

Quince años de política social en la Ciudad de México

Logros y desafíos, lecciones y tensiones

PABLO YANES

Los 15 años de construcción de una política social propia por parte del gobierno del Distrito Federal permiten realizar un balance de conjunto, en el que se observa una importante continuidad entre los tres mandatos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), si bien no exenta de tensiones y dificultades. Cada uno de ellos ha puesto el acento, respectivamente, en los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos civiles, sexuales y reproductivos. En definitiva, esto ha permitido una importante acumulación de derechos, que se traduce en un robusto y complejo marco jurídico, cuyos principales desafíos parecen ser las brechas de implementación y la tendencia a la fragmentación y dispersión normativa.

A partir de 1997, la Ciudad de México ha vivido una importante transformación política y social, si bien aún incompleta, que le ha permitido dibujar un perfil propio en el diseño de políticas sociales y contribuir al debate nacional. De esta manera, han corrido paralelos un proceso de democratización y otro de innovación de las políticas públicas. Es necesario recordar que fue en ese año cuando se devolvió a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho de elegir a sus autoridades locales, empezando por el jefe de Gobierno en 1997 y, posteriormente, en 2000, a los titulares de las jefaturas delegacionales.

Pablo Yanes: economista y maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) - México.

Palabras claves: derechos, políticas sociales, universalidad, Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard, Partido de la Revolución Democrática (PRD), México.

Nota: las opiniones aquí contenidas no necesariamente coinciden con las de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

No obstante, el proceso aún se encuentra inacabado, en la medida en que la Ciudad de México, a diferencia de las restantes entidades federativas del país, no cuenta con una Constitución propia¹; los nombramientos del procurador de Justicia y del secretario de Seguridad Pública son compartidos con el presidente de la República; y, sobre todo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no es parte del Constituyente Permanente, por lo que no interviene en los procesos de reforma de la Constitución General de la República. Desde 1997 hasta la fecha se han sucedido cuatro elecciones de jefe de Gobierno y en todas ellas ha resultado ganador el candidato postulado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), generalmente en alianza con otros partidos, lo que ha permitido en la mayoría de los casos construir coaliciones gobernantes amplias con importante respaldo en el Poder Legislativo².

■ Continuidad con ajustes (mayores y menores)

La sucesión de tres gobiernos del mismo signo político ha significado que en el curso de los últimos 15 años se haya construido un conjunto de iniciativas públicas, desde legislativas hasta programáticas, caracterizadas esencialmente por la continuidad, lo que ha permitido escapar a los virajes o interrupciones de políticas y programas característicos de los cambios de gobierno. En esencia ha habido continuidad, pero con énfasis y orientaciones distintas y no exenta de tensiones y contradicciones. Grosso modo, puede decirse que las tres administraciones del gobierno de la ciudad: las de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999)³, Andrés Manuel López Obrador (2000-2005)⁴ y Marcelo Ebrard (2006-2012), han puesto el eje de su gestión, respectivamente, en los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos civiles.

El gobierno de Cárdenas y su sucesora, Rosario Robles, se caracterizó, fundamentalmente, por iniciar el proceso de democratización de la ciudad y la reafirmación de los derechos políticos recién recuperados de los habitantes del Distrito Federal. En materia social, su eje fue la construcción de una nueva institucionalidad, su articulación en torno del concepto de equidad, la relevancia otorgada a temas emergentes (pueblos indígenas, salud mental,

1. En el Pacto por México, suscrito recientemente entre la Presidencia de la República y los presidentes de los tres partidos políticos más grandes, se incluyó el compromiso de que la Ciudad de México cuente con una Constitución.

2. El periodo 2000-2003 constituiría una excepción, ya que en esos años el partido en el gobierno del Distrito Federal no contó con mayoría legislativa, aunque la recuperó para el periodo 2003-2006.

3. Cárdenas dejó el gobierno de la ciudad para competir por la Presidencia de la República.

4. López Obrador también se alejó anticipadamente del gobierno del Distrito Federal para contender en los comicios presidenciales.

violencia de género, adicciones) y el énfasis en la prestación de nuevos servicios sociales (Servicios Comunitarios Integrados, Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, preparatorias públicas), en un contexto de construcción del marco jurídico de la política social. No obstante, este gobierno contó con pocos recursos presupuestarios y limitado tiempo para consolidarse y alcanzó coberturas acotadas. Su legado fundamental fue la recuperación de los derechos políticos, así como el establecimiento de las bases de la autonomía de la ciudad.

El gobierno de López Obrador y su sucesor, Alejandro Encinas, se caracterizó por colocar en el centro de su actividad y su discurso la política social y los derechos sociales. Canalizó importantes recursos adicionales hacia esta área y llevó a cabo iniciativas de gran calado, como la pensión alimentaria (o pensión ciudadana) de adultos mayores, consistente en una transferencia universal no condicionada equivalente a 70 dólares mensuales. Para finales de 2012, este beneficio llega a 480.000 personas mayores de 68 años en la Ciudad de México, y desde 2003 tiene la condición de derecho exigible conforme a la Ley de la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores del Distrito Federal. Por otro lado, se concretó el apoyo económico a personas con discapacidad y las becas para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social (conocido como Programa de Madres Solteras), entre otros. Y, al mismo tiempo, se avanzó en la compactación de acciones en torno del Programa Integrado Territorial (PIT), que agrupó en una lógica de planeación microterritorial los principales programas sociales.

A pesar del énfasis en las transferencias monetarias, también se hicieron esfuerzos muy importantes en materia de educación y salud. En el primer caso, creando una red de 16 nuevas preparatorias públicas agrupadas en el Instituto de Educación Media Superior y la creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. En el segundo caso, se echó a andar el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social (conocido como Programa de Gratuidad), que durante el gobierno de Encinas también fue elevado por la Asamblea Legislativa a la categoría de derecho exigible.

La pensión de adultos mayores y el Programa de Gratuidad son la expresión más acabada de la orientación de la política social del gobierno de López Obrador-Encinas, en particular por dos características: la universalidad y la exigibilidad. En el contexto de la primera década del siglo XXI, cuando parecía que la focalización por hogares y nivel de ingresos se había convertido en



© Nueva Sociedad / Pablo Vitale 2013

La Matanza, Área Metropolitana de Buenos Aires

Pablo Vitale es doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA). Coordina desde 1999 talleres de educación no formal y de fotografía para adolescentes en la Villa 31 de Retiro (Buenos Aires) y barrios populares de la ciudad y el Conurbano bonaerense.

un principio (casi universal) de política social y cuando a las transferencias monetarias se les agregaba siempre el componente de la condicionalidad, las dos iniciativas sociales de mayor alcance de ese gobierno se construyeron en una lógica distinta, lo que tuvo un importante efecto en el debate nacional y en el diseño de políticas y programas a escala federal⁵.

No obstante, este fue un gobierno en el que se estancó, o al menos no se expandió, la prestación de servicios especializados a la población: contra la violencia familiar, iniciativas en materia de equidad de género y diversidad sexual, unidades básicas de rehabilitación para personas con discapacidad, centros de día para adultos mayores, estancias infantiles, atención de adicciones, salud mental. La participación ciudadana se concentró en las instancias

territoriales y se vivió un enfriamiento de la relación con organizaciones civiles especializadas en el desarrollo social.

El gobierno de Marcelo Ebrard colocó nuevos énfasis. Las medidas emblemáticas fueron la legalización de la interrupción del embarazo y la del matrimonio entre personas del mismo sexo ■

El gobierno de Marcelo Ebrard dio continuidad a los programas sociales diseñados y puestos en marcha por sus antecesores, pero sobre todo colocó nuevos énfasis. Su administración se caracterizó por la relevancia dada a la equidad de género, el espacio público, la movilidad no motorizada y el reconocimiento de

derechos civiles, sexuales y reproductivos. Las medidas emblemáticas de dicho gobierno –y que serán probablemente las de efecto más duradero– fueron la legalización de la interrupción del embarazo y la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo, junto con el reconocimiento del derecho de estas parejas a la adopción.

En materia social, una de las mayores apuestas e innovaciones fue el establecimiento del Seguro de Desempleo, primero en su tipo en el país, que cubrió con una prestación equivalente a un salario mínimo (145 dólares aproximadamente), por un plazo máximo de seis meses, a quienes hubieran perdido su empleo formal a partir de enero de 2008.

5. Resulta bastante claro que el programa «70 y Más», que el nuevo gobierno federal busca extender a «65 y Más», tiene más puntos en común con la pensión alimentaria del Distrito Federal que con el componente adultos mayores del Programa Oportunidades, el mayor programa de transferencia no condicionadas de México.

Además, se dio continuidad a los principales programas de la ciudad y se expandió el derecho a la pensión alimentaria de adultos mayores, ya que se redujo la edad mínima de 70 a 68 años, una de las pocas reformas pensionarias a escala internacional que disminuyó la edad para acceder al derecho. En este contexto se crearon nuevos programas y el gobierno introdujo otros enfoques, no exentos de contradicciones y tensiones, en la política social y los programas existentes.

Por ejemplo, en materia educativa se frenó la expansión del sistema de preparatorias de la ciudad y, en cambio, se puso en marcha un amplio programa de apoyo económico a estudiantes del bachillerato público (el programa «Prepa Sí»), que entrega un estímulo económico a cerca de 200.000 jóvenes de la ciudad. La singularidad de este apoyo económico es que los montos monetarios están diferenciados por nivel de calificaciones e incluyen condicionalidades como, además de estudiar, la de realizar dos horas de trabajo comunitario a la semana. De la misma manera se generó un programa para infancia denominado «Niños Talento» en el que, nuevamente, el criterio de las calificaciones o el rendimiento escolar es predominante y se otorgan apoyos económicos y servicios académicos adicionales a niñas y niños de escuelas públicas con calificaciones de 9 y 10.

En materia de salud, se dio continuidad al programa de medicamentos y servicios médicos gratuitos, pero el cambio fue en el peso y la relación con el programa nacional de protección en salud. Mientras que en la administración anterior el Seguro Popular era solo un complemento del Programa de Gratuidad –fundamentalmente para cubrir intervenciones de tercer nivel que este último no incluye, vinculadas a enfermedades que requieren tratamientos costosos o de alta complejidad–, en la administración de Ebrard tendió a tener mayor relevancia el primero, y se le dio prioridad a la afiliación al programa federal frente al local, y a hacer recaer el financiamiento de los servicios locales de salud en una mayor proporción en las aportaciones federales que en los recursos propios –aunque la proporción federal todavía no es mayoritaria–.

En materia de vivienda, se mantuvieron los programas de construcción y mejoramiento de unidades habitacionales en lote familiar. Pero la diferencia más importante respecto a experiencias anteriores es que se le dio mayor relevancia a la participación de las empresas inmobiliarias desarrolladoras de vivienda, frente a los procesos de autoconstrucción y de producción social del hábitat. Al tiempo que en el terreno social hubo continuidad de los programas creados en los gobiernos anteriores, particularmente en el de López Obrador-Encinas, se organizaron algunos programas grandes –como

el mencionado «Prepa Sí»– o innovadores –como el de Mejoramiento Barrial–, pero se observó un cierto proceso de hibridación del enfoque de política social por la vinculación de criterios meritocráticos en el acceso a apoyos escolares, la introducción de condicionalidades en algunos programas, un peso más acentuado del programa federal de salud y mayor participación de agentes privados en la producción de vivienda social.

■ Del derecho al hecho... un largo trecho

Es probable que uno de los resultados más duraderos de estos 15 años de política social en la Ciudad de México haya sido la construcción de un avanzado y complejo marco jurídico con enfoque de derechos, en particular en sus

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal postuló una definición amplia del concepto de política social, que escapa a su reducción a programas de combate a la pobreza o a la pobreza extrema ■

ordenamientos fundamentales, como la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal o la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal fue la primera de este tipo en México, previa a la Ley General de Desarrollo que rige en el país. Y su carácter innovador radica en que fue concebida desde el enfoque de de-

rechos económicos, sociales, culturales y ambientales e incluyó un apartado de principios en que se postuló que la política social de la Ciudad de México se basa, entre otros, en la universalidad, la igualdad, la equidad social, la equidad de género y la exigibilidad de los derechos. Asimismo, postuló una definición amplia del concepto de política social, que escapa a su reducción a programas de combate a la pobreza o a la pobreza extrema. Para dar una idea de la amplitud de este ordenamiento, entre los objetivos de la política social enumerados en su artículo primero, se encuentran:

- i. Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;
- ii. Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social;

iii. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales;

iv. Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social;

v. Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;

vi. Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad (...).⁶

Es además una legislación que diseñó una compleja arquitectura institucional de la política social, en la que se incluye un instrumento de planeación y coordinación intergubernamental (la Comisión Interinstitucional), un mecanismo de consulta y participación ciudadana (el Consejo de Desarrollo Social) y un órgano de evaluación externa (el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social). No obstante la riqueza y alcance de esta ley, no se le ha dado pleno cumplimiento, ni en su marco normativo ni en el organizacional, por lo que la dificultad principal que enfrenta no es tanto la de su contenido como la de su desigual implementación. El principal problema es menos la ausencia o insuficiencia de la legislación, que la existencia de brechas de implementación que limitan su alcance y materialización. En la Ciudad de México, el tema del modelo de gestión de la política social y la armonización con el marco conceptual que la rige parece un asunto fundamental para su desarrollo en los próximos años.

Adicionalmente a las brechas de implementación, el marco normativo de la política social parece enfrentarse a un creciente problema de fragmentación y dispersión de la normatividad, con la progresiva multiplicación de ordenamientos cuyo sentido fundamental es el de elevar a rango de ley diversos programas, pero desvinculados de las políticas generales a las que pertenecen. De esta manera, existe la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores y, de manera paralela, la Ley de Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores. La Ciudad de México cuenta con la Ley de Salud y simultáneamente con la Ley de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Población sin Seguridad Social, además de la Ley para la Atención

6. Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23/5/2000, México, DF, <www.aldf.gob.mx/archivo-7cf654a114e2288128ff41a010b66211.pdf>.

Integral del Cáncer de Mama; cuenta con la Ley de Educación y, al mismo tiempo, con la Ley de Educación Física y Deporte, la Ley del Seguro Educativo y la Ley del Acceso a un Paquete de Útiles Escolares. Todo esto vuelve cada vez más compleja la planeación y armonización de la política social en una lógica de integralidad, porque esta política debe ser mucho más que una suma de programas, acciones y beneficios. Asimismo, esta tendencia a la fragmentación y a la dispersión normativa erosiona uno de los propósitos centrales de la Ley para el Desarrollo Social: la de ser un ordenamiento general, paraguas, techo común que oriente no uno o dos programas, sino el sentido de conjunto de la política social.

■ El desarrollo desigual (y combinado) de la política social

Desde su diseño normativo, la política social de la Ciudad de México se propuso contar con una perspectiva integral, en línea con lo que se postula desde el enfoque de derechos humanos explícitamente incorporado en junio de 2011 en el artículo primero de la Constitución General de la República Mexicana, que a la letra dice: «Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad». Pero la complejidad reside en cómo construir una política social integral que parta de la indivisibilidad del bienestar y de los derechos, y en la cual no solo los

La complejidad reside en cómo construir una política social integral que parta de la indivisibilidad del bienestar y de los derechos, y en la cual las políticas sociales deben ser indivisibles, interdependientes, progresivas y universales ■

derechos humanos, sino también las políticas sociales, deben ser indivisibles, interdependientes, progresivas y universales.

No es, por supuesto, un asunto privativo de la Ciudad de México, sino uno de los grandes problemas de la política social en el mundo entero, ya que existe un consenso creciente respecto a la multidimensionalidad de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, junto con la integralidad e interdependencia del bienestar. Empero, la formulación de las políticas y el diseño organizacional son siempre parciales y sectoriales, por lo que, en la práctica, la política social termina por separar en la administración lo que está unido en la realidad. Por ese motivo, hay muy pocos

ejemplos exitosos (a escala internacional) que hayan logrado trascender el particularismo y la fragmentación sectorial.

En la búsqueda de un carácter integral, la política social de la Ciudad de México parece enfrentar tres grandes dificultades y desafíos:

- Existe un desarrollo sumamente desigual entre los cuatro grandes componentes de la política social: la prestación de servicios, las transferencias monetarias, los subsidios directos e indirectos y la infraestructura social. Hasta ahora, los diversos gobiernos de la Ciudad han puesto el acento en uno u otro aspecto, pero se está aún lejos de lograr un desarrollo armónico y complementario entre estas cuatro dimensiones, y con frecuencia lo que se presenta es una fuerte disputa de recursos entre ellas. Cuando ha habido expansión en la prestación de servicios, las transferencias monetarias tienden a rezagarse, y a la inversa: cuando se han priorizado las transferencias monetarias, cae la inversión en la prestación de servicios. Además, se registra una insuficiente discusión pública sobre el tema del alcance y la magnitud de diversos subsidios.

- No hay una articulación entre la política fiscal y la política social. Ninguna fuerza política en la ciudad ha abierto el debate sobre cómo financiar a largo plazo la expansión de la política social y el papel de la fiscalidad local en ese ámbito, más allá de las limitaciones financieras y fiscales de un gobierno del Distrito Federal. Una excepción fue la decisión de financiar la expansión de la política social con lo que se llamó «austeridad republicana» (un recorte en los gastos de la alta burocracia y baja inversión en desarrollo institucional) que rigió durante el gobierno de López Obrador-Encinas. Es decir, se trata de cómo abordar el problema desde la perspectiva de los ingresos y no solo del ahorro en el gasto, sin desconocer las virtudes de lo anterior pero, al mismo tiempo, sin dejar de ver sus limitaciones. La cuestión fiscal parece estar fuera de la discusión pública, lo que genera una tensión entre crecientes demandas de expansión del gasto social y la inversión estatal y una fiscalidad local estancada o incluso en retroceso por medidas como la eliminación del impuesto sobre tenencia de automóviles desde 2012. Hasta ahora, el tema del financiamiento del desarrollo de la ciudad ha sido planteado por las autoridades del Distrito Federal más como un asunto de renegociación del pacto de coordinación fiscal nacional (que en parte lo es, por supuesto) y de mayor participación privada en la apropiación de la renta urbana, vía inversiones en infraestructura pública, como en el caso de las vialidades de cuota (autopistas urbanas en que se paga peaje). No obstante, sigue sin aparecer con fuerza la

cuestión de la fiscalidad propia de la ciudad y la pertinencia de articular un círculo virtuoso entre las capacidades redistributivas de la política social y de la política fiscal.

- Se puede observar la postulación de una política social con base en el ciclo de vida, pero con profundas desigualdades en el alcance de las intervenciones públicas para cada una de las etapas. En particular, la Ciudad de México tiene una política y un presupuesto significativo para personas adultas mayores (solo la pensión ciudadana significa cerca de 5.000 millones de dólares anuales), pero sufre de un muy fuerte rezago en las políticas y programas de infancia y de juventud. Una política de ciclo de vida debe ser lo más integral posible y no puede tener una punta fuerte (adultos mayores) y una punta muy débil (infancia). Adicionalmente, la insuficiencia de las políticas y los programas para la infancia y la juventud tienen implicaciones no solo para ese periodo de la vida, sino para la edad adulta y la calidad del envejecimiento; es decir, para el ciclo en su totalidad.

Más allá de este conjunto de problemas, la Ciudad de México ha desarrollado elementos de reflexión muy relevantes sobre la política social que le permiten contar con una masa crítica en construcción para discutir aquellas problemáticas y diseñar distintos cursos de acción. No hay que olvidar que se trata, en todo caso, de desafíos del desarrollo de una política sobre la base de una obra construida amplia, compleja y de largo alcance. Entre esta masa crítica se encuentran documentos elaborados en procesos sociales y deliberativos muy ricos, como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, las más de 20 evaluaciones y 150 recomendaciones sobre la política social emitidas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, los diagnósticos y líneas programáticas incluidos en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, los seminarios organizados por la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, y la investigación realizada al amparo del Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM. Pero, además, existe un conjunto de intelectuales, académicos, organizaciones civiles y sociales críticos, activos y participativos que continuarán pugnando por que la Ciudad de México sea un espacio de análisis y debate que permita construir políticas sociales intensivas en conocimiento e innovación, y desde una perspectiva de derechos. ☐