



EL SUEÑO DEL ÁNGEL

Veinte años de política social en la Ciudad de México

Manuel Canto Chac



Escuela abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco
División de Ciencias Sociales
y Humanidades

EL SUEÑO DEL ÁNGEL

D.R. © 2020: Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-Xochimilco.
Calzada del Hueso 1100
Col. Villa Quietud
04960, Ciudad de México.
[<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig/>]
[<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/>]

Primera edición: diciembre de 2020.

Corrección y cuidado de la edición: Martha Elena Lucero
Diseño de forros: Iraís Hernández.
Diseño de interiores: Sandra Mejía De la Hoz.
Las fotografías e imágenes que ilustran este volumen se utilizan
con fines didácticos y sin ningún tipo de lucro.

ISBN 978-607-28-1965-8
Esta publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco,
fue dictaminada por pares académicos externos especialistas en el tema.
Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo otorgado para la presente edición.

Hecho en México.

EL SUEÑO DEL ÁNGEL

Veinte años de política social en la Ciudad de México

Manuel Canto Chac



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro
Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rector de Unidad, Fernando de León González
Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Directora, Dolly Espínola Frausto
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL
José Alberto Sánchez Martínez (presidente)
Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García
Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara
Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza
Rafael Reygadas Robles Gil

COMITÉ EDITORIAL
Eleazar Humberto Guerra de la Huerta (Presidente)
Clara Martha Adalid y Diez de Urdanivia / Carola Conde Bonfil
Nicte Fabiola Escárzaga / Tadeo Liceaga Carrasco
Eduardo Tzili Apango / Merarit Viera Alcazar
Héctor Manuel Villareal Beltrán

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3.^{er} piso. Teléfono 55 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

À EMILIENNE,
por su adorable compañía en la construcción
de sueños para la vida y para el país.

À MANOLO, ZAZIL y RITA,
por ser mi confianza de que habrá futuro

Contenido

INTRODUCCIÓN	9
I. El marco analítico de la política social	13
Introducción	15
Capítulo 1. Los referentes teóricos e históricos	17
Capítulo 2. Las transformaciones en la perspectiva de la gestión de lo social	25
Capítulo 3. La política social de los mesogobiernos	43
II. Veinte años de política social	47
Introducción	49
Capítulo 1. La política social de los gobiernos electos	51
Capítulo 2. Hacia un balance general	81
III. La constitución y el futuro de la política social	99
Introducción	101
Capítulo 1. La Constitución Política de la Ciudad de México y su contexto político	103
Capítulo 2. De la Constitución Política de la Ciudad de México a las leyes y las políticas públicas	121
Capítulo 3. Las perspectivas de la política social	139
Conclusiones generales	157
BIBLIOGRAFÍA	165
ANEXOS	175
Programas de desarrollo social (2000-2019)	

Introducción

Este análisis de la política social en la Ciudad de México se realizó con un enfoque de política pública; en consecuencia, no es sólo una biografía del gobierno sino que se quiere también dar una mirada a la acción de la sociedad y su influencia en los procesos de desarrollo. Por esto mismo, no se reduce al estudio de los programas públicos y se optó por una perspectiva de política social que va mucho más allá del reparto de recursos a los pobres —lo implica, pero es más que eso—: es el instrumento para el cumplimiento de los derechos humanos en su dimensión económica y social. Asimismo, es la manera como la sociedad se percibe y construye a sí misma, además de generar lazos de solidaridad e interacción entre sus miembros, a partir de los cuales generan proyectos y, eventualmente, se organizan para alcanzarlos. Por esto también, se quiso observar este periodo como un ciclo de construcción de alternativas a las tendencias dominantes. Éste es el deseo, pero su análisis no puede omitir que, en los hechos, los programas sociales son tanto la ocasión para controlar a la población más necesitada como los instrumentos para reproducir las desigualdades.

Todo análisis de políticas públicas tiene que ubicarse en su contexto. Al final del siglo xx, era ya bastante claro que el Consenso de Washington había sido incapaz de cumplir sus promesas de mayor bienestar y prosperidad, las que —en su planteamiento— se darían a cambio de la disminución de las responsabilidades sociales de los Estados. El proceso de globalización propició un diseño de política social, en un inicio para América Latina y de aquí a otras regiones del mundo, cuyo objetivo fue mitigar los costos sociales derivados de las reformas económicas que se implantaron para alcanzar los “ajustes al mercado” que se proponían como la única salida posible; el instrumento privilegiado fueron las transferencias monetarias condicionadas, focalizadas a las personas en pobreza extrema. Esta estrategia compensatoria se movió con más lentitud que el precio social pagado mediante el incremento de la pobreza y la desigualdad, que cre-

cieron mucho más rápido que los recursos para compensarlas. Ante esta incapacidad del modelo dominante, se generaron intensas búsquedas de sustitutos a los programas de “combate a la pobreza”.

El modelo diseñado para enfrentar la pobreza se ensayó en México. Pero a pesar de que esta estrategia se cuestionó desde sus inicios, fueron pocos los intentos por desarrollar formas alternativas; una de las principales se realizó en la capital del país. La construcción de una política social propia en el aún entonces Distrito Federal se dio en medio de sus varias transiciones: por un lado, la del modelo económico de industrialización vía sustitución de importaciones, que tuvo su centro en la zona metropolitana de la Ciudad de México, la cual se vio desplazada de ese papel con la reconversión hacia los mercados del norte de América cuya consecuencia —entre otras— fue modificar la estructura del ingreso y de la ocupación. Por otro lado, estuvo la transición política derivada de la exigencia de los derechos de los capitalinos para elegir a sus gobernantes locales. Otra transición fue la del estatus jurídico-político de la capital para constituirse como comunidad política soberana, en igualdad de derechos con las demás entidades del país. Estas transiciones no estuvieron desvinculadas, pues respondieron a diversos impulsos innovadores; tampoco fueron producto de un solo proyecto político, sino que han resultado de diversas aspiraciones y diferentes sueños, a veces compartidos y contrapuestos en otras.

El Ángel de la Ciudad de México, el de la Independencia, ha sido utilizado muchas veces como símbolo de la capital nacional, así como lugar de encuentro para las manifestaciones sociales o referente para los actos políticos progresistas y conservadores. También simboliza a sus ciudadanos: en múltiples culturas, las alas de los ángeles representan la libertad. *El sueño del Ángel* puede también identificarse con las aspiraciones de los habitantes a tener una ciudad libre, justa, igualitaria, con una democracia sustantiva, que ha tratado de alcanzarse de diversas maneras, ya sea con la elección de sus gobernantes o mediante la aspiración de emprender un camino distinto al predominante en el país y desarrollar políticas innovadoras que podrían apoyarse en una constitución propia.

En América Latina, la búsqueda de alternativas a las tendencias dominantes se ha emprendido en diversos ámbitos que van más allá del desarrollo social; en política, implicó revitalizar la democracia delegativa con la participativa; en economía, llevó al redescubrimiento de la economía social y solidaria; en cultura —en su sentido más amplio—, dio paso a las demandas de reconocimiento de la diversidad y del enfoque de género. Todos estos asuntos fueron estructurados en la perspectiva de los derechos humanos que, para el tema que nos

ocupa, condujeron a reivindicar el papel de los *derechos económicos, sociales y culturales*; pero, de manera más específica, al papel del *derecho al desarrollo*.

En dicha búsqueda, hubo importantes experiencias entre algunos gobiernos nacionales y también fueron muy importantes los avances logrados en varios municipios que, con las restricciones propias de un gobierno local (jurídicas y económicas, principalmente), tuvieron un valor más seminal y testimonial que capacidad de modificar las tendencias impuestas. El proceso globalizador disminuyó las capacidades decisorias de los Estados nacionales a la vez que, vía los polos que construyó en las grandes metrópolis, iba creando lo que algunos llamaron las *cuasi ciudades Estado*. Éstas se convertían en las sedes de los megaproyectos urbanos y requerían formas de gestión local más independientes de sus gobiernos nacionales; quedan a medio camino entre los grandes agregados nacionales y el gobierno de las ciudades pequeñas y medianas, así que les he llamado *mesogobiernos*, los cuales tuvieron la capacidad de experimentar políticas públicas de nuevo tipo no sólo por sus contenidos sino también por sus actores. Este trabajo pretendió estudiarlas a partir del proceso de la política social de la Ciudad de México, que ha sido parte de la innovación en las políticas públicas y ha abarcado diversos ámbitos, por lo menos en algunos momentos, donde también hubo innovaciones en los procesos democráticos con la participación ciudadana, en la cultura con el reconocimiento del derecho a la diferencia o en el gobierno con la incorporación de nuevas formas de gestión pública.

La Ciudad de México había estado en el centro de la vida pública del país con la condición de no tener una vida política propia, pues ésta se regía desde la federación, ese ente abstracto que, como se le parecía tanto, la dominaba. Ha habido dos cambios principales en las últimas décadas. Uno de ellos fue la reforma de 1996, que le otorgó a los ciudadanos el derecho de elegir a sus gobernantes locales; proceso iniciado con la convocatoria que la propia ciudadanía hizo para celebrar un plebiscito en 1993. Esta reforma política llevó a los resultados electorales de julio de 1997, en los que por amplio margen ganó el candidato de la izquierda; así, en la ciudad capital logró lo que en el país se le había negado y, en estas condiciones, con un gobierno con esta orientación podría proponer a la nación una forma diferente de conducir la vida pública, una alternativa a las estrategias neoliberales dominantes. El otro cambio ocurrió en enero de 2017, cuando la Asamblea Constituyente votó el texto final de la carta magna de la ciudad, con la que se abría una nueva hipótesis de futuro no sólo para la capital sino también de lo que sería viable en el país.

Para ser consecuente con las premisas anteriores, el análisis de este periodo de la política social tiene necesariamente que ir más allá de programas y presu-

puestos, al ser parte y resultado de los cambios socio-políticos de la Ciudad de México. Este trabajo pretende analizar el proceso de la política social tirada por estos dos eventos. Se trata en específico de la conformación de estas políticas durante el tiempo comprendido entre el primer gobierno electo y el primer gobierno regido por la constitución local. El desarrollo del análisis acudió a una propuesta metodológica, no muy novedosa, que trató de adecuarse a los teoremas que fundamentan esta perspectiva: se trata de las tres “I”, aquí adaptadas como *Ideas, Instituciones e Interacciones*.

El trabajo se divide en tres secciones. En la primera se presenta el marco referencial desde el cual se analiza la construcción y el desarrollo de la política social de la Ciudad de México. En la segunda se analizan los diferentes periodos de los gobiernos electos y se propone una visión de conjunto al final. En la tercera sección se estudia el proceso constituyente y su probable repercusión en las políticas públicas de desarrollo, así como las modificaciones legislativas que le siguieron; asimismo, se intenta proyectar sus alcances y limitaciones, además de analizar la programación y presupuestación del desarrollo social del gobierno actual (2018-2024). Las tres secciones pretenden dar cuenta de las vicisitudes de la política social, encuadradas en el proceso que va desde los reclamos ciudadanos de derechos hasta la refundación de la ciudad como comunidad política.

Los resultados obtenidos en la Ciudad de México pueden ser decepcionantes o maravillosos de acuerdo con las preferencias. Preferí no dejarme llevar por una u otra percepción, aunque para ambas existan razones. Más bien, intenté dar cuenta de los alcances y las restricciones que esta urbe ha enfrentado y que probablemente enfrente en el futuro próximo; en consecuencia, trato también las posibilidades de cambios y las modificaciones que, aunque por ahora parezcan escasas, muestran que no está nada dicho en definitiva. Al final de cuentas, ni la historia de la ciudad ha llegado a su fin ni el Ángel ha dejado de soñar.

Manuel Canto Chac
Primavera de 2020

Profesor investigador de tiempo completo
Departamento de Política y Cultura, UAM-X
Investigador nacional

I

El marco analítico de la política social

Introducción

Desarrollar una propuesta de análisis de la política social de la Ciudad de México (CDMX) como política pública requiere algunas consideraciones básicas, que pretenden responder tres preguntas elementales:

1. ¿Cuáles son las consideraciones sobre el método de análisis de políticas públicas y con cuál se procederá?
2. ¿Qué cambios se han dado en el papel y las funciones de los gobiernos en el periodo analizado?
3. ¿Cuál es la especificidad de la política social y cuáles son los principales enfoques pertinentes para su análisis?

En el primer capítulo de esta primera sección se dará respuesta a las preguntas 1 y 2; en el segundo, a la pregunta 3, y en el tercero, denominado *La política social de los mesogobiernos*, se elaborará la síntesis de estas reflexiones. Debe aclararse que una preocupación atraviesa las respuestas y pretende trascender el dominio que sobre el asunto ha tenido la economía, al grado que suele ubicarse la política social como un simple resultado económico. Intentar hacerlo de otra manera requiere —sin renunciar a establecer los vínculos entre las políticas social y económica— considerar el complejo entramado de operaciones intelectuales que subyacen en el análisis de las políticas públicas como interacciones entre sujetos e instituciones o, si se quiere, entre gobierno y sociedad, para resolver problemas definidos de carácter público. Tal pretensión no puede tener una visión estática; por lo contrario, es necesario abrirse a comprender los cambios ocurridos en el pasado inmediato y tratar de captar —junto con ello— las relaciones entre ideas y acciones de los principales actores.

Los referentes teóricos e históricos

1.1. La política social analizada como política pública

Es necesario reducir la complejidad del análisis de las políticas públicas, consideradas como relación entre gobierno y actores sociales. Una posibilidad es hacerlo por medio del enfoque de las tres “I”: *Ideas, Intereses e Instituciones*, el cual ha sido propuesto por varios autores y que se utiliza en este texto con algunas variantes para el análisis de la acción pública en general y en específico para el de la política social (Palier y Surel, 2005); para esta última, las denominaciones se modifican en: *Representaciones, Intereses y Recursos* (Hassenteuffel, 2008). Parece más sugerente mantener la idea de las “I”, con algún cambio: *Ideas, Interacciones e Instituciones*.

La primera “I”, concerniente a las *ideas*, se relaciona con el universo axiológico y científico que permite el paso de los juicios de valor a los juicios de hecho (Aguilar Villanueva, 2009); es decir, convertir el *qué* debemos hacer en *cómo* podemos hacerlo, operación fundamental de las políticas públicas. La segunda “I” retoma las *interacciones* relativas a la diversidad de actores sociales y políticos que intervienen en un proceso de políticas, que justo por ello se transforman en públicas; de lo contrario, estaríamos hablando de simples acciones de gobierno. Se trata, entonces, de ubicar *quiénes* demandan *qué* y con *qué estrategia* pretenden obtenerlo. Finalmente, la tercera “I” corresponde a las *instituciones*, entendidas como los espacios donde se condensan los ordenamientos jurídicos, los recursos y las prácticas en las que las políticas se gestan, ejecutan y evalúan.

El análisis de las *ideas, interacciones e instituciones* no implica necesariamente un orden secuencial ni jerárquico. Son ejes analíticos que tampoco sustituyen a las conocidas fases del ciclo de políticas públicas, sino que se presentan dentro de cada una de ellas. Eventualmente, favorecen también la exposición del análisis realizado. Los contenidos de cada una de estas categorías se presentan en

el cuadro siguiente, de manera enunciativa y no exhaustiva, sin que de ello se siga el compromiso de analizarlos todos en cada una de las etapas de la política social en la CDMX.

Cuadro 1.1

Categorías para el análisis de la política pública	
Categorías	Contenidos
Ideas	Diagnósticos y definición del problema
	Valores y objetivos explícitos
	Normas de actuación pública
	Modelos de acción pública
Interacciones	Actores
	Demandas
	Capacidades de acción y movilización
	Capacidades de formulación de propuestas
	Estrategias utilizadas
Instituciones	Estructuras de decisión, organización y gestión
	Instrumentos de participación ciudadana
	Naturaleza y nivel de las prestaciones
	Criterios de acceso a las prestaciones
	Formas de financiamiento

Fuente: Elaboración propia con base en Palier y Surel (2005), con modificaciones.

Lo importante de estas orientaciones analíticas es que ofrecen una visión comprensiva de las interacciones que se dan en torno a la definición del problema público y a la construcción de la hipótesis de su solución, que no está sólo en función de la capacidad dialógica de los actores participantes sino de un contexto teórico, axiológico e histórico que los explica (Neveu, 2015) y de las agregaciones

entre las demandas de múltiples actores que suscitan o realizan la política, en ocasiones tematizadas bajo la idea de *coaliciones de causa* (*advocacy coalition*), o bajo el concepto de *redes de política pública*¹.

En síntesis, se trata de ver las políticas públicas como resultado de las múltiples interacciones entre gobierno y sociedad, en medio de diversos actores que confrontan ideas y recursos de poder, con el fin de lograr la orientación de las instituciones. En plazos mucho más largos, esto es resultado de las transformaciones que ocurren en los Estados y en el ejercicio del gobierno, lo cual se examinará a continuación.

1.2. Las reestructuraciones de los Estados y del ejercicio de gobierno

Se podrían desarrollar múltiples aspectos con el título de este apartado. En concordancia con los propósitos de este texto, destacan tres: a) la reubicación de los gobiernos subnacionales, b) el fin de la democracia elitista y c) los cambios en la gestión pública.

1.2.1 La reubicación de los gobiernos subnacionales

Es claro que mucho de lo que ha ocurrido y ocurrirá en la transformación político-social de la CDMX es resultado del juego de intereses entre sus actores político-gubernamentales, cuyas pretensiones y compromisos suelen permanecer ocultos al observador científico. Lo cierto es que el margen de las acciones de estos actores está condicionado por procesos que no sólo rebasan su capacidad de decisión sino que incluso pueden ser desconocidos. Aparecen entonces tendencias que constituyen condiciones en las que los diversos actores realizan sus aspiraciones políticas; la tendencia principal es *la reestructuración del Estado*,

¹ Se puede entender por red de políticas:

[...] conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes. (Börzel, 1997, pág. 1). Para los fines que aquí me propongo un aspecto fundamental es el de la gestión de las redes. La creación y el mantenimiento de la estructura de redes imponen desafíos administrativos fundamentales, vinculados a los procesos de negociación y generación de consenso, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos e interacción, construcción de mecanismos y procesos colectivos de decisión, establecimiento de prioridades y observación. En otras palabras, los procesos de decisión, planificación y evaluación adquieren nuevos contornos y exigen otra forma de abordarlos, cuando se trata de estructuras multicéntricas de gerencia. (Fleury, 2002, pág. 2)

cuya consideración contribuye a formular nuevas hipótesis de análisis y actuación sobre lo social. Existen tres tendencias básicas actuales en los cambios que apuntan a la reestructuración de los Estados.

Las transformaciones asociadas a los cambios en el tamaño de escala de los Estados habrá que observarlas en dos dimensiones. Por un lado, los estudios contemporáneos han dejado en claro la diversidad de transformaciones que han ocurrido en las atribuciones del Estado nación como consecuencia de los procesos de globalización-mundialización y que han sido tematizadas en diversos asuntos, tales como la disminución de su capacidad decisoria, a partir de la discusión sobre el Estado postsoberano (Vallespín, 2000) o sobre el fin de un sistema internacional basado en los Estados nacionales y referido como la *ruptura del modelo de Westfalia* (Marramao, 2006). Asimismo, han predominado los organismos financieros multilaterales a los que se les atribuye ser *un gobierno mundial de facto* que no está sometido a un Estado mundial (Stiglitz, 2002). Como consecuencia de todo lo anterior, el Estado nacional ha pasado de ser *regulador* a *regulado* (Chevalier, 2003).

Por otro lado, está la dimensión de los cambios en el tamaño de escala de los Estados, que ocurren en el ámbito subnacional. A diferencia de la anterior, ésta ha sido menos estudiada, por lo cual son recientes los trabajos que analizan este proceso simultáneo, que podría considerarse como el reverso del primero. Aquí destaca el incremento en el papel de un tipo de gobierno subnacional, en particular el de las grandes metrópolis de distintas regiones del mundo, que se convierten en las sedes de los corporativos industriales y financieros internacionales. Por ejemplo, en América Latina, tres zonas metropolitanas (la del estado de Sao Paulo, la Ciudad de México y Buenos Aires) produjeron en conjunto 25% del producto interno bruto (PIB) de toda la región (CEPAL, 2016a) en el año 2010; en ellas se generan impulsos económicos que reclaman nuevas funciones de sus gobiernos (Canto, 2009; Velásquez, 2009; Pérez, Labianca y Socoloff, 2009), para lo cual se demandan y realizan cambios en sus estatus jurídico-políticos “que refuerzan de manera paralela las escalas subnacionales. En todos estos casos, los procesos de federalización o de cuasi descentralización han reforzado estos niveles de gobierno” (Le Galès y Vezinat, 2014, p. 18).

En adelante, se hará referencia a la conducción política de estas metrópolis con el término de *mesogobiernos*, a fin de establecer su diferencia respecto de los gobiernos locales de pequeñas dimensiones que están al alcance del ciudadano pero que en general funcionan con escasos recursos, por lo que su capacidad de respuesta a las demandas sociales es bastante reducida; pero también

para diferenciarlos de los gobiernos nacionales que operan con mucho mayores recursos, aunque su distancia hacia la ciudadanía suele ser bastante amplia. En cambio, los mesogobiernos pueden estar más cerca de los ciudadanos, su autonomía relativa de recursos les permite mantener y ampliar su capacidad decisoria y su vínculo con las dinámicas globales los hace campo propicio para ensayar nuevas estrategias de respuesta a las demandas sociales.

1.2.2. El fin de la democracia elitista y el desencuentro entre la intervención social en la vida pública y la “racionalidad” de la política

La mayor parte del siglo XX puede ser considerada como la edad de oro del Estado, al vivir una forma de democracia que restringía el poder decisorio del ciudadano a la sola emisión de un sufragio para seleccionar, mediante el voto mayoritario, a la élite que obtendría el monopolio de las decisiones (Schumpeter, 1971); esto, derivado de la creencia de que la participación social dificulta la construcción racional de la vida pública, presente desde tiempo atrás en autores como Weber o Schmitz (Avritzer, 2010), quienes reconocían la racionalidad sólo a aquellos que tienen el poder de construir consensos o mayorías por medio del cálculo de las opciones con las que cuentan los individuos para maximizar sus beneficios y minimizar sus costos, como lo sostiene el *rational choice* (Mueller, 1989).

En la actualidad, la visión elitista de la democracia ha entrado en crisis debido a su incapacidad para satisfacer las demandas de las mayorías. Frente a este fracaso, se alzó el reclamo democrático del reconocimiento de la capacidad de los ciudadanos para participar en las decisiones a las que se verán sometidos. Con ello se inicia la modelización de un nuevo tipo de democracia, la *participativa* (Held, 1992), que no desplaza a la representativa sino que coexiste con ella, como lo afirma Macpherson: “No podemos prescindir de los políticos elegidos. Debemos utilizar la democracia indirecta, aunque no hace falta utilizarla en exclusiva” (Macpherson, 1997, p. 118).

Asociadas al surgimiento de la democracia participativa, aparecen nuevas visiones de la gestión pública, que enfatizan la colaboración de actores externos al gobierno, como en el enfoque contemporáneo de gobernanza (Mayntz, 2000; Aguilar Villanueva, 2006). Ésta implica reconocer la intervención en la vida pública de diversos actores sociales, movimientos y organizaciones de la sociedad civil, cuya identidad fue construida entre los años sesenta y ochenta por deslindarse respecto de lo estatal, pero que hoy han transformado su estrategia e incorporado la negociación —sin dejar la contraposición— con las agencias

de gobierno, lo que a su vez ha modificado la percepción que se tiene de ellos en los ámbitos gubernamentales y entre los juristas y politólogos conservadores (Avritzer, 2010); así han pasado de considerarse amenazas al orden democrático a generadores y constructores de problemas públicos que se han colocado de manera estable en la agenda, tales como el medio ambiente, temas de género y los derechos humanos (Neveu, 2015), entre otros.

La interacción entre gobierno y sociedad se ha convertido ya en un campo de análisis de las ciencias del gobierno, que les permite ir más allá del solo reconocimiento del saber experto de la burocracia y de considerar la decisión únicamente como intercambio de argumentos y experiencia. La irrupción de los movimientos sociales impulsa que se desplace el debate “del castillo a la plaza pública” (Brugué, Blanco y Boada, 2014, p. 13).

1.2.3. Los cambios en la gestión pública

La diversidad de las formas e intensidades en que se relacionan gobierno y sociedad en la era postelitista aún no termina de alcanzar la gestión pública, dominada por los modelos estandarizados que fueron creados bajo el predominio de los centros de poder internacional, como las calificadoras y los organismos multilaterales, que desarrollan estrategias de control sobre los gobiernos tanto nacionales como subnacionales (Uña, 2011). De esta manera, algunas técnicas de gestión (por ejemplo, la Matriz de Marco Lógico o el Presupuesto para Resultados) se transforman en normas ineludibles para los gobiernos nacionales, los que a su vez las imponen a los gobiernos subnacionales mediante los órganos hacendarios y financieros. No importa qué tan asumidos en la práctica estén dichos modelos únicos de gestión (Filc y Scartascini, 2012), lo cierto es que permiten estandarizar la administración pública y con ello la planificación se subordina a la programación y ésta, a su vez, a la presupuestación. De esta manera, los organismos financieros del gobierno se convierten en los que *de facto* definen las políticas².

En este contexto, las mismas políticas corren el riesgo de ser reducidas sólo a programas de la administración pública. Las primeras son las estrategias para la resolución de algún problema público, cuya construcción atraviesa por múl-

² En los hechos, la presupuestación del gasto se convierte en un filtro para las políticas públicas, ya que es en ese proceso donde se definen prioridades con base en datos históricos y calendarios, sin considerar hasta hoy la medición basada en los resultados alcanzados, o bien la solidez con la que se hayan proyectado las metas por alcanzar y los beneficios sociales esperados. (Vázquez, 2010)

tiples procesos políticos y distintas operaciones intelectuales en los que intervienen diversos actores sociales, mientras los segundos son la traducción de las políticas en acciones específicas, sujetas a un calendario y un presupuesto, cuyo control está a cargo de la administración pública (Roth, 2015). Si proyectamos una visión de las políticas públicas que tenga en cuenta las tres tendencias señaladas (cambio en el tamaño de escala de los gobiernos, demanda social de participación en las decisiones y estandarización de los modos de gestión pública), lo que se dibuja es un panorama de confrontación-interacción permanente entre dos visiones y dos tendencias en la gestión de lo público: “[...] de un lado la racionalidad donde un regulador central interviene en la sociedad a partir de un objetivo predefinido y que lo ejecuta con medios de autoridad pública para alcanzarlos según una finalidad elegida *a priori* [...] de otro lado una racionalidad de un proceso de ajustes mutuos entre actores estructurados a través del juego de sus interacciones” (Massardier, 2003, p. 8).

Es en este contexto de cambios en los Estados y la acción pública, que se pueden abordar las visiones específicas de la gestión de lo social.

Las transformaciones en la perspectiva de la gestión de lo social

En algunos discursos contemporáneos sobre la política social, se utilizan diversas nociones como si fueran sinónimos: bienestar, desarrollo, combate a la pobreza. La política social, como todas las políticas públicas, ha estado en movimiento permanente y sus estaciones específicas sólo pueden entenderse en el marco de los desarrollos sociohistóricos de cada población; cada una de estas estaciones ha dado lugar a estrategias y categorías específicas.

Detrás de cada noción hay procesos sociohistóricos diferentes que no debemos desconocer, a riesgo de equivocarnos no tanto en los análisis sino en los resultados. Por ello, hay que hacer el esfuerzo de descifrar el proceso de sucesión de las categorías en un largo camino de crecimiento acumulativo de la complejidad de lo social. Este camino ha sido también el de la incorporación paulatina de las diversas disciplinas, en un inicio la Economía, después la Sociología y luego la Antropología (Narayan y Petech, 2008), además del enfoque de políticas públicas (Palier y Surel, 2005). Estas disciplinas han introducido nuevos temas en el desarrollo social, tales como los resultados de las políticas que son consecuencia de las diferencias sociales y culturales (de género, generacionales, étnicas), así como de las acciones colectivas, más allá de las actitudes y las decisiones individuales. Los distintos caminos son parte de un proceso global: del paso del cálculo económico a la exigibilidad de los derechos; de las decisiones de gobernantes y economistas a la expresión de preferencias e intervención activa de los “usuarios”, y del paso de la política social como producto del cálculo de los expertos y decisores a su ubicación como resultante de procesos sociales.

Hoy existen diversas propuestas teóricas sobre el desarrollo social y, por lo tanto, los ángulos desde los que se pueden clasificar son variados. Aquí éstas se agrupan en dos apartados.

1. Las que realizaron los países hoy llamados desarrollados, centrales o del Norte, que han servido de guía para el análisis de las prácticas latinoamericanas, aunque en ocasiones se confundan los contextos históricos.
2. Las que realizaron los países subdesarrollados, periféricos o del Sur en su proceso de industrialización y como respuesta a su crisis.

Es necesario colocar la discusión de la política social en el marco más general de su relación con el Estado. Habitualmente se la ubica en torno de la categoría de *Estado de bienestar*, la que tiene más de una dificultad para aplicarse en el caso de América Latina. En ese sentido, es más útil hablar de *Estado social*. Esta última denominación surgió de la búsqueda de superar la barrera establecida en el siglo XIX a la acción del Estado, reducido a su función jurídica y fiscal, para dejar que el mercado se ocupara de la dimensión económica y social (Marramao, 1982; Canto, 1994). A partir de la segunda posguerra, la categoría de Estado social comprende tres características fundamentales: *a)* la regulación de la economía, *b)* la procura existencial y *c)* la negociación corporativa (García-Pelayo, 1982).

Sobre la base de estas tres regularidades, es posible distinguir tres variantes: el Estado de bienestar para Europa occidental, el Estado socialista para Europa oriental y parte de Asia, y el Estado desarrollista para América Latina. Estas tres formas estatales reflejaban un arreglo entre las clases sociales distinto al decimonónico: el pacto entre propietarios y obreros en el Estado de bienestar, la exclusión de la clase propietaria en el Estado socialista y la transformación de las clases rurales en urbanas en el Estado desarrollista, imitando el modelo europeo occidental y el norteamericano. En el último cuarto del siglo XX, estas tres formas estatales sufrieron transformaciones radicales, pero la que menos cambios experimentó fue el Estado de bienestar (Muñoz de Bustillo, 2000). El socialista se desvaneció en Europa y se transformó sustancialmente en Asia. El desarrollista desapareció en medio de la frustración por la certeza de que nunca alcanzaría a remontar las supuestas etapas del desarrollo. Queda pendiente la explicación de las causas de fondo de estas transformaciones; pero, sobre todo, está aplazada la conceptualización de las nuevas formas estatales en los tres modelos, en particular en América Latina.

Las tres regularidades señaladas sintetizan los resultados del acercamiento entre las categorías más distantes de los paradigmas políticos en pugna: la igualdad y la democracia. De este acercamiento surgió la política social como aspecto constitutivo del Estado social.

2.1. La cuestión social en los países centrales

La discusión sobre la política social en los países del norte se inició con el surgimiento de la llamada *cuestión social*, que no es otra cosa sino el conjunto de las nuevas contradicciones que generó la industrialización-urbanización (Rosanvallon, 1995). La cuestión social no comenzó con la pobreza sino con la evidencia de su coexistencia con la desigualdad, la prosperidad y las luchas de los trabajadores industriales por modificar su situación. El “descubrimiento” de la pobreza fue bastante previo y se atendió mediante la caridad religiosa primero y la filantropía secularizada después (Christophe, 1989). Hay un largo trecho que va de la cuestión social al Estado de bienestar, en el que las categorías se fueron sucediendo para dar cuenta de las diversas situaciones ocurridas principalmente en Europa. Después de décadas de luchas sociales, políticas e incluso culturales —baste ver las novelas de Víctor Hugo, Balzac o Dickens— y con dos guerras de por medio donde no sólo se jugó la cuestión social, los regímenes políticos europeos evolucionaron hacia un compromiso entre clases para dar paso a los Estados de bienestar, en el que confluyeron numerosas categorías elaboradas por distintas rutas teóricas.

2.1.1. *El bienestar*

Hay un camino desarrollado por el pensamiento de los economistas principalmente británicos y estadounidenses, el cual se centra en la corriente llamada *Economía del bienestar*. Sus orígenes parten del pensamiento de Marshall y dan un giro fundamental con el pensamiento de Pareto, cuando los economistas impulsores de esta corriente opusieron la *welfare economy* (riqueza y bienestar) a la *wealth economy*, al pretender “una ciencia económica preocupada de los medios de realizar el máximo de bienestar social” (James, 1975, p. 138). Muy pronto se relacionó con la acción gubernamental, pues “la Economía del Bienestar será la teoría de cómo economistas y gobernantes adoptan, o deberían adoptar sus decisiones entre políticas alternativas, y entre instituciones buenas y malas” (Arrow, 1974, p. 7). El establecimiento del bienestar social fue uno de sus problemas fundamentales, en un inicio entendido como la suma de las satisfacciones individuales; por tal razón, el reto principal resultaba ser el crecimiento del producto nacional. Los avances posteriores coincidieron en que el bienestar social es algo diferente a la sola agregación de las preferencias individuales: “si adoptamos la identificación tradicional de la racionalidad como la elevación

al máximo de alguna clase, el problema de la obtención de un máximo social derivado de los deseos individuales será, precisamente, el problema fundamental de la economía del bienestar” (Arrow, 1974, p. 190). Para algunos, el problema básico en esta discusión es que se pretendía dar del bienestar social “una noción despojada de todo fundamento ético [...] se seguía fiel a la idea de que el incremento del bienestar colectivo implica el de las satisfacciones obtenidas por los particulares” (James, 1975, p. 563).

Ante las insuficiencias de la categoría *bienestar*, entendida sólo en el ámbito económico, puesto que se le identificaba con la riqueza, se optó por hablar de *bienestar social*; textos como el famoso *Los límites del crecimiento económico*, del Club de Roma, dieron cuenta de la necesidad de trascenderla. En 1982, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó una lista de indicadores sociales “que trataba de complementar a los indicadores económicos con los relacionados con la salud, la vida en el trabajo y el ocio” (Pena-Trapero, 2009, p. 307). Las definiciones de bienestar social resultaron ampliamente distantes, desde las aparecidas en *The Hand Book of Social Policy* —por ejemplo, aquella que lo definía como “conjunto de servicios para los pobres, los necesitados y los vulnerables, que proporcionan las organizaciones de caridad y las agencias de servicios sociales del gobierno”— hasta la de Midgley, que lo refiere como “una condición de bienestar humano que existe cuando las necesidades de las personas se satisfacen, los problemas se administran y se maximizan las oportunidades” (Kerstenetzky, 2017, p. 51).

Al fin de cuentas, para los propósitos que nos ocupan, en la economía del bienestar se confería a la política social el papel de “reasignar, distribuir y, en menor medida, contribuir a la estabilización de la economía, sin alterar en lo fundamental la marcha del mercado” (Barba, 2007, p. 72). Faltaba plantear justamente la reorientación del mercado, lo que a su vez requería la política; esto es lo que aportó la teoría del Estado de bienestar.

2.1.2. Estado y régimen de bienestar

A partir de las acciones emprendidas por varios gobiernos europeos para enfrentar la destrucción y el estancamiento generados por la Segunda Guerra Mundial y de los acuerdos que se construyeron entre algunas clases sociales para recuperar el crecimiento, se derivó la categoría de Estado de bienestar (Kerstenetzky, 2017). En un inicio, este término se le atribuyó a William Temple, arzobispo de Canterbury, para oponer el *Welfare State* al *War State* de Hitler (Pena-Trapero, 2009). Del análisis de las estructuras y prácticas de varios países de Europa

occidental, Esping-Andersen obtuvo la categoría de regímenes de bienestar social, con la que “hace referencia a la existencia de un complejo de relaciones legales y organizacionales sistemáticas entre el Estado y la economía” (Esping-Andersen, 1999, p. 16), que impactan la estructura social en tres aspectos básicos: la desmercantilización, la estratificación social y el empleo. El proceso histórico de creación de los regímenes de bienestar lo ubica en una perspectiva política que pretendía establecer en qué condiciones la estructura de clases y las desigualdades sociales producidas por el capitalismo “pueden ser destruidas por la democracia parlamentaria y con un sentido político de que las políticas de bienestar contribuyan al desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo, pero fundamentalmente en el hecho que [...] el Estado de Bienestar aumente las capacidades políticas y disminuya las divisiones sociales que constituyen las barreras a la unidad política de los trabajadores” (Esping-Andersen, 1999, pp. 23 y 24).

Lo anterior deja en claro que no es suficiente analizar las instituciones o el uso de los recursos para ubicar los regímenes de bienestar, sino que es necesario incorporar la actuación de las clases sociales; en este sentido, examinar la formación de la coalición política se vuelve decisivo, ya que “las coaliciones de clase en las cuales los tres tipos de regímenes [de bienestar] han sido fundados no explican solamente su evolución pasada sino igualmente sus perspectivas futuras” (Esping-Andersen, 1999, p. 49).

De lo expuesto en este apartado se deriva que para formular la política social no bastaba la concepción económica del bienestar, ni siquiera con la incorporación de lo social; más aún, se requirió desarrollar su dimensión política para dar paso a las ideas y a las instituciones redistributivas que surgieron de la interacción entre los actores de la sociedad industrial. En resumen, los regímenes de bienestar social en sus dos primeros modelos, socialdemócrata y corporativo, contribuyeron en Europa a generalizar condiciones sociales de educación y salud, que fueron las palancas del crecimiento económico, sin las cuales éste no hubiera sido posible (Palier, 2010). Hoy se enfrentan a la crisis de su sostenibilidad por diversas razones: demográficas, competencia por costos internacionales, crisis fiscal de los Estados, entre otras. La reducción y el eventual desmantelamiento de estos regímenes ha tenido hasta este momento un límite, debido a la naturaleza del pacto social y de los regímenes políticos a los que dio lugar.

Cuadro 1.2

Los regímenes de bienestar en Europa		
Modelo	Problema	Hipótesis de política
Socialdemócrata o de ciudadanía social	La política social (PS) como sustento del pacto político redistributivo.	Acceso a las prestaciones a partir de los derechos ciudadanos.
Corporativo o en función del trabajo	La PS como sustento del pacto político redistributivo y como habilitador material del trabajo.	Acceso a las prestaciones sociales como derecho del trabajador y de su familia.
Liberal-residual	La PS como compensadora de las desventajas de aquellos que no tienen las capacidades para acceder al mercado.	Acceso a las prestaciones a aquellos “residuos” sociales que están al margen, siempre que se demuestre su situación.

Fuente: Elaboración propia con base en Esping-Andersen (1999).

2.1.3. Del bienestar al desarrollo

De forma paralela a la estructuración de los regímenes de bienestar europeos, las estructuras internacionales de fomento económico surgidas de Breton Woods (Uribe, 2004) se construyeron sobre la categoría de *desarrollo*, que también provino en un inicio de la economía. La teoría del desarrollo explica, desde un punto de vista macroeconómico, las causas y el mecanismo del continuado “aumento de la productividad del factor trabajo y las repercusiones de tal hecho en la organización de la producción y, por ende, el modo como se distribuye y utiliza el producto social” (Furtado, 1974, p. 11). Desde sus orígenes, esta teoría asumió las diferencias de ingresos como un problema que había que resolver; no en balde suscitó la atención de las agencias económicas internacionales surgidas para contrarrestar la devastación europea resultante de la Segunda Guerra Mundial, momento desde el cual predominó la idea de que una inyección suficiente de capital bastaría para lograr el desarrollo de las áreas menos favorecidas. Frente a esta posición, aportes como los de Paul Baran (Hirschman, 1984) sostuvieron que eso no sería una solución si no se modificaban las con-

diciones sociales y políticas³. Combatir la desigualdad implicaba entonces una acción deliberada, estratégica, que permitiera mejorar las condiciones sociales y políticas, lo cual requería ir mucho más allá del aspecto económico. Así quedó plasmado en la declaración de la ONU que, al reconocer el desarrollo como un derecho humano, dio un giro fundamental a la discusión sobre esa categoría, la cual parecía quedar atrapada entre la repercusión social de la política económica o la repercusión económica de la política social.

La *Declaración Universal del Derecho al Desarrollo* generó una profunda discusión sobre ese tema en 1986, a la cual siguieron la declaración de la Cumbre Social de Copenhague y su *Programa de Acción* (ONU, 1999). Por consiguiente, el desarrollo fue visto como un proceso global no sólo económico sino también social, cultural y político; reintroduce el bienestar no como un asunto individual sino colectivo e incluso comunitario, que se relaciona directamente con la producción y la distribución, además de requerir un orden en los distintos niveles que lo hagan posible, incluido un orden político adecuado que incorpore la participación de la sociedad.⁴ Los instrumentos que incorporó esta declaración fueron profusamente utilizados en América Latina, como veremos más adelante.

³ “Entre la tesis, que considera seguro el desarrollo si se inyecta capital en las cantidades adecuadas, y la antítesis, que considera imposible el desarrollo en vista de la situación social y política, habría campo amplio para actitudes intermedias”. (Hirschman, 1984, p. 85)

⁴ Establece la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*:

Artículo 1

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Artículo 2

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

Disponibles en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProgressAndDevelopment.aspx> (Consulta: 22/07/20)

2.1.4. Desarrollo y planeación

Antes de concluir este apartado, es necesario incorporar una categoría igualmente importante: la planeación. La teoría del desarrollo implica una visión dinámica e intencionada de la economía —Keynes de por medio—, que sentó las bases para el desarrollo de la planificación a partir de la cual se crearon nuevas instituciones de articulación —sobre todo tripartitas— entre diversos sectores sociales; tal vez la experiencia más importante haya sido la de los planes quinquenales franceses (Niveau, 1974). En la discusión europea de los años sesenta y setenta, el tema de la planificación era visto con fuertes reservas por parte de las fuerzas políticas conservadoras y con entusiasmo por parte de la izquierda socialdemócrata, pues les permitía mostrar sus diferencias con el sistema socialista centralmente planificado por un lado, y con la planeación capitalista por el otro. En la experiencia de Francia, considerada la más avanzada en planificación, quedó claro que no se trataba de un problema técnico de la incumbencia exclusiva de economistas y gobernantes, como lo suponía la economía del bienestar, sino también político, ambos como partes inseparables. Esto lo expresó uno de los principales artífices de la planeación francesa cuando afirmó que coexistían dos dimensiones:

[...] por una parte está la planificación como un sistema de previsión, gobierno y dirección de la economía y, por otra parte, la Institución del Plan en sí mismo como un foco de comunicación, influencia y acción [...] el primer aspecto es fundamentalmente económico y social, y el segundo, se refiere principalmente al área de la “ciencia política”. Pero ambos son inseparables. (Delors, 1984, p. 31)

Las tres categorías de bienestar, desarrollo y planificación, aunque fueron elaboradas en lo fundamental en Europa y Estados Unidos, constituyeron sin duda los referentes para las políticas de gobierno tanto económicas como sociales en América Latina, principalmente en los países que optaron por la vía de la industrialización. El bienestar permitió a la economía tener un requerimiento de legitimidad que superara la sola generación de utilidades, si bien se mantuvo centrado en los individuos; el desarrollo permitió extender el imperativo racionalizador al mercado, pero también ubicar las condiciones sociales y políticas; la planificación confirmó tanto el papel regulador del gobierno como la intervención de los actores sociales —no todos, sólo los del mundo de la producción y el trabajo— en las decisiones económicas y, por lo tanto, en la redistribución de beneficios y el mejoramiento de las condiciones de vida. Pero todo esto se dio en el marco de los países desarrollados, centrales o del norte, cuyas catego-

rías fueron referente pero no realidad en América Latina. La incorporación del enfoque de los derechos humanos fue más amplia en la región; su origen estuvo vinculado a las acciones de la sociedad civil y paulatinamente ha sido adoptado por los gobiernos, aunque no sería exagerado afirmar que aún con reticencias.

2.2. El camino de los países subdesarrollados y periféricos del sur fue distinto

En América Latina, la categoría *desarrollo* surgió vinculada al proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, que fue la medida para salir de la crisis económica internacional de 1929-1933. Por lo tanto, en sus inicios respondió a una orientación fundamentalmente económica. La acelerada industrialización, su impacto en el traslado de mano de obra del campo a la ciudad, la juventud de la clase obrera, el reformismo gubernamental y su capacidad de control sobre las jóvenes organizaciones sindicales y campesinas, en algunos casos impulsadas desde el propio gobierno, generaron que en la tríada del Estado social: *regulación económica-bienestar social-negociación política* se haya puesto el énfasis en la primera, sobre todo en su dimensión de fomento a la industrialización; que la segunda, el bienestar social, fuera más un proyecto inacabado que una realidad según los subgrupos de países, como se señalará más adelante, y que la tercera se sustituyera por formas autoritarias. Algunos autores recogieron estas diferencias en América Latina respecto del mundo europeo en la categoría *Estado social autoritario* (De la Garza, 1998).

El desarrollismo latinoamericano tuvo como referente indudable las teorías elaboradas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “que en ese entonces confiaba básicamente en los efectos económicos, sociales, políticos e ideológicos progresivos de la industrialización” (Dos Santos, 1973, p. 172). Esto no quiere decir que no se produjeran otros planteamientos económicos, sino que éste es el que más influyó sobre la política económica y la social. A partir de los avances que había logrado la teoría económica del desarrollo, se elaboró un diagnóstico de la situación de América Latina en el contexto internacional, que ubicó una asimetría básica entre el escaso dinamismo de la demanda mundial de los productos primarios generados en los países de la *periferia* frente al gran dinamismo de la demanda de los productos originados en los países del *centro*, lo que propiciaba la tendencia a un desequilibrio de naturaleza estructural en la balanza de pagos (Bielschowsky, 2010). A partir de este diagnóstico, se propuso la política de industrialización por sustitución de importaciones.

Hubo por supuesto otros enfoques que se sumaron a las orientaciones de la CEPAL en la formulación de las políticas del desarrollo latinoamericano. Dado que la industrialización requería capacidades fiscales de los Estados, expansión de los sistemas jurídicos y calificaciones de la población, el planteamiento económico se acompañó de teorías sobre la *modernización política* entendida como “el proceso de dirigir conscientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y el complejo de la organización dentro de la sociedad” (Apter, 1983, p. 63). Esto condujo al diagnóstico de que “el crecimiento político sostenido es el problema principal de la modernización, y la capacidad para enfrentar el cambio constante la prueba crucial de dicho crecimiento [...] La capacidad de los sistemas políticos modernos para absorber las exigencias cambiantes está muy relacionada con el desarrollo de diversas estructuras institucionales básicas” (Eisensdat, 1970, p. 28). Tanto economistas como politólogos estaban convencidos de que la industrialización traería los resultados y demandaría las condiciones para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas. Ambos enfoques coincidían en tomar como modelo la economía y la política de los países “desarrollados”; pero el modelo propuesto para la modernización política tenía un claro parecido con el sistema político estadounidense.

2.2.1. La política social del desarrollismo

Ya se ha señalado que el desarrollo social se percibía en algunos países del continente como una consecuencia normal de la industrialización, por lo que se dio menor atención a los sistemas de seguridad social; en tendencia, se tomó como modelo inspirador el llamado *régimen corporativo*, donde el acceso a este tipo de seguridad está en función del trabajo, si bien esta comparación no puede llevarse al extremo (Barba, 2009). Hubo diversos grados de desarrollo en los modelos de seguridad social, de acuerdo con el nivel de articulación y confrontación social, así como el régimen político resultante en cada país. Para diferenciar los modelos de política social surgidos en América Latina, tomemos la clasificación inicial de Fernando Filgueiras y reelaborada por Carlos Barba bajo la categoría de *regímenes de bienestar*. La política social le otorgó la mayor importancia a la educación e incorporó otros contenidos, por ejemplo, salud, seguridad social, vivienda, regulaciones salariales y laborales, además de subsidios a los precios de productos básicos. Por supuesto que no todos los países retomaron los distintos componentes sino que hubo múltiples combinaciones, de aquí la importancia de diferenciar.

Cuadro 1.3

Los regímenes de bienestar en América Latina		
Modelo	Características	Países
Universalismo estratificado	Cobertura universal en salud y educación (hasta secundaria) de mayor calidad para los trabajadores y empleados formales, pero de mucha menor para los informales y desempleados.	Argentina, Uruguay, Chile y posteriormente Costa Rica.
Regímenes duales	Cobertura universal en educación primaria, estratificación severa en salud, mayor cobertura en urbanos que en rurales.	Brasil y México; posteriormente Colombia y Venezuela.
Regímenes excluyentes	Acceso elitista en seguridad social y salud, sistema dual en educación.	Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana; Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia con base en Barba (2009, pp. 309 y 310).

Barba señala que la propuesta de Filgueiras está referida a las prestaciones y le falta incorporar la relación con la economía, lo que permitiría hablar de regímenes de bienestar y no sólo de modelos de política social. La observación es relevante, pero en el mismo sentido se podrían agregar las características de la estructura política para así hablar entonces de regímenes de desarrollo (que abarcarían lo económico, social, político e incluso cultural, como lo señala la declaración sobre el *Derecho al desarrollo*), en medio de los cuales cobran sentido las estrategias sectoriales, en este caso las políticas de desarrollo social.

Si se incorporan los aspectos políticos, el “modelo” se manifiesta más nítido en sus implicaciones para las políticas sectoriales. En aquellos países donde existió mayor organización y peso político de los sindicatos, la negociación pasó por tasas más altas de inversión en lo social e incluso de la participación de las organizaciones de trabajadores en su gestión; tal fue el papel que tuvieron en Argentina: “Existe un sistema de prestadoras de servicio, llamadas Obras Sociales, que asegura a los sindicatos ingresos monetarios provenientes de empleadores y trabajadores por rama” (Araya, Barría y Drouillas, 2009, p. 38). Su fortaleza les permitía negociar niveles más elevados de prestaciones sociales con

el gobierno y los empresarios que en países donde los sindicatos tenían menor fuerza o se ejercía un mayor control gubernamental sobre ellos. El orden descendente que tuvo la expansión de la seguridad social, al ubicarse arriba los del régimen universalista-estratificado, seguido por los del régimen dual y después, hasta abajo, los del excluyente (Barba, 2009) no es indiferente al grado de democratización alcanzado en cada uno de los grupos de países.

Un ejemplo de modelo dual que completa este panorama es el caso mexicano que, tanto antes como después de la gran crisis, ha tenido una cobertura y un gasto en lo social de los más bajos en América Latina; situación que a finales de los años sesenta llevó a un analista estadounidense —cuya obra tuvo gran impacto en el país— a cuestionarse: “¿cómo un sistema político que ha enriquecido enormemente a sus élites política y agrícola industrial, a la vez que en general ha reducido al mínimo las mejoras en el bienestar de la gran mayoría de la población, ha podido conservar un grado de estabilidad política que es vital para el sostenido desarrollo económico?” (Hansen, 1980, p. 214). La respuesta puede ser que, en México y otros países de la región, se apostó a que la industrialización satisficiera las demandas de movilidad social de los grupos populares al favorecer el traslado de mano de obra de sectores menos productivos a sectores más productivos, con las consecuentes modificaciones en el ingreso, sin que tuvieran que mediar políticas redistributivas (Reynolds, 1977). Lo anterior, sumado al control absoluto que se tuvo sobre los sindicatos hasta la década de 1970, explica la debilidad de la política social en el país, así como la tan acelerada asimilación posterior del modelo de las transferencias monetarias y la incapacidad para ofrecer políticas nacionales innovadoras en el desarrollo social.

Las propuestas del desarrollismo y la modernización tuvieron resultados efímeros. Después de medio siglo de industrialización y con el advenimiento de los autoritarismos, podía afirmarse que: “en Latinoamérica, los procesos de secularización, individuación y racionalidad sustancial no han conducido a la consolidación de las precondiciones de la democratización política” (Cardozo, 1985, p. 140). Para los setenta y de cara a los desafíos que planteaba la continuidad del proceso de industrialización, la reflexión de la CEPAL ubicó un problema estructural que frenaba esta estabilidad: por un lado, la relación entre acumulación de capital y progreso técnico, y por otro, la inequitativa distribución del ingreso dejaban en evidencia que el estilo de desarrollo predominante “perpetuaba la desigualdad y no permitía afrontar adecuadamente la pobreza. El mensaje [de la CEPAL] señalaba la necesidad de redistribuir el ingreso —y recuperar la democracia, a la sazón eliminada de buena parte de la región— a fin de tornar políticamente viable un estilo más justo de crecimiento” (Bielschowzsky, 2010, p. 24).

Frente a esta tendencia había que modificar el estilo de crecimiento económico, además de atender la desigualdad y la pobreza. Por distintas vías, los modelos de política social construidos durante la industrialización llegaron a su fin junto con el proceso de sustitución de importaciones. En el cono sur, donde lograron un mayor avance relacionado con un grado superior de democratización, la sustitución del modelo de desarrollo (económico, social, político, cultural) se abrió paso con la destrucción violenta de las formas estatales previas. Con la instauración de las dictaduras militares, se experimentó un brusco despertar de los sueños desarrollistas:

[...] la llegada de las fuerzas armadas al gobierno obedeció a la búsqueda por parte de las clases dominantes de reinserción en el mercado internacional, para lo cual un Estado permeado por la participación de las organizaciones clasistas ya no les era útil y, en consecuencia, había que operar el desplazamiento de la escena pública de estas organizaciones para que fuera posible dar paso a una nueva modernización, a diferencia de la anterior, excluyente en vez de incluyente [...] (Cardozo, 1985, p. 135)

2.2.2. La política social del ajuste

La nueva etapa del ajuste estructural hacia el mercado, la del Consenso de Washington (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995), también requirió un modelo de política social. Al inicio, ésta se pensó como una medida temporal compensatoria de los “costos sociales” del ajuste económico, lo que implicaba realizar transferencias monetarias a los pobres. El ajuste se prolongó y los costos no disminuyeron, la pobreza crecía más rápido que los recursos para combatirla y se impuso la idea de que el gasto social debía dirigirse sólo a los pobres extremos. La selectividad no hacía más que ocultar el desprecio de los nuevos economistas a todo lo que fuera desarrollo social, como lo afirmó uno de ellos, citado por Maira:

El gobierno puede hacer que la productividad y el trabajo de la economía monetaria sean más atractivos [...] por medio de la reducción en el peso de la regulación [...] En la misma forma, el gobierno está en condiciones de hacer el no trabajo menos atractivo, ya sea reduciendo los subsidios al no trabajo (los beneficios del sistema de bienestar) si es que existen, o bien aumentando los castigos al no trabajo. (Maira, 1981, p. 143)

De la misma manera, otros afirmaron “que las cifras destinadas actualmente para la política y para las transferencias sociales se emplearían con más utilidad si se destinaran a la inversión productiva” (Glazer, 1985, p. 453). En este sentido, no es

posible aseverar que el nuevo modelo de política social llevado a la práctica en América Latina fuera en absoluto novedoso, pues el planteamiento de la compensación a los pobres estaba ya presente en algunos desarrollos de la economía del bienestar; se gestó en los ochenta, con las debidas diferencias por país. Si la seguridad social se expandió en un inicio al inspirarse en el modelo corporativo, la estrategia que puso en el centro las *transferencias monetarias condicionadas* (TMC) tuvo como referente el modelo liberal-residual, si bien con una diferencia significativa: mientras este modelo se utilizó en los países del norte para un segmento social no mayor a 7% de la población —sólo rebasado en las épocas de crisis—, aquí sus destinatarios potenciales se ubicaban en torno de 50% de la población, y el “residuo social” era mucho más que eso.

Junto con el desplazamiento de la estrategia de desarrollo social inspirada en el modelo corporativista se desbancó la centralidad del trabajo; es paradójico, pero la categoría que ocupó su lugar fue la de formación de capital humano. Esta nueva estrategia no fue producto de adaptar las economías al nuevo entorno internacional, sino de la lenta persuasión y presión ejercidas por los organismos financieros multilaterales. En 1992, durante el discurso inaugural de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el presidente de ese organismo declaró:

La búsqueda de una mayor cohesión social debe comenzar con el diseño y la adopción de políticas deliberadas, tendientes a reducir de forma urgente y significativa los alarmantes niveles de pobreza extrema [...] Se requieren reformas que permitan canalizar los recursos en forma más eficiente y dirigirlos con mayor precisión hacia los sectores menos favorecidos [...] Dado que éste [el gasto social] no está orientado a dichos grupos, los subsidios en políticas y programas sociales de carácter universal tienden a ser regresivos. (Iglesias, 1999, pp. 385 y 386)

Así estaban dadas las condiciones para reformular la hipótesis de política de la estrategia de desarrollo social, que implica diversos teoremas⁵. De manera sintética, se presenta en el cuadro 1.4.

⁵ En el discurso, las TMC se presentaban como programas de desarrollo de capacidades y se vinculaban al concepto de desarrollo humano, supuestamente con base en los trabajos de Amartya Sen. Ésta es una discusión importante de la cual sólo se quiere dejar constancia, pues para abordarla se requiere una extensión mayor.

Cuadro 1.4

La hipótesis de la política social como formación de capital humano	
Problema	Los pobres no tienen las capacidades necesarias para obtener un empleo con ingresos adecuados.
Causa	Persistencia de la pobreza, que se transmite intergeneracionalmente.
Objetivo	Fortalecer el capital humano (capacidades) de los pobres para que puedan ubicarse en empleos mejor remunerados.
Acción	Transferir recursos a los pobres, a condición de asistir a la escuela (para mejorar el capital humano) y a los servicios de salud.
Resultado	Obtención de mejores empleos que rompan la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Fuente: Elaboración propia.

El contexto de la gestación y puesta en práctica de esta hipótesis estuvo atravesado por el debilitamiento de las organizaciones sindicales y los partidos con orientación de izquierda; en los países donde ambos mantuvieron un mayor peso político, los programas de TMC tuvieron otro ambiente que propició incluso resultados diversos (Araya, Barría y Drouillas, 2009; BID, 2006). Es necesario dejar en claro que no se sugiere que los programas de TMC fueron la política social del autoritarismo sino, más bien, del retorno de la democracia en una sociedad avasallada cuyos gobiernos se encontraron muy pronto con los límites para cumplir sus promesas de mejoría económica y social de la población (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995). Frente a este escenario, los programas sociales aparecieron como un sucedáneo de los derechos incumplidos toda vez que, al estar dirigidos únicamente a los pobres extremos, no suscitaron el interés de los sectores “sólo pobres” y con ello salieron de las agendas de los movimientos sociales.

Lustros de funcionamiento de los programas de TMC han llevado a un conjunto de conclusiones, formuladas o reconocidas desde diferentes ámbitos institucionales.

- Incrementaron la escolaridad; sin embargo, no necesariamente la educación de la población pobre.
- Es posible, sin que exista acuerdo entre los diferentes análisis, que hayan mejorado la nutrición y la salud, pero no lograron alcanzar su objetivo principal: incorporar en mejores términos a la población pobre en el mercado laboral.
- Los diferentes análisis sostienen la imposibilidad de los programas de TMC para, por sí solos, generar los empleos; desde una perspectiva de política pública, nadie podría pensar que un solo programa alcance los efectos que corresponden al conjunto de la política, el asunto de fondo es si se juzga el programa por sí mismo o la política (Cecchini y Maradiaga, 2011).

Resultaba evidente que había que cambiar la hipótesis de la política social, que requirió incorporar dos categorías no surgidas en América Latina, pero sí apropiadas por las condiciones de la región: los derechos humanos y la cohesión social.

2.2.3. La política social, los derechos humanos y la cohesión social

En América Latina, el discurso de los derechos humanos surgió desde mediados de los setenta como un freno a los crímenes del autoritarismo. En un inicio, el reclamo se centró en el de los derechos civiles y políticos. El retorno de las democracias o el relajamiento de los regímenes semiautoritarios colocó en la agenda de la sociedad civil el tema de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Mediante diversos mecanismos, las organizaciones de la sociedad civil introdujeron en la agenda de los organismos multilaterales la demanda de cambios que fueran más allá de los políticos, los cuales abarcaran el ámbito de las relaciones económicas y sociales; su necesidad estaba fundamentada en la garantía de los derechos humanos⁶. En este proceso, hubo un hecho fundamental que transformó el uso que se le daba al término *desarrollo*, al que definieron las Naciones Unidas como un derecho humano que abarcaba diversos ámbitos de la vida y con lo cual se dejó de percibir el desarrollo como un asunto relacionado sólo con la economía, como ya se comentó en un apartado precedente. Con

⁶ Entre los mecanismos utilizados están los informes alternativos que, al amparo del Pacto Internacional de los DESC, permitían que en los informes quinquenales que los gobiernos deben presentar sobre su cumplimiento, las organizaciones civiles presentaran un informe propio, que era conocido y no pocas veces tomado en cuenta para las recomendaciones emitidas por el pánal de expertos del Comité DESC de la ONU (TDHDF, 1997).

ello, las estrategias del desarrollo social se enfrentaron a una nueva exigencia: ser contrastadas con las convenciones y los pactos internacionales en materia de derechos humanos y con las interpretaciones autorizadas de los paneles de expertos de las Naciones Unidas sobre los contenidos esenciales de los derechos frente a los cuales los gobiernos deben legitimar sus políticas. Junto con la nueva exigencia había ya instalados nuevos actores, las organizaciones civiles y los movimientos sociales, los cuales contribuyeron a redefinir los problemas públicos (Neveu, 2015), como ya hemos visto. Los derechos humanos dejaron de verse sólo como una exigencia ética al adquirir el carácter de derecho positivo, y como tales generaban el reto de traducirlos en leyes que normaran las conductas que son exigibles a los gobernantes y en políticas públicas que establecieran estrategias para su realización concreta e incluso en orientaciones e indicadores tanto para el diseño de los programas y de sus metas como para los valores a contrastar en la evaluación. Se trataba del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

La otra visión que contribuyó a terminar con la perspectiva sólo económica de la política social fue la introducción de la categoría de *cohesión social*⁷. Aunque sus antecedentes se remontan a Durkheim, la CEPAL la introdujo en América Latina durante su desarrollo contemporáneo; para ello, tomó el uso que asumió en la Unión Europea, donde en un inicio se refería más bien a la cohesión económica que debía haber entre los diversos países al momento en que se incorporaron los de Europa oriental con sus disparidades de desarrollo, y posteriormente se transformó en cohesión social. Un giro muy importante en su uso se experimentó cuando la CEPAL integró los derechos humanos en esta catego-

⁷ *Cohesión social* se ha entendido de muy diversas maneras; por un lado, como lazos societales, se basa en la familia y otras relaciones primarias consideradas cimiento de la sociedad. En consecuencia, la confianza y las políticas de familia son sus temas centrales; se le define entonces como:

Capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento) a través de la acción combinada de mecanismos de asignación como el Estado, el mercado, la familia, la sociedad civil y las redes comunitarias (Meller, 2008).

Cohesión social se refiere también al reconocimiento de los miembros de una sociedad: “Una sociedad cohesionada es en donde las personas se reconocen legitimidad entre sí y en donde las instituciones expresan ese reconocimiento” (Tironi, 2008, p. 323). La cohesión social se construye en el proceso con que reconocemos a los otros como parte legítima de la sociedad; en esta perspectiva, la cohesión es un tema de legitimidad entre los participantes. *Cohesión social* como sentido de pertenencia es un componente subjetivo en el que están presentes percepciones, valoraciones y disposiciones de los miembros de una sociedad, donde se enfatizaba el sentido de pertenencia a un Estado nación y, en tal caso, el sentido de pertenencia se expresa como garantía de derechos.

ría, la cual tiene múltiples atributos e “implica considerar las percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que actúan los mecanismos de inclusión y de exclusión [...] debe constar de tres componentes: las medidas de distancia o brechas, las que dan cuenta de la fuerza del sentido de pertenencia, y las relativas a las instituciones que median entre unas y otras” (CEPAL, 2007, p. 35). A la vez, enfatiza el papel de los derechos en el sentido de pertenencia:

La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo promueve. Supone un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a ésta. Supone además un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico o localización geográfica. En este sentido, ser pobre no es sólo una condición socioeconómica, sino una privación de ciudadanía por cuanto remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo. (CEPAL, 2007, p. 27)

Los referentes normativos señalados exigen a la política social ir más allá de la concepción económica del bienestar e interpelan directamente a la esfera política, como podría ser el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones públicas y a ser diferentes (Guéguen y Malochet, 2011); incorporan también el ámbito de la estructuración e interacción de los distintos actores sociales y la reconfiguración del tejido social. Incluso es posible asumir la política social como el momento reflexivo en el que la sociedad se construye a sí misma (Herrera y Castón, 2003). La perspectiva de estos nuevos referentes normativos es la del Estado nacional, pero esto no exime a los demás órdenes de gobierno del compromiso con el derecho; por el contrario, los incluye en las obligaciones del Estado, por lo que la exigibilidad debe dirigirse también a los mesogobiernos. De acuerdo con toda la argumentación anterior, la propia definición de política social tiene que ser expandida, tal como lo expresa un manual de las Naciones Unidas:

La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. (ONU, 2007, p. 6)

La política social de los mesogobiernos

No puede dejarse este marco introductorio sin retomar lo que es central: el papel de un gobierno subnacional en el desarrollo social. La experiencia europea, tomada no como un modelo sino sólo como un punto de referencia, señala que la expansión de la seguridad social en los países con Estado de bienestar fue un mecanismo que fortaleció la centralidad del Estado nacional entre otros efectos (Ferrara, 2005; Kerstenetzky, 2017), dada la cantidad de recursos fiscales y administrativos que requirió esta nueva relación, lo que a su vez propició que la estrategia redistributiva disminuyera —por supuesto que sin anularlas— las disputas por las diferencias territoriales; sin embargo, las transformaciones del último cuarto del siglo xx que han dado lugar a la pérdida de fuerza de las demandas redistributivas han fortalecido el carácter regional de dichas demandas en la etapa reciente. Diversos factores explican este fenómeno, entre los que destacan dos referidos por la bibliografía: *a)* el primero podría estar asociado al cambio tecnológico, que ha individualizado los procesos laborales y priorizado las demandas sobre la recalificación y reubicación de los trabajadores; *b)* las nuevas demandas, no tanto de la *situación de clase* sino de la *situación de vida*, que se relacionan con el envejecimiento de la población y las exigencias de movilidad o de servicios de proximidad y asistencia a domicilio y no sólo con la redistribución de ingresos (Ferrara, 2005).

En los dos aspectos mencionados, las regiones reaparecen como el lugar idóneo para gestionar estos nuevos servicios, lo que ahora incrementa su importancia como recaudadoras de recursos fiscales y lleva a una nueva etapa de *descentralización de la penuria* (Keating, 1998); pero también implica a la *construcción competitiva entre las regiones* (Ferrara, 2005). La estrategia de gestión regional tiene dos enfoques predominantes: el *conservador* y el *socialdemócrata*. El primero se ocupa más del desarrollo tecnológico, el incremento de la productividad y el valor agregado; el otro añade a estas preocupaciones la de la recalificación de la mano de obra, los servicios vinculados al trabajo y la calidad

de vida. La competencia entre las regiones tiende a acercar las políticas de desarrollo regional con las de protección social e impulsa la diferenciación entre zonas ricas y pobres sin que ello niegue, por lo menos hasta el presente, el carácter nacional de la seguridad social que aún permanece. El papel de las políticas de cohesión de la Unión Europea, que desarrollan estrategias compensatorias de las diferencias regionales, no alcanza a modificar el modelo redistributivo en el ámbito nacional (Ferrara, 2005).

A diferencia de lo anterior, en América Latina han surgido estrategias de desarrollo social propias en algunos gobiernos subnacionales, particularmente en los de las grandes metrópolis, llamadas también *cuasi ciudades Estado* (Le Galès y Vezinat, 2014); sin embargo, no es posible apreciar tendencias definidas, en parte porque en el ámbito nacional no se habían consolidado formas de regímenes de bienestar, pero sobre todo porque no parece existir aún el suficiente grado de sistematización en los estudios como para ubicar tendencias válidamente generalizables. El techo que alcanzaron temprano los programas de TMC y el incremento en la exigibilidad de los derechos económicos y sociales, así como la demanda de una política social que rebase las expectativas del bienestar, renueva en nuestros días un conjunto de retos a las políticas de desarrollo social de los mesogobiernos. Propongo algunos como ejemplos concretos, sin pretender hacer un listado exhaustivo de los principales desafíos:

- a. La informalización del trabajo y, derivadas de ahí, otras dimensiones de la vida social, que dieron lugar al desmantelamiento de las incipientes instituciones redistributivas para mantenerlas en lo formal y ser ignoradas en lo real, no como una desviación ni un descuido aislado sino como una nueva estrategia para contender con las demandas redistributivas (Berrios y Canto, 2012)⁸.
- b. La pérdida del bono demográfico, supuesto en la juventud de la pirámide poblacional, por la dificultad de incorporar productivamente a los jóvenes en el mercado laboral, sobre todo a quienes tienen un nivel de escolaridad elevado.

⁸ Inicialmente en el empleo, pero después en todos los ámbitos de la vida social, se fueron desmantelando las instituciones construidas para procurar el bienestar. En muchos casos, estas instituciones se mantuvieron sólo en el aspecto formal para ignorarse en lo real. La informalización de la vida social, el trabajo, la salud, la vivienda y la educación crecieron de manera continua sin que los programas que pretenden combatir la pobreza por medio de transferencias monetarias hicieran algo efectivo para remontar la pobreza de forma sostenida. (Berrios y Canto, 2012, p. 17)

- c. Las demandas de las mujeres, que se confrontan por un lado entre su incorporación al trabajo remunerado y, por otro, con la persistencia de sus roles tradicionales al servicio de la familia —incluida la jornada extensa— y que han sido tematizados mediante el *trabajo del cuidado*.
- d. Las demandas de dotación de servicios básicos (escuelas, transporte, agua, drenaje, seguridad, recolección de basura) para una población urbana que se extiende de manera no planificada y genera zonas de exclusión por carencia de servicios, lo cual se tematiza en el *derecho a la ciudad*.
- e. El déficit de reconocimiento a los derechos de participación ciudadana, que se confronta con la tendencia hacia una mayor politización y una demanda de intervención en las decisiones públicas, lo cual se tematiza en la *democracia participativa*.

Todo lo anterior añade a la expresión contradictoria e incluso conflictiva de los retos del desarrollo social tensiones derivadas del inacabado proceso de institucionalización de las relaciones intergubernamentales, con lo que se han propiciado confrontaciones entre el gobierno nacional y los subnacionales, generadas por el diverso origen partidario y el afán de control. A ello se suma una mayor conciencia que ha alcanzado la sociedad sobre la exigibilidad de los derechos, lo cual reclama políticas de cohesión social más explícitas y eficaces. A continuación, se enunciarán algunas de las tensiones percibidas y las interrogantes que surgen sobre las alternativas para su superación.

1. La tensión entre la integralidad de derechos y las atribuciones de los diversos órdenes de gobierno. Si bien el principio aceptado es que las políticas públicas deben ver los derechos sociales de manera integral, es claro que hay funciones que le corresponden a diferentes órdenes de gobierno, por ejemplo, la seguridad social contributiva; un mesogobierno no puede establecer mecanismos contributivos porque esto habitualmente lo hace el gobierno nacional y, entonces, tendría que haber complementariedad entre las distintas responsabilidades. Pero, ¿qué ocurre cuando dos órdenes de gobierno son más competitivos que complementarios e incluso tienen referentes contradictorios sobre el desarrollo social?
2. La tensión entre la universalidad del derecho y la diferenciación en la población atendida por los programas. Una posición sostiene que todos los programas deben ser universales y los confronta con la focalización; entre unos y otros hay una tercera posibilidad, la diferenciación. En un sistema fiscal

consolidado, en el que todos tributan de manera progresiva, lo ideal es que las prestaciones públicas sean las mismas para todos; pero en un sistema fiscalmente regresivo, la universalización de las prestaciones parece conducir a la reproducción de la desigualdad, por lo que resulta preciso distinguir entre las estrategias orientadas a la población carente de seguridad social y las que van dirigidas a toda la sociedad.

3. La tensión entre los modelos de gestión pública, en particular cuando los utilizados por los Estados nacionales propician la concentración decisoria en las instancias financieras y con ello obstaculizan la innovación requerida por los retos específicos que afrontan los mesogobiernos.

Un último asunto introductorio. Si bien el análisis de las políticas tiene como centro al gobierno, aunque no sea el actor único, es útil recordar una hipótesis antes propuesta en relación con los desafíos que enfrentan las políticas sociales: “Las políticas diseñadas para mejorar la igualdad social también se deben manifestar en medidas diseñadas para mejorar la organización y el poder de negociación de los individuos y grupos más pobres de la sociedad, quienes normalmente se encuentran excluidos del proceso de toma de decisiones en la política social” (Mehrotra y Pizarro, 1996, p. 66). Queda claro que la informalización, el derecho a la ciudad y la democracia participativa tensionan las respuestas que los mesogobiernos den a las crecientes demandas de una sociedad que se organiza y construye nuevas identidades, más allá de las que conoció el siglo XX y que difícilmente puede explicar, y, menos aún, resolver con los enfoques de políticas de ese siglo.

II

Veinte años de política social

Introducción

Analizar lo ocurrido con la política social en la capital mexicana durante las dos últimas décadas requiere ubicar las transformaciones que experimentó la capital del país en los diferentes ámbitos de la vida pública. Hay dos cambios políticos que marcan etapas significativas en la historia contemporánea local; por un lado, la reforma política de 1996, que dio paso a las elecciones directas de los órganos de gobierno y, por otro, la conversión de la entidad del Distrito Federal (DF) en la Ciudad de México (CDMX) con la aprobación de su constitución política dos décadas después. Estos cambios no fueron ajenos a la transformación que tuvo su estructura económica ni su ubicación en el marco nacional.

En esta segunda sección, se analizará la política social emprendida entre la reforma de 1996 y la constitución de 2017. En el primer capítulo, se estudiará la actuación en cada uno de los periodos de gobierno tratados. En el segundo, se realizará un balance de conjunto a partir de un enfoque de derechos humanos. Las perspectivas para la política social derivadas de la Constitución Política de la Ciudad de México se verán en la tercera y última sección de este trabajo.

La política social de los gobiernos electos

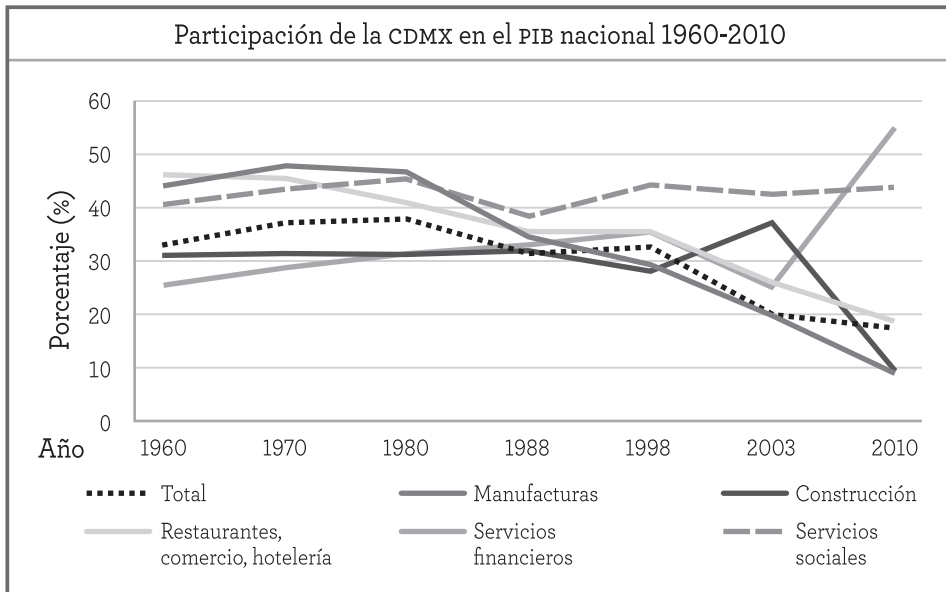
1.1. El contexto

La reforma política de agosto de 1996, que dio paso a los gobiernos electos en la CDMX, es inseparable de lo ocurrido en el contexto político nacional⁹. Después de los cuestionados comicios federales de 1988 y del movilizador levantamiento indígena de 1994, un amplio sector de la izquierda y los liberales progresistas vieron la reforma política de la capital como la ocasión de convertirla en campo experimental de una nueva forma de gobernar que impulsara una relación distinta entre gobierno y sociedad, que desde aquí se extendiera a todo el país. La urgencia de este cambio en la CDMX puede estar vinculada con los efectos de la transformación del modelo económico nacional de sustitución de importaciones —predominante entre las décadas de los treinta a los setenta— al orientado a la sustitución de exportaciones, que inició en la década de 1980 y culminó con la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en diciembre de 1993.

Con esta transición, la CDMX y su zona metropolitana fue desplazada como eje de la producción nacional, así que las manufacturas y en parte la construcción se trasladaron a otras regiones del país (Figuro, Arroyo y Aragón, 2018), mientras la ciudad quedaba como una entidad cuya dinámica económica descansa en el sector terciario, en particular en los servicios financieros (ver gráfico 2.1), con las consecuentes distorsiones en el mercado de trabajo y la distribución del ingreso (Escobar, 2010). La concentración manufacturera fue sustituida por “la centralización de las funciones de gestión, administración y control corporativo de las empresas, que la relacionan con la inserción, cada vez más profunda de México, en el mercado mundial” (Canto y Martínez, 2013, p. 46).

⁹ La izquierda partidaria alcanzó dos éxitos notables con esta reforma; por un lado, los senadores de partido abrieron la puerta del hasta entonces inaccesible Senado al PRD; por otro, la elección directa de autoridades convirtió a la CDMX en el bastión político de dicho partido, al ocupar durante veinte años la Jefatura de Gobierno (1997-2017).

Gráfico 2.1



Fuente: 1960-2003 con base en Sánchez Almanza (2011), y 2010 con base en datos de INEGI (2016b).

Las tendencias anteriores se han mantenido y dado lugar a que, en la capital del país, las actividades terciarias estén en una cifra cercana a 90% de su producto.

A partir de los gráficos 2.1 y 2.2, es válido formular la hipótesis de que, en la CDMX, el rechazo a los partidos políticos dominantes en la escena nacional y la consecuente búsqueda de una opción diferente fue la respuesta al brusco giro que la capital experimentó con el cambio de modelo económico mexicano, pues por un lado la posicionó en el mercado global y, por otro, la terciarización que siguió al desplazamiento del sector secundario provocó efectos sociales de importancia, entre los principales: *a*) precarización del empleo, del salario y de las prestaciones sociales (Canto y Martínez, 2013), *b*) concentración excesiva y polarización del ingreso, *c*) marginación y segregación socio-espacial, *d*) insuficiencia en la provisión de servicios básicos (Sánchez Almanza, 2017).

Por supuesto, los problemas anteriores no fueron privativos de la capital del país; pero en ésta tuvieron mayor impacto o se agudizaron por su carácter de metrópoli. Incluso aquellos aspectos en los que la caída fue más tenue que en el ámbito nacional, el efecto sobre el ánimo de la población de la CDMX pudo ser mayor que en otras entidades, tal vez por su particular cultura política. Por todo ello, urgía construir estrategias alternativas a las de la federación.

Gráfico 2.2



Fuentes: INEGI, SCNM. PIB por entidad federativa 2014, valores corrientes.

1.2. El primer gobierno electo

En congruencia con el panorama bosquejado en el apartado anterior, el desafío principal en el campo de la política social radicaba en construir una alternativa al curso que ésta tomó en el ámbito federal y que se expresó con claridad en la creación, en 1977, del programa de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) —pionero en América Latina—, *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*. Dos hechos pueden expresar simbólicamente esta tensión. El primero es que unos meses antes de la toma de posesión del

primer jefe de Gobierno electo de la CDMX¹⁰, el presidente Ernesto Zedillo anunció el inicio de *Progres*a en el para entonces ya emblemático estado de Chiapas, escenario del levantamiento indígena de 1994. El segundo es que la figura del primer gobernante electo de la ciudad en 1997, Cuauhtémoc Cárdenas —quien había sido el candidato de la izquierda en las elecciones presidenciales de 1988, cuyos resultados nunca fueron claros—, era también emblemática, ya que su elección significaba la ratificación de un nuevo enfoque político de la izquierda partidaria mexicana, consistente en la paulatina conquista del poder político por la vía electoral mediante un programa que superara los alcances del federal. Para ello, era necesario orientar el ejercicio de gobierno al mejoramiento de la calidad de vida de la población, como base para un pacto con los diversos actores sociales. Así, Cárdenas y su equipo redactor plantearon como objetivo en el programa de gobierno para la Jefatura:

La construcción de un Estado con responsabilidad social, que asuma plenamente las funciones que le asigna la Constitución, que se proponga acabar con todo tipo de marginaciones y reconstruya un pacto con los diferentes actores sociales, las mayorías y las minorías, que tenga como objetivo de su gestión el mejoramiento sostenido y permanente de las condiciones de vida de la población. Un gobierno para toda la gente [...] asumir la responsabilidad de garantizar a todos el derecho de acceder a los bienes y servicios públicos esenciales. (Cárdenas, 1997)

La reforma política previó que el primer gobierno electo en la CDMX fuera sólo de tres años (de 1997 a 2000) y, durante este breve periodo, los criterios de orientación de la política social quedaron plasmados en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF). Ésta fue aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en abril de 2000 y elaborada a partir de la interacción entre la propia ALDF y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Desde inicios de 1988, diversas organizaciones se estructuraron en la Plataforma de Organismos Civiles del Distrito Federal, con la cual el nuevo gobierno suscribió el *Convenio de corresponsabilidad* en ese mismo año. En éste se manifestó: “Nos une el gran reto de atender los problemas de la gran Ciudad derivados de sus procesos crecientes de deterioro social y de las actuales restricciones políticas y presupuestales”. Entre los criterios para las acciones convenidas se encontraba “promover que estas acciones de corresponsabilidad se desarrollen con un enfoque de integralidad tanto del gobierno como de las organizaciones

¹⁰ *Progres*a fue puesto en marcha el 8 de agosto de 1997 y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tomó posesión como jefe de Gobierno del entonces DF el 5 de diciembre del mismo año.

civiles, colaborando en diagnósticos, ejecuciones y evaluaciones” (Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México, 1999).

La exposición de motivos del proyecto de la LDSDF establecía explícitamente las tres tendencias básicas que pretendía inducir: “1. La descentralización eficiente en el marco de políticas coherentes e integradas; 2. El equilibrio entre los criterios de eficiencia y equidad; 3. La mayor participación social para incrementar los rendimientos de las acciones de gobierno” (ALDF, 2000, p. 10). Además, se reconoció la relación entre desarrollo social y derechos de la población en la fracción V de su artículo 3, en que se definió: “Desarrollo social: Es el proceso de realización de los derechos de la población” (ALDF, 2000).

Con la LDSDF, se pretendía dar respuesta al desafío de hacer un planteamiento alternativo al de la federación. Para ello, se tenían claras las restricciones de ser un gobierno subnacional —aunque fuera el más importante de México—, desprovisto de los instrumentos para actuar a plenitud como tal dadas las restricciones que le imponía ser un territorio, si bien con gobierno propio, bajo la tutela de la federación. Además, carecía del control de las variables macroeconómicas que son fundamentales para el desarrollo social. Esta ley hizo eco de las discusiones de la época y retomó las experiencias de América Latina sobre participación de la sociedad civil en la vida pública, de las cuales el presupuesto participativo de Brasil era la expresión más conocida, no por ello la única (Canto, 2010).

Para la gestión del desarrollo social, la LDSDF estableció instrumentos para la concertación horizontal entre las diversas instancias de gobierno relacionadas. Para ello creó la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que debía propiciar la integralidad de la política. Para que ésta no se redujera a la acción de una sola secretaría, establecía la vinculación y la participación de otras instancias relacionadas, como trabajo, educación, vivienda, entre otras. Es decir, se pretendía intervenir en las múltiples dimensiones del desarrollo social. Se diseñó también un instrumento para que los diversos sectores sociales intervinieran en la planificación por medio del Consejo de Desarrollo Social y de otra instancia similar para la articulación en las delegaciones, el Consejo Delegacional de Desarrollo Social. Posteriormente, en el año 2009, se integró el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvalúaDF), instancia ciudadanizada e independiente cuyo objetivo central fue evaluar el desarrollo en la ciudad. Se cubría así todo el ciclo de la planificación, que pretendía asumir un horizonte de mediano plazo, expresado en el Programa de Desarrollo Social; pero con la posibilidad de establecer los correctivos necesarios en el corto plazo por medio de la elaboración anual de los *Criterios de Ejecución de la Política Social*. Estas prescripciones legales se presentan de manera gráfica en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1

Características principales de la Ley de Desarrollo Social para el DF		
	Integralidad	Participación
Formulación	Programa de Desarrollo Social del DF, varias secretarías (programa especial, no sectorial) ↓ Programas Delegacionales de Desarrollo Social	Consejo de Desarrollo Social Consejos delegacionales Sistema de Información del Desarrollo Social
	Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, (CIDS), lineamientos de ejecución ↓ Secretarías Delegaciones	Consejos de Desarrollo Social Iniciativa ciudadana en programas y proyectos Fondos de Desarrollo Social
Evaluación	↓ EvalúaDF ↓ Lineamientos de evaluación interna ↓ Realiza evaluación externa	Consejo de Desarrollo Social EvalúaDF

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Desarrollo Social para el DF.

De manera simultánea al diseño de la LDSDF, se elaboró la Ley de Planeación del DF, que expresaba un sistema vertical de planificación frente al horizontal que establecía la primera (Luengas, Abreu y García, 2013). No obstante, no entraron en tensión toda vez que, como señalaremos más adelante, la LDSDF no se puso en práctica sino hasta el periodo de gobierno siguiente (2006-2012) y la de planeación quedó, hasta este momento, sin reglamentarse. Además de la legislación, la relación entre gobierno y organizaciones civiles se fortaleció con el desarrollo de proyectos específicos en diversos ámbitos, como la construcción de espacios para el cuidado y la formación de niños —o ludotecas— fuera de las escuelas; servicios de salud para el diagnóstico de cáncer cérvico-uterino; programas dirigidos a jóvenes, entre otros. Una de las iniciativas sociales que más trascendió, al grado de transformarse en un programa público, fue la de *Coinversión social*; mediante este proyecto se hacían concurrentes los apoyos financieros de la cooperación internacional, los de gobierno y los de OSC para realizar tareas conjuntas (Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México, 2000).

Una de las principales acciones inmediatas del gobierno capitalino fue establecer el marco organizacional para el desarrollo social, ampliando sus campos de acción, que pasaron de cinco del anterior Departamento del Distrito Federal (DDF) a 12 en el Gobierno del Distrito Federal (GDF). En algunos casos, se abrieron nuevos campos de acción; en otros, se desdoblaron actividades que se realizaban de manera agregada. El cuadro 2.2 presenta un resumen de estos cambios.

Cuadro 2.2

El incremento de los campos de acción entre el DDF y el GDF	
DDF	GDF
Asistencia social	Asistencia social
	Alimentación
Cultura-recreación	Cultura
	Recreación
Deporte	Deporte
	Derechos humanos
Educación	Diversidad sexual
	Educación
	Género
Salud	Salud
	Trabajo
	Vivienda

Fuente: Elaboración propia con base en García (2013).

La Dirección de Educación, Salud y Desarrollo Social del último gobierno designado por la federación se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESO) y se crearon nuevos entes públicos para los demás campos que anteriormente concentraba esa dirección: el Instituto de Salud, el Instituto de Cultura, el Instituto del Deporte, el Instituto de la Mujer y el Instituto de Educación Media Superior (García, 2013, p. 102). Otra acción inmediata fue la de recuperar espacios públicos como parte de la estrategia denominada *Servicios Comunitarios Integrados* (SECOI), cuya pretensión fue rescatar los espacios usufructuados de manera arbitraria por actores privados (centros de

desarrollo social, canchas de fútbol, salones para eventos, entre otros). La política social realizada rebasó con mucho lo ejecutado nada más en la Sedeso y abarcó otros aspectos, como el de la vivienda, donde se trató de frenar las inercias que venían acumulándose; un ejemplo era la falta de oferta para los sectores de escasos recursos, que tenían cada vez menos posibilidades de obtener una vivienda al no ser sujetos de crédito, dado que el mercado inmobiliario se orientó a los sectores medios y altos:

Ante las dificultades para enfrentar el problema de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos, en 1998 el Gobierno del Distrito Federal decidió modificar sus estrategias de financiamiento y canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda, por lo que creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVIDF). De este modo, el organismo se propuso diversificar programas y esquemas financieros; adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios; facilitar el acceso de las familias con menores ingresos y mayor vulnerabilidad; otorgar ayudas de beneficio social; y vincular la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano. (Sánchez, 2012, p. 65)

Desde el inicio, el gasto social del nuevo GDF experimentó un crecimiento real sin considerar los subsidios, de 5.3% anual, que se alcanzó sin aumentar el endeudamiento del gobierno de la ciudad, si bien la dependencia hacia los recursos de la federación se incrementó al pasar de 45% de los años anteriores a 54% en el periodo del gobierno de Cárdenas. A partir de entonces, el porcentaje destinado al gasto social ha crecido continuamente (Sánchez, 2011).

Con los cambios señalados, se establecieron las bases de la política social del GDF, que a partir de entonces funcionó como el principal instrumento del acuerdo entre gobierno y ciudadanos, lo que a su vez se convirtió en el elemento distintivo de las políticas de la federación. Para ello, se abrieron espacios para la interacción con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del movimiento urbano popular, así como con organismos de asistencia social, canales no en todos los casos formalizados, pero sí en la mayoría con funcionamiento efectivo y diálogo de primer nivel con las distintas secretarías relacionadas con el desarrollo social.

1.3. Las transformaciones de la política social del segundo gobierno (2000-2006)

Contrario a lo que era de suponerse, el segundo gobierno electo de la ciudad no mantuvo la continuidad de la política social en todos los aspectos, y el programa SECOI fue cancelado de inmediato. La relación con las OSC se volvió muy

distante. Una de las principales modificaciones de trascendencia fue dejar sin reglamento la LDSDF, con lo que *de facto* se dejó sin efecto; su reglamentación se dio hasta el interinato de Alejandro Encinas —agosto de 2005 a diciembre de 2006— para concluir el periodo iniciado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Si la orientación de la política social de Cárdenas fue la procura de los derechos de los diferentes sectores sociales, la orientación de la política social de AMLO se situó en la atención a los sectores vulnerados y marginados de acuerdo con su lema de campaña. Así se experimentó un giro *residualista*¹¹:

La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del Gobierno de la Ciudad de México. Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que, por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera [...] Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica [...], se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes. (PGDDF, 2006, p. 27)

El giro residualista no fue total en la estrategia de desarrollo; en sentido diferente, se dio un paso importante en el ámbito de la educación. Como el GDF no tiene a su cargo la educación básica por ley, sus esfuerzos se dirigieron a la educación media superior para crear los Institutos de Educación Media Superior (IEMS), y a la educación superior con la fundación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Lo mismo se podría decir en el ámbito de la salud, donde se implantó el programa de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos.

La hipótesis de política social subyacente en la LDSDF, que fue potenciar los recursos disponibles para garantizar los derechos sociales y fortalecer las políticas públicas con la participación de la ciudadanía, se modificó aún sin reglamentarse en 2004, durante el periodo de AMLO, para orientarse hacia las transferencias monetarias destinadas ya sea a sectores específicos de la población, o universalizadas, como en las transferencias para adultos mayores. También hubo un cambio relevante de conceptualización en la planeación, al reemplazarse la categoría de *desarrollo social* por la de *desarrollo humano*, como se estableció en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2001-2006. El concepto que en éste se utilizó tenía una diferencia significativa respecto del acuñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

¹¹ Esto quiere decir que la política social ya no se piensa para todos los sectores de la sociedad, sino que se enfoca sólo a aquellos en situación de marginalidad o vulnerabilidad.

lo que manifestaba la intención de poner los propósitos del gobierno con el lenguaje de la época de los organismos multilaterales pero con otro contenido: “Dentro de estas acciones destaca el impulso de una política de desarrollo humano [...] La pobreza y la marginación no se resolverán solamente con algunos subsidios específicos, sino con la recalificación laboral, técnica y profesional de la población” (PGDDF, 2006, p. 112).

La planeación de la política social se centró en el ámbito territorial mediante el Programa Integrado Territorial (PIT), que tenía varios propósitos; uno de éstos pretendía contender con la hipótesis de política social de la federación, la cual suponía para ese momento que el combate a la pobreza se debía dar en el ámbito rural, por lo que se trató entonces del diseño de una política urbana de combate a la pobreza. Para llevarla a cabo, se creó una estructura territorial, integrada por 1352 unidades territoriales (UT), a partir de diversas cartografías y distintos índices de marginalidad; con ellos se:

[...] realizó un análisis de concordancia entre estas cinco cartografías para obtener una sexta propuesta que tuviera consistencia con las Unidades Territoriales reconocidas y redujera en lo posible las modificaciones a la división por secciones.

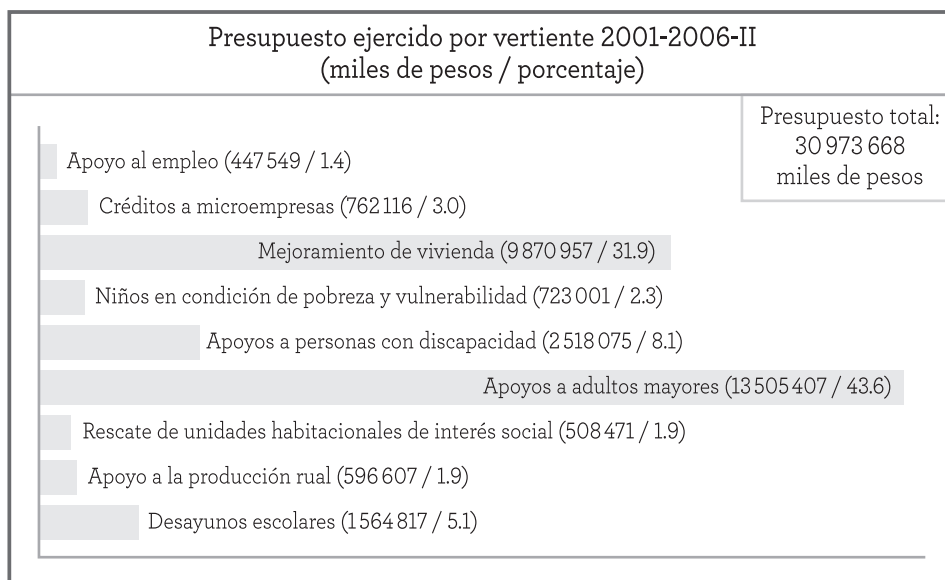
En el trazo de las UT se respetaron los límites de las demarcaciones territoriales, a fin de no incluir a colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales en dos o más demarcaciones territoriales.

Se mantuvieron los límites de las secciones electorales en la conformación de las Unidades Territoriales. (Provencio y Yanes, 2006, p. 38)

Este último criterio fue el que más suspicacias generó, toda vez que se percibía como una estrategia que incorporaba además un propósito de promoción electoral. Con esta perspectiva territorial se estructuraron los programas sociales en la CDMX, algunos de los cuales tuvieron una orientación universal, como el de adultos mayores; otros fueron diferenciados, como los de atención médica y medicamentos gratuitos, que se destinaron a las personas sin seguridad social; y hubo otros focalizados individual o territorialmente, como los de niños en situación de pobreza, personas con discapacidad, madres solas, rehabilitación de viviendas, etcétera. Los recursos se concentraron básicamente en dos temas: adultos mayores y vivienda (Provencio y Yanes, 2006, p. 60). Esto se observa en el gráfico 2.3.

El financiamiento de la nueva estrategia implicó un reajuste en las finanzas públicas. El aumento del gasto social como proporción del gasto programable se alcanzó en la mayoría de los años de esta administración, como se puede apreciar en el cuadro 2.3.

Gráfico 2.3



Fuente: Provencio y Yanes (2006, p. 60)

Cuadro 2.3

Participación del gasto social en el gasto del GDF 2001-2006						
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto total GDF	70 105 161	75 227 562	73 706 821	72 734 108	77 122 852	79 502 577
Gasto programable	66 321 272	72 618 128	68 478 221	68 176 049	72 356 708	72 670 605
Total gasto social	12 035 293	14 863 026	14 279 657	16 543 600	17 364 678	17 808 091
Porcentaje (%) del gasto total	17	20	19	23	23	22
Porcentaje (%) del gasto programable	18	20	21	24	24	25

Fuente: Provencio y Yanes (2006, p. 2)

Durante el sexenio de referencia, se observa el incremento continuo del gasto social agregado en términos reales. Hubo una diferencia de más de 100% en su último año respecto del primero, lo que manifiesta su propósito; pero se le debe ubicar en el contexto de la época de aumento de los precios del petróleo y, en

consecuencia, de las participaciones y transferencias federales a los gobiernos estatales de tal manera que en 2006 “el Distrito Federal fue la entidad federativa con el mayor crecimiento real de sus ingresos por participaciones federales” (Cuenta Pública, 2006, p. 6).

Dentro del gasto social hubo reajustes; por ejemplo, el gasto de la SEDESOL experimentó una reducción y una parte importante se transfirió al Instituto para la Atención de Adultos Mayores (IAAM), entidad encargada de la pensión alimentaria.

Cuadro 2.4

Gasto de la SEDESOL y del IAAM y gasto social. Montos y porcentaje (%) en pesos de 2015							
Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SEDESOL	1 756.4	1 398.5	1 629.0	1 212.4	1 366.4	1 336.8	1 412.3
Δ % /año anterior		-20.4	16.5	-25.6	12.7	2.2	5.6
IAAM	-	2 227.2	3 558.1	4 183.5	4 463.1	4 728.4	4 871.8
Δ % /año anterior			60.0	17.6	6.7	6.0	3.0
Gasto social	14 626.4	24 018.0	27 160.4	25 899.5	29 580.1	29 325.9	30 769.0
Δ % /año anterior		64.2	13.1	-4.6	14.2	-0.8	4.9

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de cuenta pública del GDF para los años correspondientes.

Esto mismo ocurrió con varios organismos que tenían una secretaría como cabeza de sector, pero donde la designación del titular estaba a cargo de la Jefatura de Gobierno. Con estas acciones se fortaleció una tendencia, que se prolongó en los siguientes periodos de gobierno: la centralización en la ejecución del gasto social, que se desplazó de algunas secretarías a organismos públicos descentralizados (ver cuadro 2.4). Esto favoreció la atención de asuntos específicos, aunque disminuyó las posibilidades de articulación institucionalizada, más allá de la voluntad del jefe de Gobierno.

La orientación hacia lo territorial y la relación con los habitantes de la ciudad en ese ámbito requirió adecuaciones en la gestión pública. Así, se creó la Dirección de Participación Ciudadana dentro de la SEDESOL, que se encargaba de la relación con los diversos beneficiarios de los programas sociales y, por lo tanto, tenía la posibilidad de desempeñar una función política de importancia.

Las interacciones entre gobierno y sociedad en la política social se dieron en lo fundamental a partir del enfoque territorial asumido durante el periodo 2000-2006. Se pretendía potenciar los liderazgos al convertirlos en gestores de proyectos sociales. Ya se ha señalado que en el diseño de las UT, base de la planeación y ejecución de la estrategia de desarrollo social, se aprecia una similitud con la distribución electoral de los territorios; sin embargo, ya en la gestión de la política social —según testimonios recabados en un estudio desarrollado cinco años después de concluido este periodo de gobierno— hubo preocupación por diferenciar el trabajo partidario del trabajo gubernamental, lo que no condujo a suprimir los vasos comunicantes entre ambos y el énfasis en la figura del gobernante. Un gestor de los programas, cuyo testimonio se obtuvo con la técnica de historia de vida, afirmó:

[...] la primera etapa de Participación Ciudadana con el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y posteriormente con Rosario Robles no iba más allá de acudir a eventos culturales [...] con Andrés Manuel, ahí sí se dio el cambio, el giro rotundo. Éramos el enlace de la sociedad con el gobierno, con la secretaría. Es ahí donde comienzas a entablar una relación con la sociedad [...] Inclusive nos daban cursos de formación política [...] hasta el año 2005 que estuve en Participación Ciudadana yo cumplía con mi trabajo, no tenía ni idea de hacer un trabajo político. Ahí nos decían “Nosotros somos, debemos ser institucionales y no podemos participar en las grillas del partido” [...] me llamaron a la campaña de Andrés Manuel. En el 2006 me dijeron “oye ¿quieres participar?” Les dije que sí. “Pues tienes que renunciar”. Porque ahí nuestro jefe [...] Decía que no podíamos trabajar, estar percibiendo un sueldo aquí y hacer trabajo político. Así que tuve que renunciar y nos fuimos a la campaña [...] El trabajo que hice en Participación Ciudadana me facilitó entrar a la campaña, porque te haces de muchos contactos, como gobierno te haces de contactos, identificas cuadros, posibles líderes [...] Entonces entrando a la campaña lógicamente comienzas a visitar a la gente a la que en algún momento apoyaste o donde como gobierno tuviste alguna presencia. Y la cosa es “saben qué, pues ahora necesitamos de su apoyo” [...] de brigadista te vuelves gestor, de gestor te vuelves brigadista. (EvalúaDF, 2012)

Lo anterior, analizado desde la perspectiva de política del poder, sugeriría también la intención del gobernante de no depender de su partido para la conducción de la ciudad. Desde un enfoque de política social, sería un mecanismo que favorece la recolección de réditos políticos a partir de una estrategia de desarrollo cuya forma de actuación no pasa por condicionar el acceso al programa, pero sí por utilizar el potencial político y de movilización de los beneficiarios. A diferencia, pero consistente con lo anterior, en este periodo de gobierno hubo

una apreciable disminución en la relación gobierno-OSC. El concepto de participación ciudadana que se tuvo era básicamente el de la movilización social en apoyo a las reformas y planteamientos del gobernante.

1.4. Nuevas continuidades y cambios en la política social (2006-2012)

La importancia otorgada al desarrollo social se mantuvo en el tercer gobierno electo de la CDMX. Permaneció la relevancia concedida por su antecesor al esquema de transferencias monetarias, a las que se añadió el énfasis en los derechos humanos y el combate a la desigualdad, a diferencia de la etapa anterior que puso el acento en los excluidos. En este tercer periodo, se retomó el planteamiento que elaboró la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre cohesión social. Al respecto, se señaló en el Programa General de Desarrollo (PGD) de esos años de gobierno:

Nuestras responsabilidades se inspiran en un proyecto político que quiere construir una sociedad más igualitaria y equitativa [...]. Por ello nos hemos propuesto ampliar los derechos sociales [...]. Entendemos el buen gobierno como aquel que defiende los derechos, busca el progreso social y asume el compromiso inquebrantable con el combate de la desigualdad, la discriminación y la pobreza. Sólo podremos ser una economía creciente y competitiva en el sistema global de ciudades, si logramos construir un Estado de bienestar que nos permita contar con una ciudad igualitaria, equitativa y con fuerte cohesión social. (PGDDF, 2007-2012, pp. 7, 22)

El cambio de denominación del anterior Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social por la de Programa Equidad Social en la Ciudad manifiesta el énfasis puesto en uno y otro periodos de gobierno. Otra diferencia fue la elaboración, por primera vez, del Programa de Desarrollo Social al que obligaba la LDSDF. También hubo aspectos de la política social de este gobierno que la diferenciaron de la federal, por ejemplo, la importancia concedida al trabajo en el desarrollo social:

[...] es crucial la recuperación del mundo del trabajo. Para ello es indispensable lograr un crecimiento sostenido de la economía, generación de empleo de calidad con protección social, salarios dignos y derechos sociales amplios, expansión de una economía popular, social y solidaria frente a la realidad actual de bajas tasas de crecimiento, debidas a la política económica federal, expansión de la precarización e informalización del trabajo y una estructura distributiva re-concentradora del ingreso como resultado central del modelo vigente de acumulación. (PGDDF, 2007-2012, p. 16)

Se añadieron dos programas más de transferencias monetarias, diferenciados: uno fue la beca para todos los estudiantes de nivel medio superior inscritos en escuelas públicas, denominado *Prepa Sí*. El otro fue una transferencia temporal, por seis meses, para todos aquellos trabajadores que perdieran su empleo en el ámbito formal, conocido como *Seguro de Desempleo*. El primero, junto con los de *Jóvenes en Impulso* y *Jóvenes en Riesgo*, trataron de revertir la tendencia de lo que algunos diagnósticos llamaron el sesgo “antijoven” en el gasto social, debido al mayor volumen de recursos que se dirigió a adultos mayores; el grupo de 70 años en adelante recibía entonces mayor gasto per cápita y quedaba muy por debajo el de los jóvenes entre los que, según algunas estimaciones, habría un nivel más alto de pobreza, dado que ésta era de 29.3% en el grupo de 0 a 17 años y de sólo 6% en el de 70 años y más (Cohen, s/f, p. 19). A pesar de la creación de las nuevas transferencias para jóvenes, el programa dirigido a la tercera edad mantuvo un peso considerable en las finanzas sociales.

Durante el gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón, se avanzó en el reconocimiento de nuevos derechos humanos, en particular los de la diferencia, como la diversidad sexual o la equidad de género. En paralelo, se elaboró el Programa de Derechos Humanos del DF. El jefe de Gobierno, a iniciativa de la sociedad civil, suscribió la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad; circunstancia que estuvo precedida por la creación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual puso recursos a disposición de los territorios para desarrollar obras que fueran iniciativa de la sociedad. Los aspectos anteriores marcaron otra diferencia importante, la mejor relación con las OSC. También se realizó la enmienda a la LDSDF más importante desde su aprobación, cuando al capítulo de la evaluación se añadió la creación del EvalúaDF, como organismo público descentralizado, que tiene como órgano decisor de sus evaluaciones y recomendaciones a un consejo integrado por seis ciudadanos y la persona responsable de la SEDESOL. Las recomendaciones de este consejo serían por ley obligatorias para los órganos evaluados.

En sentido opuesto a las reformas anteriores de la LDSDF, estuvo la denominada Ley del Sistema de Protección Social del DF, que no abrogaba, pero sí volvía superflua la Ley de Desarrollo Social. Esta iniciativa fue presentada en el último año de gobierno de Ebrard Casaubón, justo cuando la crisis financiera presionaba con fuerza las finanzas nacionales y locales. Tal situación pudo motivar su propuesta por parte de un sector del gabinete del jefe de Gobierno, con la intención de dar así un giro al enfoque existente en la LDSDF, fundamentada en derechos sociales universales, e intentar sustituirlo con una orientación *residualista* bajo la cual las prestaciones de gobierno pasaban de ser acciones exigibles por los

ciudadanos a apoyos meritorios dirigidos a las personas en situación de vulnerabilidad, tal y como se señaló en la exposición de motivos de dicha propuesta:

En materia de presupuestación y programación, el proyecto de decreto que presentamos permite que en todo momento los recursos que se destinan a los programas sociales estén fiscalizados y vigilados con la finalidad de que **los únicos que se beneficien** sean los habitantes de la Ciudad de México que se encuentren **en condición de vulnerabilidad**, asegurando su destino y aplicación. (*Gaceta Oficial del DF*, 2011 [énfasis mío])

Otros dos ejemplos que permiten identificar la distancia entre la legislación social existente en la ciudad y el proyecto de Ley del Sistema de Protección Social son: primero, el relacionado con la reducción de la perspectiva de derechos, que resulta evidente cuando se compara el artículo 1 de la hasta ahora vigente Ley de Adultos Mayores, la cual establece que éstos “tienen derecho a recibir una pensión diaria”, mientras que el proyecto de ley determinaba en su artículo 28 que “el Gobierno del Distrito Federal otorgará una pensión económica básica”. Segundo, se daba lugar a duplicaciones en las instituciones que gestionan la política social, a fin de que las establecidas en la LDSDF resultaran superfluas; el artículo 21 de esta última señala: “La Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social es el organismo encargado de la coordinación de las acciones entre los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal”. Por su parte, el artículo 65 del proyecto afirmaba:

Se crea el Consejo del Sistema como el órgano rector de la política de protección social de la Ciudad de México. El Consejo funcionará como un órgano colegiado de análisis, aprobación, diseño, evaluación, supervisión, vigilancia, fiscalización y coordinación de las acciones, programas, apoyos, políticas públicas y mecanismos que la Administración Pública desarrolle para promover la protección social.

La suposición de que el proyecto de Ley del Sistema de Protección Social respondía a las pretensiones de una parte del gobierno de la ciudad, no a todo, se fortalece con el hecho de que la iniciativa presentada a la ALDF haya sido derrotada con relativa facilidad como resultado de las críticas públicas emitidas por más de cuarenta organizaciones de la sociedad civil¹² y por los consejeros del órgano de evaluación¹³. A esta derrota contribuyó, de manera involuntaria, la

¹² Según la carta dirigida a la entonces presidenta de la ALDF, Alejandra Barrales, el 31 de mayo de 2011.

¹³ Según la inserción publicada el 25 de abril de 2011.

pésima técnica jurídica del proyecto. Lo relevante para el análisis de largo plazo es que la pretensión de reducir el enfoque de la política social dirigida sólo a “sectores vulnerables” reapareciera en el siguiente periodo ya no como iniciativa de ley sino como estrategia del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018, con el argumento del combate a la discriminación; pero esto se desarrollará en el apartado siguiente.

El gasto social continuó su crecimiento, como en las administraciones anteriores del gobierno de la ciudad; pero a mediados del periodo 2007-2012 comenzó a estancarse, debido a los efectos de la crisis financiera internacional desatada en 2008 y por las restricciones presupuestarias en el país, cuyos efectos se sintieron en la CDMX en 2009. La proporción del gasto social se mantuvo, pero dio lugar a nuevas estrategias en su gestión sin disminuir el nivel de gasto en los programas sociales; sin embargo, se conservó a costa de disminuir los recursos de las delegaciones y recortar el nivel de subsidios (agua y metro, principalmente), como se aprecia en el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5

Gasto social del GDF, delegaciones y estimación de subsidios. Montos en pesos de 2015							
Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto social total	30 769.0	34 658.8	41 272.7	39 471.9	39 686.7	42 190.7	39 843.4
Gasto social/ gasto neto total %	23.4	24.6	25.4	24.9	23.7	24.8	24.2
Gasto social por delegaciones	6 432.5	7 587.1	7 788.8	6 259.2	5 842.7	6 855.7	5 098.8
Gasto social por delegaciones/ gasto social GDF %	20.9	21.9	18.9	15.8	14.7	16.2	12.8
Subsidios	13 070.1	15 452.6	15 959.6	16 382.2	14 976.6	14 224.7	12 085.7
Subsidios %/ Gasto social	42.5	44.6	38.7	41.5	37.7	33.7	30.3

Fuente: Elaboración propia con base en la cuenta pública de los años correspondientes.

La política social de la federación mantuvo su orientación principal basada en las TMC, pero no permaneció estática; por el contrario, elaboró nuevas estrategias que, por un lado, transferían recursos a las entidades de la federación y, por otro, establecían nuevas restricciones y mecanismos de control en programas públicos. Éste fue el caso del Sistema de Protección Social en Salud, más conocido como *Seguro Popular* (SP), cuyo esquema de funcionamiento tuvo consecuencias en la política de atención a la salud pública de la CDMX.

El SP era un mecanismo no contributivo de transferencia de recursos a los gobiernos estatales, en función del número efectivo de personas atendidas a partir de un cuadro de servicios básicos de salud y restringido a algunas enfermedades, las cuales podrían atenderse hasta el tercer nivel. Desde el año 2001, el gobierno local de la CDMX estableció el programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos del Distrito Federal (SMMGDF), mediante el cual se proporcionaba servicios de salud ante cualquier enfermedad a toda la población que no era derechohabiente de alguna institución de seguridad social; la única restricción estaba dada por la carencia de infraestructura ciudadana para proporcionar servicios médicos de tercer nivel, por lo que la atención se centraba principalmente, aunque no en exclusiva, en el primero y segundo.

La implantación del SP en la CDMX le planteó un dilema al gobierno local: o restringía la atención médica a los padecimientos establecidos por el SP y recibía los recursos federales correspondientes, o daba respuesta a todos los padecimientos pero sólo hasta el segundo nivel, sin recibir ningún recurso adicional. En un inicio, este dilema se resolvió al compatibilizar los recursos de la ciudad y los de la federación; sin embargo, en el sexenio que se analiza, el dilema se solucionó de acuerdo con los criterios del sector financiero del GDF, lo que dio lugar a una tendencia a: “El desplazamiento del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, por la condicionalidad fiscal propiciada por la aplicación del Seguro Popular. Se tiende a privilegiar al SP como objetivo de política sanitaria local, dado que garantiza a la ciudad recursos presupuestales federales por el volumen de afiliados, lo que propicia la sustitución paulatina del PSMMG” (Mussot, 2013, p. 91). Así lo indica el incremento de los recursos federales para el gasto en salud del DF, pues mientras en 2001 éstos equivalían a 37.3% de los recursos locales, para 2011 ya habían alcanzado 64.9% (con base en datos de Mussot, p. 90). La salida por la que se optó fue el registro de los usuarios a ambos sistemas, programa local y SP, aunque esto haya generado desconcierto entre ellos. Al principio, se solicitó a la población que acudía al SMMGDF que también se afiliará al SP, con el propósito de crear complementariedad en-

tre ambos programas; pero sus diferencias resultaban irreconocibles para los beneficiarios, como habitualmente ocurre con las decisiones tomadas sólo con criterios financieros y sin tener en cuenta a la población. Las siguientes líneas son testimonios de usuarios, captados por medio de grupos focales. Una mujer adulta narró lo ocurrido al llevar a su hijo para recibir atención médica, mas la persona que lo atendió le dijo que, como el SP no cubría los análisis requeridos, tendría que realizarlos en algún laboratorio privado:

Yo fui con la directora y le dije: “yo no tengo posibilidades de pagar un ultrasonido. A mí con la gratuidad me hicieron eso gratis, ¿por qué a mi hijo no?” La directora me dijo “a ver, espéreme tantito, por favor”. Después dio la orden [...] la directora me dijo que me haría válida la gratuidad para atender a mi hijo, pero que tenía que tramitar el seguro popular. Cuando me dijo eso la directora yo le pregunté: “¿Cuál es la diferencia con el seguro popular?” Ella respondió “lo que pasa es que, si necesita una cirugía u otra cosa, necesita el seguro popular, es como el seguro y tienen coberturas diferentes, uno cubre una cosa y otro pues otra cosa”. (EvalúaDF, 2011, pp. 4 y 5)

Como es de suponerse, la percepción social sobre los servicios de salud resultaba bastante distante de las decisiones financieras y de las relaciones intergubernamentales. Al respecto, un hombre joven comentaba sobre ambos sistemas:

Yo digo que en el caso del programa de medicamentos gratuitos y el seguro popular se manejan como si fueran seguros, mejor deberían realmente conjugarlos y hacer un solo programa que cubriera todo, desde enfermedades, operaciones, consultas y medicamentos. Así sería más eficiente. (EvalúaDF, 2011, p. 23)

Durante el gobierno de Ebrard, permaneció el impulso de ver la política social como un instrumento de relación entre gobierno y ciudadanía, así que la colaboración e intervención ciudadana en las decisiones públicas se fortaleció en campos específicos. Sin embargo, se le dio preferencia a las OSC que se ocupaban de temas presentes en la agenda internacional, tales como el de los derechos humanos, que tuvo su correlato en la creación del Programa de Derechos Humanos del DF; el derecho a la ciudad, el cual se tradujo en la suscripción de la carta correspondiente y que fue impulsada por las mismas organizaciones, o el avance en el reconocimiento de los derechos de las diversidades. Sin quitarle importancia a las decisiones tomadas, lo anterior indica que un criterio de selección en la relación OSC-GDF fue el impacto en la opinión internacional.

Los avances en la interacción gobierno-sociedad también expresaron sus límites en ese periodo. En algunos casos, esto sucedió porque la autoridad no dio continuidad a los acuerdos; por ejemplo, aunque el jefe de Gobierno suscribió la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, el espacio de diálogo que en ésta se establecía no avanzó hacia las delegaciones como había sido el compromiso asumido¹⁴. En otros, faltó perspectiva de gestión pública del lado de las OSC, como en el caso del Programa de Derechos Humanos del DF, el cual comenzó con un diagnóstico realizado por las organizaciones civiles; sin embargo, al momento de convertirlo en programa, se decidió generar una sumatoria de acciones deseables en lugar de cursos de acción sobre problemas estratégicos (Aguilar, 2015), lo que derivó en una cantidad abrumadora de acciones que la administración pública usó como pretexto para sustraerse de los compromisos iniciales.

Los mecanismos de movilización social a partir de los programas mantuvieron la tendencia iniciada en el periodo anterior, incluido que los réditos políticos jugaran más a favor del gobernante anterior que al de Ebrard, como se captó en varias entrevistas con intermediarios y promotores gubernamentales. En suma y como balance de esa gestión, podríamos decir que el impulso adquirido por la política social en los gobiernos anteriores desplegó sus potencialidades, aunque también alcanzó sus límites. Entre las primeras se encuentra el intento por recuperar la centralidad del trabajo en la política social, además de avanzar en el reconocimiento de las diversidades. Entre los límites, estuvieron las restricciones generadas por la estrategia de la federación y las restricciones financieras del país, que dieron lugar a las contradicciones observadas. No en balde se formuló la siguiente hipótesis, como balance de lo realizado en la política social durante los quince años de gobiernos electos:

[...] lo que estamos viviendo en la ciudad de México es la lucha entre la informalidad que implacablemente conduce al deterioro de las instituciones que estructuraron la política social del s. XX y el surgimiento de instituciones y entidades gubernamentales para contender por la construcción de la sociedad del s. XXI. Estas coexisten y se tensionan con las fórmulas impulsadas por los organismos multilaterales, tendientes a paliar los resultados de la crisis por medio de transferencias compensatorias a los pobres. (Canto y Martínez, 2013, p. 23)

¹⁴ La información se obtuvo por medio de entrevistas con algunos de los principales promotores de la Carta de la Ciudad de México.

1.5. El último gobierno del Partido de la Revolución Democrática

El periodo 2012-2018 puede marcar el fin de un ciclo iniciado con el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas. Lo paradójico es que, durante el último gobierno surgido del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la lucha electoral se libró entre dos partidos que han sido uno solo en el pasado y muy probablemente lo sean en el futuro, el PRD y Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Más allá de las disputas partidarias, existen otros elementos que se constituyeron en los límites para la estrategia seguida y cuya superación requiere reformular el modelo de política social. Hay tres orientaciones en la planeación de ese periodo, que establecen diferencias respecto de los anteriores:

1. Se recurre a la categoría de *desarrollo humano*, que tiene implicaciones políticas diferentes de la que hasta ahora ha sido la categoría central de la legislación, la de *desarrollo social*.
2. Toma como propósito principal de la política social —en su expresión discursiva— el combate a la *discriminación* y no a la *desigualdad*, lo que funcionó más para justificar la *residualización* de los programas sociales que para enfrentar en realidad las situaciones discriminantes. Para los especialistas, la discriminación es la violación del derecho a la *diferencia*, mientras que la desigualdad es la violación del principio de *igualdad sustantiva* a las condiciones vitales de existencia (Ferrajoli, 2018, p. 19).
3. Se utiliza *capital social* como categoría articuladora de la estrategia por seguir, la cual en el PGD 2013-2018 tiene tres connotaciones diferentes, no necesariamente contrapuestas, pero que no se unifican:
 - a. Capacidad de acción colectiva, que requiere como política: fortalecer el tejido social y la cohesión¹⁵.
 - b. Derecho a la ciudad, los derechos sociales, la seguridad y la no discriminación¹⁶.

¹⁵ “[...] porque el capital social de una ciudad es su capacidad de acción colectiva, de cooperación, corresponsabilidad y unión, que constituyen el recurso principal con el que se consigue el desarrollo [...] queremos decir que fortaleceremos el tejido y cohesión social, que potenciaremos al trabajo en los barrios, en las colonias, en las comunidades”. (GOGDF 13-09, 2013, p. 9)

¹⁶ “Una capital social, en la que las personas ejercen plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades; donde se apoya de manera digna y corresponsable a las personas en situación de vulnerabilidad y que por lo tanto es equitativa e inclusiva; una ciudad de liberta-

- c. Participación de la ciudadanía, “el gobierno no puede solo”, en las políticas públicas¹⁷.

Es importante observar las implicaciones de las principales orientaciones de ese periodo de gobierno. En relación con la categoría de desarrollo humano, habrá que tener presente que en el PSDS se utiliza quizá más con la pretensión de establecer una nueva “marca discursiva” o “signo” del periodo que como un abordaje sistemático¹⁸, pues en ningún momento se le define conceptualmente, en algunas ocasiones se le da un sentido normativo y en otras tiene un papel descriptivo. Paradójicamente, las palabras *desarrollo social* aparecen un poco más de cien veces, pero sólo para denominar al propio programa, a la secretaria correspondiente o a los organismos participantes, pero en ninguna ocasión como criterio central de la política social en la ciudad.

En cuanto a las implicaciones de *discriminación*, el PGD 2013-2018 definió así a su población de referencia:

Las mujeres, Las niñas y los niños; Las y los jóvenes; Los pueblos y comunidades indígenas; Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersex; Las poblaciones callejeras; Las personas adultas mayores; Las personas con discapacidad; Las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; Las personas víctimas de trata y explotación sexual [...] Por lo anterior, los grupos mencionados se colocan como los principales sujetos de atención en el diseño

des y tolerancia, donde la diversidad se constituye en un valor social y humano y se respeta plenamente la igualdad de género; una ciudad segura; una ciudad dinámica, compacta, policéntrica, competitiva y sustentable; y una ciudad del conocimiento, digital e inteligente, con un gobierno profesional, efectivo, transparente, participativo, honrado y responsable.” (GOGDF 13-19, 2013, p. 31)

¹⁷ “[...] al hablar de capital social y seguridad humana también se desea decir que trabajaremos todas y todos juntos, que el gobierno no puede solo, que requiere a la ciudadanía, porque el capital social de una ciudad es su capacidad de acción colectiva, de cooperación, corresponsabilidad y unión, que constituyen el recurso principal con el que se consigue el desarrollo. En otras palabras, queremos decir que fortaleceremos el tejido y cohesión social, que potenciaremos al trabajo en los barrios, en las colonias, en las comunidades”. (GOGDF 13-19, 2013, p. 38)

¹⁸ El manejo de la categoría de desarrollo humano se hace de manera poco ordenada en el PSDS; veamos dos ejemplos: “En los últimos años hemos tenido avances importantes en materia de bienestar social y desarrollo humano y una parte de este resultado es consecuencia de la política de desarrollo social implementada por el Gobierno de la Ciudad de México y que para esta administración se ha replanteado a través del concepto de Capital Social.” Aparte, se afirma que: “El derecho a una vida libre de violencia, es un derecho inalienable, imprescriptible e irrenunciable, su ejercicio debe ser congruente al óptimo desarrollo humano e implica contextos familiares, escolares, laborales y comunitarios bajo un régimen de igualdad e inclusión en los ámbitos económico, social y cultural.” (GOGDF 13-19, 2013, pp. 142 y 196)

de la política pública orientada a la eliminación de la exclusión, el maltrato y la discriminación en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. (GOG-DF 13-09, 2013, pp. 14 y 15)

El PSDS retoma a estas colectividades al señalar que: “De manera prioritaria estos grupos son la población que se consideran [*sic*] en el diseño de la política pública” (GODF, 2013, p. 138).

En continuidad con las determinaciones anteriores, el PSDS retoma los lineamientos del PGD y establece tres “áreas de oportunidad”: 1) discriminación y derechos humanos; 2) violencia; 3) alimentación. En correspondencia con la orientación elegida para el tratamiento del “combate a la discriminación” como eje de la política social —con la confusión ya establecida—, el referente resultante es la *población en extrema pobreza*, que no es el sector más amplio de la CDMX aun si se reconoce la importancia de atenderla. En el año de elaboración del PSDS, este grupo poblacional estaba compuesto por 219 000 personas, con un porcentaje más abajo que en el nivel nacional y muy por debajo de otros indicadores. La fuente que utiliza el PSDS, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), establecía para los mismos años que 23.4% de la población total de la ciudad se encontraba sin servicios de salud, 6.4% con déficit de espacios de vivienda y 13% con déficit de alimentación. Para el mismo año, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) fijaba en 278 391 el número de personas desempleadas en la CDMX, que representaba 6.3%, mientras que 27% de la población ocupada se localizaba en el sector informal. Ante tal negación de derechos sociales, la pregunta obligada frente a este escenario es: ¿por qué se definió como problema público la discriminación y como meta la disminución de la tasa de pobreza extrema?

El tercer asunto de las ideas predominantes en los diseñadores del gobierno fue recurrir a la categoría de capital social, el cual será abordado en la parte de interacciones de este texto.

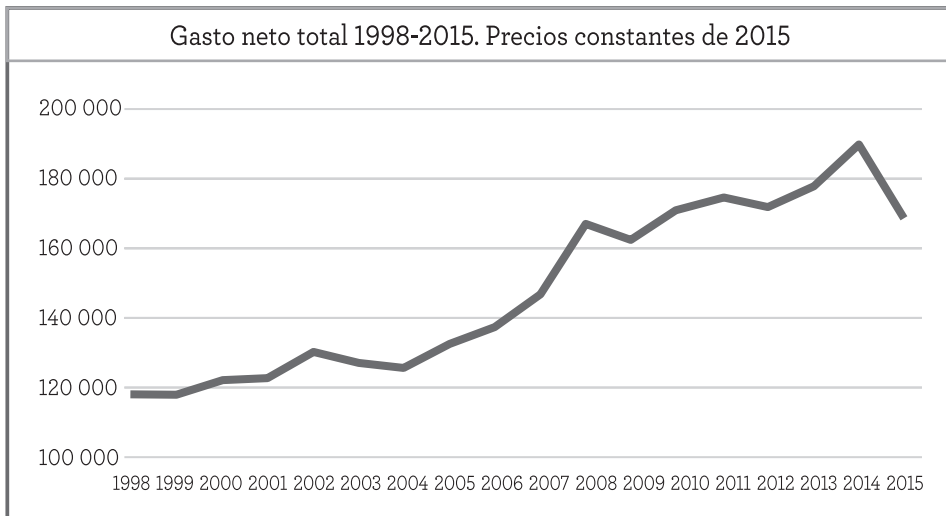
El énfasis en la no discriminación implicó, en el sentido con que este gobierno utilizó el concepto, redefinir el problema central de la política social y junto con ello, fragmentar esta política. Ahora trabajo, salud y educación ya no serían asuntos de la política social. La otra consecuencia evidente fue que disminuyó la atención de los programas con enfoque universalista. Dar cuenta de esto implica pasar al análisis de instituciones.

En el proceso de planificación 2013-2018, hubo diversos cambios en relación con lo realizado en el periodo anterior. En este nuevo ciclo, ya no se tomó como referencia lo prescrito por la Ley de Desarrollo Social sino lo que determina la

Ley de Planeación, a la que siguió faltándole su reglamento. En consecuencia, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social ya no fue la interlocutora del proceso de planeación. El propio Plan de Desarrollo Social, tal como lo denomina la ley correspondiente, pasó de ser un programa especial (con la intervención de diversas secretarías) a ser un programa sectorial (en el que participa un número determinado de secretarías). De esta manera, áreas fundamentales como trabajo o salud dejaron de ser parte del desarrollo social; la primera fue “adscrita” al sector Desarrollo Económico. El mismo método de planeación tuvo caminos distintos, pues no se partió de un diagnóstico articulado de los problemas existentes sino de identificar una cantidad específica de problemas experimentados en cada secretaría y articularlos hasta llegar a temas de carácter más general; es decir, la lógica del funcionamiento de la administración pública prevaleció sobre la discusión social de la agenda.

Las tendencias del contexto también resultaron adversas a la continuidad de las estrategias de política social desarrolladas en los periodos anteriores, los efectos de la crisis financiera internacional se expandieron y con ello se contrajo el gasto neto total del GDF, como se ve en el gráfico 2.4.

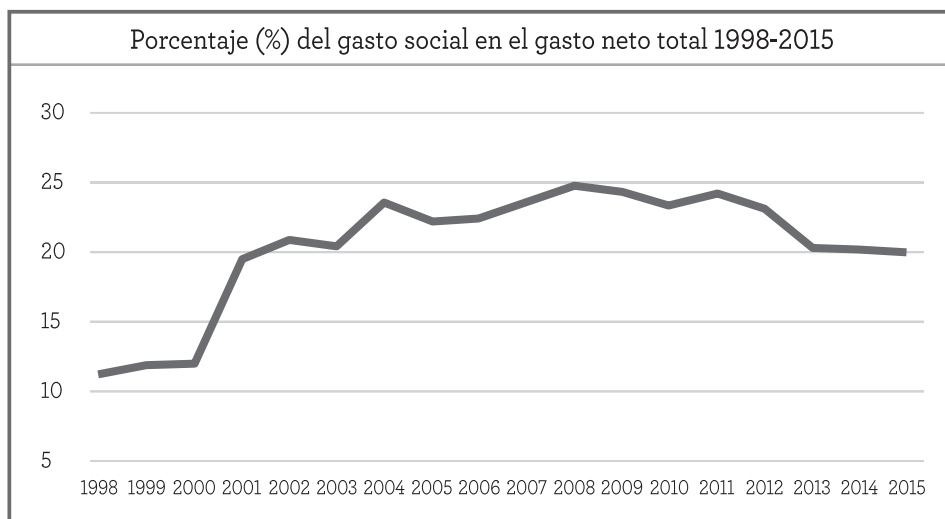
Gráfico 2.4



Fuente: Informe de cuenta pública de los años correspondientes.

La proporción del gasto social tuvo un primer momento de contracción en 2012 para estabilizarse en ese nivel a partir de 2013, tal como se ve en el gráfico 2.5.

Gráfico 2.5



Fuente: Informe de cuenta pública de los años correspondientes.

A diferencia de la estrategia que se siguió en el periodo anterior de gobierno, el cual mantuvo el volumen de gastos en los programas sociales y contrajo el de otros rubros ante la disminución de recursos para el gasto público, en esta ocasión los programas sí resultaron afectados. El emblemático Programa de Adultos Mayores congeló por dos años el número total de derechohabientes que tuvo en el año 2012, con la consecuente caída en la cobertura dado el rápido crecimiento de ese grupo de edad en la CDMX. No fue sino a partir de 2015 que la estrategia se modificó, quizá debido a la influencia de la proximidad del proceso electoral, y se tomó la decisión de mantener la cobertura fija en 80% de la población destinataria en los años posteriores, como se observa en el cuadro 2.6¹⁹.

¹⁹ Por medio de entrevistas realizadas a operadores del programa, fue posible conocer que para justificar la negación del acceso al beneficio a los demandantes se les decía, por un lado, que la ley correspondiente establecía que los derechohabientes son los mayores de 68 años, lo que se interpretaba en el sentido de que “tendrían acceso al cumplir los 69”; por otro lado, se les informaba a quienes solicitaban su ingreso que entraban a la “lista de espera” para cuando se “desocupara” una pensión.

Cuadro 2.6

Cobertura del Programa de Adultos Mayores 2010-2015			
Año	Derechohabientes (a)	Población 68 y más (b)	Cobertura (%)
2010	464 998	553 876	83.9
2011	480 000	565 753	84.8
2012	480 000	585 674	81.9
2013	480 000	599 227	80.1
2014	480 000	618 890	77.6
2015	510 000	645 925	80.0

Fuentes: (a) 2010 a 2014, Instituto de Atención a Adultos Mayores; 2015, IV Informe de gobierno. (b) CONAPO, base de datos de proyecciones de población de México.

El periodo de gobierno en análisis será el primero en no promover ni aprobar cambios en la Ley de Desarrollo Social, si bien se implantaron leyes como las de Atención Prioritaria a la Primera Infancia y la del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Además, permaneció la tendencia a la proliferación de leyes en la materia, lo que no necesariamente implicó su cumplimiento.

El balance de lo ocurrido en las ideas y las instituciones en el transcurso de este periodo tiene que ser cauteloso. Como observamos, cuando el gobierno anterior llegó a su fin, surgió la tentación de contender con las limitaciones en el gasto al residualizar la política social por medio de la iniciativa de ley de protección social. Esta pretensión continuó en el periodo de Mancera, aunque tampoco tuvo demasiado éxito; el discurso y la práctica de gobierno no necesariamente se corresponden para mal o para bien. Como puede apreciarse en el cuadro 2.7, si bien los programas iniciados en el gobierno de Mancera tienen una orientación más residualista, el presupuesto que se les destinó fue una parte ínfima (1.5%) del asignado a los programas impulsados antes de esta administración. El mismo cuadro presenta los principales programas, a partir de las áreas de oportunidad y los objetivos de la política señalados por el propio gobierno.

En cuanto al tercer aspecto planteado en las ideas, la utilización de la categoría de capital social parecería manifestar la posición de un gobierno más abierto a la participación ciudadana, como lo expresaba el lema de campaña “Decidiendo juntos”; sin embargo, los hechos no se compadecieron de este planteamiento.

Cuadro 2.7

Los programas sociales 2012-2018		
Áreas de oportunidad	Objetivos de la política	Programas ejecutados por la SEDESOL (2017)
1. Discriminación y Derechos Humanos	Contender con la discriminación	Prexistentes al periodo 2013-2018 <ul style="list-style-type: none"> • Adultos Mayores • Asistencia Social • Coinversión Social • Comedores Comunitarios • Comedores Públicos • Mejoramiento Barrial • Seguro vs. Violencia Intrafamiliar • Uniformes Escolares • Útiles Escolares (Total presupuestado: 7 694.9 millones)
2. Violencia	Disminuir la violencia	Iniciados en el periodo 2013-2018 <ul style="list-style-type: none"> • Agua en tu Casa (dotación de agua) • Aliméntate (despensas) • Crecimiento Social Sostenido (mujeres víctimas de violencia) • Escucha (aparatos auditivos) • Hábitos Saludables (Caries dental) • Población en Situación de Calle • Reinserción Social de las Mujeres Víctimas de Violencia (Total presupuestado: 115.2 millones)
3. Alimentación	Disminuir la pobreza extrema	

Fuente: Elaboración propia a partir del PGD, del PSDS y de la información disponible en la página de la SEDESOL.

Los desencuentros entre gobierno y OSC ocurrieron desde los inicios del periodo. La disputa se planteó en un principio sobre los mecanismos de consulta y participación en torno del PGD 2013-2018, cuando diversas organizaciones civiles manifestaron en público su insatisfacción ante lo que consideraban una consulta más para cubrir el expediente que real (*Reforma*, 4/05/2013, suplemento *Ciudad*, p. 2). El PGD estableció ejes transversales cuya operacionalización se realizaría mediante programas especiales, uno de los cuales era el de participación ciudadana; sin embargo, no hubo la intención de hacer un programa especial en la materia y quedó este propósito sólo en el plano discursivo. Aún más, se retrocedió de manera abierta en los instrumentos de participación ciudadana.

na contruidos antes. En los primeros meses de 2014, cuatro de seis consejeros del EvalúaDF renunciaron e hicieron públicas sus motivaciones, ampliamente fundamentadas en la falta de respeto a la legislación que debiera amparar su trabajo (*Reporte Índigo* dio una amplia cobertura a este proceso entre el 1 y el 5 de julio de 2013). El Programa de Coinversión Social, diseñado para fortalecer la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas, modificó en la práctica este objetivo para transformar las organizaciones en proveedoras de los servicios que requerían las agencias de gobierno. El Consejo de Desarrollo Social, espacio por excelencia destinado a la participación ciudadana, no se renovó ni volvió a ser convocado. Se abandonaron los compromisos suscritos en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. El Programa de Derechos Humanos relegó la participación de las organizaciones civiles y la administración pública trató de controlarlo.

El distanciamiento entre gobierno y sociedad civil se expresó con mayor nitidez en los intentos por implementar lo que parecía ser la acción estratégica fundamental, las Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes), cuyo propósito era atraer la inversión privada, en particular la inmobiliaria, mediante proyectos que tendrían en su diseño un fuerte impacto en las condiciones de vida de la población. Al respecto, el PGD propuso: “Promover el establecimiento de zonas de desarrollo económico y social, con el fin de generar vocaciones productivas específicas que atraigan la participación de asociaciones estratégicas” (PGD, 2013, p. 98). Por su parte, el Programa Sectorial de Desarrollo Económico planteó:

La Secretaría de Desarrollo Económico en coordinación con Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo de la Ciudad de México S.A de C.V. revisarán y propondrán adecuaciones al marco normativo para el desarrollo de proyectos de coinversión que incentiven la inversión privada de forma ordenada y transparente [...] se considera importante desarrollar un esquema jurídico y financiero más específico que incentive los proyectos de coinversión.

Uno por uno, los diversos proyectos diseñados en esta perspectiva fueron rechazados y/o frenados por la población, la Ciudad de la Salud en Tlalpan, la Ciudad del Futuro en Coyoacán, el Corredor Chapultepec en Cuauhtémoc²⁰ (Canto y Huitrón, 2015). En el último año de este periodo, la distancia entre gobierno y sociedad no podía ser mayor. La participación ciudadana, uno de los valores fundantes del pacto entre gobierno y sociedad, estaba en plena decadencia.

²⁰ Las referencias de estos hechos son múltiples y provienen de información de prensa, cuya sistematización se hizo en Canto y Huitrón, 2015.

Al parecer, en los años 2012 a 2018, los dos grandes pilares de la política social surgida desde el primer gobierno electo: la integralidad de los diferentes aspectos y la participación ciudadana llegaron a su punto mayor de controversia y cuestionamiento por parte de la autoridad política. Lo paradójico fue que este enfrentamiento se justificó a partir de un lenguaje de derechos, aunque sin contenidos de derechos, en que el combate a la discriminación fue la cobertura para reivindicar la residualización. No obstante, la orientación de la política social capitalina mantuvo sus tendencias; pero como quedaron expuestos sus límites, en el futuro propiciarán cambios por el efecto conjugado de dos vectores: por un lado, los cambios sociodemográficos y por otro, el esfuerzo de consensos que significó la constitución de la CDMX, los cuales reclaman cambios de fondo en la política social de la ciudad. Esto último se analizará en la tercera sección de este texto; pero antes, se presentará un balance general de los tres periodos de gobiernos electos.

Hacia un balance general

En este capítulo, se propondrá el análisis de conjunto de la política social que han seguido los gobiernos electos de la CDMX, ya no a través del análisis de cada periodo sino desde una perspectiva de derechos. Ha habido diversas opiniones sobre su orientación y como se sostuvo en la introducción, las dimensiones para abordarla pueden ser múltiples. Tomemos por ahora lo que pareciera ser el dilema principal de acuerdo con la mirada de algunos analistas, para quienes las opciones fundamentales de los programas sociales estarían entre la focalización y el universalismo, lo que no me parece sea el *quid* del asunto. Se afirma que: “En general, los programas sociales del gobierno del DF pueden ser clasificados en dos grupos, si se tienen en cuenta las prácticas habituales de fijación de metas y de elaboración de presupuesto, tipología que reproduce las lógicas de intervención más universalistas y los esquemas más selectivos de asignación de recursos” (Cohen, 2012, p. 132). Sobre esto, otros concluyen que “[...] la PS en los hechos está constituida en la amplia mayoría de los programas por actuaciones públicas focalizadas donde solo el 12% de los programas sociales son auténticamente universales” (Murayama y Rabell, 2011, p. 23).

La conclusión anterior, a partir del análisis del número de programas existentes, haría suponer que hubo una práctica discursiva universalista frente a un ejercicio real, más dominado por la focalización. Pero si se observa el desempeño del gasto social, a diferencia del número de programas, los resultados son distintos.

Del siguiente cuadro 2.8 se tiene que:

- a. Casi las dos terceras partes del presupuesto se dirigen a programas que difícilmente se calificarían como focalizados, pero que por su número son sólo 5.1% del total. La concentración en adultos mayores rebasa la mitad del presupuesto; por lo tanto, tendría que concluirse que el ejercicio del gasto apunta a una política social de transferencias con criterios más universalistas

que selectivos y que se complementa con una amplia variedad de acciones dirigidas a grupos específicos de población, a las que se le destina una parte minoritaria del gasto²¹.

- b. El ejercicio de los recursos públicos para el desarrollo social está concentrado en el gobierno central y una cantidad marginal, 6%, es ejercida por las delegaciones que realizan —en cuanto a número— las tres cuartas partes de los programas, con dispersión de objetivos y prácticas²².

Cuadro 2.8

Gasto en programas sociales 2017					
	Número de programas sociales	Gasto en estos programas (millones de pesos)	Gasto en un programa (a) Porcentaje (%)	Gasto en dos programas (b) (%)	Gasto en tres programas (c) (%)
Gobierno central	59	12 874.7	51.9	62.0	65.8
Delegaciones	165	770.5	-----	-----	-----
(a)Adultos mayores; (b) el anterior más <i>Prepa Sí</i> ; (c) los dos anteriores más Seguro de Desempleo.					

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEDESO (2018), disponible en http://189.240.34.179/Transparencia_sedesoc/?p=3697

De acuerdo con las observaciones anteriores, en la ciudad se dibuja el panorama de una política social que se integra en lo fundamental por los servicios sociales básicos y transferencias monetarias orientadas a adultos mayores y jóvenes

²¹ La información presentada corresponde a lo que el gobierno clasifica como programas sociales, que no corresponden al total del gasto neto en desarrollo social, el cual abarca además los servicios como educación (7.7% del total del gasto neto en desarrollo social), salud (17%) y apoyos y servicios a la vivienda (32%). La protección social, donde se contabilizan los programas antes referidos, en 2016 ocupó 19.8% del total del gasto neto en desarrollo social (Cuenta Pública 2016, p. 38).

²² No se pretende afirmar que los programas que desarrollen las delegaciones tengan que ser uniformes, ya que justamente las acciones de los gobiernos de proximidad deben atender las circunstancias locales; tampoco se pretende decir que la actual dispersión sea lo mejor, hace falta una discusión de fondo acerca de: a) la efectividad real de los mismos, que sin mucho análisis se puede presumir como baja si no es que nula, pero sobre todo, b) definir los criterios que deben diferenciar las estrategias del gobierno de la ciudad de las ahora alcaldías. Hasta hoy, más que una diferenciación, ha habido una reproducción a escala reducida de los programas del gobierno central que se consideran políticamente exitosos.

estudiantes de educación media superior. A su vez, éstas se complementan con acciones focalizadas hacia grupos específicos, también integradas en su mayoría por transferencias monetarias.

El desarrollo social, visto como un derecho humano, implica aplicar estrategias más allá de la protección social, por lo que de acuerdo con el panorama anterior y para aproximarse a un balance general, habrá que hacer un muy breve recorrido por algunos de los otros aspectos que constituyen el desarrollo social. Para ello, se tomarán tres derechos como ejemplos fundamentales:²³ la vivienda, la salud y el trabajo.

2.1. Vivienda

Ya hemos visto que desde los inicios del primer gobierno electo, se dio importancia a la oferta de vivienda para los sectores de menores ingresos. En cada uno de los gobiernos subsecuentes, se ha mantenido la importancia de este rubro. En 2016 —último año de información disponible al momento de escribir esto—, 32% del gasto en desarrollo social se dirigió a apoyos y servicios para la vivienda; pero debido a que la crisis financiera de 2008 repercutió sobre el gasto de la ciudad en precios constantes, se han presentado altibajos. El esfuerzo del gasto público se ha dirigido a facilitarles a los sectores de menores ingresos la adquisición de vivienda, pero se mantiene la inercia de ubicar esta oferta en la periferia de la ciudad. Con ello: “La dinámica habitacional ha dado lugar a una ciudad segregada y polarizada [... La] vivienda de sectores populares se ha estado ofertando en la periferia y en los municipios conurbados, mientras que el de los sectores medios y altos se produce en el Distrito Federal” (Sánchez Almanza, 2012, p. 25). Esto ha tenido como consecuencia, entre otras, el desplazamiento de la población con menores recursos hacia la periferia, dando lugar al acelerado crecimiento de las demarcaciones territoriales ubicadas fuera de la zona central de la ciudad; mientras, las que se encuentran en ésta han decrecido, como se puede apreciar en el cuadro 2.9.

²³ No se aborda el derecho a la educación, en el que también hay retos importantes para la ciudad, debido a que su proceso descentralizador no alcanza a la CDMX, ya que el nivel de la educación básica sigue estando en manos de la federación.

Cuadro 2.9

Porcentaje (%) de crecimiento de las delegaciones en CDMX 1980-2015			
Delegación Área central	%	Delegación Área periférica	%
Azcapotzalco	-33.5	Álvaro Obregón	17.3
Coyoacán	1.9	Cuajimalpa de Morelos	118.4
Gustavo A. Madero	-23.1	Iztapalapa	44.8
Iztacalco	-31.6	La Magdalena Contreras	40.9
Benito Juárez	-23.4	Milpa Alta	157.2
Cuauhtémoc	-34.7	Tláhuac	146.1
Miguel Hidalgo	-32.9	Tlalpan	83.5
Venustiano Carranza	-38.3	Xochimilco	91.3

Población total de la CDMX: 8 918 653. Crecimiento 1980-2015: 1.0%

Fuente: Secretaría de Salud (2017).

Mapa 2.1

División política de la CDMX	
Clave	Nombre
002	Azcapotzalco (AZC)
003	Coyoacán (COY)
004	Cuajimalpa de Morelos (CUA)
005	Gustavo A. Madero (GAM)
006	Iztacalco (IZT)
007	Iztapalapa (IZP)
008	La Magdalena Contreras (MAC)
009	Milpa Alta (MIA)
010	Álvaro Obregón (ALO)
011	Tláhuac (TLA)
012	Tlalpan (TLL)
013	Xochimilco (XOC)
014	Benito Juárez (BEJ)
015	Cuauhtémoc (CUU)
016	Miguel Hidalgo (MIH)
017	Venustiano Carranza (VEC)

Como normalmente ocurre cuando las políticas no enfrentan de manera integral las causas de los problemas, surgen nuevas dificultades. Esto sucede con el transporte ya no sólo de la ciudad sino de su zona conurbada, donde los movimientos metropolitanos se hacen cada vez más frecuentes a partir de la equivocada política urbana y crediticia de ubicar grandes conjuntos habitacionales en zonas muy alejadas de la ciudad, lo que en parte se explica por el altísimo valor del suelo en el área central. Los tiempos del viaje se prolongan, lo cual repercute en la calidad de vida de la población y también en la economía, pues la mayoría de esos viajes están asociados al trabajo (Canto y Berrios, 2012). En una encuesta anual de 2016 sobre la CDMX, se estimó que la población emplea en promedio 96 minutos para transportarse de su casa a sus ocupaciones y de regreso; en la zona metropolitana, este promedio sube a 106 minutos, con un costo medio de 47 y 52 pesos respectivamente (*El Universal*, 2017). De otra manera, la política seguida apunta a satisfacer algunos contenidos del derecho a la vivienda, lo que no es irrelevante, pero se descuidan otros²⁴ cuya garantía es urgente.

Puede concluirse que la orientación del gasto público es del todo necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho a la vivienda, pues reclama también la planeación del desarrollo urbano, así como el control de un aspecto fundamental: la regulación del uso del suelo, que es uno de los principales desafíos para la acción de los gobiernos metropolitanos (CEPAL, 2016b). Esta regulación no puede realizarse con medidas aisladas, como lo demostró la promulgación del poco afortunado *Bando Informativo 2* al inicio del periodo 2000-2006, derogado al final en febrero de 2007, que prohibía la edificación de vivienda fuera de las delegaciones centrales del entonces DF; su propósito era promover la densificación de la ciudad, pero en realidad dio lugar al encarecimiento del suelo en las áreas centrales y agravó el problema de construcción de vivienda popular. De acuerdo con el diagnóstico elaborado por el programa de derechos humanos del entonces DF, se incrementó el costo de la vivienda popular en 30% y el del suelo en 300% (CCEDPDHDF, 2008, p. 177).

No podría afirmarse que la política de vivienda en la CDMX haya seguido una visión focalizada; se basa en la autoexclusión a partir de las características de la oferta gubernamental, puesto que una de las condiciones básicas para solicitar el crédito es que la persona solicitante la habite. Paralela a los avances de las acciones gubernamentales en pro de la vivienda popular, también ha avanzado

²⁴ Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU, los contenidos básicos de derecho a la vivienda son:

a) Seguridad legal. b) Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura. c) Asequibilidad. d) Habitabilidad. e) Accesibilidad. f) Ubicación. g) Idoneidad cultural.

la permisibilidad para las grandes empresas constructoras, lo cual dificulta aún más la posibilidad de planificar el desarrollo urbano en la medida en que éstas se oponen a la regulación del uso del suelo. Incluso los intentos de vinculación entre sector público y privado, con la exclusión del sector social, han generado que este último se oponga a los proyectos impulsados en los años recientes y se dé lugar con ello a la inviabilidad de sus estrategias, como ocurrió en el periodo 2012-2017 con las llamadas zonas de desarrollo económico y social (Zodes), que no lograron sobrevivir ante la fuerte oposición social. Medidas parciales de este tipo tampoco parecen ser la respuesta para pensar la satisfacción de las necesidades sociales con perspectiva de derechos humanos.

2.2. Salud

Los requerimientos de salud en la CDMX enfrentan desde hace algunas décadas retos fundamentales generados por el cambio de modelo de desarrollo nacional, ya comentado en el contexto de este capítulo. Uno de ellos se deriva de la expansión del empleo informal, que deja sin cobertura de seguridad social a buena parte de la población trabajadora, cuya atención de salud tiene que asumir el gobierno de la ciudad. Hay que sumar el cambio epidemiológico que se experimenta no sólo en la capital sino en otras ciudades similares, que demanda la atención de los padecimientos derivados de la transformación social y requiere dirigirse más a la prevención que a la curación:

Como resultado de las condiciones de vida, se presenta un esquema epidemiológico que refleja los cambios en la situación de la salud de la población del Distrito Federal. Se combinan tres tipos de enfermedades: a) las ligadas a la pobreza: desnutrición, enfermedades transmisibles, deficiente higiene personal, ambiental y laboral; b) las crónico-degenerativas que tienen su origen en los cambios de los hábitos dietéticos, el sedentarismo y otros factores; y c) las que se originan en factores sociales o del “desarrollo” como los accidentes, la violencia, las adicciones, las enfermedades de transmisión sexual, el VIH SIDA y la contaminación. (Sánchez A., 2012, p. 61)

La redistribución territorial de la población tiene como consecuencia que se carezca de instalaciones para la atención a la salud en los nuevos espacios, las cuales se quedaron en las delegaciones centrales y ya no se crearon en la periferia, como se muestra en el cuadro 2.10.

Cuadro 2.10

Porcentaje (%) de crecimiento de las demarcaciones territoriales, población sin seguridad social, médicos por habitante e índice de desarrollo social.					
	Delegación	Crecimiento 1980-2015	Población sin seguridad social (a)	Médicos por mil habitantes (b)	Índice de DS (c)
Área central	AZC	-33.5	43.0	2.45	0.88
	COY	1.9	42.8	0.98	0.88
	GAM	-23.1	43.3	2.86	0.82
	IZT	-31.6	43.1	1.22	0.86
	BEJ	-23.4	42.3	4.12	0.96
	CUU	-34.7	43.1	5.99	0.89
	MIH	-32.9	43.0	5.99	0.93
	VEC	-38.3	43.1	6.32	0.86
Área periférica	ALO	17.3	43.6	2.03	0.82
	CUA	118.4	44.2	0.60	0.80
	IZP	44.8	44.0	1.53	0.77
	MAC	40.9	43.7	1.30	0.79
	MIA	157.2	60.8	2.71	0.64
	TLA	146.1	44.3	2.95	0.74
	TLL	83.5	43.6	1.91	0.78
	XOC	91.3	44.0	1.57	0.70
Media CDMX			43.7	2.44	
(a) Arriba de la media		(b) Debajo de la media			
(c) Delegaciones con índice muy bajo y bajo, de acuerdo con el criterio de EvaluáDF (0.7 a 0.8).					

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Salud de la CDMX, Agenda 2016.

El problema no es solamente de acceso a instalaciones de atención a la salud, sino varios otros que vienen aparejados con la menor dotación de infraestructura, como el mayor tiempo de espera y, de salida, la atención de los padecimientos menores en ofertas privadas con dudosa eficacia y que incrementan el “gasto de bolsillo”. Así lo relata un testimonio.

A mí me pasó una cosa muy chistosa, una vez que me puse mal, me llevaron al Simi y de la consulta me cobraron 15 pesos, y saliendo de allí en su misma farmacia, que está al lado, pedí el presupuesto de la medicina de la cual eran 700 pesos, así que le dije a mi esposo “no pues mejor llévame a un particular”, fuimos al particular y me cobró 300 pesos de la consulta con todo y el medicamento, yo creo que el negocio está en el manejo de las medicinas. (EvalúaDF, 2011)

De nueva cuenta, se constata que sí se realizan esfuerzos presupuestales para la cobertura de la atención a la salud; pero desde una perspectiva de derechos humanos resta aún mucho por avanzar. El reto fundamental se encuentra en los territorios de la periferia, donde la demanda de atención es mayor que en los centrales respecto de los recursos disponibles. Aunque la población se movió, la infraestructura quedó asentada en las delegaciones más “antiguas” y se requiere dar servicios en los nuevos espacios, en este caso de salud, pero con todos los que trae aparejada la redistribución poblacional, transporte, seguridad, agua, entre otros. De esta manera, “se conforma un panorama de fragmentación territorial y de desarrollo profundamente desigual [...] así como de exclusión creciente de la población mayoritaria al derecho de acceso a bienes y servicios públicos para resolver necesidades de educación, información, atención a la salud, recreación, transportación, abasto, etcétera” (Blanco, López, Rivera, 2014, p. 41).

2.3. Trabajo

Uno de los elementos distintivos de posiciones progresistas o conservadoras en la política social es el papel que se le confiere al trabajo. Para las posiciones progresistas, el objetivo principal es devolverle su centralidad; para las conservadoras, sería prescindir de su importancia. Si algo ha dado lugar al cambio en la configuración social de la ciudad, es justo el conjunto de transformaciones que el trabajo ha tenido. Como se presentó en el apartado sobre contexto, éstas son producto del cambio en el modelo de desarrollo económico que ha operado en el país a partir de los años ochenta, en cuyo inicio más de la mitad de la ocupación ocurría en el sector secundario. La caída de los niveles salariales y la precarización del trabajo nos explican, entre otros, el incremento en la demanda de atención a la salud y la búsqueda de solución al mayor costo de la vivienda por medio de la huida hacia la periferia de la ciudad. Esto también puede tener un agravante: quienes más padecen esta situación son los jóvenes, sobre todo y paradójicamente los que tienen mayor escolaridad, lo cual presiona con fuerza el futuro de la ciudad, como lo muestra el cuadro 2.11.

Cuadro 2.11

Características de la población desempleada en la CDMX, tercer trimestre de 2016			
Por escolaridad	Porcentaje (%)	Por edad	%
Media superior y superior	57.6	14-29	53.0
Secundaria	34.4	30-39	21.2
Primaria	5.10	40-49	13.7
Primaria incompleta	2.70	50-59	8.7

Fuente: INEGI (2016a).

Cuadro 2.12

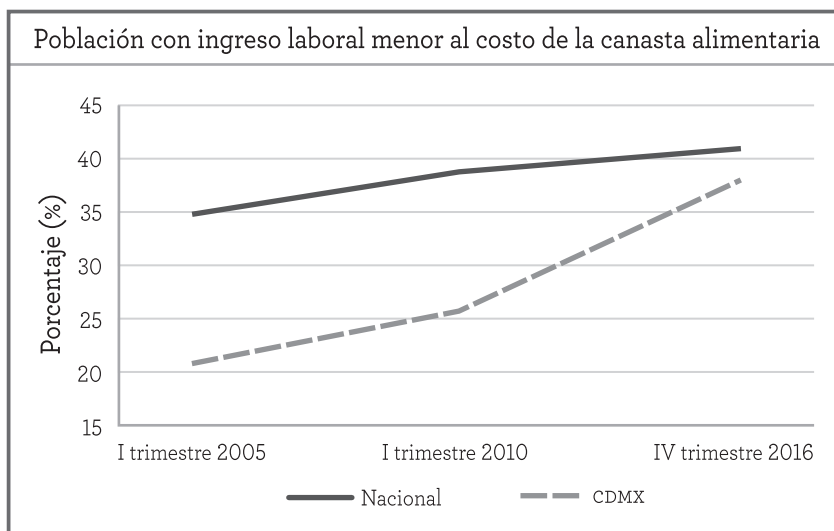
Desempeño del Servicio Nacional de Empleo						
Año	CDMX			Nacional		
	Personas Atendidas	Personas Colocadas	Atendidas/ colocadas %	Personas Atendidas	Personas Colocadas	Atendidas/ colocadas %
2001	166 029	41 339	24.9	1 382 903	510 627	36.9
2002	220 493	46 358	21.0	1 549 201	540 820	34.9
2003	434 395	46 358	12.3	1 908 443	531 249	27.8
2004	456 409	60 088	13.2	2 037 827	587 094	28.8
2005	376 626	42 424	11.3	2 111 177	591 438	28.0
2006	355 144	40 023	11.3	2 086 140	591 438	26.3
2007	359 827	59 103	16.4	2 272 880	657 479	28.9
2008	467 837	82 502	17.6	3 244 474	856 278	26.4
2009	570 890	84 814	14.9	3 939 401	896 402	22.2
2010	604 127	107 961	17.9	3 856 291	852 747	22.1
2011	528 616	106 694	20.2	4 174 722	1 099 361	26.3
2012	558 247	102 135	18.3	4 477 181	1 222 870	27.3
2013	561 891	109 461	19.5	4 894 695	1 433 303	29.3
2014	528 279	113 276	21.4	5 232 500	1 557 350	29.8

Fuentes: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República. Tercer Informe de Gobierno; STPS, INE (2015).

Con el sesgo antijoven en el desempleo, aparece otro de los principales desafíos de la ciudad: ¿cómo propiciar la ocupación para una población joven y con alto nivel de escolaridad? La respuesta implica innovar las estrategias hasta ahora desarrolladas en la política laboral que atienden el problema, pero cuyos rendimientos son decrecientes. Veámoslos.

La eficacia de las estrategias a favor del trabajo no sólo está siendo menor en la CDMX, sino que ocurre en la dinámica nacional; pero hay tendencias que se agudizan por las características propias de la ciudad, como la caída del poder adquisitivo de los salarios. El índice de la pobreza laboral, entendido como la parte de la población trabajadora cuyo salario no le es suficiente para cubrir el costo de la canasta alimentaria, partió de un nivel más bajo en la capital que en el ámbito nacional, aunque en el último quinquenio ha crecido con más rapidez.

Gráfico 2.6



Fuente: Coneval (2018).

A lo anterior, se añaden otras características cuyas determinantes no están nada más en el aspecto socioeconómico, sino que se ubican en el ámbito sociopolítico dado que se relacionan con la vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral. Por un lado, la existencia de población empleada sin acceso a la salud, sin prestaciones e incluso sin un contrato laboral escrito; por otro, una

impartición de justicia que es omisa a la garantía de los derechos del trabajo. Ambos aspectos se encuentran en la *Agenda del Trabajo Digno*²⁵ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuadro 2.13

Algunas condiciones laborales de la población ocupada en la CDMX II Trimestre 2015			
Concepto	Total	Hombres	Mujeres
Sin acceso a salud	39.9	38.6	41.4
Sin prestaciones (sin considerar salud)	39.6	32.0	29.1
Sin contrato escrito	37.6	37.4	37.8

Fuente: INEGI (2016).

En la administración de justicia laboral se encuentran diversas deficiencias, entre ellas:

1. *Elevada concentración de contratos en pocas organizaciones.* En un estudio sobre datos de dos años, se encontró que 17 sindicatos concentraron 622 de los contratos colectivos celebrados en 2009. En 2010, 13 organizaciones sindicales concentraron 543 contratos colectivos.
2. *Escasa atención al mejoramiento laboral.* De un universo de contratación colectiva por arriba de tres mil contratos, menos de 60 patrones pagan bono de productividad; es decir, el tema de la capacitación, la productividad y la modernización en el trabajo no repercute en la contratación colectiva.
3. *Deficiente registro de las relaciones individuales, que genera controversias en perjuicio del trabajador.* Por ejemplo, la fecha de inicio de la relación laboral y el monto salarial a veces son inciertos, pues es práctica común que los patrones manifiesten ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) un

²⁵ La OIT entiende como tal:

[...] todos los Miembros de la Organización deben propiciar políticas basadas en los objetivos estratégicos, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo. Al mismo tiempo, hace hincapié en la importancia de un enfoque holístico e integrado al reconocer que esos objetivos son “inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”, garantizando la función de las normas internacionales del trabajo como medio útil para alcanzar todos esos objetivos.

salario menor al real con la finalidad de disminuir la carga social que habrán de pagar. El resultado son las consecuencias negativas en antigüedad, prima de antigüedad e indemnización por despido injustificado.

4. *Deficiente funcionamiento de los tribunales laborales.* Como ejemplo, en septiembre de 2010 se difirieron más del 50% de las audiencias iniciales de juicios (Canto y Martínez, 2013).

El desafío para la política social en el ámbito laboral no es que el empleo sea la única vía para la seguridad, sino que la política social de un mesogobierno no prescinda de lo que le corresponde hacer en cuanto a generación de empleo y como corresponsable —junto con la federación— de la garantía del derecho al y en el trabajo, lo que interactúa de manera muy importante con la vivienda y la salud. En estos tres ámbitos, el gobierno capitalino ha hecho varios esfuerzos por lograr su mejoramiento; pero es más lo que tiene que hacer si decide asumir una perspectiva de derechos. Las críticas más recurrentes hacia la política social de los gobiernos electos de la CDMX ponen el acento en lo que se hizo. De lo realizado se puede afirmar que se ha avanzado e innovado en el contexto nacional. El reto de fondo para pensar el futuro de la ciudad no es lo que se ha hecho sino lo que ha dejado de hacerse. Esto es caer en la cuenta de que la innovación se detuvo, y su freno probablemente fue propiciado porque el gobierno fue cerrándose en sí mismo y olvidando —de manera discontinua, aunque creciente— el diálogo con la sociedad; hecho que fuerza a reconocer que ésta también perdió su impulso innovador. Al rutinizarse, los cambios se vuelven conservadores.

Para pensar en los alcances de una nueva forma de gestión, es necesario echar una mirada al funcionamiento de las instituciones durante estos 20 años de políticas sociales de los gobiernos electos.

2.4. Las instituciones de la política social

Partamos del balance que algunos analistas e instituciones han hecho sobre la gestión de la política social en los gobiernos electos. Por un lado, se señala como déficit del diseño de los programas:

[...] ausencia de una identificación y descripción claras del problema, descripción inexistente o incompleta del producto a alcanzar, falta de estimaciones del tamaño de la población objetivo y de la cobertura de los programas, ausencia de una visión sistemática de la estructura de carencias, riesgos y vulnerabilidades que afectan a la población del DF, carencia de análisis detallado de los

costos de presupuesto; limitaciones en la descripción del modelo de gestión de los programas; falta de indicadores y metas para medir el logro de los objetivos; inadecuación de los marcos normativos y operaciones, persistencia de prácticas clientelistas/asistenciales, falta de integralidad de los “programas y déficits de información y retroalimentación”. (Cohen, p. 15)

Por detrás de los déficits anteriores está algo más en el fondo que ya el Consejo de Evaluación había detectado y lo presentó al jefe de Gobierno:

Pese a diversos esfuerzos de divulgación y capacitación, particularmente impulsados desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo de Evaluación, se expresa en la mayoría de dependencias, entidades y delegaciones una insuficiente claridad conceptual sobre los principios que deben regir la política social que se traduce en una escasa apropiación de los conceptos básicos de la misma (universalidad, exigibilidad, equidad social y de género, territorialidad, justicia distributiva, participación) y de sus ejes. Asimismo, sigue siendo débil la comprensión entre los diseñadores y ejecutores de políticas y programas sociales de la naturaleza e implicaciones de una política social con enfoque de derechos. (EvaluáDF, 2010, p. 2)

Lo anterior conduce a:

Debilidades importantes en la integralidad de la política social que aparece como una suma agregada de programas y no como un conjunto coherente con principios, objetivos, metas, estrategias y recursos. Asimismo, se observa una insuficiente coordinación de la política social que se expresa en el mínimo funcionamiento de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, órgano establecido por la Ley de Desarrollo Social para coordinar en una perspectiva de integralidad la política y los programas sociales del gobierno central y las delegaciones. (EvaluáDF, 2010, p. 2)

La Ley de Desarrollo Social había previsto una forma específica de planeación, integrada y horizontal, distinta de lo que establecía la Ley de Planeación del DF y que nunca alcanzó a despegar como ya hemos visto. En la ciudad han coexistido diversas formas de planeación, al menos tres:

El esquema para la planeación del desarrollo previsto por la Ley [de Planeación] es de naturaleza sectorial ya que los titulares de las dependencias participan en la elaboración, control y evaluación del Programa General en las materias de su competencia y coordinan las actividades que en materia de planeación les corresponda en su ramo [...]

La Ley de Desarrollo Social establece un esquema por el cual la planeación del desarrollo social ya no se instrumenta de manera sectorial, sino que es concebida

como una actividad de naturaleza transversal en la que convergen en el marco de sus atribuciones las diferentes dependencias y entidades de la administración pública.

[...] el Reglamento Interior de la Administración Pública regula la constitución de siete gabinetes, cuyo objeto es en sus funciones generales similar al Comité de Planeación y a la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social aun cuando cada una de estas dos últimas instancias están dotadas de atribuciones y funciones específicas. (Luengas, Abreu y García, 2013)

En la presupuestación ocurre lo que para algunos podría ser la verdadera planificación:

[...] la concentración de poder de decisión sobre las políticas públicas en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos se hace a través de negociaciones, ajustes y convalidación de los programas y proyectos de las dependencias y entidades, con base a las normas y lineamientos dictados por la propia Secretaría de Fianzas. La concentración de estas facultades tan importantes hace que la Secretaría intervenga en dos etapas del proceso de planeación pública: no solo financia, sino diseña las políticas públicas. (Luengas, Abreu y García, 2013, p. 91)

Como se ha dicho para esta tendencia en los procesos de elaboración de los proyectos de presupuesto, la presupuestación, junto con sus tendencias históricas y calendarios, se convierte en el filtro de las políticas públicas por encima de la solidez de su diseño y de los beneficios sociales esperados (Vázquez, 2010). Este fenómeno se ubica como una de las características de las transformaciones del Estado, la estandarización internacional en los modos de gestión pública que regulan las formas de contabilidad o los criterios para clasificar el rendimiento gubernamental (Le Galès y Vezinat, 2014). Esto nos explica tanto el excesivo poder que acumulan los órganos hacendarios como la inexistencia o irrelevancia de organismos que se encarguen de planificar y controlar la ejecución de los programas. Es bastante probable que esta experiencia de la política social no sea privativa sino común a muchas otras áreas y, entonces, resulta necesario atisbar en la constitución de la CDMX los intentos de solucionar esta problemática, que es un asunto de relaciones intergubernamentales, de carácter horizontal, pero que también se presentan en las de carácter vertical, como veremos a continuación.

Las relaciones intergubernamentales

Algo que diversos estudios y evaluaciones han constatado es la duplicidad de algunos programas entre el gobierno de la ciudad y el de las antiguas delegaciones. Así, existen diversas versiones delegacionales de los programas para adultos mayores, de uniformes, de atención a jóvenes, etcétera. Situación que no responde a un asunto técnico sino más bien político. Por un lado, el Estatuto de Gobierno establece el desarrollo social como atribución tanto del jefe de Gobierno como de los jefes de las delegaciones, lo cual da lugar a que en la planificación no se establezcan distinciones sustantivas entre las acciones de uno y otros. Además, las delegaciones no se han mostrado dispuestas, salvo casos excepcionales, a concurrir de manera complementaria y no competitiva con el gobierno ciudadano; por ejemplo, un funcionario de una delegación participó en un grupo focal con responsables de varias delegaciones y expresó con mucha claridad cómo conciben la relación entre éstas y el gobierno de la ciudad, pues son “como un monstruo de dos cabezas. Creo que efectivamente las lógicas de cómo funcionan uno y otro, pasan por las condiciones políticas de ambas” (Canto y Berrios, 2012). El otro lado del asunto es la eficacia atribuida a los programas sociales para promover apoyo político al gobierno. Hasta ahora no conozco estudios que establezcan el vínculo causal entre programas y votos, lo que no niega que en el imaginario de algunos funcionarios así ocurra; lo cierto es que varias delegaciones copian los programas de la ciudad a los que les atribuyen eficacia electoral.

El espacio institucional para articular y armonizar las acciones de los gobiernos delegacionales con el de la ciudad debiera ser la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, pero cuando se la ha convocado ha sido para cumplir funciones protocolarias y no para articular la política social. Frente a la situación anterior, la herramienta que posee el gobierno central y que usa más para controlar que para armonizar es el presupuesto en cuya distribución, como se ha mostrado antes, la proporción del gasto social de las delegaciones en el total de la CDMX no sólo es muy baja, sino ha sufrido un descenso marcado. Tampoco se puede decir que tal disminución sea gratuita, pues responde a las fuertes críticas hechas a la falta de transparencia del gasto social en las demarcaciones político-territoriales; disminuir su asignación es una forma de atacar el efecto, pero no las causas del problema. De nueva cuenta, la constitución podría haber diferenciado aún más las responsabilidades y atribuciones de los distintos ámbitos de gobierno; por tanto, es uno de los aspectos que habrá que analizar.

2.5. Las interacciones

La participación ciudadana

Una de las innovaciones más significativas a que llevó la legislación social de la CDMX fue la participación ciudadana, incluso en el origen de la propia ley, puesto que en su estructuración intervinieron de manera importante las OSC como ya se ha comentado. Los diversos periodos de gobierno capitalino enfatizaron su importancia:

No se trata de alentar la participación ciudadana en la forma en que se ha hecho hasta ahora [...], sino de que el DF se gobierne con todos, para todos y entre todos sus habitantes. (Una Ciudad para Todos, 1997-2000)

[...] impulsaremos la participación ciudadana en las deliberaciones y las decisiones para hacer realidad el principio de mandar obedeciendo. (PGDDF, 2001-2006)

Crear espacios de interlocución entre gobernantes y gobernados [...], así como espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la política pública. (PGDDF, 2007-2012)

Todo lo anterior conforma la democracia participativa, que se caracteriza por el derecho igual para todas y todos al autodesarrollo que sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que [...] contribuya a la formación de una ciudadanía sabia. (PGDDF, 2013-2018)

Sin embargo, pese a los propósitos en el discurso, esta participación tiende a su retroceso aun con altibajos, como también observó el EvalúaDF al señalar que existe:

Carencia de una participación ciudadana activa, creativa, variada y protagónica en la política social. Tendencia a reconocer, en la mayoría de las entidades, dependencias y delegaciones, a la ciudadanía no como sujetos de derecho sino como personas beneficiarias de la política social. Bajo nivel de funcionamiento, deliberación e incidencia efectiva en la política social de los distintos instrumentos y espacios de consulta, los que tienden a ser instalados de manera sólo formal, predominando la presencia de funcionarios sobre los miembros de organizaciones civiles, sociales e instituciones académicas. (EvalúaDF, 2010)

Una evaluación efectuada sobre la participación ciudadana en el desarrollo social concluyó que había una tendencia al retroceso en la percepción de las personas comprometidas en el desarrollo social. Un testimonio recogido por las evaluadoras es muy elocuente.

[...] estamos cansados de luchar, de impulsar proyectos y programas, de abrir espacios los que en cualquier momento desaparecen, en lugar de ir de menos a más vamos al contrario, muchas de las cosas logradas van para atrás, a pesar de que se han reglamentado o institucionalizado. (Sánchez Mejorada y otros, 2011, p. 351)

Las cosas no parecen haber mejorado mucho después de esta evaluación, y el Consejo de Desarrollo Social no ha sesionado desde inicios de 2011. El Programa de Coinversión Social, diseñado para fortalecer la participación en las políticas públicas, parece haber cambiado sus objetivos al convertir a las organizaciones civiles en proveedoras de servicios que requieran las agencias de gobierno. Resulta entonces necesario preguntarse por las causas de esta decadencia. Al respecto, puede formularse una hipótesis en el sentido de que la inercia en la administración pública y el debilitamiento del vínculo social ocurren, de acuerdo con Weber, cuando se rutinizan las prácticas políticas y con el eclipse del pacto fundante, lo cual sucede no sólo por cambios en el gobierno sino también porque la propia sociedad parece haber perdido su impulso innovador inicial. Cualquiera de los dos elementos de la relación que se hubiera modificado, o ambos, no representan las mejores condiciones para algo que las formas más desarrolladas de la gestión pública proponen: la administración pública deliberativa.

Es posible que, más allá de los solos déficits en la política social, hubiera una concepción del papel del gobierno en procura del bienestar de la población que paulatinamente y con altibajos se fue desdibujando. ¿Se intentó retomar esto en la constitución de la CDMX?

Conclusión de la segunda sección

El periodo analizado ha pretendido construir una alternativa a la política residual de la federación. La Ley de Desarrollo Social construyó una hipótesis que sirvió de base a las acciones innovadoras, pero éstas se quedaron a medio camino; el problema no está en lo que se hizo sino en lo que se dejó de hacer, no se continuó el camino de una construcción permanente. Entre los factores que lo evitaron están:

1. La burocracia no asumió la propuesta de gobierno y sociedad civil construida en los últimos años del siglo xx.
2. Tampoco se modificó la estructura de gestión tradicional, ampliamente centrada en el jefe de Gobierno y, muy crecientemente, en la Secretaría de Finanzas, con una dispersión vertical de las funciones. La Comisión Interins-

titucional de Desarrollo Social funcionó durante un tiempo, pero las pugnas internas la hicieron después a un lado, en particular ante la preocupación por el poder que podría otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social.

3. Se fue perdiendo el vínculo con la sociedad, lo que implicó que los avances no se pudieran evaluar para rectificar. EvaluáDF fue un buen intento, pero desde el propio gobierno se le redujeron sus alcances.
4. También hubo responsabilidad del gobierno federal, pues al diseñar estrategias estandarizadas para todas las entidades del país, inhibió aquellas que resultaban más adecuadas para la ciudad.

Los 20 años de política social realizada por los gobiernos electos de la CDMX han dado diversos aportes al país. Por ejemplo, algunos de sus programas han sido asumidos en otras regiones y en un nivel nacional; pero hay un límite que no se ha podido sobrepasar: se ha olvidado el desarrollo y el horizonte se ha centrado en el bienestar y su derivación contemporánea en un único instrumento, las transferencias monetarias, condicionadas o no, universalizadas o focalizadas. No está en ellas el dilema contemporáneo de las políticas, sino en la capacidad de avanzar progresivamente en la garantía del derecho al desarrollo, que reclama procesos de organización y aprendizajes sociales y no sólo transferencias de recursos, además de reclamar la construcción de relaciones sociales y no nada más consumo de bienes y servicios. Al final de cuentas, requiere: exigibilidad de los destinatarios, su intervención directa en el diseño y ejecución de las estrategias para satisfacer sus necesidades, una administración pública dispuesta al diálogo sistemático con la sociedad; de otra manera: *a)* perspectiva de derechos, *b)* participación ciudadana en las políticas, *c)* administración pública deliberativa. Todo lo anterior tal vez se sintetice en la necesidad de actualizar la hipótesis de política para el desarrollo social.

Entonces, a partir de la experiencia construida en la política social de la CDMX falta dar un nuevo paso, desarrollar un nuevo enfoque que sea capaz de enfrentar los problemas presentes y sus tendencias futuras, las cuales ya desde ahora se van dibujando. No es posible dar un nuevo enfoque sin una nueva forma de gestión, que conciba al ciudadano como sujeto de derechos y no como receptor pasivo de recursos públicos, capaz de emitir una opinión razonada y racional sobre las alternativas de política. De cara al giro que pudo significar la constitución de la CDMX, el gobierno se encuentra más cerca de la residualización de la política social que de su innovación. ¿Hasta qué punto la constitución dio respuesta a este estancamiento?

III

La constitución y el futuro de la política social

Introducción

La política social impulsada por los cuatro primeros gobiernos electos manifestó síntomas de cansancio en el último periodo y la necesidad de un nuevo impulso innovador. En enero de 2017, la aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) parecía dibujar un horizonte en el que sería posible operar los cambios necesarios en varios ámbitos de las políticas ciudadanas, lo que junto con otras modificaciones fuerzan a valorar la intensidad de las reformas que se podrían desatar. A partir de 2018, tres cambios de importancia aparecieron en el horizonte de las políticas públicas de la Ciudad de México (CDMX):

1. El desplazamiento electoral del partido político que la gobernó durante veinte años, que en sentido estricto no fue derrotado por una opción ideológica distinta sino por otro surgido de su propia división²⁶ junto con el que, a pesar de la sustitución partidaria, mantuvieron un mismo electorado e igual ideología, como en los gobiernos anteriores.
2. A diferencia de los cuatro periodos anteriores, en los que el gobierno federal y el local surgieron de partidos diferentes, los electos para los años 2018-2024 tuvieron el mismo origen partidario, lo cual podría conducir a una nueva relación del gobierno capitalino con el nacional. Si la identidad y la legitimidad del gobierno de la CDMX se construyeron en su diferenciación con las políticas federales, lo que resultó en relaciones competitivas, el de-

²⁶ El Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobernó la capital desde el año 1997 hasta 2018. El partido que lo sustituyó en el gobierno fue una escisión del propio PRD, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), coalición formada por López Obrador, quien gobernó con el PRD la CDMX de 2000 a 2005.

safío actual es justamente el de construir relaciones complementarias entre ciudad y federación²⁷.

3. El quinto gobierno electo dirigirá una entidad autónoma y no dependiente de la federación en su ámbito interno, como fue la situación de los anteriores. Cuenta con una constitución política propia que obliga a cambios de importancia, debido a que contiene mandatos que requieren una nueva forma de gestión de las políticas públicas. Para poner algunos ejemplos: los programas sexenales de gobierno deberán estar sujetos a un Plan General de Desarrollo a 20 años, el cual debe ser elaborado por un órgano público descentralizado, cuyo director y cuadro directivo no serán nombrados por la Jefatura de Gobierno; un órgano autónomo evaluará las políticas públicas (económica, social, de seguridad, de medio ambiente y de desarrollo urbano); la política económica y la social deberán articularse.

Las nuevas condiciones plantean interrogantes sobre el futuro de la política social en la CDMX; las principales pueden ser:

1. ¿Los mandatos constitucionales continuarán o alterarán el camino de la política social? Más en específico, ¿cuáles son los cambios que la CPCDMX plantea al desarrollo social?
2. Se sabe que hay un nuevo entorno político, pero no si favorecerá o dificultará el paso del marco constitucional a políticas públicas. Más en concreto, ¿serán factibles y consecuentes las reformas legislativas con la perspectiva constitucional?
3. La autonomía jurídica que ahora tiene la ciudad, ¿superará la tentación secular del gobierno federal a tutelarla?

En los siguientes capítulos, se pretenderá responder a las preguntas anteriores. Primero se analizarán el contexto del proceso constituyente y los contenidos principales en materia de desarrollo social; en seguida, se abordará la factibilidad de que esos contenidos se transformen en leyes y políticas públicas; finalmente, revisaremos las perspectivas, en el contexto nacional, de un rediseño propio de la política de desarrollo social de la CDMX.

²⁷ La jefa de Gobierno de la CDMX para el periodo 2018-2024 fue la secretaria de Medio Ambiente en el gobierno local de López Obrador (2000-2006), quien llegó como candidato del PRD.

La Constitución Política de la Ciudad de México y su contexto político

Tener una constitución para la CDMX es un acto político trascendente. Es la ocasión de poner fin a la tutela que sobre las autoridades locales mantuvo la federación a lo largo de casi todo el siglo XX. En México, al igual que otros gobiernos nacionales de diversos países, el gobierno federal se había empeñado en tener el control directo sobre el territorio y la población de su capital, así que convirtió a ésta en un distrito de la federación, con la consecuente limitación de los derechos de la ciudadanía residente en ella. La constitución de la CDMX pretendió rescatar y ampliar esos derechos ciudadanos, por eso puso el énfasis en los derechos humanos y en la participación, los cuales alcanzaban también a la política social, que ha sido uno de los ejes principales de la relación entre los gobiernos electos y la ciudadanía, como habíamos comentado al inicio.

El 31 de enero de 2017, de acuerdo con lo establecido en la reforma política del Distrito Federal, la Asamblea Constituyente aprobó la primera constitución de la otra vez Ciudad de México; fue la culminación de una etapa o un camino que habrá que analizar en el contexto de los procesos constitucionales experimentados en América Latina. En las dos últimas décadas del siglo XX, varios países de esta región formularon nuevas constituciones para redefinir su vida pública (Brasil, Colombia, Bolivia, Venezuela, Ecuador). A diferencia de los sucesos ocurridos a inicios del mismo siglo, las nuevas constituciones no fueron producto de procesos revolucionarios; pero sí de cambios drásticos en la correlación de fuerzas entre los diversos actores, que condujeron a la modificación de los regímenes políticos y a la apertura de espacios para la intervención de los diferentes movimientos sociales, los cuales pugnarón por construir instituciones para influir en las políticas públicas. Ni uno ni otro de los anteriores es el caso de la CDMX, que mantuvo rasgos propios dado su carácter de entidad subnacional, si bien se benefició de los avances constitucionales que se realizaron en esos países.

La CPCDMX necesariamente tenía que darse en los marcos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero esto no fue obstáculo para incorporar los avances logrados en las nuevas cartas magnas latinoamericanas de los últimos años del siglo *XX*, que marcaron el final de ciclo de las dictaduras militares. Dos reconocimientos, el de los derechos humanos y el de la participación ciudadana, fueron componentes principales del nuevo ciclo. La CPCDMX no sólo los incorporó ²⁸, sino que los convirtió en el eje que deberá sostener su nueva estructura institucional; la participación ciudadana, a su vez, se vuelve un elemento de toda la acción pública²⁹.

Para el gobierno federal, el de la ciudad era una dependencia más, impuesta por Álvaro Obregón al suprimir los municipios y crear un Departamento Central (Luévano, 2013). El afán de los ciudadanos por sustraerse de esa tutela federal se manifestó décadas atrás en la reivindicación de sus derechos. El pasado inmediato de la transformación política de la capital se inició con el plebiscito que, con carácter informal, convocaron en 1993 organizaciones civiles y algunos líderes políticos; en él participó un número significativo (330 000), aunque no mayoritario, de ciudadanos que se pronunció por elegir de manera directa a sus gobernantes locales (Vázquez y Winocur, 1993) en vez de que éstos continuaran siendo designados por la federación. A partir de esta acción, se siguió un largo proceso de cambios paulatinos; en 1996, derivada de las negociaciones en torno del levantamiento zapatista, se operó la reforma política que permitió que la ciudad tuviera órganos ejecutivo y legislativo electos directamente por la población. Desde 2012, diversas organizaciones ciudadanas formularon y cabildearon propuestas de reformas a la constitución federal para dar paso a la soberanía de la capital nacional. En 2015, la reforma de la constitución política del país, en particular del artículo 122, le otorgó estatuto de autonomía y con ello la posibilidad de tener su propia constitución, con cuya aprobación no concluyó el proceso de reforma. Éste continuó con la adecuación de las leyes y las instituciones públicas que, según lo prevé el propio texto aprobado en el artículo transitorio 39, deberá culminar el 31 de diciembre de 2020.

²⁸ “La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos.” (Artículo 3.1, Constitución de la CDMX)

²⁹ “Las autoridades de la Ciudad garantizarán la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen.” (Artículo 25. A.2)

Fueron diversos los actores que pugnaron desde 1996 por lograr en la CDMX un estatus jurídico-político similar al de las otras entidades de la federación. En la propuesta programática del primer gobierno electo, se incorporó la búsqueda de una constitución para la ciudad (Cárdenas, 1997). En los dos periodos de gobierno que le siguieron, se elaboraron sendos proyectos de reformas a la constitución política del país que no pasaron la frontera del congreso federal. Al inicio del gobierno federal 2012-2018, las principales fuerzas partidarias nacionales suscribieron el llamado *Pacto por México*, entre cuyos puntos clave estuvo la reforma política de la CDMX³⁰.

Pero no fueron nada más los políticos profesionales quienes se interesaron por el tema. Durante 2013, diversas organizaciones sindicales, civiles, campesinas y urbano-populares, agrupadas en el Frente Amplio Social y en la Proclama por la Nación, construyeron una iniciativa de reformas constitucionales, entre ellas una sobre la reforma política del Distrito Federal (DF), que con la cobertura de cuatro senadores de izquierda fue presentada formalmente al Senado³¹ y publicada en su *Gaceta* el 28 de noviembre del mismo año.

Todos estos antecedentes y de seguro otros más, influyeron en el proceso constitucional; pero es difícil pensar que cualquiera de ellos hubiera definido

³⁰ En lo pactado se estableció lo siguiente:

1.4. Reforma del Distrito Federal

Impulsaremos la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal [...] La reforma comprenderá los siguientes temas: (Compromiso 91)

Se definirá el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República.

Se dotará de una Constitución propia al Distrito Federal.

Se revisarán las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF.

En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.

Se definirá un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República (Gobierno Federal, 2012). Disponible en https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf (Consulta: 22/08/20)

³¹ Entre los contenidos principales de esta iniciativa se encontraban:

1. La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá los derechos y obligaciones fundamentales de los que, además de los establecidos en esta Constitución, gozarán sus habitantes y personas que en ella se encuentren; se integrará con base en los principios democráticos, de equidad, inclusión, universalidad, integralidad, participación y justicia social. Establecerá como criterio para el diseño de las políticas públicas de la Ciudad de México la garantía de los Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México [...]

6. Establecerá las instituciones y mecanismos para la más amplia participación ciudadana en los asuntos públicos, tanto en la Ciudad como en las demarcaciones territoriales, por medio de instancias deliberativas para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la orientación del desarrollo de las comunidades y de la ciudad y, la ampliación de la cultura democrática. (Senado, 28 de noviembre de 2013). Disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-28-1/assets/documentos/gaceta_1.pdf (Consulta: 22/08/20)

por sí solo la orientación y los alcances políticos que tuvo la constitución de la ciudad. En éstos influyó una amplia coalición civil-política, de la que se hablará más adelante.

Adicional a los aspectos señalados, hay otros factores “estructurales” que no son privativos de la CDMX, como los que ya se han mencionado en la primera parte y que influyeron en este proceso. Recordemos los principales. Desde finales del siglo pasado ha crecido la importancia de los gobiernos de las grandes metrópolis frente a los mermados gobiernos nacionales. En América Latina, diversas capitales y grandes urbes operaron cambios en sus estatus jurídico-políticos, entre ellas Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y Sao Paulo, tal vez en respuesta a los procesos de adaptación de los Estados frente a la globalización; por ejemplo, el fenómeno de las *cuasi ciudades Estado* se refiere al papel que han desempeñado las grandes metrópolis como centros de destino de grandes inversiones, lo cual las ha convertido en las sedes de los grandes corporativos industriales y financieros que generan impulsos económicos y reclaman nuevas funciones de sus gobiernos (ver el Capítulo 1. Primera sección).

1.1. La participación ciudadana en el proceso constituyente

Las reformas al artículo 122 de la constitución federal, que normaron la reforma política del Distrito Federal para convertirla en la Ciudad de México, establecieron en el artículo séptimo transitorio que: “Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que será discutido, en su caso modificado, adicionado, y votado por la Asamblea Constituyente” (Comisión Permanente del Congreso de la Unión, 2016). El propio jefe de Gobierno decidió compartir esta facultad con un grupo de redacción, compuesto en su mayoría por personas conocidas entre la opinión pública, provenientes de los ámbitos de la academia, las organizaciones civiles y los medios de comunicación, el cual “apoyará al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en la elaboración del proyecto de constitución política de la Ciudad de México [...] como un espacio plural de participación social y ciudadana” (jefe de Gobierno de la CDMX, 2016).

Con este instrumento, se abrió la puerta a la participación de grupos de la sociedad civil, que presentaron sus propuestas por medio de algunos miembros del equipo redactor, aunque el instrumento no fue lo suficientemente amplio. Ya avanzado el proceso del grupo de redacción, diversas redes de organizaciones civiles manifestaron al comisionado para la Reforma Política de la Ciudad de México la necesidad de que ese grupo se entrevistara con organizaciones

sociales interesadas en aportar al proyecto de constitución y fundamentaron su demanda en el mismo decreto donde el jefe de Gobierno le asigna la función de: “Proponer los mecanismos de participación ciudadana que considere convenientes para recabar las opiniones de los ciudadanos y de las organizaciones políticas, civiles y sociales de la Ciudad de México”. De esta referencia concluían sobre el proceso constituyente, de acuerdo con un comunicado aparecido en los medios de comunicación, fechado el 10 de abril de 2015 y suscrito por el propio jefe de Gobierno y diversas organizaciones civiles y sociales: ***“Este mismo acto fundante de la Ciudad de México, vuelve ineludible la participación de las organizaciones de la sociedad civil en todo el proceso”*** (Redes de Organizaciones Civiles, 2016 [negritas e itálicas en el original]).

Si bien la solicitud no fue atendida, personas y grupos específicos de organizaciones civiles o de la academia lograron alguna influencia en aspectos importantes del proyecto de constitución, como se verá más adelante; pero no la obtuvieron de una manera abierta ni sistemática sino mediada por la disposición de algunos de los miembros del grupo redactor. En un seminario que la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) organizó en abril del 2016 para discutir el tema, se señaló en una de las mesas integradas por miembros del grupo redactor, académicos y militantes de organizaciones civiles, a propósito de la facultad exclusiva otorgada al jefe de Gobierno para presentar el proyecto de constitución y que fue ampliada por éste al grupo redactor: “la reforma de la constitución otorgó poderes cuasi-monárquicos al Jefe de Gobierno, éste los convirtió en la participación de una aristocracia, ésta a su vez podría convertirlos en participación democrática” (UAM, 2016). Lo que ocurrió de manera limitada.

La intervención ciudadana fue desigual. Los datos duros hablan de situaciones contradictorias; por un lado, una encuesta levantada en febrero de 2016 estableció que 81% de los entrevistados pensaban que con la constitución las cosas empeorarían o seguirían igual; sólo 15% manifestó optimismo sobre los resultados de este cambio; 67% consideró que era poco o nada necesaria la reforma, y sólo 31% estaba seguro que acudiría a votar en las elecciones de la constituyente (Buendía y Laredo, 2016). Como sabemos, la situación empeoró, pues concurrió a las urnas menos de 29% de la lista nominal de electores. Por otro lado, cuando a través de la figura del parlamento abierto se convocó de manera pública tanto a diputados como a la ciudadanía para presentar propuestas de modificación del proyecto de constitución, se recibieron cerca de 1500 propuestas, de las cuales 978 fueron de esta última (Asamblea Constituyente, 2017). Por lo tanto, ¿hubo o no participación ciudadana en este proceso?

Para responder la última pregunta, se propone la siguiente hipótesis:

[...] la política de la Ciudad involucró a los sectores sociales organizados, con acceso a recursos de poder como conocimiento e información, así como también a las élites económicas, a las políticas y a las intelectuales, pero no incorporó al debate de la vida pública a las grandes mayorías sociales, bajas y medias. (Canto y Vázquez, 2020)

Por una parte, los grupos organizados y los políticos profesionales han mantenido con ellas una relación de satisfacción de demandas; pero por otra, de tutela de su voz. Esta tensión entre inclusión y exclusión se tradujo en un proceso constituyente abierto a las élites y grupos organizados, mas no a las mayorías, de lo cual derivó su fragilidad frente a los medios y a los partidos y grupos opositores de interés, como lo demostró la discusión en torno del impuesto a la tenencia del suelo, sobre el cual las empresas constructoras y los medios afines levantaron un pánico social que forzó a limitar con mucho el alcance de la regulación (Rodríguez, 2017).

Los hechos referidos conducen a algo de más fondo: la coalición política que se formó en torno de la CPCDMX no fue partidaria. Varias condiciones lo explican, como la existencia de diversos grupos y organizaciones ciudadanas que intervinieron en sus distintas etapas, ya sea en el proceso de gestación de la reforma federal para dar paso a la constitución local o en la conformación del grupo de redacción; asimismo, la elección de los diputados constituyentes mediante el sistema proporcional sin representación de mayoría relativa fue otro de los factores que dieron lugar a que en la Asamblea Constituyente no predominara la lógica partidaria, sino la de la amplia coalición entre partidos políticos, personajes de izquierda, intelectuales, organizaciones de la sociedad civil y grupos urbanos, tal vez en este orden de influencia. Sin embargo, la coalición que permitió una constitución de avanzada para la CDMX no sobrevivió al proceso electoral de 2018 y con ella naufragaron también algunos contenidos de la CPCDMX, cuya incorporación fuera ampliamente apoyada en el proceso constituyente, pero cuyos alcances fueron mermados en el periodo legislativo posterior. Esta afirmación se argumentará más adelante.

1.2. Los contenidos de la CPCDMX

Para ubicar más adecuadamente el alcance del análisis del texto constitucional, se requiere tener en cuenta que el proceso de elaboración y rediseño del marco legislativo de la ciudad a partir de lo que establece la CPCDMX no ha concluido

al momento de escribir estas líneas. Este proceso deberá contener acuerdos y dispositivos que eviten dos riesgos. El primero, suponer que la acción legislativa debe reducirse a la adaptación de las leyes y las prácticas de la administración pública anteriores. El mandato constitucional implica el rediseño del marco institucional de la ciudad, lo que encierra un serio desafío y hasta una paradoja, dado que, por un lado, las funciones del nuevo gobierno 2018-2024 se distribuyeron con base en el marco jurídico preexistente y, por otro, las mismas personas deberán proponer proyectos de ley para efectuar los cambios de fondo en las funciones para las que fueron designadas y sustituirlos por la nueva visión de la CPCDMX; de otra manera, tendrán que limitar sus atribuciones y responsabilidades, lo cual no parece ser lo habitual en el funcionamiento de las administraciones públicas.

El segundo reto no es menor: la práctica parlamentaria común en el país y en la ciudad ha sido que las iniciativas surjan y se procesen en las comisiones legislativas, cada una en los temas que les correspondan, lo que genera procesos segmentados en las leyes. Por el contrario, los diversos temas están estrechamente vinculados en la CPCDMX, lo que fuerza a tener un marco legislativo de conjunto y programar la elaboración de leyes para mantener la integralidad de sus contenidos, que incluso deberá ir más allá de la calendarización establecida en los transitorios de la constitución. La academia y las organizaciones civiles formularon una propuesta alternativa de programa legislativo que posibilitaría cumplir con el mandato de actuar con parlamento abierto, la cual fue entregada en un acto público a los diputados electos del primer Congreso de la Ciudad de México (UAM, 2018). Sin embargo, en el nuevo congreso se fue imponiendo paulatinamente la rutina de la extinta Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ampliar el marco de derechos, sin entrar en contradicción con la constitución federal, fue tal vez uno de los logros principales del proceso constituyente, desde la elaboración del proyecto de constitución³² hasta su discusión y aprobación por la Asamblea Constituyente. Tan pronto ocurrió esto último, el malestar de la federación y del Poder Judicial de la ciudad se expresó en la interposición de recursos que hicieron la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para

³² Como se recordará, le correspondía al jefe de Gobierno presentar el proyecto de constitución. Para su elaboración, se convocó a personas de la academia y de la sociedad, varios de los cuales fungieron como transmisores de las propuestas de grupos ciudadanos.

cuestionar la constitucionalidad de partes de la CPCDMX y, en algún caso, incluso de todo el texto. La no contradicción entre los postulados de la constitución local y la federal fue ratificada con amplitud por la Suprema Corte en su sentencia sobre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos federales y locales renuentes a los cambios³³. Esta sentencia sería, paradójicamente, uno de los argumentos principales en la defensa de los avances logrados ante los diversos intentos de imponer cambios regresivos en la CPCDMX. Sin embargo, unos meses después hubo reformas sorprendentes, como se verá más adelante.

Entre los contenidos del texto constitucional resaltan los siguientes:

- La centralidad de los derechos humanos (artículos 4 a 14).
- La participación ciudadana, para la que se distinguen tres ámbitos de la democracia: la representativa, la directa y la participativa, de las cuales la última se establece en relación con planes, políticas, programas y acciones de gobierno (artículos 24, 25 y 26).
- Los cambios en la forma de gestión pública: un Plan General de Desarrollo (PGD) a 20 años, elaborado por un organismo público descentralizado y aprobado por el Legislativo, con un órgano autónomo de evaluación de las diferentes áreas de la gestión pública (artículos 15 a 17).
- Con el Poder Judicial sujeto a control social, el Consejo de la Judicatura no está compuesto sólo por personas de “carrera judicial” sino también ciudadanos, los magistrados son seleccionados por un Consejo Judicial Ciudadano, la defensoría de oficio es un órgano autónomo (artículos 36, 37 y 51).

Realizar lo anterior implica efectuar transformaciones sustantivas, por lo que el proceso de desdoblamiento de la CPCDMX en leyes y políticas debe dar paso a “un nuevo enfoque de gestión pública y no únicamente a la actualización del orden preconstitucional” (UAM, 2018, p. 31).

³³ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/sentencia_In.pdf (Consulta: 12/12/2018)

1.3. Los cambios en las políticas de desarrollo

Uno de los asuntos más relevantes de la CPCDMX es que incorpora en su texto la declaración del derecho universal al desarrollo³⁴. Como orientación de las políticas, se estableció la articulación entre la social y la económica, la primera bajo la categoría de bienestar social y la segunda bajo la de economía distributiva³⁵. En las orientaciones de la política social, se integraron imperativos tales como el criterio de progresividad³⁶. Estableció también las orientaciones específicas

³⁴ “Artículo 10. Ciudad productiva. Derecho al desarrollo sustentable

Toda persona tiene derecho a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales.”

³⁵ “Artículo 17. Bienestar social y economía distributiva

1. La Ciudad de México asume como fines del proceso de desarrollo el mejoramiento de la vida en los órdenes económico, social, ambiental y cultural para afirmar la dignidad de sus habitantes. Aspira a constituir un Estado social y democrático de pleno ejercicio de los derechos con los valores de libertad, igualdad y cohesión social.

2. [...]

3. Las políticas sociales y económicas se concebirán de forma integrada y tendrán como propósito el respeto, protección, promoción y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para el bienestar de la población y la prosperidad de la ciudad, de acuerdo a los principios de interdependencia e indivisibilidad.”

³⁶ “Artículo 17. A. De la política social

1. Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes. El sistema considerará al menos los siguientes elementos:

a. Las políticas y programas del sistema se diseñarán, ejecutarán y evaluarán de acuerdo a los indicadores, metodologías y metas de progresividad que definan el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; en el ámbito de sus respectivas competencias;

b. La ampliación del acceso, la mejoría en la calidad y la actualización de los servicios públicos que incidan en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad;

c. La ampliación, actualización, recuperación y mantenimiento de la infraestructura y los equipamientos correspondientes, en igualdad de condiciones de calidad y proporcionalidad en todo el territorio de la Ciudad de México, en tanto son la base material para la prestación de los servicios;

d. El desarrollo y la operación eficiente y transparente de los sistemas de educación, salud, asistencia social, cuidados, cultura y deporte en forma articulada en todo el territorio de la Ciudad;

e. La inclusión de la perspectiva de los grupos de atención prioritaria en la planeación y ejecución de todas las políticas y programas del gobierno y las alcaldías de la Ciudad de México, y el desarrollo de los sistemas especializados para su atención;

para la política económica, en las que normó el imperativo de la reducción de la desigualdad y el apoyo a las iniciativas productivas de la sociedad y al fomento del empleo³⁷.

Al reconocer la importancia de los avances anteriores, es necesario advertir que los contenidos del texto constitucional en esos aspectos no lograron una perspectiva homogénea. Los diversos actores que demandaron y obtuvieron la incorporación de sus propuestas tenían diferentes enfoques, e incluso distintos niveles de elaboración, por lo que el texto resultante no podía ser uniforme. Esta situación implica un desafío para concretizar el mandato constitucional en leyes, programas y acciones. En la diversidad de enfoques sobre el desarrollo social, cuatro parecieron predominar: *a*) el de derechos humanos, *b*) el de transferencias monetarias universales (TMU), *c*) el de la relación entre lo social y lo productivo, *d*) el enfoque del cuidado. En seguida se presentará cada uno de ellos y el impacto que tuvieron en el texto de la CPCDMX. En un apartado siguiente, se propondrá cómo estas orientaciones podrían transformarse a partir del nuevo enfoque de los gobiernos federal y local, así como los retos que se siguen para su inclusión en políticas y programas.

f. La promoción de sistemas de aseguramiento social de los habitantes de la Ciudad; y Los mecanismos para hacer efectivo el derecho al mínimo vital para una vida digna, dando prioridad a las personas en situación de pobreza, que se establecerán de conformidad con los criterios de progresividad, con los indicadores que determine el organismo constitucional federal competente y las metas evaluables que fije el organismo local correspondiente.

g. La legislación en la materia contendrá los criterios y procedimientos para los programas sociales públicos, las transferencias monetarias y los demás instrumentos que se apliquen, asegurando el uso eficaz y transparente de los mecanismos financieros que para el efecto se dispongan.”

³⁷ “Artículo 17. B. De la política económica

1. La política económica tendrá como objetivo el aumento en los niveles de bienestar de la población, la promoción de la inversión y la generación de empleos, respetando los derechos y promoviendo la expansión de las libertades económicas, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el desarrollo sustentable y la promoción de la competitividad de la ciudad. Se realizará bajo la rectoría gubernamental en estrecha coordinación con los agentes económicos de la Ciudad y en el marco del régimen democrático, procurando la más amplia participación ciudadana.

2. Las autoridades proveerán lo necesario para que los emprendimientos económicos sean objeto de la protección y acompañamiento institucional. A la economía concurren los sectores público, social, privado y los demás que contribuyan al desarrollo; la ley la fomentará, protegerá y regulará, de acuerdo con el interés público y el beneficio general, la inversión, la generación de empleo y el ingreso dignos, la innovación y una distribución más justa del ingreso y la riqueza.”

1.3.1. La perspectiva de derechos humanos

Más que propuestas de políticas integradas, este enfoque plantea los criterios de orientación para su desarrollo, de lo que se desprenden diversos retos técnicos, ya sea para el diseño de las políticas (Canto, 2011; De Roux y Ramírez, 2004) o para medir los avances en la situación de la población (Abramovich y Pautassi, 2010). Entre estos retos, destaca uno por su centralidad en los análisis de la política social, el criterio de *progresividad*, que el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* define como:

Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A [XXI], de 16 de diciembre de 1966. *Entrada en vigor*: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 del mismo). (ONUDH, 1996)

El de derechos humanos es el enfoque más consistente a lo largo del texto constitucional, si bien hay vacíos para alcanzar su desdoblamiento en las políticas sociales. Por ejemplo, el asunto de la progresividad y los criterios para darle dinámica concreta, o sobre lo que ocurrirá en el caso de decisiones o programas de gobierno que resulten regresivos son todos temas que deben incorporarse en la legislación, la cual no estará exenta de complejidad, ya que éstos serán parte de los criterios de planeación, que les corresponde tanto a la Ley de Planeación como a la de Evaluación y de manera concurrente con el Sistema Integral de Derechos Humanos³⁸. De lo contrario, se corre el riesgo de entender el horizonte constitucional de estos derechos como la sola obligación de otorgar transferencias monetarias a ciertos grupos de población. Habrá que tener en

³⁸ La CPCDMX estableció un sistema de planeación que tiene dos instituciones. Por un lado, un Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, que es un organismo público descentralizado y, por otro, un Consejo de Evaluación como órgano autónomo. Al primero le corresponde elaborar planes de largo plazo (Plan General de Desarrollo, a veinte años, y el Programa de Reordenamiento Territorial, a quince años) y al segundo, la evaluación externa de las principales áreas de la acción pública (política económica, social, urbana, de medio ambiente y seguridad). Además, se creó un Sistema de Derechos Humanos que, junto con los dos anteriores, debe fijar los indicadores de derechos humanos que regirán la planeación (artículos 15 y 47).

cuenta que en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos: “Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich, 2006, p. 36). Esto se reconoce en la carta de derechos, pero no en los lineamientos de la planeación de la política social. Sabemos que la atenuación del papel activo del ciudadano se debió a un asunto “coyuntural” en el proceso de discusión del artículo 17³⁹, por eso la ley tendrá que recoger los lineamientos generales sobre la participación ciudadana que están presentes en múltiples partes del texto constitucional.

Pero más allá del asunto coyuntural, hay dos aspectos de conceptualización que tal vez no sean consistentes con la participación ciudadana; por un lado, el predominio de la visión de bienestar social sobre la de desarrollo social, que de nueva cuenta pone a la política social como subsidiaria de la económica, lo cual se presenta con amplitud más adelante; por otro lado, la confusión en cuanto a los *grupos de atención prioritaria*. Los tratados internacionales y los instrumentos de derechos humanos no hablan de *grupos de atención prioritaria* sino de *grupos de atención especial* (Rodríguez, 2008). Con esta denominación se refieren a que algunas personas, al tener condiciones especiales, cuentan con los mismos derechos que todos los demás, más otros adicionales para compensar sus limitaciones específicas; *especial* es diferente de *prioritario*, pues esto último implica —en la visión *residualista* en la que se ubica— atenderlos antes que a los demás, lo que posiblemente atentaría contra la universalidad del derecho; *especial* implica poner las condiciones para que esos grupos ejerzan sus derechos en igualdad —compensada— de condiciones; es decir, se trata de un asunto transversal a las políticas, con consecuencias en el diseño de los programas.

1.3.2. Los Programas de Transferencias Monetarias Universales (PTMU)

Hay que distinguirlos de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). Ambos son de sobra conocidos como para describirlos. Tampoco es muy novedosa la crítica que han recibido los PTMC por no alcanzar su principal objetivo: mejorar la ubicación de sus destinatarios en el mercado laboral (Cecchini y Madariaga, 2011); la crítica aporta mayor evidencia en la experien-

³⁹ El senador constituyente Cordero, del Partido Acción Nacional (PAN), pidió suprimir el asunto de participación ciudadana como condición para que su grupo parlamentario votara en favor del texto sobre política social, so pretexto de que fomentaría el corporativismo. No obstante, son aplicables en esta materia los contenidos generales de la CPCDMX.

cia mexicana, dada la centralidad y acción casi única conferida a estos programas para el cumplimiento de los propósitos de la política social (Gómez, 2013). En otra perspectiva se encuentran los partidarios de los PTMU, que más que ser pensados como una política, se plantean como un derecho positivo, sin mayores mediaciones estratégicas; de un tiempo a la fecha, su expresión más enfática ha sido la propuesta del ingreso ciudadano universal (Raventós, 2001), cuyos impulsores percibieron que al incorporar el mínimo vital en el texto constitucional, podría lograrse incrementalmente su universalización: “Todas las personas tienen derecho a un mínimo vital para asegurar una vida digna en los términos de esta Constitución” (artículo 9 A1).

1.3.3. La relación entre lo social y lo productivo

Este enfoque pretende vincular desarrollo social y económico. Su enunciado es que:

Un nuevo estilo de desarrollo implica transformaciones profundas en la forma de producir, distribuir, consumir y vivir en sociedad. Se requiere un cambio estructural progresivo que, por un lado, alcance niveles sostenidos y sostenibles de crecimiento económico basados en la incorporación intensiva de conocimiento e innovación, en aumentos de productividad y en la generación de valor agregado y, por el otro, logre una mayor justicia distributiva y el fortalecimiento de nuestros regímenes de bienestar y sus respectivas políticas sociales. (CEPAL, 2017, p. 9)

Estos enfoques enfatizan diferencialmente algunos aspectos del desarrollo, como el piso común o la igualdad de género, varios de los cuales tienen como referente la economía del bienestar y se le resta importancia a otros temas vinculados al desarrollo a partir de los avances logrados con el apoyo de otras disciplinas, más allá de la Economía, como la Antropología, la Sociología o las Ciencias Políticas (Narayan, 2008). Entre los asuntos menos elaborados, se encuentra la cohesión social o el conflicto del reconocimiento, con independencia del redistributivo, los cuales aparecen en algunos artículos de la CPCDMX, pero no alcanzan a tener un peso significativo.

Hay elementos promisorios en la CPCDMX para lanzar una estrategia que establezca este vínculo con las limitaciones de un gobierno subnacional, que no tiene el manejo de todas las variables principales concurrentes; pero ciertamente faltan los criterios de operacionalización, de los que se tendrán que ocupar las leyes y, por supuesto, dependerá también de un entorno que lo favorezca.

El primer párrafo del artículo 17 señala:

Artículo 17. Bienestar social y economía distributiva

1. La Ciudad de México asume como fines del proceso de desarrollo el mejoramiento de la vida en los órdenes económico, social, ambiental y cultural para afirmar la dignidad de sus habitantes. Aspira a constituir un Estado social y democrático de pleno ejercicio de los derechos con los valores de libertad, igualdad y cohesión social.

1.3.4. *El enfoque del cuidado*

Con una preocupación por la equidad de género, esta perspectiva pone el acento en la desfamiliarización de los cuidados, dado que éstos habitualmente recaen sobre las mujeres del hogar. Frente a ello, se propone que sean asumidos como una responsabilidad pública (Pérez, 2018).

Establece la CPCDMX en su artículo 9 sección B:

Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.

Las consideraciones para la factibilidad del sistema de cuidados tienen que ver con:

- a. La definición de lo que es un sistema. Si bien esta palabra aparece de manera recurrente en el texto constitucional (136 veces), no existe una definición. Podemos entender *sistema* como la interacción entre unidades de gobierno que no guardan una relación jerárquica. La CPCDMX establece de manera implícita dos tipos de sistemas: *a)* el que podríamos calificar de orgánico, en el que se define su conformación, como en el caso del sistema integral de derechos humanos o el sistema anticorrupción y, *b)* el que podría entenderse como funcional, en el que la relación entre las unidades será más bien en el nivel de método de trabajo colaborativo, que parece ser el caso de los demás. La Ley de Planeación o, en su defecto, la de Desarrollo Social tendrán que precisarlo.

- b. El artículo que mandata el sistema de cuidado establece a la vez que la prioridad será: dependencia por enfermedad o discapacidad, niñez y vejez, cada uno de los cuales tiene asignado un sistema en otros artículos. Para los primeros, en donde se incluye además a los discriminados, está el sistema de asistencia social⁴⁰; para los segundos, el sistema de atención a la niñez⁴¹, y el de adultos mayores para los terceros⁴². Quedaría entonces pendiente de determinar su relación y diferenciación con el de cuidados, salvo que por tal se entienda más bien un enfoque tendiente a desfamiliarizar estos cuidados, más con carácter normativo que operativo.

La CPCDMX establece la posibilidad de que todos los enfoques anteriores sean desarrollados en la legislación, cuya tarea será determinar las precisiones y las armonizaciones que se requieren, así como compatibilizar los alcances e instrumentos para hacer viable el mandato constitucional. Esto es difícil pero no imposible, aunque los avances legislativos que se conocen al momento de escribir estas líneas no dan muchos elementos para el optimismo.

Antes de pasar al análisis de la factibilidad de la CPCDMX para convertirse en leyes y políticas públicas, se requiere hacer un balance a partir de una pregunta: ¿había en el proceso constituyente una hipótesis de cambio de régimen político en la CDMX?

Para responder, hay que reiterar lo ya formulado en la primera parte de este capítulo, en cuanto a que la CPCDMX no fue, evidentemente, producto de un proceso revolucionario ni de un cambio de fondo en la correlación de fuerzas sociales; pero esto no impidió que se beneficiara de los avances que se habían dado en los cambios constitucionales de finales de siglo XX en algunos países

⁴⁰ Cuando hace referencia a los grupos de atención prioritaria establece: “La ley preverá un sistema integral de asistencia social a cargo de diseñar y ejecutar políticas públicas para la atención de personas, familias, grupos y comunidades con perspectiva de derechos humanos y resiliencia”. (Artículo 11. B.4)

⁴¹ “Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de esta Constitución. La actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México”. (Artículo 11. D.1)

⁴² “Las personas mayores tienen los derechos reconocidos en esta Constitución [...] Tomando en cuenta las necesidades específicas de mujeres y hombres, **la Ciudad establecerá un sistema integral para su atención** que prevenga el abuso, abandono, aislamiento, negligencia, maltrato, violencia y cualquier situación que implique tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes o atente contra su seguridad e integridad”. (Artículo 11. F [énfasis mío])

de América Latina. Por lo anterior, la constitución de la ciudad incorporó instrumentos que —en consistencia con el marco constitucional del país— provenían de experiencias en las que se intentó construir regímenes que dieran espacio a las nuevas demandas. Además de los dos componentes que ya se han abordado, los derechos humanos y la participación ciudadana, están en esta lógica:

- a. La planeación de largo plazo, que daría respuesta a dos problemas señalados con frecuencia. Uno es la dificultad de construir estrategias de mediano y largo plazos puesto que, como efecto no deseado de la alternancia electoral, los gobiernos nuevos pretenden afirmar su superioridad al desandar el camino del anterior, por lo que dejan procesos y obras inconclusos; ahora, de acuerdo con la CPCDMX, con independencia del partido que gane las elecciones, los gobiernos de la ciudad tendrán que sujetarse a ordenamientos de largo plazo y a seguir una planeación creada no por el partido de la administración anterior sino por un órgano técnico designado con la anuencia del congreso —en el que estarían representados los diversos partidos—, que también aprobaría el producto de ese órgano técnico (PGD a 20 años) y cuya evaluación le correspondería realizar a un órgano autónomo: el Consejo de Evaluación, nombrado también con la intervención del congreso. En resumen, la perspectiva de planeación existente en la CPCDMX trató de incrementar la “racionalidad técnica”, limitando la “racionalidad política” muy propia del régimen político prevaleciente. El segundo problema que trataba de enfrentarse con un proceso de planeación independiente del Poder Ejecutivo era la existencia de un punto de referencia obligado, que permitiera superar la dispersión existente en las políticas y los programas a la cual tuvieran que sujetarse todos los órganos de gobierno. En la Ley de Desarrollo Social, esto se pretendió superar con la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que no logró sobrevivir a las pugnas interburocráticas. Ahora se trataría de que el elemento unificador fuera el PGD.
- b. Esta perspectiva de la planeación otorga un papel distinto al Legislativo, para convertirlo en el fiel de la balanza que permita traducir los equilibrios partidarios en acciones de gobierno, al ser el responsable de las designaciones de los órganos ciudadanizados que realizan funciones específicas, como los órganos autónomos, o para intervenir y acotar el margen de decisión en la designación de los órganos independientes encargados de ejecutarlas. El resultado esperado con este diseño es que las designaciones y aprobaciones de designaciones que el congreso tiene a su cargo se conviertan en sucedáneos distantes de las atribuciones que tendría en un régimen parlamentario.

- c. La integración entre las políticas de desarrollo, social y económico, implica necesariamente la existencia de instrumentos de gestión pública con independencia de la relación entre las secretarías y la Jefatura de Gobierno. Sin definirlos, la CPCDMX los llamó *sistemas* en referencia a formas de articulación del trabajo de las organizaciones públicas, lo cual ya se había intentado hacer en otro momento por la inicial Ley de Desarrollo Social mediante la figura de la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (ver segunda sección de este texto). Lo que queda claro es el mandato de una gestión mucho más integrada de las políticas y éste es uno de los aspectos que habrá que abordar en el análisis de la factibilidad.

De la Constitución Política de la Ciudad de México a las leyes y las políticas públicas

Con el fin de dar cuenta de las posibilidades y las restricciones para transformar los mandatos constitucionales de la ciudad en leyes y políticas, habrá que analizar los cambios ya efectuados por los nuevos gobiernos federal y local en las políticas sociales, puesto que se debe tener en cuenta que la respuesta sobre los alcances de traducir los mandatos constitucionales en políticas de desarrollo social es también una respuesta sobre la redistribución del poder político entre el ámbito local y el de la federación.

2.1. El cambio de la política social en el gobierno federal

Si iniciamos por las *ideas*, la transformación principal que se observa en el periodo de gobierno 2018-2024 respecto de sus antecesores es de orden discursivo: el *desarrollo social* se sustituye por el *bienestar*. Sin embargo, ésta no parece ser una diferencia de carácter conceptual. Debido a que no se encontró ningún documento ni discurso político que fundamente el cambio, se puede pensar que se trata más bien de la intención de establecer una marca discursiva distinta a la que utilizaron los gobiernos anteriores cuando crearon la Secretaría y la Ley de Desarrollo Social, la primera de las cuales ya ha sido sustituida por la Secretaría de Bienestar.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) aprobado por el congreso y según su propio dicho, escrito de manera directa por el presidente de la República, la noción de *bienestar* se refiere al *Estado de bienestar*, al que se le hace un reconocimiento histórico, incluido el que supuestamente se habría instaurado en México a partir de los artículos sociales de la Constitución; pero se insinúa que ha sido rebasado por la realidad y el propósito de ahora es que: “el gobierno federal impulsará una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, una vía en la

que la participación de la sociedad resulta indispensable y que puede definirse con este propósito: construiremos la modernidad desde abajo, entre todos y sin excluir a nadie” (DOF, 13/97/2019, p. 13).

De lo anterior, habrá que despejar algunas incógnitas: *a)* ¿qué es el bienestar?, *b)* ¿a quiénes van dirigidas las políticas del nuevo gobierno?, *c)* ¿cómo será la participación de la sociedad?

El bienestar. En el texto del PND aprobado por la Cámara de Diputados, la palabra *bienestar* aparece 49 veces, pero en ninguna ocasión se define sino que está enunciada en contextos que generan algunas dudas sobre su alcance. Por ejemplo, uno de los propósitos es “*Garantizar empleo, educación, salud y bienestar*” (DOF, 13/97/2019, p. 1), como si los tres primeros no fueran componente del último; además, el *bienestar general de la población* aparece señalado como el *objetivo superior* (DOF, 13/97/2019, p. 3) y en otros casos está como una parte de las garantías laborales (en referencia a la policía federal): “[...] el respeto a sus derechos adquiridos en las corporaciones de las que provengan, la paulatina homologación de términos laborales, la estabilidad en el cargo, la seguridad social y el **bienestar**” (DOF, 13/97/2019, p. 9 [énfasis mío]). Asimismo, se diferencia del desarrollo cuando se habla de Centroamérica y se afirma: “la construcción de mecanismos de reactivación económica, bienestar y desarrollo[...]” (DOF, 13/97/2019, p. 12).

De los ejemplos anteriores, se puede decir que resulta difícil valorar el uso de la expresión *bienestar* en sus denotaciones específicas y se podría justificar que más bien obedezca a la intención política de un deslinde discursivo.

¿A quiénes se dirige la política social? Un aspecto de particular interés establece que el núcleo de la política social es la garantía de los derechos de la población:

En esta nueva etapa de la vida nacional el Estado no será gestor de oportunidades, que es como se presentó de manera explícita la política social del régimen neoliberal. Será, en cambio, garante de derechos. La diferencia entre unas y otros es clara: las oportunidades son circunstancias azarosas y temporales o concesiones discrecionales sujetas a término que se le presentan a un afortunado entre muchos y que pueden ser aprovechadas o no. Los derechos son inherentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio. (DOF, 13/97/2019, p. 13)

Lo anterior habla de una evidente visión universalista, que no se desdice con que de inmediato proponga un criterio de selectividad: “El gobierno federal hará realidad el lema ‘Primero los pobres’, que significa empezar el combate a la po-

breza y la marginación por los sectores más indefensos de la población” (DOF, 13/97/2019, p. 13). Sabido es que en el medio está la discusión entre quienes afirman que el universalismo implica incluir a todos en los programas y quienes pensamos que la inclusión es de los derechos y que los programas son más bien una cuestión de circunstancias, ya sean universales, focalizados o diferenciados. Entre los programas anunciados en el PND y priorizados en el presupuesto parecen coexistir los orientados a la universalización, a la diferenciación e incluso a la focalización. Algunos ejemplos se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.1

Programas prioritarios de bienestar social y su presupuesto (Millones de pesos)		
Universal	Diferenciado	Focalizados
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores Da un apoyo universal a personas de más de 68 años en todo el país, al inicio por la cantidad de 1275 pesos mensuales. Monto para 2020: 113 569.8	Jóvenes Construyendo el Futuro Beca para jóvenes entre 18 y 29 años, que no estén estudiando ni trabajando, para recibir capacitación laboral durante un año en instituciones públicas, empresas y organizaciones sociales. Es de 3600 pesos mensuales. Monto para 2020: 41 298.1	Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez Para la niñez y juventud menores de 18 años, en hogares de pobreza extrema y que estudien en escuela pública, desde educación inicial hasta superior. Limitado a una beca de 800 pesos por familia. Monto para 2020: 20 668.8
		Sembrando vida Para sujetos agrarios con ingreso inferior a la línea de bienestar rural, que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Es para 19 estados y cubre 5000 pesos mensuales. Monto para 2020: 15 486.8

Fuente: Elaboración propia con base en PND (2019-2024) y SHCP (2019).

De lo anterior se puede derivar que, en función del método de las prestaciones, predominarán las transferencias monetarias de diverso tipo, como las que se observaron en el DF durante el gobierno de López Obrador (2006-2012); pero

con un nuevo ingrediente de orientación parcial hacia la producción, como es el caso del programa de jóvenes o el de apoyo al campo, los cuales tendrán un carácter diferenciado y focalizado, respectivamente. El otro aspecto que constituye un cambio es la tendencia a centralizar la política social en el gobierno federal, lo que marcará un nuevo panorama para la CDMX, toda vez que tres de sus programas más importantes —que se presentaron en la segunda sección de este texto— han ocupado una elevada proporción de su gasto social: Adultos Mayores, *Prepa Sí* y Atención Médica Gratuita, los cuales estarán ahora a cargo de la federación. Este hecho puede ser una oportunidad, pero también un riesgo, como veremos más adelante.

La tercera pregunta puede responderse con brevedad. La idea que tiene el gobierno del periodo 2018-2024 sobre democracia participativa dista bastante de la visión que predomina en los textos internacionales. No se trata de una participación en todo el ciclo de las políticas públicas, sino que está acotada a la consulta:

Nos dotaremos de una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales. Tal es el sentido de mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación [...] Por eso el gobierno federal someterá a consulta las decisiones estratégicas de interés nacional, consultará a las poblaciones los asuntos de interés regional o local y someterá al veredicto de las comunidades las acciones gubernamentales que las afecten o involucren [...] (PND, pp. 5 y 10)

Un aspecto fundamental al explorar las interacciones del nuevo gobierno con los diversos actores de la política social es la creación del instrumento llamado *servidores de la nación*; se trata de un conjunto muy grande de personas, surgido en el marco de la etapa de transición entre los gobiernos de Peña Nieto y López Obrador, en un inicio anunciados como voluntarios, que se encargaron de realizar los censos para conformar los padrones de los programas principales del sexenio 2018-2024 (de Adultos Mayores y Jóvenes Construyendo el Futuro, entre los principales). Una vez iniciado el nuevo periodo, se estableció la remuneración para los empleados de este instrumento⁴³. Las funciones que ten-

⁴³ “Los servidores de la nación recopilarán datos para registrar a las beneficiarias de los programas sociales del gobierno de AMLO, que recaerán principalmente en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), a cargo de Luisa María Alcalde y en la nueva Secretaría del Bienestar (antes Sedesol), bajo la responsabilidad de María Luisa Albores. Estos servidores irán casa por casa y cuando les abran la puerta harán varias preguntas para ver si el habitante de un hogar es

drán fueron sugeridas por la titular de la Secretaría de Bienestar, quien en una reunión con los servidores del estado de Oaxaca dijo: “Ustedes son el contacto directo de la Cuarta Transformación con la gente [...]”, y en cuanto a las funciones que desempeñan afirmó: “nos ayudarán a identificar a quienes cumplan con los requisitos para seguir avanzando con los Programas Integrales [...]” (Secretaría de Bienestar, 2019). No abunda la información sobre las características de este instrumento, pero se puede suponer su dinámica si recordamos a los promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana durante la gestión de López Obrador en el DF, lo que ya se analizó en la segunda sección de este texto. A partir de esta experiencia, una posibilidad es que este organismo funja como organizador, informador y mediador entre la población destinataria de los programas sociales y el gobierno federal.

La interpretación anterior sobre el sentido de las interacciones que pretende establecer la gestión federal iniciada en 2018 se refuerza si se tiene en cuenta que una de sus primeras decisiones fue suprimir cualquier tipo de transferencias a organizaciones civiles y sociales. Mediante la circular 1 del 14 de febrero de 2019, dada a conocer en los medios de comunicación, pero no publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, no sólo terminaba con la participación de la sociedad civil en las acciones públicas sino que violentaba tanto la *Ley de Fomento a las Actividades que Realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil* como también el decreto de presupuesto de la Cámara de Diputados para 2019, que previó los recursos para tal fin.

No es claro que haya una nueva institucionalidad para la ejecución de la estrategia de bienestar social de la Presidencia. Sí se alcanzan a ver cambios en la forma de gestión, que hasta ahora consistiría en compartir la gerencia de los programas sociales principales entre la Secretaría de Bienestar y la oficina de la Presidencia a través de la Coordinación General de Programas de Desarrollo, cuyas funciones se definen así: “Coordina a los delegados estatales y regionales del gobierno federal. Ejecuta los programas integrales de desarrollo económico-social en beneficio de las comunidades, pueblos, municipios y estados” (SEGOB, 2019); además, según lo han manifestado diversos actores de la administración pública y consistente con su mandato, tiene bajo su mando directo a los servidores de la nación. Podríamos decir que se encarga de la dimensión política de la política social.

considerado para alguno de los programas prioritarios que contempla implementar el gobierno de López Obrador.” Disponible en <https://www.nacion321.com/gobierno/ellos-son-los-servidores-de-la-nacion-de-amlo-que-visitaran-tu-casa>. (Consulta: 24/03/2020)

En resumen, parece que el grueso de la estrategia de la política social en el DF de López Obrador reaparece en la escena nacional en 2019, a la que se añade en algunos casos la orientación hacia la producción. Transferencias monetarias, sean focalizadas o universalizadas, centralización de los programas en el gobierno federal y participación ciudadana acotada a la consulta es el horizonte de las políticas nacionales. Cabe entonces preguntarse por las posibilidades de la CDMX para reorientar su estrategia en otro sentido, lo que se analizará en los siguientes apartados.

2.2. La programación 2019-2024

En este apartado, se partirá de la ubicación de las ideas de la nueva gestión de la ciudad (periodo 2018-2024), al analizar el Programa de Gobierno de la CDMX (PdG). El diagnóstico que realiza es compatible con los argumentos y las observaciones que se han manejado a lo largo de este texto:

La capital del país necesita resolver y dar cauce al complejo sistema de relaciones económicas, sociales, culturales y ambientales. Uno de los problemas más graves de la ciudad es la gran desigualdad de ingresos y oportunidades. Esta situación dificulta la cohesión social y genera desequilibrios territoriales que convierten a la Ciudad de México en una metrópoli donde sectores urbanos periféricos conviven y contrastan con zonas de alto desarrollo y nivel de vida. (PdG, pp. 26 y 27)

La perspectiva de lo social es asumida a partir del concepto de igualdad, entendida como: “La construcción y fortalecimiento de derechos sociales universales y el acceso y mejora de servicios públicos [...] transformar las desigualdades sociales a partir de fortalecer el derecho a la educación, la salud, la vivienda, el agua, la movilidad, la cultura y el espacio público” (PdG, p. 14).

Es muy positivo que se retomen los derechos universales como eje de la igualdad; sin embargo, en su recuento se echa de menos el trabajo, lo que no es fortuito, como se verá más adelante. Llama también la atención que, dentro del tratamiento de la igualdad, aparezca una suerte de equivalencia entre equidad e inclusión, las cuales son definidas de la siguiente manera:

La equidad y la inclusión significan construir condiciones para tener una ciudad más accesible para las personas con alguna discapacidad; más segura y respetuosa para las mujeres, al fortalecer su autonomía económica, física y política; con mayores oportunidades para que los jóvenes construyan un futuro libre de violencia; y con mayor apertura para reconocer que la diversidad sexual, cultural, religiosa y la libertad de pensamiento es parte de nuestra riqueza. (PdG, p. 14)

Se proponen estrategias para generar empleo en cuatro ámbitos principales de apoyo: *a*) al campo, vinculado a la atención al medio ambiente; *b*) a la industria innovadora; *c*) a la micro y mediana empresa, y *d*) a la economía social. Es de extrañar el vínculo con la política social, tal vez porque ésta se percibe de manera pasiva, mientras que el lado activo estaría en la política económica. La preocupación básica de la CPCDMX, que es el vínculo político, económico y social no se vislumbra en el PdG, el cual, dicho sea de paso, manifiesta en sí mismo un posible alejamiento del texto constitucional, pues la jefa de Gobierno presentó el titulado Programa de Gobierno 1919-2024, a diferencia de lo que señala el transitorio decimoquinto de la CPCDMX: “La o el Jefe de Gobierno que entre en funciones el 5 de diciembre de 2018 elaborará un programa provisional de gobierno que estará vigente hasta el 31 de marzo de 2020”⁴⁴. Después de esto, habría que elaborar otro PdG, armonizado con el ya para entonces existente Plan General de Desarrollo.

Frente a los temas imputados por este trabajo como centrales: desempleo juvenil escolarizado, desigualdad territorial y baja respuesta a la demanda participativa, el PdG contiene lo siguiente:

En cuanto al desempleo juvenil, la preocupación por este sector se menciona profusamente en el diagnóstico: “Uno de los sectores de la población que más atención requiere son las y los jóvenes. Abrir oportunidades de educación, cultura y empleo para ellas y ellos es una deuda del Gobierno de la Ciudad y la mejor forma de mejorar la seguridad ciudadana” (PdG, p. 14). Pero, al contrario de lo que podría esperarse de ese diagnóstico, como sería el planteamiento de una estrategia específica, se presenta una orientación para realizar acciones directamente vinculadas a los programas federales, sin estrategias propias. El PdG plantea: “Colaborar con el gobierno federal en los programas Jóvenes Construyendo Futuro y Jóvenes Escribiendo Futuro”. La otra dimensión en la que aparecen los jóvenes es en el combate a la delincuencia, a partir de acciones asistenciales: “Fortalecer el programa de atención a jóvenes en colonias de mayor índice delictivo ofreciendo becas, atención y actividades creativas” (PdG, p. 109). La atención al desempleo juvenil y al juvenil escolarizado no parecen estar en el horizonte de las acciones principales. A continuación, se analizarán los cambios aparecidos en el funcionamiento de las instituciones del desarrollo social.

⁴⁴ Esta fecha, establecida en un transitorio de la CPCDMX, se modificó con la aprobación de la ley correspondiente, que en su transitorio noveno determinó que: “El programa de gobierno, elaborado por la persona titular de la Jefatura de Gobierno que entró en funciones el 05 de diciembre de 2018, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2020.” (Congreso de la Ciudad de México, Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México)

2.3. Los cambios en la política social de la CDMX

Se podría pensar que el hecho de que el gobierno federal asuma el costo y la gestión de los programas que constituían la mayor parte del gasto social de la ciudad abriría una enorme oportunidad a la administración local para experimentar cambios más audaces en las políticas públicas, que le permitieran ser de nuevo la entidad pionera en la innovación en esta área. Sin embargo, esto no será así, pues parece imponerse la idea de la política social entendida como la satisfacción de las necesidades básicas vía transferencias monetarias a cargo de la federación; mientras, al gobierno local le correspondería actuar sobre el bienestar mediante programas asistenciales dirigidos a grupos específicos y la provisión de servicios urbanos, como pavimento, luz y agua; ciertamente, éstos son parte del bienestar, pero la duda es si ésta es la mejor división de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. La pregunta relevante es: ¿cuál es el horizonte que se vislumbra para la política y los gastos sociales del gobierno de la CDMX? El cuadro 3.2 aporta elementos de esta relación.

Cuadro 3.2

Ampliaciones y reducciones presupuestales en algunas entidades públicas de la CDMX, 2018-2019 (Millones de pesos)				
Entidad	2018	2019	Diferencia	%
Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (a)	11 036.0	5 832.3	-5 203.7	-52.8
Pensión para Adultos Mayores de 68 años	7 586.5	2 007.5 (b)	-5 579.0	-26.5
Estímulos para el Bachillerato (<i>Prepa Sí</i>)	1 312.2	540.0 (b)	-772.2	-41.1
Total de reducciones en estos tres rubros			-11 504.6	
Secretaría de Obras y Servicios	4 574.0	18 126.4	13 552.4	396.3
Secretaría de Movilidad	1 739.8	2 457.8	718.0	141.3
(a) Secretaría de Desarrollo Social 2012-2018. (b) Monto para cubrir enero-marzo de 2019.				

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2018. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7e7807ea83cd3469efdfc1c4c4e547e3.pdf> (Consulta: 24/09/20), y Proyecto de Paquete Económico 2019 de la Ciudad de México. Disponible en <https://s3.amazonaws.com/cdmxassets/media/Paquete+economico+2019/PROYECTO+PRESUPUESTO+EGRESOS.pdf> (Consulta: 24/09/20)

Como se ve, más de la mitad de los recursos de la secretaría encargada de los programas sociales se redujo, al igual que los montos para los programas asumidos por la federación, dado que el gobierno de la ciudad cubriría sólo el primer trimestre y después los pagaría la federación. A la vez, se incrementó el presupuesto a obras y servicios en una cantidad parecida. Si la tendencia en la división de responsabilidades entre los órdenes de gobierno fuera la que sugieren las reflexiones y los datos anteriores, sería conveniente preguntarse cómo se procesó esta decisión, ya que no se deriva de los ordenamientos de la planeación en la capital. En esto hay algo preocupante: el entonces presidente electo López Obrador anunció que el costo de los programas sociales de la CDMX será asumido por la federación y lo planteó en los siguientes términos: “Llegamos al acuerdo de que los programas sociales que manejaba el gobierno de la Ciudad de México ahora van a ser financiados con presupuesto federal y lo que se deje de invertir en programas sociales el Gobierno de la Ciudad se va a utilizar para darle mantenimiento a la ciudad” (Páramo, 2018). Esta afirmación supone que estas transferencias se mantendrán en el corto y mediano plazos, y que los recursos que se liberen no se quedarán en el ámbito del desarrollo social sino serán canalizados al mantenimiento de la infraestructura urbana. De paso, hace pensar de nuevo en que la tutela de la federación sobre la CDMX continúa siendo una tentación.

En el cuadro 3.3, se presentan los programas sociales que desarrollará el gobierno de la CDMX mediante sus distintas secretarías para 2020. Se agruparon en algunos rubros por su contenido y se excluyeron los asumidos por la federación. El orden de presentación es descendente en cuanto a volumen de gasto asignado.

Cuadro 3.3

Los programas sociales de la CDMX (2020)*			
Tema	Cantidad de programas	Gasto (millones de pesos)	Porcentaje (%) del gasto
Educación	10	4 176.7	47.0
Desarrollo y cohesión social	11	1 009.4	11.3
Medio ambiente	1	1 000.0	11.2
Trabajo	4	889.4	10.0
Asistencia social	10	811.2	9.1
Vivienda	3	463.1	5.2
Otros	5	339.1	3.8
Servidores de la ciudad	1	130.0	1.5
Género	5	75.9	0.8
Totales	50	8 894.7	99.9

* Ver el listado completo en el anexo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SIBISO. Disponible en <https://tubienestar.cdmx.gob.mx/>

Entre las principales observaciones que se pueden hacer a los programas sociales que realiza el gobierno de la ciudad están:

1. La dispersión existente entre las poblaciones objetivo que se atenderán, las cuales son al menos 14: bebés, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, excarcelados, personas con discapacidad, desempleados, estudiantes, habitantes de áreas rurales, pueblos originarios de medio y bajo índice de desarrollo social, migrantes, promotores sociales.
2. La apuesta por las transferencias monetarias focalizadas en al menos 16 programas, que representan 49.6% del gasto en todos los de este tipo.
3. La cantidad de organizaciones públicas ejecutoras, que son al menos 13.
4. La baja proporción de los recursos que se destinarán en relación con las personas que se prevé atender (más de cuatro millones) y en proporción con lo presupuestado en la función de desarrollo social, 8.1% (Secretaría de Administración y Finanzas, 2019).

De las observaciones anteriores habrá que hacer algunas reflexiones. Por supuesto que todas las poblaciones objetivo señaladas requieren y es obligatorio atenderlas; pero no queda claro si la forma más adecuada sea mediante la dispersión de programas que no alcanzan a generar mayores cambios en las condiciones de vida —y que desde años atrás el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvalúaDF) había señalado como uno de los déficits de la acción pública— y conducen sobre todo a la pregunta acerca de la estrategia que se piensa seguir en el desarrollo social de la CDMX como reemplazo a los grandes programas de los tres lustros anteriores.

La política social de la CDMX podría enfrentar la paradoja de que, una vez alcanzada la autonomía jurídica, la ciudad no sea capaz de utilizarla para generar una estrategia eficaz para contender con los problemas fundamentales de la capital, de manera complementaria y no competitiva, con el gobierno federal pero en uso productivo de su autonomía. Para continuar, se analizarán las perspectivas de las diversas posiciones que concurrieron en el diseño constitucional de las estrategias de desarrollo.

2.4. Las interacciones con los enfoques del desarrollo social

Analizadas las diferentes posturas que influyeron en el proceso constituyente, veamos ahora cuáles son las perspectivas que cada una de ellas tiene para influir en la ruta de transformar la constitución en leyes y políticas públicas.

2.4.1. El enfoque de derechos humanos

Los derechos humanos son efectivos en la medida en que puedan transformarse en leyes y políticas. La CPCDMX, se ha dicho, los ubicó como eje de la estructura institucional de la ciudad en la llamada Carta de derechos de la constitución⁴⁵. Ésta previó que los desarrollos legislativos en la materia deberían partir de una ley constitucional de derechos humanos⁴⁶. En la elaboración de esta última participaron académicos y organizaciones de la sociedad civil (OSC); sin embargo,

⁴⁵ De esta manera, con motivos poco claros, se denominó en el texto constitucional el apartado doctrinario sobre los derechos humanos.

⁴⁶ La CPCDMX creó la figura de Ley Constitucional y establece en su artículo 30, fracc. 6, que: “Las leyes y decretos deberán aprobarse por la mayoría de las y los diputados, con excepción de las leyes constitucionales, que deberán ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad. El procedimiento para su creación y reforma, será establecido por la ley.”

sus resultados no fueron muy gratificantes para ambos, así que se propondrán dos ejemplos de la que podría considerarse la tónica dominante en los procesos legislativos. El primer ejemplo será del Sistema de Derechos Humanos (SDH) y el segundo, de los contenidos para la previsión de los desalojos forzosos.

El SDH, organismo integrado por académicos, organizaciones civiles y funcionarios públicos, es de particular importancia toda vez que se encarga de coordinar, junto con el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), el diseño de los indicadores en esta materia a los que tendrán que someterse los planes, programas y políticas de la gestión pública capitalina. Incorporar el SDH en la constitución fue una propuesta de las OSC, que alcanzaron ese propósito desde el proyecto del texto constitucional (Canto y Vázquez, 2018). Antes de la constitución existía el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; pero en la práctica devino en un mecanismo dependiente de la Secretaría de Gobierno mediante la figura de la Secretaría Ejecutiva, que ejercía el control de los recursos para su funcionamiento pese a tener una ley que lo respaldaba. La propuesta de las OSC de incluir en la constitución un sistema de derechos humanos pretendía superar las restricciones que pesaban sobre el programa. Una vez llegado el proyecto a la Asamblea Constituyente, algunos diputados designados por el entonces jefe de Gobierno intentaron eliminar la participación de las organizaciones civiles y de la academia; pero por medio de un intenso cabildeo, estas últimas lograron la aprobación de la propuesta inicial, incluida la figura de *instancia ejecutora*, que al ser colectiva se esperaba que superara el control ejercido antes por la Secretaría Ejecutiva del programa. Sin embargo, sorpresivamente reapareció esta figura unipersonal en la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, que no sólo la restaura sino que determina que el funcionario que desempeñaba este cargo en el programa anterior será el mismo que ocupe este puesto hasta el 2023⁴⁷. Ésta es una clara muestra de cómo las estructuras preconstitucionales —por medio de los funcionarios en turno y del dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo— terminan imponiéndose en la práctica, vía leyes secundarias, a la carta magna aun en contra de su propio texto.

⁴⁷ Estableció la “Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, en sus transitorios: SEXTO. La persona servidora pública que a la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley sea titular de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos transitará a la titularidad de la Instancia Ejecutora del Sistema Integral, a efecto de garantizar una eficaz y eficiente transición. La titularidad de la Instancia Ejecutora del Sistema Integral deberá renovarse hasta el 16 de febrero de 2023”.

El otro ejemplo corresponde a lo que la Ley Constitucional de Derechos Humanos estableció en su artículo 60⁴⁸ sobre el respeto a estos derechos en los desalojos forzosos, al ser aprobada y publicada el 8 de febrero de 2019. Aunque no presentaba otra cosa sino los contenidos habituales de los documentos del sistema de derechos humanos de la ONU, meses después de aprobada, se desató una campaña de los constructores de vivienda a través de varios medios de comunicación; ante ello, los diputados dieron marcha atrás y modificaron este artículo en junio del mismo año⁴⁹. La debilidad de la argumentación jurídica que sustentó la modificación quedó en evidencia cuando la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante dicha reforma, que fue admitido por la SCJN y aún no era resuelto al momento de terminar este texto.

Con lo anterior, queda claro que la centralidad que tiene este tipo de derechos en la constitución no ha desaparecido; pero su realización práctica aún depende de la correlación de fuerzas políticas, como en este caso, de las vinculadas al mundo de los negocios inmobiliarios, o bien a los grupos interburocráticos, como en el anterior. Esto nos hace suponer que los avances del enfoque de derechos humanos en la política social tendrá que pasar por la generación de consensos no sólo entre los miembros de la tecnoburocracia sobre las

⁴⁸ “Artículo 60. Para evitar que los desalojos forzosos o lanzamientos violen, entre otros derechos, el derecho a una vivienda adecuada, podrán llevarse a cabo sólo en casos excepcionales. Antes de realizarse, las personas que serán desalojadas tienen el derecho a: no ser discriminadas, que se estudien todas las demás posibilidades que permitan evitar o minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza; la debida indemnización en caso de ser privados de bienes o sufrir pérdidas inmateriales; y contar con las debidas garantías procesales, lo que incluye la obligación del juez de dar audiencia a las personas que puedan ser objeto de un lanzamiento de su domicilio. Las autoridades competentes deben garantizar el adecuado realojamiento, de las personas sin recursos desalojadas, en un radio no mayor a 15 km tomando como centro el lugar de origen.

Las autoridades y poderes públicos de la Ciudad pondrán a disposición la información pública necesaria para conocer el número de personas desalojadas de las viviendas en las cuales tenían su domicilio, el lugar y las causas de los desalojos.

El Gobierno de la Ciudad de México, con base en el Plan General de Desarrollo y en el Programa de Ordenamiento territorial, diseñará, ejecutará y regulará la política habitacional que garantice el pleno cumplimiento de lo establecido en los párrafos anteriores. Esta política contará con la participación de los sectores público, privado, social, y académico.” (LCDH, 2019)

⁴⁹ “Artículo 60. Ninguna persona podrá ser desalojada sin mandamiento judicial emitido de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

Las leyes en la materia establecerán los procedimientos y modalidades para garantizar el derecho de audiencia, respetar el debido proceso, y procurar en todo momento, la mediación y la conciliación; además de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

Las personas afectadas por un acto de desalojo, podrán solicitar a las autoridades correspondientes, su incorporación a los programas de vivienda.”

mediaciones técnico-organizativas que requiere, sino también por los consensos entre los grupos partidarios, a sabiendas de que la argumentación en los diferentes casos no es nada más de distinto nivel, pues parte también de argumentos normativos diferentes.

2.4.2. Las transferencias monetarias

Tanto en el nivel federal como en el capitalino, ya se ha anunciado la importancia que se concederá a las transferencias, sean universalizadas, diferenciadas o focalizadas. Aquí la pregunta relevante es: ¿será posible ensayar en la CDMX el Ingreso Ciudadano Universal (ICU)? Esta suposición la alienta la introducción del mínimo vital en la CPCDMX, que se establecería de manera progresiva: “dando prioridad a las personas en situación de pobreza, que se establecerán de conformidad con los criterios de progresividad, con los indicadores que determine el organismo constitucional federal competente y las metas evaluables que fije el organismo local correspondiente” (artículo 17. A).

Para pensar en la posibilidad de que el enfoque de los programas de transferencias monetarias (PTM) pudiera dar paso al ICU, hay que tener en cuenta:

- a. El texto constitucional, que habla de mínimo vital, pero no lo define como ingreso. Interpretarlo de esta manera dependerá de los cambios a la Ley de Desarrollo Social y ésta, a su vez, dependerá de la correlación de fuerzas que se genere en favor o en contra de esa interpretación.
- b. Con base en lo conocido hasta ahora sobre el cálculo de recursos del próximo gobierno y sus prioridades presupuestales, este tema no entraría en ellas. El Programa de Adultos Mayores tuvo en 2017 un gasto de 6682 millones de pesos y una cobertura de 80%; cubrir en ese año 100% hubiera significado 8018 millones de pesos y realizar tal propósito para 2019, si consideramos el aumento del grupo etario de 6% (Conapo, 2016) y el incremento inflacionario, alcanzaría cifras cercanas a los nueve mil millones de pesos. Se pensaría que tal vez con la “federalización” de los programas sociales de la ciudad, los recursos liberados sentarían las bases del ICU. Veamos el ejercicio del cuadro 3.4. Si suponemos que lo otorgado como pensión de adultos mayores en 2017 fuera la transferencia para cada habitante de la CDMX, para el ICU se requeriría como se especifica.

Cuadro 3.4

Costos del ICU por grupos de edad en la CDMX*			
Grupo de edad (años)	2019 (a)	Porcentaje (%)	Costo, millones (b) (precios 2017)
0-14	1 829 097	20.8	22 315
15-29	2 000 149	22.8	24 402
30-67	4 240 089	48.3	51 529
Más de 68	695 436	7.9	8 484
Población total	8 772 771	100.0	107 027
Aporte de la federación			22 000*
Diferencia GCDMX			85 027
*Precios actuales			

Fuente: (a) CONAPO (2016); (b) la base de asignación se tomó de lo que costó el Programa Pensión de Adultos Mayores en 2017 (1100 pesos mensuales, aproximadamente), SEDES0 (2018).

Desde luego que cantidades como las anteriores no permiten válidamente suponer que algo similar al ICU se establezca en los años venideros; pero la valoración de esa posibilidad no se podrá pensar sin la federación, donde tampoco hay indicios de que se camine en ese sentido.

2.4.3. El vínculo entre lo social y lo productivo

Para la operacionalización de los mandatos constitucionales en este tema, destacan tres aspectos que la legislación tendrá que cuidar en el diseño del instrumento que establece la CPCDMX, el sistema de bienestar⁵⁰:

- a. Que se establezca el vínculo adecuado entre tres asuntos básicos: la progresividad, que le corresponderá al IPDP y al Consejo de Evaluación; la participación ciudadana, y la cohesión social, que no tienen un referente institucional explícito cuya conformación podría ser uno de los retos principales, tanto de la

⁵⁰ “Artículo 17. A. De la política social. 1. Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes.”

Ley de Desarrollo Social como de la de Participación Ciudadana. De otra manera, no basta con el enunciado del propósito, se requiere una instancia que lo operacionalice o un mandato expreso a alguna de las instancias existentes.

- b. Que se establezca el vínculo con desarrollo económico. Aquí está el asunto medular, donde el reto principal es la creación de oportunidades laborales que cumplan con el trabajo digno, en particular para jóvenes con nivel de escolaridad relativamente alto, lo que ya se ha argumentado antes. En América Latina se han puesto en práctica estrategias de primer empleo con subsidio a las empresas, de calificación laboral, sobre todo en habilidades blandas, cursos de introducción al mundo del trabajo, iniciativa empresarial, etcétera. En las evaluaciones hechas se observa que estos programas:

[...] tienden a tener un alcance limitado y, por lo general, una débil relación con la política productiva y económica. Esta debilidad limita los esperados logros positivos que pueden alcanzar: sirve de poco capacitar y formar si el mercado laboral no tiene la capacidad de absorber esta oferta y generar oportunidades de trabajo decente para los y las jóvenes... [por ello] Para facilitar la construcción de trayectorias de trabajo decente, las políticas de inclusión laboral juvenil deben ir más allá de la capacitación y fortalecer el vínculo entre los pilares social y económico del desarrollo sostenible. Se requieren, por lo tanto, políticas integradas e intersectoriales que actúen en conjunto en diversos ámbitos. (CEPAL, 2017, p. 71)⁵¹

- c. Que se le otorgue al trabajo el papel de puente entre las políticas sociales y económicas. ¿Esto es factible? En los últimos veinte años, la CDMX ha tenido experiencias de las que se podrían derivar políticas que vayan más a fondo de las estrategias que ha anunciado en próximo gobierno; por ejemplo, el vínculo que se pudo establecer en los primeros años de la administración de Ebrard entre cooperativas de costura y la demanda gubernamental para abastecer al Programa de Uniformes Escolares; la iniciativa de OSC para la detección

⁵¹ El texto citado sugiere algunas estrategias:

[...] ampliación de la formalización del trabajo y el acceso a la protección social (incluidos los cuidados); consideración de las necesidades específicas de los jóvenes, incluidas las de las mujeres jóvenes, los jóvenes indígenas y afrodescendientes, los jóvenes con discapacidad, los jóvenes migrantes y los jóvenes que residen en zonas rurales o territorios rezagados, ya que la efectividad de estas políticas puede diferir en situaciones particulares; fomento de la participación activa de jóvenes y otros actores relevantes en el diseño e implementación y monitoreo de los programas; promoción de los emprendimientos juveniles; implementación de medidas antidiscriminatorias y de acción afirmativa para cerrar las brechas de género, condición de discapacidad y condición étnico-racial en los ámbitos de la educación y el mercado laboral, e; inclusión de los jóvenes y las temáticas relevantes para los trabajadores jóvenes en los procesos de negociación colectiva y diálogo social. (CEPAL, 2017, p. 71)

oportuna del cáncer cervicouterino, realizada entre 1998 y 2000, que derivó en diversos programas de salud preventiva en los mismos años; la experiencia de construcción social de vivienda que resultó en el Programa de Mejoramiento de Vivienda; el impacto de los comedores comunitarios en la cohesión social y la liberación de tiempo de las madres trabajadoras. Experiencias que han sido evaluadas y cuyos alcances y restricciones se han analizado.

Por lo tanto, es un reto inmediato establecer el vínculo adecuado entre lo productivo y lo social en términos de creación de oportunidades laborales reales que cumplan con los criterios del trabajo digno. A la vez, el desarrollo social tendría que encargarse de la cohesión territorial y social con iniciativas comunitarias en diversos ámbitos. Esto podría convertir la CDMX en el “laboratorio” para ir más allá de la estrategia de TMU, pero a condición de retomar la importancia del trabajo en las políticas económicas y sociales.

En lo inmediato, la legislación deberá prever espacios institucionales, además del IPDP y del Consejo de Evaluación, que en lo cotidiano logren articular las unidades especializadas encargadas de las políticas de desarrollo económico y desarrollo social, ya sea mediante “gabinetes especializados” o instancias deliberativas, como la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, que además tengan la capacidad de interlocución con la ciudadanía. No obstante que la discusión sobre la política social se realizará sólo a partir de la instalación del IPDP y la reformulación de la Ley de Desarrollo Social, que previsiblemente será en 2020, las primeras decisiones del nuevo gobierno no son promisorias. Durante el periodo de transición, la entonces jefa de Gobierno electa anunció la desaparición de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo, aunque la oposición de sindicalistas, abogados y diversos analistas del trabajo hizo revertir esta medida.

2.4.4. El enfoque del cuidado

Sobre éste se puede decir poco: trascendió un proyecto sobre ley de cuidado, pero muy pronto fue desechado por su falta de fundamento constitucional. Sigue siendo una demanda, pero hasta ahora parece no haber avance alguno en su realización.

En el siguiente capítulo, se analizará un asunto fundamental para el desarrollo social: la evolución de la normatividad sobre la planeación.

Las perspectivas de la política social

3.1. ¿Qué ha pasado con la planeación?

Para el estudio de las relaciones entre la norma fundamental, las leyes y las políticas, se ha considerado la relación que los analistas han establecido entre la constitución, que contiene los valores que se habrán de alcanzar y las instituciones básicas (la dimensión doctrinal y la prescriptiva); las leyes, que especifican las conductas requeridas del gobierno para alcanzar los valores establecidos en la constitución mediante las instituciones fundamentales prescritas; y las políticas, que son las estrategias para desarrollar las acciones y los programas que pongan en práctica los valores constitucionales, de acuerdo con las conductas determinadas por las leyes. La constitución de la CDMX operó un avance fundamental, al vincular axiológica e institucionalmente *desarrollo con planeación*, ambos preceptos presentados en su Título Tercero. Con el fin de proponer de manera sintética esta perspectiva, en el cuadro siguiente se presenta un esquema de su articulación. Después del esquema se efectuará el análisis de los avances legislativos sobre la planeación y el desarrollo, con el objetivo de inferir los alcances y las limitaciones que se imponen a las políticas públicas, en particular la política social.

Cuadro 3.5
El diseño institucional

Derecho al desarrollo (artículo 10)*		
Título tercero. Desarrollo Sustentable de la Ciudad. Capítulo único. Desarrollo y Planeación Democrática		
Instrumentos de la planeación (15)	Sistema de planeación y evaluación (15. A) (Proceso)	[...] para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental [...] (15. A. 1) “El sistema de planeación será un proceso articulado, perdurable, con prospectiva, orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de todos los derechos reconocidos en esta Constitución.” (15. A. 3)
	Plan General de Desarrollo (15.B)	“[...]es el instrumento al que se sujetarán los planes, programas, políticas y proyectos públicos; la programación y ejecución presupuestal incorporará sus objetivos, estrategias y metas.” (Artículo 15. B. 1) “[...] Tendrá por objeto la cohesión social, el desarrollo sustentable, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el equilibrio territorial y la transformación económica.” (15. B. 2)
	Programa de Reordenamiento Territorial	
	Programas de la administración pública (general de gobierno, sectoriales, etcétera)	
	Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP)	“Tendrá a su cargo la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y garantizará la participación directa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos.” (15. D. 2) “[Tendrá entre sus funciones] Formular el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial, y sus actualizaciones.” (15. D. 5. I) El IPDP formula el PGD (15. D. 5. I) / envía a Jefatura de Gobierno / presenta el PGD al Congreso, quien lo aprueba (15. B. 3).
El Consejo de Evaluación	Como tal no aparece sino hasta la parte de órganos autónomos (47), pero sí sus funciones: “La evaluación externa de las políticas, programas y acciones que instrumente la administración pública estará a cargo del organismo autónomo previsto en esta Constitución (15.A.7); Las políticas y programas del sistema [de bienestar social] se diseñarán, ejecutarán y evaluarán de acuerdo a los indicadores, metodologías y metas de progresividad que definan el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; en el ámbito de sus respectivas competencias”. (17. A. 1. a)	

<p>Bienestar social y economía distributiva (17)</p>	<p>“La Ciudad de México asume como fines del proceso de desarrollo el mejoramiento de la vida en los órdenes económico, social, ambiental y cultural”. (17. 1)</p> <p>“Corresponde al gobierno planear, conducir, coordinar y orientar el desarrollo de la ciudad, junto con las alcaldías, con la concurrencia participativa y responsabilidad social de los sectores público, privado y social que establezcan un sistema de bienestar social y desarrollo económico distributivo”. (17. 2)</p> <p>“Las políticas sociales y económicas se concebirán de forma integrada y tendrán como propósito el respeto, protección, promoción y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales [...] de acuerdo a los principios de interdependencia e indivisibilidad”. (17. 3)</p>
<p>La política social (17. A)</p>	<p>“Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes. El sistema considerará al menos los siguientes elementos:” (17. A. 1)</p> <p>“El desarrollo y la operación eficiente y transparente de los sistemas de educación, salud, asistencia social, cuidados, cultura y deporte en forma articulada en todo el territorio de la Ciudad.” (17. A. 1. d)</p>
<p>La política económica (17. B)</p>	<p>“La política económica tendrá como objetivo el aumento en los niveles de bienestar de la población, la promoción de la inversión y la generación de empleos, respetando los derechos y promoviendo la expansión de las libertades económicas, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el desarrollo sustentable y la promoción de la competitividad de la ciudad. Se realizará bajo la rectoría gubernamental en estrecha coordinación con los agentes económicos de la Ciudad y en el marco del régimen democrático, procurando la más amplia participación ciudadana.” (17. B. 1)</p>
<p>* Los números entre paréntesis corresponden a los artículos de la Constitución, se separan con puntos los numerales y literales en su caso.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en la CPCEMEX.

Del esquema anterior queda en claro que:

- a. La planeación es el proceso para ejecutar el derecho al desarrollo.
- b. La planeación y la evaluación corresponden a órganos con independencia relativa del Ejecutivo, el IPDP y el Consejo de Evaluación, descentralizado el primero y autónomo el segundo.

- c. La operación del bienestar social y la economía distributiva son responsabilidades del Ejecutivo, orientadas por los objetivos y las metas de la planeación y evaluadas por el consejo.

Estas observaciones, simples de primera vista, son fundamentales para compararlas con los principales cambios aparecidos en dos leyes básicas para el tema: a) la del Sistema de Planeación, y b) la Orgánica del IPDP.

Ya se había señalado, al inicio de este capítulo, que se podría suponer una hipótesis de diseño institucional en el texto constitucional, en la que el desarrollo se convertiría en un tema más general de los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante una planeación de largo plazo, que evitara los vaivenes de la alternancia electoral y la dispersión de las políticas públicas de la ciudad, más parecidas a políticas de secretaría incluso que de gobierno.

La intervención del Legislativo en el diseño constitucional, tanto en el nombramiento del comité de selección de la terna de los aspirantes a ocupar la dirección del IPDP como en el nombramiento final del mismo, así como la intervención del directorio técnico y del Consejo Ciudadano, le asegurarían la independencia operativa al instituto planificador. En lo que va de la legislación, parece que no compartió la hipótesis del constituyente, pues hay tres asuntos que podrían estar bastante lejanos al sentido de la carta fundamental de la ciudad: 1) todos aquellos aspectos cuya definición quedó pendiente en la constitución fueron invariablemente orientados hacia una mayor intervención de la Jefatura de Gobierno (JG); 2) hay un diseño institucional que le resta al IPDP capacidad de acción independiente; 3) existe una concepción del objeto de la planeación distinta a la prevista en la constitución. Se expondrán en seguida.

3.1.1. Sobre las atribuciones de la Jefatura de Gobierno

- a. La Ley del Sistema de Planeación asigna a la JG la función de “Dirigir y coordinar la formulación, actualización o modificación del Plan General; el Programa General” (artículo 10, fracción IV). Estas funciones que no otorgó la constitución incluso conducen a la paradoja de que la Jefatura dirija y coordine la formulación del PGD para después enviársela a sí misma y luego la someta a la aprobación del congreso. Con estas atribuciones de la Jefatura, las funciones de la dirección del IPDP quedan en la mayor ambigüedad, ya que por un lado la Ley Orgánica de ese instituto le reconoce la atribución de “Dirigir, representar legalmente y ejercer las funciones que le correspondan al Instituto [...]”, pero no la principal de ellas, que se la asigna a la JG.

- b. Los dos mecanismos de control previstos en la constitución, el directorio técnico y el Consejo Ciudadano, pueden ser disminuidos en su independencia toda vez que el comité técnico que los elige será formado a invitación de la JG: “Para su conformación, la persona titular de la Jefatura de Gobierno realizará una invitación a las instituciones académicas, colegios de profesionistas, institutos de investigación, organizaciones de la sociedad civil y cámaras relacionadas con las materias de planeación y ciudadanía en general” (artículo 29, Ley del Sistema de Planeación).

Se genera, tal vez por descuido legislativo, una situación contradictoria en relación con el Consejo Ciudadano, mientras que el artículo 24 de la ley referida establece que el Comité Técnico de Selección (CTS) designará a los miembros del Consejo Ciudadano, para lo cual “La persona titular de la Jefatura de Gobierno someterá al Comité Técnico de Selección hasta seis personas de cada uno de los sectores público, social, privado y académico. Este Comité elegirá de manera igualitaria tres de cada ámbito y se procurará el principio de paridad de género”. Con esto queda abierta la posibilidad de que la JG envíe a menos de seis y con ello acote la capacidad decisoria del CTS. Sin embargo, la propia ley establece en el artículo 29 que: “El Comité Técnico de Selección será el órgano responsable de designar a las personas ciudadanas que integrarán la Junta de Gobierno, el Directorio Técnico y el Consejo Ciudadano, **mediante un proceso de convocatoria que establecerá los requisitos y el procedimiento de designación de acuerdo con los principios de transparencia, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad y legalidad**” [énfasis mío]. Por supuesto que ambas cosas —recibir la propuesta de la JG y hacer la convocatoria con un proceso de designación— no pueden hacerse a la vez, por lo que la contradicción de normas en un mismo ordenamiento es evidente.

Una de las funciones básicas que la CPCDMX le asigna al IPDP es consultar a la población sobre sus proyectos de planeación: “Promover, convocar y capacitar a la ciudadanía y organizaciones sociales para participar en todas las etapas de los procesos de planeación y transparentar y difundir el conocimiento sobre la ciudad, mediante observatorios ciudadanos y otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en esta Constitución y las leyes” (artículo 15. D. 5. VI). Para ello, dota a la estructura del IPDP “con una oficina especializada de consulta pública y participación social” (artículo 15. D. 6). A diferencia de este mandato constitucional explícito, la Ley del Sistema de Planeación da a la JG, en el proceso de formulación del PGD, la atribución de convocar a la ciudadanía para consultas.

- I. El proceso de formulación [del PGD] se sujetará al siguiente procedimiento:
- a) Será formulado por el Instituto, conforme a lo dispuesto por esta Ley, quien lo remitirá a la persona titular de la Jefatura de Gobierno;
 - b) **La Jefatura de Gobierno realizará una amplia difusión del Programa y convocará a la ciudadanía para la realización de foros y la presentación de propuestas;**
 - c) Las dependencias de la Administración Pública Local y las Alcaldías podrán enviar observaciones y propuestas al Programa. La Jefatura de Gobierno remitirá al Instituto las observaciones y propuestas, y
 - d) El Instituto analizará las propuestas y, de ser el caso, hará las adecuaciones al proyecto, y lo enviará a la Jefatura de Gobierno para el efecto de su remisión al Congreso. (Ley del Sistema de Planeación, artículo 43. B. I [énfasis mío])

3.1.2. Sobre el diseño institucional

Se requiere que los organismos públicos descentralizados, como el IPDP, tengan una junta de gobierno, la cual suele ser una instancia de rendición de cuentas que les aprueba su presupuesto, su plan de trabajo, sus informes y demás aspectos de carácter financiero y administrativo. En comparación con estas características habituales, llama poderosamente la atención que la Ley Orgánica del Instituto de Planeación le otorgue a la junta de gobierno del IPDP atribuciones que le llevan a aprobar todas sus actividades sustantivas. Al respecto señala:

Artículo 8. Todas [*sic*] son atribuciones de la Junta de Gobierno, aprobar los siguientes documentos:

- I. Instrumentos jurídicos y las reglas para la operación y funcionamiento del Instituto;
- II. Proyecto del Plan General;
- III. Proyecto del Programa General;
- IV. Lineamientos para la formulación de dictámenes y recomendaciones de los instrumentos de planeación con el Plan General;
- V. Lineamientos para la formulación de dictámenes técnicos para la actualización de uso de suelo;
- VI. Lineamientos para la formulación, actualización o modificación, monitoreo y evaluación de los instrumentos de planeación;
- VII. Mecanismos e instrumentos para la participación de personas ciudadanas, organizaciones civiles, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, en el proceso integral de planeación del desarrollo;
- VIII. Lineamientos para la creación y operación del Sistema de Información;
- IX. Lineamientos para la creación y operación del Sistema de Indicadores;
- X. Lineamientos para la creación y operación del Mecanismo de Monitoreo;
- XI. Reglamento del Instituto;

- XII. Solicitud de estudios, proyectos y la elaboración de otros documentos técnicos relevantes para el funcionamiento del Instituto;
- XIII. Convenios de coordinación y suscribirlos;
- XIV. Plan de Trabajo y el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos del Instituto,
- XV. Metodologías, criterios, protocolos e instrumentos requeridos para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Planeación; y
- XVI. Las demás que se determinen en la Ley.

Estas atribuciones van mucho más allá de las que normalmente tienen las juntas de gobierno, y le restan autonomía decisoria a la instancia técnica.

3.1.3. *La concepción de la función del IPDP*

- a. En la constitución, como ya se señaló al principio de este capítulo, el bienestar social y la economía redistributiva son los aspectos centrales de la planeación; entre otros, puede verse el ya referido artículo 17.1. Pero en la Ley del Sistema de Planeación no es así, dada la composición de la Junta de Gobierno, en cuanto a los miembros del gabinete (a sabiendas de que hay otros sectores participantes): “Artículo 16. La Junta de Gobierno [...] se integra de la siguiente manera: II. Las personas titulares de las secretarías de Administración y Finanzas, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Gobierno, del Medio Ambiente y de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.” Una composición de estas características pareciera corresponder más a los contenidos del Programa de Reordenamientos Territorial⁵² que a los del Plan General de Desarrollo⁵³. De otra manera, las secretarías responsables de las políticas social y económica quedan excluidas de la Junta de Gobierno y relegadas, como posibilidad, a ser una comisión interna del directorio técnico o del Consejo Ciudadano, como quedó establecido en la Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva: “Artículo 18. Las Comisiones en el Directorio Técnico y en el Consejo Ciudadano fungirán como órganos auxiliares para el desarrollo de sus funciones. Entre las Comisiones

⁵² De acuerdo con el artículo 16 de la CPCDMX, los contenidos del Programa de Reordenamiento Territorial son: “Artículo 16. A. Medio ambiente; B. Gestión sustentable del agua; C. regulación del suelo; D. Desarrollo rural y agricultura urbana; E. Vivienda; F. Infraestructura física y tecnológica; G. Espacio público y convivencia social; H. Movilidad y accesibilidad; I. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos”.

⁵³ Que a su vez la CPCDMX establece que el PGD: “Tendrá por objeto la cohesión social, el desarrollo sustentable, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el equilibrio territorial y la transformación económica.”

que se podrán formar, previa autorización de la Junta de Gobierno, podrán considerarse: I. Bienestar social y economía distributiva.”

- b. Una de las categorías que la CPCDMX consideró centrales en el proceso de planeación es la de cohesión social, la cual aparece referida en la Ley de Planeación en dos ocasiones; en una sólo como un valor, no como objeto de intervención y, en otra, como repetición obligada del texto constitucional (artículo 43, Ley del Sistema de Planeación), como se puede apreciar en el cuadro 3.5.

Artículo 4. La planeación en la Ciudad será democrática, prospectiva, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública y tiene como objetivos:

VI. Fortalecer el Estado social y democrático en el que sea posible el ejercicio de los derechos con apego a los valores de libertad, igualdad y cohesión social. (Ley del Sistema de Planeación de la Ciudad de México).

- c. Además de los asuntos anteriores, las políticas social y económica, la constitución asigna al Ejecutivo y es “devuelta” por la legislación al IPDP. Se plantea la posibilidad de que éste tenga funciones no sólo de planeación y seguimiento, sino también de ejecución:

Artículo 5. El Instituto tendrá las siguientes funciones:

xv. Coordinar y diseñar y, **en su caso, ejecutar programas, estrategias y proyectos especiales** que sean prioritarios en materias de bienestar social y economía distributiva, ordenamiento territorial, patrimonio, coordinación metropolitana y regional, relaciones internacionales, hacienda pública, seguridad ciudadana y demás materias concurrentes [...] (Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva [énfasis mío]).

En este apartado, fue ineludible referirse en extenso a los artículos de la legislación; pero podemos concluir en síntesis que en ésta parece haber una concepción distinta sobre los alcances de la planeación. Mientras la constitución la ve como un instrumento de transformación económica y social, para la legislación es un instrumento de redistribución territorial. Las prioridades aparecen invertidas entre el PGD y el Programa de Reordenamiento Territorial. La autonomía técnica del IPDP se esfuma y al parecer éste queda reducido a una dependencia técnica del Ejecutivo, lo que en sí mismo sería un avance, dada la ausencia de instancias de planificación, pero cuyo diseño queda lejos del planteamiento constitucional. De alguna manera, la menor importancia que la legislación concede a la planeación de la política social y económica podría ser congruente con la

idea de que eso es materia de la federación y a la ciudad le correspondería entonces la planeación urbana, no la socioeconómica. Pareciera también que los planteamientos de gobierno en el corto plazo del sexenio quisieran prolongarse en los veinte años de vigencia del PGD.

3.2. ¿Qué podría pasar con la política social?

Del apartado anterior, se puede concluir que algunas disposiciones constitucionales en materia de planeación y política social fueron puestas en “pausa” por el congreso al aprobar contenidos de leyes contrarios a sus prescripciones, que evitan su puesta en práctica, pero no por ello las invalidan; si la constitución se mantiene igual, posteriores reformas legislativas podrían recuperar los contenidos en suspenso.

Para continuar con el análisis, se partirá del supuesto de la permanencia de las leyes actuales; en consecuencia, se tomarán en cuenta dos posibilidades: *a)* la continuidad de las tendencias actuales y, dentro de ellas, los ajustes que se podrían hacer para mejorar los rendimientos de las estrategias de desarrollo social; *b)* la modificación de las tendencias en el ámbito local —bajo el supuesto de la permanencia de la política federal—, derivada de ajustes de carácter político-social.

3.2.1. *La continuidad de las tendencias iniciales*

Este escenario supone que el gobierno federal estará a cargo de las principales acciones de política social, expresadas fundamentalmente en amplias transferencias monetarias (las de adultos mayores, jóvenes sin trabajo fijo, estudiantes, agricultores, personas con discapacidad), así como de conducir la provisión de servicios de educación y salud; mientras, a los gobiernos locales les corresponderían las transferencias a los grupos específicos, servicios comunitarios e infraestructura urbana, entre las principales actividades. En esta perspectiva aparecen algunas ventanas de oportunidad para proporcionar bienes y servicios públicos que tengan mayor impacto sobre el desarrollo y la cohesión sociales. Éstos se proponen en función de las prioridades presupuestales que se han detectado en las acciones locales, presentadas en el cuadro 3.2 como las principales:

- a. Servicios asistenciales: poblaciones callejeras, migrantes, personas con adicciones, violencia intrafamiliar, grupos vulnerados.

- b. Fomento de la cohesión social: comedores comunitarios, iniciativas de mejoramiento barrial, iniciativas sociales para la cultura y la recreación, co-
versión con otros actores.
- c. Fomento al empleo mediante la creación de cooperativas y empresas sociales.

Estas tres líneas se derivan del comportamiento de la programación y presu-
puestación en desarrollo social de los dos primeros años de la administración
2018-2024, bajo el supuesto de que se mantienen la dinámica federal y las ten-
dencias en el Legislativo. ¿Cómo se podrían potenciar estas líneas de acción?

- a. Por lo que hace a los servicios asistenciales, un valor añadido indiscutible y
factible puede ser la integración de las prestaciones. Desafortunadamente,
las vulneraciones a los derechos de ciertos sectores de la población suelen ir
de la mano, la violencia intrafamiliar, el abandono de las responsabilidades
familiares, la desnutrición y muchas otras suelen concurrir en las mismas
personas y grupos sociales, por lo que estos problemas requieren también
respuestas articuladas, integradas e integrales; frente a ellas, las transferencias
monetarias son necesarias, pero de ninguna manera suficientes. Se necesitan
instituciones que vinculen el apoyo económico con el psicológico, el cuida-
do de los hijos, la prevención y el tratamiento de las adicciones, junto con la
construcción de alternativas laborales y productivas para la sostenibilidad
de personas y familias; ya sea que respondan a un organismo integrador o
a un método de articulación, en este sentido, sistémico, capaz de operar si-
nergias en la acción de organismos relativamente independientes los unos
de los otros, que tienen diversas funciones pero que se compatibilizan en el
diagnóstico y la definición de problemas, en las líneas de acción y el moni-
toreo y evaluación de los avances, a partir de los resultados en las personas
y no en los aparatos administrativos.

Se sabe desde hace tiempo que las capacidades de los organismos en-
cargados del desarrollo social están muy por debajo de sus requerimientos
(Canto y Berrios, 2012); pero los nuevos organismos —el IPDP y el Consejo
de Evaluación— pueden asumir, de manera subsidiaria para impulsar su ad-
quisición y desarrollo, las capacidades de planeación y evaluación para el
fortalecimiento de los organismos encargados de las labores asistenciales.

- b. El fomento de la cohesión social se vuelve imprescindible en las grandes
urbes, donde los lazos tradicionales de parentesco se diluyen. No se puede
confundir esta categoría con la sola prestación de servicios que contribuyan

al bienestar de las personas; se presentará un solo programa, a manera de ejemplo, de lo que en este ámbito es posible mejorar y se tomó el caso de los comedores comunitarios⁵⁴. Este programa operativo se inició desde 2009 con el objetivo de proporcionar alimentos a la población que los tiene en déficit. Un valor añadido es la prestación del servicio mediante grupos sociales organizados en un comité de administración, que reciben insumos y recursos en efectivo del gobierno; las personas que laboran ahí no se reconocen como asalariadas sino que reciben un “estímulo económico” por su “acción comunitaria”; incluso, las valoraciones oficiales que se hacían a los programas relacionados con la alimentación eran en función exclusiva del grado de déficit alimenticio de los usuarios. Hasta el presente, en el registro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) aparece sólo con objetivos alimentarios, si bien la información ahí contenida corresponde a algunos años atrás⁵⁵. La costumbre capitalina de convertir en ley todos los programas sociales llevó a aprobar, en 2017, la Ley de Comedores Sociales, donde a los comunitarios se les asignan sólo funciones de proporcionar alimentos⁵⁶. Algunos estudios y análisis independientes establecieron que sus resultados van más allá de sólo proporcionar alimentos, sino que abarca otros aspectos relacionados con la cohesión social:

En el campo de la conciliación trabajo-familia el beneficio es alto, las mujeres trabajadoras que fueron entrevistadas señalaron que el programa reduce el tiempo invertido en la segunda jornada laboral. “Ahorro tiempo, ya no tengo que ir al

⁵⁴ Es necesario distinguir este programa local del nacional, con el mismo nombre, iniciado hacia el año 2014. Hasta donde se tiene información, siempre han actuado con independencia unos de otros.

⁵⁵ “Objetivo general. Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.

Objetivos específicos. Incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) mediante la instalación y operación de Comedores constituidos a través de la participación social.” Disponible en <https://plataformacelac.org/programa/374> (Consulta: 24/09/20)

⁵⁶ “Capítulo II de los Comedores Comunitarios Artículo 14. Los Comedores Comunitarios se constituyen en el espacio social para lograr los objetivos de la presente Ley, a través del quehacer comunitario, encargado de la preparación y el consumo de alimentos saludables, higiénicos y a bajo costo; y con la participación activa de la sociedad.” (Ley de Comedores Sociales de la Ciudad de México)

mercado y luego hacer la comida, puedo alimentar a mis hijos y volver a tiempo para seguir trabajando”. Teniendo un efecto muy positivo, ya que declararon que el programa les ayuda a mantener su empleo. (Hernández Grijalva, 2019, p. 64)

“Ya no hago comida, entonces me ahorro algo de tiempo para jugar con mis hijos, me gusta mucho jugar con ellos y trato de dedicarles una hora diaria, dentro de las actividades que realizamos está jugar futbol, lotería, dibujar, nos gusta hacer todo lo que se nos ocurra.” (Entrevista a usuaria de comedor en González Garrido, 2018, p. 93)

“Nos quedamos como una hora en el comedor, el ambiente es bueno, comemos en 30 minutos y 30 minutos cotorreando y con otra gente que llega.” (Entrevista a usuario de comedor en Hernández Sosa, 2018, p. 62)

[...] las personas que asisten a comer se sienten identificadas en los espacios [...] La comunidad asistente lleva a cabo ciertas acciones espontáneas para cuidar del espacio —apoyar en la limpieza, acomodo de sillas y mesas, lavar los platos, entre otras— y con ellas apoyar a las personas encargadas de la operación. Es por ello, que la solidaridad se hace presente en pequeños actos que se originan en los comedores para arroparse y dar acompañamiento a los problemas de la comunidad [...]. (Hernández Sosa, 2018, p. 63)

“[...] el comedor sí ha abonado a crear una comunidad que se conoce, la otra vez se nos cayó un señor, ya no vino, le pedimos a otro señor que fuera a verlo, y nos traía la información. Llega el otro día nuestra compañera, que se le cerró la puerta y va a alguien a ayudarla a su casa”. (Entrevista a una integrante de un comité de administración, en Hernández Sosa, p. 63)

[...] el programa tiene un efecto positivo en la socialización de las personas que asisten regularmente al servicio: conviven con vecinas/nos, conocen personas, intercambian ideas y pueden incluso, identificar necesidades de la comunidad. Sin embargo, el programa no tiene ningún mecanismo que fortalezca esta interacción y la potencialice. (Hernández Grijalva, p. 65)

Justo en esto último se podría avanzar: fortalecer la cohesión social porque, si bien es tenue aún, es uno de los efectos positivos no previstos que podrían potenciarse a partir de hacerlo consciente no sólo en las reglas de operación (de hecho, ya han aparecido en ellas, aunque en la práctica nada se ha modificado hasta ahora), sino en el diseño y ejecución de este tipo de programas. El fomento de la cohesión social, que se ve también en otros programas, como el de Mejoramiento Barrial (Canto y Berrios, 2012), depende ciertamente del mejoramiento de los diseños; pero eso no es suficiente, se requiere sobre todo el protagonismo de la sociedad al permitir que ésta participe en las iniciativas no como receptores pasivos de la acción gubernamental para su bienestar, sino como sujetos activos que demandan del Estado prestaciones que por derecho les corresponden, pero que demandan también el derecho a participar activamente en su desarrollo.

- c. El fomento del trabajo. Ésta es una de las áreas con mayor potencial para fortalecer la política social en la ciudad. Las estrategias tradicionales, como el seguro del desempleo o las becas de capacitación para el trabajo que se han comentado páginas atrás, actúan sobre la oferta, pero no sobre la demanda de trabajadores; se requieren políticas más activas sin suprimir las anteriores. La administración actual ha apostado a salidas como las de las empresas sociales y las cooperativas, duplicando el presupuesto asignado; sin embargo, los resultados no han mejorado de manera significativa. La razón de esto es clara: no basta ofrecer recursos para formar y fortalecer a las cooperativas⁵⁷, sino que se requiere acompañar los procesos desde su inicio hasta su maduración, con formación y asesoría, con fortalecimiento de la cohesión social de los participantes. Pero, además, se precisa la acción continuada de los gobiernos y reconocer la especificidad social de estas organizaciones; es decir, no se les puede dar el mismo tratamiento que a las mini y pequeñas empresas, dado que sus “objetivos proceden de una racionalidad diferente de la economía de mercado: utilidad social, creación de empleos, desarrollo local, reconocimiento del trabajo de las mujeres, protección del ambiente, rentabilidad de largo plazo” (Lévesque y otros, 2001, p. 83). Por lo tanto, la acción de los gobiernos debe ser parte de una política de largo plazo, cuyos logros no se agoten con el surgimiento de las cooperativas y las empresas sociales sino que reclamen múltiples dimensiones, como las que se señalan en el cuadro 3.6 que nacen de la experiencia de los países de la Unión Europea.

Cuando no se hace así, aun con muchos recursos si el papel del gobierno se reduce a ser sólo ventanilla de trámites sin tener un dispositivo institucional que desarrolle políticas de fomento, los programas amplios tienen muchas probabilidades de fracasar, como fue el caso del Programa Nacional Manos a la Obra en Argentina (Cardozo, 2015). Se está a tiempo de poner los correctivos necesarios, se requiere una institucionalidad que, con la participación de las experiencias de la sociedad civil, acompañe estos procesos. En el fondo, parece que uno de los obstáculos a tal institucionalidad de acompañamiento es el temor de expandir la “excesiva burocracia”. No hay nada más improductivo, ante una burocracia poco productiva, que las medidas estandarizadas de congelamiento de plazas y salarios, cuando lo más necesario sería una reforma de fondo de la

⁵⁷ Se trata del Programa de Fomento a la Constitución y Fortalecimiento de Empresas Sociales y Solidarias, que tiene dos vertientes para apoyar su formalización o su fortalecimiento, respectivamente. Básicamente proporcionan recursos y una muy breve capacitación.

administración pública que, sobre todo, estimule la autoestima del servidor público (Kliksberg, 1989), quien en el ámbito del desarrollo social es portador de experiencias y saberes que la administración pública ha desperdiciado en su rutinización (Canto y Berrios, 2012).

Los aspectos desarrollados, integración de la asistencia social, fortalecimiento de la cohesión social y fomento del autoempleo surgen de las actividades ya presentes en la política social de la ciudad; no implican un cambio sustancial sino ajustes a las acciones en curso. Queda la interrogante sobre otros aspectos, como el de los servicios de salud pública, ante la concentración de las decisiones en el Ejecutivo federal, pues aún está pendiente definir cómo será su operación.

Asimismo, entre los pendientes de corto plazo queda el asunto de la redistribución de la infraestructura para los servicios sociales en el territorio capitalino. Si bien en el programa de gobierno se ha planteado el problema, falta conocer cuál será la estrategia para enfrentarlo.

En cuanto a la participación ciudadana, se han mantenido algunos niveles de articulación; al contrario de lo que ha ocurrido en la federación, permanecen los programas de coinversión. La experiencia acumulada y el mayor nivel de organización civil y social existente en la capital del país desde hace décadas son activos que no se pueden desdeñar en la programación ni en la presupuestación del desarrollo social. Pareciera que el gobierno local ha optado por seguir dos vías: mantener las relaciones con OSC, si bien con un perfil no muy alto y, simultáneamente, reproducir la estrategia federal de tener promotores gubernamentales de la organización social —los Servidores de la Ciudad—, con la ventaja de que en este caso se han publicado las reglas de operación del programa social en el cual actúan, donde se señala como objetivo de los servidores: “Impulsar procesos de organización ciudadana que faciliten la realización de acciones conjuntas entre habitantes y gobierno, que codyuven [*sic*] a disminuir los índices de violencia, riesgos por fenómenos naturales y la mejora del entorno urbano, en 400 Unidades Territoriales de Medio, Alto y Muy alto Índice de Marginalidad, en la Ciudad de México” (SIBISO, 2019, p. 13). Para 2019, se tenía previsto contar con cien personas, presumiblemente por el monto de sus ingresos en el nivel de coordinación y doscientas en el nivel de promoción; entre las actividades que desarrollarán están:

- Organizar jornadas comunitarias de mejoramiento urbano (tequio) y otras actividades encaminadas al cuidado del espacio público.
- Consolidar un equipo de Servidores de la Ciudad que faciliten la realización de asambleas ciudadanas para la formación de las comisiones vecinales de seguridad ciudadana.

Cuadro 3.6

Líneas de políticas de fomento a las cooperativas y empresas sociales (CyES) en la Unión Europea		
<p>Políticas <i>soft</i> (blandas) Políticas dirigidas a crear un ecosistema favorable a las empresas.</p>	<p><i>Medidas institucionales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas destinadas a la forma jurídica de las entidades de economía social, a las que se reconoce como actor privado. • Medidas dirigidas a reconocer la capacidad de las empresas de economía social para operar en cualquier sector de actividad económica, eliminando cualquier posible obstáculo jurídico. • Medidas dirigidas a reconocer la economía social como actor público e interlocutor en la elaboración/construcción y en la aplicación de políticas públicas, organismos públicos de fomento de la economía social.
	<p><i>Medidas de índole cognitivo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de difusión, sensibilización y conocimiento de la economía social por el conjunto de la sociedad o grupos concretos. • Medidas de fomento de la formación sobre la economía social. • Medidas de fomento de la investigación sobre/en la economía social.
<p>Políticas <i>hard</i> (duras) Políticas económicas de fomento empresarial.</p>	<p><i>Medidas de oferta</i> Dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas de la economía social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas dirigidas a las funciones empresariales, fuentes de competitividad, como la financiación, consultoría/asesoramiento, formación, empleo y gestión de recursos humanos, cooperación y redes, I+D e innovación, calidad, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, espacio físico, etcétera. • Estas medidas se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (fase de creación o desarrollo empresarial).
	<p><i>Medidas de demanda</i> Dirigidas a la actividad de las empresas de la economía social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas dirigidas a facilitar el acceso a los mercados públicos y a los mercados extranjeros (como cláusulas sociales y contratos públicos reservados).

Fuente: Comité Económico y Social Europeo (2019, p. 10).

- Apoyar logística y técnicamente procesos de organización ciudadana.
- Fomentar el uso y aprovechamiento de los espacios públicos en actividades comunitarias (SIBISO, 2019, p. 15).
- Recuperar el sentido prescrito en la CPCDMX implica hacer ajustes más profundos en la política social. Es lo que de manera somera se explora en el apartado siguiente.

3.2.2. Cambios de importancia en las tendencias iniciales

De manera prescriptiva, el cambio principal que aparece en el horizonte de la política social de la CDMX es su reorientación con base en los preceptos constitucionales, los cuales básicamente implicarían lo siguiente.

- a. Planear al más alto nivel la política económica y la política social, de manera integrada, para desde ahí planificar el reordenamiento territorial, ambas en la perspectiva de la redistribución tanto de los ingresos entre los sectores sociales como de los bienes y servicios públicos entre sectores poblacionales y territorios.
- b. Generar una gestión pública que enfatice los procesos sociales, al desarrollar la institucionalidad que permita una mayor efectividad de la acción pública y un mayor control de la sociedad sobre su desempeño; que sea capaz de adaptarse a los cambios de largo plazo, los cuales estarán establecidos en el Plan General de Desarrollo y el Programa de Reordenamiento Territorial. Tarea que de seguro implicará revisar algunos contenidos de las leyes aprobadas por el congreso.
- c. Renovar el pacto en torno de la política social con diversos sectores de la sociedad, al desarrollar una estrategia que permita: *a)* la interacción con organizaciones de la sociedad civil; *b)* la apertura de espacios para el diálogo con organizaciones sociales y territoriales; *c)* la interlocución con instituciones de educación superior para que aporten sus conocimientos y capacidades en los diagnósticos y las evaluaciones de los programas sociales.

Son diversas las variables que habrían de tomarse en cuenta para ponderar la factibilidad de ajustar la política de la ciudad en esta perspectiva; entre ellas podrían estar: *a)* incremento de la presión de la demanda social, que eventualmente pudiera dar lugar a los cambios del siguiente punto; *b)* cambios en el comporta-

miento electoral de la ciudadanía en el año 2021, que lleve a un nuevo equilibrio partidario en el congreso; c) cambios en la estrategia de la federación, motivados por variables similares; d) cambios surgidos del proceso de planeación, que dejen ver como indispensables ciertos ajustes específicos y de importancia para la viabilidad de la ciudad. Todas las variables anteriores son posibles, pero hay una situación no prevista que impide apostar a la ponderación de las variables, dada la situación de incertidumbre actual.

Al momento de escribir estas últimas líneas, cualquier intento de prospectiva está relativizado ante la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país y el mundo. La presente crisis económica, producto de un prolongado confinamiento, así como el cuestionamiento que ha traído consigo al dogma de la autorregulación del mercado y la aún emergente demanda de mayor participación ciudadana para regular al regulador son todos temas cuya discusión anticipará la emergencia, aunque es muy pronto aventurar su resolución. Parece poco probable que las tendencias actuales continúen, pues la misma estrategia federal de política social tiende a retrasarse. Tal vez la situación de emergencia, entre otras circunstancias, conduzca a formular un pacto en la ciudad, la cual será de las más afectadas en el país y por ello mismo puede llevar una nueva mirada al texto constitucional.

De no ser así, habría que pensar cuál sería la consecuencia de mantener inalteradas las líneas actuales de política social en cuanto a la relación entre gobierno y sociedad. No vale la pena tratar de responder. Desde ya, el *caeteris paribus* se ha vuelto imposible y lo posible es estar atentos a la sorpresa, como incluso los pensadores conservadores han reconocido: “No sabemos qué sucederá. Pero vale la pena pensar en ello” (Treverton).

Conclusiones generales

La Ciudad de México (CDMX) pretendió construir una alternativa de política social, que respondiera a las expectativas de cambio de su población ante la renuncia de la federación para superar los límites del modelo de transferencias monetarias focalizadas, impuesto por los organismos financieros multilaterales. La alternativa se presentó también como la base de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, se construyó con la participación de la sociedad civil y se expresó en la Ley de Desarrollo Social del DF, en la que se entendió como el proceso incremental de cumplimiento de los derechos de la población. De éste se derivaba una hipótesis de acción pública: la integralidad de las acciones para fortalecer las capacidades organizativas y productivas de la sociedad, con la participación de ésta en todo el ciclo de las políticas.

La capacidad de generar recursos propios, que cubrían alrededor de la mitad de su gasto, permitió al gobierno de la CDMX márgenes de autonomía en el diseño de sus programas sociales; aunque eran mayores que los de otras entidades, resultaban insuficientes para alcanzar los logros deseados. Por diversas vías, la federación puso límites a las estrategias de la ciudad, lo que se convirtió en el principal acicate para demandar la expansión de su autonomía por medio del logro de una constitución propia.

Los sucesivos gobiernos emanados de elecciones tuvieron avances, así como también adiciones y omisiones a lo prescrito por la Ley de Desarrollo Social. Las estrategias resultantes, en algunos casos, se convirtieron en ejemplos a seguir por algunas entidades de la República Mexicana. La relación del gobierno con la sociedad de la capital fue cambiante, intensa y participativa por momentos, al grado de que algunas iniciativas de la sociedad civil se convirtieron en programas públicos; pero en otros casos también fue distante y tensa, al punto de darse una firme oposición a importantes iniciativas gubernamentales que terminaron siendo desechadas.

La construcción de una política social propia de la ciudad surgió cuando los rasgos del régimen de bienestar “corporativo” iban en retroceso y, ante cada paso atrás, el enfoque residualista —y cada vez más mercantilista— daba otro hacia adelante; el resultado de estos movimientos fue la creciente informalización no sólo de las relaciones labores sino de todos los ámbitos del desarrollo, dado el paulatino desgaste de las instituciones para procurar los derechos sociales. Ante este panorama, la ciudad se convirtió, en parte, en un espacio de resistencia. No creó un modelo alternativo, pero sí desarrolló experiencias que podrían contribuir a generar alternativas para el siglo XXI, sin dejar de tener en cuenta que las acciones innovadoras fueron desgastándose al enfrentar sus propios límites.

Después de cuatro periodos de gobiernos electos, en los que hubo continuidades y rupturas —más de las primeras que de las segundas—, resultaba necesario realizar cambios de fondo; en algunos casos fueron para corregir las tendencias que amenazaban la sustentabilidad de ciertos programas, como los de transferencias monetarias universalizadas; en otros, para retomar acuerdos básicos, como el de la participación de la sociedad; en unos más, para explorar respuestas a nuevos desafíos, como el desempleo juvenil escolarizado o la desigual distribución de los servicios públicos en el territorio capitalino.

El proceso constituyente fue la ocasión para repensar los criterios de orientación de las políticas públicas. La perspectiva de los derechos humanos y de la participación ciudadana se volvió el principio básico del quehacer gubernamental, con un mandato de integralidad en las acciones y prescripción de nuevas instituciones para reformular la gestión pública. El proceso legislativo que se siguió no siempre fue fiel a los preceptos constitucionales, algunas innovaciones importantes quedaron en suspenso, otras se desarrollaron de manera pertinente. Una de las causas que puede explicar de manera parcial el desvío tiene que ver con los cambios operados en el ámbito federal.

Paradójicamente, la propuesta del nuevo modelo federal, en algunos aspectos de importancia, pareciera escalar las acciones efectuadas en la CDMX en el periodo 2000-2006. Con independencia de la efectividad que éstas puedan tener en el ámbito nacional —eso es otra discusión—, lo cierto es que modificaron las condiciones de la política social de la capital, cuyos tres programas principales, por su monto presupuestario, los realiza ahora el gobierno federal. Esto fuerza a que la política local se ocupe de las acciones asistenciales o de las complementarias a las de la federación. Está aún abierta la posibilidad de que la CDMX aproveche la oportunidad que significa la liberación de recursos de esos programas para renovar una política propia, la cual también ha sido fuente de identidad de la población; sin embargo, parece que por ahora no será así,

ya que los mandatos federales no apuntan a fortalecer las políticas locales, sino que tienden a centralizar las decisiones y los recursos como en otros momentos. A pesar de estas restricciones, quedan márgenes de importancia para la reformulación de la política local.

No se tiene certeza de lo que ocurrirá en el mediano plazo con el modelo federal de política social, el cual aún no ha podido desplegar todo su diseño y cuya implantación será más difícil ante la situación actual de crisis; se ha avanzado en el diseño y ejecución de los nuevos PTM, pero no tanto en la estructuración del modelo de organización social, que en su diseño supone un impulso “desde arriba”. El futuro inmediato reducirá aún más el horizonte de predictibilidad. Tanto esta situación como la agenda social propia de la ciudad hacen que el proceso de innovación no pueda pensarse como la versión local del modelo federal.

Urge debatir algunos temas centrales para la CDMX. En lo inmediato, hay tres asuntos que habrá que repensar: *a)* las implicaciones del modelo de predominio de las transferencias monetarias, que no considera lo suficiente la creación de una institucionalidad para atender los derechos de la población, ni desarrolla estrategias específicas para fortalecer la cohesión social, ambas situaciones por demás necesarias en la CDMX; *b)* la fuerte demanda y experiencia de participación ciudadana más allá de la convocatoria gubernamental, que no ha sido desatendida del todo en la política de la capital, pero requiere un nuevo impulso para aprovechar productivamente los acervos existentes en esta materia, lo cual no debe confundirse con la demanda corporativa de recursos públicos como algunos lo pretenden; *c)* la necesidad de atención inmediata al desempleo juvenil escolarizado, para lo cual son un aporte las becas que proporciona la federación, pero que resultan del todo insuficientes si no se enfatiza la oferta de puestos de trabajo en sus diversas modalidades, incluidos los de la economía social y solidaria. En síntesis, la agenda social de la CDMX es diferente a la de la federación, pero no se trata de contraponerlas sino de construir la complementariedad que, por lo mismo, asuma la diferenciación de condiciones y de roles en los distintos ámbitos de gobierno.

Para ubicar la diferencia de roles gubernamentales en un panorama más amplio, conviene atisbar en el horizonte y preguntarnos hacia qué tipo de régimen político podrían conducir tanto los cambios jurídicamente posibles en la ciudad como las tendencias que impulsa la federación actual. Sabemos que la instauración del Estado de bienestar en Europa contribuyó de manera significativa a centralizar el Estado nacional y que en la época contemporánea se ha debilitado esa centralidad, para dar lugar al fortalecimiento de las regiones dentro de cada país, las cuales mantienen entre sí relaciones competitivas. Ante

ello, se dan dos tipos de procesos, el *conservador* y el *socialdemócrata*, como se expuso en la primera sección de este texto. Más allá de los cambios que han tenido las metrópolis, en América Latina no se perciben aún tendencias claras hacia el fortalecimiento de las regiones, ni sabemos siquiera si estos dilemas se presentarán de manera similar; pero sí debemos atender al papel que juegan las *cuasi ciudades Estado* de las que la capital es un caso. Por ahora, la federación promueve una tendencia a recentralizar las decisiones y las funciones básicas de atención a las necesidades sociales (educación y salud, principalmente); en cambio, ha dejado a las entidades cubrir asuntos más específicos. No es claro aún si esta tendencia se consolidará ni, si aun avanzando, será capaz de crear una nueva institucionalidad ni mucho menos un nuevo régimen político.

Para la ciudad, es urgente reflexionar en qué hacer frente a las tendencias que se observan en las grandes metrópolis que ya están en proceso de transición. Son muy fuertes las presiones hacia una reestructuración conservadora, que favorezca jurídica y tecnológicamente a los megaproyectos tanto de actores internacionales como locales. En el proceso constituyente se manifestaron con toda claridad durante la discusión sobre la regulación del suelo y no han desaparecido ni desaparecerán por los cambios en la coyuntura nacional. Frente a ello, es necesario diseñar una reestructuración que incorpore las necesidades de redistribución económica, social y territorial, y que con ello permita el mejor “aterri-zaje” de las normas constitucionales. Para esto se requiere la reformulación del pacto gobierno-ciudadanía, si bien sus alcances no cabrían en los espacios de acción que la federación deja a las entidades.

Las respuestas a las interrogantes anteriores requerirán una nueva concepción del quehacer gubernamental en el ámbito del desarrollo social, la cual se podrá ver beneficiada por el impulso del constituyente a la planeación; ésta permitiría trascender el improductivo presidencialismo que condujo a la verticalidad y a la centralidad en la década de los setenta, y se verá beneficiada también por los avances que en América Latina se han dado sobre las políticas públicas con enfoque de derechos humanos ante la exigibilidad de concretizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y los logros internacionales que se han dado sobre las ciencias del gobierno en torno de la gestión pública deliberativa.

Hasta ahora, no existe ningún modelo de gobierno que esté exento de incurrir en errores, por lo que impulsar en la ciudad un nuevo modelo de gestión de lo social requiere atreverse a experimentar con responsabilidad; es decir, con base en la evidencia empírica disponible y el adecuado control de las variables sobre las que la información es más incierta, con procesos abiertos al escrutini-

nio social para ser valorados adecuadamente y no ver la acción pública sólo en clave político electoral.

Una nueva concepción del desarrollo social en la CDMX sólo podrá ser resultado de la apertura del gobierno al debate de *Ideas* y a la *Interacción* con los distintos sujetos sociales para crear nuevas *Instituciones*. Con lo anterior no se pretende pedir lo imposible, solamente lo básico para un nuevo acuerdo entre gobierno y sociedad, con el propósito compartido de alcanzar el derecho humano al desarrollo.

Bibliografía

- Abramovich, V. (Abril 2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88).
- _____, y Pautassi, L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Aguilar Astorga, C. (2015). Intercambio político en el Programa de Derechos Humanos del DF. *Intercambio Político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*. México: UAM.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- _____. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Garza, M. F., *Política pública y democracia en América Latina*. Ciudad de México: M. A. Porrúa.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (11 de diciembre de 1969). *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Suiza: ACNUDH.
- Apter, D. (1983). *Política de la modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- Araya, E., Barría, D., y Drouillas, O. (2009). *Sindicatos y políticas públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una década (1996-2004)*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Arrow, K. (1974). Una dificultad en el concepto de bienestar social. En Arrow, K., y Scitovsky, T., *La economía del bienestar*. México: FCE.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2000). *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. México, Distrito Federal: Comisión de Desarrollo Social.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas*. México: BID-Planeta.

- Barba, C. G. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina, regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: UDG.
- _____ (2009). Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social. *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Guadalajara: UDG-CFN.
- Berrios, P., y Canto Chac, M. (2012). *Informe del estado del desarrollo social en el Distrito Federal. Desarrollo social, derechos humanos, ciudadanía y cohesión social*. México: EvalúaDF.
- Bielschowzsky, R. (2010). *Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Buenos Aires: CEPAL.
- Blanco, J., López, O., y Rivera, J. (2014). *Calidad de vida, salud y territorio*. México: UAM-X.
- Bresser, L., Maravall, J., y Przeworski, A. (1995). *Las reformas económicas en las nuevas democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brugué, Q., Blanco, I., y Boada, J. (Junio de 2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista Reforma y Democracia*(59), 13.
- Canto Chac, M. (2009). Gestión pública, participación ciudadana y gobernanza local. A propósito de la Ciudad de México. *Revista Foro, La Gestión de la Ciudad en América Latina*, (68). Bogotá.
- _____ (2011). Políticas públicas y derechos humanos. En Estévez y Vázquez. (Coords). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: FLACSO-UNAM.
- _____, y Berrios, P. (2012). *Los espejos de la política social*. México: EvalúaDF.
- _____, y Huitrón, I. (2015). *Las decisiones en los gobierno sub-nacionales*. México: Mimeo.
- _____, y Martínez, A. (2013). *Quince años de la política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*. México: Consejo de Evaluación de la Política Social del DF.
- _____, y Vázquez, V. (202018). Ciudadanos y constitución en la Ciudad de México. *Revista Argumentos*, (94). Ciudad de México: UAM-X.
- Cárdenas, C. (1997). *Una Ciudad para Todos. Otra forma de gobierno*. México: S/E.
- Cardozo, F. H. (1985). ¿Transición política en América Latina? *Los límites de la democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cardozo, L. (2015). Políticas socioproductivas en Argentina de post-crisis: ¿las políticas de economía social como articuladoras a escala regional? *Revista Cardinalis*, (4).

BIBLIOGRAFÍA

- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-ASDI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
- _____. (2016a). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe. Seis mensajes claves*. Conferencia de la ONU sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. Quito: ONU-Habitat III.
- _____. (2016b). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chevalier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*. S/P.
- Christophe, P. (1989). *Historia de la pobreza*. Navarra: EVD.
- Cohen, E. (S/F). *Análisis de la política social del DF, 2007-2008*. México: Mimeo.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2008). Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del DF. México: CDHDF.
- Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (20 de enero de 2016). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los EUM, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.
- ¿Cómo vamos, Ciudad de México? (2017). *El Universal*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Índice de la tendencia laboral de la pobreza*. México: Coneval.
- De la Garza, E. (1998). *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*. México: El Colegio de México.
- De Roux, C., y Ramírez, J. C. (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad*. Bogotá: CEPAL.
- Eisensdat, S. N. (1970). Burocracia y desarrollo político. *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Escobar, S. (2010). *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal*. México: EvalúaDF.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. París: PUF.
- EvalúaDF. (2010). *Recomendaciones al jefe de Gobierno*. México: Mimeo.

- _____ (2011). Informe de grupos focales. *Proyecto: La calidad de vida de los ciudadanos de la Ciudad de México. Percepción de la política social y correctivos posibles*. Ciudad de México: Mimeo.
- _____ (2012). Entrevistas a usuarios y gestores de programas sociales del gobierno del DF. *Proyecto: La calidad de vida de los ciudadanos de la Ciudad de México, percepción de la política social y correctivos posibles*. Ciudad de México: Mimeo.
- Ferrajoli, L. (2018). *Manifiesto per l'uguaglianza*. Bari, Roma: Laterza et Figli.
- Ferrara, M. (2005). *Les nouvelles frontières du social*. París: SciencesPo.
- Figuro, J., Arroyo, T., y Aragón, A. (2018). Relocalización de la industria manufacturera en México en la apertura comercial, 1980-2014. En Almanza, A. S. *Economía, población y desarrollo*. Ciudad Juárez: Cuaderno de trabajo de la UACJ.
- Filc, G., y Scartascini, C. (2012). El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes. En Bárcena, A., y Serra, N. *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* CEPAL.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*(17), 2.
- Furtado, C. (1974). *Teoría y Política del Desarrollo Económico*. México: Siglo XXI.
- García Pelayo, M. (1982). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Glazer, N. (1985). Funciones y responsabilidades en la política social. En OCDE. *Informes, El Estado protector en crisis*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Gobierno del Distrito Federal. (2006). Cuenta pública de 2006. México: GDF.
- _____ (2016). Cuenta pública 2016. México: GDF.
- _____ (2013). Programa General de Desarrollo del DF 2013-2018. México: *Gaceta Oficial*.
- Gómez, B. H. (2013). Desafíos para garantizar el derecho a la alimentación: las experiencias contrastantes de México y Brasil. México: CEPAL-LC-MEX-L.1130.
- González, A. (2018) Pobreza infantil y cumplimiento de los derechos sociales de la niñez. Tesis de maestría en Políticas Públicas. México: UAM-X.
- Guéguen, H., y Guillaume M. (2011). *Les théories de la reconnaissance*. París: La Découverte.
- Hansen, R. (1980). *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Hassenteuffel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. París: Armand Colin.
- Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial.

- Hernández Grijalva, E. (2019). *El enfoque de género en la política social de la Ciudad de México, tres estudios de caso*. Tesis de maestría en Políticas Públicas. México: UAM-X.
- Hernández Sosa, I. (2018). *La inclusión de la participación ciudadana como elemento potenciador de la cohesión social en programas sociales de la Ciudad de México*. Tesis de maestría en Políticas públicas. México: UAM-X.
- Herrera, M., y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hirschman, A. (1984). *De la economía a la política y más allá*. México: FCE.
- Iglesias, E. (1999). *Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998. Ideas y acciones*. Washington: BID-EGI.
- Informe de Gobierno III. (2015). STYPS-SNE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Ciudad de México: INEGI.
- _____ (2016b). *Estructura económica de la Ciudad de México en síntesis*. Ciudad de México: INEGI.
- James, É. (1975). *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*. México: FCE.
- Jefe de Gobierno de la CMX. (5 de febrero de 2016). Acuerdo por el que se crea el grupo de trabajo que apoyará al Jefe de Gobierno en la elaboración del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México. México: *Gaceta Oficial del Gobierno*.
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kerstenetzky, C. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*. México: FCE.
- Kliksberg. (1989). *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México: FCE.
- Le Galès, P., y Vezinat, N. (2014). *L'État recomposé*. París: PUF.
- Lévesque, B., y otros. (2001). *La nouvelle sociologie économique*. París: Desclée de Brouwer.
- Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. (20 de diciembre de 2019). México: *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.
- Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. (13 de marzo del 2019). México: *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.
- Luévano, A. (2013). *El Distrito Federal y su sitio en la República*. México: COPEVI.
- Macpherson, C. B. (1997). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

- Maira, L. (1981). Perspectivas y opciones de la sociedad norteamericana. En Reynolds, T. *Las relaciones México-Estados Unidos*. México: FCE.
- Marramao, G. (1982). *Lo político y las transformaciones*. México: Siglo XXI.
- _____ (2006). *Pasaje a occidente. Filosofía y globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Massardier, G. (2003). *Politiques et action publiques*. París: Armand Colin.
- Mayntz, R. (Noviembre de 2000). Nuevos desafíos de la teoría del Governance. *Revista Instituciones y Desarrollo*.
- Mehrotra y Pizarro. (1996). Introducción: una visión general del desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Desarrollo social en los 90*. Bogotá: Ariel.
- Meller, P. (2008). Mercados laborales. En Tironi, E. *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Mueller, D. (1989). *Elección pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Muñoz de Bustillo, R. (Ed.). (2000). *El Estado de bienestar en el cambio de siglo: una perspectiva comparada*, (168). España: Anaya.
- Murayama, C., y Rabell, C. (2011). *Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal*. México: ALDF.
- Mussot, M. L. (2011). *El derecho a la salud*. En Canto y Martínez. *Quince años de la política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*. México: Consejo de Evaluación de la Política Social del DF.
- Narayan, D., y Petech, P. (2008). *Salir de la pobreza. Perspectivas interdisciplinarias sobre la movilidad social*. Colombia: BM-Mayal ediciones.
- Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. París: Armand Colin.
- Niveau, M. (1974). *Historia de los hechos económicos contemporáneos*. Barcelona: Ariel.
- Organización Internacional del Trabajo. (2008). *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Suiza: OIT.
- Palier, B. (2010). Un Estado del bienestar para las envejecidas sociedades postindustriales. En Esping-Andersen, y Palier, B. *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel.
- _____, y Surel, Y. (2005). Les trois I et l'analyse de l'état en action. *Revue Française de science politique*, 55(1), 7-32.
- Pena-Trapero, B. (2009). La medición del bienestar social: una revisión crítica. *Estudios de economía aplicada*, 27(2), 299-324.
- Pérez, L. (2018). *¿Quién cuida en la ciudad? Recursos públicos y necesidades de cuidado en Ciudad de México*. México: CEPAL.

BIBLIOGRAFÍA

- Pérez, P., Labianca, F., y Socoloff, I. (Septiembre de 2009). Gobierno urbano, democracia y participación en la ciudad de Bogotá. *Revista Foro*. Bogotá.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (12 de julio del 2019). México: *Diario Oficial de la Federación*.
- Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México. (1999). *Primer Foro de Corresponsabilidad Gobierno del Distrito Federal y Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México. Declaración de corresponsabilidad*. México: Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México.
- Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México. (2000). *Balance de Plataforma*. México: Mimeo.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal. (2006). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006. *Gaceta Oficial del DF*. México: GDF.
- _____ (2013-2018). *Gaceta Oficial del DF*. México: GDF.
- Provencio, E., y Yanes, P. (2006). *La política social del gobierno del DF 2000-2006. Una valoración general*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Raventós, D. (2001). *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. España: Ariel.
- Reynolds, C. (Octubre-diciembre de 1977). Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador. *Trimestre Económico*, 176.
- Rodríguez, A. (2017). *Constitución de la Ciudad de México y relaciones de poder: el caso de la regulación del uso del suelo*. Tesis de licenciatura. México: UAM-X.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantia.
- Roth, N. A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez Almanza, A. (2011). *La evolución de la Ciudad de México*. Ciudad de México: EvalúaDF.
- _____ (2012). *La evolución de la Ciudad de México. Factores para el desarrollo social*. Ciudad de México: EvalúaDF.
- _____ (2017). *Economía de las metrópolis*. México: EAPDF.
- Sánchez Mejorada, C., y otros. (2011). *Evaluación de la política de participación ciudadana en el DF*. México: EvalúaDF.
- Santos, T. D. (1973). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. En Jaguaribe, E. A. *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo XXI.
- Schumpeter, J. A. (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.

- Secretaría de Administración y Finanzas. (2019). Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México 2020. México: Secretaría de Administración y Finanzas.
- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. (2011). Ley del Sistema de Protección Social del DF. México: *Gaceta Parlamentaria de la ALDF*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). Precriterios del Presupuesto 2020. México: SHCP.
- Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. (31 de enero del 2019). Reglas de Operación del Programa Servidores de la Ciudad. México: *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*.
- Secretaría de Salud. (2017). *Agenda 2016*. México: GDF.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. México: Taurus.
- TDHDF. (1997). *El derecho a la equidad*. Barcelona: Icaria.
- Tironi, E. (2008). *La cohesión social latinoamericana*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Universidad Autónoma Metropolitana. (2016). *La UAM frente a la Constitución de la Ciudad de México*. Memoria.
- _____ (2018). *La Constitución de la Ciudad de México. Realidades y Retos*. México: UAM.
- Uña, G. (2011). *Desafíos para el presupuesto en América Latina: el presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Uribe, C. (2004). Desarrollo social y bienestar. *Revista Universitas Humanística*(58).
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Vázquez Mantecón, V., y Winocur, R. (1993). Los unos y los otros. Ciudadanos del plebiscito. *Argumentos* (18).
- Vázquez, P. (2010). La planeación, el presupuesto y las políticas públicas. En Méndez, J. L. *Los grandes problemas de México. XII políticas públicas*. México: COLMEX.
- Velásquez, F. (2009). La política pública de participación en Bogotá ¿Una tarea imposible? *Revista Foro, La Gestión de la Ciudad en América Latina*(68).

Mesografía

- Asamblea Constituyente (2017). Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/propuesta10.html>
- Börzel, A. T. (1997). *¿Qué tienen de especial los policy networks?: explorando el concepto y utilidad para el estudio de la gobernanación europea. Redes verdes de transformación territorial y social*. Recuperado de <http://idl.isead.edu.es:8080/jspui/handle/10954/2349>
- Buendía y Laredo. (Febrero de 2016). Encuesta de Opinión Pública. Reforma Política de la Ciudad de México. Recuperado de https://www.buendiyalaredo.com/publicaciones/359/REPORTE_REFORMA_POL_DF.pdf
- Comité Económico y Social Europeo. (2019). Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la economía social europea tras la crisis económica. Recuperado de <http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2019/11/EtudeEESC-best-practices-es.pdf>
- Consejo Nacional de Población. (2016). Proyecciones Ciudad de México. México: Conapo. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- García, P. (2013). Análisis político sobre la forma en que se planea y opera la política social en las delegaciones. En Luengas, J. *Planear el desarrollo social de la Ciudad de México. Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales*. Ciudad de México: EvalúaDF. Recuperado de http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_suelos/planeacion_trabajo.pdf
- Gobierno del Distrito Federal. (28 de enero de 2018). *Plan General de Desarrollo del DF 2007-2012*. México: GDF. Recuperado de http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Desarrollo_DF_010607c.pdf
- Gobierno Federal. (2012). Pacto por México. Recuperado de https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2016). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección y se asignan diputados por el principio de representación proporcional a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que correspondan a los partidos políticos y candidaturas independientes*. INE/CG601/2016. Recuperado de http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-Sesiones-CG/CG-acuerdos/2016/08_Agosto/CGex201608-23/CGex201608-23-ap-unico.pdf
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal. Padrón de beneficiarios. Recuperado de <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/pension-alimentaria/32-padron-2014/84-padron-diciembre-2014>

- Luengas, J., Abreu, C., y García, P. (2013). *Planear el desarrollo social de la Ciudad de México. Normatividad, instrumentos y relaciones intergubernamentales*. México: EvalúaDF. Recuperado de http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/planeacion_trabajo.pdf
- Páramo, A. (29 de septiembre de 2018). Gobierno federal absorberá gasto social de CDMX: López Obrador. *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/gobierno-federal-absorbera-gasto-social-de-cdmx-lopez-obrador/1268417>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). Guía de orientación de políticas públicas. Nueva York: ONU-DAES. Recuperado de: http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf
- Rodríguez-Piñero, L. (S/F). Los procedimientos especiales de NN.UU. y las personas de edad. Reunión de seguimiento de la Declaración de Brasilia (Río de Janeiro, 16-17 de septiembre de 2008). España: Universidad de Sevilla. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/luisrodriguez-pinero_espanol_1.pdf
- Secretaría de Bienestar. (2019). *Secretaria de Bienestar reconoce esfuerzo de Servidores de la Nación para reducir las brechas de desigualdad*. Comunicado 59. Recuperado de <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/secretaria-de-bienestar-reconoce-esfuerzo-de-servidores-de-la-nacion-para-reducir-las-brechas-de-desigualdad?idiom=es>
- Secretaría de Gobernación. (2019). Presidencia de la República: Directorio. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabriel-garcia-hernandez>
- Senado de la República. (28 de diciembre de 2013). *Gaceta del Senado*. Recuperado de https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-28-1/assets/documentos/gaceta_1.pdf

Anexos

Programas de desarrollo social (2000-2019)

A. Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (2000-2006)

Subprograma	Objetivo	Destinatarios	Descripción
Apoyos Integrales a Adultos Mayores Secretaría de Salud del GDF	Detener el empobrecimiento y mejorar las condiciones de salud de los adultos mayores que viven en el Distrito Federal.	Adultos mayores de 70 años.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales en productos básicos, atención médica, transportes públicos gratuitos y apoyos fiscales. Actualmente, todos tienen derecho a recibir el apoyo.
Apoyo a Personas con Discapacidad DIF-DF	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en las zonas de mayor pobreza del Distrito Federal.	Personas con discapacidad en las unidades territoriales de media, alta y muy alta marginación del Distrito Federal, que tengan un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos.	Apoyo económico de 688 pesos mensuales. Transporte público gratuito y apoyos fiscales. Se otorgan actualmente 40 333 apoyos; las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
Becas a Niños y Niñas en Situación de Vulnerabilidad DIF-DF	Evitar que niñas y niños que viven en zonas pobres del Distrito Federal abandonen la escuela por falta de recursos económicos.	Niños y niñas de escasos recursos, de 6 a 15 años de edad; de preferencia, hijos de madres solteras y que se encuentren estudiando.	Beca económica de 688 pesos mensuales a niñas y niños, para compra de alimentos, medicinas, artículos escolares y transporte. Se proporcionan actualmente 16 666 apoyos económicos; las nuevas altas proceden sólo en casos de baja o cancelación.
Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo Secretaría de Desarrollo Económico del GDF	Fomentar el autoempleo mediante el otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos presentados por grupos solidarios.	Grupos solidarios de cinco a 15 personas de escasos recursos, sin empleo estable y que vivan en unidades territoriales de media, alta o muy alta marginación.	Microcrédito a grupo solidario que presente un proyecto productivo viable y rentable. Los recursos se utilizan para la compra de mercancías, insumos, herramientas o equipo para negocios comerciales, industriales o de servicios.

Subprograma	Objetivo	Destinatarios	Descripción
<p>Apoyo a Beneficiarios de Leche Liconsa</p> <p>Secretaría de Salud del GDF</p>	<p>Atenuar el impacto social del incremento a la leche Liconsa establecido por el gobierno federal y que afecta a la población de más bajos recursos de la ciudad.</p>	<p>Personas que cuenten con la credencial de la lechería de Liconsa.</p>	<p>Vale de 70 pesos cada uno, repartidos en las lecherías Liconsa por el personal de la Secretaría de Salud del Distrito Federal en cuatro ocasiones durante el año.</p>
<p>Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social</p> <p>Procuraduría Social del DF</p>	<p>Mejorar las áreas comunes de las unidades habitacionales de interés social, para elevar así la calidad de vida de sus habitantes, mediante el otorgamiento de apoyos económicos.</p>	<p>Unidades habitacionales de interés social con más de 100 viviendas y cinco años de antigüedad o más. Unidades habitacionales que participaron en el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales de 2001.</p>	<p>Apoyo económico para trabajos de conservación y mejoramiento en las áreas comunes de las unidades habitacionales. Los apoyos se asignarán de manera proporcional, según el número de viviendas que conforman cada conjunto. Los vecinos deciden el uso de los recursos y administran su aplicación.</p>
<p>Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de la Vivienda en Lote Unifamiliar</p> <p>Instituto de Vivienda del DF</p>	<p>Mejorar o ampliar la vivienda de familias de bajos recursos económicos, para superar situaciones de hacinamiento, precariedad e insalubridad. Es mediante el otorgamiento de créditos.</p>	<p>Familias en condiciones de pobreza y necesidad, con capacidad legal para firmar un crédito. El crédito para ampliación se contrata por persona física que tenga un ingreso de hasta tres veces el salario mínimo, o de hasta 6.5 veces por familia. Para vivienda nueva con uso de suelo habitacional, el ingreso individual debe ser de hasta 4.5 veces el salario mínimo diario, y el familiar de hasta ocho veces. En ambos casos, debe haber</p>	<p>Créditos de interés social para ampliar la vivienda en lote familiar ya urbanizado, con alcance no mayor de 60 m². La obra puede realizarse en una segunda o tercera planta, en subdivisión de predios o lotes baldíos. El recurso lo administra directamente el beneficiario, y el pago del arquitecto o ingeniero civil lo realiza el Instituto de Vivienda del Distrito Federal.</p>

ANEXOS

Subprograma	Objetivo	Destinatarios	Descripción
		un lote familiar o la anuencia de un familiar propietario. Las personas mayores de 65 años podrán acceder al crédito con apoyo de un codeudor solidario.	
Apoyo Económico para Buscadores de Empleo Secretaría de Trabajo y Previsión Social del GDF	Apoyar a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo, para facilitarle su comunicación con las empresas y contribuir a que mantenga el ingreso básico para el sustento de su familia.	Desempleados de 16 a 45 años del DF, sin empleo en un periodo anterior de seis meses, que hayan cotizado al IMSS o ISSSTE durante los seis meses previos. Habitantes de una unidad territorial seleccionada por el subprograma.	Apoyo para actualizar los conocimientos en técnicas de trabajo, adquirir y desarrollar nuevas habilidades y destrezas y certificar los conocimientos y habilidades. Se propone la contratación en empresas establecidas.
Desayunos Escolares DIF-DF	Elevar el nivel de aprovechamiento escolar de niños y niñas, mediante el aporte complementario nutricional que proporciona el desayuno escolar.	Niños y niñas de escuelas públicas de preescolar, primaria y educación especial del Distrito Federal y de los Centros de Atención Infantil Comunitaria del DIF-DF.	Distribución de 640 mil desayunos escolares diarios en las escuelas públicas.
Apoyo al Desarrollo Rural Secretaría de Medio Ambiente-Comisión de Recursos Naturales (Corenader)	Promover el desarrollo rural, mejorando las condiciones de vida de los productores. Considerar la preservación del suelo y mejorar el impacto ambiental.	Grupos de productores y habitantes de zonas con vocación rural del Distrito Federal, que atienden labores de preservación de recursos naturales y producción de alimentos, pertenecientes a familias de escasos recursos. Programa de Inclusión (2006-2012).	Apoyo a grupos de trabajo que desarrollan proyectos productivos o de conservación. Apoyo económico para mano de obra (empleo temporal).

B. Programa de inclusión social (2006-2008)

Alimentación	Asistencia social	Derecho a la ciudad	Equidad	Trabajo	Jóvenes y niños	Salud
Comedores públicos.	Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social, 2012.	Apoyo a pueblos originarios del Distrito Federal.	Equidad para la mujer rural, indígena, huésped y migrante.	Ayuda a la reinserción laboral.	Empleo juvenil de verano.	Acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos para las personas residentes en el DF que carecen de seguridad social laboral.
Abasto popular emergente 2007-2008.	Atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias en el Distrito Federal, 2012.	Atención a migrantes y sus familias.	Equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas.	Calidad y modernización.	Hijos e hijas de la ciudad.	Apoyo para personas de escasos recursos que requieren material de osteosíntesis, ortesis, prótesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional.

ANEXOS

Alimentación	Asistencia social	Derecho a la ciudad	Equidad	Trabajo	Jóvenes y niños	Salud
Agricultura sustentable a pequeña escala de la Ciudad de México.	Apoyo a personas en situación de alta vulnerabilidad.	Ciudad hospitalaria, intercultural y de atención a migrantes de la Ciudad de México.	Equidad para los pueblos indígenas, originarios y comunidades de distinto origen nacional.	Capacitación para el impulso de la economía social.	Seguro contra accidentes personales de escolares, "va segur@".	Atención integral de cáncer de mama.
Apoyo a familias consumidoras de leche Liconsa 2007.	Apoyo a personas en situación de alta vulnerabilidad durante la temporada invernal 2007-2008.	Coinversión para el desarrollo social.	Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios de la Ciudad de México.	Compensación a la ocupación temporal.	Apoyos económicos a estudiantes de secundaria.	Programa de prevención y atención de la violencia de género.
Comedores comunitarios.	Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social.	Entrega de chalecos a los trabajadores no asalariados que realizan la actividad de cuidadores y lavadores de vehículos.	Medicina tradicional y herbolaria de la Ciudad de México.	Financiamiento a la micro y pequeña empresa.	Apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de atención integral al estudiante (apoyos económicos).	Atención a personas con discapacidad en las unidades básicas de rehabilitación.

EL SUEÑO DEL ÁNGEL

Alimentación	Asistencia social	Derecho a la ciudad	Equidad	Trabajo	Jóvenes y niños
Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables a crecer sanos y fuertes.	Atención social emergente y protección social a la comunidad.	Financiamiento para la asistencia e integración social.	Mujer indígena y rural.	Fomento económico y vinculación comercial.	Apoyos económicos a las y los jóvenes beneficiarios de los programas de atención integral al estudiante (asistentes educativos).
Comedores populares.	Entrega de juguetes a niñas y niños en situación de alta vulnerabilidad 2010.	Programa comunitario de mejoramiento barrial.	Prevención y atención de la violencia de género.	Fondo PYME.	Becas del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal.
Desayunos escolares.	Entrega de juguetes a niñas y niños en situación de alta vulnerabilidad, abril-mayo 2008.		Programa seguro contra la violencia familiar 2011.	Integral del maíz 2008.	Becas del sistema de bachillerato.
Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad.			Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años.	Microcréditos para actividades productivas de autoempleo.	Becas escolares para niñas y niños que se encuentren en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.

ANEXOS

Alimentación	Equidad	Trabajo	Jóvenes y niños
Entrega de despen- sas a población en condiciones de mar- ginación y vulnera- bilidad.	Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años.	Microcréditos para actividades producti- vas de autoempleo.	Becas escolares para niñas y niños que se encuentren en condi- ciones de pobreza y vulnerabilidad social.
Cultura alimentaria, artesanal y vincula- ción comercial de la Ciudad de México.	Registro civil univer- sal y gratuito para adultos mayores, personas abando- nadas, indígenas, personas con disca- pacidad, personas en situación de calle y niños y niñas.	Microempresas.	Becas de servicio social.
	Reinserción social para mujeres egresa- das de refugios y albergues de la Ciu- dad de México.	Programa de forma- ción de jóvenes para la inserción laboral del Distrito Federal.	Educación garanti- zada.
	Reinserción social para mujeres víc- timas de violencia familiar de la Ciudad de México.	Programa de desa- rrollo agropecuario y rural en la Ciudad de México.	Estímulos para el ba- chillerato universal, <i>Prepa sí.</i>
	Seguro contra la vio- lencia familiar.	Programa emergente de apoyo a trabaja- doras y trabajadores migrantes desem- pleados.	Niñ@s talento.
	Apoyo económico a personas con disca- pacidad.	Programa rural de la Ciudad de México.	Jóvenes en impulso.
	Apoyo integral a ma- dres solas.	Retribución a pres- tadores de servicio social y/o prácticas profesionales.	Empleo juvenil de verano.
	Atención integral para madres solteras residentes en el Dis- trito Federal.	Seguro de desem- pleo.	

EL SUEÑO DEL ÁNGEL

Alimentación	Equidad	Trabajo	Jóvenes y niños
	Canalización de servicios para personas con discapacidad.	Trabajadores migrantes desempleados del Distrito Federal.	
	Expedición de constancias a personas con discapacidad permanente.	Empleo juvenil de invierno.	
		Empleo juvenil de verano.	

Fuente: Elaboración propia con datos de EvalúaDF (2012).

C. Los programas sociales (2012-2018)

Áreas de oportunidad	Objetivos de la política	Programas ejecutados por la SEDESOL (2017)
Discriminación y derechos humanos	Contender contra la discriminación.	<p>Prexistentes al periodo 2013-2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adultos Mayores • Asistencia Social • Coinversión Social • Comedores Comunitarios • Comedores Públicos • Mejoramiento Barrial
Violencia	Disminuir la violencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro vs. Violencia Intrafamiliar • Uniformes Escolares • Útiles Escolares <p>(Total presupuestado: 7 694.9 millones)</p>
Alimentación	Disminuir la pobreza extrema.	<p>Iniciados en el periodo 2013-2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua en tu Casa (dotación agua) • Aliméntate (despensas) • Crecimiento Social Sostenido (mujeres víctimas de violencia) • Escucha (aparatos auditivos) • Hábitos Saludables (Caries dental) • Población en Situación de Calle • Reinserción Social de Mujeres Víctimas de Violencia <p>(Total presupuestado: 115.2 millones)</p>

D. Los programas sociales 2018-2024

Tema	Programas	Monto (millones de pesos)
Asistencia social 10 programas	Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente	595.7
	Personas que requieren prótesis y aparatos funcionales	79.1
	Bebé Seguro	17
	Financiamiento para la Asistencia e Integración Social	10
	Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana	10
	Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras	3
	Hijas e Hijos de la Ciudad	3
	Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal	3
	Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación	0.4
	Comedores Públicos	90
	Subtotal	811.2
Desarrollo y Cohesión Social 11 programas	Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario	200
	Programa Comedores Comunitarios de la CDMX	270
	Rescate Innovador y Participativo en Unidades Habitacionales	240
	Talleres de Artes y Oficios Comunitarios	106.7
	Promotores Culturales Ciudad de México	65.7
	Los Jóvenes Unen el Barrio	63.8
	Colectivos Culturales Comunitarios Ciudad de México	33.9
	Coinversión para la Inclusión y el Bienestar Social	8
	Fortalecimiento y Apoyo a las Comunidades de Indígenas	7.4
	Fortalecimiento y Apoyo a Pueblos Originarios de la CDMX	7.4
	Coinversión para el Desarrollo Social de la Ciudad	6.5
	Subtotal	1009.4

ANEXOS

Tema	Programas	Monto (millones de pesos)
Educación 10 programas	Mi Beca para Empezar	1470.2
	Educación Garantizada	122.1
	Ciberescuelas en Pilares	105.7
	Becas del Instituto de Educación Media Superior	69
	Seguro Contra Accidentes Personales de Escolares	30.6
	Alimentos Escolares	831.3
	Uniformes Escolares Gratuitos	787.9
	Útiles Escolares Gratuitos	278.5
	Mejor Escuela	232.5
	Becas escolares para la niñez en condiciones de vulnerabilidad social	248.9
	Subtotal	4176.7
Género 5 programas	Red de Mujeres por la Igualdad y la No Violencia	38.4
	Fortalecimiento Autonomía de Mujeres en Situación de Violencia de Género	19.6
	Apoyo Integral a Madres Solas	8.4
	Coinversión para Igualdad	7
	Fortalecimiento, Autonomía y Empoderamiento Económico de Mujeres, Comunidades y Pueblos Indígenas	2.5
		Subtotal
Medio Ambiente 1 programa	Altépetl	1000
Trabajo 4 programas	Educación para la Autonomía Económica en Pilares	65.2
	Fomento al Trabajo Digno	43.7
	Seguro de Desempleo	580.5
	Fomento, Constitución y Fortalecimiento de Empresas Sociales Solidarias	200
		Subtotal

EL SUEÑO DEL ÁNGEL

Tema	Programas	Monto (millones de pesos)
Vivienda 3 programas	Mejoramiento de Vivienda	100
	Sistemas de Captación de Agua de Lluvia en Viviendas	200
	Vivienda en Conjunto	163.1
	Subtotal	463.1
Servidores de la Ciudad		130
Otros 5 programas	Mercados	200
	Policías y Bomberos Pensionados	5
	Deporte Comunitario	127.1
	Asociaciones Deportivas	3.5
	Deportistas Destacados	3.5
	Subtotal	339.1
Totales	Número de programas: 50	
	Monto	8 894.75

Fuente: <https://tubienestar.cdmx.gob.mx/> (Consulta: 23/03/2020)



*El sueño del ángel. Veinte años de política
social en la Ciudad de México,*

de Manuel Canto Chac, se terminó de imprimir en diciembre de 2020.

El tiro consta de 500 ejemplares impresos sobre papel cultural de noventa gramos; cubiertas impresas sobre cartulina sulfatada de 12 puntos.

Formación e impresión:

Monarca impresoras. Constantino 338-A,
Vallejo, alcaldía G. A. Madero, 07870 CDMX.

Tel. 55.19.97.80.45

monarcaimpresoras@hotmail.com

El Ángel de la Independencia ha simbolizado de diversas maneras a la Ciudad de México por ser tanto un lugar de encuentro para las manifestaciones sociales como un referente para los actos políticos de la izquierda y los conservadores, además de un punto para las celebraciones populares. Las alas representan la libertad en diversas culturas y, por ello, *El sueño del Ángel* puede expresar también las aspiraciones ciudadanas de tener una ciudad libre, justa, igualitaria y con democracia sustantiva, las cuales se han tratado de alcanzar con la elección de sus gobernantes y el afán de emprender un camino distinto al predominante en el país mediante el desarrollo de políticas innovadoras.

Este análisis de la política social en la Ciudad de México durante los años 1998 a 2019 se realizó con un enfoque de política pública. En consecuencia, no se trata sólo de una biografía del gobierno sino de una mirada a la acción de la sociedad y su influencia en los procesos de desarrollo. No se reduce al estudio de los programas públicos, que van más allá del reparto de recursos a los pobres –lo implica, pero es más que eso– al ser el instrumento para garantizar los derechos humanos en su dimensión económica y social. Es también la manera como la sociedad se percibe y construye, genera lazos de solidaridad e interacción entre sus integrantes, quienes impulsan proyectos y, eventualmente, se organizan para alcanzarlos.

Con la Constitución política se ha avanzado, pero falta consolidar una nueva concepción del desarrollo social en la ciudad, que sólo podrá ser resultado de la apertura del gobierno al debate de ideas y a la interacción con los distintos sujetos sociales para crear nuevas instituciones. Asimismo, deberá ser consecuente con la construcción de una senda propia que aporte aires nuevos al país y, con ello, sugerir lo imprescindible para un nuevo acuerdo entre gobierno y sociedad, con el propósito compartido de alcanzar el derecho humano al desarrollo.

