



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL PRD EN EL
DISTRITO FEDERAL, 1997-2001**

Tesis presentada por

Mireya Arauz Velasco

Para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

TIJUANA, B. C.
2002

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el sustento financiero recibido durante estos dos años de duración del programa de maestría. Sin duda, este apoyo me abrió una enorme oportunidad no sólo académica y profesional. Asimismo, agradezco al Colegio de la Frontera Norte, por acercarme a experiencias muy valiosas para mi formación profesional.

Al Dr. *Gerardo Ordóñez Barba* quien fungiera como director de la presente investigación, y a quien le manifiesto mi agradecimiento por el tiempo invertido en la revisión del documento, así como por su atinada dirección que enriqueció de manera substantiva el contenido del trabajo. Al Dr. *Jaime Preciado Coronado* por sus valiosos comentarios que no sólo contribuyeron a fortalecer desde el punto de vista académico el presente trabajo, sino representaron un enorme incentivo para continuar con esta línea de investigación. Al Mtro. *José Negrete Mata* por sus apreciables sugerencias que permitieron mejorar los contenidos de la investigación, además le expreso mi profundo agradecimiento por sus asesorías y por su enorme disposición para colaborar en esta investigación.

Agradezco también a: Lic. Clara Jusidman, Dra. Rosa Márquez y Ruth Martínez Landa, quienes con sus opiniones fortalecieron los planteamientos de esta investigación. Además a la Lic. Maribel Salinas, asesora de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, quien proporcionó información muy valiosa para nuestra investigación.

De manera muy especial quisiera agradecer a Verónica Zepeda, Alicia Chinchabel y Carlos Félix, quienes con su gran paciencia y ayuda hicieron en muchas ocasiones más fáciles las cuestiones administrativas en el colegio.

Finalmente reitero mi agradecimiento a los profesores y compañeros de grupo de la maestría en Desarrollo Regional de la promoción 2000-2002, por formar parte de la experiencia en los salones de clase.

DEDICATORIA

Con enorme amor a *Vita y a Pat*,
por la enorme confianza que no ha dejado de motivarme
durante estos dos años. Siempre serán un ejemplo para mí.

Con todo mi amor a *Liz*,
porque representas la parte más
valiosa de mi vida. Y porque es una forma
de expresarte mi gratitud por estar siempre juntas.

A Christoph,
Con todo mi corazón por ser parte
de todo lo que hago con amor.
Representas mi fuerza y
mi tranquilidad.

A mis *grandes amigos y compañeros*
durante estos dos años y espero que de muchos más:
Grace, por iniciar juntas esta aventura.
Y por los innumerables momentos
llenos de amplio disfrute.

Edgaro, porque eres esa alma genial que
parece que me encontré por casualidad,
pero más bien creo que fue un regalo de mi destino.

Gaby, porque eres una persona
muy valiosa en mi vida, me llevo un pedacito
de tu corazón y de tu bondad.

Shital, porque la experiencia de conocerte
me permitió descubrir que la sencillez es parte del
amor y la dedicación con la que haces las cosas.

A Mónica, Mariana y Raúl,
por todos los ricos momentos,
gracias por ser mis cuates entrañables.

A Sughei,
por que aprendí muchas cosas
de ese pequeñito espíritu.

A David,
quien regala su tranquilidad y
su paciencia.

A Xochitl,
Gracias reyna por los momentos tan sabrosos,
y por enseñarme a tomar las cosas con calma.

A Charito,
Por la bonita amistad que hemos consolidado
con dos años y espero que muchos más.

A Cuau,
por los gratos tiempos colefianos
y por los que vienen.

*Finalmente quiero recordar a mis amigos inseparables que
a pesar de la lejanía física siempre los traigo en el corazón:*

Susanita, Any, Mony, Héctor,
Victor Hugo, Hugo, Daniel,
Ricardo Alemán, Lalo Cuautle, Fer Campa,
César, Ricardo Hernández, Fer del Collado, Magui,
Laura, Gerardo Díaz, Sabina y Mirna.

INDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	
CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL	
1.1 El Estado y el desarrollo social dentro de la discusión sobre política social	13
1.2 Los modelos de política social	
1.2.1 El modelo Europeo	17
1.2.2 El modelo de Estados Unidos	24
1.2.3 El modelo en América Latina	27
1.2.4 El modelo de política social en México	35
1.3 La política social como área específica de cambio gubernamental	46
CAPÍTULO II.	
GOBIERNO LOCAL – ALTERNANCIA POLÍTICA:	
EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL	
2.1 Contextualizando al Distrito Federal: su importancia económica, política y social	50
2.2 El ámbito administrativo en el Distrito Federal	53
2.3 Un ejemplo de alternancia en el ámbito local: el gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal	58
2.3.1 El PRD en el gobierno de la ciudad de México	
2.3.2 Para entender al PRD: Breve reseña sobre el partido	60
2.3.4 Un vistazo a la política del PRD	62
2.4 Un marco comparativo de la política social del PRD con las propuestas del PAN y del PRI.	65

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL PRD EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 Para entender la política social en el ámbito local dentro del marco de alternancia política en México	77
3.2 El ámbito administrativo en el Distrito Federal en cuanto a política social	80
3.2.1 Atribuciones	
3.2.2 Limitaciones financieras	87
3.3 La política social del Gobierno del Distrito Federal.	
3.3.1 El gasto social y su relación con el presupuesto general del gobierno del Distrito Federal	96
3.3.2. Una comparación del presupuesto destinado a los programas sociales 1998-2001	102
3.3.3 Los programas de salud	107
3.3.4 Los programas de asistencia social	110
3.3.5 Los programas educativos	115
3.3.6 Los programas de vivienda	120
3.3.7 El Programa Territorial Integrado 2000-2006	123
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	134

INTRODUCCIÓN

La política social puede ser vista como el medio de incidencia del sector público sobre el nivel y la calidad de vida de la población, asimismo involucra reflexionar sobre las responsabilidades de un gobierno. Este tipo de política ha evolucionado junto con la complejidad y la cantidad de problemas que han enfrentado gobierno y sociedad. Puede decirse que las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental por la imperiosa necesidad de contar con el instrumento que permita mejorar los niveles de vida de la población.¹

En sentido estricto, entendemos que la política social es “la creación de capacidades básicas en la población, capacidades indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper el círculo vicioso de la pobreza”.² Pues en la política social actúan diferentes instituciones, programas y mecanismos que tienen como característica común su incidencia en las condiciones de vida de la población.

Cuando se aborda la conformación de las capacidades básicas de la población, necesariamente nos remontamos a los mecanismos que podrían incrementar la posibilidad de procurar un mayor ingreso en el largo plazo. Ello puede ser crucial para hacer viable el desarrollo económico. De tal suerte, el concepto de política social ha venido a incorporar, de algún modo, las promesas más caras del desarrollo social y económico. Esto porque si algo logra que aumenten considerablemente las posibilidades futuras de las personas de incorporación a la actividad económica, son las acciones específicas que tienden a apoyar el fortalecimiento de su bienestar (es decir alimentación, salud, vivienda, seguridad social y educación).

La política social en México ha evolucionado junto con la complejidad de las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes. En la actualidad la alternancia política se incorpora como un elemento más del análisis al encontrarnos con un país que dejó olvidado el peso hegemónico de un partido político, y sus posibles implicaciones en la manera de gobernar. Desde hace más de una década asistimos a una nueva organización de los espacios

¹ Trejo Guillermo y Claudio Jones (coords.) (1993) *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, Cal y Arena, México, p. 153

² *idem*, p. 10.

políticos, en los cuales la oposición ha ganado batallas importantes. Así, el Distrito Federal se encuentra gobernado a partir de 1997 por un partido de izquierda. El Partido de la Revolución Democrática representa la expresión más grande de la izquierda en nuestro país, de ahí que resulte interesante analizar la agenda de política social de un gobierno local, producto de la alternancia de poderes.

Proceso de Investigación

La presente investigación tiene como *objetivo* conocer la agenda de política social del gobierno del Distrito Federal, particularmente nos interesa resaltar su amplitud, sus prioridades así como sus peculiaridades. Un aspecto que hay que tener en cuenta es que el gobierno del Distrito Federal, como un gobierno local, está sujeto a limitaciones y atribuciones que repercuten de forma directa en el diseño e instrumentación de los programas de desarrollo social.

La importancia económica, social y política del Distrito Federal permite ubicarlo como un objeto idóneo de análisis, sobre todo si se considera que desde 1997 se encuentra gobernado por el Partido de la Revolución Democrática, el cual concentra ingredientes peculiares que inciden en la elaboración y aplicación de la política social en la ciudad capital.

Este esquema nos permite establecer el asunto del cambio gubernamental, considerando que en los planteamientos teóricos la tendencia que se sostiene es que el cambio que puede ejercer un gobierno es poco significativo en el área específica de política social. Así, las soluciones para enfrentar dichos cambios no tienen que ver con la búsqueda de un líder capaz de contrarrestar los problemas o de un partido político que tenga la solución adecuada.³

Es posible presenciar un cambio incremental que se explica desde el punto de vista político, es decir, para los dirigentes del gobierno una solución adecuada a los problemas que tienen que resolver, es realizar transformaciones relativamente pequeñas, lo que no se traduce en ausencia de estrategias.

³ Rose, Richard (1984) *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 55.

De acuerdo con los argumentos anteriores cabría esperar como *hipótesis* que el gobierno del Distrito Federal tenga pocas posibilidades de instrumentar cambios significativos en lo que se refiere a programas de desarrollo social. Los gobiernos son demasiado estables, más bien tienden hacia el continuismo en las acciones, pues las posibilidades de ofrecer proyectos completamente nuevos para la administración resultan restringidas.

Esto se explica al retomar los planteamientos de Rose, que establece que “un gobierno contemporáneo tiene tantos compromisos institucionalizados que su propia inercia lo empujará año tras año. La alteración de su curso, ya no digamos la reversión de la dirección del gobierno, no es tarea que pueda realizarse en el periodo relativamente corto que media entre una elección general y la siguiente”⁴. Este hecho nos demuestra que las inercias y compromisos adquiridos por el gobierno, a pesar de la alternancia de poderes, restringen el margen de maniobra en el momento de diseñar e instrumentar programas.

La *pregunta* que dirige esta investigación es: ¿Cuál es la agenda de gobierno de política social en el Distrito Federal?. Para contestar este cuestionamiento nos proponemos analizar los programas de política social, sus particularidades, en cuanto a su importancia cualitativa, así como el presupuesto que se destina para su ejecución, resaltando su relevancia cuantitativa. Se consideran las restricciones presupuestales a las que está sometido el Distrito Federal, para explicar tanto los alcances como las limitaciones que presentan los programas prioritarios para la agenda social de gobierno.

El análisis abarca dos periodos de gobierno, el primero de ellos iniciado por Cuauhtémoc Cárdenas y más tarde concluido por Rosario Robles (1997-2000), así como el primer año de gestión de la actual administración con Andrés Manuel López Obrador (2000-2006). De ahí que resulte interesante el análisis progresivo del proyecto de política social del gobierno del PRD en el Distrito Federal.

Para llevar a cabo el presente trabajo se recurrió a la revisión de fuentes bibliográficas, hemerográficas y documentos oficiales. Además, de manera complementaria, se realizaron entrevistas a actores claves para el mejor entendimiento de nuestro caso de estudio. Así, se entrevistó a Lic. Clara Jusidman quien fungiera como Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal durante el periodo 1997-2000; Dra. Rosa Márquez Cabrera,

Directora General del Instituto de Asistencia e Integración Social del Gobierno del Distrito Federal en la actual administración 2000-2006. Así como, a integrantes del Partido de la Revolución Democrática, a partir de la entrevista a Ruth Martínez Landa, Subsecretaria de Movimientos Sociales del PRD.

Organización del documento

Por todo lo anterior, el documento se organiza en tres capítulos, en el capítulo I se contempla una revisión teórica de la política social, el desarrollo social y sus posibilidades en diferentes gobiernos. Para tales fines, se reconocerán las experiencias de los modelos de política social en Europa, Estados Unidos, América Latina y México. Asimismo, se incluye una reflexión sobre el proceso de cambio gubernamental y su relación con el área específica de política social.

En el capítulo II se presentan características del Distrito Federal que resaltan su importancia económica, cultural y social, así como el proceso político a partir del cual, se suma a las entidades, municipios y ciudades gobernadas por un partido de oposición. Para entender las transformaciones a las que ha estado sujeto en el marco de alternancia política en México, se consideran las reformas legales que han favorecido la más reciente conformación político-administrativa del Distrito Federal. Además, se plantean elementos que permiten acercarnos al PRD, dicho análisis permite profundizar en su actuación de manera particular en cuanto a política social se refiere.

Dentro del capítulo III se analizan los programas y presupuestos de política social para determinar las prioridades, la amplitud y las particularidades de la agenda social de gobierno del Distrito Federal. Asimismo, se reconocen las atribuciones y limitaciones que presenta este gobierno en cuanto a desarrollo social se refiere, pues este marco se encuentra en suma vinculación con la capacidad de instrumentar programas sociales. En este sentido, este capítulo analiza de manera pormenorizada la gama de programas que componen el proyecto de política social del PRD en el Distrito Federal durante 1997-2001.

⁴ Rose, Richard (1984) *op cit*, p. 83

De acuerdo a lo que se analizó en esta investigación se reconocen aportes sustantivos que pueden identificarse a partir de la construcción de la agenda de política social del gobierno del Distrito Federal. De esta forma, encontramos que la dimensión de la agenda es amplia y diversa pues concentra programas de salud, los de corte asistencialista, los que se refieren a la vivienda, alimentación y a la educación. Es decir, es una agenda abultada en el sentido de la complejidad y variedad de elementos de la política social que son contemplados. De manera preliminar, este aspecto nos permite visualizar las peculiaridades que podrían formar parte de las agendas sociales a nivel local en este país.

Con respecto a las peculiaridades de la agenda se destacan algunos programas que representan el sello distintivo del gobierno del PRD en el Distrito Federal durante 1997-2001. Dentro de los que destacan: *Programa para adultos mayores de apoyo alimentario, medicamentos gratuitos y apoyos económicos*, así como *el proyecto educativo dirigido a la educación media superior y superior*, ambos programas resultan ser un elemento cualitativo de gran importancia para la propuesta de política social.

Los programas prioritarios, desde la perspectiva cuantitativa, resultaron los que se refieren a la *salud* y a la *asistencia social*. La canalización del presupuesto del gobierno capitalino hacia estos sectores se traduce en el peso que concentran para la política social del PRD, y en suma para la construcción de la agenda social de gobierno del Distrito Federal.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL

En el presente capítulo se contempla una revisión teórica sobre la política social, el desarrollo social y sus posibilidades en diferentes gobiernos. Para tales fines, se reconocerán las experiencias de los países europeos, ya que algunas de ellas han influido en la teoría y las acciones gubernamentales adoptadas en otras regiones del mundo. Asimismo, se aborda el caso del modelo de Estados Unidos, con las especificidades que caracteriza a dicha postura así como los elementos que permitieron su desarrollo reciente, en comparación con la historia de la política social europea. Además, se hace una revisión del desarrollo de las políticas sociales en América Latina, ya que resulta ser el referente obligado para entender el proceso histórico de México. Finalmente, se incluye una reflexión sobre el proceso de cambio gubernamental, así como su influencia en la política social. El análisis comparativo de los diferentes modelos de política social nos permitirá conformar una base teórica que fortalezca el análisis de la política social del gobierno del PRD en el Distrito Federal.

1.1 El Estado y el desarrollo social dentro de la discusión sobre política social

Entre las múltiples funciones desempeñadas por el Estado en las sociedades contemporáneas, muchas de ellas desarrolladas sobre todo a partir de la segunda postguerra, se encuentra un amplio espectro de formas de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado, al que se le denomina *política social*.⁵ En la política social actúan diferentes instituciones, programas y mecanismos que tienen como característica común su incidencia en las condiciones de vida, la socialización y reproducción de la población.

Además, la política social puede ser vista como “la creación de capacidades básicas en la población, capacidades indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper el círculo vicioso de la pobreza”⁶. Un asunto crucial de esta definición es que resalta el papel

⁵ Emilio Duhau (1997) “El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas” En Scheingart, Martha (coord) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. El Colegio de México, México, pp 61-91.

⁶ Trejo Guillermo y Claudio Jones (coords.) (1993) *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Cal y Arena, México, p. 10.

que juega la justicia en el sentido de crear las mismas oportunidades de acceder a la vida productiva y a la participación política.

La política social es una arista básica del actuar gubernamental; “sin una política social resulta imposible avanzar en el desarrollo, entendido éste no sólo en términos económicos, sino en el sentido más amplio del término”.⁷ Dentro de los diferentes elementos que estructuran a la política social se encuentran: el papel del Estado (su relación con el mercado y la sociedad civil) y la lógica que guía la toma de decisiones, los objetivos generales, la relación con la política económica, la extensión de la seguridad social y el ritmo temporal de la cobertura, la población objetivo, los métodos para reducir la pobreza, el financiamiento de los programas y por último los criterios de asignación y el nivel del gasto público.⁸

Ahora bien, para hablar de la relación que existe entre Estado y desarrollo social, primeramente es fundamental establecer que el desarrollo implica una serie de dimensiones como la económica, la política, la jurídica, y evidentemente las del contexto social que lo convierten en un concepto multifacético. Así, el desarrollo social puede ser entendido simplemente “como el mejoramiento de una colectividad determinada”⁹.

Si nos concentráramos en la relación que existe entre el desarrollo social y la esfera económica, tendríamos que partir del hecho que el desarrollo como tal involucra “una mejoría cualitativa y durable de una economía y de su funcionamiento”¹⁰. De hecho desde la visión económica de la administración, puede ser visto como un “proceso indicador del cambio de perfil de una economía, orientado a canalizar en monto suficiente los beneficios del crecimiento del ingreso nacional a los sectores sociales”¹¹.

Cuando se vincula con la esfera social, puede decirse que éste implica una relación estrecha con los individuos, familias, comunidades de una sociedad específica, particularmente con sus condiciones de vida. Aunque necesariamente la satisfacción de las

⁷ *idem*, p. 10

⁸ Valencia Lomelí, Enrique (2000) “Política Social Mexicana: Modelos a debate y comparaciones internacionales”. En Valencia Lomelí et al *Los Dilemas de la Política Social. ¿Cómo combatir la pobreza?*. Amaroma Ediciones, p. 120-121.

⁹ Lara Rivera, Jorge (2000) “Marco constitucional del desarrollo social”. En Boltvinik, Julio et al (2000) *Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo*. Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados / LVII Legislatura del Congreso de la Unión, p.50.

¹⁰ *idem*, p. 49.

¹¹ Esta definición corresponde a la Secretaría de Hacienda tomada de Lara Rivera (2000) *op cit*, p.49.

necesidades y el impulso del desarrollo social dependen estrechamente de la capacidad de generación de riqueza del sistema económico.

La otra esfera es la que se refiere al ámbito jurídico, ya que obedece a una lógica de competencias, facultades, leyes, acuerdos, derechos sociales y reglamentaciones de tipo legal en la cual queda enmarcado este proceso, visto desde la propia óptica de la administración pública.

Cada una de estas dimensiones por separado, resultan ser medidas insuficientes para entender el ámbito de acción del desarrollo social, ya que la noción que se asocia a éste como una forma más integral, reconoce pues, que es una concepción respecto a cómo organizar la sociedad.

A pesar de que éste es uno de los grandes temas que podría asociarse con las teorías y las ideologías políticas, ha sido un concepto que recientemente se ha incluido de manera formal en los debates actuales en México. Lo que se debe considerar es que implica reconocer las condiciones sociales que tiene la población y en este mismo sentido, identificar los problemas sociales que tiene que resolver.

La vinculación entre Estado y desarrollo social considera como premisa que la intervención pública debería generar bienestar social. El bienestar social es tan indispensable porque de alguna manera comprende variables mínimas encaminadas a la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar. Las cuales son: educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad social y empleo.

Dentro del marco de la sociedad capitalista existen diferentes valores y principios que le han dado diferente connotación al bienestar social. Así, se pueden identificar mediante tres modelos: el liberal, el conservador y finalmente el socialdemócrata.¹² Esta revisión por los distintos regímenes de generación de bienestar social permite entender de manera clara la forma en que se ha venido involucrando el Estado y el desarrollo social. Ya que uno de los

¹² Laurell, Asa Cristina (2000) "Regímenes de generación de bienestar social". En Bolvinik, Julio *et al* (2000) *op cit*, p.109-120.

elementos claves de este análisis es lo que se denomina el “triángulo del bienestar social”¹³ conformado por el Estado, el mercado y la familia.

El papel que ha desempeñado el Estado en el desarrollo social concentra matices diversos al considerar valores y principios que se contraponen entre sí. Si entendemos que esta lógica obedece a un proceso histórico, debemos entonces partir del debate que se dio entre dos posturas hacia finales del siglo XVIII. En la primera, se sostenía la idea de colocar al Estado con un mayor ámbito de acción, ya que su intervención se basaba en la atención de cuestiones de índole asistencialista y de caridad. La principal justificación de la demanda de mayor participación estatal tenía que ver con las desigualdades suscitadas a partir de la revolución industrial. La segunda postura, apoyaba principios liberales, en donde el Estado se veía claramente reducido en funciones y acciones, ya que el elemento principal de dicha visión tenía que ver con la libre empresa.¹⁴

De esta forma, se puede establecer que las concepciones sobre cómo generar bienestar social se expresan en el campo de lo social como un régimen de política social. De hecho, las políticas sociales “no son un conjunto de políticas específicas pragmáticas en el sentido de que responden a cada una de las necesidades sociales que alguien identifica, sino que hay una matriz básica que articula estas políticas”.¹⁵ La matriz básica descansa en una serie de valores y principios que dan sustento a un determinado tipo de articulación de las políticas específicas. Pese a que existan los regímenes diferentes de la política social, en sentido estricto, en todos ellos se da una relación y un articulación distinta entre tres ámbitos fundamentales: el Estado, el mercado y la sociedad, el peso o el rol que juega cada uno de ellos dentro de dichos regímenes, proporciona un sello distintivo a la articulación de la política social.

En este sentido, es posible plantear que el éxito para que se lleve a cabo dicha articulación tiene que ver con la forma de integralidad de la política social. Es decir, la relación que guarda con la política económica y las relaciones entre los sectores que conforman la política social.

¹³ *ídem*, p.114.

¹⁴ Ordóñez Barba, Gerardo (2002) *La política social y el combate a la pobreza en México*. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral, p. 25.

¹⁵ Laurell, Asa Cristina (2000) *op cit*, p.113.

Así pues, es claro que los logros en materia de desarrollo social no sólo dependen de la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden asegurar objetivos sociales en forma aislada de cómo se construye la política social. Resulta que para alcanzar y garantizar los derechos económicos y sociales, es fundamental tomar en cuenta la situación económica imperante. En este sentido, se hace evidente la articulación del desarrollo social y económico. Por ejemplo, el desarrollo económico condiciona las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano y desarrollo social, así como la mayor equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y económica.¹⁶

Un aspecto importante a considerar es que en cuestión de desarrollo social y crecimiento económico, es preciso concebir la política social en forma más integrada, de modo que conjugue sus principios rectores, es decir: universalidad, solidaridad y eficiencia en forma acorde con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico.¹⁷

1.2 Los modelos de política social

1.2.1 El modelo Europeo

En el siguiente apartado se intenta resumir las características principales de los modelos de política social que se han desarrollado en los países que pueden considerarse pioneros en materia de política social. Esto porque han mantenido un constante debate en el que se percibe el tratamiento global de la cuestión social, además las políticas sociales representan, para la visión europea, el enlace entre el sistema económico y político.

Es fundamental advertir que la política social en Europa es sin duda una referencia obligada para comprender la lógica del Estado de Bienestar, su historia y sus posibles implicaciones en otras latitudes, sea el caso de América Latina, y particularmente de México.

Dentro de los procesos de mayor influencia en la dirección y ejecución de las políticas sociales en la Europa Occidental, particularmente en el periodo de las dos guerras mundiales, se encuentran las experiencias de Inglaterra y Alemania. La revisión de algunas

¹⁶ CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento LC/G.2071, 28 de febrero de 2000, p. 78.

¹⁷ De acuerdo con la CEPAL *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (2000) *op cit*, p. 78.

particularidades de estos dos países puede representar un mosaico ideal para analizar el desarrollo del Estado de Bienestar.

Tanto Inglaterra, Alemania y la Europa Occidental en su conjunto, han padecido una serie de circunstancias económicas, políticas y sociales que sin duda han marcado el rumbo de la política social. Así, no se puede ignorar el hecho que durante el siglo XIX existió una fuerte oposición por parte de la corriente socialista ortodoxa, y por su lado, la corriente conservadora liberal, hacia la existencia de políticas sociales que solucionaran cuestiones relacionadas con la calidad de vida, y de forma específica se manifestaban, cada una bajo su propia ideología, en contra de la intervención del Estado en asuntos sociales.

Paralelamente a estas corrientes, surge un enfoque apoyado por grupos radicales no socialistas, políticos laboristas y liberales, así como socialdemócratas, que de forma contraria sostenían la idea de la pertinencia de políticas sociales, dicho enfoque fue conocido como Estado Benefactor¹⁸. Dentro de este esquema se reconocía la incapacidad del sistema económico capitalista para subsanar los defectos que él mismo ocasionaba, por lo cual se hacía obligatoria la intervención del Estado para modificar la situación social. Dentro de las inminentes actividades que se le adjudicaron al aparato estatal se encontraba la extensión de los servicios sociales y el aumento de “las funciones colectivas de la sociedad”¹⁹. Básicamente se buscaba el equilibrio entre el liberalismo económico por un lado, y la estabilidad y el bienestar social, por el otro, a través de la valoración paralela de la libertad privada y el intervencionismo público.

A inicios del siglo XX, el Estado de Bienestar comenzó a considerarse como un instrumento que permitiría modificar las fuerzas del mercado. Este aspecto se vio claramente influenciado por la discusión que caracterizó la etapa entre las dos guerras mundiales, en la cual se planteaba la relación entre las políticas sociales y el libre mercado. No obstante, la depresión económica y la reconstrucción que caracterizaron los veinte años de separación entre las dos guerras mundiales, limitaron las aspiraciones para mejorar las condiciones sociales. De manera general, dentro de las características más sobresalientes que se efectuaron durante este periodo fue la aplicación de políticas orientadas a las relaciones laborales y los

¹⁸ Mishra, Ramesh (1993) *El estado de Bienestar en la Sociedad Capitalista. Políticas de dismantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*. Ministerio de Asuntos Sociales, España, p.14.

¹⁹ De acuerdo con la propia idea que Winston Churchill desarrolló con respecto al intervencionismo del Estado en cuanto al contenido social en la política. En Kusnir, Liliana (1996) *La política social en Europa*. Miguel Ángel Porrúa, México, p. 35.

seguros para riesgos en el trabajo. Además, destaca la implementación de subsidios familiares, que tenían la intención de complementar los ingresos de los trabajadores, y de no mantener el ingreso de aquellos que no trabajaban. Representaban un instrumento para convertir el salario individual en uno con matices más familiares, de forma que la familia fungiera como el núcleo básico de la protección social.²⁰

En el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales, se percibe una tendencia hacia la homogeneización de los sistemas de seguridad social de los diferentes países europeos, siendo Alemania e Inglaterra los países que representaron la punta de lanza en cuanto a política social se refiere. El sistema de seguro del desempleo desapareció con la Gran Depresión en 1929²¹ y con ello la seguridad social recayó completamente en el Estado. Durante la postcrisis, ni los sistemas de asistencia pública ni los organismos voluntarios, que eran rectores de la política social, tuvieron la capacidad de mantener los beneficios sociales tales como el seguro del desempleo.

Con respecto a Francia, su economía rural tradicional inmersa en la lógica de las ideas liberales, le impidió hasta cierto punto la adopción conjunta con el resto del bloque occidental europeo. Fue hasta 1932 que se puso en marcha un programa de subsidios familiares, siendo uno de los pioneros en la implementación de este mecanismo.²²

En el caso de los países escandinavos, Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia, es posible entender el desarrollo de sus políticas sociales dentro de un sistema con características similares, que hasta cierto punto uniformizan a esta región. De esta forma, un punto clave para la región fue el apoyo de los partidos socialdemócratas en cuanto a las políticas públicas, ya que fueron ellos quienes iniciaron la construcción del Estado de Bienestar, apoyado fuertemente por el alto grado de homogeneidad étnica, religiosa y lingüística dentro de los países escandinavos.²³

De manera general, el sistema escandinavo se distingue por un fuerte consenso con respecto a la necesidad de un esquema amplio de seguridad social. Además, este sistema centraba una particular atención a la inversión en capital humano a partir de la educación, al

²⁰ *Ídem*, p. 37.

²¹ Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, p. 39

²² Kusnir, Liliana (1986) *op cit*; p. 98.

²³ Kusnir, Liliana (1986) *op cit*; p. 82-95.

considerarla como el motor de crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida. En suma, los países escandinavos desarrollaron un sistema basado en la democracia y la participación, que además es más cooperativo y solidario, con una cuota participativa de diferentes organizaciones sociales.²⁴ De hecho para algunos autores el modelo escandinavo puede considerarse como el “tipo ideal de Estado de Bienestar”²⁵, ya que representa su institucionalización de forma óptima.

En este sentido, se puede decir que el Estado de Bienestar se institucionalizó en 1945 debido principalmente al crecimiento económico y a la reconstrucción que se dio en los países europeos después de la guerra y como resultado de la formulación de la política social que se inició hacia finales de los años treinta.²⁶

El Estado de Bienestar de la segunda posguerra se basaba en dos ejes primordiales, por un lado el Keynesianismo y por el otro el Beveridgiano.²⁷ De manera concreta, el primer elemento se postulaba a favor de la intervención estatal como una forma de controlar la demanda en una economía de mercado, mecanismos como el aumento del gasto público durante la recesión era la pieza clave para sostener el pleno empleo. La teoría keynesiana sostenía que la acción del gobierno tendría que concentrarse en materia de política fiscal y monetaria. Evidentemente esta postura no puede clasificarse como una política social, sin embargo, la forma de justificar el pleno empleo y el intervencionismo estatal la relacionan estrechamente con el propio Estado de Bienestar, a pesar de su eminente componente económico.

En el caso del enfoque Beveridgiano desarrolla un elemento de corte social al concentrarse en la seguridad social. De hecho William Beveridge definió las bases de la seguridad social en la década de los años 30, así como sus principios y el nivel de participación del Estado dentro de este sistema. Los elementos principales de la propuesta de Beveridge se identifican: la universalidad en la cobertura de la población, amplitud de los riesgos cubiertos, prestaciones, el concepto de ciudadanía en lo que tiene que ver con los servicios sociales. Dentro de los elementos que llaman la atención de dicha propuesta es que considera que la responsabilidad

²⁴ *ídem*; p. 82-95.

²⁵ Baldwin, Peter (1992) *La política de solidaridad social. Bases del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, p. 81.

²⁶ Kusnir, Liliana (1986) *op cit*; p. 41.

²⁷ De acuerdo con las ideas de Ramesh Mishra (1994) *op cit*, p. 13-18.

del Estado no debe ser exclusiva, sino compartida con el sector privado, por ejemplo en casos como el logro de puestos de trabajo productivos y con remuneración adecuada.²⁸

Dentro de los aspectos concordantes entre ambas propuestas, encontramos que tanto Keynes como Beveridge, plantean que el Estado es uno de los actores principales sobre el cual debe caer la responsabilidad de los servicios sociales. Además, coinciden en la búsqueda de una redistribución del ingreso que frene la desigualdad extrema. Sin duda los dos autores establecen que es crucial implementar la universalidad de los derechos sociales.

Un aspecto que vale la pena mencionar, como parte del proceso de legitimación del Estado de Bienestar durante la segunda posguerra, es la creación de organismos y declaraciones de corte internacional como es el caso de la Carta del Atlántico y la conformación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como una forma de respaldo y de antecedente internacional de los fundamentos del Estado de Bienestar.

A pesar de la importancia que alberga la construcción del Estado de Bienestar en la Europa Occidental, el desarrollo no se llevó a cabo en el mismo periodo de tiempo dentro de los países, ni con el mismo resultado. Tal es el caso de países como España e Italia que bajo la óptica de la bibliografía especializada, fungen como países de desarrollo tardío. El caso concreto de España se distingue por un largo predominio agrícola de su economía así como por la desastrosa influencia de una guerra civil en la década de los años 30, factores que marginaron el desarrollo de sus políticas sociales, que estuvieron fuertemente determinadas por esquemas caritativos o de ayuda mutua. Fue hasta años recientes que se modernizó la legislación en materia de seguridad social, dentro de un régimen democrático que permite dichas condiciones.²⁹

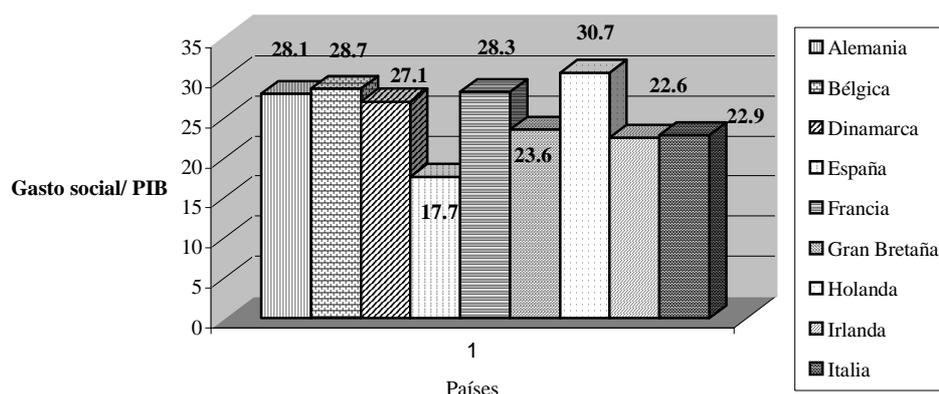
El desarrollo de la política social de Italia, al igual que el caso español, se ha visto mermada por problemas políticos, a partir de una estructura productiva dualista, en donde convivían la economía agraria del sur con la comercial e industrial del norte. No obstante, durante la segunda posguerra tuvo significativos avances que le permitieron salir de dicha fragmentación económica, social y política, con lo cual alcanzó un moderno Estado de Bienestar, de forma muy parecida al resto de los países europeos.

²⁸ Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, p. 48-49.

²⁹ Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, p. 114-129.

La historia de las políticas sociales en Europa no podría estar completa sin una revisión de los niveles de gasto social con respecto al producto interno bruto (PIB) que se ha desarrollado en los países que han formado parte de nuestro análisis. En el siguiente gráfico se presenta el porcentaje de gasto social alcanzado con respecto al PIB en algunos países europeos. En él se puede apreciar que países como Holanda, Bélgica, Alemania y Francia destinan más del 28% del PIB a políticas sociales. En una escala inferior, países como España, Italia e Irlanda, con un desarrollo más reciente de sus políticas sociales, asignan alrededor del 23% del gasto de protección social con respecto al PIB.

Gráfico 1.1 GASTO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES EUROPEOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de 1991 en U.S. Department. Tomado de Kusnir, Liliana (1996) *La política social en Europa*. Miguel Ángel Porrúa, México, p. 52.

En resumen, las características que definen el Estado de Bienestar Europeo están dadas a partir de la implementación de políticas sociales de corte universal que se han puesto en marcha sobre todo desde la segunda posguerra. Así pues, es preciso mencionar a las *políticas educativas*, dirigidas a todos los ciudadanos, en todos los niveles a partir de sistemas gratuitos y programados por el Estado³⁰.

³⁰ Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, p. 53-54.

Además, también se incluyen a las *políticas en materia de salud*, en donde quedan inmersos los sistemas hospitalarios y centros especializados de atención a la salud, la prevención y atención de enfermedades.

Con respecto a los sistemas de seguridad social se relacionan con el concepto de protección a la familia del trabajador, con la intención de fomentar una sociedad más estable y de evitar la pobreza en individuos dependientes³¹. De forma general, este sistema de seguridad social se puede resumir en cinco grandes tipos de prestaciones:³²

- ❖ *El seguro de desempleo*, el desempleado goza de iguales derechos en cuanto a salud, educación y asignaciones familiares que el trabajador. La compensación que recibe como desempleado es una cantidad frecuentemente relacionada con un salario mínimo o básico de tipo general. Existe el establecimiento de compensaciones para los desempleados, cuya finalidad primordial es evitar que se afectara su calidad de vida. El seguro de desempleo contempla la reinserción del trabajador desempleado en el mercado de trabajo de acuerdo con los requerimientos de la demanda, asimismo promueve sistemas de capacitación y reconversión ocupacional. La mayoría de los países europeos estipulan el número de jornales que se pagan por este concepto, además dicho seguro se suministra por un periodo claramente determinado.

- ❖ *Pensiones de vejez, incapacidad y muerte*. Las pensiones de vejez se asignan a los trabajadores que han cumplido un número estipulado de años de labor que cuentan con la edad correspondiente para alcanzar la jubilación o el retiro. En este grupo se incluye además a empleados, aprendices y beneficiarios del Seguro de Desempleo, Sistemas especiales, trabajadores autónomos. Asimismo, existe una afiliación voluntaria de grupos que quedan fuera del sistema, tales como amas de casa, extranjeros y aquellos que desean obtener más beneficios.

- ❖ *Enfermedad y maternidad*. Todos los trabajadores cuentan con seguros de enfermedad que cubren los gastos médicos y que compensan los jornales que no han podido percibir en virtud de un cierto padecimiento. Este derecho tiene límites en términos de tiempo y en lo

³¹ *Ídem*, p. 54-55.

³² Los países que incluye este análisis son: Alemania, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Noruega y Suecia. La información centrada en cada prestación se remonta a fines del siglo XIX así como el siglo XX. En Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, p. 56-60.

relativo al porcentaje del salario que se cubre para los enfermos. Ya que si la enfermedad se prolonga más allá de los límites determinados, el trabajador puede ser considerado bajo el régimen de incapacidad temporal o definitiva. En este grupo quedan inmersos todos los trabajadores, aprendices, beneficiarios del Seguro de Desempleo, trabajadores autónomos, pensionados y estudiantes (sólo en caso de enfermedad), así como existe la afiliación voluntaria de grupos excluidos.

- ❖ *Accidentes de trabajo, empleados, aprendices, trabajadores autónomos.* Los trabajadores están protegidos por un seguro contra los accidentes que pudieran ocurrir en su traslado hacia y desde el lugar de trabajo, así como en el desarrollo de sus tareas cotidianas. Los beneficiarios además de todos los trabajadores, son estudiantes, niños, ayudantes familiares, sistemas especiales (servidores públicos, artesanos, etc.).

- ❖ *Asignaciones familiares,* que inicialmente fueron definidas como complementos del salario en efectivo destinado a los hijos, y posteriormente se convirtieron en prestaciones más amplias que involucraban a otros dependientes familiares como la esposa. De manera general, los beneficiarios son los residentes con uno o más hijos y regímenes especiales para extranjeros con hijos fuera.

El modelo de política social en Europa se caracteriza por su condición pionera reflejada en las grandes aportaciones a los modelos que intentan acercarse a las características surgidas en países del occidente europeo. Es el caso de los esquemas universales de la educación y salud, o el seguro del desempleo. A pesar de las enormes diferencias entre los países de este bloque, los avances en materia de satisfacción óptima de las necesidades sociales, han sido significativos, sobretodo bajo el entendido de los principios del modelo socialdemócrata característico en Europa, que trata de posicionar al bienestar social como un asunto que le compete a la sociedad en su conjunto.

1.2.2 El modelo de Estados Unidos

En Estados Unidos, uno de los acontecimientos que estableció de manera formal una acción gubernamental clara y amplia fue la puesta en vigor del Acta de Seguridad Social en 1935. Esto es una prueba de que la intervención gubernamental en cuanto a bienestar social, tuvo un

desarrollo posterior al bloque de países europeos que hemos analizado anteriormente. De manera general, se puede decir que Estados Unidos no ha creado un sistema integrado de provisiones sociales, pese al desarrollo de políticas sociales desde hace sesenta años.³³

La política social estadounidense es fragmentada en el sentido de contar con medidas incompletas, que no han alcanzado una cobertura universal (sobre todo en materia de salud), y se encuentran dispersas en distintos niveles de gobierno. Su sistema de bienestar propone minimizar el uso de fondos públicos para los que podrían pagar por ciertos bienes y servicios, y se piensa que el acceso a ellos debe, fundamentalmente, relacionarse con el trabajo.³⁴

Para algunos autores³⁵, Estados Unidos tiene un semiestado de bienestar, apoyado en dos sistemas diferentes: el de la seguridad social y el de la asistencia social. Con respecto a los programas de seguridad social tienen como ejes rectores al seguro del desempleo, seguro médico y compensación para trabajadores; no obstante se incluyen además a personas de bajos ingresos, como es el caso de los jubilados y los desempleados. Una de las características fundamentales de dichos programas es que los beneficiarios han realizado aportes al programa y por lo tanto se han “ganado” los beneficios que reciben. La seguridad social se asocia a una clientela de clase media y puede entenderse como un derecho para todos aquellos que resulten elegibles de acuerdo a una serie de criterios determinados como pueden ser la edad, el desempleo y la incapacidad.

Como se ha dicho, los programas de seguridad social son percibidos como un derecho, los recursos que los sostienen tienen sus orígenes en los impuestos de los trabajadores y de cuotas adicionales aportadas por éstos así como por empresarios. Dichas aportaciones implican para el contribuyente la posibilidad de demandar la cobertura de un seguro, una compensación o un servicio. Los programas de seguridad social están conformados por servicios médicos a través del programa Medicare pensiones para el retiro, seguros de desempleo y alimentación para personas mayores.³⁶

Por otro lado, la asistencia social puede entenderse como una ayuda sujeta a prueba de medios, normalmente se considera como beneficencia pública y está dirigida a los sectores

³³ Jusidman, Clara (1996) *La política social en Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa, México, p. 15.

³⁴ Scheingart, Martha (1997) “Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio, México, pp. 161-184.

³⁵ Katz, Michael (1986) *In the Shadow of the Poorhouse*, Basic Books, Nueva York.

más pobres. “Los beneficiarios de este sistema cargan con el estigma histórico de los miserables (*unmorthy poor*) y, como consecuencia, son maltratados.”³⁷

La administración de la asistencia pública se entiende como una forma de caridad en la que los solicitantes deben probar continuamente que merecen ayuda, lo que significa “abrir sus hogares a investigaciones periódicas sin previo aviso; deben cumplir ciertos estándares de elegibilidad y el monto de la transferencia está sujeto a juicio del administrador”.³⁸

Los programas de asistencia social están dirigidos a una población socialmente vulnerable y a personas con algún impedimento físico. Las características básicas de dichos programas son: transferencias suplementarias de ingreso, alimentación para niños, servicios de salud a través de Medicaid (Servicios de Salud para la Población Pobre), programas de alimentación para pobres (bonos de alimentos, almuerzos escolares), apoyos para la vivienda, capacitación para el trabajo, servicios de rehabilitación para incapacitados y recursos financieros para estudiantes de clases bajas.³⁹

Uno de los compromisos que refleja el gobierno de Estados Unidos por ejercer la igualdad de oportunidades, es sin duda, la educación pública gratuita a nivel primaria a secundaria. Además, la educación es percibida como “un factor crucial para lograr movilidad social y económica”⁴⁰. Bajo este planteamiento se denota la importancia que tiene para este país la educación, ya que representa el vehículo a través del cual los individuos estimulan sus capacidades y habilidades, a la vez que disminuyen la posibilidad de sumergirse en la atmósfera de la pobreza.

Una forma de explicar el desarrollo tardío de la política social en Estados Unidos es a partir de la tradición individualista, que concibe que la obtención de beneficios de programas de seguridad social está dada en función de la propia contribución de cada individuo. Esta idea ha sido apoyada fuertemente por los valores del liberalismo del *laissez-faire*, por lo que se denotan claras convicciones de respeto al individualismo y la autoayuda, provocando en algunos sectores conservadores una oposición a la protección social.

³⁶ Scheingart, Martha (1997) *op cit*, p. 161-184.

³⁷ Jusidman (1996) *op cit*, p. 16-17.

³⁸ *idem*, p. 16-17.

³⁹ Scheingart, Martha (1997) *op cit*, p. 161-184.

Tomando como referencia al modelo europeo al cual hemos hecho alusión, el esquema de política social de Estados Unidos muestra una significativa distancia respecto del gasto destinado a bienestar social. Mientras que los países de Europa Occidental se distinguían por una participación superior al 28% en los mejores casos; en Estados Unidos se destina el 12.6% del PIB a gasto público en programas de bienestar social⁴¹. Por lo que esto es un factor que se suma a la lista de elementos, que permiten explicar las diferencias notorias que existen entre ambos modelos.

Es importante subrayar que una de las peculiaridades de la política social en Estados Unidos, es su relación cercana con los agentes privados, quienes efectúan muchas de las funciones públicas autorizadas por el gobierno. Los servicios sociales proporcionados a la población pobre se han desarrollado a través de agencias privadas; el otro camino que existe, es a partir de subsidiar el funcionamiento de escuelas, hospitales, y otras instituciones. De acuerdo con este esquema, resulta claro el aumento que ha tenido en los últimos veinte años, la provisión de servicios sociales a partir de la gestión de agencias privadas.

1.2.3 El modelo en América Latina

Una de las características que han marcado notoriamente a América Latina desde los años setenta, ha sido sin duda el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso, lejos de disminuir, la situación se ha ido agravando con el paso de los años, no sólo durante la crisis de los años ochenta, sino además en el periodo en donde inicia la apertura económica de los años noventa⁴². Este panorama nos sirve para encuadrar las políticas de ajuste y reestructuración económica que en diferentes momentos han sido aplicadas de forma general, y quizá de forma más decisiva en años recientes, y que conllevan a una “radical transformación del sistema de bienestar social” en América Latina⁴³.

Las políticas de ajuste y reestructuración económica han convergido en los modelos económicos que se han desarrollado en América Latina. Así, tenemos que hasta los años

⁴⁰ Jusidman (1996) *op cit*, p. 113.

⁴¹ De acuerdo con datos de 1984, en Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, p. 53.

⁴² Minujin y Bustelo (1997) “La política social equitativa”; Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, UNESCO/FLACSO/universidad de Utrech, San José Costa Rica, 28-30 enero 1997.

⁴³ Duhau, Emilio (1997) “Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?”. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio 1997, pp. 185-207.

setenta predominaba el modelo basado en la expansión del mercado interno mediante la sustitución de importaciones así como la activa intervención del Estado en la economía. Como contraparte, surge otro modelo apoyado tanto por la crisis de los años ochenta, como por la crítica a los sistemas de bienestar desarrollados en etapas previas. Teniendo como marco a la globalización, el modelo de crecimiento económico basado en la competitividad en el mercado internacional, suele expresarse como una revisión y reconsideración del modelo anterior, a partir de reformas e innovaciones en materia de políticas sociales⁴⁴.

Para referirnos al modelo de bienestar social presente en América Latina hasta los años setenta, es necesario destacar que algunos autores le han denominado “Estado de seguridad social limitada”⁴⁵, y “universalismo fragmentado”⁴⁶. Los rasgos comunes que se han detectado en los países de América Latina conforme a este modelo son: centralismo, extensión de la seguridad social sólo a ciertas categorías, falta de focalización, fragmentación y sectorialización del sistema, así como un avance de la cobertura de los servicios sociales que significaba atender primero a las capas y grupos más organizados.⁴⁷

En este esquema el papel del Estado es crucial; hay poco espacio para el mercado y las iniciativas comunitarias o civiles. La lógica que guía la toma de decisiones es el burocratismo, con métodos autoritarios y con un centralismo en cierta manera matizado o coloreado por la fuerte influencia de las corporaciones de intereses y grupos, en este sentido se destaca la centralidad de las consideraciones políticas. El poder central tenía la fortaleza para normar, financiar y ejecutar los programas y las acciones de las instituciones de bienestar social. Este centralismo conduce a programas estandarizados por todo el país, con poca adaptación a las regiones. Por lo anterior es que se puede decir que la política social es en este marco un asunto de Estado y no de la sociedad.

Los objetivos sociales de la política social en este modelo, de acuerdo a autores como Barba⁴⁸, Vilas⁴⁹ y Ward⁵⁰ son, en primer lugar, la solución a problemas sociales que han sido

⁴⁴ *idem*; pp. 185-207.

⁴⁵ Malloy (1985) “Statecraft, Social Security Policy and Crisis: A Comparison of Latin America and United States”, en C Mosa Lago (comp.) *The Crisis of Social Security and Health Care*, Center for latin American Studies, University of Pittsburg.

⁴⁶ Duhau (1995) *op cit*; pp. 185-207.

⁴⁷ Duhau, Emilio (1997) *op cit*; pp. 185-207.

⁴⁸ Barba, Carlos (1995) “La crisis y el futuro de la política social en México” en Enrique Valencia Lomelí (coord.) *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara, Iteso-Idea-Universidad de Guadalajara, pp. 147-165.

⁴⁹ Vilas, Carlos M. (1995) “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado” en Carlos M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, pp. 9-29.

heredados del viejo colonialismo, en segundo lugar, la construcción del Estado-nación, lo que denominan la función integradora y legitimadora de la política social (entendido como el apoyo a corporaciones consideradas estratégicas para conservar o alimentar la legitimidad); y en tercer lugar, el apoyo a la industrialización, especialmente con la constitución de una clase obrera con garantías sociales al menos parciales.

La política social tradicional enfatiza el desarrollo de algunos sectores del sistema de bienestar social, lo que lleva al subdesarrollo o inexistencia incluso de algunos elementos del sistema. Esto es, la política social se centraba en acciones universales a la alimentación a partir de subsidios, en tendencias universalistas de los sistemas de educación y de salud, y en los apoyos parciales en pensiones y en vivienda, y con la inexistencia del seguro de desempleo⁵¹.

El resultado es una cobertura limitada de la seguridad social, lo que Duhau⁵² reconoce como “universalismo fragmentado”. En esta idea se reconoce que el universalismo es más bien una aspiración, en la cual se pretende que la seguridad social cubra a todos los ciudadanos. No obstante, dominaba la fragmentación expresada en sistemas diferentes para los trabajadores en empresas privadas, públicas, dirigidos a militares o trabajadores del gobierno. Con ello se crea una política que dirige sus acciones de bienestar y sus instituciones de seguridad social a sectores limitados de la sociedad, es decir a ciertas categorías. En este sentido, los grupos sociales más protegidos son los militares, la burocracia y los grandes sindicatos; los más desprotegidos son las masas campesinas y los sectores urbanos pobres no asalariados.

Un elemento que puede caracterizar el viejo modelo es el financiamiento, en donde predomina el sector estatal, pero sin ser el único. Especialmente en lo que se refiere a los sistemas de salud y pensiones se da la llamada “triple contribución”, con las participaciones obligatorias de trabajadores y empleadores para la salud y la seguridad social. La asignación de los recursos públicos, en los casos de subsidios, es a través de mecanismos de “oferta”, es

⁵⁰ Ward, Peter (1989) *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México, Nueva Imagen.

⁵¹ Valencia Lomelí (2000) “Política social mexicana: modelos de debate y comparaciones internacionales”. En Valencia Lomelí, Enrique et al *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*. Amaroma ediciones, México, p. 119-156.

⁵² Duhau, Emilio (1997) *op cit*; pp. 185-207.

decir, del subsidio a los precios. Especialmente antes de los años 80 y de la generalización de las políticas de ajuste, la tendencia en el presupuesto público social es hacia el mayor gasto.⁵³

Un punto básico dentro de nuestro análisis es el combate a la pobreza, por ello se destaca que dentro este modelo tradicional de política social el método que se sigue es de carácter “indirecto”, es decir, se concibe que la mejor manera de reducir la pobreza es a través del crecimiento económico, de la generación de empleos, de la constitución de salarios remuneradores y de la creación de los programas de protección a los trabajadores.

Por otra parte, para referirnos al modelo contrario de los planteamientos que hasta el momento se han revisado, es fundamental advertir que éste surge del cuestionamiento de las políticas sociales adoptadas por los modelos del Estado de Bienestar que se fueron desarrollando en países industrializados y que más tarde aparecieron como críticas a los modelos de América Latina.

Así, en América Latina las primeras críticas fueron dirigidas hacia el modelo económico de la industrialización de sustitución de importaciones y sólo posteriormente hacia el conjunto de la política social ligada a él. En los últimos años se está haciendo un esfuerzo por compatibilizar los principios del nuevo modelo de liberalización y apertura económica con las políticas sociales. Esto ha llevado a la reforma, aún inacabada, de las políticas sociales regionales, puesta en marcha en muy diferentes ritmos y profundidades nacionales.

Las características del nuevo modelo pueden resumirse de acuerdo a las posturas de algunos autores. Así, tenemos que Raczyński⁵⁴ considera que este modelo es “neoliberal”, en el cual el Estado diseña y regula la política social, financia los programas para los pobres; pero las acciones para los no pobres pueden o tienden a ser privatizadas, incluso la prestación de servicios para los no pobres, son financiados con recursos públicos.

Para Duhau⁵⁵ en este nuevo paradigma, las funciones de la política social, es decir, financiamiento, diseño, puesta en práctica y control, pueden separarse y algunas de ellas se llevan a cabo por agentes no estatales (empresariales y de organizaciones civiles). La supuesta

⁵³ Raczyński, Dagmar (1998) “The crisis of old models of social protection in Latin America: New alternatives for dealing with poverty”. En Víctor E. Tokman y Guillermo O’Donnell (editores). *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 140-168.

⁵⁴ Raczyński, Dagmar (1998) *op cit*; pp. 140-168.

ventaja que percibe este autor es que los beneficiarios participan y que se incorpora el mercado; por ello, en primer lugar, los nuevos programas incluyen un fuerte contenido discursivo de participación ciudadana, de acuerdo con el paradigma democrático liberal y con la crisis de los corporativismos o clientelismos tradicionales y, en segundo lugar, las empresas proporcionan servicios a quienes pueden pagar por ellos. Al “incorporarse” el mercado, la competencia ocupa un lugar central para encaminarse hacia la eficiencia y la mejora en la calidad de los servicios.

Este modelo busca la descentralización y el adelgazamiento del aparato de Estado, con miras a superar el centralismo y burocratismo que guiaban los procesos de decisión del anterior modelo. En este nuevo esquema los estados, las regiones y los municipios como unidades de menor escala, adquieren supuestamente nueva importancia y nuevos márgenes de maniobra en los procesos de decisión.

Ante el panorama anterior en donde se replantea la acción del Estado, se percibe un nuevo esquema que no busca una simple retirada de este aparato gubernamental de la política social. Para Vilas⁵⁶ no es posible hablar de la “retirada del Estado”, este proceso no incluye una fórmula en donde exista menos Estado y más mercado, sino de un nuevo tipo de Estado y otro tipo de mercado. Es evidente que la reestructuración económica y la reforma de la política social requieren del Estado; simplemente puede verse el rol que ha tenido el Estado en varios países para imponer el ajuste.

En el nuevo paradigma, la política social se dirige ahora hacia el alivio de la pobreza, específicamente de los pobres extremos, y hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres. Sin embargo, en estos planteamientos no se pueden dejar de lado los elementos legitimadores del Estado. Algunos procesos que legitiman están basados en la eficiencia y en las acciones centradas en la pobreza extrema.

Además, los nuevos discursos de la política social buscan la legitimidad basada en los escenarios internacionales, a través de organismos financieros internacionales y con los inversionistas institucionales que buscan los mercados emergentes, con ello se intenta dar

⁵⁵ Duhau, Emilio (1997) *op cit.*, pp. 185-207.

⁵⁶ Vilas, Carlos M. (1995) *op cit.*, pp. 9-29.

respuesta a las exigencias de reforma global de las políticas de ajuste de los organismos financieros multilaterales.

Con respecto al financiamiento, el nuevo paradigma propone superar la dependencia en el gasto público, esto a través de políticas de recuperación de costos o con el aporte de los mismos sectores beneficiados, o con mayores aportes obligatorios de los empleadores y de los trabajadores para el sistema del seguro social; pero en el caso de los programas dirigidos a los pobres extremos el Estado soporta el financiamiento, en muchas ocasiones con créditos directos de instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial.

A diferencia del modelo tradicional, en este nuevo paradigma se intenta combatir a la pobreza a través de métodos “directos”, es decir, del desarrollo de programas específicos para cubrir necesidades de poblaciones definidas o focalizadas. Al adecuarse el discurso social a la nueva reestructuración económica, se incorpora una línea de demarcación entre política económica y política social: los salarios y el empleo se definen en el mercado, no son instrumentos de política social. De hecho se pretende que la política social compense los defectos del mercado, sin distorsiones a través de subsidios a la oferta o con actividades “populistas” o “paternalistas”.

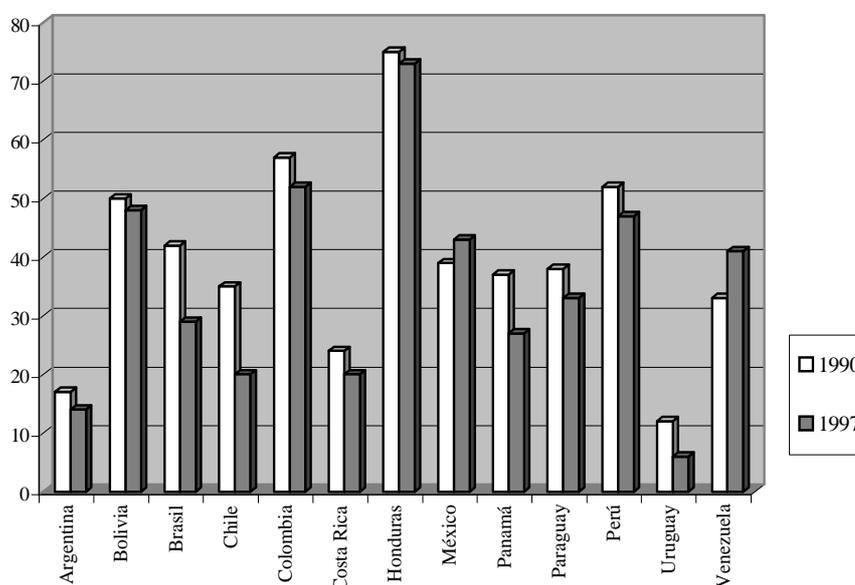
Un aspecto de singular relevancia dentro de este nuevo paradigma es que existe un cambio en la relación de los antiguos sindicatos con el Estado, suscitándose una crisis que provoca que el Estado impulse nuevas políticas con el apoyo de sectores exportadores, de segmentos transnacionalizados de los mercados nacionales y notablemente de grupos financieros. Los sectores pobres no incluidos en el modelo tradicional son un punto innegable de legitimidad social. Además, no debe olvidarse que en este nuevo modelo las instituciones multilaterales son un apoyo financiero y político para el modelo emergente de la política social.

En el siguiente gráfico se representa la evolución de la pobreza en dos periodos de referencia, 1990 y 1997 en América Latina. De manera general, se aprecia que la evolución de la pobreza ha sido heterogénea en la región. Existen países en donde ha disminuido notoriamente la condición de pobreza de 1990 con respecto a 1997, es la situación de la economía más dinámica de la región⁵⁷, es decir de Chile, así como de Brasil, con una caída

⁵⁷ De acuerdo con la CEPAL, este país registró los mayores avances en materia de reducción de pobreza, con 15 puntos porcentuales entre los periodos referidos. CEPAL (2000) *op cit*, p. 86-87.

porcentual de 12 puntos; Perú y Argentina, países en donde el freno a la hiperinflación actuó como factor favorable para la reducción de niveles de pobreza. Con respecto a la situación de México, es posible percibir que la pobreza ha aumentado de 1990 hacia 1997, y de acuerdo con la CEPAL este fenómeno bien podría asociarse a que no existe una relación mecánica entre crecimiento económico y pobreza, esto es, el crecimiento no se ha traducido necesariamente en una reducción proporcional de la pobreza.

Gráfico 1.2 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 1990-1997 (*)



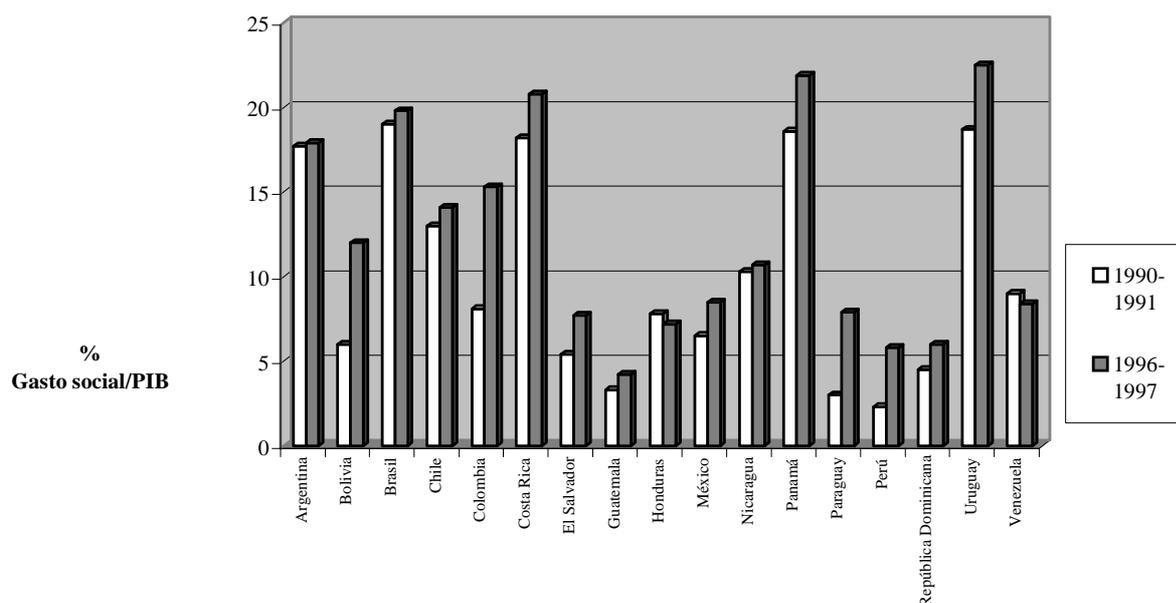
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*.
 (*) Los datos representan el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en 1990 y 1997.

La tendencia de crecimiento de la pobreza en México y Venezuela implica una situación grave, ya que como se observa en el gráfico, son los países que tuvieron un crecimiento en el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en América Latina. Si bien, existen casos con porcentajes más significativos, como es el caso de Honduras, Colombia y Perú, al concentrar más del 50% de hogares por debajo de la línea de pobreza, su tendencia de 1990 a 1997 fue de disminución de dichos niveles. (obsérvese Gráfico 1.2)

Como una aproximación a la realidad que envuelve a América Latina con respecto al gasto social, se presenta el gráfico 1.3, en el cual se muestra la forma en que éste ha aumentado,

dentro de dos periodos de referencia 1990-1991 y 1996-1997. Los países que representan los mejores porcentajes de gasto social son Costa Rica, Panamá y Uruguay, en donde se destina más del 18% con respecto al PIB. A pesar de que son los países “líderes” en América Latina, mantienen una posición bastante rezagada con respecto al gasto social que se ejerce en países europeos, los cuales concentran una participación porcentual superior a los 28 puntos en los países de mayor gasto social con respecto al PIB. De acuerdo con la CEPAL⁵⁸, el aumento ha sido más significativo en los países de menores ingresos por habitante, donde el gasto es más bajo y existe un menor desarrollo relativo de la seguridad social. Esta situación se aprecia en países como Bolivia, Paraguay y Perú.

Gráfico 1.3 GASTO SOCIAL Y EL PIB EN AMÉRICA LATINA, 1990-1991 y 1996-1997



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*.

En el caso de México, se observa un gasto limitado, al representar el 6.5 % en 1990-1991, y el 8.5% en el periodo de 1996-1997. La tendencia de crecimiento ha sido modesta, de hecho la situación de nuestro país con respecto a América Latina es poco favorable, ya que aunque

⁵⁸ CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. 28 de febrero 2000, p. 86-89.

existen países con participaciones menos significativas, de manera general el gasto social es muy reducido con respecto a países como Argentina, Brasil o Uruguay, que al igual que nuestro país, son países que han dirigido a la región en aspectos económicos. (Obsérvese Gráfico 1.3)

Para la CEPAL, el incremento en varios países lo explica a partir del desarrollo de esquemas de participación privada en la provisión de algunos servicios sociales, que en algunos casos puede implicar mayor eficiencia.

1.2.4 El modelo de política social en México

La política social en México tiene una fuerte vinculación con los procesos que encierran a América Latina en su conjunto. De acuerdo con los planteamientos expuestos anteriormente, la situación de México frente a dicha región, ha sido desfavorable en cuanto a niveles de pobreza con tendencias muy marcadas de crecimiento, así como por el lado del gasto que se dedica al desarrollo social. Por ello, es importante profundizar en la situación de nuestro país, con la intención de reconocer las peculiaridades en materia de política social, y cómo se posiciona con respecto a los modelos de Europa, Estados Unidos así como dentro del bloque Latinoamericano.

Existe cierta divergencia en cuanto a los periodos de desarrollo de las políticas sociales en México, ya que para algunos autores es posible entender dos grandes periodos, el primero inicia en los años cuarenta y se extiende hasta principios de los años ochenta; mientras el segundo de ellos corresponde a la etapa posterior a los años ochenta.⁵⁹ Otra visión contempla tres grandes momentos de la política social mexicana, el primero que va de la revolución institucionalizada a los años setenta; el segundo abarca de los años setenta hasta fines de los ochenta; el tercero, refleja la situación posterior a la década de los ochenta y aún se encuentra inconcluso.⁶⁰

⁵⁹ De acuerdo con las ideas de Scheingart, Martha (1997) *op cit*, pp. 161-184.

⁶⁰ Esta división surge a partir de los planteamientos de Rolando Cordera (2000) "Pasado y presente del Desarrollo Social", en Boltvinik, Julio *et al* (2000) *Desarrollo social. Modelos, tendencias y marco normativo*. Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados LVII Legislatura del Congreso de la Unión, México, pp.33-44.

De esta forma, resulta idóneo encuadrar los principales acontecimientos que han definido a la política social de nuestro país, conforme al reconocimiento de las etapas que estos autores han planteado. Aunque con algunas apreciaciones importantes que se desarrollaron en etapas anteriores a la década de los cuarenta.

Los principales acontecimientos que definieron el periodo que podemos reconocer entre la Revolución a la década de los cuarenta, están fuertemente marcados por la influencia del conflicto bélico que hasta cierto punto estuvo imposibilitando el desarrollo de una política social propiamente dicha. Si bien, es necesario mencionar que en la etapa de construcción de la constitución, las políticas sociales en general tuvieron un lugar subordinado, de hecho lo que tiene que ver con los derechos sociales asociados con el bienestar, no ocuparon un lugar en el texto constitucional⁶¹. Fue hasta 1934 con la introducción de la educación primaria en las modificaciones del texto constitucional, que se inicia un proceso de inclusión de los derechos sociales dentro de la carta magna de este país; posteriormente han sido incorporados otros derechos universales, como la seguridad social en 1974, al trabajo en 1978, a la salud y a la vivienda digna en 1983 y a la educación media básica en 1993.⁶²

En el periodo que gobernó Venustiano Carranza (1917-1920) a pesar de la creación del Departamento de Salubridad, lo que resultaba evidente era una problemática asociada a la penuria de recursos públicos, falta de liquidez y las dificultades de la paridad en la moneda, que mermó las posibilidades de conformar una política social efectiva⁶³. Durante el gobierno de Obregón (1920-1924) se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP)⁶⁴. Fue en el periodo de Lázaro Cárdenas que el Estado se convirtió en un agente más activo en cuanto a cuestiones asociadas con la esfera económica y social, con ello una de las principales acciones fue la creación de diferentes instituciones como la Secretaría de Salubridad (1934), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras y Servicios Públicos (1933); la Secretaría de Asistencia Pública; y la Dirección de Ingeniería Sanitaria⁶⁵.

⁶¹ Ordóñez, Barba (2002) *La política social y el combate a la pobreza en México*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, p. 74.

⁶² *Ídem*, p. 74.

⁶³ Valadés, José C. (1985) *Historia General de la Revolución Mexicana. Crisis revolucionaria*, De Gernika, México.

⁶⁴ Ordóñez Barba, Gerardo (2002) *op cit*, p. 78.

⁶⁵ De Gortari, Hira y Alicia Ziccardi (1996) "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994" en Casas, R. *et al* (1996) *Las políticas sociales de México en los años noventa*. UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés, México. pp 201-234.

Además, los elementos de mayor relevancia dentro del periodo cardenista son el reconocimiento de la educación primaria como derecho constitucional así como la validez de la asistencia pública como un compromiso de gobierno⁶⁶.

En la etapa que se inicia en 1940, se puede hablar como factor central al Estado y su capacidad tutelar de garantizar los derechos sociales de la población. De acuerdo con Schteingart⁶⁷, en este periodo la política social juega un papel complementario de la política económica, la cual se enmarca dentro del modelo de sustitución de importaciones, al proponerse ampliar el mercado interno y promover la demanda de bienes de producción nacional mediante la aplicación de dicha política proteccionista de la industria nacional.

Una importante característica es que en México, a partir de los años cuarenta, se desarrolla un sistema de seguridad social que se encontraba limitado a los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía. Se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943. De ahí que se hable de una segmentación en los mecanismos de la seguridad social, pues se formaron además subsistemas para los trabajadores del sector público, es decir para categorías profesionales específicas y organizacionalmente fuertes como: militares, profesores federales y trabajadores estratégicos.⁶⁸

La seguridad social se limitaba a trabajadores asalariados y los mecanismos en los que se basaba era la aportación obrero-patronal así como recursos federales. También incluía mecanismos de regulación y subsidio a los precios y abasto de bienes y servicios básicos como alimentos, agua potable, electricidad, transporte, entre otros. Finalmente, en cuanto a educación, se desarrolló un sistema público de educación gratuita y obligatoria; en materia de salud, se conformó un sistema público gratuito.⁶⁹

De acuerdo con el esquema anterior, resulta que en México no se desarrolló plenamente un Estado de Bienestar que “emprendiese la ardua tarea de universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población”⁷⁰. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1941-1946), las políticas adoptan una orientación hacia el crecimiento industrial. Esta etapa denominada de “desarrollo estabilizador”, se distingue en el terreno de la política

⁶⁶ Ordóñez Barba, Gerardo (2002) *op cit*; p. 85-86.

⁶⁷ Schteingart, Martha (1997) *op cit*, pp. 161-184.

⁶⁸ De Gortari, Hira y Alicia Ziccardi (1996) *op cit*; pp 201-234

⁶⁹ Schteingart, Martha (1997) *op cit*, pp. 161-184.

social por la formación de un aparato estatal, que permite la creación de empleos asalariados que atiendan las demandas de educación, salud, vivienda y servicios urbanos. Un aspecto importante de este periodo, es que mediante mecanismos políticos y clientelares, es que se refuerza la representación corporativa, que prácticamente permanece igual hasta los años ochenta.⁷¹

Con la creación del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) en 1959, se define una etapa de adopción de nuevas políticas y la formación de nuevas instituciones que actuarían como apoyo para la creciente urbanización. La década de los años 70 se distinguió también por la multiplicidad de instituciones, mecanismos y programas en favor de la educación, salud, alimentación y vivienda. Vale mencionar la formación de programas destinados a atender las necesidades prioritarias de la población pobre del medio rural, entre los que se encuentran el Programa de Solidaridad Social del IMSS (1973), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1976.⁷² En cuanto a vivienda vale la pena resaltar la formación del INFONAVIT y del FOVISSSTE en 1972, organismos que representaron una intervención más activa del Estado en lo que se refiere a producción y distribución de viviendas.

Durante el periodo que puede distinguirse como “la política social del desarrollo rural” (1973-1982), la dirección de las políticas en materia de educación y alimentación, así como la creación de programas particulares que pretendían cubrir las demandas de población tanto rural como urbana, que no habían sido consideradas anteriormente, permitieron avances significativos. Por ello, este periodo corresponde a la mayor expansión de la política social en la historia de México⁷³, además hay que considerar los fenómenos de populismo y clientelismo que desde 1970 marcarán las políticas priístas por lo menos hasta 1982.

La descentralización es un proyecto que constituyó una dimensión fundamental de la política territorial regional enunciada en el Plan Nacional de Desarrollo 1976-1982, sin embargo, el énfasis puesto en la dimensión espacial y en algunas políticas de desarrollo

⁷⁰ De Gortari, Hira y Alicia Ziccardi (1996) *op cit*; pp 201-234

⁷¹ *ídem*; pp 201-234

⁷² Ordóñez Barba, Gerardo (2002) *op cit*, p. 108.

⁷³ *ídem*, p. 111-116.

territorial no era coherente con las decisiones de políticas económicas y de representación política existentes.

El periodo que inicia en la década de los ochenta como lo describe Schteingart, puede ser caracterizado como “consecuencia del déficit fiscal y de la crisis económica general, por abandonar el objetivo de redistribuir más el ingreso mediante la política social, y dejar de considerar responsabilidad del Estado promover el crecimiento económico por medio de políticas proteccionistas”⁷⁴. Dentro de los acontecimientos que se llevaron a cabo a partir de este momento, destaca el replanteamiento del aparato estatal a partir de un proceso de ajuste estructural que cuestionaba el proteccionismo, además, se inicia una apertura comercial y se acelera la privatización de empresas paraestatales.

Es evidente que la idea consistía en reemplazar el modelo de sustitución de importaciones por uno que coincidiera con el panorama general de apertura y globalización. Las respuestas que se fueron elaborando por la crisis económica de los años ochenta, no se tradujeron necesariamente en una completa sustitución del modelo de seguridad social que había estado funcionando, más bien se perciben intentos de ajuste de las instituciones y programas sociales. Ya sea a partir de la construcción de nuevos programas o de la reorientación de los programas ya existentes, o del desarrollo de programas destinados a la atención a la pobreza.⁷⁵

En este esquema, el factor que permanece es el universalismo en cuestiones relacionadas con la salud y la educación, se plantea una descentralización de los dos sistemas mediante la transferencia de recursos a los niveles estatales. Con lo tocante a la vivienda, se crea el FONHAPO (Fondo de habitaciones Populares), que pretendía financiar programas para familias pobres. Y con respecto a la alimentación, la amplia aplicación de subsidios a la oferta se redujo hasta limitarse a unos pocos programas como el de Leche Liconsa y de Tortilla subsidiada.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), las aportaciones más sobresalientes en materia de política social fueron la formalización de los derechos sociales a la salud y a la vivienda en 1983, así como el proyecto de conformación de los Sistemas

⁷⁴ Schteingart, Martha (1997) *op cit*, pp. 161-184.

⁷⁵ *idem*; pp. 161-184.

Nacionales de Salud, Educación, Alimentación y Vivienda.⁷⁶ En este periodo la política social estuvo subordinada a la política económica, y una de las primeras medidas para reducir el Estado y sus funciones, se dio a partir del impulso del proceso de descentralización de los servicios de educación y de salud del gobierno federal a los estados. Esta política se articulaba con las reformas introducidas, en 1983, al artículo 115 constitucional, para traspasar funciones a los estados y municipios en materia de recaudación de impuestos, suministro de servicios y la planeación del territorio.⁷⁷

A pesar de las intenciones de descentralización, tanto las resistencias políticas en el nivel estatal y burocráticas dentro de las instituciones, provocaron que el proyecto descentralizador se pospusiera hasta el siguiente sexenio 1988-1994, cuando a partir de la “reforma del Estado” y del proyecto de modernización se retoman las ideas descentralizadoras.

En el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), sin duda uno de los ejes primordiales de su administración es la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), asimismo se efectuaron acciones como la descentralización de la educación hacia el nivel estatal, reformas liberales de la seguridad social y de las instituciones de vivienda y la consideración constitucional del derecho social a la educación media básica.

La administración del presidente Salinas promueve, en su primer acto de gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad, que tenía como finalidad combatir la pobreza extrema. Se instrumentaron además procesos de privatización, liberalización y reestructuración del gasto, buscando mediante todo ello fortalecer el gasto social⁷⁸. En esta lógica, se postulaba la necesidad de políticas enfocadas a la optimización del mercado. “Se hablaba de romper con el paternalismo, dentro de la estrategia de mejoramiento productivo del nivel de vida y de la reforma del Estado”⁷⁹. La cuestión discursiva frente al combate a la pobreza pretendía integrar privatización, reforma del Estado, modernización (políticas de mercado) y lucha contra la pobreza extrema.

El PRONASOL, tomó en cuenta experiencias anteriores en proyectos productivos y de bienestar, tales como el Programa para el Desarrollo rural Integral (PIDER) y la Comisión del

⁷⁶ Ordóñez, Barba (2002) *op cit*, p. 135.

⁷⁷ De Gortari, Hira y Alicia Ziccardi (1996) *op cit*; pp 201-234.

⁷⁸ Gordon, Sara (1996) “Entre la eficacia y la legitimidad: El Pronasol como política social. En Casas, Rosalba (1996) *op cit*, pp. 49-79.

Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). El Programa Nacional de Solidaridad, fue visto bajo la óptica salinista, como un nuevo modo de intervención del Estado. En donde se pretendía “terminar” con el Estado propietario y la profundización de la reforma económica. No obstante, la percepción que se tenía con respecto a este programa nacional, era de un intervencionismo socialmente determinado. Ya que la novedad en la implementación del programa fue convocar a la sociedad a participar concertadamente, tanto en la definición de compromisos explícitos para avanzar en la consecución de la estabilidad macroeconómica, como en las tareas orientadas a combatir la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida de la población⁸⁰.

A pesar de algunos avances que se consiguieron con el PRONASOL, tales como: satisfacción de algunas necesidades inmediatas (agua potable, drenaje, etc.); la experiencia de la gestión social y la participación, la cultura de la asamblea y hasta la oportunidad de expresar en voz propia ideas para mejorar los servicios locales⁸¹, la máxima ganancia se concentró en la figura presidencial, si tomamos en cuenta que el programa se asocia más con el presidente Salinas que con la propia idea que representó el proyecto de política social.

Durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se puso en marcha el PROGRESA, programa que tenía como finalidades una reorientación de recursos hacia las áreas rurales, evitar la dispersión de objetivos, eliminar subsidios no dirigidos a los alimentos así como resaltar el papel de programas complementarios de salud, educación y alimentación.⁸² Vale mencionar que el eje principal de la política social de este sexenio a partir de la aplicación de este programa, tenía sus bases en el PRONASOL, aunque si bien este programa puede calificarse como una medida más restrictiva y focalizada, a pesar de haber sido parte de un programa piloto del PRONASOL. Ya que tenía como objetivos fundamentales: mejorar el estado de educación, salud y nutrición de los beneficiarios, reducir las tasas de mortalidad infantil y reducir las tasas de fecundidad.⁸³

⁷⁹ Valencia Lomelí, Enrique (2000) *op cit*, pp. 119-156.

⁸⁰ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) *El Programa Nacional de Solidaridad*. Fondo de Cultura Económica, México.

⁸¹ Torres Salcido, Gerardo y Rosalía López Paniagua. (1994) “Programas de bienestar social y legitimidad en México”. En: *Estudios Políticos*. No. 5, Cuarta época, Octubre-Diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

⁸² Levy, Santiago (1994) “La pobreza en México”, en Vélez, Félix (comp) (1994) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. FCE-ITAM, pp. 94-104.

⁸³ Ordóñez Barba (2002) *op cit*, p. 236-237.

El PROGRESA se caracterizó por concentrarse en tres rubros fundamentales de la política social, es decir: educación, salud y alimentación, dirigido básicamente a niños, mujeres y jóvenes, además una particularidad fundamental fue la preocupación por familias en pobreza extrema. Por ello, de acuerdo con autores como Barba⁸⁴, este programa puede considerarse con un enfoque más acabado en cuanto a combate a la pobreza y con un mayor rango de focalización.

Finalmente, en lo que corresponde a la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006), la política social se centra en seis ejes rectores, siendo éstos: 1) mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos; 2) acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; 3) impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; 4) fortalecer la cohesión y el capital sociales; 5) lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; y 6) ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.⁸⁵

Dentro del discurso de esta administración se habla de la emancipación individual y colectiva de los mexicanos, como objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano. En este sentido, la política que se promueve tiene como bases “la autosuficiencia individual y global, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas”. Una política que de acuerdo a los planteamientos del actual gobierno “asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa y capacidad de sus integrantes. En suma, la política social pretende ser incluyente y liberadora”.⁸⁶

Es importante subrayar que la política de desarrollo social y humano de este sexenio, se basa en programas sectoriales y especiales, aunque de acuerdo al propio Plan Nacional de Desarrollo, la eficacia del “Plan” no descansa en la mera agregación de políticas y estrategias, su coherencia y funcionalidad se derivan del objetivo general de emancipación individual y colectiva propuesto, del que hablamos anteriormente.

Dentro de los programas que ha impulsado el gobierno de Vicente Fox se encuentra el denominado “CONTIGO, Programa de la Superación de la Pobreza Urbana”, que intenta dejar

⁸⁴ Barba, Carlos (2000) “Progresas. Paradojas de un programa de combate a la pobreza” pp.241-255, en Valencia, Lomelí *et al* (2000) *op cit*;

⁸⁵ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En www.presidencia.gob.mx

⁸⁶ *idem*;

atrás el paternalismo, el asistencialismo y fomentar la corresponsabilidad. Este programa concentra como objetivo fundamental asegurar las oportunidades mínimas indispensables para las familias en condición de pobreza. Vale mencionar que es un programa pensado para la esfera urbana, ya que se aplica en ocho ciudades de la República Mexicana. Se basa en la idea universalista de la política social, a partir de vertientes como la ampliación de capacidades y habilidades, especialmente de los grupos marginados, mediante una “educación de calidad, una buena salud y los niveles nutricionales adecuados”.⁸⁷

Además, existe el Programa Nacional de Atención a las 250 Microrregiones más pobres de México, que fue prometido por Vicente Fox en su mensaje de toma de posesión y que bajo el lema “*Contigo, Manos a la Obra*”, se implementó con la firma de los acuerdos de coordinación intersectorial, con la participación de once Secretarías de Estado, incorporándose además a este proyecto la Lotería Nacional y también el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este programa atenderá a 17 entidades de la Federación, y la administración foxista prevé que beneficiará a 5.5 millones de mexicanos, de los cuales 3.4 millones son población indígena. Debe tenerse en cuenta que para el gobierno foxista, el mayor reto es precisamente “abatir la pobreza, la marginación que padecen millones de familias mexicanas”⁸⁸. A pesar de que las cifras que se contemplan, sólo abarcan al 10% aproximadamente de la población con pobreza en nuestro país.

En el diseño y ejecución de este programa, la administración de Vicente Fox, pretende la participación de los tres órdenes de gobierno: el Federal, el estatal, el municipal y también de las organizaciones sociales, de la academia y de la iniciativa privada. Dentro de los que destacan, CEMEX, BANAMEX, COMEX, BANORTE, así como diferentes instituciones y universidades como el Colegio de México, el ITAM, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Tecnológico de Monterrey, Universidad La Salle, Universidad Anáhuac, el CIDE, Universidad Iberoamericana, el IPADE y el CIDAC.⁸⁹

Dentro de las acciones que incluye este programa está la conformación en cada microrregión de un centro estratégico comunitario que captaría la demanda de las

⁸⁷ *ídem*;

⁸⁸ De acuerdo con las palabras de Josefina Vázquez Secretaria de Desarrollo Social en la presentación del Programa de Atención a las 250 Microrregiones más pobres de México, Tutotepec, Hidalgo. Febrero 2001. Consultado en www.presidencia.gob.mx

comunidades, así como los proyectos productivos que serán base para detonar la potencialidad de cada región. Además en la primera fase del mismo, se contempla atender a los “grupos más necesitados”, con ello la estrategia gubernamental es no renunciar precisamente al asistencialismo de facto, más bien este tipo de acciones está encaminadas a su reducción paulatina, como una forma de combatir la pobreza.

Finalmente, esta perspectiva permite entender que el ámbito de las políticas sociales se ha ido transformando a lo largo de la historia de nuestro país. De hecho la política social actualmente ocupa uno de los lugares medulares del debate mundial. Se discuten modelos vigentes y propuestas reformadoras de diferente orientación política e ideológica.

Hasta el momento se ha ofrecido una revisión del desarrollo histórico de la política social en México, la cual nos permite estructurar de forma cronológica la evolución que ha tenido la atención del desarrollo social en los diferentes periodos de gobierno de nuestro país. Por ello, resulta pertinente, que ubiquemos a México frente a los países pioneros en materia de política social. Es decir, de acuerdo con las experiencias del desarrollo de la política social en Europa, resulta evidente que el proceso de establecimiento del Estado de Bienestar obedeció a una lógica en donde progresivamente se instauraban acciones cada vez más acabadas y universales de cobertura de los servicios sociales. No obstante, la realidad mexicana se ha caracterizado por su insuficiencia en el momento de cubrir de manera universal un servicio social. Para ello, se tiene como referencia el cuadro 1.1, en el cual se aprecia las notorias diferencias entre los esquemas de universalidad entre México y algunos países del Occidente de Europa.

Cuadro 1.1 COMPARACIÓN ENTRE LA COBERTURA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE EUROPA Y MÉXICO.

SERVICIO	EUROPA(*)	MÉXICO
Educación	Universal	Sólo la educación básica es derecho universal
Salud	Universal	Derecho Universal desde 1983
Protección social a los trabajadores y sus familias	Universal	Derecho Universal desde 1974
Seguro de desempleo	Universal	No existe
Pensiones de vejez, incapacidad y muerte	Universal (•)	No existe con carácter universal

Fuente: Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, p. 54. (*) Los países que incluye son Alemania, Francia, Inglaterra y los países Escandinavos. (•) Sólo en Dinamarca, Inglaterra, Noruega y Suecia.

⁸⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 *op cit*;

Como se aprecia en el cuadro anterior, los diferentes sistemas de protección en México aún no alcanzan un carácter universal, como el que se desarrolla en los países de Europa Occidental. Las diferencias con el modelo europeo son abismales, por ejemplo, en México no ha existido un seguro del desempleo que desde el siglo XX caracteriza a la política social de aquel continente, como tampoco la pensión universal de vejez, incapacidad y muerte, o el carácter universal de las asignaciones familiares, que tienen países como Alemania, Dinamarca y Suecia⁹⁰. La política social en México se aproxima más a un modelo de bienestar ocupacional, que es característico en Estados Unidos, en donde las prestaciones ocupacionales están funcionando generalmente como la “provisión normal” y de primera línea para los trabajadores y sus dependientes. Es decir, nos referimos a los programas de seguridad social legalmente obligatorios.

No obstante, las limitaciones que existen para conformar un esquema de universalidad en nuestro país son aún significativas. De acuerdo con Ordóñez Barba, uno de los mayores desafíos de la política social “radica en la formulación de una estrategia que sea capaz de impulsar cambios institucionales fincados sobre una base financiera sustentable y equitativa...”⁹¹. El gran problema es garantizar los mínimos de bienestar a los grandes sectores de la población que se encuentran marginados por el sistema que hasta el momento ha caracterizado a la política social en México.

De ahí que la idea de Duhau⁹² sobre una cobertura limitada de la seguridad social en América Latina, lo que reconoce como “universalismo fragmentado”, concuerde más con la realidad de nuestro país. Ya que en esta idea se reconoce que el universalismo es más bien una aspiración, en la cual se pretende que la seguridad social cubra a todos los ciudadanos. La fragmentación se expresa en sistemas diferentes para los trabajadores en empresas privadas, públicas, dirigidos a militares o trabajadores del gobierno. Con ello se crea una política social, que dirige sus acciones de bienestar y sus instituciones de seguridad social a sectores limitados de la sociedad, es decir a ciertas categorías. En este sentido, los grupos sociales más desprotegidos resultan en una mayoría demandante y cada vez más numerosa.

⁹⁰ Kusnir, Liliana (1996) *op cit*, pp. 55-60.

⁹¹ Ordóñez Barba, Gerardo (2002) *op cit*, p. 343.

⁹² Duhau, Emilio (1997) *op cit*, pp. 185-207.

1.3 La política social como área específica de cambio gubernamental

Para los fines específicos de esta investigación, se considera pertinente sumergirse en la discusión que plantea el cambio gubernamental desarrollado sobre todo a partir de los años ochenta, y de sus posibles implicaciones en la política social así como en los programas relacionados con ésta, ya que no hay que perder de vista que el acercamiento a la concepción interna de los programas sociales de los gobiernos, contribuirá de forma significativa al entendimiento de nuestro caso de estudio.

Así, la crisis económica de los años ochenta junto con la crítica que planteaba la pertinencia de los sistemas de bienestar desarrollados hasta el momento, provocaron que se impulsara un marco idóneo de redefinición de las estructuras sociales, económicas y políticas. Todo ello dentro de un escenario donde privaba la acelerada recomposición mundial de la economía y el surgimiento de una sociedad global que imponía la necesidad de replantearse la intervención del Estado, el tamaño de los gobiernos y la propia eficacia del aparato gubernamental.

Hemos revisado el modelo de liberalización y apertura económica en relación con las políticas sociales tanto en América Latina como particularmente en México que se llevó a cabo durante la mencionada década de los años ochenta. La situación imperante denotaba un proceso de ajuste estructural que cuestionaba a las políticas proteccionistas. La apertura económica y el proceso de globalización en pleno crecimiento, provocaron intentos de ajuste en materia de política social, concretamente en cuanto a instituciones y programas sociales.⁹³

El tamaño del gobierno es un asunto que se discute en ésta lógica ya que “el gobierno ha crecido mucho más allá de la concepción minimalista del Estado guardián, para convertirse en la institución central del Estado Benefactor de economía mixta.”⁹⁴ De acuerdo con Richard Rose, los factores que intervienen en el crecimiento del gobierno son vistos como bienes positivos ya que se asocian por ejemplo, con la atención médica, la educación y las pensiones, en tal sentido se perciben como grandes beneficios para casi todas las familias de la sociedad.

⁹³ A partir de la elaboración de nuevos programas o de la reorientación de los programas ya existentes, o del desarrollo de programas destinados a la atención a la pobreza. De acuerdo con Schteingart (1997) *op cit*, pp.161-184.

No obstante, la crítica al “gran gobierno” se auspicia precisamente en la excesiva participación de éste con respecto a los servicios que ofrece a la sociedad, pues para quienes defienden dicha postura, es el mercado el mecanismo idóneo (e incluso más eficiente que el gobierno), para la asignación de recursos en la sociedad.

En este sentido, para autores como Mishra⁹⁵, los sistemas de bienestar social se encuentran inmersos dentro de una economía capitalista de mercado, la cual supone la propiedad privada y la presencia de un estado liberal-democrático, por lo que un escenario de cambio radical dentro del capitalismo de bienestar, ya sea hacia la derecha o hacia la izquierda, concentra muy pocas posibilidades.

En la década de los años ochenta, las naciones occidentales enfrentaron el problema de que sus gobiernos manifestaban un crecimiento desmedido, lo que se traduce en enormes costos para poder mantenerlos. Para dichos gobiernos el crecimiento se asocia con un mayor producto nacional bruto, lo que representa más dinero para incrementar los ingresos individuales y asimismo, aumentar los programas estatales de beneficencia. Una cuestión importante es que los problemas del gran gobierno no pueden asociarse de manera directa a las fallas personales de algunos políticos, o a la elección de un partido específico, o simplemente a los errores de carácter macro de un país. De ahí que su solución no tenga que ver con la búsqueda de un líder capaz de contrarrestar los problemas o de un partido político que tenga la solución adecuada.⁹⁶

En estas posturas de cambio existe una condición incremental, que se asocia con una regularidad previsible. El cambio incremental puede explicarse desde el punto de vista político, es decir, para los dirigentes del gobierno una solución adecuada a los problemas que tienen que resolver, es realizar cambios relativamente pequeños, lo que no se traduce en poca importancia política de la solución. Más bien, tiene que ver con pequeñas acciones con grandes impactos. Esta reflexión nos conduce a resaltar la importancia de los pequeños cambios dentro del modelo de cambio gubernamental que nos introduzca, sobre todo, en el contexto político de México, que desde hace más de una década se encuentra inmerso en una lógica de transición política fuertemente asociada a cambios en la forma de gobernar.

⁹⁴ El gobierno es para Richard Rose “un activo proceso de movilización de leyes, dinero y empleados públicos para producir políticas públicas”. En Rose, Richard (1984) *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 50.

⁹⁵ Mishra, Ramesh (1993) *op cit*, p. 24-25.

De acuerdo con Rose “un gobierno contemporáneo tiene tantos compromisos institucionalizados que su propia inercia lo empujará año tras año. La alteración de su curso, ya no digamos la reversión de la dirección del gobierno, no es tarea que pueda realizarse en el periodo relativamente corto que media entre una elección general y la siguiente”⁹⁷ este hecho nos demuestra que existen inercias y compromisos adquiridos por el gobierno, que restringen el margen de maniobra, a pesar de la alternancia de poderes.

Los compromisos establecidos por los gobiernos reflejan en buena medida las decisiones anteriores que talvez no encajan con la realidad actual, cualquier gobierno recién elegido descubre que debe apoyar las leyes de la nación, pues éstas no se promulgan de un día a otro. De hecho “los programas gubernamentales están determinados por leyes, rentas públicas, personal y organizaciones mucho más persistentes que los políticos gobernantes por voluntad del electorado”.⁹⁸ Por ello los compromisos establecidos garantizan la persistencia de muchas peculiaridades del gobierno imprimiéndole una inercia a los programas y políticas.

Ahora bien, la alternancia política en México, a partir de las elecciones del 2000, nos permiten replantear las condiciones para la construcción, con sus límites y acotamientos, de la democracia, y con ella de otro modelo de desarrollo, y otra manera de relación entre el gobierno y la sociedad. Porqué hablar de democracia, porque hoy más que nunca es necesario entender que el tránsito a la democracia involucra lo político para entender lo económico y lo social.

La alternancia de poderes representa un voto favorable para nuestra democracia, sin embargo, el cambio gubernamental en la forma en que lo plantean los teóricos, no permite suponer un escenario de incertidumbre frente a la responsabilidad de los gobiernos en el poder con respecto a los temas importantes para la sociedad. Pues de acuerdo con la idea principal del cambio gubernamental no existe realmente una modificación palpable de la forma de hacer política, que se traduzca en escenarios absolutamente diferentes frente a la solución de los problemas relacionados con la calidad de vida de la población.

⁹⁶ Rose; Richard (1984) *op cit*, p. 53.

⁹⁷ Rose, Richard (1984) *op cit*, p. 83

⁹⁸ *idem*, p. 106.

En el ambiente político se percibe la falta de grandes acuerdos nacionales para conducir la transición política y el cambio gubernamental. Los partidos políticos tienen el reto de madurar institucionalmente si quieren responder a la complejidad del entorno nacional.

Finalmente, vale la pena hacer una reflexión final sobre las cuestiones que hemos tratado a lo largo de este capítulo. Así, la revisión a través de los diferentes modelos de política social tanto en Europa, Estados Unidos, América Latina y México, nos permitió no sólo el acercamiento a las experiencias que explican desde el punto de vista teórico, los elementos que conforman a la política social, es decir, la educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social. Además, contribuye al entendimiento de la política social como los mecanismos, programas y en general las diferentes formas de intervención tanto del Estado, como de las organizaciones sociales y del sector privado, que de manera corresponsable actúen en la conformación de las capacidades básicas de la población.

A partir de esta idea se pretende entonces, contrastar los elementos teóricos sugeridos en las páginas anteriores sobre la política social, con los hallazgos empíricos de nuestro caso de estudio, aspectos que serán abordados de manera más profunda en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II.

GOBIERNO LOCAL Y ALTERNANCIA POLÍTICA: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo se ofrecen algunas características del Distrito Federal que resaltan su importancia económica, cultural y social, así como el proceso político a partir del cual, se suma a las entidades, municipios y ciudades gobernadas por un partido de oposición. Para entender las transformaciones a las que ha estado sujeto en el marco de alternancia política en México, se considera crucial referirnos a las reformas legales que han favorecido la más reciente conformación político-administrativa del Distrito Federal.

Asimismo, en este capítulo se analizan elementos que permiten acercarnos al partido de izquierda que actualmente gobierna en la capital del país, dicho análisis permite profundizar en su actuación de manera particular en cuanto a política social se refiere. Para introducirnos en este aspecto, se contempla una revisión breve sobre el Partido de la Revolución Democrática, su proceso de formación e ideología. Además, se distinguirá entre las plataformas políticas del PRD, PAN y PRI, en un marco comparativo, con un ánimo de encontrar diferencias y elementos de coincidencia entre las propuestas de los tres partidos más importantes del país.

2.1 Contextualizando al Distrito Federal: su importancia económica, política y social

El Distrito Federal es la capital de la República Mexicana, papel que le ha conferido la concentración no sólo de los poderes del gobierno federal, sino que además se relaciona con la confluencia poblacional, económica, social y política que la convierten en la principal zona metropolitana del país. El Distrito Federal es una compleja y diversa realidad metropolitana en la que se localizan los mejores equipamientos educativos, culturales, hospitalarios, deportivos y de recreación. Es en suma, un espacio urbano que articula la economía nacional a la globalización; un gran centro de decisión política; el escenario de importantes movimientos urbanos, sociales y políticos.

El Distrito Federal puede ser ubicado como el centro comercial, financiero, educativo, político, cultural y gubernamental más importante de México. Atendiendo al rubro económico, tenemos que en 1998 aportaba el 22.8% del PIB nacional, además concentraba el 19.2% de la industria manufacturera, el 22.3% del sector comercial y el 23% de los servicios financieros y bancarios del país.⁹⁹ Ante estas cifras, nos queda claro que el Distrito Federal es una de las fuentes principales de riqueza del país, en donde resalta una actividad económica sustentada en infraestructura, equipamiento y servicios privilegiada por la concentración y centralización de la inversión pública proveniente de décadas pasadas.

Sin embargo, a pesar de las ventajas económicas a las que nos hemos referido, el Distrito Federal está inmerso en la problemática de cualquier ciudad del mundo “subdesarrollado”, es decir, enfrenta el aumento del desempleo y la reducción del empleo productivo estable y adecuadamente remunerado. Esta situación provoca el crecimiento acelerado del trabajo precario y de la economía informal, fenómeno que en la actualidad se ha expandido a más del 40% de la población económicamente activa de la capital, cuya manifestación más problemática es la ocupación de las calles y plazas por el comercio ambulante.¹⁰⁰

Desde el punto de vista de la población, vale mencionar la concentración de 8.6 millones de habitantes lo que representa el 8.6% del total nacional, en el año 2000.¹⁰¹ Además, se debe tener en cuenta que es el núcleo estructurador de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, que reúne a 18.5 millones de habitantes, junto con el vecino Estado de México.

La complejidad demográfica del Distrito Federal es resultado del rápido crecimiento observado hasta los años ochenta, con una tasa de 5.4% en el periodo 1970-1980, y una gradual disminución a partir de entonces con una tasa de 0.6% en 1990-1995, ubicándose actualmente en 0.3%.¹⁰² El freno al crecimiento demográfico se debe principalmente, al notable descenso en la fecundidad y a la aparente reducción de la migración. Vale mencionar que el Distrito Federal ha transferido al Estado de México el primer lugar en cuanto al monto de su población. Ya que éste último ha aumentado significativamente su población de 6.9 en 1980 a 12.2 millones de habitantes en 1997.

⁹⁹ INEGI; *Perspectiva Estadística del Distrito Federal 1999*.

¹⁰⁰ Gobierno del Distrito Federal (2000) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

¹⁰¹ INEGI; *Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000*.

¹⁰² INEGI; *Perspectiva Estadística del Distrito Federal 1999*.

Aunado a la presencia de la población que habita la capital el país, hay que considerar que diariamente arriban un promedio de 4 millones de personas¹⁰³ provenientes de otras localidades, con intenciones de trabajar formal e informalmente, o de adquirir mercancías y servicios, los cuales deben ser atendidas por el gobierno local. Este asunto complejiza el panorama de la ciudad, sobre todo si se pretenden resolver los problemas que involucra esta situación.

Por otra parte, el Distrito Federal es la entidad con mayor índice de escolaridad en su población; la proporción de niños de 6 a 14 años que asisten a la escuela es de 97.3%, en tanto que el 44.4% de la población de 15 años y más, se encuentra cursando la educación media superior.¹⁰⁴ En el rubro de salud, vale destacar que el incremento en la infraestructura ha generado aspectos como el aumento de la esperanza de vida hasta llegar a los 76 años en mujeres y 69 años en hombres; así como la disminución de los hijos por pareja con una tasa de 2.3 hijos por mujer, siendo una de la tasas más bajas a nivel nacional.

Además de la concentración de servicios educativos y de salud, en el Distrito Federal existe una diversidad en las actividades culturales que ha propiciado un alto desarrollo en las expresiones del arte y la cultura. En el aspecto político, el Distrito Federal puede ser visto como el corazón de la política y la administración nacional. Ya que es la ciudad sede para las manifestaciones sociales y políticas a escala nacional.

Por todo lo anterior, el Distrito Federal ocupa un lugar significativo en los diferentes ámbitos del desarrollo del país, nos hemos referido a la gran concentración de riqueza, de servicios, de actividades económicas, sociales y políticas. No obstante, en esta dinámica no se puede rezagar el panorama de la exclusión y pobreza, de la competencia por un espacio de trabajo, de la defensa del patrimonio y en general, de las condiciones adversas que se enfrentan en la capital del país.

Aunque los perfiles económicos, sociales y políticos del Distrito Federal lo ubican en una posición privilegiada, es precisamente en la capital donde se refleja la disparidad que existe a través de todo el país, niveles extremos de desigualdad, coexistencia de espacios urbanos y rurales que no encuentran vinculación alguna, así como un mosaico de contrastes, en el que

¹⁰³ Dato consultado en Gobierno del Distrito Federal (2000) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

conviven excelentes niveles de vida para los grupos sociales de altos ingresos, condiciones acordes a las expectativas de consumo que poseen las capas medias y verdaderos enclaves de pobreza urbana, hacinamiento y precariedad para grandes mayorías.

Este marco permite centrar al Distrito Federal en una situación idónea de análisis, aún más si se considera el proceso de transición política a la que ha estado sujeto desde 1997, momento en el cual el Partido de la Revolución Democrática gana las elecciones del primer gobierno electo democráticamente. Así como el triunfo consecutivo de este partido en el año 2000. Y con ello, hay que considerar las posibilidades y limitaciones que posee dicho gobierno para instrumentar el desarrollo social que se traduzca finalmente, en una mejor calidad de vida para el conjunto de la población que habita el Distrito Federal

2.2 El ámbito administrativo en el Distrito Federal

El Distrito Federal ha desarrollado transformaciones jurídicas importantes que resultan un elemento de análisis crucial si se quieren entender los procesos político-administrativos a los que ha estado sujeto recientemente. El origen del Distrito Federal, se derivó de la condición de República Federalista que adoptó la nación a partir de su independencia, régimen que requiere para su debida estructuración de la figura de un Distrito Federal o su equivalente, así pues, en 1824 con la Constitución Política de ese año, se crea el Distrito Federal.¹⁰⁵

Con la Constitución de 1917 se reiteró la forma de gobierno del Distrito Federal con las facultades para el Congreso Federal de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y la ciudad era entonces un Ayuntamiento. Desde 1928, el Distrito Federal no ha sufrido cambios de relevancia y prácticamente podemos decir que se mantuvo así hasta 1986, cuando arranca un proceso que aún no ha concluido, en el que se ha propuesto la reforma del Distrito Federal, para hacer de esta ciudad el estado 32.

En 1993 se reforma la Constitución y se fundamenta el Gobierno del Distrito Federal y sus órganos locales y posteriormente, en 1996, se complementaron las atribuciones para esos órganos de gobierno. Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son: la Asamblea

¹⁰⁴ INEGI, *Perspectiva Estadística del Distrito Federal 1999*.

de Representantes; el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe del Distrito Federal.¹⁰⁶ La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone el Estatuto del Distrito Federal.¹⁰⁷

De acuerdo con el artículo 7° del Estatuto de Gobierno, “el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰⁸

Desde 1997, el Distrito Federal ha dejado de ser un departamento aunque aún no es considerado como entidad federativa, por ello, las facultades de la Asamblea Legislativa no son similares a las de los Congresos Locales y no cuenta todavía con una constitución local.¹⁰⁹ La Asamblea de Representantes tiene a su cargo la función legislativa del Distrito Federal. Su integración se lleva a cabo conforme a lo establecido por el artículo 122, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.¹¹⁰

La Asamblea tiene facultad para: expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos; examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal. Además, la Asamblea puede formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal, que le remita el Jefe de Gobierno para su examen y opinión; e iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

¹⁰⁵ Sánchez Camacho, Alejandro (2001) *Notas sobre la Reforma Política del Distrito Federal y Agenda Legislativa pendiente*. Revista Coyuntura, Partido de la Revolución Democrática, pp. 12-18.

¹⁰⁶ Artículo 8° del “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, En *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 26 de julio de 1994.

¹⁰⁷ “Las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal”. *idem*;

¹⁰⁸ *idem*;

¹⁰⁹ Sánchez Camacho, Alejandro (2001) *op cit*, pp.12-18.

¹¹⁰ La fracción III establece “Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Asamblea de Representantes legisla en el ámbito local en materias de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; norma la vivienda, salud y asistencia social, entre otros; regula la prestación y concesión de los servicios públicos. Sus facultades se relacionan además con, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, atender demandas ciudadanas en materia de servicios y aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y cuenta con la facultad de iniciativa de decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al DF. Asimismo, dentro de los aspectos que valen la pena resaltar se encuentra, su función social educativa, de acuerdo con la distribución que haga el Congreso de la Unión en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹¹

El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. Algunas de las funciones que hemos querido destacar del Jefe de Gobierno se encuentran: iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa; promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública. En este sentido, se entiende que el Jefe de Gobierno cuenta con algunas limitaciones para ejercer con mayor autonomía su cargo.

Debemos tener en cuenta, que de acuerdo a la legislación vigente, la administración del Distrito Federal es central, desconcentrada y descentralizada.¹¹² La administración pública tiene a su cargo la planeación del desarrollo del Distrito Federal, la formulación y conducción

¹¹¹ La fracción VIII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹¹² De acuerdo con Acosta Romero, descentralizar "es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales o Municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación". La desconcentración administrativa implica otorgar, de parte del poder central, cierta autonomía a la que se le denomina técnica y significa otorgar facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera, invariablemente depende de un órgano central y sin su acuerdo no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales, es decir, con la descentralización, se comparte el poder con la desconcentración no sólo acerca a los administrados instalándose en el lugar en donde se requieren sus servicios. En, Acosta Romero, Miguel (1989) *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal. Panorama de la Legislación administrativa*. Porrúa, México, p. 18.

de las políticas generales; la administración de la hacienda pública; la prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad, así como de obras de impacto en el interior de una delegación cuando sean de alta especialidad técnica.¹¹³

El Jefe de Gobierno podrá dictar acuerdos mediante los cuales delegue a los Jefes Delegacionales la realización o contratación de estas obras, dentro de los límites de la respectiva demarcación. Además, tiene la facultad de determinar los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, dependen de algunas disposiciones como las que le corresponden al Congreso de la Unión, siendo éstas:

1. Legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
2. Expedir el Estatuto de Gobierno;
3. Legislar en materia de deuda pública;
4. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;

Como hemos visto, el Congreso de la Unión, es el órgano al que corresponde aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, con respecto a las facultades de la Asamblea Legislativa que no están plasmadas en el artículo 122 constitucional.¹¹⁴ Se entiende que se encuentran reservadas al Congreso de la Unión, por lo que algún aspecto de la vida interna de la ciudad que no haya sido contemplado como una atribución explícita otorgada a la Asamblea, deberá ser resuelto en primer término por el Congreso y ésta deberá esperar a que el problema sea abordado y aprobado por la mayoría en ese cuerpo colegiado.

¹¹³ De acuerdo con el artículo 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, en lo que hace a las delegaciones o demarcaciones políticas, a pesar de que desde el año 2000 los titulares de esos órganos político - administrativos son electos por voto universal y directo, y que consecuentemente ello les entrega el grado máximo de responsabilidad ante los electores, para que cumplan en su representación con determinadas funciones y se responsabilicen de ellas, se les ha dotado de facultades acotadas de las que una inmensa mayoría corresponden al Jefe de Gobierno.

El Jefe Delegacional es electo cada tres años y debe rendir protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una de las obligaciones de esta figura pública es, observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, y las demás autoridades. Si es que se presentan controversias de carácter competencial administrativo entre las delegaciones y los demás órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal, éstas serán resueltas por el Jefe de Gobierno.

Las facultades del Jefe Delegacional se encuentran limitadas desde el hecho de que es el Jefe de Gobierno quien propone a la Asamblea Legislativa el presupuesto de egresos para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo. En este sentido, es responsabilidad de las delegaciones, informar al jefe de gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestales.

Las delegaciones pueden ejercer, con autonomía de gestión, sus presupuestos, aunque observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la administración pública central. Por ejemplo, en el caso de transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral.

De acuerdo con el artículo 117 del Estatuto de Gobierno, las delegaciones tienen competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las

¹¹⁴ El artículo 122 Constitucional establece que “Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia”.

leyes. El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

De manera general, los Jefes Delegacionales tienen bajo su responsabilidad atribuciones como la dirección de las actividades de la administración pública de la delegación; prestar los servicios públicos y realizar obras, participar en las prestación de servicios o realización de obras con otras delegaciones y con el gobierno de la ciudad. Incluso pueden opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en su delegación, así como sobre los convenios que se presenten con el Distrito Federal, los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la delegación. Asimismo, otras actividades como otorgar licencias, permisos, y autorizaciones.

Tomando en cuenta la legislación vigente, las delegaciones son órganos desconcentrados con facultades como las que se han venido señalando y que, en buena medida, se encuentran subordinadas al Jefe de Gobierno para el cual se encuentran reservadas las responsabilidades de coordinación, propuesta de presupuesto e informe de la cuenta pública y a pesar de que cuentan con autonomía administrativa, deberán notificar las transferencias al Jefe de Gobierno.

De acuerdo con los argumentos anteriores, se puede establecer que el Distrito Federal no es considerado como una entidad federativa, lo cual por un lado, lo limita en cuanto a competencias y atribuciones, pero por otro lado, este hecho representa una diferencia del gobierno capitalino, pues le permite concentrar y centralizar mayormente las decisiones y los recursos frente a los Estados y sus municipios.

2.3 Un ejemplo de alternancia en el ámbito local: el gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal

2.3.1 El PRD en el Distrito Federal

Para describir el escenario que caracteriza el papel que ha jugado el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, es necesario valernos del momento político que inicia en

1997, cuando se organizaron las primeras elecciones para jefe de Gobierno. A partir de esta coyuntura, el PRD resulta ganador en los comicios electorales, a cargo del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, inicia por tanto, el periodo de gobierno de un partido de oposición en la capital del país.

Este hecho representó un reto para el Partido de la Revolución Democrática, en tanto se consideraba que la oposición empezaba a ocupar la difícil tarea de gobernar. Por ello, el “Distrito Federal, constituye un caso muy importante de la potencialidad y los límites de la alternancia a nivel local”.¹¹⁵ Además, debe de tenerse en cuenta que, la posibilidad de sufragio para los capitalinos por primera ocasión, representó sin duda un paso en el camino de la democratización, aunque hubiera resultado ganador un partido político diferente al propio PRD.

En 1999, Cuauhtémoc Cárdenas solicitó la separación del cargo de jefe de gobierno, para postularse como candidato del PRD a la presidencia de la República para el siguiente año. El puesto lo ocupó la entonces secretaria de gobierno Rosario Robles Berlanga, convirtiéndose de esta forma, en la primera jefa de gobierno del Distrito Federal, para terminar el periodo 1997-2000.

Para el 2000, Andrés Manuel López Obrador resultó electo candidato del PRD al gobierno del Distrito Federal con 77% de los votos emitidos en comicios internos (14 de noviembre de 1999)¹¹⁶. López Obrador logró también, tres meses después, ser postulado por distintas fuerzas políticas que, junto con el PRD, conformaron la Alianza por la Ciudad de México.

Los partidos del Trabajo, de Alianza Social, de la Sociedad Nacionalista, y de Convergencia por la Democracia se sumaron al PRD mediante la suscripción de un acuerdo en el que se comprometieron a "impulsar grandes transformaciones en materia de seguridad pública, de educación, de salud, de combate a la pobreza, así como la atención a grupos sociales desamparados como son los desempleados, los discapacitados, los niños, los

¹¹⁵ Bruhn, Kathleen (2000) “Cuauhtémoc Rey: el PRD en el poder”, en Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2000) (coord.) *Alternancia y Transición política: ¿Cómo gobierna la oposición en México?*. El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, México, p. 126.

¹¹⁶ Documentos Básicos del Partido de la Revolución Democrática, en <http://www.prd.org.mx>

ancianos, los enfermos terminales, las madres solteras y las familias con problemas de desintegración y abandono".¹¹⁷

Andrés Manuel López Obrador obtuvo el triunfo de las elecciones del 2 de julio de 2000, sobre el ex Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, como candidato del PRI, y el ex Consejero Electoral, Santiago Creel Miranda, del PAN. De esta forma, tiene a su cargo la jefatura de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 2000-2006.

2.3.2 Para entender al PRD: Breve reseña sobre el partido

La formación del Partido de la Revolución Democrática se encuentra vinculada con dos principales vertientes que permiten explicar su proceso de construcción desde 1987. Estas vertientes son por un lado el Partido Mexicano Socialista (PMS), "heredero no sólo del registro legal y cultura del comunismo mexicano, sino también de buena parte de los valores, prácticas y creencias de diversos grupos de la izquierda socialista mexicana"¹¹⁸. Y por el otro lado, atendiendo a la Corriente Democrática, que surge al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin lugar a dudas, la Corriente Democrática del PRI, fue un elemento clave para lo que significó la creación del FDN (Frente Democrático Nacional), la campaña electoral de 1988 y la posterior formación del Partido de la Revolución Democrática.¹¹⁹

La convergencia de las dos fuerzas que dan cabida al PRD se da bajo el auspicio de elementos comunes que lograron concretar, como la propuesta de una política económica de tipo nacionalista opuesta a la vigente,¹²⁰ además se reconocía la falta de democracia en el país, como un eje impulsor del proyecto que ambas corrientes estaban gestando. A pesar de estas coincidencias en lo general, tanto en el PMS como en la Corriente Democrática existían notorias diferencias en cuanto a ideologías, formas y tendencias, que desde su nacimiento, ocuparon un lugar fundamental en la propia estructura del partido, y que lo han caracterizado desde entonces.¹²¹

¹¹⁷ *idem*;

¹¹⁸ De acuerdo con Ramírez Sevilla, Luis (1997) *Dibujo de sol con nubes: una aproximación a los límites y potencialidades del PRD en un municipio michoacano*. El Colegio de Michoacán, México, p. 79.

¹¹⁹ Ramírez Sevilla (1997) *op cit*, p. 87.

¹²⁰ En ese momento el gobierno en turno a cargo de Miguel de la Madrid impulsaba una economía de corte neoliberal, con fuerte dependencia al exterior y con crecientes desigualdades para la mayoría de la población.

¹²¹ Un caso es la aspiración de algunos integrantes de la Corriente Democrática, como Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, hacia los modelos de los partidos socialdemócratas europeos, en los que "las corrientes eran pequeños

No obstante, la formación del PRD ha representado para algunos autores un elemento crucial en el camino de la unidad de las izquierdas. “Un nuevo partido que pronto se vio aquejado por muchos de los viejos problemas de la izquierda y por otros no conocidos, originados por su propio inédito crecimiento”.¹²²

La ruptura política de masas en contra del régimen, que en 1988 permite la conformación del PRD, estaba conformada por sectores de la izquierda mexicana, que se habían desplegado en los años setenta y sobrevivido en los ochenta.¹²³ El fundamento ideológico que sostenía a dicho proyecto fue “una versión corregida del viejo nacionalismo revolucionario sostenido hasta entonces por el régimen priísta y políticamente por el pragmatismo”.¹²⁴

Como hemos visto, el PRD llegó a representar en su momento la fuga electoral y la desesperación por sobrevivir de la izquierda mexicana, sin embargo, no se le puede considerar como la solución de la crisis política e ideológica de la izquierda. Atendiendo al contenido de sus propuestas, programas, perspectivas políticas y a juzgar por su actuación política en México y en diversos foros internacionales, el PRD “se delinea cada vez más como un proyecto que se abandona a una *utopía conservadora*. Por esto, tal vez, la inasible propuesta de construir un supuesto *centro-izquierda*”.¹²⁵

Para tratar de englobar las ideas que se han venido subrayando hasta el momento, es posible identificar al Partido de la Revolución Democrática como un partido político que más bien se asocia con una postura de centro-izquierda en México, que si bien para muchos estudiosos se encuentra lejano a los ideales que han caracterizado desde siempre a la izquierda, lo que se puede anotar es que ocupa el lugar de la izquierda asumiendo su proceso de formación, considerando las bases que le dieron sustento. Sin duda, su posicionamiento en el sistema político de este país conlleva a una discusión más puntual, sobre todo ante la

grupos políticos notables, una élite pensante formada por cuadros con prestigio, que ejercían una dirigencia intelectual por medio de la discusión y formación de tesis sobre los asuntos públicos”. En Garrido, Luis Javier (1993) *La ruptura, La Corriente Democrática del PRI*. Grijalbo, México, p. 32.

¹²² *idem*, p.32.

¹²³ Durante los años 60-70 se reconoce un periodo de resurgimiento de la izquierda en donde sobresalen movilizaciones sociales de estudiantes, intelectuales, trabajadores y sindicatos. De 1980 a 1983, se da un periodo de máxima unidad de la izquierda a partir de nuevas organizaciones unificadas como la ANOCP (Asamblea Nacional Obrera Campesina y Popular, además de la presencia de opciones electorales en manos del PSUM y PRT. Después de 1983 y antes de 1988, la izquierda entra en crisis. Debido en gran medida a la confusión ideológica y la ausencia de perspectivas políticas, lo que ocasiona su separación de las luchas sociales y el abandono de los sindicatos. De tal forma, la izquierda busca una nueva unidad, teniendo como opción la integración de un nuevo partido unificado con fuerza suficiente para la competencia electoral. Anguiano, Arturo (1997) *Entre el pasado y el futuro. La izquierda en México, 1969-1995*. UAM-X, México, p. 15-18.

¹²⁴ *idem*, p. 15-18.

¹²⁵ Anguiano, Arturo (1997) *op cit*, p. 117-143.

coyuntura mundial de la actualidad en donde parece una aproximación hacia la derecha, e incluso hacia el centro-derecha. Lo que se debe rescatar es, que el PRD cuenta con el hecho de representar la tradición política de izquierda más consistente en México, por lo que su inexistencia dejaría al sistema partidista sin ese referente fundamental.

Desde los orígenes del PRD, se percibe una base amplia, por lo tanto podría clasificarse como un partido de izquierda opositor, o como uno que concentra los movimientos de masas apartidistas e izquierda grupuscular.¹²⁶ Las categorías que describen al partido parecen ser amplias y diversas, a pesar de que desde la lógica de cualquier militante puede traducirse en diversidad de ideas, principios democráticos, incluyentes e igualitarios. No obstante, la propia estructura por sectores definidos de acuerdo con su ideología, ha reflejado más bien, una constante confrontación entre grupos de poder que han mermado la legitimación del partido ante la sociedad, y que pone en riesgo su representatividad como una opción verdadera de la izquierda mexicana.

Sin embargo, el análisis anterior nos deja claro que el Partido de la Revolución Democrática, es el que ocupa el lugar de la izquierda, con pugnas internas y severas deficiencias en el momento de definir sus planteamientos, representa el estandarte con registro de aquellos que desde siempre estuvieron en el papel de la oposición, de los que asumen el rol de la nueva izquierda, así como de aquellos que se identifican como defensores de las movilizaciones sociales a favor de los principios revolucionarios que han caracterizado al partido desde sus inicios en 1988.

2.3.3 Un vistazo a la política del PRD

La política general del Partido de la Revolución Democrática está organizada de acuerdo con una serie de líneas de acción de conformidad con el Estatuto y la línea del mismo, que de acuerdo a su propia postura pretenden construir una “forma perredista de gobernar”¹²⁷. De manera general, el partido establece que los gobiernos perredistas, en los ámbitos municipal y estatal, impulsarán en la práctica una política económica y social “diferente”. Para ello

¹²⁶ De acuerdo con los planteamientos de Domínguez, Christopher (2000) “Quién es quién en la izquierda mexicana” en *Nexos*, núm. 54 p.28

¹²⁷ PRD (2001) *Línea política*. Documento aprobado en el VI Congreso Nacional del PRD, Zacatecas, 25 de abril de 2001. En: www.prd.org.mx

proponen la más amplia participación social y ciudadana, así como el respeto total a las libertades y los derechos democráticos de la gente. Además, deberán involucrar a la población en el desarrollo, elaboración y ejecución de los programas de gobierno.

Llama la atención que una de las premisas fundamentales para este partido político es, la necesidad de que la sociedad encuentre en su propuesta un “verdadero proyecto alternativo al autoritarismo neoliberal y al conservadurismo”¹²⁸. Con respecto al autoritarismo, el partido percibe al Estado mexicano como autoritario, con un presidencialismo exacerbado, apoyado por leyes federales y estatales, auspiciadas por un sistema de partido de Estado. Además, considera que la militarización, es decir la presencia creciente del Ejército en la vida civil, ha contribuido enormemente a la violación del marco constitucional así como de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La conducción del Estado mexicano, considera el PRD, se sigue caracterizando por el predominio del llamado neoliberalismo económico y social, cuyos objetivos fundamentales son los de “estrechar al mínimo posible la responsabilidad social y económica del Estado, entregar en mayor medida a los grupos empresariales nacionales y extranjeros los recursos naturales de la nación y la infraestructura del Estado, encarar la competencia comercial internacional y la concurrencia financiera dentro de esquemas de desregulación, mantener o empeorar el patrón de distribución del ingreso, erosionar la conciencia nacional y las instituciones públicas de carácter social, y concentrar y centralizar en mayor medida la producción y el capital, con una fuerte concurrencia de capital extranjero”¹²⁹.

El conservadurismo es para el partido, la forma en que el gobierno de Vicente Fox intenta extender la presencia de expresiones religiosas y normas morales de carácter conservador en distintos espacios de la sociedad, tratando de imponer una moral y cultura conservadora al conjunto de la sociedad.

A partir de estas premisas, el PRD construye una estrategia basada en lineamientos de acción que incluyen tópicos como, reforma económica y social; nuevo régimen político; educación y trabajo; preservación del medio ambiente y finalmente, vigencia del principio de soberanía.

¹²⁸ *idem*;

¹²⁹ *idem*;

El partido desarrolla dos ejes principales en materia de alianzas que utiliza en la aplicación de su política. Por una parte, considera crucial la desaparición de los cacicazgos políticos, el autoritarismo, el charrismo y el corporativismo del viejo régimen. Por la otra, manifiesta su oposición a las medidas neoliberales, conservadoras y reaccionarias. En este sentido, el partido tiene como propósito impulsar políticas públicas e iniciativas legislativas encaminadas a “favorecer a la mayoría de la población y resistir la lógica neoliberal y conservadora. Estas políticas abrirán la posibilidad de articular un polo nacional progresista, democrático y de izquierda”.¹³⁰

En el marco de los objetivos anteriores, se tiene contemplado utilizar como principales instrumentos políticos, a la fuerza de movimientos sociales y civiles así como el impulso de las movilizaciones populares, con la finalidad de desarrollar una política que, el partido prevé, de largo alcance al conjuntarse junto con diferentes fuerzas políticas y sociales de izquierda a nivel nacional, regional y local.

La política de este partido “es cercana a los movimientos sociales en general, además de dicha aproximación, el PRD recoge las demandas más sentidas de la población. Se busca llegar a un amplio consenso social en defensa de diversos movimientos de grupos que representan a los más desprotegidos”.¹³¹

De acuerdo con los planteamientos anteriores, es posible percibir cuestiones importantes para su análisis. Por un lado, el PRD plantea la relevancia que tiene la participación ciudadana en la construcción e implementación de las políticas públicas, aunque no es suficientemente explícita la forma en que pretenden desarrollar dichas acciones. Además de su clara oposición a la administración actual de Vicente Fox, manifiestan abiertamente su rechazo al neoliberalismo y a las consecuencias que ha dejado sobre la población. Finalmente, se puede percibir el papel que tienen las movilizaciones populares para su política, como una vía en la construcción de una “sociedad igualitaria al estilo perredista”.

¹³⁰ *ídem;*

2.4 Un marco comparativo de la política social del PRD con las propuestas del PAN y del PRI.

Con el ánimo de conformar un esquema de comparación entre las plataformas políticas de los tres partidos con mayor representación en México, en el siguiente apartado se establecen *grosso modo* los lineamientos que definen a la política social por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Así, la política social que propone el PRD desarrolla una serie de planteamientos generales¹³², en los cuales se refleja que el asunto de la democracia juega un rol fundamental para resolver los desequilibrios y la desigualdad social, aunado al peso que tiene el Estado en cuanto a la provisión de servicios sociales.

-Política social – política económica. La política social del PRD está inmersa dentro de dos diferentes lineamientos de acción, *sean* éstos: el que corresponde a la reforma económica y social, y el que se refiere a la educación y trabajo. De tal forma, se plantea que uno de los elementos de mayor peso en esta propuesta de reforma económica es un proceso de redistribución de ingreso para combatir la desigualdad y la pobreza.

En este sentido, dentro de los aspectos de esta reforma económica, que nos interesa resaltar se encuentra el establecimiento de una política salarial ligada a la recuperación de los salarios. El establecimiento de los salarios mínimos debe vincularse a dos factores básicos: la restauración del salario perdido, los ajustes derivados de la inflación y el mejoramiento del mismo de conformidad con la elevación de la productividad promedio en la economía.

Para reestablecer el circuito de redistribución efectiva del ingreso, el PRD manifiesta que es indispensable una *reforma fiscal* que “incremente las cargas impositivas a las ganancias de capital en todas sus modalidades y permita los suficientes recursos para cubrir las necesidades sociales en crecimiento (educación, salud, vivienda y, en general, bienestar social) con perspectiva de equidad de género y la inversión pública”.¹³³ A través de un programa fiscal,

¹³¹ De acuerdo con Ruth Martínez Landa, Subsecretaria de Movimientos Sociales del PRD, en entrevista con la autora, julio 2002.

¹³² *El Programa del Partido de la Revolución Democrática; op cit.*

¹³³ *idem;*

los recursos del Estado deben llegar, por lo menos, al 30 % del PIB, con el propósito de que el Estado, en todos sus niveles, atienda las necesidades sociales e impulse la infraestructura básica.

Por su parte, el PAN considera que para mejorar las condiciones de vida de la población es necesaria la reactivación económica. La formulación de la política social se encuadra dentro de las potencialidades de su modelo de política económica. La estrategia de política económica panista sugiere tres grandes planteamientos¹³⁴:

1. Consideran que la economía es una actividad cultural cuyo fin es promover el desarrollo de los individuos;
2. Por ello debe estar supeditada a los valores y fines de las personas;
3. El eje de la política económica está arraigado en la llamada “economía social de mercado”, basada en el trabajo libre y en la libertad de las personas, lo que de acuerdo a los panistas logra una notoria diferenciación con el liberalismo, así como con el estatismo populista.

Por otra parte, la política social auspiciada por el Partido Revolucionario Institucional, depende del control de las variables macroeconómicas más importantes como la reactivación económica y el control de la inflación. La reactivación económica comprende la creación de empleos, mayores remuneraciones y conformar las bases estructurales para combatir la pobreza.¹³⁵

El PRI se pronuncia por convocar a las diferentes fuerzas sociales para que colaboren en la solución de los problemas de salud, educación, vivienda y abasto. Los mecanismos que este partido plantea como los más idóneos para acceder a mejores condiciones de vida son, la educación y la capacitación para el trabajo, bajo la lógica de la mencionada reactivación económica.

En cuanto a la distribución del ingreso, el PRI ofrece una propuesta basada por un lado, en la “aplicación de impuestos con criterios de progresividad para distribuir la riqueza al

¹³⁴ Vergara, Martha (1994) “Partido Acción Nacional”, en Leonardo Curzio (coord.). *La oferta electoral de los partidos políticos. Rumbo a las elecciones del 21 de agosto*. Triana editores, México, p. 272.

¹³⁵ Reyes Heróles, Federico (1997). Reyes Heróles, Federico (1997) *1997: Tareas y compromisos. Los partidos políticos ante las elecciones*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 273-274.

recaudar más de los que más tienen. Por otra parte, por el lado del gasto, el eje de la política fiscal orientado a redistribuir la riqueza se centró en el gasto social a través de programas de apoyo a población marginada y a la inversión en capital humano”.¹³⁶

-Educación. Dentro del rubro de educación el PRD plantea la necesidad de establecer a la educación pública como ámbito prioritario de la acción pública y de la atención del Estado. “El PRD dedicará todo su esfuerzo para preservar el carácter laico y gratuito del sistema de educación pública del país en todos sus niveles”.¹³⁷

Además de preservar su carácter laico y gratuito, se plantea la promoción de un conjunto de iniciativas encaminadas a la realización de una profunda reforma nacional en todos los niveles educativos con perspectiva de equidad de género. La reforma tiene contemplado construirse a partir de consensos generados al interior de los propios espacios educativos y de la interacción entre sus actores principales, es decir, educandos, educadoras y educadores, padres y madres de familia y autoridades.

Vale la pena mencionar que la propuesta en este rubro radica en una *reforma educativa*, que buscará readecuar al sistema de educación pública a las condiciones actuales del país. El enfoque que tiene este planteamiento del PRD, es de una educación universal y amplia, frente a las que ellos denominan las reducciones utilitarias y economicistas del gobierno federal. Se promoverá un proyecto de educación que incluye los siguientes elementos, la descentralización de la educación en el Distrito Federal; la defensa de la autonomía y el adecuado financiamiento público para la educación superior. El Estado garantizará a todos los estudiantes de escasos recursos, mediante apoyos económicos necesarios en todos los niveles de educación pública, su ingreso, continuación y culminación de sus estudios a partir de un sistema de becas.

Por su parte, el tema educativo ocupa un papel crucial dentro de la propuesta del PAN, y plantea que es necesario implementar las siguientes acciones:

¹³⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto (1994) “Partido Revolucionario Institucional” en Reyes Heróles, Federico (1994) 50 *Preguntas a los candidatos*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 60-82.

¹³⁷ *idem*;

- ❖ Elevar a rango constitucional el principio de que el gasto educativo sea prioritario, y que los presupuestos federal, estatales y municipales asignen las partidas necesarias para cubrir el gasto de educación preescolar, primaria y secundaria.¹³⁸
- ❖ Mejorar las retribuciones del magisterio, mediante un Consejo Federal de la Educación sin funciones claramente delimitadas y que estaría completamente con el combate a toda forma de corporativismo en la educación¹³⁹.

Desde la óptica del PRI los propósitos fundamentales de la educación mexicana son el desarrollo integral del individuo, el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y el permanente mejoramiento de la calidad de los servicios. El compromiso de este partido es “luchar por una educación de calidad para todos”.¹⁴⁰

Además proponen una reforma educativa que conduzca a un modelo de educación básica integral, así como los mecanismos idóneos para la actualización y mejoramiento profesional permanente del magisterio.

-Seguridad social. En este esquema la plataforma del PRD, establece que se promoverán iniciativas precisas como el establecimiento de seguros de desempleo el cual estará integrado dentro de la seguridad social; la reducción de las jornadas de trabajo, la creación de programas permanentes y sistemas educativos para la capacitación laboral, apoyo para el cuidado y atención de los hijos e hijas de los trabajadores, con la creación de centros de desarrollo infantil y se impulsará la vinculación entre sistema educativo tradicional y la organización del trabajo.

Con respecto al *trabajo*, el PRD pretende promover iniciativas que hagan compatibles la defensa de los derechos de las trabajadoras y trabajadores en especial lo referido a hostigamiento sexual y el mejoramiento de sus condiciones de vida, la humanización de las relaciones laborales y la necesidad de incrementar los niveles productivos.

En cuanto a la seguridad social el PAN propone la conformación de un sistema de seguro contra enfermedad, contra accidentes y para pensiones, de tal forma que la atención brindada por el sector público podría concentrarse en los grupos de población que se encuentran

¹³⁸ Vergara, Martha (1994) *op cit*, p. 276.

¹³⁹ *idem*;

marginados. De acuerdo con la vivienda, se establece la formación de un Plan Nacional de Vivienda, con la intención de lograr un sistema generalizado de atención en este rubro. La salud de acuerdo con el PAN, requiere de un aumento del gasto público y en general, de mejorar la prestación de los servicios médicos.

Un aspecto que vale la pena destacar, es que el PAN limita a las cuestiones urgentes la intervención pública, transfiriendo a la sociedad y a los otros niveles de gobierno las responsabilidades en la materia. De hecho puede decirse que de la seguridad social, según este partido, corresponde directamente a los ciudadanos y al mercado. Por lo que la participación del Estado quedaría limitada a la atención de la pobreza extrema.¹⁴¹

Respecto a la seguridad social el PRI establece la existencia de la propiedad e individualización de cuentas para una pensión decorosa acorde con la vida laboral y el ahorro de cada trabajador y estructurar el sistema de retiro como base del ahorro nacional. En cuanto a las dimensiones de la política social, el propone elevar la cobertura y calidad de los servicios nacionales de salud, con énfasis al sector infantil. Asimismo, se pronuncia a favor de la ampliación y mejoramiento en la cobertura de servicios educativos, poniendo especial énfasis en la capacitación laboral y el reentrenamiento.

-Pobreza. El tema de la pobreza es un asunto fundamental dentro de la política social, por ello todos los programas de atención a los pobres que avale el PRD, deberán incluir el objetivo de incrementar la capacidad de autogestión de las comunidades. Los programas focalizados, que incluyan la entrega de alimentos y de dinero, en casos de extrema pobreza, serán temporales pero se deberán hacer las reformas legales pertinentes para transformar estos programas en derechos de la población, evitando su manipulación política. Vale la pena distinguir que de acuerdo al PRD, la evaluación técnica de los programas sociales (tanto de beneficio universal como los focalizados) ocupa un lugar central de su propuesta. Ya que consideran fundamental medir avances y definir los mínimos de bienestar. Asimismo, plantean la necesidad de informar ampliamente a la sociedad, sobre los avances de dichos programas.

¹⁴⁰ Reyes Heróles, Federico (1997) *op cit*; p.166

¹⁴¹ *idem*, p. 107.

En el marco de esta política, la propuesta perredista contempla, la transferencia de recursos federales compensatorios a las zonas de mayor rezago, como parte del proceso de federalización y descentralización. Un elemento central para la superación de la pobreza y el avance de la justicia distributiva es fijar una asignación de recursos federales que permita fortalecer las capacidades productivas de aquellos municipios o regiones que, en las condiciones actuales, no pueden generar localmente los recursos requeridos de inversión productiva.

Por el lado de los programas asistenciales del gobierno federal, la plataforma del PRD establece que, deberán sustituirse por un programa nacional de creación de medios de vida, tanto en el campo como en las ciudades, que permita el financiamiento y asesoría de unidades de producción, comercio y servicios que sean una base para el aumento de empleo formal y coadyuven a una mejoría en la distribución del ingreso con equidad de género.

De acuerdo con los planteamientos que componen la plataforma política del PRD en cuanto a política social se refiere, es evidente que nos encontramos con una propuesta en la cual el Estado tiene un rol fundamental como proveedor y regulador de los elementos básicos del desarrollo social. Es decir, esta propuesta se centra en privilegiar el gasto y la inversión pública tanto para atender las desigualdades sociales, como para dinamizar la economía.

Por su parte el la postura de Acción Nacional en materia de combate a la pobreza, está basada en la atención prioritaria a las regiones con mayor índice de marginalidad, mediante un sistema de prestaciones que de forma sostenida puedan romper con el vehículo generacional de la pobreza. La estrategia que propone descansa en un aumento de la inversión social, lo cual se podría llevar a cabo al disminuir el presupuesto federal de lo que se conoce como “partidas secretas”, no atribuibles a un sector, y que contraiga los incrementos salariales a funcionarios públicos.¹⁴² No obstante, en esta propuesta no se especifica el destino de la inversión social, lo cual contribuiría en fortalecer estos planteamientos. Además, el PAN apoya la descentralización administrativa, la cual permitiría una mayor transferencia de recursos a las administraciones estatal y municipal.

Otro instrumento para combatir la pobreza, es a partir de la inflación que, de acuerdo a la óptica del PAN, permitiría frenar el deterioro en la distribución del ingreso. En este sentido,

dicho partido establece que la creación de empleos mediante la generación de condiciones propicias para la inversión productiva, como incentivos fiscales, baja en las tasas de interés, crédito barato, obra de infraestructura y equipamiento urbano, son algunas de las acciones relacionadas con la política de distribución del ingreso.¹⁴³

De acuerdo con el Partido de Acción Nacional, los rubros prioritarios en materia de incremento del gasto, son la educación, salud y vivienda. Asimismo, se pronuncia por “la transferencia y asignación de subsidios directos a los más pobres; en otros términos, en lo inmediato se inclina por el diseño y aplicación de mecanismos compensatorios de la desigualdad”.¹⁴⁴

La estrategia que plantea el PRI en cuanto a pobreza extrema, contempla la “necesidad imperiosa de fortalecer y ampliar los programas de inversión en infraestructura básica, reorientar de manera integral los programas de alimentación, educación y salud, y dar un nuevo impulso a los apoyos productivos y al empleo temporal en el campo”¹⁴⁵.

En esta estrategia se contempla una política de subsidios generales y dirigidos a la población más vulnerable, todo ello con un sentido de equidad. Esta reorientación de subsidios que pretende beneficiar a la población asalariada, se acompañará de una política que promueva el crecimiento real de los ingresos.

De manera general, la propuesta priísta descansa en planteamientos relacionados con la reactivación económica, en la aplicación de políticas fiscales para favorecer a los más necesitados y en acciones directas del Estado para propiciar políticas que atenúen los desequilibrios sociales¹⁴⁶.

En el cuadro que se presenta a continuación se encuentran de manera condensada las propuestas de los partidos políticos que ocupan nuestro análisis, se resaltan los planteamientos generales de algunos elementos de la política social, con la intención de comparar las

¹⁴² Vergara, Martha (1994) *op cit*, p. 273., México.

¹⁴³ Reyes Heróles, Federico (1997) *1997: Tareas y compromisos. Los partidos políticos ante las elecciones*. Fondo de Cultura Económica, p. 272-273.

¹⁴⁴ Toto, Mario Constantino y Rafael Loyola Díaz (1998) “Políticas sociales: la perspectiva de los partidos”, en Casas, Rosalba *et al* (1998) *op cit*, p. 296.

¹⁴⁵ Reyes Heróles, Federico (1997) *op cit*, p. 273-275.

¹⁴⁶ Toto, Mario Constantino y Rafael Loyola Díaz (1998) *op cit*, p. 291-292.

diferencias y similitudes entre las plataformas en el rubro social que defienden las tres grandes fuerzas políticas de nuestro país.

Cuadro 2.1 COMPARACIÓN DE LAS PLATAFORMAS DE POLÍTICA SOCIAL PRD-PAN-PRI

PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL	PRD	PAN	PRI
<p>Educación</p> <p>De acuerdo al Art. 3° Constitucional, “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias”. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, libre; pero será laica y obligatoria la que se dé en los establecimientos oficiales de educación”.</p>	<p>La educación, en tanto sea pública, será gratuita, laica, obligatoria y humanista, sustentada en principios sociales, científicos y éticos, en todos sus niveles.</p>	<p>Establecer en el artículo 3° Constitucional el carácter prioritario de la educación. Integrar la obligatoriedad de la educación preescolar.</p>	<p>Educación básica, laica, gratuita y de calidad para todos; destinar mayores recursos; Fortalecer los diferentes tipos y modalidades de educación básica.</p>
<p>Salud</p> <p>A partir de 1983 el derecho a la salud fue incorporado a la Constitución y la ley atribuye al Estado la responsabilidad de hacerse cargo de este servicio.</p>	<p>El acceso de todas las mexicanas y los mexicanos a los servicios de salud y a la salud sexual y reproductiva será garantizado efectivamente por el Estado, sin discriminaciones, a través de un sistema nacional.</p>	<p>Incrementar el gasto de salud, descentralizar el sector salud y revisar los sistemas de pago para hacerlos más eficientes y así mejorar la prestación del servicio.</p>	<p>Propone 4 principios: salud para todos, servicios de calidad, idéntico nivel de atención y buena coordinación del Sistema Nacional de salud. Además, elevar la cobertura y la calidad de los servicios nacionales, dando prioridad al sector infantil.</p>

<p>Seguridad Social De acuerdo con la reforma a la seguridad social que se dio en la década de los noventa se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que establece que las aportaciones a los fondos de pensiones serán depositadas en cuentas individuales únicas, que generarán los recursos necesarios para el sostenimiento de cada pensionado.</p>	<p>Será convertida en un sistema universal en beneficio de toda mexicana y mexicano, quien por serlo y residir en el territorio nacional, tendrá derecho a la jubilación o una pensión vitalicia y suficiente que garantice una vida digna.</p>	<p>Se propone la formación de un sistema de seguro contra enfermedad, para pensiones. La atención se concentrará en los grupos de población marginados</p>	<p>Propiedad e individualización de cuentas para una pensión decorosa acorde con la vida laboral y el ahorro de cada trabajador y estructurar el sistema de retiro como base del ahorro nacional.</p>
<p>Vivienda El sistema público de vivienda se encuentra integrado por el Instituto del Fondo de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) El Fondo de la Vivienda del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE); el Fideicomiso para el Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), contempla la atención de los sectores no asalariados y de más bajos ingresos.</p>	<p>Todas las mexicanas y mexicanos tendrán derecho a la vivienda, para lo cual el Estado organizará un sistema nacional integrado, a cargo de la Federación y los estados</p>	<p>Crear un eficaz Plan Nacional de Vivienda. Financiar de forma permanente la vivienda, destinando parte del ahorro público a este fin, pero sin generar descapitalización y cobrando intereses para cubrir los costos administrativos.</p>	<p>Se propone incremento de mecanismos de crédito para la construcción de viviendas. Y se compromete a impulsar los apoyos institucionales a los programas de autoconstrucción</p>
<p>Combate a la pobreza En la actual administración federal (2000-2002) los instrumentos de intervención para el combate a la pobreza se concentran en programas tales como, el denominado “CONTIGO, Programa de la Superación de la Pobreza Urbana”, que tiene como objetivo fundamental asegurar las oportunidades mínimas indispensables para las familias en condición de pobreza.</p>	<p>La propuesta se basa en una política que combata, por un lado, la desigualdad y la pobreza y, por el otro, fomente el crecimiento económico, a partir de una reorientación de las políticas públicas y los recursos de la Federación</p>	<p>La atención prioritaria a las regiones con mayor índice de marginalidad, mediante un sistema de prestaciones. La estrategia descansa en un aumento de la inversión social, lo cual se podría llevar a cabo al disminuir el presupuesto federal de lo que se conoce como “partidas secretas”, no atribuibles a un sector, y que contraiga los incrementos salariales a funcionarios públicos</p>	<p>Se contempla fortalecer y ampliar los programas de inversión en infraestructura básica, reorientar de manera integral los programas de alimentación, educación y salud, y dar un nuevo impulso a los apoyos productivos y al empleo temporal en el campo.</p>

Fuente: La información surge de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las plataformas políticas de los diferentes partidos políticos.

Para hacer un balance general de las tres posturas que representan las fuerzas políticas más importantes de nuestro país, es necesario referirnos a los puntos de convergencia y de divergencia. Así, la propuesta del PRD para revertir la *concentración del ingreso*, se asienta en el criterio de privilegiar el gasto y la inversión pública para atender las desigualdades sociales, como para dinamizar la economía, la estrategia se basa en “estimular inversiones que tengan un fuerte componente de fuerza laboral”¹⁴⁷, así como en la recuperación del poder adquisitivo del salario. En esta lógica se percibe que la intervención del Estado es el motor de la economía para este partido político.

El PRI, resalta también el papel del Estado para propiciar políticas que atenúen los desequilibrios sociales. Aunque a diferencia del PRD, pone especial cuidado para evitar los desequilibrios en las finanzas públicas que deriven en procesos inflacionarios. La distribución del ingreso se sustenta en la aplicación de impuestos, así como en una política fiscal orientada a redistribuir la riqueza orientada en el gasto social, particularmente para programas de apoyo a población marginada.

En el caso del PAN, la *desigual distribución del ingreso* es un asunto que debe solucionarse mediante la transferencia y asignación de subsidios directos a los más pobres, y por mecanismos compensatorios de la desigualdad. En la propuesta del partido que algunos autores han situado en el modelo del humanismo cristiano¹⁴⁸, se vislumbra una reducida participación del Estado, concentrándose en los asuntos urgentes, por ejemplo es responsabilidad del Estado atender la pobreza extrema. Por su parte, la responsabilidad de la seguridad social recae en los ciudadanos y en el mercado.

Las acciones de bienestar social de los partidos incluidos en nuestro análisis convergen en algunos aspectos. Para el PRD, los asuntos de mayor importancia son: la salud, el derecho a los servicios básicos que ofrece la ciudad y en el tercer rubro se ubica la vivienda. En el caso del PAN, la propuesta se centra en el mejoramiento del gasto público y la promoción de la descentralización, la seguridad social (mediante seguros contra enfermedad, accidentes y pensiones), el asunto de la vivienda; y finalmente, la cuestión educativa. Para el PRI, los asuntos de mayor atención son la seguridad social, la educación es el segundo elemento, el cual incluye la capacitación laboral; el tercer elemento es la política de vivienda.

¹⁴⁷ Cárdenas, Cuauhtémoc (1994) “Partido de la Revolución Democrática”, en Reyes Heróles, Federico (1994) *op cit*, p. 186.

¹⁴⁸ Toto, Mario Constantino y Rafael Loyola Díaz (1998) *op cit*, p. 288.

Por el lado de los asuntos prioritarios de *combate a la pobreza*, nos encontramos que para el PRD son: una política de generación de empleos, la seguridad social (mediante un sistema integral de política estatal sustentado en estrategias de participación social) y en tercer término, el incremento en la inversión educativa. La visión panista se enfoca a la atención de regiones de mayor índice de marginalidad; el segundo aspecto es abatir la inflación, y dar prioridad a los programas educacionales, de nutrición, higiene, combate a las drogas y al alcohol, así como fomentar la inversión social y productiva con base en polos regionales de desarrollo.¹⁴⁹ El PRI establece el fomento del desarrollo económico de forma específica en las zonas marginadas, y en sintonía con la postura del PRD, señala que la educación y la capacitación para el trabajo son los mecanismos idóneos para acceder a mejores condiciones de vida. Finalmente, este partido contempla una coordinación de esfuerzos e inversiones de los sectores públicos, privado y social para los propósitos ya mencionados, aunque sin perder de vista que la recuperación económica representa la punta de lanza de la instrumentación de las políticas sociales.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, resulta que la política social del PRD tiene una serie de matices similares con los planteamientos que ofrece el PRI. Esta situación se refleja en cuanto a la intervención estatal en los diferentes ámbitos de desarrollo social, así como en los asuntos prioritarios en materia educativa y laboral, basados en una recuperación económica. Asimismo, con la estrategia general de combate a la pobreza, en donde sobresalen los mecanismos de autogestión y de generación económica.

Con respecto al partido que actualmente gobierna en el ámbito federal, las convergencias con el PRD, se identifican en la atención prioritaria a las cuestiones de seguridad social, mediante seguros contra enfermedad y pensiones. Aunque el PRD es el único partido que de manera explícita se pronuncia por la creación de un seguro de desempleo. Además, la cuestión de la descentralización en un asunto que comparten PAN-PRD, ya que ambas plataformas coinciden en la necesidad de concentrar mayor responsabilidad en los niveles estatal y local, en cuanto a desarrollo social se refiere.

A manera de reflexión final, es preciso señalar que la política social que propone el PRD desde su plataforma política, aunque no se declara de manera abierta su preocupación por la

¹⁴⁹ *idem*, p. 290.

conformación de las capacidades básicas de la población, sí plantea una directriz de análisis que se traduce en mecanismos y de forma particular, modos de intervención estatal en elementos como la salud, educación, vivienda, seguridad social, así como en asuntos que tienen que ver con el combate a la pobreza. Por ello, puede percibirse su acercamiento desde el punto de vista teórico, hacia la definición de política social “ideal” que se defiende con los planteamientos de esta tesis.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL PRD EN EL DISTRITO FEDERAL

El presente capítulo tiene como principal interés conocer la agenda de política social del gobierno del Distrito Federal, particularmente nos interesa resaltar su amplitud, sus prioridades así como sus peculiaridades. Este esquema permite vislumbrar una serie de limitaciones que existen para el gobierno del Distrito Federal, tomando en cuenta su condición de gobierno local, en el momento de elaborar programas y políticas relacionados con el bienestar de la población. Por ello, nos remontamos a las atribuciones y limitaciones del gobierno capitalino en cuanto a desarrollo social se refiere.

Además, a lo largo de este capítulo se analiza de manera pormenorizada la gama de programas que componen el proyecto de política social del PRD en el Distrito Federal durante 1997-2001, se toma en cuenta el presupuesto destinado a cada uno de ellos así como las peculiaridades que los distinguen.

3.1 Para entender la política social en el ámbito local dentro del marco de alternancia política en México

La sociedad mexicana se ha enfrentado desde hace más de una década a una nueva organización de los espacios políticos, en los cuales la oposición ha ganado batallas importantes. Así pues, la alternancia política no puede ser vista como un proceso nuevo al tener un antecedente de 12 años con la gubernatura del estado de Baja California. El reconocimiento de ésta gubernatura panista en 1989 podía representar la evidencia más importante de que la transición política iniciaba su recorrido. Prueba de ello es que posteriormente se extienden otros triunfos electorales de partidos de oposición a nivel estatal como en los casos de: Guanajuato, Chihuahua y Jalisco¹⁵⁰. Otra arista importante en esta lógica, es el caso de las primeras elecciones organizadas para jefe de gobierno de la capital de la República Mexicana, con lo cual aumenta el grupo de entidades que se encuentran gobernadas por partidos diferentes al PRI.

¹⁵⁰ Guillén López, Tonatiuh (1993) *Baja California 1989-1992 Alternancia política y transición democrática*. COLEF, UNAM, p. 153.

Desde la óptica de Soledad Loaeza¹⁵¹, la transición mexicana corresponde a la noción de *transición prolongada*, entendiéndose como el proceso que ha transformado a lo largo de casi dos décadas al autoritarismo mexicano. Los cambios que ha presenciado el sistema político, han ocurrido en el ámbito electoral con consecuencias muy importantes para el conjunto de la estructura en el poder. Para la autora la transición prolongada es un proceso que tiene una extensión en años; es además un proceso incremental, y está integrado por acuerdos que resultan parciales porque están expuestos una y otra vez a una revisión, a la luz del equilibrio coyuntural entre las fuerzas políticas.

Por ello, la transición política y sus implicaciones, se traslada a los ámbitos estatales y locales, ya que este panorama no encuentra sus fronteras en la escala general de la política nacional, pues para autores como Schteingart y Duhau¹⁵², lo que se discute en la actualidad es la construcción de un modelo de democracia local. Así, dichos autores plantean que existen atributos que otorgan un carácter democrático a los gobiernos locales, siendo éstos: la competencia electoral y la alternancia política, la participación social, el pluralismo político, la no-concentración del poder de decisión en el presidente municipal, la profesionalización de la administración, la equidad y el carácter no partidista de las políticas, la transparencia, eficiencia y eficacia de las administraciones.¹⁵³

En este sentido, resulta muy interesante analizar el futuro de la política social desde el ámbito local y es preciso extender la vista hacia las posibilidades del proceso de transición política y sus implicaciones en el terreno de la formulación de programas sociales, del rol del Estado en la elaboración de la política así como de los ámbitos de competencia en esta materia entre los niveles federal, estatal y local. Este es un asunto que sin duda encuadra el debate aún inacabado del desarrollo social en nuestro país.

Para hablar de la importancia de la política social en la esfera local, es necesario referirse al papel que ha venido desempeñando la acción gubernamental en cuanto al desarrollo social en las últimas décadas. Así, se debe tomar en cuenta que el tema adquirió relevancia desde la implementación de programas federales como el Pronasol en el sexenio salinista, y se ha venido consolidando en la negociación del ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la

¹⁵¹ Loaeza, Soledad (2001) "La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo". En Ortega Ortiz, Reynaldo Y. (2001). *Los caminos de la Democracia*. El Colegio de México. p. 137-175.

¹⁵² Schteingart, Martha y Emilio Duhau (2001)(coords.) *Transición Política y Democracia Municipal en México y Colombia*. GURI, Miguel Angel Porrúa, México. p. 11-18.

Federación en 1998. Además, el tema de las políticas sociales concentra una participación notoria como parte de la Agenda Municipal así como su propia relación con otros rubros como la descentralización, la participación o las decisiones de gobierno¹⁵⁴. En dicha agenda queda plasmada la preocupación sobre la devolución de facultades y poderes a la esfera local como una prioridad fundamental.

En este sentido, el papel que deben y deberán jugar los gobiernos locales en el diseño y aplicación de las políticas sociales es una de las aristas que se mantienen como parte del debate político actual. De hecho, a pesar del rol protagónico que han adquirido recientemente los gobiernos locales, la posibilidad que tienen en la ejecución de la política social puede resultar acotada, lo que puede traducirse como en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Ante este panorama, conviene resaltar que existe la necesidad de descentralizar o de impulsar de una manera más efectiva la autonomía del gobierno local, como parte de una lucha contra el centralismo que ha mermado la capacidad de respuesta de las políticas sociales locales.

En el campo de lo social, hablar de descentralización y hablar de reforma supone hacer referencia a una nueva concepción, distinta de lo que habíamos venido entendiendo por política social, pero también supone la presencia de nuevos elementos técnicos y procedimentales que han de seguirse para que tome cuerpo y sentido esa serie de cambios por los que hace décadas se ha venido apostando.

Sin embargo, el escenario no resulta tan optimista en la realidad ya que tanto los estados como los municipios se encuentran fuertemente frenados en muchos sentidos cuando se pretende impulsar programas, destacan las limitaciones de tipo financiero, administrativo, de competencia, entre otras. Es evidente que en México, a pesar de ser una república federal, los estados son débiles frente al gobierno central. Las finanzas estatales y municipales dependen en forma notable de las participaciones que obtienen de la recaudación federal. Este hecho limita a los gobiernos locales en sus políticas de desarrollo social y económico, y constituye

¹⁵³ Tomado de Scheingart y Duhau (2001) *op cit*, p. 11-18

¹⁵⁴ Arellano Gault, David (2000) *El municipio y las políticas sociales*. CIDE, México, p. 7-28.

un obstáculo a un federalismo efectivo en donde los gobiernos estatales y municipales puedan responder a las circunstancias propias de las localidades y a las demandas de sus habitantes.

La cuestión financiera representa una de las limitaciones a las que están expuestos tanto los gobiernos estatales y municipales, en el momento de elaborar y ejecutar programas a partir de sus propios recursos, infraestructura y decisión política. Es evidente la dependencia que existe con respecto al gobierno federal. Los gobiernos estatales a pesar de su condición de gobiernos autónomos, no cuentan con la autoridad para ejercer libremente las decisiones en cuanto a recursos, aspecto que merma el diseño de programas elaborados desde la escala estatal o local.

Ante este panorama, resulta importante entonces, adentrarnos en la discusión sobre qué esperar de los gobiernos estatales y municipales en la atención del desarrollo social, frente a las enormes limitaciones a las que están sujetos. Además, vale la pena preguntarse cuáles son las alternativas con las que cuentan, y en suma, qué tipo de programas sociales pueden impulsar y promover dentro del entendido de su responsabilidad de resolver al máximo los problemas sociales que les demanda la población. Para tener un marco más claro en cuanto a dichas oportunidades, en el siguiente apartado se hace una revisión de las atribuciones legales y de competencia del gobierno del Distrito Federal en cuanto a desarrollo social. De esta forma, la participación de los gobiernos locales se encuentra bajo nuestra lupa, sobre todo teniendo en cuenta los obstáculos en cuanto a recursos y ejecución de programas, que sin duda son elementos cruciales para el desarrollo de un gobierno.

3.2 El ámbito administrativo en el Distrito Federal en cuanto a política social

3.2.1 Atribuciones

El marco normativo que regula la estructura y funciones de las diferentes entidades y dependencias del Gobierno del Distrito Federal encargadas de ejercer las atribuciones en el ámbito del desarrollo social, se ha transformado de manera significativa desde el primer periodo de gobierno a cargo del PRD en 1997. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal entró en vigor en 1999 con lo cual, se modificó el sector social que hasta 1998 se encontraba a cargo de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), para convertirse en la nueva Secretaría de Desarrollo Social.

Con respecto a la cuestión educativa, a pesar del gran tamaño de la antigua Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, ésta no contaba con estructura administrativa alguna que ejerciera funciones en el ámbito educativo, tampoco logró hacerse cargo del proceso de descentralización de los servicios educativos aún pendiente en el Distrito Federal. Pues hay que considerar que en 1992 se emite la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en los cuales se estipulaba la transferencia completa del área de la educación básica a los estados por parte del gobierno federal. En ella se incluía la transferencia de recursos, la responsabilidad de la gestión de los presupuestos, los recursos humanos, los edificios, etc.¹⁵⁵

En 1999 se emitió el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que permitió adscribir a la Secretaría de Desarrollo Social algunos organismos entre los que destacan la Dirección General de Asuntos Educativos, con lo cual se logró el propósito de establecer un cuerpo de profesionales especializados en la materia para hacerse cargo de las actividades relacionadas con la descentralización de los diversos servicios educativos que aún son operados por la Secretaría de Educación Pública.

Además, esta nueva área permite cumplir con las atribuciones que la Ley General de Educación le marca al Gobierno del Distrito Federal. A través de la cual “el gobierno de la ciudad es autoridad en materia educativa local”¹⁵⁶. Lo que implica la formulación de alternativas en el nivel medio superior y superior.

Uno de los elementos que también debe ser considerado es el hecho de que la ciudad capital es la única entidad en la que no se han descentralizado los servicios de educación básica, puesto que la Ley General de Educación lo ha impedido al establecer que en esta entidad el proceso de descentralización se llevará a cabo en los términos y fechas que se acuerde con la organización sindical. Ante este suceso y de manera contradictoria, el gobierno capitalino no tiene la facultad para tomar definiciones en materia de educación básica, recayendo esta responsabilidad en la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

¹⁵⁵ Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rossella (Comp) (1998) La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. CEPAL. Santiago de Chile, p.

¹⁵⁶ Gobierno del Distrito Federal (2001) *Informe 100 Días de Gobierno*. Secretaría de Desarrollo Social.

Así, aún cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) falló en favor de que el gobierno capitalino preste educación inicial, básica, especial y hasta superior, la Ley General de Educación establece que la transferencia de esos servicios a las autoridades de la ciudad de México se llevará a cabo bajo las condiciones que se acuerden con la organización sindical, es decir, con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).¹⁵⁷

Sin embargo, desde que en 1993 se modificó dicha ley incluso un año antes se llevó a cabo la federalización educativa, con excepción del Distrito Federal la organización sindical y las autoridades capitalinas no han dado ese paso. De acuerdo con Aurora Loyo¹⁵⁸, el artículo cuarto transitorio de dicha ley señala que en tanto ese proceso no se realice con el SNTE las atribuciones relativas a la educación en el nivel básico, incluyendo la indígena, corresponderán a la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En un análisis de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, previo al dictamen de la SCJN, esa dependencia de la SEP ya apuntaba la conveniencia de transferir los servicios de educación básica, inicial y especial al gobierno capitalino. Entre otras razones, asienta, "acercaría la educación a la población del Distrito Federal de manera más adecuada y eficaz".¹⁵⁹

El gobierno del Distrito Federal tiene competencia sólo en los niveles medio superior y superior, para el primero de ellos se creó la figura del Instituto de Educación Media Superior, organismo descentralizado que tiene atribuciones como, establecer, organizar, administrar y sostener planteles en el Distrito Federal, dando prioridad a las zonas donde los servicios educativos sean insuficientes; así como, impartir educación media superior a través de las modalidades escolar y extraescolar, cuidando en todo tiempo de llevarla a los sectores más desfavorecidos.¹⁶⁰

El sector salud es otro aspecto que ha estado sujeto al proceso de descentralización desde 1997. Con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública local se decidió separar las responsabilidades de los servicios de salud de la antigua Secretaría de Educación, Salud y

¹⁵⁷ Ibarra, María Esther (2001) "Preocupa a la Federación que la educación en el DF esté en manos del PRD: Guevara Niebla" Reforma Jueves 22 Noviembre 2001.

¹⁵⁸ Loyo, Aurora (1996) "Las Nuevas Orientaciones de la Política Educativa Mexicana". En: Casas R. *et al* (1996) *Las políticas sociales de México en los años noventa*. UNAM, FLACSO, Plaza y Valdéz, México, p. 405.

¹⁵⁹ Ibarra, María Esther (2001) *op cit*;

¹⁶⁰ Gobierno del Distrito Federal *Instituto de Educación Media Superior*. Consultado en www.df.gob.mx

Desarrollo Social en una dependencia autónoma. Es decir, el rubro de la salud quedó entonces en manos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, producto de la transformación del Instituto de Servicios de Salud. El organismo descentralizado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal es el encargado de administrar los centros de salud provenientes de la descentralización del sector salud federal.¹⁶¹

La creación de la nueva Secretaría de Salud obedece al reconocimiento de que el aparato de salud que estaba bajo la competencia del Gobierno del Distrito Federal, contaba con un volumen amplio de instalaciones y personal para cuyo control y operación era necesaria una estructura propia que permitiera entre otros aspectos alcanzar una verdadera integración de los servicios de salud locales.

De esta forma, la nueva Secretaría de Desarrollo Social (SDS), se encarga de materias como alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social. Dentro del marco de las posibilidades que tiene un gobierno local dados sus recursos e instrumentos, pretende introducir una visión más integral y completa de la política social para el Distrito Federal.

Además, se han incluido nuevas funciones a la SDS como establecer políticas y programas en materia alimentaria y recreativa, fomentar programas que promuevan la equidad y la igualdad de los grupos sociales de atención prioritaria: mujeres, niños y niñas, jóvenes, población indígena, adultos mayores y personas con discapacidad; así como fomentar políticas y programas de atención y prevención a grupos sociales de alta vulnerabilidad como son: niños y niñas de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, trabajadoras y trabajadores sexuales e indigentes; fomentar la participación corresponsable de organizaciones civiles y comunitarias, instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en la instrumentación de las políticas y programas de la secretaría.¹⁶²

Otras atribuciones de esta dependencia que vale la pena destacar, son las que tienen que ver con la coordinación de acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el Distrito Federal, así como programas y políticas en materia de asistencia social.

¹⁶¹ Gobierno del Distrito Federal (1999) *Principales Actividades Realizadas 1998-1999*. Secretaría de Desarrollo Social, p. 15-19.

Durante 1999 se llevaron a cabo acciones importantes para fortalecer a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SDS), dentro de las que se encuentran la creación de organismos como: Dirección General de Asuntos Educativos, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social y la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), con excepción de las dos primeras, la SECOI desapareció para el periodo de gobierno iniciado en el año 2000. Esta dirección se encargó de promover las acciones de coordinación y concertación entre las instancias públicas locales y federales, así como sociales y civiles, que participaban en el sistema de Servicios Comunitarios Integrados. Dicho sistema buscaba adecuar la oferta de servicios sociales en las áreas marginadas de la ciudad.¹⁶³

Por otra parte, existe una serie de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que entraron en vigor a partir del 1º de octubre del 2000, con las cuales se incorporaron acciones fundamentales dentro del ámbito de la política social, y que nos permiten entender las atribuciones y reglamentaciones actuales del desarrollo social. A continuación se presentan dichas reformas:

- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, a través de esta Ley se promueve, protege y garantiza el cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal.
- Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, establece que el Gobierno promoverá el otorgamiento de estímulos fiscales para inducir la participación de los sectores privado y social en la prestación de los servicios de asistencia e integración social, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- Ley de Vivienda del Distrito Federal, que regula acciones de los sectores público, privado y social dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa para todas las familias del Distrito Federal.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, este ordenamiento pretende proteger y reconocer los derechos de las personas de sesenta años en adelante

¹⁶² *Ídem*, p. 15-19.

¹⁶³ *ídem*, p. 15-19.

- Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, esta nueva ley da lugar a la creación del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De acuerdo con estas disposiciones legales se formaliza la atención a grupos que no habían sido parte de los programas y políticas de administraciones anteriores, como son el caso de los adultos mayores y los jóvenes. En general, representan un esfuerzo en la construcción de un marco normativo más sólido del desarrollo social en el Distrito Federal.

Actualmente, el ámbito central de la administración pública del Distrito Federal está conformado por las Direcciones Generales de Equidad y Desarrollo Social, de Asuntos Educativos y de Participación Ciudadana. Forman parte también los organismos descentralizados: Procuraduría Social del Distrito Federal, Instituto de la Juventud del Distrito Federal, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF, Instituto de Educación Media Superior y la Universidad de la ciudad de México. Así como, los organismos desconcentrados: Instituto del Deporte del Distrito Federal, Instituto de las Mujeres (INMUJER), Instituto de Asistencia e Integración Social y el Servicio Público de Localización Telefónica (LOCATEL).

A continuación se presentan los programas sociales a cargo de los diferentes organismos con los que cuenta el gobierno del Distrito Federal, como un acercamiento a la actual estructura de la Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro 3.1 PROGRAMAS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL 2000-2006

Dirección General de Participación Ciudadana
<ul style="list-style-type: none">• Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social
Dirección General de Equidad y Desarrollo Social
<ul style="list-style-type: none">• Violencia Familiar• Atención a Indígenas• Jóvenes• Programa de Coinversión para el Desarrollo del D.F. "Por una cultura de la equidad. Recupera tu ciudad"
Dirección General de Asuntos Educativos
<ul style="list-style-type: none">• Entrega de libros de texto gratuitos a Secundarias Públicas del D.F.• Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)
Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México
<ul style="list-style-type: none">• Asistencia a los zoológicos• Estado de la Obra de San Juan de Aragón
Instituto del Deporte
<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo del Deporte
Instituto de la Mujer
<ul style="list-style-type: none">• CIAM's Centros Integrales de Atención a las Mujeres
Instituto de Asistencia e Integración Social
<ul style="list-style-type: none">• Atención a Niñas y Niños en situación de calle• Atención a Adultos Mayores en situación de abandono• Atención a personas con problemas de adicciones• Programa de Financiamiento para Instituciones y Organizaciones dedicadas a la Asistencia Social• Programa VS Adicciones
Servicio Público de Localización Telefónica, LOCATEL
<ul style="list-style-type: none">• Atención y Orientación a la ciudadanía vía telefónica• Orientación sobre el PIT
Procuraduría social del DF.
<ul style="list-style-type: none">• Programa de Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social (PRUH)• Quejas y Orientación a la Ciudadanía

- [Concentración Social](#)

Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia, DIF

- [Becas para Niñas y Niños en situación de vulnerabilidad](#)
- [Atención al desarrollo infantil \(CADI y CAIC\)](#)
- [Unidades básicas de rehabilitación para personas con discapacidad](#)
- [Desayunos escolares](#)
- [Programa Interno de Protección Civil](#)

Instituto de Educación Media Superior

- [Universidad de la Ciudad de México](#)

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal.

Al concretar la organización del área social del gobierno del Distrito Federal, queda claro el desarrollo de los instrumentos administrativos que permiten explicar la orientación de la política social. Sin duda, desde 1997 que inició la administración del Partido de la Revolución Democrática, las transformaciones han sido significativas, pues resultan un marco idóneo para entender tanto las atribuciones, como las limitaciones administrativas del desarrollo social, y de esta forma explicar el papel que viene desempeñando un partido de izquierda en la capital del país, en cuanto a política social se refiere.

3.2.2 Limitaciones financieras

Hasta el momento hemos revisado las atribuciones legales del desarrollo social en el Distrito Federal. Sin duda el alcance de las acciones que emprenda a este respecto la propia Secretaría de Desarrollo Social, en un espacio con la complejidad y dimensión de la ciudad de México, está delimitado por su presupuesto.

Para acercarnos a este asunto, se considera pertinente reflexionar sobre la situación del Distrito Federal en cuanto a su política de ingresos, particularmente resulta importante conocer las fuentes que aportan dichos ingresos, por encontrarse en suma vinculación con el presupuesto que se destina a los diferentes ámbitos, de forma específica nos interesa el efecto que pueda tener en el presupuesto social. Primeramente, haremos alusión de forma breve a la situación del Distrito Federal en comparación con las entidades federativas atendiendo a las

aportaciones por parte de la federación. Ya que la dependencia financiera que existe en cuanto a los ingresos provenientes de la federación, es un asunto que no es privativo del Distrito Federal.

De manera general, los ingresos totales de los estados provienen de los impuestos, derechos, productos, participaciones, transferencias, contribuciones, así como la deuda pública.¹⁶⁴ Así, en promedio, aproximadamente la mitad de los ingresos totales de los estados y de los municipios, incluyendo endeudamiento, se derivan de las aportaciones, participaciones y otro tipo de apoyos que reciben de la recaudación federal.¹⁶⁵ Esta dependencia económica se traduce en limitaciones a la libertad política de los estados y los municipios.

Aunque los gobiernos estatales siempre han recibido ingresos provenientes de las participaciones que ha hecho el gobierno federal de la recaudación tributaria, hasta 1980, con la reforma a la fracción IV del artículo 115 constitucional, se estableció formalmente el sistema de participaciones federales para que los estados y los municipios contaran con tales recursos fiscales.¹⁶⁶

Junto con esta reforma, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. De acuerdo con esta Ley, la entidad federativa que decidiera no adherirse a dicho sistema sólo recibiría participaciones de los impuestos especiales reservados exclusivamente para la federación y no del fondo constituido por la recaudación general del gobierno federal. Esta restricción indujo a que todas las entidades federales se adhirieran al sistema.

Por medio de la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se crea en 1998 el Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, como una tercera vertiente del federalismo. “Su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, los estados y municipios ganan en términos de seguridad jurídica,

¹⁶⁴ INEGI, (2001). *El ingreso y el gasto público en México 2001*.

¹⁶⁵ INEGI (1997) *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996*.

¹⁶⁶ Grupo Financiero Bancomer (2000) *Los ingresos Estatales y Municipales*. Serie 13, Grupo Financiero Bancomer, México.

transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generadas”.¹⁶⁷

La conformación del Ramo 33 surge como consecuencia del nuevo federalismo y en aras de seguir impulsando el proceso de federalización de la política de desarrollo social, así como el fortalecimiento de la hacienda municipal, por ello el Gobierno Federal descentralizó los recursos financieros a favor de las entidades federativas y los municipios. Derivado de este Ramo se establecieron los siguientes Fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. FAEB
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. FASSA
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. FAIS
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. FORTAMUN
- Fondo de Aportaciones Múltiples. FAM¹⁶⁸
- Fondo de Aportación para la Educación Tecnológica y de Adultos. FAETA
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal. FISE
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. FISM
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. FASPEDF.

En el caso del Distrito Federal, las participaciones y aportaciones federales han jugado un papel importante dentro de la estructura de los ingresos. En el caso del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN), fue aportado en 1998 para el Distrito Federal, pero en 1999 y 2000 se le excluyó bajo el argumento de que el Distrito Federal no cuenta con municipios. No obstante, como resultado de las controversias constitucionales interpuestas por el gobierno de la ciudad, así como de los trabajos de la Cámara de Diputados, en el 2001 se logró la reinclusión del Distrito Federal en

¹⁶⁷ Escalante Macín, Eduardo (2001) *El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 1.

¹⁶⁸ Este Fondo consta de dos vertientes: la asistencia social y la infraestructura educativa. Los recursos para asistencia social se canalizan a desayunos escolares y apoyos alimentarios y de asistencia social; y los de infraestructura educativa, a construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones de los niveles de educación básica y superior. Se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que establezcan tanto el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF; como la SEP respectivamente. *idem*, p. 2-4.

dicho fondo, situación que favorece el crecimiento de las transferencias federales.¹⁶⁹ (Obsérvese cuadro 3.3)

De acuerdo con el Gobierno del Distrito Federal, desde 1998 que surgió el Ramo 33, el gobierno capitalino ha sido excluido sin fundamento como beneficiario del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)¹⁷⁰. El cual se destina para cubrir necesidades en cuanto agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa, vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Además, no recibe los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, dado que la educación pública sigue siendo ofrecida directamente por el gobierno federal, como parte del proceso de descentralización que aún no logra culminarse para el gobierno de la ciudad.

Para acercarnos a la distribución de los recursos a partir de los diferentes fondos de participación o aportación federal en el Distrito Federal en comparación con las entidades federativas, se presenta el cuadro 3.2, en el cual se hace referencia a los Fondos de Participación que componen el Ramo 33. Se puede apreciar que el fondo destinado a la educación básica concentra las mayores aportaciones para las entidades federativas. Este hecho permite explicar el rezago presupuestal en el que se encuentra el Distrito Federal, ya que al no ser considerado beneficiario de dicho fondo, sus aportaciones en términos de recursos se reducen significativamente.

A pesar de que las aportaciones federales tienen un peso significativo en los ingresos estatales, el Distrito Federal ha sido una entidad que debido a las controversias políticas, ha padecido de la exclusión de fondos importantes para el desarrollo social de manera específica. Esto es más grave cuando los instrumentos y las decisiones centrales de la economía residen en el gobierno federal, y amplias áreas de política social corresponde a un gobierno de entidad, como lo es el Distrito Federal. (Obsérvese Cuadro 3.2)

¹⁶⁹ Gobierno del Distrito Federal (2001) *Administración y Finanzas, 1er. Informe de Gobierno*, pp. 185-224.

¹⁷⁰ *idem*;

CUADRO 3.2 APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 1998 (Millones de pesos)

Entidad Federativa	FAEB 1_/	FASSA 2_/	FAIS 3_/	FAM 4_/	FAFMDF 5_/	Total
Total	78,718.9	12,840.3	10,418.4	3,672.9	6,732.1	112,382.6
Aguascalientes	1,031.7	191.6	125.0	56.0	63.7	1,467.9
Baja California	2,288.0	238.6	134.5	62.2	156.0	2,879.3
Baja California Sur	737.0	153.2	106.3	33.6	27.7	1,057.9
Campeche	1,011.9	197.1	175.6	59.4	47.5	1,491.4
Coahuila	2,320.7	273.8	164.7	74.0	160.5	2,993.6
Colima	679.1	178.6	112.9	39.0	36.0	1,045.7
Chiapas	4,291.0	650.8	803.7	164.5	264.7	6,174.7
Chihuahua	2,461.6	351.4	221.1	104.1	206.3	3,344.4
Distrito Federal	0.0	776.6	0.0	548.9	626.9	1,952.3
Durango	1,847.8	281.0	214.9	82.9	105.7	2,532.3
Guanajuato	3,148.7	481.3	493.4	88.2	325.4	4,537.0
Guerrero	3,894.2	677.5	736.1	164.6	215.4	5,687.8
Hidalgo	2,612.1	357.3	356.0	123.8	156.0	3,605.2
Jalisco	4,124.4	802.9	391.7	176.4	442.5	5,937.8
México	6,823.9	1,435.3	696.9	208.3	864.6	10,029.0
Michoacán	3,993.3	471.2	522.6	120.0	285.8	5,393.0
Morelos	1,489.8	251.4	162.5	61.3	106.5	2,071.6
Nayarit	1,241.8	193.1	152.9	51.6	66.2	1,705.6
Nuevo León	2,767.3	423.3	210.5	103.8	262.2	3,767.1
Oaxaca	3,942.8	500.4	699.2	181.4	238.5	5,562.2
Puebla	3,450.5	435.9	696.1	154.5	341.5	5,078.5
Querétaro	1,269.0	226.1	203.5	66.0	92.3	1,857.0
Quintana Roo	996.8	204.6	144.9	47.7	52.0	1,446.0
San Luis Potosí	2,536.7	264.6	352.2	68.2	162.5	3,384.2
Sinaloa	2,198.7	318.4	197.2	97.9	179.1	2,991.4
Sonora	2,106.5	407.3	164.3	90.0	154.0	2,922.1
Tabasco	1,869.8	349.8	274.4	111.9	129.1	2,735.1
Tamaulipas	2,869.2	468.8	231.6	96.1	186.6	3,852.3
Tlaxcala	1,068.5	165.7	157.7	67.4	65.3	1,524.6
Veracruz	6,463.8	645.5	979.9	221.9	497.6	8,808.7
Yucatán	1,502.0	276.9	297.2	84.4	115.0	2,275.5
Zacatecas	1,680.4	190.5	238.7	63.1	98.7	2,271.4

1_/ Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. 2_/ Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. 3_/ Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. 4_/ Fondo de Aportaciones Múltiples. 5_/ Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del D.F. Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1998.

En un marco comparativo el Distrito Federal resulta ser del grupo de entidades menos favorecidas por las aportaciones federales, a pesar de la importancia económica, política y social que alberga en la capital del país. Si bien, en ésta lógica debe considerarse que la cuestión de la descentralización educativa es un proceso que no ha logrado concretarse, por el peso que representa para el gobierno local hacerse cargo de un sector con un peso económico

y político demasiado alto, este tipo de circunstancias ha influido de forma directa en la distribución de recursos hacia el área social.

En el cuadro 3.3 se presenta la evolución de 1998 al año 2001 de las aportaciones federales del Ramo 33 al Distrito Federal. Es fácil distinguir la exclusión de recursos en áreas del desarrollo social, así como en aquellas como el rubro educativo en donde el gobierno local no cuenta con las atribuciones que le permita administrar e instrumentar programas y políticas para la educación básica.

**Cuadro 3.3 APORTACIONES FEDERALES PARA
EL DISTRITO FEDERAL 1998-2001
(millones de pesos corrientes)**

	1998	1999	2000	2001
FAEB	0	0	0	0
FASSA	668	841	1,175	1,485
FAIS	0	0	0	0
FORTAMUN	627	0	0	1,619
FAM	530	560	630	701
FAETA	0	0	0	0

FAEB (Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal). FASSA (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud). FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social). FORTAMUN (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del D.F). FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples). FAETA (Fondo de Aportación para la Educación Tecnológica y de Adultos). Fuente: Acuerdos Publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Diario Oficial de la Federación.

Para conocer la importancia que tienen las aportaciones federales dentro de los ingresos estatales, es fundamental referirnos al porcentaje de los ingresos participables que constituyeron el Fondo General de Participaciones dentro de los ingresos estatales. Esta situación se presenta en el cuadro 3.4

**Cuadro 3.4 PARTICIPACIONES FEDERALES,
PORCENTAJE DE LOS INGRESOS ESTATALES TOTALES 1996 (*)**

Estado	%	Estado	%
Aguascalientes	52.7	Morelos	70.0
Baja California	24.3	Nayarit	34.2
Baja California Sur	40.3	Nuevo León	21.5
Campeche	38.7	Oaxaca	34.2
Coahuila	44.2	Puebla	50.7
Colima	41.7	Querétaro	42.2
Chiapas	47.7	Quintana Roo	40.6
Chihuahua	41.3	San Luis Potosí	44.3
Distrito Federal	46.1	Sinaloa	48.6
Durango	43.7	Sonora	49.4
Guanajuato	51.2	Tabasco	71.3
Guerrero	35.0	Tamaulipas	40.4
Hidalgo	86.0	Tlaxcala	82.8
Jalisco	73.3	Veracruz	56.2
México	52.2	Yucatán	86.2
Michoacán	42.5	Zacatecas	46.2

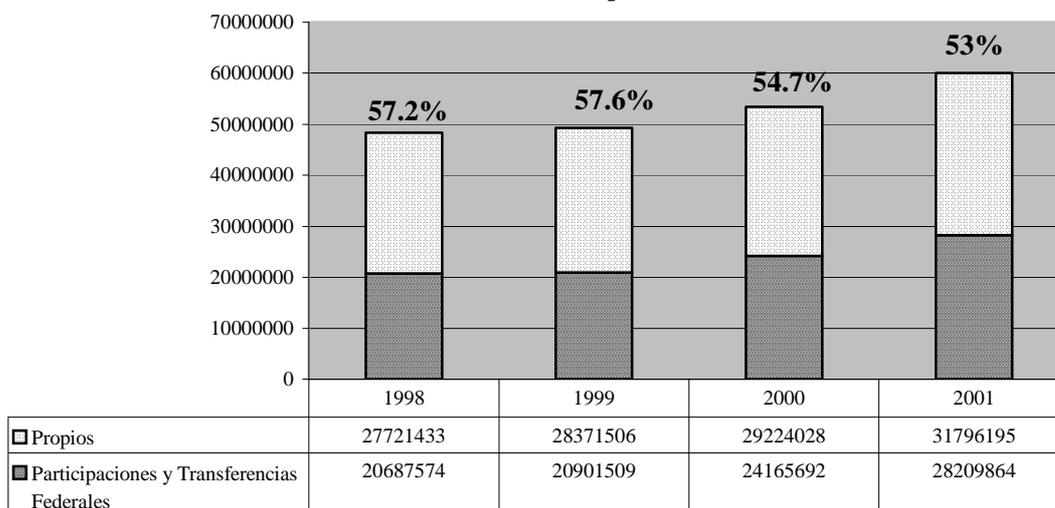
Fuente: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, INEGI (*) Se excluye el endeudamiento de los ingresos totales estatales.

En el cuadro se puede percibir que la dependencia de los gobiernos estatales del gobierno federal es alta, si se toma en consideración que aproximadamente la mitad de los ingresos estatales totales, excluyendo endeudamiento, provienen de estas participaciones, tal como se observa en un grupo considerable de entidades federativas. El Distrito Federal aún con la exclusión que ha tenido en algunos fondos de participación federal, éstas fuentes de ingreso representan el 48.6% del total de ingreso que recibe como entidad.

Para continuar con esta lógica, en el gráfico 3.1 se presentan los ingresos ordinarios reales del Distrito Federal, tomando en cuenta las participaciones y transferencias federales, así como los ingresos propios de la ciudad. Como se deduce del gráfico, se puede establecer que los estados y de forma particular el Distrito Federal, siguen siendo notoriamente dependientes

del gobierno federal para allegarse los ingresos que requieren para el financiamiento de su gasto.

**Gráfico 3.1 INGRESOS ORDINARIOS REALES DEL DISTRITO FEDERAL
1998-2001**
(Miles de pesos del 2001)



Fuente: Secretaría de Finanzas 2001, Gobierno del Distrito Federal. Las cifras representan miles de pesos del 2001.

Un aspecto que resulta interesante en este análisis es el requerimiento presupuestal en materia de desarrollo social, pues hay que considerar las limitaciones de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal, a las que hemos hecho referencia anteriormente. Así, resulta útil conocer la relación que existe entre el gasto social en comparación con el ingreso neto del gobierno, así como la relación entre el gasto que se destina al rubro social con respecto al total del gasto del gobierno. Estas sencillas comparaciones nos permiten enfatizar que las limitaciones financieras a las que se enfrenta un gobierno, afectan de forma considerable a las necesidades presupuestales para satisfacer las demandas de la población en cuanto a desarrollo social se refiere. Esta situación se presenta en el cuadro 3.5, en donde se hace referencia al ingreso y gasto neto del Distrito Federal y su relación con el gasto social. Si tomamos en consideración el crecimiento promedio por rubro, se observa que el gasto social ha presentado una tendencia desfavorable en comparación con el ingreso neto así como con el gasto total del gobierno. Así, mientras que el ingreso ha aumentado 23% y el gasto neto un 27%, la tendencia de crecimiento del gasto social sólo ha sido del 9% en el periodo de análisis.

Cuadro 3.5 COMPARACIÓN ENTRE INGRESO Y GASTO NETO DEL DISTRITO FEDERAL CON EL GASTO SOCIAL 1998-2001
(Miles de pesos, 1997=100)

	1998	1999	2000	2001	Crec. promedio
1. Ingreso Neto	56'302,195	69'394,855	89'549,024	105'971,507	23.54 %
2. Gasto Neto	51'336,416	66'599,398	87'403,856	105'971,746	27.40 %
3. Gasto social	10'820,878	8'581,650	11'278,946	17'753,715	9.07 %
		%			
INGRESO/GASTO (2/1)	91.18	95.97	97.60	100	
GastoSoc/Ingreso (3/1)	19.21	12.36	12.59	16.75	
Gastosoc/Gasto Neto (3/2)	21.07	12.88	12.90	16.75	

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001. Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal.

A pesar de que el ingreso del gobierno del Distrito Federal ha presentado una tendencia de crecimiento favorable sobre todo en los últimos dos años analizados, el gasto social tiene un comportamiento inestable. Ya que en el periodo de 1998-1999, tiene una drástica caída de 7 puntos porcentuales con respecto al ingreso neto, lo que puede estar asociado a factores como el techo presupuestal que en términos generales tuvo el gobierno capitalino¹⁷¹. Asimismo, en 1999 y 2000, no fue considerado en varios de los fondos correspondientes a las aportaciones federales a entidades federativas del Ramo 33, además el monto de endeudamiento del Distrito Federal se redujo de 7 mil 500 millones de pesos solicitados, a sólo mil 700 millones de pesos aprobados¹⁷², situaciones que pueden afectar el presupuesto destinado al desarrollo social.

En esta lógica, debe tenerse claro que el gasto social es un asunto que no ocupa una posición privilegiada en cuanto a presupuesto se refiere, ya que se aprecia en el cuadro una tendencia de decrecimiento respecto a su participación porcentual dentro del gasto total del Gobierno del Distrito Federal. Si bien en 1998, alcanzó el 21% del total, para el año 2001 alcanzó 17% del presupuesto ejercido. Esta situación es preocupante porque refleja el rezago del desarrollo social, que sólo ha concentrado el 21% del total del gasto total en 1998, siendo el año de mayor atención en términos de recursos dentro del periodo analizado.

¹⁷¹ Gobierno del Distrito Federal (1999) *Principales Actividades Realizadas 1998-1999*. Secretaría de Desarrollo Social, p. 19-25.

¹⁷² *idem*;

En el marco que hemos pretendido esbozar es que debe situarse la política social posible del gobierno del Distrito Federal. Es decir, reconocer las limitaciones derivadas de la orientación central de la política económica del país, las restricciones presupuestales y la imposibilidad real de atender las necesidades de la población de la capital del país, aunado a ello se encuentra el problema de atención a todas las personas que aún sin ser residentes en el Distrito Federal, acuden actualmente a utilizar los servicios sociales públicos de la ciudad capital.

3.3 La política social del gobierno del Distrito Federal.

3.3.1 El gasto social y su relación con el presupuesto general del gobierno del Distrito Federal

Para adentrarnos en las particularidades de la política social que se ha llevado a cabo desde el primer gobierno electo en el Distrito Federal en 1997, hasta la actual administración que comprende el sexenio 2000-2006, es necesario conocer el planteamiento general de la política de estos periodos. La finalidad que se persigue es destacar el lugar que ocupa la política social dentro del proyecto general, así como el gasto social con respecto a los diferentes rubros que han formado parte de la política general del gobierno del Distrito Federal desde 1997 hasta el año 2001.

El primer periodo de gobierno del PRD comprendió de 1997-2000, duración extraordinaria conforme al marco constitucional, en donde, los dos primeros años de gobierno estuvieron a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas, y la parte final de la gestión, estuvo en manos de Rosario Robles. Durante el primer año de gobierno, las acciones realizadas estuvieron enmarcadas en siete ámbitos programáticos, siendo éstos: Bienestar Social, Justicia y Seguridad Pública, Medio Ambiente, Transporte, Infraestructura Urbana, Desarrollo Económico y Administrativo.

La política general de los dos últimos años de este periodo, sufrió alteraciones importantes como parte de las propias modificaciones administrativas en cuanto a las competencias de las secretarías de gobierno, a las que nos hemos referido anteriormente. De tal forma, la política general se estructuró de acuerdo con cuatro principios fundamentales, que precisan los objetivos y que atraviesan todas las estrategias y acciones de gobierno. Esto se refiere al marco constituido por los ámbitos legal y administrativo; político, social y económico. Con

estos principios fundamentales, el gobierno del Distrito Federal, establecía seis objetivos estratégicos, que guiaban el desarrollo de la capital del país en las diferentes esferas. Así, los seis objetivos estratégicos generales, son:

- *Una sociedad incluyente y solidaria*
- *Una ciudad segura y con justicia*
- *Una sociedad democrática y participativa*
- *Un camino de desarrollo sustentable*
- *Una infraestructura y servicios urbanos de calidad*
- *Un gobierno responsable y eficiente*

La política social se encuentra contemplada en el objetivo denominado *una sociedad incluyente y solidaria*, se refiere a la calidad de vida de la población, a la cobertura de servicios sociales, protección y asistencia social a los grupos vulnerables. Además del rubro social, se aborda el problema de la seguridad pública e impartición de justicia, mediante el entendido de *una ciudad segura y con justicia*. El objetivo denominado *una sociedad democrática y participativa*, plantea la necesidad de “recuperar” los derechos políticos a través de la mayor participación de la ciudadanía en los diferentes ámbitos. Uno más es, *el desarrollo sustentable*, que se asocia con una política de desarrollo que eleve sostenidamente la calidad de vida de los ciudadanos, en la cual es importante el fomento de las actividades económicas que permitan generar empleos y respetar el ambiente. *La infraestructura y servicios urbanos de calidad*, ocupan otro de los objetivos estratégicos de esta administración. Finalmente, el sexto objetivo se denomina *un gobierno responsable y eficiente*, el cual propone transparencia en el ejercicio gubernamental.¹⁷³

El actual periodo de gobierno inició su gestión el 5 de diciembre del año 2000, y culminará el 4 de diciembre del 2006. En nuestro análisis se considerarán los resultados de las acciones implementadas hasta septiembre del 2001, fecha en la que se presentó el primer informe de esta administración.

La política general que ha planteado el gobierno que dirige Andrés Manuel López Obrador, contiene una serie de modificaciones con respecto a la anterior administración. Ya que está

¹⁷³Gobierno del Distrito Federal (1998) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000*.

organizada a partir de cuatro gabinetes que pretenden encaminar de forma integral la coherencia de las políticas públicas. Los gabinetes son:

- *Progreso con justicia*
- *Gobierno y seguridad pública*
- *Desarrollo sustentable*
- *Administración y finanzas*

Ahora bien, en el gabinete *progreso con justicia*, se reconocen las demandas sociales de la población, por lo que el actual gobierno de la ciudad, estructura estrategias para frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales¹⁷⁴. Por ello, el análisis de la propuesta del gobierno del PRD en cuanto a política social, se encuentra inmerso dentro de los planteamientos de este gabinete de gobierno. Además del desarrollo social, este gabinete se orienta hacia el impulso y reorganización de la actividad económica, promoción de la inversión y defensa del trabajo.

Con respecto a *gobierno y seguridad pública*, es responsable de atender los conflictos sociales y políticos, así como de establecer relaciones con los otros ámbitos de gobierno y poderes, formales e informales. Asimismo, dentro de las prioridades sobresale el problema de seguridad pública y la procuración de justicia. De forma tal, este gabinete es el vehículo, desde la perspectiva del gobierno capitalino, que permite garantizar las condiciones políticas para que funcionen los programas de las diferentes áreas del gobierno.¹⁷⁵

El rubro que se refiere al *desarrollo sustentable*, incluye programas y políticas orientadas al ordenamiento territorial bajo la idea de un manejo sustentable de los diferentes recursos naturales, en armonía con la forma de vida de la población capitalina. Finalmente, dentro del gabinete *administración y finanzas*, se incluyen las cuestiones de la administración de recursos económicos y humanos del gobierno.

A diferencia de la administración perredista anterior, el proyecto que ofrece el segundo gobierno del PRD, está conformado por cuatro grandes directrices, bajo el entendido de “gabinetes de gobierno”, éstos se caracterizan por un tratamiento más general. Esto porque la reducción de líneas estratégicas se traduce en cuatro gabinetes de gobierno que pretenden

¹⁷⁴ *idem*;

¹⁷⁵ Gobierno del Distrito Federal (2001) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

cubrir un mayor número de ámbitos. Por ejemplo, considerando el gabinete de *progreso con justicia*, lejos de transformarse en una propuesta integral se antoja más bien, como una estrategia de política que no se preocupa por particularizar la atención de los problemas sociales prioritarios de la población, frente al desarrollo económico que merece de marcos especiales de atención.

El hecho de que las políticas y programas encaminadas al bienestar de la población, se conjuguen con las estrategias económicas y de participación ciudadana dentro del gabinete mencionado, más allá de situarse como una propuesta que intenta ser integral, este tipo de acciones puede estar en detrimento del presupuesto destinado de forma particular hacia la cuestión social.

Si bien la seguridad pública sigue reconociéndose como uno de los más grandes inconvenientes que enfrenta la ciudad de México, se ubica dentro de la estrategia *de gobierno y seguridad pública*, que además contempla asuntos como la coordinación metropolitana, regional e internacional de la ciudad con otros ámbitos, la comunicación social, así como las propuestas de política laboral.

En el Cuadro 3.6 se resume el presupuesto ejercido en el periodo 1998 - 2001, por cada ámbito programático que ha conformado la política general del gobierno del Distrito Federal. Pueden apreciarse las modificaciones que se han instrumentado en la organización de las directrices u objetivos estratégicos que guían la política local. Resulta evidente, que en este periodo de tiempo, ha existido un aumento del total del presupuesto de la ciudad. Los rubros que han resultado mayormente favorecidos son, en orden cronológico en 1998, justicia y seguridad pública, en 1999 y el año 2000, fue la infraestructura y servicios urbanos; finalmente, en el año 2001 el desarrollo sustentable resulta concentrar el 33 %, con ello se coloca como el rubro de mayor prioridad presupuestal. Bajo este esquema, nos queda claro que el desarrollo social no forma parte de la prioridad presupuestal, pues dentro del periodo analizado su posición se ha mantenido muy por debajo de asuntos como la seguridad pública, el desarrollo sustentable y los servicios urbanos. (Obsérvese cuadro 3.6)

Cuadro 3.6 PRESUPUESTO REAL EJERCIDO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, POR ÁMBITOS 1998-2001
(Miles de pesos, 1997=100)

ÁMBITOS PROGRAMÁTICOS	1998	%
Justicia y Seguridad Pública	11'788,491	22.96
<i>Bienestar Social</i>	10'820,878	21.07
Medio Ambiente	3'414,046	6.65
Transporte	7'368,833	14.35
Infraestructura Urbana	6'118,730	11.92
Desarrollo Económico	574,238	1.12
Administrativo	8'533,455	16.62
Total del Presupuesto	51'336,417	100
	1999	%
Ciudad Segura y con Justicia	17'221,709	25.86
Sociedad Democrática y Partc.	1'598,185	2.40
<i>Sociedad Incluyente y Solidaria</i>	8'581,650	12.88
Desarrollo Sustentable	2'930,113	4.40
Infraestructura y Serv. Urbanos	19'998,631	30.03
Gobierno Responsable y Eficiente	12'023,882	18.05
Total del Presupuesto	66'599,398	100
	2000	%
Ciudad Segura y con Justicia	23'737,455	27.16
Sociedad Democrática y Partc.	3'469,101	3.97
<i>Sociedad Incluyente y Solidaria</i>	11'278,946	12.90
Desarrollo Sustentable	3'762,788	4.31
Infraestructura y Serv. Urbanos	24'595,471	28.14
Gobierno Responsable y Eficiente	15'783,421	18.06
Total del Presupuesto	87'403,856	100
	2001	%
Gobierno y Seguridad Pública	22'737,307	21.46
<i>Progreso con Justicia</i>	17'753,715	16.75
Administración y Finanzas	16'042,705	15.14
Desarrollo Sustentable	35'981,283	33.95
Órganos Autónomos	5'553,256	5.24
Gasto No programable	7'903,480	7.46
Total del Presupuesto	105'971,746	100

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal.

Los ámbitos programáticos en los que ha estado inmersa la política social del gobierno del PRD en el Distrito Federal se han transformado considerablemente desde 1998 hasta el año 2001, este hecho puede explicar los cambios en los requerimientos presupuestales. En 1999 el presupuesto se redujo en un 20%, como hemos mencionado esto tiene que ver con una serie de limitaciones financieras a las cuales ha estado sujeto el Distrito Federal, aunque hay que considerar que los programas que forman parte de este periodo se asocian además del desarrollo social, con programas de desarrollo urbano y programas tan variados como los que tienen que ver con el sistema hidráulico, que para 1999, ya formaban parte de un ámbito

programático más especializado.¹⁷⁶ Para los años 2000 y 2001, las tasas de crecimiento presentan una tendencia favorable, al aumentar 31 y 57% respectivamente. Esta situación se vincula con el aumento natural del presupuesto, aunque destaca que para el año 2001, el presupuesto aumentó más del 50% con respecto al año anterior, lo cual puede explicarse con la conformación del gabinete *progreso con justicia*, en donde los programas sociales y los de fomento económico se encuentran bajo el mismo ámbito programático (Obsérvese cuadro 3.7). Para explicar de forma más pormenorizada esta situación más adelante se recurrirá a un análisis por programa.

**Cuadro 3.7 TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 1998-2001**
(Miles de pesos, 1997=100)

AÑO	AMBITO	PRESUPUESTO EJERCIDO	%	TASA DE CREC.	CREC. PROMEDIO
1998	Bienestar Social	10'820,878	21.08		
1999	Sociedad Incluyente y Solidaria	8'581,649	12.89	-20.69	
2000	Sociedad Incluyente y Solidaria	11'278,946	12.90	31.43	
2001	Progreso con Justicia	17'753,715	16.75	57.41	22.7

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo con el análisis anterior, resulta evidente que el gasto social del Gobierno del Distrito Federal presenta fuertes limitaciones sustentadas en la exclusión de algunos de los fondos de participación federal, además se debe considerar el hecho de que la organización de los ámbitos programáticos que incluyen el desarrollo social, ha manifestado cambios significativos que podrían afectar la canalización de recursos de forma particular hacia los programas sociales. Asimismo se debe tener presente que en el periodo analizado el rubro social ha aumentado en promedio un 23% el presupuesto, indicador de una baja canalización de recursos hacia el rubro social.

Aunque en el mejor de los casos el gasto social representó en 1998 el 21% del total del presupuesto del gobierno, esto es una situación desventajosa si se considera que en entidades como Baja California el total del gasto social para el año 2001 representó el 67% del total de

¹⁷⁶ De acuerdo con la Cuenta Pública 1998, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal.

los egresos¹⁷⁷. Si bien no se puede ignorar que la educación por sí sola acapara el 59% de dicho gasto, en términos comparativos, el Distrito Federal prioriza otros aspectos como la seguridad pública o el desarrollo sustentable sobre el desarrollo social, situación que rezaga presupuestalmente a los programas de política social del gobierno capitalino. Para ello en el siguiente apartado se pretende analizar los programas sociales que se han instrumentado en el gobierno del Distrito Federal.

3.3.2. Una comparación del presupuesto destinado a los programas sociales 1997-2001

A lo largo de este apartado se presentan los diferentes programas y políticas que ha instrumentado el gobierno del Distrito Federal en el periodo 1997-2001, de manera particular se analiza el presupuesto destinado a cada uno de los programas, con la intención de conocer los programas prioritarios, así como la evolución que han tenido durante el periodo analizado, ya que nos interesa conformar la agenda de gobierno que se viene construyendo desde hace cuatro años en el Distrito Federal, y por lo tanto establecer la agenda social en el ámbito local.

En el cuadro 3.8 se resumen los porcentajes que han representado los programas de política social tomando en cuenta el presupuesto real ejercido así como su tasa de crecimiento; desde que el PRD toma a su cargo el gobierno capitalino en 1997, hasta el primer año de actividades de la actual administración en el año 2001. Se pueden apreciar cuatro grandes grupos de programas, de acuerdo con los diferentes elementos de política social, es decir, educación, salud, vivienda y asistencia social. Además, en el cuadro 3.9 se desglosan cada uno de los programas tomando en cuenta el presupuesto real ejercido, para comparar durante este periodo de tiempo, la evolución de los programas, ya que como resultado de la reestructuración que se ha dado en el gobierno del Distrito Federal desde el ámbito de competencias del desarrollo social, han desaparecido algunos programas, y se han incorporado muchos otros, tanto en el mismo periodo de gobierno 1997-2000 a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, como en la nueva administración en manos de Andrés Manuel López Obrador.

¹⁷⁷ Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del Estado de Baja California. En: www.bajacalifornia.gob.mx

Cuadro 3.8 PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO SOCIAL POR POLÍTICA Y TASAS DE CRECIMIENTO 1998-2001

	1998	1999	2000	2001	T. Crec. 1999	T.Crec. 2000	T. Crec. 2001
Educación	20.38	23.15	28.69	19.47	40.06	38.58	12.25
Salud	35.15	41.76	46.83	38.71	10.75	25.38	36.70
Vivienda	12.08	8.35	9.81	18.98	-14.77	31.34	220.00
Asis. Social	32.39	26.74	14.68	22.84	1.76	-38.62	157.41
Total	100	100	100	100			

Fuente: Los porcentajes surgen de datos de las Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas. Gobierno del Distrito Federal.

Un aspecto que llama la atención es que el grupo de programas de atención a la salud, es el que presenta una tendencia de crecimiento favorable, ya que el presupuesto destinado a este rubro ha aumentado progresivamente en 11% en 1999, 25% en el año 2000, y en 2001 se destinó un 37% más del presupuesto.

Dentro de los programas prioritarios en materia de salud sobresalen la Atención Preventiva, Curativa y Hospitalaria, así como la Atención y Mejoramiento Nutricional. Vale destacar que el primero es un programa que se ha implementado desde 1997, y que además concentra la mayor parte del presupuesto del sector salud. (Obsérvese cuadro 3.9)

La educación es un rubro que concentra una gran cantidad de programas, dentro de los cuales se ha incluido a aquellos dirigidos hacia la atención de la cultura y el deporte. En términos generales, el sector educativo se distingue por su dinamismo, ya que han desaparecido programas como el denominado Educación para Adultos que surgió en 1998. Asimismo, en el año 2001 surge el programa Infraestructura para la Educación Media Superior y Superior, como resultado de las limitaciones en cuanto a atribuciones que tiene el gobierno del Distrito Federal en la educación básica, pues ha implementado una serie de estrategias en el nivel superior, en el cual es autoridad local. (Obsérvese Cuadro 3.8)

A pesar de que los programas educativos de manera general han presentado un aumento en su presupuesto durante el periodo 1998-2001, éste incremento ha tenido una tendencia negativa. Lo que refleja que este sector ha perdido importancia en términos de canalización real de recursos. De tal forma, en 1999 se incrementó un 40% el presupuesto en educación,

para el siguiente año se destinó un 38% más del presupuesto; finalmente, durante el 2001, con el cambio de administración sólo se destinó un 12% más del presupuesto educativo, a pesar de que entre la sucesión de gobierno se experimentó un sorprendente aumento de presupuesto total.

De forma extraordinaria, los programas prioritarios en cuanto a presupuesto en el rubro educativo, se refieren a la Atención y Apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento; así como el Desarrollo para el Deporte. Los programas que puede instrumentar el gobierno local se asocian a la infraestructura para la educación básica, y para el año 2001, la propuesta de la administración actual descansa en una serie de estrategias encaminadas a la educación media superior y superior que más adelante serán abordadas.

La vivienda es un sector que ha reflejado un comportamiento irregular dentro del proyecto de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal. Pues, aunque inicia su participación con programas de desarrollo urbano, en 1999 dichos programas se reestructuran dentro del ámbito programático de desarrollo sustentable y con ello se desincorporan como parte de los programas de política social. Esta situación se aprecia en el presupuesto, ya que se presenta una tendencia negativa al disminuir en un 15% en 1999. En este mismo año se crea el Instituto de Vivienda, y con ello el sector logra dinamizar su participación, aspecto que se manifiesta en el presupuesto destinado, ya que aumenta en el año 2000, en 30 puntos porcentuales. De forma sorprendente, para el cambio de administración perredista, en el año 2001 el presupuesto destinado a programas de vivienda aumenta en 220%, a pesar de que no se incluye dentro de los programas prioritarios de desarrollo social.

Cuadro 3.9 PRESUPUESTO REAL POR PROGRAMA DE POLÍTICA SOCIAL, GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1998-2001.
(Miles de pesos, 1997=100)

Programa o Política	1998	1999	2000	2001
Educación	1'645,877	2'305,174	3'194,498	3'585,797
Ampliación y mej.de la planta física para educ.	387,458			
Educación para adultos	68,080			
Infraestructura para la Educ. Preescolar		137,312	187,116	260,728
Infraestructura para la Educ. Primaria		280,268	349,996	455,279
Infraestructura para la Educ. Secundaria		143,474	185,457	329,226
Becas e Intercambio educativo		99,330	116,425	
Apoyo y fomento a la Investigación Científica		2,562	3,380	
Infraestructura para la Educ. Media Sup. y Sup.				484,104
Atención y apoyo a la cultura, recreación y esparcimiento	992,357	786,538	1'169,282	1'080,753
Infraestructura para el desarrollo y promoción de la cultura	197,983	90,277	178,546	387,467
Desarrollo para el deporte		456,215	732,690	588,241
Infraestructura para el deporte		309,198	271,606	
Salud	2'838,672	4'158,461	5'213,859	7'127,582
Atención preventiva, curativa y hospitalaria	2'642,981	2'991,253	3'706,376	5'035,475
Regulación y control sanitario	38,852	71,257	91,254	34,894
Atención y mejoramiento nutricional		335,186	420,838	840,108
Construcción, atención y manten. Unidades de Atención Médica	156,839	181,513	281,723	235,537
Atención de urgencias y emergencias		440,609	555,194	655,832
Planificación Familiar y orientación para la Salud		138,644	158,474	325,737
Vivienda	975,636	831,558	1'092,146	3'494,836(*)
Política de Planeación del Desarrollo Urbano y Vivienda	59,642			
Construcción, mejoramiento y apoyo a la vivienda	915,994	831,558	1'092,146	3'494,836
Asistencia Social	2'616,000	2'662,135	1'634,023	4'206,216
Promoción del desarrollo familiar y comunitario	1'676,474	318,217	409,609	449,484
Infraestructura social	206,904	203,118	374,072	453,813
Pensiones, Jubilaciones y Ayudas	732,622	891,815		
Protección y Asistencia a la población en desamparo		55,192	70,076	74,741
Protección Social		710,328	780,266	3'228,177
Otras Prestaciones		483,465		
TOTAL DEL PRESUPUESTO SOCIAL	8'076,185	9'957,328	11'134,525	18'414,431

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal. (*) Los totales de cada año no son los reales por la exclusión de algunos programas que no forman parte del desarrollo social (•) Para este año este programa pertenece al ámbito estratégico de desarrollo sustentable..

El grupo de programas de asistencia social se ha modificado durante el periodo analizado, ya que fueron tres los programas que iniciaron este sector en 1998, el presupuesto que se destinó para 1999 aumentó de forma poco significativa en 2%, a pesar de que aumentó el número de programas de asistencia social. Para el 2000, los recursos tuvieron una estrepitosa caída de 38 puntos porcentuales con respecto al presupuesto que se había destinado el año

anterior. Para el 2001, este grupo de programas aumentó, diversificando los niveles y grupos de atención, y con ello el presupuesto tuvo una tendencia favorable al aumentar 157% su presupuesto.

En un panorama general, los programas que concentran la atención prioritaria presupuestal del gobierno del Distrito Federal de 1997 al año 2001, son los del rubro de la salud y los que se refieren a la asistencia social. Los programas de salud presentan una tendencia positiva de crecimiento presupuestal, factor que indica su carácter prioritario dentro de la agenda de gobierno, además que buena parte del presupuesto destinado al desarrollo social se canaliza en dichos programas. “En materia de salud se lograron avances fuertes ya que el aparato de salud del Distrito Federal es un aparato fuerte. Los temas de mayor preocupación eran adicciones, conflictos sociales, soledad, problemas psico-emocionales debidos a la problemática que genera una ciudad como la de México, inmersa en un ambiente de desigualdad, y con muy poca oportunidad de cohesión social”.¹⁷⁸

Por su parte la asistencia social, tiene un comportamiento menos estable en cuanto a la tendencia de crecimiento presupuestal, si bien un rasgo distintivo es su incremento exponencial durante el 2001, evidencia de su importancia para el gobierno local, fundamentada en el hecho de las atribuciones y competencias en esta materia, que se han reforzado durante el periodo de análisis.

Un aspecto que vale la pena mencionar es que durante el año 2001, junto con el cambio de administración, el ámbito programático que incluye a los programas de política social, denominado *progreso con justicia*, contempló además programas relacionados con el fomento económico. Este hecho representa, desde la perspectiva del gobierno del Distrito Federal, un esfuerzo de integración de la política económica y social. Ante este esquema, se esperaría una mayor canalización de recursos hacia el área, dado que ambas directrices forman parte fundamental de cualquier proyecto de gobierno. No obstante, el presupuesto total para este ámbito representó el 16% del total, los programas de desarrollo social concentran el 12.5% de dicho presupuesto, mientras que los programas de desarrollo económico cuentan con el 4.16%. Los programas de fomento económico y su porcentaje con respecto al gasto del ámbito programático se presentan en el siguiente cuadro.

¹⁷⁸ De acuerdo con Lic. Clara Jusidman, ex Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000, en entrevista con la autora. Julio, 2002.

Cuadro 3.10 PRESUPUESTO REAL POR PROGRAMA DE FOMENTO ECONÓMICO DENTRO DEL ÁMBITO PROGRESO CON JUSTICIA 2001
(Miles de pesos, 1997=100)

Programa o Política		%
Capacitación para el Trabajo	12,092	0.07
Seguridad e Higiene en el Trabajo	21,090	0.12
Conducción de la Política y Fomento al Empleo	32,845	0.19
Fomento y Regulación del Comercio	85,786	0.48
Promoción y Fomento Industrial	7,994	0.05
Producción y Fomento de la Actividad Agrícola y Pecuaria	371,685	2.09
Apoyo al Desarrollo de la Infraestructura Productiva	206,978	1.17
Total PROGRESO CON JUSTICIA	17'753,715	4.16

Fuente: Cuenta Pública 2001, Secretaría de Finanzas Gobierno del Distrito Federal.

La conjugación de programas del área social y económica en un mismo ámbito del gobierno, no favoreció de manera particular a los de corte social. Ya que considerando la participación de dichos programas sociales en periodos anteriores, tenemos que lejos de involucrar un aumento en el presupuesto social, disminuyó su participación de 12.90% en el 2000, a 12.5% para el año 2001. Aunque el ámbito *progreso con justicia* aumentó un 57% el presupuesto con respecto a la administración anterior, se relaciona con la incorporación de los programas de corte económico, pero no se refleja en una tendencia favorable de crecimiento presupuestal para los programas de desarrollo social de forma general. En términos presupuestales dichos programas han mantenido la tendencia de concentrar el 13% del total del gasto del gobierno del Distrito Federal desde 1999 hasta el año 2001.

Además de los requerimientos presupuestales a los que hemos hecho referencia en este apartado, nos interesa resaltar algunas particularidades de los programas de política social que se han instrumentado en el Distrito Federal, por ello en las siguientes páginas se ofrece un análisis de los cuatro grandes grupos de programas o políticas de desarrollo social.

3.3.3 Los programas de salud

Uno de los temas que interesa abordar en lo tocante a la política de salud, es la descentralización que se ha venido dando en esta materia, ya que derivado de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración del Distrito Federal¹⁷⁹, se crea la Secretaría de Salud en

¹⁷⁹ En: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

1999, que tiene a su cargo las actividades de salud que anteriormente atendía el Instituto de Salud del Distrito Federal. Uno de los aciertos que provoca este proceso en los servicios de salud es la gradual descentralización de la toma de decisiones, a fin de que éstas se tomen en el lugar más cercano donde se presentan los problemas. Las acciones que ejerce la Secretaría de Salud son diversas, sin duda el proyecto de salud del gobierno capitalino se encuentra en sintonía con las crecientes necesidades sanitarias de una zona metropolitana como lo es el Distrito Federal.

En el siguiente cuadro se presenta la distribución del presupuesto en términos porcentuales en cuanto a las acciones de salud se refiere. Del cuadro se deduce que el sector salud es prioritario dentro de la política social del Distrito Federal, ya que concentra más del 40% del total del gasto social, con excepción del primer año de gobierno en donde el número de programas era más reducido y las acciones del sector dependían aún de la entonces Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.

Cuadro 3.9 PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A PROGRAMAS DE SALUD 1998-2001

Programa o Política	1998	1999	2000	2001
Atención preventiva, curativa y hospitalaria	24.42%	34.86%	32.86%	28.36%
Regulación y control sanitario	0.36%	0.83%	0.81%	0.20%
Atención y mejoramiento nutricional		3.91%	3.73%	4.73%
Construcción, atención y mantm. Unidades de Aten. Méd.	1.45%	2.12%	2.50%	1.33%
Atención de urgencias y emergencias		5.13%	4.92%	3.69%
Planificación Familiar y orientación para la Salud		1.62%	1.41%	1.83%
Porcentaje Total de Salud	26.23	48.47	46.23	40.14

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas Gobierno del Distrito Federal.

El programa de mayor importancia en función de su participación presupuestal es el relacionado con la cuestión de prevención, curación y atención hospitalaria. Muy por detrás le siguieron atención de urgencias, emergencias y desastres y el que se enfoca al mejoramiento nutricional. A pesar de la tendencia general de los programas de salud ha aumentar gradualmente su presupuesto, la mayoría de los programas presentan una disminución en cuanto a su participación porcentual para el sector, este hecho puede explicarse porque a pesar de que el sector salud es prioritario para la política, existen otros programas que han canalizado de forma extraordinaria los recursos destinados al rubro social, es el caso de programas de asistencia social.

Los programas que se han implementado en materia de salud se asocian en algunos casos con acciones particularizadas, que van encaminadas a cubrir las necesidades sanitarias de los grupos vulnerables de la población, como es el caso de aquellos que fueron creados expresamente bajo la política de apoyo a las mujeres que desde el primer año de gobierno ocupó un lugar prioritario en el discurso tanto de Cuauhtémoc Cárdenas, y posteriormente de Rosario Robles.¹⁸⁰ Otros sectores reconocidos en este grupo de vulnerabilidad son los niños y jóvenes, que cuentan con centros de atención a problemas de salud pública, incluso se crearon programas que contemplan las visitas tanto a hogares como a escuelas públicas para la detección y atención de problemas de salud. Este esquema puede percibirse dentro de los principales programas que se desarrollaron en el periodo analizado.

- Programa de colaboración NOVIB (Organización Social Holandesa) -gobierno del DF, en conjunto con la Red de salud de las mujeres del DF.
- Programa de Educación para la Salud de la Familia
- Programa de Atención Integral de la Salud Escolar
- Programa de Salud Juvenil
- Creación de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI), pertenecientes al DIF-DF.
- Programa de obra y mantenimiento en inmuebles del sector salud.

La salud en el Distrito Federal es un asunto prioritario, no sólo por concentrar una parte muy importante del presupuesto que se destina a la atención de problemas sociales, sino porque atendiendo a la descentralización que se ha venido dando en este rubro, el gobierno capitalino intenta cubrir las demandas de la población abierta, que queda fuera de los esquemas de seguridad social tradicional. Un mecanismo de acceso para esta población es mediante la infraestructura que depende directamente de la Secretaría de Salud de la ciudad, a cargo de los centros de salud provenientes de la descentralización del sector salud federal.

Uno de los propósitos que persigue la Secretaría de Salud, es trabajar conjuntamente con el IMSS y el ISSSTE, así como con las autoridades de salud del estado de México, con vistas a constituir un sistema único y coordinado de urgencias prehospitarias y hospitalarias en la Zona Metropolitana del Valle de México. La puesta en marcha de este sistema, se tiene contemplada en un plazo de uno a dos años.

¹⁸⁰ Informes de Gobierno 1997-2000, Gobierno del Distrito Federal.

3.3.4 Los programas de asistencia social

De acuerdo con el gobierno del Distrito Federal, los esfuerzos fundamentales dentro de la política social, se han centrado en “impulsar acciones necesarias que permitan la protección y asistencia de los grupos más vulnerables de la población”¹⁸¹. El presupuesto de los diferentes programas de asistencia social ha desarrollado una tendencia irregular en cuanto a su participación presupuestal. Mientras que en los años 1998, 1999 y 2000 fue disminuyendo su participación en el gasto social al concentrar 24%, 15% y 14%, respectivamente. Para el año 2001, dichos programas se recuperan y representan un 31% del total del gasto social. En el siguiente cuadro se aprecia la evolución de los programas de asistencia social durante el periodo de análisis.

Cuadro 3.11 PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL 1998-2001

Programa o Política	1998	1999	2000	2001
Promoción del desarrollo familiar y comunitario	15.49%	3.71%	3.63%	2.53%
Infraestructura social	1.91%	2.37%	3.32%	2.56%
Pensiones, Jubilaciones y Ayudas	6.77%			5.02%
Protección y Asistencia a la pob. en desamparo		0.64%	0.62%	0.42%
Protección Social		8.28%	6.92%	18.18%
Otras Prestaciones				2.72%
Porcentaje Total de Asistencia Social	24.17	15.00	14.49	31.43

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal

El programa que mantiene una participación porcentual con una tendencia favorable es el que se refiere a la protección social, en donde quedan incluidos programas y políticas orientados a los grupos vulnerables de la población, es decir, indígenas, personas con discapacidad, mujeres, niños y niñas, jóvenes y adultos mayores. Un asunto que no se puede ignorar es que el programa que se refiere a pensiones, jubilaciones y ayudas, durante 1999 y 2000, se desincorporó del rubro de desarrollo social, formando parte del gabinete denominado *un gobierno responsable y eficiente*, enfocado a las finanzas públicas así como a la transparencia de la gestión pública.

¹⁸¹ Gobierno del Distrito Federal, “Una sociedad Incluyente y Solidaria”. *II Informe de Gobierno*, Septiembre, 1999.

La administración perredista ha desarrollado una política orientada a la promoción de la equidad y el respeto a los diferentes sectores de la sociedad. Este planteamiento permite identificar la diversidad de género y edad, apoyo a los discapacitados y grupos indígenas. Las acciones que se han implementado dentro de este rubro son significativas, ya que se observa que en la mayoría de los grupos denominados “vulnerables”, ha existido continuidad en el programa formulado o en la política particular implementada.

Este es el caso de la atención a las mujeres, desde el primer año de gobierno se manifestó la necesidad de incluir políticas que permitieran la equidad, para impulsar la participación de la mujer de manera integral. En este sentido, se concretan los esfuerzos mediante la creación de Centros Integrales de Apoyo a la Mujer. Asimismo, se atiende a las mujeres que sufren de violencia intrafamiliar o abusos de algún tipo.

La atención para jóvenes, niños, adultos mayores, discapacitados y niños en situación de calle e indígenas, puede resumirse como una serie de políticas en crecimiento, esto porque es fácil percibir que dentro de las acciones del primer año de gobierno no existía una política definida para la atención particular de estos sectores de la sociedad. No obstante, después de 1999, se nota una construcción más elaborada de los programas, proyectos y organismos destinados para cada grupo específico. Los programas o políticas que presentan estos esfuerzos de atención a los sectores vulnerables de la población son los siguientes:

- Programa de Apoyo a la Mujer y la Familia del DIF a partir de los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM)
- Políticas de integración a los jóvenes, en colaboración con el DIF-DF (Con la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal que se puso en marcha en el año 2000, se crea el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, este hecho permite reforzar la atención a los jóvenes mediante programas de capacitación para el trabajo, promoción cultural, entre otros.
- Políticas destinadas a niños y niñas, a partir de los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) y Centros de Atención Infantil Comunitaria (CAIC).

- Políticas destinadas a los adultos mayores (Programa de capacitación y Desarrollo para adultos mayores, Servicio Línea Dorada que ofrece LOCATEL, distribución de despensas, atención médica, psicológica, de maltrato familiar, rehabilitación de adictos, entre otros.)
- Políticas destinadas a la población discapacitada (Acuerdo de transporte gratuito, Programa “Hacia una ciudad sin Barreras”, de adaptación de la infraestructura urbana, Unidades de Rehabilitación con servicios gratuitos)
- Programa de atención a pueblos y población indígena, a partir del Centro de Atención al Indígena Migrante (CATIM)
- Políticas destinadas a niños de y en la calle (Programa de Atención Integral a niños, niñas y jóvenes en riesgo y situación de calle)
- A partir del año 2000 la creación de Centros de Asistencia Social (CAS)

La asistencia social es un asunto que resulta de orden prioritario a lo largo de las dos administraciones a cargo del PRD que están bajo nuestra lupa. No obstante, existe una serie de matices que permiten distinguir diferencias entre los periodos de gobierno. Así, como parte del proyecto de desarrollo social de la administración 1997-2000, se elaboró el *Sistema de Servicios Comunitarios Integrales (SECOI)*, como una herramienta de coordinación de los distintos servicios sociales que se ofrecen en cada delegación. Las vertientes de atención que se contemplan son salud mental comunitaria, cultura, deporte, recreación, mediante una infraestructura dentro de espacios comunitarios públicos y privados.¹⁸²

El SECOI tuvo la intención de conformar redes sociales en los barrios, colonias y delegaciones, para atender las necesidades básicas, desarrollar las capacidades, reconstruir solidaridades e identidades a nivel comunitario, así como promover el desarrollo local. Este sistema funcionó desde el segundo año de gobierno y se caracterizó por tener dos niveles de atención. El 1er nivel de atención se refiere a servicios, programas y modelos, con centros de salud, de capacitación para el trabajo, de atención a la mujer, con instalaciones ubicadas en las zonas marginadas.

El 2º nivel de atención se refiere a los servicios para personas que se encuentran en situación de crisis, exclusión o enfermedad mental. Operan albergues para menores, para personas en la indigencia y los de asistencia social. Al término del segundo año de gobierno,

¹⁸² Gobierno del Distrito Federal, “Una sociedad Incluyente y Solidaria”. *III Informe de Gobierno* Septiembre, 2001.

el SECOI brindó sus servicios en 85 Centros de Desarrollo Social Comunitario, de los cuales 45 pertenecían a las delegaciones y 40 al DIF-DF.

Al finalizar la gestión 1997-2000, existían 121 Centros de Desarrollo Comunitario incorporados al SECOI, dentro de los cuales 54 se localizaban en las delegaciones, 40 Centros DIF-DF, 21 en espacios de áreas centrales y 6 en espacios de organizaciones civiles.

Vale la pena apuntar que, a partir del *Sistema de Servicios Comunitarios Integrales* el gobierno del Distrito Federal, ofrece solución a los diversos problemas que enfrenta la población que acude a dicha infraestructura social. Por lo que puede apreciarse que este esfuerzo, se concentra más como un elemento de infraestructura social integral, en donde se proporcionan servicios que comprenden desde la salud mental, hasta los que tienen que ver con cultura y esparcimiento.

“El modelo llamado *SECOI*, buscaba aprovechar las capacidades existentes no sólo del gobierno sino de las organizaciones sociales y civiles ubicadas territorialmente, que les diera posibilidad de comunicación, apoyo, profesionalización y consolidación de servicios telefónicos para grupos vulnerables como lo son niños, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad. Además, el *SECOI* logra una política compartida con las delegaciones, al reconocer que las instalaciones para efectuar las acciones de dichos centros comunitarios les pertenecían a las delegaciones”.¹⁸³

A pesar de los avances que se lograron con la implementación de los modelos de *SECOI*, el proyecto fue completamente abandonado con el cambio de administración en el año 2000, desapareció la Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados y con ella el sistema que durante el primer periodo de gobierno a cargo del PRD, había conformado una opción de atención integral para grupos vulnerables.¹⁸⁴

Otra herramienta del primer gobierno a cargo del PRD, se refiere a las *Brigadas de Desarrollo Comunitario*, las cuales atendían una gama de demandas sociales de personas de escasos recursos. De acuerdo con información del III Informe de gobierno, se benefició a

¹⁸³ De acuerdo con Lic.Clara Jusidman, ex Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000, en entrevista con la autora. Julio, 2002

¹⁸⁴ De acuerdo con información proporcionada por Lic.Clara Jusidman, ex Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000, en entrevista con la autora. Julio, 2002

1'345,404 personas a partir de acciones de salud, orientación y asesoría a jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, trabajo social, derechos del niño, derechos humanos y acciones en apoyo a la economía familiar, de las que sobresalen la reparación de aparatos eléctricos y de calzado. La realización de estas actividades, representa un acercamiento hacia las personas que enfrentan pobreza o marginación, aunque no puede entenderse como un programa estructurado y específico de atención a este grupo de población.

Dentro de la actual administración, las políticas, programas y acciones de asistencia social se dirigen a los sectores de la población que requieren atención por sus condiciones de vulnerabilidad. Básicamente se refieren a políticas públicas de asistencia social que tiendan al desarrollo de capacidades, y a la construcción de oportunidades que favorezcan la reinserción social de estos grupos de la población. Dentro de estos sectores se identifica a: mujeres, niños, jóvenes, personas con discapacidad, indígenas e indigentes.

En el año 2000 se crea el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), el cual participa en muchas actividades dirigidas a los sectores vulnerables de la población. Una cuestión que vale la pena destacar es que a partir de la participación de comités vecinales y miembros de comisiones de trabajo de las Asambleas Vecinales, se construye un proyecto que pretende involucrar a los ciudadanos de forma más activa en la solución de problemas como las adicciones o la violencia intrafamiliar. En este sentido, también esta institución ha logrado involucrar a otros actores, es el caso particular de la búsqueda de complementariedad entre instituciones públicas y privadas de asistencia social.

El IASIS coordina los trabajos del Programa de Financiamiento a Instituciones de Asistencia e Integración Social, en el que participan corresponsablemente las principales instituciones de asistencia privada de la Ciudad de México. También es responsable de los trabajos correspondientes a la convocatoria del Fondo de Coinversión con Organizaciones Civiles, que recibió las solicitudes de 225 organizaciones y otorga apoyos financieros para el desarrollo de 94 Proyectos de beneficio comunitario. Dicho fondo se estableció en colaboración con la Fundación holandesa NOVIB.

Uno de los grandes aciertos del IASIS es que “reconoce que todos los ciudadanos, independientemente de su condición física, social o económica, son sujetos de derechos,

además existe una visibilidad de la población que ha caído en el abandono social, la cual es responsabilidad del gobierno, de las familias, de la sociedad, es decir una articulación de los sectores en beneficio de estos grupos. Además, se ha trabajado en la construcción del Sistema de Asistencia e Integración Social del gobierno capitalino, pues anteriormente la atención de los diferentes programas se encontraba de manera dispersa dentro de diversos organismos. De forma tal, que en la actual administración se han articulado los esfuerzos para concentrar todos estos programas en el IASIS”.¹⁸⁵

De acuerdo con los diferentes programas y políticas que se han implementado en materia de asistencia social, es evidente que el actual gobierno capitalino, aplica una política de integración de los grupos específicos que presentan vulnerabilidad. Aunque no forman parte del *Programa Territorial Integrado*, al cual nos referiremos más adelante, y que de acuerdo con la óptica del gobierno de la ciudad es la herramienta básica de la política social. Es posible percatarse de los esfuerzos por incluir a sectores que desde la administración perredista anterior, habían sido incluidos en el programa social. De ahí que las políticas presenten continuidad en la atención, si bien, en algunos casos como los programas a indígenas no logran aún conformar un esquema más acabado que permita mejores y mayores resultados, en la mayoría de las políticas implementadas hay avances significativos.

En este sentido vale la pena destacar el *Sistema de Servicios Comunitarios Integrales (SECOI)*, desapareció con el cambio de administración en el 2000, este hecho representa un retroceso importante en los esfuerzos que se habían construido en el proyecto de asistencia social en la administración 1997-2000, ya que reflejan que con la nueva administración y la llegada de un grupo diferente de trabajo, el peso partidista fue rezagado en detrimento de los avances logrados durante los primeros años de gestión.

3.3.5 Los programas de Educación

La participación de los programas educativos con respecto al gasto social del gobierno del Distrito Federal ha aumentado en el periodo de 1998 al año 2000, la tendencia positiva refleja 15% en 1998, 26% en 1999 y 28% del total del presupuesto en el año 2000. No obstante, esta

¹⁸⁵ De acuerdo con Dra. Rosa Márquez, Directora del Instituto de Asistencia e Integración Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, en entrevista con la autora. Julio, 2002.

continuidad en el rubro se modifica con el cambio de administración en el año 2001, en donde los programas educativos concentran el 20% del total del gasto social. Este asunto resalta que para la actual administración, el tema de la educación pierde importancia frente a otros problemas. Dentro de los programas educativos se incluyen aquellos programas y políticas asociados con la cultura, esparcimiento y el deporte. (Obsérvese cuadro 3.11)

Cuadro 3.12 PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A PROGRAMAS DE EDUCACIÓN 1998-2001

Programa o Política	1998	1999	2000	2001
Ampliación y mejoramiento de la planta física para educ.	3.58			
Educación para adultos	0.63			
Infraes. para la Educ. Preescolar		1.60	1.66	1.47
Infraes. para la Educ. Primaria		3.27	3.10	2.56
Infraes. para la Educ. Secundaria		1.67	1.64	1.85
Becas e Intercambio educativo		1.16	1.03	
Apoyo y fomento a la Inv. Cient.		0.03	0.03	
Infraestructura para la Educ. Media Superior y Superior				2.73
Atención y apoyo a la cultura, recrec. y esparc.	9.17	9.17	10.37	6.09
Infraestructura para el des. y prom. de la cultura	1.83	1.05	1.58	2.18
Desarrollo para el deporte		5.32	6.50	3.31
Infraestructura para el deporte		3.60	2.41	
Porcentaje Total	15.21	26.87	28.32	20.19

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal

En el cuadro se aprecia que el programa de “Atención y Apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento”, concentra la mayor parte del presupuesto de este sector, además que es un programa que se ha mantenido desde el primer año de gobierno del PRD. Aunado a ello existe la canalización de recursos hacia programas relacionados con la promoción y desarrollo del deporte, estrategia que de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social en el periodo 1997-2000, obedeció a “una recuperación importante de instalaciones deportivas que habían estado abandonadas, por ello hubo un esfuerzo de recuperación de este tipo de instalaciones. No obstante, se tradujo en un esfuerzo no logrado de cambiar el tipo de servicios que se daban en las instalaciones, relacionado con las limitaciones para contratar personal”.¹⁸⁶ Aspecto que ha estado presente en la instrumentación de programas sociales.

¹⁸⁶ De acuerdo con información proporcionada por Lic. Clara Jusidman, ex Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000, en entrevista con la autora. Julio, 2002.

Dentro de los programas destinados a la educación, en términos de presupuesto destinado resalta el que se refiere a la infraestructura a la educación primaria.

En 1998 se instaló el Consejo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, esto tuvo repercusiones importantes en el rubro educativo, ya que a partir de entonces se elaboran una serie de programas, tales como: Adopta un Espacio Social, con el objetivo de apoyar el equipamiento de instalaciones. Además, una peculiaridad del ámbito educativo es que consecutivamente se han instrumentado programas con diferentes directrices. Estos programas se enlistan a continuación:

- El Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas (PIME)
- El Programa Internet en mi Biblioteca
- Programa de apoyo a Proyectos Educativos específicos
- Programa de Estudios e Investigación Científica
- Política para Educación Media Superior
- Política para Educación Superior

Muchos de los programas mencionados, han desaparecido dentro del proyecto educativo reciente, como aquellos destinados a la investigación científica. Asimismo, se han incorporado nuevas políticas y programas, particularmente las que se asocian con el nivel superior de la educación. Otras de las acciones que han formado parte de la política educativa es la entrega de libros gratuitos en las secundarias públicas. Durante 1998, se entregaron casi un millón y medio de libros de texto. Para 1999, la cifra de distribución alcanzó los 873,150 libros, durante el 2000, fueron 500 mil ejemplares nuevos y en el año 2001 se entregaron 1'006,948 libros gratuitos.

El gobierno capitalino es muy claro al establecer la necesidad de cubrir la construcción y el mantenimiento de escuelas, de hecho las acciones que se han llevado a cabo, tienen que ver con el limitado ámbito de competencia que tiene el Distrito Federal en este sentido, ya que hay que recordar que es la única entidad federativa en donde no se ha ejercido la descentralización de la educación básica. Por ello, los programas orientados a este nivel educativo se basan en presupuestos restringidos, dichos programas se dirigen a la ampliación,

mantenimiento y rehabilitación de infraestructura para la educación preescolar, primaria y secundaria.

En 1999, se desarrolló el Sistema de Educación Media Superior, básicamente estos esfuerzos permitieron diseñar el modelo educativo estableciendo el marco teórico y metodológico que dará sustento a este proyecto. Hasta ese momento, el gobierno del Distrito Federal sólo ofreció las bases que fundamentan el esquema educativo del nivel medio superior.

Partiendo de la atribución dada por la Ley General de Educación, a través de la cual el gobierno de la ciudad es autoridad en materia educativa local, la actual administración ha iniciado un programa educativo tendiente a la formulación de alternativas en el nivel medio superior y superior, bajo la idea de incluir a estudiantes que por su condición de pobreza y marginación, no han contado con este derecho a la educación.¹⁸⁷ Como resultado de estas atribuciones se crea el Instituto de Educación Media Superior como organismo descentralizado. Este acontecimiento permite elaborar un proyecto más acabado en cuanto a la cobertura de educación media superior y superior en el Distrito Federal.

Vale la pena mencionar, que el presupuesto destinado para este proyecto representa el 2.73% del gasto social, a pesar de esta limitante financiera la propuesta de educación media superior y superior de la administración a cargo de Andrés Manuel López Obrador, representa sin duda una de las estrategias de mayor peso político dentro del sexenio. Para el primer año de gobierno se lograron avances significativos del proyecto, partiendo del hecho de que en la administración perredista anterior no se contemplaban dichas acciones.

Uno de los planteamientos que dieron origen al proyecto de creación de preparatorias y la propia Universidad de la ciudad de México, descansa en los postulados del Partido de la Revolución Democrática, que establecen una reforma educativa basada en una visión amplia y universal de la educación en todos sus niveles¹⁸⁸. Como parte de esta idea, el gobierno capitalino, intenta terminar con la exclusión que han sufrido jóvenes hacia la educación media superior y superior, a pesar de la enorme oferta que existe en la ciudad. Además, otro problema que se reconoce es la distribución de centros educativos de estos niveles, ya que se

¹⁸⁷ Gobierno del Distrito Federal (2000) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

¹⁸⁸ Postulados Básicos del PRD en el *Programa del Partido de la Revolución Democrática*, *op cit*;

busca distribuir planteles en el territorio del Distrito Federal, para que los jóvenes no se desplacen largas distancias y puedan optar por diferentes posibilidades a sus necesidades educativas.

Sin embargo, existe la duda razonable de qué tan adecuado es construir preparatorias públicas en delegaciones con déficit en la demanda de infraestructura educativa superior. Frente a la complejidad de la estructura urbana del Distrito Federal, resulta óptimo planear la distribución territorial de infraestructura acorde a las necesidades de la población que habita las delegaciones, así como los municipios conurbados de la Zona Metropolitana, tomando en cuenta que el Distrito Federal representa sin lugar a dudas, un centro de atracción de servicios sociales. En el siguiente cuadro se presentan los avances de las políticas para educación media superior y superior durante el primer año de actividades de la actual administración.

Cuadro 3.13 RESULTADOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS NIVELES MEDIO SUPERIOR Y SUPERIOR, 2001

PROGRAMA	OBJETIVOS	ACCIONES ESPECÍFICAS
Política para Educación Media Superior	<p>Se continuará y se ampliará el Sistema de Bachillerato para satisfacer las necesidades educativas de los jóvenes de entre 15 y 17 años de edad.</p> <p>Se pondrá en marcha 15 nuevas preparatorias que seguirán el modelo de alto nivel académico que opera ya en la Preparatoria Iztapalapa 1.</p>	<p>Se crearon 15 escuelas Preparatorias iniciando las clases en agosto de 2001. Con la colaboración de la UNAM, se realizó el diplomado para maestros de las escuelas preparatorias. Se consiguieron y adaptaron planteles alternos para las preparatorias.</p> <p>Se inició la construcción de 5 planteles para las preparatorias: Tláhuac, Iztapalapa, Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Tlalpan. Y están por iniciarse 4 más en: Gustavo A. Madero, Coyoacán, Xochimilco y Cuajimalpa.</p> <p>Además, se compraron dos instalaciones en Miguel Hidalgo e Iztacalco; se recibió la donación de una escuela en Benito Juárez; el gobierno delegacional de Gustavo A. Madero está construyendo otra. De modo que a partir de diciembre de 2001, se inaugurarán las primeras tres instalaciones y, el año próximo, se contarán con todos los planteles definitivos.</p>
Política para Educación Superior	<p>Se creará, la Universidad de la ciudad de México. Para ello, se contemplan planteles de dimensiones relativamente reducidas, al servicio</p>	<p>Se emitió el Decreto de creación de la Universidad de la ciudad de México. Se cuenta con un Consejo Asesor integrado por educadores, científicos e intelectuales de</p>

	<p>preferente de la comunidad en que se ubicarán. Se contempla la apertura del Instituto de Ciencia y tecnología que permitirá dar impulso definitivo a la investigación sobre los principales problemas de la ciudad de México, así como fortalecer los vínculos de intercambio que existen entre las instituciones públicas de nivel superior y el propio gobierno de la capital.</p>	<p>primer orden. Se definieron las carreras y se elaboraron los programas de estudio; Se firmó un acuerdo con la Secretaría de Educación Pública; Se entregaron edificios del gobierno para la Universidad. El 3 de septiembre se inauguró la Universidad de la ciudad de México.</p>
--	---	---

Fuente: 1er. Informe de Gobierno del jefe de Gobierno Lic. Andrés Manuel López Obrador, septiembre 2001.

Con respecto a los programas de cultura, recreación y esparcimiento, estos han demostrado su carácter de prioritario para el gobierno capitalino, dada su continuidad en los dos periodos de gobierno, así como por su tendencia de crecimiento en cuanto a presupuesto. Sin duda la difusión social de la cultura y su apropiación por los sectores más amplios de la población es una preocupación básica del gobierno del Distrito Federal. Este asunto se comprueba no sólo por el presupuesto destinado hacia programas de este corte, sino porque parte del proyecto de ciudad que se intenta construir desde 1998, se compone por numerosas acciones encaminadas a la apertura total hacia una cultura masiva, mediante eventos organizados en el Distrito Federal.

3.3.6 Los programas de vivienda

Con respecto a los programas instrumentados en la política habitacional, es posible percibir que se vinculan con grandes esfuerzos para fomentar acciones de vivienda, teniendo como marco las disponibilidades presupuestales. Así, el presupuesto destinado a dichos programas durante el periodo de análisis fluctúa entre 9 y 10% del total del gasto social. De hecho, el rubro de vivienda se encuentra dentro de los programas prioritarios de dicha administración si se toma en cuenta que el Programa de Construcción, Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda por sí sólo concentró en 1999 y el año 2000, el 9% del total del gasto social.

Para el año 2001, este programa continúa con el cambio de administración, pero se desincorpora del ámbito del desarrollo social, para formar parte de programas de desarrollo

sustentable, en donde mantiene el 10% del total del presupuesto destinado a ese sector. La política habitacional de este gobierno “está orientada conforme al crecimiento urbano y la preservación de las zonas de reserva ecológica y que privilegia a los que menos tienen”¹⁸⁹. De ahí que su ubicación concuerde con el gabinete que se refiere al desarrollo sustentable, en el siguiente cuadro se presenta el presupuesto destinado a los programas en materia de vivienda, que como se aprecia, concentran el 10% del total del gasto social, lo cual sin duda es un aspecto que llama la atención, si se considera que el desarrollo social en conjunto representa el 12% del total del gasto del gobierno del Distrito Federal.

Cuadro 3.12 PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A PROGRAMAS DE VIVIENDA, 1998-2001

Programa o Política	1998	1999	2000	2001
Política de Planeación del Des. Urbano y Vivienda	0.55%			
Construcción, mejoramiento y apoyo a la vivienda	8.47%	9.69%	9.68%	9.71
Presupuesto Total	9.02	9.69	9.68	9.71(*)

Fuente: Cuentas Públicas 1998-2001, Secretaría de Finanzas, Gobierno del Distrito Federal. (*) Se incorpora al ámbito Desarrollo Sustentable, el % se calcula con respecto al total de dicho rubro.

Los programas en materia de vivienda reflejan que las acciones se concentran precisamente en la construcción, mejoramiento, escrituración de viviendas, así como el otorgamiento de créditos a solicitantes de vivienda. En este sentido, se percibe una atención a las diversas necesidades de vivienda que se presentan en la ciudad. Un acierto de estas políticas es que intentan cubrir a la mayor parte de actores y situaciones habitacionales, mediante créditos, financiamientos o viviendas de interés social.

En 1999, se publicó el Decreto por el que se crea el Instituto de Vivienda (INVI), como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio del Distrito Federal. Este organismo tiene a su cargo las tareas conferidas al desarrollo de los programas de vivienda que anteriormente estuvieron a cargo tanto el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU), como el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO). Las políticas y programas de vivienda que se han instrumentado durante 1998-2001 en el Distrito Federal son las que se enlistan a continuación:

¹⁸⁹ Gobierno del Distrito Federal (2000) *Programa General de Desarrollo 2000-2006*.

- Programas de mejoramiento, construcción y escrituración ejecutados por el Fideicomiso de vivienda y desarrollo social y urbano (FIVIDESU) y el Fideicomiso Programa Casa Propia (FICAPRO)
- Programa de desincorporación de suelo propiedad del DF. denominados “20 y 611”
- Programa Emergente de Vivienda 1999-2000
- Acuerdo de estímulos fiscales y facilidades administrativas para la vivienda de interés social, en el pago de licencias de construcción, certificados de uso del suelo, subdivisiones y fusiones, pago de derechos para usar las redes de agua y drenaje.
- Programa de Mejoramiento y Ampliación de la vivienda
- Programa de Vivienda Nueva

Atendiendo a los planteamientos del PRD desde su plataforma política¹⁹⁰, la vivienda es un asunto que concerta los esfuerzos de solicitantes, instituciones de crédito, empresarios privados y de los distintos niveles de gobierno. Además, establece que la estrategia habitacional debe basarse en incrementar los fondos destinados a la construcción de la vivienda, a través de créditos preferenciales para los sectores populares y el fomento a la autoconstrucción.

Para contrastar estas ideas con las características de los programas de vivienda, encontramos que las acciones se fundan precisamente en el otorgamiento de créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas y el mantenimiento de unidades habitacionales. No obstante, vale reflexionar la pertinencia de la propuesta, cuando involucra mecanismos como la “autoproducción por parte de las familias” en el caso de programas de mejoramiento y ampliación de las viviendas. Ya que las “ayudas” al estilo del PRONASOL, podrían traducirse en el desentendimiento gubernamental, al dotar de la infraestructura sin preocuparse por el proceso mismo de dotación de vivienda, que cubra de manera idónea con la demanda de la población solicitante.

¹⁹⁰ Postulados Básicos del PRD en el *Programa del Partido de la Revolución Democrática*, *op cit*;

3.3.7 El Programa Territorial Integrado como principal eje de la política social del sexenio 2000-2006

Hasta el momento hemos revisado los diferentes programas que componen a la política social del gobierno del PRD en el Distrito Federal desde 1998 hasta el primer año de gobierno de la actual administración en el 2001. En el siguiente apartado se esboza el Programa Territorial Integrado del gobierno a cargo de Andrés Manuel López Obrador, porque constituye el eje principal del desarrollo social del sexenio, y merece una atención particular considerando que representa, desde la óptica del gobierno capitalino, una propuesta novedosa de política social.

En la política social de la actual administración, recae la responsabilidad de articular tanto objetivos como programas de gobierno. Bajo esta idea, se pone en marcha el *Programa Territorial Integrado para el Desarrollo Social (PTI)*, mecanismo mediante el cual se promueve una visión integral que permita la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Además parte fundamental de este planteamiento, es introducir la participación ciudadana y la planeación democrática como elementos base de dicho proyecto.¹⁹¹

El *Programa Territorial Integrado para el Desarrollo Social*, contempla 1,352 unidades territoriales de las 16 delegaciones del Distrito Federal, el programa se apoya en tres líneas de acción: participación ciudadana, planeación territorial y los programas sociales. En cuanto a la participación ciudadana, los órganos encargados de concentrar las demandas ciudadanas son la asamblea y comité vecinales. El aspecto territorial se define por las 1.352 unidades territoriales¹⁹² y de forma particular en 767 que tienen índices de marginación medio, alto y muy alto.

Los programas sociales en el primer año de gobierno, incluyen 13 vertientes programáticas, siendo éstas: apoyos a adultos mayores, becas a personas con discapacidad, becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, creación de estancias infantiles, desayunos escolares, créditos para ampliación y rehabilitación de viviendas, mantenimiento de unidades habitacionales, construcción y mantenimiento de escuelas,

¹⁹¹ Gobierno del Distrito Federal (2001) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

¹⁹² La unidad territorial se conforma por colonias, pueblos o unidades habitacionales, cada una se convertirá en la unidad básica de planeación y recibirá los programas sociales que serán diseñados de acuerdo a sus prioridades y circunstancias. *idem*;

créditos a microempresarios, apoyo a la producción rural, apoyo a mercados públicos, becas para trabajadores desempleados y prevención del delito.

El principio de integralidad constituye, desde la óptica del gobierno de la ciudad, la esencia de cada programa con dimensión territorial. De hecho puede percibirse en la diversidad de contenido de los programas sociales, que en algunos casos están dirigidos a una gama amplia de beneficiarios. Aunque no debe dejarse de lado que de acuerdo con la CEPAL¹⁹³, para lograr la integralidad de la política social es necesario que existan, por lo menos, dos condiciones. Por un lado, una articulación entre política social y política económica; y por otro, es fundamental la constante relación entre los sectores que conforman la política social. Por ello, tendríamos que analizar si la propuesta del *PTI*, basado en un proyecto que pretende fomentar la producción rural u ofrecer créditos a microempresarios, resulta en una verdadera correlación entre política económica y social, que se traduzca en desarrollo económico, inversión en capital humano y por ende en desarrollo social.

Por otra parte, los resultados que arroja la aplicación de este programa, son abundantes en cuanto a información se refiere. Por ello se mencionará de manera general los alcances de algunos programas que no han sido abordados en el análisis anterior por programa de tipo educativo, de salud y de vivienda.

Así, el Programa para Adultos Mayores, de apoyo alimentario, medicamentos gratuitos y apoyos económicos, es un esfuerzo para promover en el futuro el logro de la pensión universal ciudadana. Se incluyen personas mayores de 70 años, se iniciará con 200,000 beneficiarios que habitan en las zonas del Distrito Federal clasificadas como de muy alta, alta y media marginación. Percibirán mensualmente 600 pesos depositados en una tarjeta electrónica para comprar alimentos y recibirán gratuitamente los medicamentos del cuadro geriátrico en los centros de salud locales.

Este programa se complementará con acciones orientadas a asegurar el ejercicio de los derechos establecidos en la Ley de los Adultos Mayores en materia de empleo, capacitación, recreación, integración a la vida social y a una vida digna y merecedora de respeto por el conjunto de la población. Hasta ahora, 204 mil adultos mayores ya cuentan con sus tarjetas para ir a cualquier centro comercial y adquirir alimentos hasta por 600 pesos mensuales. Los

adultos mayores reciben atención médica y medicamentos gratuitos en todos los centros de salud y hospitales del gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a esta propuesta de atención a adultos mayores, se aprecia que el esfuerzo por lograr una pensión universal aún es una meta lejana, no obstante, las acciones que han sido implementadas cubren las primeras expectativas que plantea el gobierno capitalino por atender a la población adulta mayor. Este sector de la población y en condiciones de pobreza, sin duda, ha sido un sector rezagado de los programas nacionales de política social. Aún cuando existe el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), implementado en la década de los noventa, desde el punto de vista jurídico aún queda un vacío en lo que se refiere a la pensión universal, que permita a la población adulta que no es derechohabiente de alguna institución de seguridad social, contar con un instrumento de apoyo económico durante su vejez.

Pese a lo novedoso que puede resultar la instrumentación de este tipo de programas, no hay que dejar de lado que las particularidades del programa pueden enmarcarse dentro de “una política que genera dependencia y que históricamente se ha comprobado que genera los problemas que trata de resolver. El programa universal de pensiones debe ser a partir de la solidaridad de las generaciones jóvenes. Que ahora se pierde por la individualidad del riesgo, para generar de forma personal para la vejez. En suma es un problema que no puede resolverse desde el ámbito estatal”.¹⁹⁴

Otra de las vertientes del *Programa Territorial Integrado para el Desarrollo Social*, es el sistema de **becas** para niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, a partir del cual se asignaron 16,666 becas para niños y niñas de madres solteras con la finalidad de evitar la desintegración familiar y favorecer la permanencia en la escuela. Asimismo, se ofrecieron 36,000 becas para personas con discapacidad; en ambos casos, el monto de las becas mensuales asciende a 600 pesos. Este mecanismo de atención se estructuró bajo el auspicio de la actual administración, ya que en el periodo anterior 1997-2000, las herramientas para favorecer a la población discapacitada y a los niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, se centraban en transporte gratuito y soporte en infraestructura vial para los primeros, y en atención integral en Centros de Atención Infantil dependientes del DIF, para los segundos.

¹⁹³ CEPAL (2000) *op cit*, p. 78-79.

La creación de **estancias infantiles** y la cobertura de **desayunos escolares**, son otros elementos que se incluyen como parte del programa referido. En el caso de las estancias infantiles, están destinadas a zonas de alta marginación de las 16 delegaciones del Distrito Federal, la finalidad que persiguen es brindar cuidado a los hijos de madres solteras, o de padres, que por sus actividades laborales, no pueden estar con ellos durante el día.

Los resultados de estos rubros nos indican que, se proporcionaron 110 millones de raciones alimenticias en los Centros de Educación Infantil y conforme a las estancias infantiles, todas las demarcaciones políticas presentaron los proyectos de estancias, además se realizará capacitación del personal que integra dichas estancias infantiles.

La **vivienda** es un asunto que integra la estrategia central de política social, y que además se incluye dentro del *PTI*. En páginas anteriores se mencionaron los programas de vivienda que se implementaron como parte del proyecto integral de política social. De la misma forma, la política de **salud** es un asunto que hemos revisado de manera minuciosa. Vale la pena resaltar que, para la actual administración del Distrito Federal ocupa un espacio vital del *PTI*, mediante la implementación del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para la gente de escasos recursos que no cuenta con seguridad social.

Las intenciones de este programa es que durante el presente sexenio, se implante en los servicios de primer y segundo nivel, y tenga un desarrollo junto con el mejoramiento y ampliación de los servicios propios de la Secretaría de Salud.¹⁹⁵ Para la instrumentación de este programa, se está elaborando un padrón de beneficiarios, que son los capitalinos sin cobertura de los institutos de seguridad social.

La formulación de este tipo de programas, se encuentra en completa sintonía con la política que propone el PRD en su plataforma, en donde establece que “el partido combatirá la privatización de la atención médica de primer nivel de los derechohabientes, ya anunciada por Vicente Fox, y propondrá el fortalecimiento financiero y profesional de estas instituciones”¹⁹⁶

¹⁹⁴ De acuerdo con información proporcionada por Lic. Clara Jusidman, ex Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000, en entrevista con la autora. Julio, 2002

¹⁹⁵ Gobierno del Distrito Federal (2001) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

¹⁹⁶ Postulados Básicos del PRD en el *Programa del Partido de la Revolución Democrática*, *op cit*;

Dentro del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, se incluyen por ejemplo tratamientos gratuitos para los pacientes de SIDA a través de la clínica especializada. Ello forma parte de un programa de prevención y control, “cuyo propósito fundamental es lograr que la sociedad sea capaz de mantener su desarrollo en presencia de la epidemia y mitigar el impacto que la misma tiene en las capas más desprotegidas”¹⁹⁷.

Dentro de los rubros que tiene el *Programa Territorial Integrado para el Desarrollo Social*, asociados con programas de corte productivo y económico se encuentran los créditos a microempresarios. Para ello, se ha creado el Programa de Microcréditos para actividades productivas de autoempleo, que pretende otorgar una aportación económica a grupos solidarios cuyo objetivo sea iniciar una actividad empresarial de pequeña escala. En este sentido, destacan 23,000 créditos para el autoempleo; 333 créditos a micro y pequeña empresas. Además, se destinaron recursos para estimular la producción en las áreas rurales de la ciudad, así como para el mejoramiento de los mercados públicos con obras de mantenimiento en las zonas de alta marginación. Por lo que se entregaron 204 apoyos económicos para proyectos productivos en el medio rural.

Para proporcionar capacitación a adultos desempleados de 44 a 55 años, el gobierno prevé otorgar becas, así como la colocación de personal capacitado en empresas establecidas en la ciudad, particularmente en las unidades territoriales prioritarias. Así, se ofrecieron 13,353 becas de capacitación a desempleados.

Aunque los programas que involucran el estímulo productivo o empresarial pueden resultar una fórmula de ejecución más integral del *PTI*. No debe olvidarse que éste es un programa que persigue la atención a grupos vulnerables o en situación de pobreza, marginación e incluso abandono. Por tal, nos parece cuestionable la efectividad de estas acciones, en el sentido de lograr un crecimiento económico sostenible que pudiera hacer viable el desarrollo social.

¹⁹⁷ Gobierno del Distrito Federal (2001) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la realización de esta investigación se puede establecer que los hallazgos más importantes que se observaron tienen que ver con el reconocimiento y análisis de la agenda de política social del gobierno del Distrito Federal para el periodo 1997-2001. Este hecho permite acercarnos al grado de involucramiento de un gobierno local en el momento de diseñar e implementar programas de desarrollo social. Además, es posible demostrar los límites y alcances de los gobiernos locales en la construcción de su agenda social.

Para entender a la política social del PRD en el Distrito Federal es conveniente apuntar que se encuentra enmarcada por limitaciones que se reflejan en su baja participación presupuestal dentro del gobierno capitalino, ya que durante el periodo analizado concentró en promedio el 12% del presupuesto total, siendo por tanto uno de los factores que perfilan la propuesta del gobierno en cuanto a programas de desarrollo social.

De manera general, la política social del gobierno del PRD en el Distrito Federal, se distingue por tener una notoria aproximación a los principios que caracterizan a la política social que se establece desde la postura teórica. Esto es, se percibe una preocupación por la conformación de las necesidades básicas de la población a través de mecanismos de intervención en elementos como: salud, asistencia social, vivienda, alimentación y educación. Si bien, en este esquema se deben tener en cuenta las limitaciones y atribuciones que presenta un gobierno local, como el del Distrito Federal, para instrumentar programas y políticas en sintonía con el marco administrativo y político.

Podemos distinguir que los logros, avances y cambios en materia de política social del gobierno del Distrito Federal, se ajustan a los conceptos que arroja la teoría con respecto a las reducidas posibilidades de implementar transformaciones substanciales en un gobierno que presenta una serie de restricciones y compromisos. Por ello, nuestra *hipótesis* se comprobó al encontrarnos que, el gobierno del Distrito Federal tiene posibilidades reducidas de instrumentar cambios significativos en lo que se refiere a programas de desarrollo social. Ya que los gobiernos son demasiado estables, más bien expresan una tendencia hacia el continuismo en las acciones, pues las posibilidades de ofrecer proyectos completamente nuevos para la administración resultan restringidas.

Por otra parte, vale mencionar que el *objetivo* que perseguía esta investigación fue cubierto tomando en cuenta los hallazgos obtenidos al analizar la amplitud, prioridades así como las peculiaridades de la agenda de política social. Con respecto a la dimensión, nos encontramos con una agenda social amplia y diversificada en cuanto a los aspectos que contempla. Esta diversidad podría encontrar una explicación si consideramos que el Distrito Federal es una ciudad que concentra a una población heterogénea con una complejidad en la búsqueda de soluciones a los problemas asociados con la calidad de vida. Así, existen programas concernientes a la salud, educación, vivienda y asistencia social. Un rasgo distintivo es que los programas que se refieren a rubros como salud y vivienda realmente son menos numerosos, en comparación con la gama de políticas o programas que componen los de corte educativo y los enfocados a la asistencia social.

Tomando en cuenta las prioridades de la agenda de política social, tenemos que los programas de mayor peso desde el punto de vista presupuestal fueron los que se refieren a la salud y a la asistencia social. A pesar de los acotamientos y limitaciones financieras a las que está sujeto el gobierno del Distrito Federal, los asuntos que concentran mayor relevancia teniendo en cuenta la dimensión cuantitativa son los siguientes: Atención Preventiva, Curativa y Hospitalaria, así como la Atención de Urgencias y Emergencias dentro del rubro de salud. Dentro de la asistencia social se encuentra la Protección Social y el dirigido a la Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario.

Para hablar de manera general de los programas de salud, como parte de las prioridades de la agenda de gobierno, tenemos que referirnos a los alcances que tiene un gobierno local en el proceso de construcción de dicha agenda. Para el caso del Distrito Federal, se debe valorar el asunto de la descentralización del sector que ha permitido una mayor competencia por parte del gobierno local, en cuanto a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura que depende de su administración.

También en esta dinámica tendría que considerarse que el Distrito Federal representa un centro de especialización del sector salud, que además de atender a 8.5 millones de habitantes de la capital del país, cubre los servicios sanitarios de una enorme población flotante que llega a la ciudad en busca de servicios sociales.

Además el rumbo de la política social en materia de salud a nivel local encuentra una lógica diferente considerando que uno de los propósitos que persigue la Secretaría de Salud del Distrito Federal, es la necesidad de trabajar conjuntamente con el IMSS y el ISSSTE, así como con las autoridades de salud del estado de México, con vistas a constituir un sistema único y coordinado de urgencias prehospitales y hospitalarias en la Zona Metropolitana del Valle de México. Este acontecimiento representa un acierto para la política social del PRD en el Distrito Federal, ya que marcaría la tendencia hacia la universalidad de los servicios de salud con alcances regionales.

Analizando a la asistencia social como un asunto prioritario de la agenda, tenemos que los programas y políticas que conforman este rubro están encaminados a la atención de grupos vulnerables. Dentro de los grupos vulnerables se distinguen niños y niñas, mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores y población discapacitada. Así, reconocemos que la administración perredista ha desarrollado favorablemente una política orientada a la promoción de la equidad y el respeto a los diferentes sectores de la sociedad.

Las acciones que se han implementado dentro de la asistencia social son significativas, ya que se observa que en la mayoría de los grupos denominados vulnerables, ha existido continuidad en el programa formulado o en la política particular implementada.

El tema de la equidad sin duda ha formado parte del proyecto de política social del gobierno del PRD en el Distrito Federal, se puede establecer que existen aportaciones de este modelo a la política social actual en el ámbito nacional, a partir del reconocimiento de los diferentes grupos sociales, es decir de la diversidad. Pues resulta idóneo canalizar los esfuerzos en políticas específicas para mujeres, niños, jóvenes, discapacitados, indígenas y adultos mayores.

Además de los rubros de salud y asistencia social, la agenda de gobierno se compone por otros programas prioritarios dentro de los que destacan: Atención y Apoyo a la Cultura, Recreación y Esparcimiento, así como hacia la Promoción y el Desarrollo del Deporte, inmersos en los programas educativos. En este sentido, habría que considerar que la política cultural debe tener la responsabilidad de construir identidades, recuperar valores o promover nuevos valores de convivencia. La concentración de presupuesto social a este tipo de programas reflejó la apropiación de las calles, pero habría que preguntarse hasta qué punto se

reconocieron los valores de la comunidad local, lejos de la lógica de espectáculo que se promovió mediante programas de este corte.

Asimismo, el programa de Construcción, Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda concentra tanto el presupuesto como la condición necesaria para mantenerse como un rasgo relevante de la agenda de política social del Distrito Federal, pese a su desincorporación del ámbito de desarrollo social en el 2001.

Por otra parte, en cuanto a las peculiaridades de la agenda debemos resaltar programas que representan los contenidos novedosos de la política social del gobierno del Distrito Federal. En este sentido se encuentra el Programa para Adultos Mayores, de apoyo alimentario, medicamentos gratuitos y apoyos económicos, el cual puede representar un esfuerzo para promover en el futuro el logro de la pensión universal ciudadana.

Las acciones que componen el programa de atención a adultos mayores involucran las primeras expectativas que plantea el gobierno capitalino por atender este sector de la población que sin duda ha sido rezagado de los programas nacionales de política social. Pese a lo novedoso que puede resultar la instrumentación de este tipo de programas y a la aceptación social que ha reflejado en el Distrito Federal. No debemos perder de vista que existen ciertas implicaciones en torno al mismo, como la posibilidad de etiquetarlo como un acto de legitimación política sin un verdadero contenido sustentado en principios de una política social eficaz.

Otra de las peculiaridades de la agenda de gobierno es la propuesta educativa para el nivel medio superior y superior que plantea el gobierno del Distrito Federal en la actual administración. Los programas y políticas diseñados e implementados para este rubro representan una de las grandes estrategias políticas dentro del sexenio, aunque las acciones que se han llevado a cabo hasta el momento han sufrido de las restricciones presupuestales, la construcción de preparatorias y de la Universidad de la ciudad de México tienen perspectivas para el futuro que se antojan de mejores resultados y por ende de una mayor legitimidad política.

No obstante, el peso político que concentra un proyecto de tal dimensión implica reflexionar sobre la propia pertinencia de construir un modelo de educación media superior y

superior dentro de las delegaciones que no necesariamente requieren de este tipo de infraestructura y de cobertura territorial. Este problema representa a nuestro juicio una de las debilidades de la propuesta de política social del gobierno del Distrito Federal, ya que este tipo de política tiene que enmarcarse dentro de un referente de planeación territorial.

Hasta el momento nos hemos referido a la agenda de política social del gobierno del Distrito Federal auspiciada por los planteamientos del PRD, partido que constituye la expresión más grande de la izquierda en nuestro país. Sin duda esta situación contiene una serie de implicaciones en la política social en tanto se asocian con la lógica partidista. Dado que nuestro periodo de análisis abarca a dos administraciones perredistas, las diferentes visiones e intereses que han caracterizado desde sus orígenes a este partido político se reflejan en el momento de gobernar. Nos referimos de manera particular a la falta de continuidad en el proyecto de política social a partir del cambio de dirección en la administración.

Así, en el periodo de gobierno a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles (1997-2000) se percibe un proyecto en construcción en cuanto a los programas y políticas de corte social. Un aspecto relevante dentro de dicho trienio de gobierno es que pese a las fuertes limitaciones financieras que fueron resultado en buena medida de su condición de primer gobierno electo democráticamente y en manos de izquierda en la capital del país, se lograron avances significativos tales como la formulación de los *SECOI* (Sistema de Servicios Comunitarios Integrales) como una alternativa de atención a grupos vulnerables. No obstante los avances alcanzados por este proyecto, con el cambio de administración no fueron retomados los principios que caracterizaron a dicho sistema, implementándose por el contrario un esquema diferente de atención a grupos vulnerables.

Mientras que para el primer gobierno del PRD en el Distrito Federal la política social se caracterizó por las aportaciones surgidas a partir de dicho sistema comunitario integral así como por programas de corte cultural y el constante apoyo a los programas de salud. Para la administración a cargo de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), el sello distintivo se encuentra en la construcción del *Programa Territorial Integrado (PTI)*, que representa sin duda el eje rector de la política social de la actual administración, del cual se desprende el programa de adultos mayores y otras vertientes programáticas. Además, en este periodo resalta el proyecto de educación media superior y superior, al que nos hemos referido con anterioridad.

Dentro de los aspectos relevantes del *Programa Territorial Integrado para el Desarrollo Social (PTI)*, se encuentran la participación ciudadana, la planeación democrática, el trabajo coordinado entre dependencias y organismos del gobierno, la integración y complementariedad de las acciones y programas así como su cobertura territorial. Además, promueve una visión integral en tanto reúne elementos como alimentación, salud, educación, vivienda popular, asistencia social y fomento económico como alternativa de política social.

Si se considera la experiencia reciente y novedosa del *PTI* su calificación resultaría favorable por representar un buen esfuerzo del gobierno del Distrito Federal por tratar de conjugar tanto dimensiones territoriales, diversidad de programas y herramientas como la participación ciudadana en la construcción de dicho proyecto. Sin embargo, puede percibirse también como resultado de la política encaminada a frenar el empobrecimiento de la población, que bajo el lema “*Primero los pobres*”, distingue al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y que sin un verdadero contenido teórico de política social intenta ofrecer una serie de programas y alternativas con síntomas populistas.

De manera general, los rasgos sobresalientes del proyecto de política social del gobierno del Distrito Federal en el periodo analizado podrían involucrar su incorporación en el debate de la política social contemporánea. Nos referimos a las políticas de equidad, a partir del reconocimiento de la diversidad en la población objetivo de los programas o políticas. Además, el tema de la corresponsabilidad entre organizaciones civiles, privadas y sociales en el diseño, operación y evaluación de programas sociales, que finalmente exige participación social, representan aristas relevantes de esta propuesta de política social.

En nuestro análisis tocamos aspectos que encierran una serie de matices particulares, tales como la política social en el ámbito local dentro de una ciudad tan compleja como lo es el Distrito Federal. Entidad que se encuentra sujeta a una fuerte limitación presupuestal y con ámbitos de acción reducidos en cuanto posibilidades de cambios substanciales. Este panorama de entrada cohibe los esfuerzos que se logren ejecutar en cuanto a desarrollo social se refiere. No obstante, las grandes aportaciones de la presente investigación descansan en el reconocimiento de la dimensión, de los asuntos prioritarios y de las peculiaridades de la agenda de política social del gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de construir la tendencia de las agendas locales en el desarrollo social de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel (1989) *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal. Panorama de la Legislación administrativa*. Porrúa, México.
2. Anguiano, Arturo (1997) *Entre el pasado y el futuro. La izquierda en México, 1969-1995*. UAM-Xochimilco, México.
3. Arellano Gault, David (2000) *El municipio y las políticas sociales*. CIDE, México.
4. Baldwin, Peter (1992) *La política de solidaridad social. Bases del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España
5. Boltvinik, Julio (1991) “La medición de la pobreza en América latina” En *Revista Comercio Exterior*. Vol.4 Num.5.
6. Boltvinik, Julio *et al* (2000) *Desarrollo social. Modelos, tendencias y marco normativo*. Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados LVII Legislatura del Congreso de la Unión, México.
7. CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento LC/G.2071, 28 de febrero de 2000.
8. Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1992) *Evaluación de Proyectos sociales*. Siglo XXI Editores, México.
9. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
10. *Diario Oficial de la Federación*. Publicado el 26 de julio de 1994. “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”.
11. Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rossella (Comp) (1998) *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL. Santiago de Chile.
12. Duhau, Emilio (1997) “Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?”. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio 1997.
13. Duhau, Emilio (1999) *Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación*. Universidad Iberoamericana, México.
14. Domínguez, Christopher (2000) “Quién es quién en la izquierda mexicana” en *Nexos*, núm. 54
15. Escalante Macín, Eduardo (2001) *El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Dirección General de Programación y

- Presupuesto de Salud, Educación y Laboral de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
16. Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2000) (coord.) *Alternancia y Transición política: ¿Cómo gobierna la oposición en México?*. El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés, México
 17. Garrido, Luis Javier (1993) *La ruptura, La Corriente Democrática del PRI*. Grijalbo, México.
 18. Guillén López, Tonatiuh (1993) *Baja California 1989-1992 Alternancia política y transición democrática*. COLEF, UNAM.
 19. Gobierno del Distrito Federal (1998) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000*.
 20. Gobierno del Distrito Federal (1999) *Principales Actividades Realizadas 1998-1999*. Secretaría de Desarrollo Social.
 21. Gobierno del Distrito Federal (2000) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.
 22. Gobierno del Distrito Federal (2001) *Informe 100 Días de Gobierno*. Secretaría de Desarrollo Social.
 23. Gobierno del Distrito Federal (2001) *Administración y Finanzas, 1er. Informe de Gobierno*
 24. Gobierno del Distrito Federal. *Cuentas Públicas 1998, 1999, 2000 y 2001*. Secretaría de Finanzas.
 25. Gobierno del Distrito Federal. *Informes de Gobierno 1998, 1999, 2000 y 2001*.
 26. Grupo Financiero Bancomer (2000) *Los ingresos Estatales y Municipales*. Serie 13, Grupo Financiero Bancomer, México.
 27. Ibarra, María Esther (2001) “Preocupa a la Federación que la educación en el DF esté en manos del PRD: Guevara Niebla” Reforma Jueves 22 Noviembre 2001.
 28. INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996*.
 29. INEGI. *Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000*.
 30. INEGI. *Perspectiva Estadística del Distrito Federal 1999*.
 31. INEGI. *El ingreso y el gasto público en México 2001*.
 32. Jusidman, Clara (1996) *La política social en Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa, México
 33. Katz, Michael (1986) *In the Shadow of the Poorhouse*, Basic Books, Nueva York.
 34. Kusnir, Liliana (1996) *La política social en Europa*. Miguel Ángel Porrúa, México

35. Leonardo Curzio (coord.). *La oferta electoral de los partidos políticos. Rumbo a las elecciones del 21 de agosto*. Triana editores, México
36. Lerner, Bertha (1996) *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*. Miguel Ángel Porrúa, México.
37. Martínez, Gabriel (comp.) (1997) *Pobreza y política social en México*. ITAM, Fondo de Cultura Económica, 355 pp.
38. Mishra, Ramesh (1993) *El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*. Ministerio de Asuntos Sociales, España.
39. Minujin y Bustelo (1997) “La política social equitativa”; Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, UNESCO/FLACSO/universidad de Utrech, San José Costa Rica, 28-30 enero 1997.
40. Mosa Lago (1985) (comp.) *The Crisis of Social Security and Health Care*, Center for latin American Studies, University of Pittsburg.Malloy .
41. Navarro, Vincenc (1997) *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. Editorial Ariel, Barcelona.
42. Norman, Johnson (1990) *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.
43. Ordóñez Barba, Gerardo (2002) *La política social y el combate a la pobreza en México*. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral
44. Ortega Ortíz, Reynaldo Y. (2001). *Los caminos de la Democracia*. El Colegio de México.
45. Partido de la Revolución Democrática (2001) *Línea política*. Documento aprobado en el VI Congreso Nacional del PRD , Zacatecas, 25 de abril de 2001
46. Partido de la Revolución Democrática (2001) *Programa del Partido*. Documento aprobado en el VI Congreso Nacional del PRD , Zacatecas, 25 de abril de 2001
47. Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
48. Ramírez Sevilla, Luis (1997) *Dibujo de sol con nubes: una aproximación a los límites y potencialidades del PRD en un municipio michoacano*. El Colegio de Michoacán, México.
49. Reyes Heróles, Federico (1994) *50 Preguntas a los candidatos*, Fondo de Cultura Económica, México

50. Reyes Heróles, Federico (1997) *1997: Tareas y compromisos. Los partidos políticos ante las elecciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
51. Rose, Richard (1984) *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México.
52. Sánchez Camacho, Alejandro (2001) *Notas sobre la Reforma Política del Distrito Federal y Agenda Legislativa pendiente*. Revista Coyuntura, Partido de la Revolución Democrática.
53. Sánchez, Marco Aurelio (2001) *PRD: El rostro y la máscara. Reporte de una crisis terminal de una élite política*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., Centro de Estudios para la Transición Democrática, A.C., México.
54. Schteingart, Martha (1997) “Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio, México.
55. Silva-Herzog Márquez, Jesús (1999) *El antiguo régimen y la Transición en México*. Planeta/Joaquín Mortíz, 150 p.
56. Schwartz y Jacobs (1984) “La entrevista en profundidad”. En *Sociología Cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad social*, pp 101-131
57. Schteingart, Martha (coord.) (1997) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. El Colegio de México, México, 824 pp.
58. Schteingart, Martha (1997b) *Pobreza y políticas sociales en México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo*. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio 1997.
59. Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho (1995) *Pobreza, política social y participación ciudadana*. El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social, 377 pp.
60. Torres Salcido, Gerardo y Rosalía López Paniagua. (1994) “Programas de bienestar social y legitimidad en México”. En: *Estudios Políticos*. No. 5, Cuarta época, Octubre-Diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
61. Tokman Victor E. y Guillermo O’Donnel (editores). *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges*. Notre Dame, University of Notre Dame Press
62. Trejo Guillermo y Claudio Jones (coords.) (1993) *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. Cal y Arena, México. 309 pp.
63. Valadés, José C. (1985) *Historia General de la Revolución Mexicana. Crisis revolucionaria*, De Gernika, México

64. Valencia Lomelí (1995)(coord.) *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara, Iteso-Idea-Universidad de Guadalajara
65. Valencia Lomelí, Enrique et al (2000) *Los Dilemas de la Política Social. ¿Cómo combatir la pobreza?*. Amaroma Ediciones. 441 pp.
66. Vélez, Félix (1994) (comp) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. FCE-ITAM
67. Vilas, Carlos M. (1995) “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado” en Carlos M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad
68. Warman, Arturo (comp.) (1994) *La política social en México 1989-1994*. Fondo de Cultura Económica, México

Paginas de internet consultadas:

- www.presidencia.gob.mx
- www.bajacalifornia.gob.mx
- www.prd.org.mx
- www.gob.df.com.mx

Además se realizaron entrevistas con los siguientes actores:

- Lic. Clara Jusidman, ex Secretraria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal 1997-2000. Julio, 2002.
- Dra. Rosa Márquez, Directora del Instituto de Asistencia e Integración Social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Julio, 2002.
- Ruth Martínez Landa, Subsecretaria de Movimientos Sociales del PRD, Julio 2002.