierda mexicana, especializado en la organización de la ciudadanía con quien, lo anoto simplemente, los titulares de las delegaciones administradas por panistas tuvieron fuertes encontronazos, debido a que percibían que a través de esta unidad administrativa el gobierno central “invadía” su ámbito territorial.

La participación de la sociedad capitalina en los programas y acciones sociales gubernamentales se haría conforme a las directrices de la DGPC. Los habitantes de las zonas de muy alta y alta marginación estarían permanentemente informados de los programas sociales y de las acciones del gobierno lópezobradorista, pues la DGPC organizaría jornadas de información casa por casa, en las que casi todos los funcionarios del gobierno, de director general a enlace, acudirían en representación del Jefe de Gobierno a informar de esto o de aquello, situación que se repetiría periódicamente.

La quinta diferencia fue la relación entre el sector central y las delegaciones. Durante la primera gestión perredista, los funcionarios de las delegaciones políticas, a pesar de que carecían de las atribuciones y la estructura orgánica necesaria para responder a las expectativas y exigencias de sus comunidades, interactuaban permanentemente con las áreas centrales --gracias, entre otros aspectos, al Sistema SECOI--, mientras que durante la administración lópezobradorista la relación entre los sectores central y delegacional fue menos tersa, derivado de que los titulares de los órganos político administrativos denominados delegaciones, ya no eran “delegados” del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la demarcación territorial correspondiente, sino Jefes Delegacionales electos democráticamente, que provenían de partidos políticos distintos, y de distintas “corrientes” al interior del Partido de la Revolución Democrática y que, en consecuencia, tenían o podían tener agendas diversas a la del Jefe de Gobierno.

Durante el trienio 1997-2000 el Jefe de Gobierno nombraba y removía libremente a los delegados y a los subdelegados, incluso a los titulares de los niveles inferiores, situación que cambió radicalmente con los Jefes Delegacionales, quienes por el hecho de ser electos a partir del año 2000, ya no podían ser destituidos si disentían de las políticas centrales, como sí ocurría en el pasado.

En la relación del sector central del Gobierno del Distrito Federal con las delegaciones gobernadas por miembros del Partido Acción Nacional, estas últimas intentaron ensayar la puesta en escena del municipalismo, pero sin Cabildo. Sin embargo, la transformación cualitativa de las delegaciones en materia de atribuciones, presupuestal y organizacional las fortaleció frente al gobierno central, que ahora tenía poco margen de maniobra y herramientas para someterlas. Ya no funcionaba la destitución fulminante, como en el pasado.

Tampoco funcionaba el asunto del estrangulamiento presupuestal, pues la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal no tenía las enormes facultades de que goza y ha gozado desde hace mucho la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a nivel federal. Cuando el gobierno central intentó presionar presupuestalmente a las delegaciones panistas, éstas acudieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien les aceptó controversias constitucionales, como si fueran municipios. También acudieron con el Ejecutivo Federal, entonces a cargo de un panista, que continuó castigando al Gobierno del Distrito Federal con la reducción, congelamiento o incluso negación de recursos que legalmente le correspondían. Los titulares delegacionales de Acción Nacional también fueron apoyados por las fracciones parlamentarias panistas de las cámaras de Diputados y de la Cámara de Senadores, que indebidamente conservan facultades que debiera tener la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, producto de la mostrenca reforma política del Distrito Federal de 1986.

En la relación sector central-delegaciones panistas, también se observa que existían varias dinámicas, condicionadas por la afiliación partidista, por las características socioeconómicas específicas y por la ubicación territorial en el Distrito Federal. Como ya se señaló, las delegaciones cuyos titulares eran de filiación panista buscaban funcionar con una autonomía mayor al resto de las demarcaciones: querían las ventajas de los municipios, pero sin las obligaciones y supervisiones que sufren éstos.⁶⁴

Genéricamente, las delegaciones plenamente “urbanas” tenían una problemática social que difería de la que presentaban las delegaciones “rurales”, aunque algunas de éstas, como Tláhuac y Cuajimalpa, ya presentaban problemas característicos de ambos mundos. En las delegaciones rurales, por su parte, un porcentaje importante de su población pobre era poseedora del terreno donde vivía, generalmente producto de herencias de sus antepasados, donde existían problemas sociales de otra índole, que tenían que ver en ocasiones con sus usos y costumbres (el maltrato a la pareja forma parte de esos “usos y costumbres”), con la inexistencia en vastas zonas sin agua potable, de drenaje, de hacinamiento en las viviendas, sin empleo, produciendo para el autoconsumo. En estas delegaciones era mayor la desigualdad e inequidad de toda índole, sobre todo de género.

Finalmente, resta señalar que el número de instituciones dedicadas a la política social se incrementó durante el periodo 2000-2006. Al tomar posesión Andrés Manuel López Obrador el 5 de diciembre de 2000, existían 25 instituciones dedicadas a la política social: centrales (entre secretarías y direcciones generales); desconcentradas (LOCATEL; institutos, comisiones, la JAP); paraestatales (fideicomisos, DIF DF, Salud Pública, INVI, etc.); y órganos de consulta. Al finalizar esta gestión, existían en el Distrito Federal 28 instituciones dedicadas a la política social, según se muestra en el Anexo 4.

⁶⁴ Quizás Cuajimalpa no tanto, porque navegaba en dos aguas, en parte porque su titular era un cardenista-perredista ex diputado federal, que contendió por el PAN por la negativa de Andrés Manuel López Obrador y e, a hacerlo candidato al gobierno de Cuajimalpa, y porque éste vislumbraba la continuación de su carrera política y/o administrativa en los siguientes gobiernos perredistas, tal y como ocurrió.

III.- LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DE DERECHO SOCIAL: 2006-2010.

Antes de ser candidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón fue Secretario de Seguridad Pública y Secretario de Desarrollo Social en la administración de Andrés Manuel López Obrador. Egresado del Colegio de México en los setentas del siglo pasado, donde conoció a Manuel Camacho Solís y estudió la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Marcelo Ebrard empezó a despuntar en la política durante la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, al lado de su maestro y jefe político, Manuel Camacho, a la sazón Jefe del Departamento del Distrito Federal. En esa dependencia federal ocupó dos cargos claves: Director General de Gobierno y Secretario General de Gobierno.

Su paso por la Dirección General de Gobierno, la Secretaría General de Gobierno (al lado de Manuel Camacho), la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (bajo la tutela de Andrés Manuel López Obrador), en ese orden, le permitieron conocer de cerca la problemática que aqueja a la población capitalina, que a pesar de tener mejores condiciones de vida y de seguridad que en otros estados, no escapa a los flagelos que azotan a la población mexicana en su conjunto.

En un escenario de esta naturaleza, no hay propuesta de gobierno capaz de satisfacer ya no digamos todas las expectativas, sino incluso de atender las demandas más apremiantes. Se sabe que en el Distrito Federal se aplica un nuevo modelo de política social desde 1997, sin embargo esta entidad federativa no ha podido escapar a la tendencia crítica que domina el escenario nacional, producto tanto de factores internos como del nuevo orden económico mundial, en el que predomina el capital financiero, cobijado por instituciones supranacionales y por los gobiernos de las grandes potencias,⁶⁵ situación que aunque es conocida por los estudiosos del tema es necesario mencionar para contextualizar adecuadamente las propuestas sociales del gobierno de la ciudad actual.

El modelo de política social del nuevo régimen

El modelo de política social que se ha aplicado en el Distrito Federal desde el fin de la última regencia, tiene una orientación diversa al aplicado por los

⁶⁵ Es un lugar común hacer esta afirmación, sin embargo desafortunadamente para los habitantes de nuestro país y de nuestra ciudad, es estrictamente cierta. Desde finales de los setentas del siglo pasado se empezó a configurar un nuevo orden económico internacional, que se consolidó en los ochentas y noventas, y que solo a finales del primer decenio del siglo veintiuno empieza a convencer a las grandes potencias de la necesidad de reformarlo. En el plano interno, el asalto de la tecnocracia al poder estatal, incluido el presidencial, ha llevado al país a presentar cifras de miedo en todos los órdenes, y a presenciar como el cemento de la sociedad (Jon Elster dixit) mexicana y de las comunidades que la integran, se ha resquebrajado, poniendo en crisis incluso al orden estatal. La bibliografía al respecto es abundante, incluso los propios organismos internacionales muestran diagnósticos desoladores.

gobiernos federales y estatales neoliberales. La idea central es reconstruir el tejido social e impulsar la cohesión social, tan dañados por siete lustros de aplicación de políticas antipopulares.

En el *Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Ciudad con Equidad, Incluyente y Participativa*, se subraya la diferencia con los programas federales de la siguiente manera: "...No es, por ende, una política de oportunidades sino de derechos...No es una política de programas focalizados y condicionados de superación de la pobreza extrema, sino de combate a la desigualdad, promoción de la equidad y la inclusión social a través de políticas universalistas, territorializadas, que comprenden desde la atención de necesidades inmediatas y la creación del patrimonio familiar, hasta la formación sólida de capacidades con una política de respaldo al acceso a la educación y mejoramiento de la calidad educativa, con acciones sin precedentes en el resto del país y con propósitos redistributivos hacia los grupos sociales, familias, personas y ámbitos territoriales en condiciones de pobreza, exclusión o discriminación."⁶⁶

En diferentes documentos oficiales⁶⁷ se hace hincapié en el propósito del Gobierno del Distrito Federal de construir una ciudad donde sean exigibles los derechos sociales consagrados en nuestra Carta Magna, en las leyes federales y en el marco legal y reglamentario del Distrito Federal. Programáticamente la intención es construir una Ciudad donde prevalezca la equidad en el acceso a los bienes y servicios públicos, incluidos los programas sociales, donde la inclusión y la participación ciudadana sean principios que atraviesen todas las acciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las administraciones 1997-2000 y 2000-2006 ya habían iniciado y avanzado en el propósito de construir un marco jurídico de la política social, cuya piedra angular fue la publicación de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 23 de mayo de 2000, pero para cuando inicia la administración 2006-2012, ya han recorrido un amplio trecho del camino.

También se había avanzado en el propósito de construir una amplia arquitectura institucional de lo social, que sin embargo ha sido reformada y ampliada en esta administración. Algo similar puede decirse de los programas sociales, pues cuando inicia este gobierno ya se ha probado la eficacia e impacto positivo de algunos de ellos, así como las deficiencias de algunos otros, situación que permite un mejoramiento de la normatividad que los rige y

⁶⁶ Véase Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Programa de Desarrollo Social 2007-2012. Ciudad con Equidad, Incluyente y Participativa*, México, diciembre de 2007, p. 8.

⁶⁷ El Gobierno del Distrito Federal ha tenido la virtud de colocar en su página de internet los documentos oficiales que dan cuenta de lo señalado líneas arriba: programas generales y sectoriales, reglas de operación de los programas sociales, informes de trabajo, etc.

del diseño de los mismos. Esto también impulsa la creación de reglas anuales de operación de los programas sociales, y el registro de aquellos que cumplen con las condiciones mínimas para ser considerados programas “oficiales”, es decir con posibilidades de recibir recursos.

El Programa de Desarrollo Social propuesto por el actual gobierno de la Ciudad, es un programa muy ambicioso, en tanto pretende apoyarse en los resultados obtenidos por los gobiernos que lo precedieron, quiere profundizar los avances, coberturas –sobre todo en lo que hace a los programas de transferencia de bienes materiales y monetarios--, y atravesar todos los programas, políticas y actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Este punto es cualitativamente importante. Mientras que en los gobiernos inspirados en el Consenso de Washington, la política económica atraviesa el diseño, operación y evaluación de todas las políticas gubernamentales, subordinando al resto de las políticas –incluida por supuesto la política social--, a las necesidades y objetivos de las políticas macroeconómicas; en la visión del Gobierno del Distrito Federal es exactamente al revés. Los documentos oficiales analizados señalan que se busca que la política social sea la que defina la misión y la visión del conjunto de políticas que diseñe e instrumente el gobierno local, incluso, que instrumenten los gobiernos vecinos, pues se desea que esa sea la visión metropolitana dominante.

Esto no significa, por supuesto, que no importen el resto de las tareas que debe cumplir el Gobierno del Distrito Federal. Incluso, puede afirmarse que la intención explícita de convertir a lo social en el principio transversal más importante de todo el aparato administrativo local, sigue siendo una aspiración no cumplida, que no se ve reflejada plenamente en el fortalecimiento de las instituciones de la política social, pues el análisis de los organigramas del sector central y delegacional del gobierno local, muestran a las secretarías de Gobierno, Finanzas y Seguridad Pública, junto con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como las instituciones que cuentan con las estructuras orgánicas más amplias y con la nómina más cara, mientras que las secretarías de Desarrollo Social, Salud, Educación y Cultura tienen estructuras organizacionales precarias y raquíticas, en comparación con las dependencias mencionadas.

El asunto es relevante porque la estructura organizacional de todo el gobierno del Distrito Federal es el contexto en que se encuadran y operan las instituciones sociales. Se requiere el conocimiento de otras variables para poder afirmar que en materia institucional el Gobierno del Distrito Federal instrumentó un esquema similar al del Gobierno Federal, sobre todo en lo que hace a las finanzas, seguridad pública, procuración de justicia y gobierno. Sin

embargo el análisis organizacional muestra que, al igual que en el orden de gobierno federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Distrito Federal se fortaleció orgánicamente a la Secretaría de Finanzas haciéndola crecer desmesuradamente, además se contrató a una pléyade de jóvenes funcionarios con un perfil claramente técnico, como si la intención fuera crear a una nueva casta tecno burocrática que impere en este régimen e, incluso, trascienda a este gobierno.

En materia de seguridad pública y procuración de justicia, también encontramos instituciones enormes desde el punto de vista organizacional, cuyo costo nominal y operativo también es bastante alto. Este esquema es muy similar al que opera en el Gobierno Federal, sin que sepamos si en el Distrito Federal sí produce los resultados que no encontramos en el ámbito federal.

En materia de gobierno, en el Distrito Federal al igual que en el Gobierno Federal, también observamos la disminución del tamaño y facultades de la Secretaría de Gobierno, no obstante sigue siendo mucho más grande que cualquiera de las secretarías dedicadas a lo social. Aquí simplemente se anota que de las entrañas de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal salieron las secretarías de Trabajo y Fomento al Empleo y de Protección Civil.

La intención programática y discursiva del Gobierno del Distrito Federal de que toda la acción del gobierno esté atravesada por lo social, explica en parte la aparente proliferación de instituciones dedicadas a “lo social”, según lo publicita el propio Gobierno del Distrito Federal en su página de internet y en cuanto documento oficial hace alusión a ello. Pero hay que matizar esta afirmación gubernamental considerando lo señalado en los párrafos anteriores.

Sin embargo, y poniendo las cosas en sus contexto, la realidad es que muchas de las instituciones existentes tienen una misión y visión diversa de lo social, pero por obra y gracia de la perspectiva “holística” que anima el diseño de los programas gubernamentales del periodo 2006-2012, una parte de ellas se pone al servicio de la intención de hacer realidad los derechos sociales.

Un ejemplo, aunque hay muchos. La Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal y el Sistema de Transporte Colectivo Metro son empresas paraestatales del Gobierno del Distrito Federal dedicadas al transporte de pasajeros, sectorizadas a la Secretaría de Transportes y Vialidad. Sin embargo, el subsidio al costo del boleto y la dedicación exclusiva de algunos camiones y vagones del metro para las mujeres, abonan a los objetivos de la política social. Ni el Metro ni la Red se han transformado en instituciones de la política social, olvidando su misión fundamental, que es transportar pasajeros, solo que una parte de sus acciones abona el campo de la política social.

Según lo señala la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal “De 1997 a la fecha hemos querido construir una ciudad de derecho social, y eso ha significado muchas transformaciones legislativas e institucionales, pero sobre todo hemos querido acentuar la inversión económica y de desarrollo social y nos hemos guiado por los siguientes principios en nuestra política social: Universalidad, igualdad, diversidad, pluralidad, equidad social, equidad de género, territorialidad, participación ciudadana, transparencia, justicia distributiva y progresividad.”⁶⁸ Estas son las intenciones explícitas, el análisis de las instituciones, programas, presupuestos y cumplimiento de metas nos muestra que lo propuesto sigue siendo una meta en construcción.

De estos principios, queremos poner el acento en el *principio de la progresividad*, porque si bien es cierto que cada titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y de las instituciones dedicadas a la política social le han querido imprimir su sello particular a las acciones que han desarrollado en esta materia, también lo es que la política social que han seguido los gobiernos emanados del Partido de la Revolución Democrática en la capital del país, ha coincidido en su afán de construir una ciudad incluyente, de combatir las consecuencias de la desintegración social y de impulsar la cohesión social de la población capitalina.

Ciertamente, los caminos para llegar a la misma meta han sido diversos, pero el principio de progresividad se puede advertir en las materias consideradas, los programas, presupuestos e instituciones dedicadas a la política social. Sin embargo, según algunos estudiosos, los resultados no han sido totalmente positivos: “En la mayoría de los indicadores para las delegaciones se observa una evolución favorable de los “bienes” y una reducción de los “males”, no obstante existen demarcaciones en donde debido a la existencia de una intensa migración con baja calidad de vida, algunas de las variables consideradas empeoraron su desempeño en años recientes.”⁶⁹

Los principios y valores que inspiraron los programas y políticas sociales que atendieron las administraciones 1997-2000 y 2000-2006, no son diametralmente opuestos a los que enarbola la administración de Marcelo Ebrard Casaubón. Lo mismo puede decirse del porcentaje del presupuesto destinado a la política social, que junto con los programas centrales y delegacionales se analiza en detalle en los apartados II y III de este documento, pero que hoy en día representa alrededor del 25% del total del presupuesto total del Gobierno del Distrito Federal.

⁶⁸ Martí Batres, “La política del desarrollo social en la Ciudad de México”, conferencia magistral dictada en el marco de la V Reunión del Comité de Igualdad de Oportunidades de la Unión de Ciudades Capitales, Museo de la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 21 de mayo de 2008.

⁶⁹ Véase a Caloca, Oscar Rogelio; Cárdenas Almagro, Antonio; Ortiz Mendoza Octavio, “Hacia una política social en el Distrito Federal, un análisis espacial de la calidad de vida, 18970-2010”, México, Revista Análisis Económico, Vol XXIV, Núm. 57, 2009.

El crecimiento real de las instituciones de la política social y la participación de las ya existentes en los esfuerzos sociales

El orden institucional dedicado a la política social también creció gradualmente, como hemos podido advertir en los capítulos antecedentes, pero fue un crecimiento especializado en la atención de las novísimas materias atendidas, además de que 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.

En lo que corresponde a los programas sociales instrumentados por el Gobierno del Distrito Federal en la actualidad, es importante subrayar que el 17 de septiembre de 2010 el Jefe de Gobierno anunció la creación del Sistema de Protección Social Red Ángel, que aglutina los 350 programas que ofreció la administración capitalina durante ese año con el fin de tener un padrón único de beneficiarios. En su cuarto año de gobierno, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal anunció que reforzaba su política social a través del Sistema en mención. Hay que agregar que unos días antes había anunciado el lanzamiento de la Plataforma de Atención Ciudadana. Según el mandatario capitalino y algunos de sus colaboradores entrevistados en el acto de lanzamiento de la Red Ángel, los programas de pensión alimentaria, apoyo a personas con discapacidad, comedores comunitarios, medicamentos y consultas gratuitas, apoyo a las mujeres, mejoramiento barrial y seguro contra el desempleo son claves en la estrategia de impulsar la cohesión social de la población capitalina.⁷⁰

El número de instituciones dedicadas a la política social ha crecido durante la administración 2006-2012 –como podrá verse en el Anexo 6 de este documento–, cierto, pero no en la medida en que han señalado los críticos de este gobierno, a quien acusan de crear burocracia sin demostrar resultados medibles, verificables.

En párrafos anteriores ya se explicó que toda vez que el Gobierno del Distrito Federal actual considera que la política social debe ser la que atraviese el conjunto de políticas, programas, presupuestos y actividades de la Administración Pública del Distrito Federal, muchas de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal cuya misión es diversa de lo social, participan de diferentes

⁷⁰ La información detallada se encuentra en la página de internet del Gobierno del Distrito Federal; también pueden consultarse los diarios del 17 de septiembre de 2010.

formas en la misión social de construir una Ciudad equitativa, incluyente y participativa.

Sin embargo, las instituciones dedicadas a lo social son organizaciones “esbeltas”, sobre todo si las comparamos con las secretarías de Finanzas, Seguridad Pública y la PGJDF, y en menor medida la Secretaría de Gobierno, que son instituciones que tienen enormes estructuras orgánicas y ocupacionales, así como altos presupuestos y costos nominales.

Políticas, programas y derechos sociales

El 21 de mayo de 2008, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal enlistó y describió algunos de los principales programas sociales que está impulsando la administración; antes aclaró lo siguiente: “Consideramos, además, que es muy importante que nuestros programas se conduzcan por un principio de progresividad. *Es decir, no llegamos con un programa en un gobierno y el siguiente gobierno lo quita y pone otro, no le vemos sentido a ello, sino que los programas se van quedando para ir acumulando los derechos sociales e ir generando las bases de un incipiente estado de bienestar, y de igual manera, junto con la progresividad, el incremento permanente del gasto social...* El trabajo que hemos hecho incorpora un aspecto fundamental que es el del enfoque de derechos... no es una política asistencial la nuestra, sino que busca plasmar en la ley los diversos programas, que se van convirtiendo en derechos exigibles por la ciudadanía a la autoridad, gobierne quien gobierne, entonces son derechos de la ciudadanía y permanecen a lo largo del tiempo.”⁷¹

Al respecto es importante destacar la diferencia entre los programas asistenciales que impulsa el gobierno federal y la mayoría de los gobiernos de las entidades federativas, y los programas de asistencia social locales, cuyo propósito explícito es que se transformen en derechos exigibles por la ciudadanía, derechos plasmados en la Constitución General de la República, en las leyes federales y en el marco legal y reglamentario del Distrito Federal.

Estos últimos se pueden transformar en derechos de personas y grupos, siempre y cuando se plasme en la ley la obligación del gobierno de implementarlos, existan las instituciones, el personal necesario para operar los programas, y sea legalmente imperativo darles el presupuesto necesario.

En los programas de asistencia social federal o de otras entidades federativas no hay derechos sociales --a menos que sean de administraciones “hermanas”, que buscan replicar programas y políticas implementadas en el Distrito Federal-

⁷¹ ⁷¹ Martí Batres, “La política del desarrollo social en la Ciudad de México”, conferencia magistral dictada en el marco de la V Reunión del Comité de Igualdad de Oportunidades de la Unión de Ciudades Capitales, Museo de la Ciudad de México, México, Distrito Federal, 21 de mayo de 2008.

-, lo que hay son apoyos, dádivas, o creación de oportunidades. Ciertamente, el diseño y operación de los programas sociales en el Distrito Federal no se ajusta al ideal del diseño de políticas públicas, no estamos en el mundo ideal, pues la participación en la gestión pública de ciudadanos informados, exigentes, que anteponen el bienestar general a sus intereses particulares, es una aspiración más que una realidad.

Los principales programas sociales de la Administración Pública del Distrito Federal son los siguientes: Programa de Apoyo Económico para Adultos Mayores, Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad, Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, Programa de Útiles Escolares Gratuitos, Programa de Uniformes Escolares Gratuitos; Programa de Apoyo Educativo a través de la Universidad de la Ciudad de México, las 16 preparatorias y 6 institutos tecnológicos de educación superior (que crecerán a 16 al concluir el sexenio actual); Programa de Apoyo Económico a Estudiantes de Preparatoria; Sistema de Unidades de Atención a la Violencia Familiar; Programa de Apoyo Económico (seguro) a la Mujer que sufre Violencia Familiar; Programa de Coinversión Social; Programa de Financiamiento a la Asistencia Social; Programa de Apoyo a Pueblos Originarios; Programa de Rescate a Pueblos Originarios; Programa de Microcréditos; Programa Jóvenes en Situación de Riesgo; Programa Seguro contra el Desempleo; Programa Niños Talento; Programa Jóvenes Talento; Programa Creación Joven; Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial; Programa de Educación Garantizada; Programa de Rescate de Espacios Públicos; Programa Línea Migrante; Programa de Educación a Distancia; Programa de Apoyo Línea Telefónica; Programa de Mastografías; Asesoría en Violencia de Género; Microcréditos para Mujeres; Programa Viajemos Seguras; Programa Acoso Sexual Cero; Red Interinstitucional de Enlaces de Género; Programa de Medibuses; Programa de Participación Ciudadana y Seguridad Pública.

Para poder operar, estos programas se necesitan presupuesto, instituciones y beneficiarios. Para “institucionalizarse” necesitan plasmarse en el marco jurídico local y transformarse en prácticas reconocidas y legitimadas por todos y cada uno de los actores sociales y gubernamentales que intervienen en su diseño, ejecución y evaluación, y expresarse en estructuras organizacionales que amparen su funcionamiento.

En el Distrito Federal hasta el 2010 existían 33 leyes de carácter social, lo que nos da una idea del tamaño del esfuerzo que se ha hecho desde 1997 por “institucionalizar”, por transformar las políticas, programas y acciones sociales en derechos sociales exigibles por los habitantes del Distrito Federal. A esto debe agregársele el hecho de que existen 33 instituciones que participan en la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que es el máximo órgano de planeación y coordinación del Gobierno del Distrito Federal en materia social.

Esta última afirmación es importante por dos razones, primero porque muestra un aspecto infrecuente en materia de política social en nuestro país, que es la construcción de un orden institucional que está compuesto por instituciones políticas y administrativas llamadas secretarías, direcciones generales, institutos, sistemas, fideicomisos, comités, consejos, etcétera; pero también por programas estatuidos en las leyes, institucionalizados, transformados en derechos sociales, que trascienden la temporalidad de los legisladores o gobernantes, derechos que son exigibles por la gente, más allá de que ya no esté en funciones quien la impulsó y/o quien la aprobó.

En segundo lugar, porque una vez que los programas sociales son conocidos y disfrutados por la gente y, en paralelo, se expresan en leyes concretas, lo que se va construyendo es un andamiaje institucional que puede ser la base para la construcción en el futuro de un Estado Social o, de ser posible, de un Estado del Bienestar.⁷² Es claro que eso implicaría un cambio previo en la correlación de fuerzas entre las distintas fuerzas políticas y sociales que integran a la sociedad mexicana, discusión que no es motivo de esta investigación.

Las instituciones de la política social

El gobierno que encabeza Marcelo Ebrard Casaubón inició sus actividades apoyado en las siguientes dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, unidades descentralizadas y órganos político administrativos, en lo tocante a la política social: secretarías de Desarrollo Social (SDS), Salud (SS), Cultura (SC), Educación (SEPDF), Trabajo y Fomento al Empleo (STFE) (que se crea el 6 de febrero de 2007), Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Desarrollo Económico (SEDECO) y Medio Ambiente (SMA).

Es importante aclarar que las cuatro primeras secretarías estaban dedicadas de lleno a la política social y las otras cinco operaban lo social a través de una o varias de sus áreas centrales, desconcentradas y/o paraestatales. Estas últimas participaban a través de las siguientes unidades administrativas: Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo (STFE); Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas; la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución; Dirección General de la Central de Abasto y la Dirección General de Zoológicos y Vida Silvestre.

Los órganos desconcentrados y entidades paraestatales que confluían en este esfuerzo son los siguientes: la Dirección General del Servicio Público de

⁷² Para ver las diferencias entre Estado Social y Estado del Bienestar, se sugiere a Ignacio Sotelo, *El Estado Social*, Madrid, Editorial Trotta, 2010.

Localización Telefónica, la Dirección General del Instituto del Deporte del Distrito Federal y la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS); la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF DF), la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, la Dirección General del Fideicomiso Educación Garantizada, la Dirección General del Fondo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, la Dirección General de la Procuraduría Social, la Dirección General del Instituto de la Juventud, la Dirección General del Instituto de las Mujeres, la Dirección General del Instituto de Educación Media Superior en el Distrito Federal, la Dirección General de la Junta de Asistencia Privada y el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

A estas instituciones hay que agregar a las 16 direcciones generales de desarrollo social de los órganos político administrativos y, en algunos casos, a direcciones de área o coordinaciones delegacionales adscritas a otras direcciones generales delegacionales, que coadyuvan con la política social central o delegacional.

Es de destacarse que durante la última regencia teníamos a la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social y a las 16 subdelegaciones de Desarrollo Social y, casi al final de ese trienio, producto del proceso de descentralización que impulsó el gobierno federal, a dos organismos descentralizados: los Servicios de Salud Pública del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.

El Instituto de Vivienda (INVI), el Instituto de Salud del Distrito Federal (ISDF), la Procuraduría Social (PROSOC), el Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL) y la Junta de Asistencia Privada (JAP), órganos desconcentrados de la secretaría en cita, tenían un papel poco o nada significativo en la política social.

La Secretaría de Desarrollo Social es la cabeza de sector, pero no cuenta con una estructura orgánica gigante que entorpezca la operación de los programas sociales. De hecho, ninguna de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, entidades paraestatales y áreas delegacionales que intervienen en el diseño, aplicación y evaluación de la política social en el Distrito Federal concentran facultades, programas, presupuesto y personal suficiente como para considerarlas todopoderosas.

El diseño de las instituciones de la política social en este periodo ha considerado la necesidad de construir un orden institucional amplio, donde quepan todos los ámbitos que considera el Gobierno del Distrito Federal: central, desconcentrado y paraestatal; además de crear consejos consultivos funcionales.

Es necesario tener presente que en el diseño institucional de lo social confluye lo técnico-administrativo, pero también lo ideológico-político. Al no existir una súper secretaría de lo social, se coarta la posibilidad que quien ocupe la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Social, pueda ser considerado en automático el precandidato oficial a la Jefatura de Gobierno y, en consecuencia, se desvíe el rumbo programático y presupuestal trazado. Por supuesto que a pesar de este diseño institucional, siempre existirá la legítima intención de quien ocupe la titularidad de la Secretaría (habría que agregar que de cualquier secretaría o cargo importante) de aspirar a ser candidato a Jefe de Gobierno, y también existirá la humana tentación de usar a la institución, al personal a cargo, a los programas y al presupuesto asignado, para construir el camino a la candidatura

De hecho, al principio de la actual gestión se criticó mucho el hecho de que la Administración Pública del Distrito Federal había quedado repartida entre los distintos grupos y corrientes que integran al Partido de la Revolución Democrática en la capital y a nivel nacional; se señaló que la administración 2006-2012 podía convertirse en una administración “del privilegio”, como en el virreinato. Se afirmó intramuros que iba ser muy difícil que se impulsaran las políticas que habían prometido durante la campaña, habida cuenta que algunos de los grupos y corrientes perredistas actúan con mucha independencia respecto de los titulares de los gobiernos donde participan.

Sin embargo, parece que el diagnóstico fue muy apresurado porque la situación que se percibe en las áreas centrales, a pesar de los problemas inherentes a la gestión cotidiana de lo público y al hecho de ser un gobierno de coalición (el Jefe de Gobierno llega al cargo con el apoyo de una coalición de diversos grupos y corrientes del Partido de la Revolución Democrática y de su propio equipo), es de orden y control, a pesar de que muchas de las posiciones donde se toman decisiones importantes están en manos de políticos que responden a los intereses de sus grupos antes que al interés general de la población capitalina.

La política social en las delegaciones

Sin embargo, en el ámbito delegacional las cosas son diferentes. La estructura orgánica de las delegaciones no permite que se distribuyan entre muchas de las varias direcciones generales (y territoriales, algunas de ellas) con que cuentan, la responsabilidad de la política social.

Hay que considerar el juego de los grupos y corrientes al interior del Partido de la Revolución Democrática, sobre todo en la capital, que hace que las instituciones de la política social delegacional respondan no solo a criterios

técnicos, sino también a criterios político-electorales. Hay grupos o “corrientes” que tiene sus propias reglas para acceder a nombrar a alguno de sus miembros como titular de una dirección general delegacional, social o no, que no consideran el perfil profesional o la capacidad para el cargo como un requisito esencial.

Es importante señalar que lo que hacen las “corrientes” del Partido de la Revolución Democrática de la Ciudad de México no es excepcional, es la mecánica que siguen la mayoría de los grupos al interior de los partidos cuando forman parte de aparatos administrativos pre modernos, patrimonialistas.⁷³ Afortunadamente estos grupos no han tomado por asalto a toda la Administración Pública del Distrito Federal, sólo a algunas delegaciones, aunque también tienen incrustados a sus cuadros electorales y liderazgos corporativos o ciudadanos en los diversos sectores del Gobierno del Distrito Federal.⁷⁴

Quienes han estado cerca de las campañas de candidatos a cargos de elección popular en el Distrito Federal saben con certeza que el costo de éstas rebasa con mucho los topes de gastos que fija la legislación electoral, sin saber con precisión de dónde salen los recursos para pagar estos gastos. En este contexto puede presumirse que generalmente se nombra candidato a un cargo de elección popular en el Distrito Federal a quien cumpla el requisito de lealtad al grupo que lo impulsó y de pago de los favores recibidos a quienes financiaron las campañas. En ocasiones se impulsa, pues, no a quien tenga la mejor formación teórica, política y administrativa, o la mayor experiencia política y/o en materia de gestión pública, sino a quien garantice la continuidad del grupo.

En este contexto se entiende mejor el papel que puede desempeñar la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, creada durante la presente administración, que responde a la necesidad de darle una capacitación mínima a los cuadros que proponen-nombran los liderazgos de las distintas corrientes que formaron la coalición político-electoral que hizo ganar al actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues es penoso constatar que muchos jefes de departamento, subdirectores, coordinadores, directores de área, e incluso directores ejecutivos y directores generales desconocen la normatividad que rige su área, la estructura orgánica a la que están adscritos, los procedimientos que hay que seguir en cada caso, las facultades con que cuentan y, por

⁷³ En esta ocasión se hace la observación respecto de lo que ocurre con esta organización política, pero el análisis de los dirigentes, cuadros o militantes de otros partidos (casi sin excepción) demostraría que las prácticas extralegales se han difundido entre los políticos y administradores de todos los signos.

⁷⁴ Aunque no se puede generalizar, es difícil denominarlos cuadros políticos o administrativos, vaya ni siquiera electorales, porque eso requiere de una suma de características con las que no cuentan la mayoría de ellos. No es casual que el Gobierno del Distrito Federal haya tomado la decisión de crear dos instituciones como son el Instituto de Administración Pública del Distrito Federal y el Consejo de Evaluación de la Política Social.

supuesto y metodologías que deben seguirse para conseguir los objetivos y metas propuestas.

Si finalmente existe el compromiso político-electoral de poner en manos de cuadros políticos que no reúnen el perfil deseado (pero tienen el respaldo de los liderazgos de sus grupos o “corrientes”), estructuras, programas, personal y presupuesto, es obligado para garantizar que los recursos que el Gobierno del Distrito Federal da a esas instituciones, no van a ser malgastados.

No se trata de cerrarles el paso a los liderazgos sociales, pues una política social progresista requiere, para su operación exitosa, entre otros elementos, de personas con el conocimiento directo de la realidad que se busca transformar y de la sensibilidad política necesaria para armar un equipo de trabajo plural y armónico, donde estén los técnicos expertos en los lugares en que se requiere un perfil de esa naturaleza, donde todo perfil encuentre acomodo. De lo que sí se trata es de apoyar a los líderes sociales que asumen cargos de dirección general o superiores, con la capacitación que garantice calidad en la toma de decisiones.

De las 16 delegaciones que existen en el Distrito Federal, seis cuentan con direcciones generales centrales y también con direcciones territoriales: Álvaro Obregón tiene seis direcciones generales y cuatro direcciones territoriales; Coyoacán siete y dos; Cuauhtémoc siete y seis; Gustavo A. Madero diez direcciones generales y once direcciones territoriales; Iztapalapa seis y siete; y Venustiano Carranza seis y tres. Las diez restantes solo tienen direcciones generales, que deben cumplir con las funciones encomendadas también en el ámbito territorial: Azcapotzalco tiene seis direcciones generales; Benito Juárez siete; Cuajimalpa de Morelos seis; Iztacalco cinco; Magdalena Contreras ocho; Miguel Hidalgo seis; Milpa Alta siete; Tláhuac siete; Tlalpan ocho; y Xochimilco seis.

Ciertamente, no todas estas direcciones tienen incidencia en lo social, pues se encargan de atender todas las demandas territoriales de la población bajo su jurisdicción: de servicios urbanos, sociales, obras, trámites administrativos, etcétera y de gestionarlas ante las direcciones generales y de área encargadas de resolver los problemas que plantea la población. La observación apunta a señalar el número de organizaciones territoriales de atención y gestión de peticiones y demandas que tienen las seis demarcaciones que cuentan con ellas, con el apunte de que se desconoce, porque no es información que se publicite, cuál es el diagnóstico y motivos que justifican que la Oficialía Mayor y el Jefe de Gobierno haya aprobado su creación y puesta en operación.

Cada órgano político administrativo tiene coincidencias y diferencias con sus homólogos, es obvio. Entre las diferencias se encuentra el tamaño de su

estructura orgánica. También de los criterios que tienen las corrientes partidistas y los titulares de las delegaciones para hacer los nombramientos de los titulares de las áreas y de la visión que se tiene de ellas, más allá de su misión como institución pública.

Veamos algunos ejemplos. Álvaro Obregón cuenta con seis direcciones generales y cuatro direcciones territoriales, de ellas no hay duda que es la dirección general de desarrollo social la que concentra la mayor cantidad de facultades, programas, presupuesto, personal y acciones en materia de política social. Eso influye en la orientación y mecánica política de la Delegación, baste decir que los dos últimos jefes delegacionales ganaron la candidatura de su partido siendo directores generales de desarrollo social, desde ahí construyeron la base social y el apoyo político y financiero que se requiere para ganar una candidatura al interior de ese partido.

Magdalena Contreras tiene ocho direcciones generales, sin que el tamaño de la población que deba ser atendida o la extensión territorial urbana lo justifiquen; Miguel Hidalgo solo tiene seis; Cuajimalpa, que es similar en tamaño poblacional a Magdalena pero tiene una mayor cantidad de problemas que atender y un índice de calidad de vida inferior a aquella, tiene dos direcciones generales menos; Milpa Alta, que es muy extensa geográficamente, pero con poca población, tiene siete mientras que Tlalpan solo tiene ocho, siendo que ésta última es mucho mayor en todos los ámbitos: territorial, poblacional y en necesidad de servicios.

Según los autores del artículo “Hacia una política social en el Distrito Federal, un análisis espacial de la calidad de vida, 1970-2010”,⁷⁵ el análisis de la desigual evolución de la calidad de vida en las delegaciones nos muestra la necesidad de concentrar programas, presupuesto, personal y acciones específicas en algunas de ellas, para equilibrar el desarrollo de lo social en la capital de la República: “La investigación se centró en la identificación de los patrones a lo largo de tres décadas y que dan pauta para afirmar que tales dinámicas de segregación social, desde la perspectiva de las delegaciones, se mantendrá en el futuro cercano. Esto pone de manifiesto varios aspectos, al menos uno favorable, consistente en que seis de las 16 demarcaciones mantendrán una calidad de vida muy alta o alta; pero al mismo tiempo, en cuatro (Cuajimalpa, Tláhuac, Milpa Alta e Iztapalapa) se presentarán niveles muy bajos o bajos hacia el 2010; en grado tal que las tres últimas forman una región (oriente y suroriente del DF) identificada como una zona con disminución en la calidad de vida.”

⁷⁵ Véase a Caloca, Oscar Rogelio; Cárdenas Almagro, Antonio; Ortiz Mendoza, Octavio, Hacia una política social en el Distrito Federal, un análisis espacial de la calidad de vida, 1970-2010, México, Revista Análisis Económico, Vol. XXIV, Núm. 57, 2009, UAM Azcapotzalco.

En consecuencia, habría que pensar en fortalecer las estructuras orgánicas de esas cuatro delegaciones a efecto de contar con la fuerza institucional y, a continuación, programática, presupuestal y ocupacional, para que a partir de un buen diagnóstico se empiece a trabajar para remontar la situación de segregación social en que vive una parte de la población capitalina.

Conclusiones

Se entiende que los sucesivos gobiernos que ha tenido la Ciudad de México hayan modificado el andamiaje institucional que les ha de servir para transformar en hechos sus principios, modelos, presupuestos y programas sociales.

No obstante, en el periodo 2006-2010 se muestra una propensión a hacer crecer a la estructura burocrática de manera más amplia que sus antecesores, lo que se puede deber al principio de la progresividad que enarbola el gobierno del Distrito Federal --que se propone sentar bases para que futuros gobiernos no modifiquen drásticamente las políticas sociales vigentes--; a la pretensión de hacer que más instituciones se pongan al servicio de la gente; o así como a la necesidad de acomodar a los cuadros políticos y administrativos más cercanos al Jefe de Gobierno, ante la imposibilidad de asignarles las posiciones que están bajo control de los grupos y corrientes del partido.

Sin embargo, para evitar quedarse en el ámbito hipotético se sugiere la creación de una norma donde se fije con absoluta claridad cuáles son los criterios que han de seguirse para solicitar la eliminación, creación, recorte, crecimiento o modificación de dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado, órgano político-administrativo, entidad paraestatal, organismo autónomo, comité, consejo, etcétera, para evitar que los gobiernos en turno puedan crear, desaparecer o modificar las instancias político-administrativas guiados por criterios puramente políticos, ideológicos o incluso personales.

Se necesita institucionalizar a las organizaciones públicas de la política social, para lo cual, entre otras cosas, se requiere que las decisiones sobre ellas se funden en criterios objetivos. Se tiene que estatuir en la norma que regule las decisiones al respecto, que las modificaciones solo procederán cuando haya una evaluación técnica que la avale, evaluación que tendrá que ser realizada por un organismo autónomo, que podría ser un Evalúa-DF reformado, cuyo titular sería sano que fuera nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de una terna propuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Estas modificaciones normativas y organizacionales garantizarían una mayor objetividad en materia institucional y le darían mayor legitimidad a las decisiones que se tomaran en ese sentido. Actualmente es facultad del Jefe de

Gobierno decretar lo procedente. La Oficialía Mayor, a través de la Coordinación General de Modernización Administrativa, hace el análisis “técnico” de cualesquiera de las propuestas que se le presenten –que jamás incluye una valoración sobre la eficacia o ineficacia de ésta--, lo que no sabemos es si la Coordinación General de Modernización Administrativa se ajusta estrictamente a las oscuras reglas “técnicas” que rigen sus dictámenes.

La construcción de estas reglas alcanza a las delegaciones. También se deben revisar las estructuras orgánicas delegacionales, atendiendo al tamaño del territorio, cantidad y distribución de la población, presupuestos, programas, problemática atendida y otros indicadores, para diseñar estructuras delegacionales óptimas; no debe permitirse que continúe la práctica de que el peso político del Jefe Delegacional y el grupo político-partidista que lo protege, sea el factor determinante para la dictaminación positiva de una propuesta de rediseño delegacional.

Se sugiere, entonces, la creación de esta norma y de la institución que la opere, involucrando a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la dictaminación de la misma y en el nombramiento del titular del organismo autónomo que haga las evaluaciones y dictaminaciones.

Ahora bien, siguiendo la lógica que animó la redacción de las conclusiones de los capítulos I y II, señalaremos brevemente las diferencias centrales del modelo de política social que impulsa el gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón, en relación con el que impulsaron sus predecesores. Al final de estas conclusiones, se hará una reflexión general sobre la eficacia de la política social que han impulsado los sucesivos gobiernos del Distrito Federal.

En primer lugar es necesario señalar la que, a nuestro juicio, es la diferencia más importante. La que, en contradicción con lo sugerido por el Consenso de Washington, señala que es la política social la que tiene que atravesar las políticas, programas, presupuestos y acciones de toda la Administración Pública de Distrito Federal. Todo tiene que subordinarse a lo social.

El Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012 no desconoce que las dimensiones económica, sociodemográfica y ambiental-territorial constituyen las tendencias estructurales que el Gobierno del Distrito Federal debe atender, si es que quiere responder exitosamente a la cuestión social. No obstante, se destaca a la política social como la articuladora del conjunto de las políticas públicas locales, situación que ha sido reconocida por diversas instancias al grado que algunos de los nuevos gobiernos estatales perredistas han anunciado que replicarán programas y políticas sociales implementadas exitosamente en el Distrito Federal.

Sin embargo, hay estudios que demuestran que no ha cambiado significativamente la calidad de vida en algunas regiones del Distrito Federal, a pesar de que durante 13 años consecutivos se han instrumentado estos programas sociales, por lo que sugieren diseñar programas que, sin abandonar la pretensión de universalizar derechos –que en algunos casos ya cuentan con avances importantes–, ataquen problemas específicos que actualmente configuran una situación de “segregación social” en cuatro delegaciones del Distrito Federal: “... es posible plantear que las políticas sociales en el DF tienen como *conditio sine qua non*, más no suficiente, la focalización de programas; en primera instancia en términos de las delegaciones en las que se debe centrar la aplicación y, en segundo lugar, una identificación todavía más precisa de la población objetivo de los mismos.”⁷⁶

En segundo lugar, es importante destacar que el gobierno local actual señala desde el inicio⁷⁷ cuáles son las metas institucionales que se propone para cumplir con la “cruzada” a favor de lo social. En el capítulo 10 del Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012, se nos dice que se emprenderán las “transformaciones administrativas y el desarrollo Institucional...” que se requieran para cumplir con las metas y objetivos sociales propuestos.

También se propone fortalecer el funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que es el máximo órgano de planeación y coordinación en materia social. Igualmente, se propone construir “el Sistema Integral del Desarrollo Social de la Ciudad de México”, a efecto de reorganizar atribuciones, competencias y naturaleza de los programas sociales, para dejar clara la articulación entre dependencias centrales, desconcentradas, paraestatales y delegaciones.

En paralelo se buscará mejorar los mecanismos de vinculación con los consejos consultivos y otros espacios de participación ciudadana; “avanzar en la conformación de una visión y una política metropolitana en materia de desarrollo social con los municipios y entidades federativas vecinas...”; reforzar las políticas de difusión, transparencia y rendición de cuentas a través del Sistema de Información del Desarrollo Social; conformar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Social, meta que ya se consiguió con la creación de Evalúa DF, entidad paraestatal sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Social, cuyas recomendaciones tienen carácter vinculatorio; y construir el marco de coordinación permanente con el Sistema de Igualdad de Oportunidades y no discriminación para las Mujeres.

⁷⁶ Ibid, pp. 327.

⁷⁷ Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Ciudad con Equidad, Incluyente y Participativa, capítulo 10. El desarrollo Institucional de la política social, pp. 32-33.

Al respecto, cabe señalar que el Gobierno del Distrito Federal ha avanzado en la consecución de los propósitos enunciados, aunque habría que pensar en ir más a fondo, pues por ejemplo Evalúa tendría que transformarse en un organismo autónomo, ya que actualmente su consejo es presidido por el Secretario de Desarrollo Social, es decir uno de los sujetos de la evaluación preside el organismo evaluador. También sería conveniente que se le dieran otras facultades, entre ellas la de dictaminar lo relativo a los cambios institucionales; también la de dar parte a las contralorías de las instituciones para que inicien los procedimientos administrativos correspondientes contra quien resulte responsable, cuando los sujetos evaluados no proporcionen en tiempo y forma la información o reportes solicitados o se nieguen a cumplir con las observaciones y recomendaciones que emite este ente paraestatal.

También se tendría que avanzar en lo tocante a la igualdad de oportunidades y la no discriminación para las mujeres. En este último punto urge una reforma en serio a la justicia de barandilla, pues la lucha contra la discriminación a las mujeres no tiene como aliados a los juzgados cívicos ni a las oficinas de los ministerios públicos, sobre todo en regiones del Distrito Federal donde el golpear a la pareja forma parte de los viciados “usos y costumbres”.⁷⁸

En lo que hace a la igualdad de oportunidades, debe profundizarse en las políticas dirigidas a los pequeños de 0 a 6 años –alimentación, salud, cuidados, estimulación, desarrollo de habilidades y capacidades— y en la oferta educativa, pues tanto el descuido del desarrollo físico-motor y emocional de los niños como la mala calidad del servicio educativo que da el Estado mexicano lastra las posibilidades de esos niños, cuando se convierten en adolescentes, de tener igualdad de oportunidades.⁷⁹

Finalmente, también es necesario hacer un alto en el camino buscando reordenar la arquitectura institucional del Gobierno del Distrito Federal, pues se percibe un crecimiento desordenado de las estructuras organizacionales, no solo en el ámbito de lo social. Este gobierno ha puesto el acento en el fortalecimiento de las estructuras de gobierno, seguridad pública y procuración de justicia, como si con más burocracia se pudiera resolver el problema de la gobernabilidad y de la inseguridad pública que aqueja, también, al Distrito Federal. Un caso extremo es la Secretaría de Finanzas, que tiene una estructura organizacional gigante.

⁷⁸ Una investigadora mexicana ha puesto el acento en lo atrasado de ciertos usos y costumbres de comunidades rurales mexicanas, aunque el objeto de estudio fueron comunidades chiapanecas, es interesante la reflexión que muestra, véase a Inés Castro Apreza, (2004), *La sociedad civil en tierras indígenas. Género, derechos y usos y costumbres en Petalcingo, Chiapas*, en Edmé Domínguez (editora), *Mujeres, ciudadanía y participación política en México*, Red HAINA IV, Instituto Iberoamericano, Universidad de Gotemburgo, Suecia.

⁷⁹ Gosta Esping-Andersen ha llamado la atención en que la mejor política social empieza con la política hacia los niños entre 0 y 6 años, sin que la política social se agote en esa cuestión. Véase a Gosta Esping-Andersen, “Una buena política de pensiones comienza con los bebés”, Barcelona, Eroski Consumer, 2009.

Esta situación pone en entredicho lo proclamado en los programas y discursos de que lo social debe “atravesar” a todas las instituciones del gobierno local y guiar todos los programas y acciones que emprenda la administración capitalina, pues mientras las dependencias mencionadas cuentan con estructuras orgánicas enormes y nóminas abultadas, secretarías como Desarrollo Social, Salud, Educación y Cultura carecen de áreas necesarias para el mejor desempeño. Un caso extremo es la Secretaría de Cultura, tal y como se mencionó anteriormente. Su estructura orgánica evidencia que para este gobierno la cultura es muchísimo menos importante que las finanzas, la seguridad pública, la procuración de justicia y la gobernabilidad

La tercera diferencia que me interesa subrayar, es el enorme peso que adquirió el concepto de participación ciudadana en este gobierno. Es cierto que en los tres periodos estudiados 1997-2000, 2000-2006 y 2006-2012, se hizo énfasis programática y discursivamente en la participación ciudadana, pero es hasta esta administración que se intensifica el peso de su estructura. En este periodo, el GDF creó una Subsecretaría de Participación Ciudadana, cuya misión es, según los documentos oficiales consultados, construir una Democracia Participativa en la Ciudad de México. La Subsecretaría está apoyada por direcciones de área, coordinaciones, subdirecciones, jefaturas de unidad departamental, líderes coordinadores de proyecto y plazas de enlace.

Además, la Subsecretaría tiene su cargo los Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana, a quienes se les ha querido dar la tarea de aglutinar los esfuerzos de las instancias de gobierno centrales y delegacionales que territorialmente se encuentren en su área de influencia, aunque no se tienen noticias de que se hayan tenido resultados positivos en esta materia.

Según el Cuarto Informe de Actividades de la Secretaría de Desarrollo Social,⁸⁰ la Subsecretaría emprende acciones de apoyo a la política social del GDF, de seguridad ciudadana, de fomento de la cultura ciudadana, de desarrollo sustentable, de protección civil y de participación en acciones emergentes.

Sin embargo, la misión que la anima está en entredicho, pues es claro para todos que no existe aún una democracia participativa en el Distrito Federal; que los mecanismos diseñados y echados a andar para incentivar la participación de los ciudadanos han fallado. Los bajísimos porcentajes de participación en la elección de los comités vecinales y consejos de los pueblos, y el fracaso del experimento de poner a competir a grupos de vecinos para tener acceso al 3% del presupuesto de las delegaciones, para contar con servicios urbanos que el gobierno está obligado a proporcionar, muestran que más allá de algunas acciones exitosas y las jornadas de propaganda en pro del Jefe de Gobierno, la

⁸⁰ Véase a Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Cuarto Informe de Actividades, México Distrito Federal, Diciembre de 2010.

Subsecretaría no ha podido avanzar significativamente en el propósito que vertebra su existencia: el de construir una democracia participativa.

Conviene no olvidar que, de manera natural, quienes han ganado la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal desde 1997 hasta la fecha, han sido candidatos a la Presidencia de la República —el actual aún es precandidato—, situación que puede poner en riesgo la salud institucional del Distrito Federal, al existir la pretensión de querer utilizar las instituciones, programas, presupuestos y personal a cargo para construir la pre candidatura y, posteriormente, la candidatura a la Presidencia de la República.

La cuarta conclusión es que el régimen local actual parte de un diagnóstico diverso del de sus predecesores, pues considera que los problemas centrales que encontró en diciembre de 2006 son la pobreza, la discriminación y la inequidad. Esta no es una cuestión menor ni obvia, los diagnósticos condicionan las propuestas de solución. Unos ponen el acento en ciertas materias y otros en otras, en ellos intervienen las cuestiones políticas, ideológicas y subjetivas. No existen diagnósticos cien por ciento objetivos, hace mucho que se demostró que la ciencia social positivista también tiene una carga ideológica o política.

Las caracterizaciones de lo social de las administraciones de Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard han coincidido en diversas materias, se diferencian en que ponen mayor énfasis en unas que en otras, ese es el sentido de la afirmación que para el gobierno actual la pobreza, la discriminación y la inequidad son los problemas sociales centrales, a las que incluso califica como un lastre para el desarrollo de las ciudades, de las naciones.

En congruencia con este diagnóstico, el Gobierno del Distrito Federal les declara la guerra a estos lastres sociales y se propone construir una Ciudad con Equidad, Incluyente y Participativa. Coincide con sus antecesores en la necesidad de combatir la pobreza, pero se distingue de ellos en que tan importante es lo primero como promover la equidad y la inclusión social, desde la perspectiva de los derechos sociales. Las sociedades de convivencia, los matrimonios entre personas del mismo sexo, la despenalización del aborto, el apoyo económico a mujeres maltratadas mientras se adaptan a su nueva situación, etcétera, son programas y acciones que buscan mostrar en los hechos la posibilidad de construir una Ciudad Equitativa e Incluyente.

Desafortunadamente las cifras sobre la evolución de calidad de vida en el Distrito Federal no muestran avances positivos drásticos, como cabría esperar después de 13 años consecutivos de políticas, programas y acciones sociales progresistas, por lo que es necesario plantear la necesidad de ubicar las

regiones donde el propósito de construir una Ciudad Incluyente y Participativa no se ha cumplido ni de lejos, y emprender acciones drásticas para buscar que se incremente el nivel de vida en las mismas y puedan coadyuvar a la consecución de esos objetivos.

Finalmente, nos interesa llamar la atención sobre algunos temas cruciales para el futuro de los estados sociales,⁸¹ reflexión derivada de la puesta en práctica de políticas sociales por parte de los gobiernos locales en los últimos trece años. El Gobierno del Distrito Federal ha señalado su intención de construir un marco jurídico, una institucionalidad y unas políticas y prácticas que sienten las bases para la creación de un orden social, político, administrativo y jurídico, para la construcción de un “Estado Social” en la ciudad-estado, que es la Ciudad de México, sin embargo los temas que enumeramos más adelante continúan siendo asignaturas pendientes de la política social del gobierno del Distrito Federal y no abonan a la pretensión discursiva de que estamos en la antesala de la Ciudad de Derecho Social, Incluyente y Participativa, que se pregona. Los temas son los siguientes:

1.- La construcción de un vigoroso sistema local de salud para población abierta, que contemple la infraestructura médica y hospitalaria suficiente para brindar atención médica de calidad en los tres niveles de atención, a efecto de garantizar la salud de los habitantes no derechohabientes de una institución de seguridad social federal. Se debe garantizar el derecho de la población abierta a contar con servicios de salud oportunos y de calidad en los tres niveles de atención, al igual que con los medicamentos adecuados. El sistema de salud con que se cuenta actualmente presenta múltiples deficiencias, no puede constituirse en el sostén de un sistema de seguridad social capitalino, hay que reformarlo. Una parte importante de la población abierta prefiere ir a los consultorios del Doctor Simi y comprar medicinas genéricas baratas, que acudir a los consultorios de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Hay que modificar esta situación.

2.- La construcción de un mecanismo de Pensión Social Universal, que le garantice a los adultos mayores que habitan en la Ciudad de México, que tendrán los medios necesarios para tener un nivel de vida digno. Ello, Ante la ausencia de un sistema de pensiones que proteja a la mayoría de las personas adultas mayores residentes en el Distrito Federal. El tema de las pensiones no ocupa las primeras planas de los diarios ni en el debate político, sin embargo es un tema que va a influir decisivamente en el futuro de nuestro país. Es necesario reflexionar seriamente sobre él y actuar en consecuencia. Existen diferentes opiniones respecto de la edad a partir de la cual se debe apoyar al adulto mayor, en nuestra opinión la edad la debe determinar un estudio

⁸¹ Véase a Ignacio Sotelo, *El Estado Social. Antecedentes, origen desarrollo y declive*, Madrid, Editorial Trotta, 2010.

específico sobre las condiciones en que se encuentran las personas adultas mayores de 60 años: estado de salud y apoyos en esta materia, ingresos directos e indirectos, apoyos que recibe de sus familiares, apoyos que recibe de otras instituciones públicas o privadas, condiciones de integración o marginación respecto del núcleo familiar y el orden social, grado de salud emocional, etcétera.

3.- Una política de creación masiva de empleos con seguridad social, basada en apoyos para la construcción de empresas familiares y comunitarias, y un mecanismo de seguro contra el desempleo que garantice la posibilidad de regresar a tener una ocupación remunerada y con seguridad social. Es necesario hacer un análisis acerca de la situación que guarda el asunto del trabajo en México y en el mundo, y decidir qué modelo es el que mejor le acomoda a nuestro país, considerando la dinámica de crecimiento y creación de empleos entre la industria y los servicios, así como la dinámica entre lo necesario y lo posible en cuanto a creación de empleos.⁸²

4.- Una política que garantice el cuidado y desarrollo físico y emocional de todos los niños de 0 a 6 años que residan en el Distrito Federal y no tengan acceso a estos servicios en otras instituciones públicas, mediante la creación masiva de guarderías comunitarias perfectamente seguras. Este programa también puede coadyuvar a la política de creación de empleos, pues en otros países es costumbre involucrar a las madres de la comunidad donde se asienta la guardería, en programas con estas características.

5.- Una política pública para los jóvenes que no se quede en el nivel fenoménico y vaya al fondo de los problemas. El desempleo, la falta de oferta educativa amplia y de calidad, la insuficiencia de infraestructura cultural y el crecimiento de adicciones son algunos de los problemas que debe buscar resolver una política dirigida a los jóvenes, radical, en el sentido de ir a la raíz. Los informes y los discursos no reflejan la percepción de no pocos estudiosos y ciudadanos respecto de que la situación en la que se encuentran decenas de miles de jóvenes es desesperante. Hay numerosas zonas de la Ciudad de México donde es evidente el abandono en que se encuentra la juventud capitalina, que en muchas ocasiones ya es presa de las adicciones y la vida delictiva, a pesar de los múltiples programas e instituciones destinados a atenderlos. Es necesario, en consecuencia, diseñar programas, políticas y acciones encaminadas a construir realmente oportunidades y derechos que atajen los problemas, de lo contrario la situación se puede agravar aún más.

⁸² Hay numerosos estudios respecto de las mutaciones que se han escenificado en el mundo del trabajo, una artículo que recupera lo esencial y plantea interrogantes interesantes es el de Gosta Esping-Andersen, "La Transformación del Trabajo", Barcelona, La Factoría # 71, 1998.

6.- Una cultura ciudadana que permita dar saltos cualitativos en temas claves, como la violencia física y emocional contra los grupos vulnerables y la violación de sus derechos humanos: niños, ancianos, mujeres, personas con adicciones, personas con discapacidad y enfermos mentales. También, que dé incentivos para la participación de la población, pues actualmente los índices de participación ciudadana son modestos, situación negativa que se acrecienta si se observa el fenómeno de cerca, pues los “vecinos participativos” son siempre los mismos y, en muchas ocasiones, se transforman en grupos de presión que intentan sacar beneficios monetarios o en especie, de empresas u organizaciones con fines de lucro o sin ellos, que se asientan en el ámbito territorial que representan.

Otra de las asignaturas pendientes es la democratización de nuestra cultura política, que históricamente se construyó y reprodujo a imagen y semejanza de nuestro orden político autoritario.⁸³ La cultura política mexicana, a la cual no es ajena la cultura política de los ciudadanos de la capital de la República, se ha ido transformando con mayor lentitud. La Administración Pública del Distrito Federal no escapa a esta afirmación, porque a pesar de que se han escenificado algunos de los cambios estructurales más importantes del país, aún siguen prevaleciendo en muchos de sus funcionarios visiones y actitudes propias de la época del Presidencialismo omnímodo, como el culto a la personalidad del Jefe de Gobierno y de sus políticas.

Es necesario avanzar en la construcción de una cultura cívica entre la población, y en una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios, donde su lealtad sea hacia la ciudadanía y no hacia los grupos o corrientes que los cobijan.

⁸³ Uno de nuestros mejores analistas de las cosas públicas, el profesor del COLMEX Rafael Segovia, ha señalado durante años en sus artículos periodísticos esta circunstancia; además de ser autor del estudio pionero de la formación de la cultura política en la infancia, de él véase **La Politización del Niño Mexicano**, México, COLMEX, 1975; también hay que ver el estudio clásico de Gabriel Almond y Sidney Verba, **La Cultura Cívica**. Véase también a Héctor Tejera Gaona, *Cultura Política Democracia y Autoritarismo en México*; a Roberto García Jurado, “La personalidad autoritaria y la cultura cívica: de Adorno a Almond y a Verba”, en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Vol. XLIX, Número 201, septiembre-diciembre, 2007, México, FCPyS-UNAM; y a Pedro García, “Cultura Política y Forma de Gobierno en México”, ponencia presentada en el marco del III Congreso Nacional de Estudios Electorales, Universidad Autónoma de Hidalgo, México, enero 1991.