



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Perspectivas de la Política Social del Distrito Federal a partir del análisis institucional

Pilar Berrios Navarro (Coord.)

Laura Zapata Carmona

Víctor Emmanuel Mares Ruiz

Noviembre, 2012

INTRODUCCIÓN.....	3
I DE LA POLÍTICA SOCIAL AL ANÁLISIS INSTITUCIONAL. UNA REVISIÓN CONCEPTUAL	6
Política social	7
Protección social	14
Gestión pública	24
Nueva gerencia pública	24
Gobernanza	26
Análisis institucional.....	28
Cultura organizacional.....	29
II DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL	38
Contexto	39
Orientación.....	43
Objetivos.....	45
Estrategias	52
Interacciones	60
Comentarios finales	68
III ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS -DISTRITO FEDERAL, JALISCO, MICHOACÁN Y NUEVO LEÓN-.....	70
Contexto.	71
Orientación.....	74
Estrategias	81
Interacciones	90
Comentarios finales	92
CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFÍA	100

Introducción

La política social desde la primera mitad del siglo XX ha presentado características diferentes de acuerdo al momento histórico y social donde sea analizada, estos esfuerzos permiten conocer cuáles son aquellos elementos que determinan o sustentan dicha política en un periodo determinado de tiempo y cuáles son rasgos específicos de las gestiones gubernamentales. Uno de los elementos que nos permite llevar a cabo una caracterización de la política social es el análisis de su estructura institucional, éste pasa por observar el entramado normativo, orgánico y programático de una gestión gubernamental determinada.

Al pretender analizar los aspectos institucionales que sustentan la política social, se busca establecer de una forma más concisa, bajo qué enfoque o modelo podríamos caracterizarla y a partir de esto conocer que prospectiva persigue dicha política.

Asumiendo tal postura, el presente trabajo es el resultado de un proyecto que ha tenido dos etapas: la primera de ellas, se realizó en 2011, bajo la investigación titulada, “Diseño institucional de la gestión de la política social. Análisis comparativo.” En ella se comenzaron a identificar las características de las instituciones con que se gestiona la política social en el Distrito Federal y tres entidades más: Michoacán, Jalisco y Nuevo León, con el objetivo de vislumbrar sus rasgos predominantes, así como sus restricciones y alcances.¹

Para ello se realizaron varios trabajos paralelos que versaron sobre: el análisis del marco normativo de cada entidad; la identificación y análisis del diseño institucional en el ámbito local de los meso gobiernos y la revisión en el mismo sentido de dos experiencias internacionales, Sao Paulo Brasil y Barcelona, España. Asimismo, se recuperaron a través de 40 entrevistas la percepción de actores que fueron identificados como claves para alimentar y confrontar los planteamientos que en cada uno de los casos se sugieren.

¹ Las entidades seleccionadas estuvieron en función de que son entidades que han tenido procesos de alternancia en el gobierno y corresponden a diferentes partidos políticos

Ahora, en este trabajo, al que denominamos **“Perspectivas de la Política Social del Distrito Federal a partir del análisis institucional”**, con los resultados obtenidos de la fase anterior, pretendemos avanzar en el análisis y caracterización del diseño institucional de la gestión de la política social en el Distrito Federal con el fin de brindar sus perspectivas actuales.

Para cumplir dichos propósitos, el siguiente documento presenta tres capítulos.

El primero de ellos corresponde a: **“De la política social al análisis institucional. Una revisión conceptual”**, en éste, se establece el marco de referencia para realizar la caracterización de cada modelo de gestión la política social Para ello se revisaron las diferentes definiciones en torno a la política social, así como la identificación de sus modelos característicos en América Latina.

En el capítulo II, llamado **“Diseño institucional de la gestión de la política social del Distrito Federal”**, a través de la identificación de puntos de contingencia ubicados en la fase anterior, tratamos de dar cuenta de las características del andamiaje institucional, en donde hacemos el análisis, a partir de las siguientes categorías analíticas: contexto, orientación, objetivos, interacciones y estrategias.

Con estas aproximaciones aportamos elementos al capítulo III, el cual entra de lleno al análisis comparativo del diseño institucional en las cuatro entidades, pero teniendo como referente central de comparación, la Ciudad de México. El capítulo muestra cuáles son las convergencias y diferencias de sus modelos de política social, a través de identificar los elementos característicos del diseño de sus instituciones.

Asimismo y como resultado del análisis institucional se vislumbra cuál es el o los modelos de política social que están prevaleciendo en cada una de las entidades y que desde nuestra perspectiva es relevante porque nos indica la forma en cómo creen los gobiernos que los problemas públicos deben ser gestionados y bajo qué concepciones de sociedad, gobierno y desarrollo.

Por último, a manera de conclusiones, señalamos cuáles serían los puntos relevantes a considerar como elementos de reflexión en términos de las perspectivas actuales de la gestión de la política social en la Ciudad de México.

I De la política social al análisis institucional. Una revisión conceptual

Desde una perspectiva general parece existir consenso en cuanto que una de las responsabilidades básicas de los gobiernos democráticos es fomentar el desarrollo social, sin embargo, la forma en cómo éste va ser impulsado tiene diversas aristas. En este sentido para abordar el tema de la acción gubernamental en materia de desarrollo social, es necesario puntualizar qué tipo de políticas son las que se diseñan e implementan para la consecución de mejores condiciones sociales.

En un primer momento es necesario tener en cuenta que dentro de las políticas sociales existen diversos elementos que determinarán su concepción, tales como las ideologías dominantes los valores, conflictos, arreglos institucionales, conocimientos y técnicas². En este sentido en América Latina se ha transitado por diversos momentos y formas de entender la política social desde los procesos industrializadores del estado desarrollista de mediados del S.XX, pasando por las reformas estructurales de la década de los ochenta, sintetizados en el “Consenso de Washington” y hasta los enfoques emergentes que ponen el acento en la preponderancia del enfoque de derechos.

Estas políticas y la formas de entenderlas toman un sentido particular en la región debido a las problemáticas endémicas que no han podido ser del todo resueltas, tales como la pobreza, desigualdad en el ingreso, inequidad, marginación, etc. Así la política social se retoma como el medio mediante el cual combatir dichos problemas, con las atenuantes o criterios que las determine.

Las diferencias estriban en la forma en cómo se conciben los problemas sociales y a la ciudadanía; los objetivos centrales del desarrollo social y los mecanismos para lograrlos; agentes que intervienen en la materia; marco normativo existente; entre otros. Así para lograr tener una visión más concreta del tipo de política social instaurada por un gobierno - local o nacional-, es menester ubicar un andamiaje conceptual que permita conocer las características generales de distintos modelos de política social.

² Fleury, Sonia; Molina, Carlos. *Modelos de protección social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002

En este apartado referente al marco teórico-conceptual se retoman los contenidos de la política social desde un recorrido histórico y su uso en distintos modelos socioeconómicos, que podemos centrar en tres etapas: la referente al Estado de Bienestar (Estado Desarrollista para el caso de México y Latinoamérica), la del Estado mínimo y la del Estado Pluralista. Aquí se pretende mostrar cuál es el énfasis que determina la política social de acuerdo a las posturas predominantes.

Un segundo tema abordado es el la protección social, donde se ubica la relación con la política social, su uso como instrumento compensatorio de la carencias sociales y su caracterización a partir de la vinculación con el trabajo, grupos vulnerables y como garantía ciudadana. Así mismo se identifica la gestión de la política social mediante los enfoques de la nueva gerencia pública, gobernanza, institucionalismo y cultura organizacional.

Política social

El enfoque de política social, presenta distinciones y características principales, dependiendo de la estructura social o modelo de desarrollo en que se inserte, como lo menciona Ricardo Montoro:

En un primer momento la idea de política social ha estado íntimamente relacionada a la figura del Estado. De hecho podría entenderse como el instrumento característico del Estado moderno, que por un lado, ha permitido limar los conflictos sociales que venían arrastrándose del S XIX, y, por otro, ha conseguido alcanzar un grado de equiparación social bajo la forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado a los países europeos con un modelo de Estado benefactor³.

Entonces al aludir al concepto de política social, se tiene que tener como referente el régimen del Estado de bienestar, que como señala Esping-Andersen, no puede centrarse en una única dimensión, dicho autor realiza una categorización de los regímenes de bienestar, en donde se menciona: en primer lugar el **régimen liberal** (países anglosajones), como de tipo residual debido a que las garantías sociales se limitan típicamente a los malos riesgos o riesgos inaceptables lo cual refiere a sectores incapaces de valerse por sí mismos que

³ Montoro, Ricardo. *Fundamentos teóricos de la política social*, en: Alemán Brancho, Carmen y Garces Ferrer Jorge (Coords), Política social, Madrid, 1998. P.35.

pasan a ser dependientes de la asistencia social; **régimen socialdemócrata** (países nórdicos), este enfoque se produjo entre finales de los 20 y mediados de los 60, implanta la idea de universalidad de las políticas sociales y el establecimiento de un mínimo de bienestar para todas las clases sociales, esto a través de un proceso de desmercantilización; y el **régimen conservador**, construido a partir de la experiencia de los países de Europa occidental, pone al Estado y a las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o estatus político⁴

En esta caracterización realizada por Esping-Andersen encontramos que la distinción radica en cómo se conciben las desigualdades sociales y los medios para alcanzar el desarrollo, al respecto Adelantado (2005) refiere que:

“La política social explora el contexto, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos”⁵.

En este sentido es necesario ubicar que el contexto y las características socio-políticas y económicas son diferentes en las distintas regiones y países. Premisa que es aplicable a nivel nacional, donde no podemos homogeneizar los conflictos y particularidades de cada estado y por ende las acciones de política social no pueden ser idénticas.

Pero la pregunta sigue estando en el aire ¿qué es una política social? Al respecto y como se mencionó antes partimos de la existencia de un Estado, y bajo el planteamiento de Esping-Andersen como base primordial un Estado que brinda beneficios sociales apegado a su ideología. Sin embargo en el correr de las décadas la orientación de los gobiernos y de la política social se ha modificado:

⁴ Esping-Andersen. Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Editorial Ariel, Barcelona, 2000
Adelantado, José: Las Políticas Sociales. Universidad de Salamanca, en:
<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspolicassociales.pdf>, 2005. p.1

La moderna Política Social no debe ser confundida con las antiguas Leyes de Pobres, diseñadas específicamente para atender a ciertos individuos (los pobres). Pero esto no quita para que reconozcamos algo obvio: que, de hecho, existen individuos y grupos sociales que necesitan más que otros. Naturalmente, la moderna Política Social concentrará sus esfuerzos de forma inmediata sobre ellos, sobre los estratos inferiores de la sociedad; serán sus beneficiarios inmediatos. Pero debemos entender muy bien que cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad: son los beneficiarios mediatos⁶

Podemos entender entonces que la concepción de la política social se ha ampliado y adecuado en concordancia con la visión que se tenga acerca de las problemáticas sociales y cómo deben ser resueltas éstas, dichos actos de intervención pública pueden perseguir objetivos distintos y adoptar una cobertura temática y extensiva particulares. Por lo que algunos teóricos del tema han propuesto modelos que permitan entender y analizar las características de las distintas políticas sociales, en principio Montero (1998) realiza un recorrido histórico-conceptual, del cual agrupa dos tipos de modelos:

Primer tipo de modelos

- *Política social como caridad:* Nos referimos a esa concepción de Política Social entendida con un abierto carácter caritativo y asistencial. La Política Social es un remedio puntual, pasajero, sin pretender nada más.
- *La Política Social como garantía del control social:* Política Social es un modo de asegurar de forma regulada (es decir, no explosiva) las condiciones de vida de ciertos estratos de población con el fin de poner a salvo el mantenimiento del orden vigente, la paz y la integración sociales, y el orden público.
- *La Política Social como mecanismo de reproducción social:* Se cuenta una vez más con la intervención estatal, pero ya no dirigida a cubrir mínimos de subsistencia, enfatizando el control social, sino asumiendo una tarea de mayor envergadura: la Política Social buscará reproducir las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo, reproduciendo de ese modo las relaciones de clase. Es ésta una interpretación de claro origen marxiano.

⁶ Montero, Ricardo. Op. Cit. P.38

- *La Política Social como realización del derecho social de ciudadanía:* salvaguardando el orden civil y político. Es ésta una concepción específica por cuanto se concentra en un tipo específico de derecho.

Segundo tipo de modelos:

- *El modelo residual.* las instituciones sociales vinculadas a la Política Social deberían intervenir sólo cuando fallase el mercado y, además, se exige que su intervención sea sólo de forma temporal.
- *El modelo institucional-redistributivo.* Este modelo considera el bienestar social como un valor de máximo relieve que debe ser asegurado contando con el apoyo de una institución integrada en la sociedad, de modo tal que permita concebir un servicio universal al margen del mercado y sobre la base del principio de la necesidad. Es un modelo que incorpora sistemas de redistribución específicos, y que busca, sobre todo, compensar a aquellos sujetos que, por causas sociales o meramente accidentales, se convierten en víctimas del *dis-welfare*
- *El modelo total,* o de planificación total, se caracteriza por pretender eliminar otros criterios de asignación que no sean el puro bienestar, entendido sobre la base de una programación pública o social de intervención para atender unas necesidades reconocidas y socialmente legítimas⁷

Un planteamiento similar aunque situándose en un periodo de tiempo más acotado y con estrategias gubernamentales más acentuadas, lo podemos encontrar con Rolando Franco (1996), quien plantea algunos paradigmas de política social que a su parecer presentan diferencias sustanciales en la forma de concebir y enfrentar las desigualdades y vulnerabilidad de ciertos grupos sociales que se ven marginados del desarrollo social y económico de los países. Los paradigmas propuestos por Franco son⁸:

- *Dominante.* Se centra en la etapa en que se implementó el Sistema de Sustitución de Importaciones. En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una

⁷ *Ibíd.* P.43-45

⁸ Franco, Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina, Revista CEPAL, No. 58, abril 1996 pp. 9-22

clase media, por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado

- *Emergente.* Surge en la etapa post ajuste, etapa en dónde se trató de rectificar las crisis generadas por la hegemonía de estado y que se implementaron las recomendaciones de distintos organismos multilaterales –el llamado Consenso de Washington- sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal

Las distinciones de estos enfoques las podemos ver en la siguiente tabla:

Tabla I.1 Enfoques de la política social

	Enfoque	
	Dominante	Emergente
Institucionalidad (I)	MONOPOLIO ESTATAL <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financia ▪ Diseña ▪ Controla Funciones unificadas	PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal Privado (comercial) Filantrópico (ong) Informal (familia) Funciones separadas
Institucionalidad (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
Lógica de toma de decisiones	BUROCRÁTICA <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategias macro ▪ “El Estado sabe” ▪ Asigna recursos vía administrativa ▪ Usuario sin elección 	DE PROYECTOS Asignación competitiva Licitaciones Usuario propone “Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse” (Fondos de inversión social)
Financiamiento (I) Fuentes de recursos	ESTATAL	COFINANCIACIÓN “Lo que no cuesta, no vale” Recuperación de costos: “el que puede, debe pagar” [riesgo: marginar pobres]
Financiamiento (II) Asignación de recursos	DE LA OFERTA Falta de competencia	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir [¿Consumidor tiene información suficiente?]
Objetivo buscado	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN “Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente”
Criterios de prioridad y expansión	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE	PRIMERO LOS MAS

del sistema	ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: “a menor gasto social, menos equidad”	NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
Población objetiva	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
Enfoque	EN LOS MEDIOS <ul style="list-style-type: none"> ▪ Infraestructura social ▪ Gasto corriente 	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O. Según objetivos buscados
Indicador utilizado	GASTO PÚBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

Fuente: Franco, Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina, Revista CEPAL, No. 58, abril 1996

Además de estas caracterizaciones de enfoques y modelos de política social, podemos encontrar otros que tienen un campo histórico de análisis más reciente, como es el caso de Carlos Barba, quien considera los cambios de política social en América Latina a partir del periodo de reformas estructurales de los años ochenta, donde observa cambios importantes en la forma de concebir los modelos de desarrollo por parte de la región latinoamericana, donde se adoptan las recomendaciones hechas por organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), y que responden sobre todo a la preponderancia del libre mercado como medio de desarrollo económico y social.

Ante esto Barba (2004) ubica dentro de este periodo el *enfoque de política social Residual*⁹ el cual tiene las siguientes características: focalizar la acción pública en los países más pobres, descentralizar los servicios de salud y educación, invertir en capital humano y en infraestructura social, subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos en épocas de crisis.

En síntesis los cambios en las últimas décadas en América Latina han traído consigo cambios en la forma de entender, diseñar e implementar la política social pasando desde lo meramente asistencial hasta el reconocimiento de los derechos integrales, en el cuadro siguiente podemos ver algunas de las características más relevantes de los modelos, según la visión de Irma Arraigada (2006)¹⁰.

⁹ Barba, Carlos. Los enfoques Latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington, Espiral, septiembre-diciembre, año/vol. XI, número 031, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, pp. 85-130

¹⁰ Arraigada, Irma. Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, CEPAL, Santiago de Chile, 2006

Tabla I.2 Cambios en las políticas sociales en América Latina

Modelo privatizador de los años ochenta	Modelo de los años noventas	Modelo de tercera generación
<ul style="list-style-type: none"> • Minimalismo en lo social • Privatización de las políticas • Políticas orientadas a la reducción de extrema pobreza. Programas de emergencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del gasto social • Nueva institucionalidad en el estado. Roll regulador del estado con el objeto de dirimir y articular distintos intereses • Nuevas políticas de carácter transversal e integral orientadas hacia la pobreza. Expandir activos y capacidades • Descentralización de recursos, coordinación y una nueva gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera el papel compartido y equilibrado entre Estado, mercado, comunidad y familias para el desarrollo social y económico. • El Estado mantiene su importancia y asume nuevas responsabilidades regulatorias, nueva gestión en red y gobierno electrónico. • Ampliación, reestructuración y eficiencia del gasto social • Nuevas políticas sociales en el marco de derechos y autonomía, de carácter integral y multisectorial. Orientadas a las causas de la pobreza y de la desigualdad. • Activa participación de los involucrados en el tipo y calidad de los servicios recibidos. • Nuevos actores sociales: mujeres, niños, jóvenes, etnias

Fuente: Arraigada, Irma. Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, CEPAL, Santiago de Chile, 2006

Entonces para tener un concepto base de la política social es necesario tener en cuenta que su identificación será a partir del momento y contexto específico donde se sitúe el análisis, así como las características políticas, económicas y sociales que sean parte del objeto de estudio. En términos generales desde Naciones Unidas la política social se ubica como:

(...) un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las

políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico.¹¹

De esta manera, hoy día, la política social no puede ser acotada a la dotación de servicios básicos como medio de asistencia a grupos vulnerables, sino que, debe incorporar elementos que ayuden al desarrollo social en general de la población y establecer mecanismos que contiendan con las inequidades sociales a través de estrategias redistributivas que se encaminen a la universalidad, lo anterior bajo el sustento de que la ciudadanía es poseedora de derechos económicos, sociales y culturales y por tanto el Estado debe generar las condiciones propicias para el acceso a condiciones de vida, trabajo, educación, salud, vivienda y alimentación dignas. Esto sin dejar de lado que existen grupos y/o sectores sociales que necesitan ver atendidas sus necesidades de forma más urgente.

Bajo esta idea de atención urgente por fallas no corregidas, que impactan negativamente en amplios sectores sociales y que se han visto reflejadas en altos niveles de pobreza, marginación y desigualdad. Se han tratado de establecer como respuesta, los llamados sistemas de protección social, que son parte de una esfera más amplia, la de la Política Social, pero que también cuenta con modelos que caracterizan sus objetivos y métodos de ejecución.

Protección social

La utilización expresa y formal del término “protección social” por primera ocasión, se dio en el Informe del Secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2001, en él se señala como primera definición el “conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes

¹¹ Ortiz, Isabel. *Política social*, Naciones Unidas: Departamento de asuntos económicos y sociales (ONUDAES/UN DESA). Nueva York, Junio de 2007, P.7.

del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.¹²

En primera instancia resaltan las **acciones de gobierno**, sin dejar de dar espacio a la iniciativa privada, es decir, reconociendo la participación de asociaciones civiles y fundaciones. El segundo elemento a resaltar es que son **compensatorias**, estarán diseñadas para reducir la brecha que la repartición de la riqueza dentro de un sistema económico genera. Se hace más notorio en la definición que el Banco Mundial hace referente al definir la protección social como una “gama de medidas públicas que apoya a los miembros más pobres y vulnerables de una sociedad, y que ayuda a individuos, familias y comunidades a manejar mejor los factores de riesgo”¹³

La protección social así como se describió anteriormente con el concepto de política social, manifiesta cambios en su forma de concepción y aplicación que en ciertos momentos históricos se han modificado. En este sentido podemos hablar que en el periodo de la expansión hacia dentro, caracterizado por el sistema de sustitución de importaciones y el dominio del Estado en amplias esferas social se dio un enfoque de política social corporativo que estuvo emparejado a un **sistema seguro social** Fleury (2000), dentro de década de los ochenta y las reformas estructurales en la región donde el mercado obtuvo un protagonismo singular y el Estado se centró sólo en algunas tareas regulatorias encontramos un **sistema de asistencia social** dentro de un enfoque de política social residual, y en el periodo post ajuste donde se reconoce que existen fallas de mercado que no pueden resolverse con la actuación única de la “mano invisible” y se reconoce la condición de los derechos que están intrínsecamente relacionados con la idea de ciudadanos, podemos encontrar el sistema de protección social o como menciona Fleury de **seguridad social** basada en instituciones, universalismo y derechos.

¹² Informe del secretario general de la ONU, “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización”, Nueva York, Comisión de Desarrollo Social, 39o. período de sesiones, 13-23 de febrero de 2001, p. 3.

¹³ Banco Mundial, *Protección social en América Latina y el Caribe*, visible en: www.bancomundial.org/protecciónsocial.

Tabla I.3 Modelos de protección social

Rasgos / Modalidad	Asistencia	Seguro	Seguridad
Denominaciones	“Residual”	“Meritocrático”	“Institucional”
Ideología	Liberal	Corporativa	Social-Democ.
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Status	Descalificante	Privilegio	Derecho
Finanza	Donaciones	% Salarial	Presupuesto
Actuarial	Fondos	Acumulación	Público
Cobertura	Focal	Ocupacional	Repartición
Beneficio	Bienes/serv.	Prop./Salario	Universal
Acceso	Prueba de medios	Afiliación	Mínimo vital
Administración	Filantropica	Corporativa	Necesidad
Organización	Local	Fragmentada	Pública
Referencia	"Poor laws"	Bismark	Central Beveridge
Ciudadanía	Invertida	Regulada	Universal

Fuente: Fleury, Sonia, 1997

Al respecto Cecchini & Martínez (2011) ubican **Cuatro enfoques de protección social** que dan cuenta de un proceso acumulativo en las políticas y opciones de diseño que éstos incorporan: **i) la protección basada en el sector formal**, que es el enfoque más antiguo en la región y que se refiere a los sistemas de seguridad social brindados históricamente a quienes se encuentran insertos en el sector formal del mercado laboral a través de un sistema de protección social contributiva; **ii) la protección frente a situaciones de emergencia**, que surge en el contexto de los programas de ajuste estructural de la economía y la búsqueda de estrategias para reducir los impactos de la crisis de la deuda sobre la población más pobre, a través de “redes de seguridad” que consiste en un conjunto de políticas y programas (transferencias en dinero o especie, subsidios monetarios a la alimentación y electricidad, empleos de emergencia, fondos de inversión social, entre otros); **iii) la protección como asistencia y acceso a la promoción**, que mantiene estrechos vínculos con el enfoque anterior, pero combina las políticas de mitigación y superación de los riesgos con las de prevención y la acumulación de capital humano (salud, educación y conocimiento), capital social (redes de apoyo, contactos y acceso a información), capital físico o patrimonial (alimentos, tierra y otros); y **iv) la protección como garantía ciudadana**, brinda orientaciones fundamentales para la integralidad e inclusividad de la protección social, por lo que implica la realización de los derechos económicos, sociales y

culturales, y en los cuatro principios que deberían estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: i) igualdad y no discriminación, ii) participación y empoderamiento, iii) rendición de cuentas y iv) transparencia; estos principios generan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos (Abramovich, 2006). En este sentido, el Estado tiene la obligación de garantizar este conjunto de derechos, refinando procesos para reflejar mejor los riesgos, introduciendo transformaciones en sus lógicas de operación y fijando estándares de mínimos sociales incrementales. En torno a este último enfoque coexisten una serie de propuestas y miradas sobre políticas concretas y formas de concebir la protección social que se destacan en el capítulo siguiente.

De esta forma observamos que los objetivos y enfoques de la protección social cambian de acuerdo con el contexto político, ideológico, económico e histórico donde se centren; así mismo, se percibe que los componentes que definen la protección social son distintos.

La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse **tres grandes componentes**: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente¹⁴.

¹⁴ Cecchini, Simone; Martínez, Rodrigo, Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, CEPAL, Santiago de Chile, marzo 2011, P.18-19

Diagrama I.1 Componentes de la protección social



Fuente: Cecchini, Simone; Martínez, Rodrigo, Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, CEPAL, Santiago de Chile, marzo 2011, P. 19

Es importante el aclarar que un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, como acuerdo fundamental, la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla. En este sentido:

“la pobreza no es sólo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a los mínimos considerados en una escala de necesidades básicas o la falta de participación en el progreso colectivo debido a la brecha entre el ingreso de los pobres y el ingreso medio de la sociedad; ser pobre o excluido es sobre todo carencia de ciudadanía o condición “preciudadana”, en la medida en que se niega la titularidad de derechos sociales y de participación.”¹⁵

Ahora bien, el asunto va más allá, ¿hasta dónde se puede hablar de protección social?, ¿cómo puede un ciudadano acceder por derecho a ella?, es decir, ¿hablamos de exigibilidad?, ¿Por qué los estados, y específicamente nuestro país, tienen dentro de sus obligaciones el atender a la protección social como un derecho? La respuesta inmediata a ello, es debido a los tratados internacionales firmantes por México, que van desde la

¹⁵ La protección Social de Cara al Futuro, Acceso, financiamiento y solidaridad, CEPAL, 2006, p. 3

Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁶, dando pauta a que la protección social se pueda:

distinguir entre la demanda de atención pública, que está garantizada porque se puede recurrir a juicio para exigir su prestación, y la noción de servicio social, entendida como provisión de asistencia ofrecida por el sistema político en virtud de una exigencia sistémica de integración social, de legitimación política y de orden público.¹⁷

Asimismo, la protección se encarga de asegurar el acceso no sólo a la salud y la vivienda, sino también a la educación y otros servicios sociales. Se adopta un punto de vista amplio de la protección social como garantía de ciudadanía, y por tanto, universal en su orientación, aun cuando se reconoce que es necesario incorporar instrumentos diferenciados y focalizados para consolidarla, brindando atención en primer lugar a quienes se encuentran en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. La protección social incluye tanto los instrumentos de protección contributivos como no contributivos surgidos del limitado poder de integración del empleo formal a las estructuras de la protección social contributiva.

Bajo el reconocimiento de las dificultades para acceder a servicios de protección social vía trabajo, se establece dotar a toda la sociedad de un sistema universal de protección, bajo instrumentos no contributivos, donde una de las propuestas es brindar servicios universales básicos, que nos lleva a plantearnos la pregunta ¿hasta dónde esto responde a un enfoque de derechos?

Al respecto la Cepal (2006) menciona que la protección social en un marco normativo de derechos supone generar estándares concretos e igualitarios para su implementación a favor de toda la ciudadanía.

Las garantías se refieren, por tanto, a un conjunto de estándares que traducen los derechos económicos, sociales y culturales en ámbitos precisos de política—como el acceso, la calidad, el financiamiento, el monitoreo, la participación y la compensación—, sujetos a una legislación que obliga a su implementación y seguimiento por parte del Estado (Gacitúa-Marió y Norton, 2009). **Con este enfoque, la protección social debería, por tanto, orientarse a:** i) comunicar amplia y claramente los derechos, beneficios y estándares exigibles por los ciudadanos, ii)

¹⁶ 10 de diciembre de 1948

¹⁷ Op. Cit, p. 20

comprometer la equidad en la provisión de los servicios que materializan tales beneficios y estándares y iii) definir los mecanismos de compensación ante el incumplimiento de estos (Norton, Gacitúa-Marió y Georgieva, 2009, pág. 3)¹⁸.

La especificidad del enfoque de protección social como garantía ciudadana reside, por tanto, en la instalación de una mirada sinérgica de la protección social que trasciende —al mismo tiempo que incluye— los ámbitos de la protección contributiva (seguridad) y no contributiva (asistencia social). Más allá de definir políticas de protección social a priori, se identifican necesidades y vacíos de intervención, lo que hace más complejo el diseño y la gestión.

Conforme lo anterior la Cepal plantea que las funciones principales de un enfoque integral de protección social son: “i) *garantizar el cumplimiento de condiciones de vida que permitan sostener un mínimo nivel de bienestar y compensar la caída de ingresos en estándares esenciales; ii) facilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, con inclusión de la provisión de cuidado, y iii) promover mejores políticas laborales ante los riesgos de la precariedad del mercado de trabajo*”¹⁹.

Para el cumplimiento las funciones e institucionalidad de los sistemas integrales de la protección social, se requiere de: la coordinación intersectorial, la puesta en marcha de sistemas de información para la gestión y la definición de instrumentos de contraloría y resolución de conflictos.

Estos **arreglos institucionales**, hacen referencia a aquellos que se combinan instrumentos de tipo contributivo y no contributivo, de carácter universal y específico, tanto públicos como privados y mixtos.

Los mecanismos para la implementación de la política social de acuerdo con la Cepal (2006) son:

- **Mecanismos de Aseguramiento – Protección Social no Contributiva** - transferencias de ingresos estatales no contributivas—entre ellas los programas de transferencias con corresponsabilidad o las pensiones sociales.

¹⁸ Cepal, op.cit 2006, p. 46

¹⁹ *Ibíd.* P. 24

- **Política Social No Contributiva** - Con respecto a las prestaciones de naturaleza no contributiva, la gestión de los programas de transferencias con y sin corresponsabilidad que existen en la región recae sobre todo en los ministerios y las secretarías sectoriales encargadas de los ámbitos que estos programas consideran.
- **Instrumentos de la protección social contributiva**, como el aseguramiento privado y las indemnizaciones laborales y de salud, que se concentran en los sectores de mayores ingresos y entre los trabajadores del mercado formal de empleo
- **Protección Social Contributiva** históricamente han confluído distintos actores, cuya participación se mantiene en la actualidad. En la región, se crearon en forma temprana instrumentos previsionales administrados directamente por las uniones sindicales o los gremios de cada rama. La mayoría de los países de la región cuenta con tres sistemas: público, seguro social por concepto de enfermedad y maternidad, y privado.
- **Coordinación Interinstitucional** - Instancias de coordinación de la política social, que actúan a nivel político, técnico y operativo y se vinculan, de diversas formas, con la coordinación de los sistemas y políticas de protección social.
 - a) **Nivel político** - se destacan los gabinetes sociales y los ministerios coordinadores de temas sociales, identificados como alternativas para cumplir con las funciones de una autoridad social;
 - b) **Nivel técnico** – se caracteriza por no radicar dentro de un ministerio específico sino que producen modelos relativamente autónomos de gestión; y
 - c) **Nivel operativo** – se caracteriza por el uso de instrumentos de gestión de servicios como la “ventanilla única”, que permite hacer varios trámites administrativos y tener información y acceso a distintos servicios sociales a nivel local a través de una sola oficina o despacho de atención al público.

Mediante este recuento de los aspectos generales de los sistemas de protección social, observamos que al igual que la Política Social, su funcionamiento está emparejado a las condiciones contextuales existentes, ya que como se mencionó, este sistema no es estático y puede tomar características distintas, que se simplifican en modelos y que tendrán mecanismos de operación adecuados a sus objetivos.

Así encontramos que existen una serie de factores y fenómenos que limitan la eficacia de las políticas sociales y los sistemas de protección social, sobre todo en el entendido de que éstas deben tender a generar condiciones equidad y dignidad social. Dentro de estas limitantes encontramos:

En primer lugar, los elementos del contexto económico condicionan en gran medida los efectos positivos de las políticas públicas en el área social. En segundo lugar, los efectos del gasto social no se materializan necesariamente a corto plazo y la continuidad de las iniciativas se dificulta. En tercer lugar, subsisten debilidades endémicas a la intervención pública en la región, como la falta de objetivos claros, la baja eficiencia, la falta de articulación entre entidades públicas, el clientelismo político y la corrupción, entre otras. Por último, la profusión de iniciativas a la que ya se ha aludido también tiene matices negativos, ya que puede conducir a la superposición de programas, actores y entidades gubernamentales a cargo de su implementación²⁰.

Estas limitantes según autores como Galiani (2006), Machinea y Cruces (2006) son consecuencia de instituciones débiles y fragmentadas en la región Latinoamericana, refiriéndose sobre todo a poca articulación inter e intra-institucional, falta de concreción de los fundamentos normativos y desvinculo entre el diseño de políticas e implementación de programas sociales. Ante esto Galiani menciona que:

(...) las instituciones de las políticas sociales se encuentran enraizadas en las instituciones de nivel alto y su funcionamiento depende de las mismas. (...) En particular, reformas específicas de la política social han fracasado reiteradamente en América Latina porque fueron implementadas en un nivel bajo y/o intermedio, sin considerar la dependencia funcional de las mismas con instituciones de nivel alto (...) En los países desarrollados, el estado de bienestar posee un núcleo institucional fuerte, sobresaliente y relativamente estable. Los cambios suceden alrededor de ese núcleo. No es éste el caso predominante en América Latina, donde no

²⁰ Machinea J.L. y Cruces G. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos, Serie informes y estudios especiales. CEPAL N°17, 2006 P.20

existe un conjunto de instituciones y programas sociales debidamente articulado por un conjunto estratégico de medios y metas sociales de largo plazo²¹.

Bajo estos argumentos se observa que en México tenemos deficiencias en estos aspectos, que se traducen en políticas sociales deficientes y que difícilmente cumplen con los objetivos planteados y las demandas sociales a las que buscan responder. De igual forma podemos encontrar condiciones similares en los gobiernos de los estados, dónde generalmente existe una tendencia a presentar niveles bajos de institucionalidad y apertura hacia lo social, lo que se ven reflejado en una limitada incidencia de las prácticas y programas sociales.

Aunado a la importancia de generar instituciones fuertes para la eficiencia de las políticas sociales, es menester considerar la preponderancia de la apertura hacia la participación ciudadana, esto mediante la generación de medios o mecanismos institucionalizados que permitan abrir espacios de vinculación y deliberación entre las autoridades públicas y la ciudadanía con el fin de incluir la perspectiva de los directamente afectados y democratizar los espacios de decisión pública. Esta apertura hacia la participación tiene aspectos positivos para las políticas sociales, entre los que encontramos:

En primer lugar, la participación en el monitoreo de los programas permite a los beneficiarios exigir la provisión de los servicios ofrecidos y velar por su calidad, en la medida en que facilita el acceso a las autoridades y a los responsables de los servicios.(...) En segundo lugar, la participación se traduce en una mayor interlocución de los beneficiarios, es decir, más empoderamiento de quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión. (...) En tercer lugar, la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, limitando la mala gestión, la corrupción y el abuso. En cuarto lugar, estimula la incorporación de la sociedad civil a los procesos de asignación de recursos y definición de prioridades, y a la concepción y ejecución de medidas. La mayor participación constituye un aporte al enriquecimiento de la política social, por difundir el aprendizaje social disperso en las comunidades. Por último, cuanto mayor sea la participación ciudadana, mayor será la legitimidad de los programas, por el hecho de aumentar el costo político a la hora de desvirtuar o desmontar iniciativas exitosas por razones electorales o de corto plazo. Por

²¹ Galiani, Sebastián. Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento, serie Políticas sociales, CEPAL N° 116, Santiago de Chile, octubre 2006 P. 12

consiguiente, la sociedad civil puede erigirse en la voz de la continuidad y el garante de los objetivos a largo plazo²².

Ante esto tenemos que el enfoque de la política social, así como su eficiencia, está condicionado por múltiples factores, mismos que no pueden cubrirse si no se adopta una estrategia integral que incluya la instauración de un andamiaje institucional consolidado donde se promueva la articulación gubernamental y la transversalidad del enfoque preponderante. Así mismo esta articulación debe establecerse con los distintos sectores sociales, tanto aquellos que comúnmente son involucrados en el proceso decisorio, como los que tradicionalmente se han visto excluidos de éste.

En general este repaso sucinto permite sentar las bases para aproximarnos a las particularidades del estilo de política social que se diseña e implementa en distintas gestiones gubernamentales, esto sin perder de vista que los sistemas de protección social son parte de una estrategia mayor que se centra en una política social preestablecida, por tanto es pertinente no confundir dicho sistema con la política en general. Así mismo no podemos centrarnos únicamente en los estilos o modelos de política social que se aplican en diferentes gestiones, para esto también debemos analizar y definir el tipo de gestión pública y el modelo institucional predominante, conceptos que se presentan a continuación.

Gestión pública

Al referirnos al término de gestión pública, se entiende la forma en cómo los actores gubernamentales actúan para ejecutar las acciones incluidas en su agenda, así como la capacidad para generar vínculos con otros actores sociales. Al respecto se han efectuado contribuciones conceptuales importantes que se centran en dotar a la gestión pública de eficiencia y efectividad, dichos aportes los podemos centrar principalmente en dos tendencias: la Nueva Gestión/ Gerencia pública y la Gobernanza. En las siguientes líneas se pretende hacer breve recuento acerca de lo que refieren las concepciones mencionadas.

Nueva Gerencia Pública

Para aludir al término de la Nueva Gerencia Pública (NGP), en principio debemos ubicar el contexto donde surge y lo que motiva hablar de un nuevo estilo de gobernar. A principios

²² Machinea J.L. y Cruces G, op. cit., P.26-27

de la década de los ochenta se dio un proceso de reestructuración del sistema económico y social de diversos países, especialmente en América Latina y específicamente en México, esta época se caracterizó por tener una crisis financiera importante en la que uno de los principales argumentos acerca de las causas se centraba en la intervención y tamaño del Estado, se ubicaba como requisito fundamental sacar al gobierno del juego económico, además de la necesidad de eficientar el actuar gubernamental.

Así organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros, dirigieron sus recomendaciones en torno en la adopción de gobiernos reducidos orientados en la eficacia, la obtención de resultados y la calidad de las acciones. Este tipo de ideas se retomaron de la gestión del sector privado, donde la prioridad es la satisfacción del “cliente” y la eficiencia del “servicio”.

Con esto, el desarrollo del concepto se retoma de la “necesidad” de redefinir las funciones de la administración pública. Al respecto encontramos diversos autores que definen las características del concepto, centrándose en aspectos medulares, de estos, sin ser exhaustivos podemos mencionar algunos como Ch, Hood (1989), D.E. Kettl (2000) y Joan Prats (2004) que sintetiza las especificidades de la gestión pública de la siguiente forma:

a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; b) énfasis en el control de resultados a través de los contratos de gestión; c) reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos; d) separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de las mismas políticas; e) distinción de tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: 1) los organismos ejecutivos (donde sólo participa el estado) (...) y 2) los servicios de provisión de bienes públicos divisibles (...), en el que el poder del Estado no está involucrado; f) transferencia hacia las empresas y ONG de los servicios de bienes públicos divisibles o de mérito; g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas (...); h) tercerización de las actividades auxiliares de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado²³.

Tenemos entonces que el estilo de la NGP, tiene como base principal establecer un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito hacer eficiente económicamente

²³ Prats, Joan, (2004), *De la burocracia al management y del management a la gobernanza*, en: Aguila, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2008. P. 150

el funcionamiento del aparato de la Administración Pública (AP) a fin de establecer condiciones de mejor uso de los recursos y satisfacer las necesidades de los beneficiarios o clientes, disminuyendo el control o regulación estatal e incorporando a otros sectores, principalmente del sector privado.

Sin embargo otros autores ponen el énfasis en que la manera en cómo modernizar y hacer eficiente el gobierno no pasa únicamente por su reducción y la intervención de las fuerzas del mercado, tal es el caso de Guy Peters (1996) quien establece que hay en las reformas planteadas cuatro modelos de gobernar, y de los cuales destacamos el referido al Estado participativo *“que pone el acento en el empoderamiento y la participación de los ciudadanos en la gestión pública”*²⁴.

Gobernanza

Este acercamiento de lo social hacia el actuar gubernamental configura un modelo que no se basa únicamente en el control jerárquico tradicional de la burocracia pre ajustes estructurales, pero tampoco se basa en la perspectiva de mercado, el concepto de Gobernanza se caracteriza por un mayor grado de interacción entre el Estado y otros sectores sociales.

Bajo esta concepción del actuar gubernamental, la burocracia se enfoca a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil y es la administración de redes la que se convierte en el medio privilegiado para la definición de políticas. *“Así pues la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”*²⁵.

El estudio de la gobernanza se ha realizado para examinar el papel que desempeñan los actores gubernamentales en la producción de políticas públicas, lo cual ha significado un giro importante en la forma tradicional de ejercer el poder por parte de los representantes públicos, pasando de un Estado jerárquico y ordenador, a uno facilitador de condiciones para el involucramiento de actores sociales.

²⁴ Peters, B. G. (1996), *The future of governing: four emerging models*: en *Ibíd.* P. 148

²⁵ Natera, Antonio. *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2004. P. 6

El modelo de gobernanza comprende una idea de la democracia mucho más amplia que cualquier otro enfoque. Aunque se sigue aceptando que el Estado tiene la autoridad última sobre las políticas, debido a su legitimidad democrática, el modelo de gobernanza también reconoce otras formas y foros de participación pública, la gobernanza involucra a las organizaciones y actores del sector privado como elementos clave de la provisión de servicios, y permite que todos los participantes opinen sobre la manera en que estos se suministrarán, aunque no necesariamente sobre su contenido real²⁶.

Así al hablar de gobernanza hoy ya no puede referirse sólo a las buenas prácticas administrativas, sino que implica un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula “...al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones...[requiere] la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil...de descentralización del poder y descentralización de la gestión, [todas ellas] como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática²⁷”.

Bajo estas concepciones de las formas en cómo se gobierna, se percibe que el diseño y ejecución de las políticas públicas y en específico para este trabajo, de políticas sociales dependerá en gran medida del estilo de gestión pública que permee el actuar gubernamental. Pero la implementación e impacto de estas acciones no sólo responden al estilo de gobernar y diseñar las políticas, también existen otras variables que influyen en el proceso de consumación de la política social y que tienen que ver con el diseño institucional y la cultura al interior de las organizaciones públicas.

²⁶ Peters, Guy, *Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles*: en *De la administración pública a la gobernanza*, de María (Comp) Pardo, 69-101. México D.F.: El Colegio de México, 2004. P. 92

²⁷ Canto, Manuel. «Gobernanza y participación ciudadana en la política frente al reto del desarrollo.» *Política y Cultura* (UAM-X), n° 30 2008. P. 9-37

Análisis institucional

Al hacer referencia al análisis institucional nos referimos en términos generales al conjunto de reglas que norman las conductas sociales, sin embargo el concepto de institución tiene diversas acepciones, en cuanto su uso cotidiano, por lo que es necesario ubicarlo y definirlo bajo el enfoque de la administración pública y la ciencia política.

Dentro de las definiciones acerca de las instituciones podemos encontrar diferentes puntos de vista, como el de Shutter (1981) que define una institución como una regularidad en conducta social que es acordada por todos los miembros de la sociedad, especifica las conductas en situaciones recurrentes concretas como políticas auto formuladas o formuladas por alguna autoridad externa. En tanto North (1990) las considera como las reglas del juego en una sociedad, o, fundamentalmente, son las restricciones humanamente entendidas que dan forma a las interacciones humanas y que en consecuencia estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico²⁸. Bajo aspectos generales el concepto moderno de institución hace referencia a:

(...) un conjunto de reglas (regla se usa en un sentido amplio: normas formales e informales, rutinas, costumbres, ritos, tradiciones) que crean patrones estables de comportamiento en una comunidad de individuos. Las reglas estandarizan el comportamiento y, por tanto, facilitan la interacción. Pueden tener origen formal o informal, pueden estar escritas en los manuales de la organización o resultado paulatino de importante es que son criterios de comportamiento que se observan por la comunidad y, por lo tanto, que impactan en el comportamiento de los individuos²⁹.

Estos enfoques acerca de las instituciones responden al denominado neoinstitucionalismo, el cuál trata de explicar los resultados de las organizaciones mediante el análisis del comportamiento de los actores que interaccionan al interior de éstas, pero también de la influencia de los factores externos que afectan a dicha organización, con esto podríamos

²⁸ Vargas, José Guadalupe, *Análisis de fundamentos de la teoría institucional*, Revista digital universitaria, Volumen 6, Número 8, 10 de agosto de 2005

²⁹ Vergara, Rodolfo (Comp), *Organizaciones e Instituciones*, Siglo XXI editores, México, 2010. P. 35

decir que este nuevo institucionalismo pone el acento en el comportamiento de los actores frente a su medio social, al interior de una organización.

Bajo este argumento podemos tomar el análisis del diseño institucional como el estudio de un marco normativo (que incluye: leyes, reglamentos, planes, decretos, etc.) que configura el grupo de valores que rigen el actuar de la sociedad, pero que no determinan por completo el resultado de los objetivos y metas que se plantean dentro de los elementos jurídicos, sino que como se observó anteriormente existe una interacción de individuos permanente al interior de las organizaciones, los cuales poseen sus propios objetivos, valores, intereses y objetivos, los cuales pueden alejar lo establecido en las normas con el resultado final. Con esto planteamos la necesidad de conocer cómo se dan estas interacciones al interior de las organizaciones y entre las organizaciones mismas.

Cultura organizacional

Al pretender realizar una análisis organizacional dentro de un enfoque tradicional podríamos partir del paradigma de la racionalidad (tiene por objeto la optimización de los recursos) que dominó el estudio de las organizaciones hasta mitad de los años 50, sin embargo trabajos posteriores como el de Herbert Simon, cuestionaba este paradigma argumentando que los individuos al interior de las organizaciones no optimizarían los recursos en sus decisiones por dos causas: *primero, su capacidad cognitiva es limitada, por lo que no son capaces de captar y procesar toda la información adecuada al problema que enfrentan; segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, lo que también hace imposible la optimización*³⁰.

Bajo este tipo de análisis de racionalidad limitada (March y Simon; 1958), tenemos que dentro de la organización se establecen diversas relaciones que afectan el funcionamiento de ésta, y que a su vez no pueden ser reguladas sólo mediante elementos normativos, por tanto para comprender estos fenómenos es necesario ubicar las rutinas organizacionales, que conforman el conjunto de conocimientos y prácticas de los individuos al interior de una organización y definen su comportamiento.

³⁰ Vergara, Rodolfo, *El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política*, en: Vergara, Rodolfo (Comp), *Organizaciones e Instituciones*, Siglo XXI editores, México, 2010

Ante esto encontramos que la cultura organizacional entendida por Hofstede (1980), es aplicable a organizaciones públicas, por las siguientes razones:

1. El conjunto de dependencias funcionales que constituyen el sector público es una organización, y por lo tanto, pueden ser abordados para su estudio desde las teorías de la administración.
2. Como organización se caracteriza por los siguientes componentes estructurales: misión, cultura, gobierno, administración y financiamiento.
3. Todo grupo de personas que se reúnen con algún propósito, define ciertos usos y costumbres e institucionaliza criterios sobre lo que es bueno y lo que es malo, lo aceptable e inaceptable. El conjunto de estos elementos configura modelos mentales, conceptos, hábitos y formas de relación que pueden ser resumidas en la categoría de análisis: cultura organizacional.

Con esto se entiende que la cultura organizacional (Felcman, Blutman: 2001) influye en:

1. qué valora la gente y cómo se comporta la gente dentro y para con la organización;
2. el tipo de comportamientos que se alientan y se castigan;
3. el grado de compromiso para con la organización;
4. el funcionamiento de la organización, operando de manera invisible sobre los métodos y técnicas de gestión y administración;
5. el cómo se enfrentan los problemas y cómo se piensan las soluciones;
6. la percepción de la realidad organizacional por parte de los que pertenecen a la organización en cuestión;
7. la actitud frente al cambio.

Entonces la cultura organizacional puede ser definida como el conjunto de interacciones, reglas –formales e informales-, rutinas e incentivos que existen al interior de una organización, lo cual define la atención a los problemas que se plantean y las decisiones que se toman.

Para tener una clasificación de la cultura organizacional Felcman, Blutman y Méndez (2001) proponen algunos *Modelos de cultura organizacional en la administración pública*

*argentina*³¹, a partir de esta contribución recuperamos lo referente a dos **Tipos de cultura organizacional**: los tipos culturales **tradicionales** (paternalista, anómico y apático) y tipos culturales **modernos** (exigente e integrativo). Partiendo de la base de que en el terreno empírico estos tipos no se presentan en forma pura, su utilización como herramienta metodológica permite, identificar el tipo cultural que tiende a predominar en la cultura organizacional.

Asimismo, se realiza una clasificación según sea la orientación a los resultados o a la gente, para poder a partir de ello inferir si la administración pública cuenta con un **modelo de gestión orientado normativamente**, o si por el contrario, su modelo de gestión es del tipo gerencial moderno en el cual lo que tienden a prevalecer **son los resultados**.

En la descripción de los modelos tradicionales de cultura organizacional tenemos en primer lugar el **paternalista**, que es la cultura que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Asimismo se asocia una cultura paternalista con el cuidado del bienestar de los miembros componentes de la organización, la lealtad entre la gente y la organización, etc. La cultura **apática** se caracteriza por: la excesiva prudencia en la administración, la tendencia a escribir más que a hablar, el conservadurismo y apego a las normas y reglas, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la necesidad de innovar, la implementación de mayores controles frente a los errores, la poca comunicación entre jerarquías y diferentes sectores de la organización. La cultura apática está fuertemente alineada con los modelos de gestión burocráticos. La mayoría de las organizaciones públicas responden a este modelo de gestión. Por último la cultura **anómica** se expresa como sinónimo de desinterés y falta de involucramiento, la indiferencia por el comportamiento de la gente, el estado de incertidumbre y confusión, la pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas para premiar los éxitos, la poca seguridad laboral que a su vez determina el escaso interés por el futuro y la preocupación excesiva por lo inmediato centrada principalmente en evitar el despido. Es fácil observar la existencia de culturas anómicas en aquellas organizaciones que están sujetas a cambios traumáticos.

³¹ Felcman, Isidoro; Blutman, Gustavo; Méndez, Soledad, *Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina*, Centro de investigaciones en administración pública, Universidad de Buenos Aires, 2001 en: http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/felcman_blutman_Mendez_parnes.htm

Tanto la cultura apática como la cultura anómica, se desarrollan cuando existe una baja orientación a la gente como así también a los resultados.

En tanto los modelos modernos de cultura organizacional son definidos en: **Exigente** que es aquella cultura en la cual se hace hincapié en un vínculo laboral que podríamos calificar de demandante e inflexible, esencialmente basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. De este modo se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades de los otros. Se prioriza la eficiencia y los aportes individuales, se juzga y se premia o castiga por lo que se produce, y se colocan un especial énfasis especial en los resultados. Y la cultura **integrativa** que supone una adecuada combinación entre altos niveles de orientación a la gente y altos niveles de orientación a los resultados, lo cual implica dirección estratégica, visión, compromiso, consistencia, trabajo en equipo, adaptación a los cambios, comunicación interna fluida y una alta preocupación por el desempeño tanto individual como grupal. Se trata de aprender de los errores más que de castigarlos y de sacar provecho de los conflictos.

Con los modelos descritos podemos tener las herramientas metodológicas para establecer un análisis del funcionamiento institucional a través de la cultura organizacional, donde observamos que existen un amplio número de interacciones que se definen por los valores, rutinas, costumbres y percepciones tanto individuales como organizacionales. Ahora es necesario también ubicar como se dan las relaciones entre distintas organizaciones del mismo ámbito de gobierno y de éstas con organizaciones de otras escalas, para esto mostraremos de manera breve como se gestionan las relaciones intergubernamentales.

Se denomina Relaciones Intergubernamentales (RIG) al estudio de la naturaleza de las negociaciones e interacciones entre los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), donde el análisis va más allá de la observación de las estructuras legales y se privilegia el estudio de organizaciones, conductas y pautas³². Este tipo de relaciones son utilizadas por las instituciones públicas para interactuar, comunicarse, bloquearse, promoverse, movilizarse, etc.

³² Ugalde, Vicente, *Relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de guadalcazar*, Estudios demográficos y urbanos, enero-abril, número 49, El Colegio de México, México pp. 77-105

Así en principio para entender las RIG partimos del federalismo y la descentralización, donde el primero es entendido como un *sistema de gobierno constituido por la voluntad de entidades políticas soberanas, que deciden pactar entre ellas la Constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo principal de formar una Nación única y gestionar desarrollar lo que cada una en forma aislada no puede o le cuesta mucho lograr*³³. Por otro lado la descentralización es la *estrategia administrativa mediante la cual el gobierno federal traslada la implementación de sus políticas hacia órganos ubicados en el interior del país o los estados*³⁴

Bajo esta idea de las RIG como medio de fortalecimiento del sistema federal encontramos una doble vertiente de la corriente descentralizadora: la del Estado descentralizado (Eficiencia del gasto) y la del Estado democrático:

La primera de ellas convoca a la reducción de gastos de la administración central y la transferencia de funciones y recursos hacia espacios de gobierno local, permitiendo mayor participación a los gobiernos locales en las decisiones incidentes a su territorio. La segunda subraya la democratización política y la participación social en programas y proyectos, exigiendo formas de gobierno que faciliten y fomenten la participación real del ciudadano³⁵.

Bajo el argumento anterior podemos ubicar que la descentralización como las relaciones intergubernamentales pueden tener propósitos diferenciados, pero que influyen de manera directa en la forma en que operan las gestiones gubernamentales, lo anterior también influye en la forma en cómo se ejecuta la política social, ya que como se ha mencionado, lo que ocurre al interior de las organizaciones y las su interacción con otras, modifica el resultado del diseño original de la política.

La visión normativa de la política social y los elementos que se deben cumplir para su correcta ejecución parecen estar aún lejanos de las prácticas gubernamentales generadas en la región latinoamericana, en específico en el caso mexicano, donde

³³ Iglom, *Relaciones intergubernamentales*, Congreso: Los gobiernos locales: el futuro político de México, en: <http://iglom.iteso.mx/PDF/dctobase1.PDF>

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Mejía, José, *Relaciones intergubernamentales en la búsqueda por una administración pública orientada a la sociedad*, presentada en el *Foro: federalismo y fortalecimiento municipal*, San Luis Potosí, julio de 1994

encontramos debilidades institucionales, así como prácticas que responden preponderadamente a procesos políticos y de intereses particulares, en detrimento de la generación del desarrollo social desde una perspectiva de derecho. Hechos que condicionan y limitan la eficiencia la implementación de la política social

Con los el recorrido conceptual que hemos realizado en este trabajo obtuvimos los insumos suficientes para intentar hacer una caracterización de la política social desde su diseño institucional, esto es, realizar un planteamiento que permita mostrar los rasgos generales que posee la política social centrándonos en mostrar las instancias que participan, las normas escritas que regulan el actuar gubernamental y de los actores sociales, además de la influencia que tienen las interacciones, valores y rutinas de los agentes que forman parte de las organizaciones encargadas de diseñar y operativizar la política social. Bajo este objetivo a continuación se muestra una tabla que sintetiza los modelos propuestos para el análisis de la política social desde su diseño institucional.

Tabla I.3. Modelos de institucionalidad de la política social

	Burocrático/desarrollista	Gerencial/Compensatorio	Pluralista/Emergente
Contexto	Modelo centrado en el desarrollo económico a través del impulso de la industria interna, alto intervencionismo gubernamental, alta burocratización y previsión social vía trabajo	Modelo de desarrollo centrado en el libre mercado, con la influencia de organismos internacionales, tendencia reduccionista de la intervención gubernamental y eficientar los servicios brindados por el gobierno	Modelo de desarrollo que busca generar condiciones de redistribución ubicando una correlación entre el desarrollo económico y social.
Orientación	Parte de un <u>Estado proveedor</u> que posea la fortaleza para brindar <u>previsión social</u> , donde el trabajo es el punto de referencia, dirigido a fortalecer la estructura productiva.	Se prevé un <u>Estado acotado</u> , corrector de las fallas de mercado, donde se atiende a aquellos sectores que no pueden por si mismos entrar en la lógica competitiva (grupos vulnerables) mediante sistemas de <u>asistencia social</u> .	Se concibe un <u>Estado amplio</u> con énfasis en el cumplimiento de derechos, se pretende generar acciones de desarrollo social mediante prácticas redistributivas y la generación de sistemas de <u>protección social</u> bajo el enfoque de derechos.
Objetivos	Establecer condiciones para el desarrollo centrado en la gobernabilidad, manteniendo estructuras jerárquicas y centralizadas	Mantener criterios de eficiencia, centrándose en principios de costo-beneficio, bajo estándares gerenciales	Fomentar la concreción de derechos, mediante el establecimiento de servicios de protección social mixtos para la generación de gobernanza, integrando actores sociales no gubernamentales
Estrategias	Planificación y toma de decisiones jerárquica Gobierno por planes Establecer un estado fuerte que brinde los servicios sociales que garanticen el desarrollo, programas orientados a garantizar los procesos productivos Planeación territorial Protección social contributiva	Tener sistemas de planificación centrados en garantizar la eficiencia gubernamental y generar un base programática compensatoria Gobierno por políticas Transferencias monetarias condicionadas Planeación sectorial	Implantación de sistemas democráticos que promuevan la planeación, programación y presupuestación bajo el enfoque de derechos Gobierno por pactos sociales Integralidad e inclusividad en las transferencias y subsidios de la protección social
Interacciones	Con grupos que logran tener repercusiones hacia la gobernabilidad (sindicatos y grupos con poder político)	Relaciones basadas en el principio del “cliente” individualizado y de calidad del servicio.	Incorporar a distintos actores no gubernamentales, organizados y no organizados, mediante mecanismos institucionales de participación en la definición de las acciones públicas
Cultura organizacional	Burocratizada, centrada en las rutinas al interior de las organizaciones, respetando las jerarquías y toma de decisiones centralizada	Gerencial, centrada en el cumplimiento de objetivos, priorizando la eficiencia del gasto y con funciones estandarizadas	Plural, centrada en la perspectiva de la inclusión de sectores sociales en la definición de las políticas, bajo criterios de control y evaluación de resultados

Fuente: elaboración propia

A partir del cuadro planteado podemos realizar una descripción más detallada acerca de los modelos planteados de la institucionalidad de la política social:

Modelo Burocrático-Desarrollista: Tiene su antecedente en la etapa en donde el desarrollo se centró en el crecimiento de la industria interna, donde el Gobierno tenía un papel central en cuanto la regulación y participación en la economía nacional, ante esto requería de una estructura interna amplia que le permitiera actuar como un agente predominante en la generación del desarrollo, este agrandamiento del Estado resultó en una alta burocratización de los procesos gubernamentales que se traducían en poca agilidad de respuesta hacia las problemáticas sociales, baja eficiencia en las acciones promovidas, centralidad en la toma de decisiones y poca interacción entre actores públicos. Este modelo se orienta en la generación de instituciones y programas que instauren un sistema de seguro social, donde el objetivo es proporcionar a las clases trabajadoras ciertos servicios que les permita mantenerse en dentro de las estructuras productivas, este sistema entonces, tiene como base el trabajo formal como mecanismo de contribución para la dotación de servicios sociales. En síntesis este modelo parte de existencia de un Estado fuerte y amplio que dirija los procesos desarrollistas mediante el impulso de políticas y acciones que promuevan el crecimiento de la industria y para esto se protege a las clases trabajadoras con un seguro social que les proporcione las garantías mínimas de subsistencia.

Modelo Gerencial -Compensatorio: Como contexto se tiene un proceso en donde se busca reducir el tamaño de las estructuras gubernamentales bajo el argumento de la alta burocratización y poca eficiencia de sus resultados, el énfasis del desarrollo ya no se centra en el desarrollo interno, sino en el libre mercado y la privatización de diversos sectores económicos, este cambio de concepción del desarrollo modifica a su vez el entramado institucional que regula el actuar gubernamental y su impacto social, pasando así hacia un “minimalismo social”, donde ya no se trata de establecer políticas sociales y sistemas de protección social centrados en el trabajo, sino que bajo el reconocimiento de que el desarrollo centrado únicamente en el mercado produce ciertas fallas y por ende impactos negativos en algunos sectores sociales (vulnerables), se instauran mecanismos de compensación bajo sistemas de asistencia social, dentro de estos se busca brindar a las clases desprotegidas (pobres) ciertas capacidades (educación y salud) para insertarse en

lógica competitiva, esto mediante transferencias económicas y/o en especie. Las acciones generadas en este modelo corresponden a una nueva forma de entender el actuar gubernamental, donde se privilegia el cumplimiento de objetivos bajo enfoques costo beneficio que responden a un modelo de gestión gerencial y donde las relación con los grupos sociales afectados se restringe a una relación de “cliente”/ beneficiario.

Modelo Pluralista-Emergente: Se parte del reconocimiento que centrar el énfasis únicamente en el desarrollo económico no produce el desarrollo equitativo de los diversos sectores sociales y que es necesario entonces poner en práctica acciones que permitan disminuir las brechas (desigualdad) entre dichos grupos, esto mediante la correlación entre políticas económicas y sociales. Las instituciones necesarias para abonar al cumplimiento de los objetivos necesitan pasar el reconocimiento y cumplimiento de derechos integrales, donde la protección social no sólo se enfoque a los sectores desprotegidos, sino que se generen acciones que garanticen la seguridad social al total de la ciudadanía reconocidos como sujetos de derecho, bajo los principios de integralidad e inclusividad de las transferencias y subsidios, además se requiere de una ampliación y reestructuración del gasto social, y una intervención gubernamental reguladora, bajo el enfoque de gobernanza, esto es con la incorporación de los diversos sectores sociales en los procesos de toma de decisiones.

II Diseño institucional de la gestión de la Política Social del Distrito Federal

La política social (PS) es y ha sido una de las estrategias utilizadas para enfrentar los desafíos del desarrollo. Actualmente, existe un consenso generalizado sobre su instrumentación, aunque también prevalecen diferencias en torno a su forma y propósitos de aplicación. Así podemos observar diversas concreciones de ella. Entre los elementos que dan cuenta del tipo de PS, se encuentra la institucionalidad, ya que la construcción y características de su andamiaje representan un indicador sobre la prioridad que ésta represente para los gobiernos. Asimismo, se vuelve un referente analítico para identificar la orientación que éste pretenda imprimirle.

Dicho lo anterior y dado que el Distrito Federal es una de las entidades que retoma la política social como estrategia de desarrollo, actualmente, se vuelve sustancial, aproximarse a su análisis; puesto que sus habitantes han vuelto a optar por un gobierno proveniente de la izquierda, así, después de 15 años de las primeras elecciones democráticas; se ha refrendado el pacto político social en torno a ésta opción política, lo cual coloca al gobierno en una situación de ventaja respecto a la toma de decisiones, sin embargo este respaldo, puede generar y contribuir a la reproducción de sus prácticas sin un análisis autocrítico; lo que puede degenerar en un anquilosamiento del proceso de innovación que generó su llegada al poder.

Por tanto, señalamos que se hace inaplazable llevar a la reflexión cuáles son los sustentos que están orientando las intervenciones gubernamentales y cómo se está traduciendo en la construcción de un andamiaje institucional, puesto que de tales reflexiones, podrían derivar las posibilidades de encontrar restricciones y oportunidades de la gestión de la PS.

A lo largo de este capítulo, trataremos de recuperar lo anterior, intentando dar cuenta del diseño institucional con que se gestiona la política social, tomando como centro su andamiaje y proponiendo como aspectos a relevar para el análisis: contexto, orientación objetivos, interacciones y estrategias, con el objetivo de aportar elementos que contribuyan al análisis del siguiente capítulo que versará sobre las Perspectivas de la política social del Distrito Federal a partir del análisis institucional.

Contexto

Sin lugar a dudas la Ciudad de México ha sufrido transformaciones en estos últimos quince años; desde que se hizo posible la primera elección democrática en 1997. Realizando una evaluación de este recorrido, hoy podemos indicar que la capital del país ha promovido políticas y acciones que guardan cierta distancia en términos de su orientación, con respecto a la que realiza tanto el gobierno federal como otras entidades.

Se ha tratado de colocar al Distrito Federal como una capital de vanguardia tanto a nivel nacional como internacional, en la que por lo menos, en términos de discurso y de determinadas acciones se promueve el enfoque de derechos, éste planteamiento se ha cristalizado en algunos temas centrales como: la atención a personas adultas mayores; -pensión universal³⁶- la inclusión en la agenda de temas referentes a la diversidad sexual; -ley de convivencia³⁷- los intentos por transversalizar el enfoque de género; -programas³⁸, presupuestos con esta perspectiva y la interrupción legal del embarazo³⁹- y en algún momento, los temas sobre el hábitat⁴⁰ también tuvieron un espacio importante a través de la firma de la Carta por el derecho a la ciudad.⁴¹

Asimismo, se han hecho esfuerzos para dar cumplimiento a derechos a través del diseño y operación de programas sociales tanto de nivel central como de las delegaciones, que al 2010 eran 350.⁴² En su diseño la gran mayoría señala que el propósito es contribuir en el cumplimiento de derechos, lo cual nos habla que por lo menos en términos de la internalización del enfoque se han hecho esfuerzos por insertar el EDH como la forma aceptada y hasta deseable de hacer política, respecto a la congruencia de las acciones y el discurso aún dista mucho de conseguirlo, sin embargo, una perspectiva holística de este

³⁶ Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y ocho Años, residentes en el Distrito Federal. Fecha de Publicación en G.O.18/11/2003.

³⁷ Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal. Fecha de Publicación en G.O. D.F, 16 de noviembre de 2006

³⁸ El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, es una muestra de la intensidad por transversalizar la perspectiva de género.

³⁹ En este sentido, se realizaron modificaciones a la Ley de Salud del Distrito Federal y al Código Penal en 2007 para despenalizar el aborto en el DF, hasta la semana 12 de gestación.

⁴⁰ El 13 de julio 2010 se firma la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad

⁴¹ Cabe mencionar que estos temas también son un logro de actores fundamentales y organizaciones de la sociedad civil que empujaron los temas y lograron colocarlos en la agenda.

⁴² Del total de programas sólo una quinta parte corresponden a nivel central, y de ellos 15 se llevan el 80% del presupuesto total (Datos vertidos en entrevista con el Coordinador General de Modernización Administrativa de la Contraloría del Distrito Federal, Irak López Dávila)

principio requeriría de modificaciones en el diseño institucional y en la estructura de incentivos para consolidarla

En este sentido es importante señalar que los avances se han dado en varios sentidos; la gestión de la PS ha tenido que atravesar por la construcción de un entramado institucional a través de la modificación y creación de instrumentos jurídicos e instituciones que permitieran al Gobierno del Distrito Federal (GDF) realizar sus intervenciones; paulatinamente se ha transitado por una serie de modificaciones que han contribuido en la institucionalización de la política social y que son producto de múltiples actores: GDF, Asamblea, y sociedad civil

Pese a los avances aún quedan muchas retos por enfrentar, y ello lo evidencian los rezagos en materia de desigualdades que tiene el Distrito federal, sin menoscabar los problemas que dada su condición de megalópolis tiene la ciudad.

Con el propósito de brindar una panorámica de las condiciones de la Ciudad, describiremos algunos datos respecto a su situación:

En términos demográficos, el Distrito Federal, es una de las entidades con mayor población y densidad del país; el Censo de Población y Vivienda 2010, contabilizó 8 851 080, habitantes, de los cuales 4, 617,297 son mujeres y 4,233, 783 son hombres, lo que revela las dimensiones poblaciones, y por ende la magnitud en que esto se traducirá en nivel y tipo de demandas, respecto a bienes y servicios. A ello, debemos aunar el contexto global y nacional que está dominado por las crisis y que han derivado en el aumento de pobreza y desigualdad en todo el país repercutiendo principalmente en el empleo y en el ingreso.

En términos socio-económicos, de acuerdo a los datos emitidos por el INEGI (ENIGH 2010), entre 2008 y 2010, hubo una caída del ingreso promedio por hogar de 12.3% a nivel nacional y de 8.11% en el Distrito Federal. Pese a ello, la incidencia en la pobreza aunque se elevó a nivel nacional pasando de 80.3% a 82.9%, no tuvo el mismo comportamiento en la Ciudad ya que se mantuvo prácticamente igual al caer -0.1, pasando de 66.9% a 66.8%. No obstante, de acuerdo al estudio, “Evolución de la pobreza en el Distrito Federal 2008-2010”: “pese la estabilidad en la incidencia de la pobreza en el Distrito Federal, se debe

destacar que la intensidad de la misma aumentó más que a nivel nacional. En ese sentido aumenta la pobreza aunque no aumenta el número de pobres, los pobres se volvieron más pobres: por ejemplo: la pobreza extrema en la Ciudad se eleva 4.2 puntos, pasando de 30.7% a 34.9%.”⁴³

Respecto al Desarrollo Social los resultados son poco alentadores; de acuerdo al Índice de Desarrollo Social (IDS) elaborado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvaluáDF) el 50% de las manzanas tienen un grado de desarrollo social bajo y muy bajo, mientras que el otro 50% corresponde a niveles de medio y alto. Ahora si lo ponemos en términos de poblacionales, el 58.1% de los habitantes del Distrito Federal se encuentran en niveles de Desarrollo Social bajo y muy bajo y sólo el 22.45% estaría en un el estrato de los que se consideran con un desarrollo social alto.

Por tanto la desigualdad es uno de los principales retos a lo que se suma otra restricción: la situación jurídica que guarda el Distrito Federal. El proceso de descentralización no termina por darse y ello significa que el GDF tiene márgenes de acción limitados; tanto en términos de atribuciones como presupuestarias.⁴⁴

Entre los problemas más acuciantes y visibles que podemos enumerar están los siguientes: en términos de vivienda; accesibilidad y asequibilidad para obtener y disfrutar de una vivienda digna, del trabajo; precarización y falta de empleo; de educación; falta de cobertura en niveles medio superior y superior y deficiencia en la calidad de los

⁴³ Véase, “Evolución de la pobreza en el Distrito Federal 2008-2010”. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal- EvaluáDF, Consultado en: http://www.evalua.df.gob.mx/evolucionpob/evolu_bol.pdf, 14 de enero de 2012, p.1.

⁴⁴ Respecto a los cuestionamientos de la limitada autonomía del Distrito Federal, se esgrimen planteamientos a favor de revertir esta situación. A continuación enumeramos algunos de los puntos señalados por el Movimiento Ciudadano por la Constitución de la Ciudad de México:

- a) Contar con más recursos para: Seguridad Pública, Educación Pública, Empleo, Salud Pública, Fomento Económico, Inversiones, Protección al Ambiente, Combate a la Pobreza, Planeación del Desarrollo Económico y Social, Apoyo a Pueblos Originarios e Indígenas, Infraestructura para agua potable y drenaje, entre otros.
- b) Que el Presidente de la República ya no designe al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador General de Justicia del DF
- c) Tener un Congreso local, y no una Asamblea Legislativa como existe hoy, para decidir en el proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para que decida los montos de endeudamiento del Distrito Federal, que hoy aprueba la Cámara de Diputados.
- d) Que el Gobierno Federal nos entregue, bajo el principio de equidad y proporcionalidad, los recursos de los impuestos que pagamos los capitalinos a la Federación.
- e) El Gobierno del Distrito Federal tendrá facultades suficientes para promover la inversión para el desarrollo sustentable y abrir las fuentes de empleo que requerimos urgentemente los capitalinos.
- f) El Gobierno del Distrito Federal podrá celebrar verdaderos convenios, acuerdos y programas metropolitanos con las entidades vecinas, para elevar la calidad de vida de los que habitamos esta gran ciudad de México.

contenidos, de salud; acceso a servicios de salud que cubran todos los niveles de atención y acceso a medicamentos; y respecto a alimentación; acceso a una alimentación adecuada.⁴⁵ Todos estos son derechos establecidos y enunciados en la Ley de Desarrollo Social. Sin embargo, la misma ley hace referencia a los DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) lo cual incluye; derechos a la cultura, medio ambiente, agua y seguridad social, de los cuales también se tienen avances y limitaciones.

Asimismo, hay otros derechos que son consistentes con el enfoque de derechos y que son necesarios de garantizar, respetar, proteger y promover, como son los que se refieren al derecho a la no discriminación⁴⁶, el derecho a la información, derecho a la participación, y el principio de igualdad, los cuáles pueden ser detonadores en el cumplimiento de los derechos sociales.

Sabemos que todo ello requiere de un andamiaje institucional que permita la gestión, y que se ha avanzado en torno a ello, creando y modificando leyes e instituciones, presupuestando el desarrollo social como parte de las prioridades, implementando instrumentos de política pública que repercuten en la planeación, implementación y evaluación como: el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos, el presupuesto por resultados, entes como el COPLADE y el EvalúaDF, así como la conformación de otros mecanismos como el Consejo Social y Económico de la Ciudad de México y la constitución de fideicomisos⁴⁷, sin embargo, el GDF sigue teniendo grandes retos, nosotros sólo señalaremos dos que tienen trascendencia por sus implicaciones como elementos indispensables para gestionar la PS:

⁴⁵Para profundizar sobre el cumplimiento de derechos en la Ciudad de México, véase, "Derechos, Participación Ciudadana y Cohesión Social en el Distrito Federal", Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011.

⁴⁶ Un avance sustancial en términos de este derecho fue la aprobación el 20 de diciembre de 2010 de la Ley para prevenir y eliminar la discriminación en el Distrito Federal y la creación del Consejo Para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal

⁴⁷ Otros instrumentos de política pública ejecutados, aunque no han sido pensados expresamente para contribuir en la gestión de la política social son: el PROMOEVA que tiene como objetivo sentar las bases para una estrategia coordinada y autosustentable de evaluación en la APDF, para promover la gestión por resultados dirigida al ciudadano, el cual permitirá identificar áreas de mejora en el desempeño gubernamental, generar capacidades en los entes públicos para transitar a un aprendizaje institucional y contribuir a una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana sobre la gestión pública.

1. Diagnosticar e identificar claramente los problemas en términos de las condiciones, socio económicas, demográficas y políticas que tiene de frente y como ello puede ampliar o restringir los derechos; y
2. Realizar una revisión autocrítica de las capacidades institucionales, con las que cuenta; identificando sus fortalezas y señalando sus debilidades para con ello también generar una reforma en la gestión que implique tanto lo administrativo como la revisión de las orientaciones respecto a los objetivos que pretende dársele a la política social.

Lo anterior no es una tarea fácil, por el contrario, vislumbrar la perspectiva de lo que se tiene, como de lo que se desea, suele ser siempre un trabajo que requiere de voluntad y recursos, sin embargo dadas las condiciones de respaldo electoral en las que llega el próximo Jefe de Gobierno⁴⁸, esto se vuelve una tarea ineludible si se pretende ser congruente con una postura democrática y un enfoque de derechos que apunte hacia la gobernanza

Orientación.

Hoy hay una pregunta clave en el aire ¿Cuál es la orientación que le dará el próximo Gobierno de la Ciudad de México a la política social? ¿Dará continuidad al enfoque de derechos o delinearán nuevas estrategias? Eso aún no lo sabemos pero lo que sí podemos hacer es un esbozo del andamiaje institucional construido para ello y que significados adquiere en la orientación de la política social.

Lo que podemos denotar a partir de lo anterior es que el modelo de política social se caracteriza por la convergencia de enfoques, los que se materializan en diferentes dimensiones de la institucionalidad: en términos de lo normativo y discursivo, se observa una proclividad al modelo emergente/pluralista, puesto que se ha construido un basamento jurídico amplio que tienen como orientación el cumplimiento de derechos, así como un discurso congruente con ello, sin embargo, éste también convive en la implementación con una tendencia por el modelo gerencial compensatorio dado por su énfasis en:

⁴⁸ Al 2012 llega a la Jefatura de Gobierno un candidato con 66% de la preferencia electoral, 14 delegaciones de extracción perredista y una asamblea con las mismas características. Durante la campaña del ahora electo Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera se recurrió a una consulta casa por casa, en la que se pretendía identificar cuáles eran las problemáticas más sentidas por la población

- a. Tendencia al uso de transferencias, sin que el GDF tenga instrumentos claros para avanzar en el cumplimiento de derechos; evidencia de ello son sus escasos avances respecto a mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad⁴⁹
- b. La modernización e innovación gubernamental donde se ponderan criterios económicos y eficientistas, utilizando preferentemente instrumentos financieros como el presupuesto por resultados, sin incluir algunos componentes propios de la gobernanza.
- c. Creación de un sistema de protección social basado en una visión de oferta demanda/calidad y clientes.

Asimismo, en términos de interacciones podemos denotar tintes del modelo desarrollista puesto que aunque la gestión se da con la participación de casi todo el gabinete y delegaciones ésta sigue siendo bajo la lógica de la sectorización y la centralización; prevalece un bajo nivel de articulación entre dependencias y esto se acentúa en la relación gobierno central y las delegaciones.

Por otro lado el componente de la participación ciudadana que contribuye al modelo de gobernanza; está limitada; dado que los principales espacios institucionalizados de desarrollo social –Consejo de Desarrollo Social y Comisión Interinstitucional- se vaciaron de contenido y sólo se observa en casos específicos (perspectiva de género, diversidad sexual y mínimos en el caso del hábitat) la capacidad de incidencia y participación de la sociedad.

En tanto que la orientación siga moviéndose en esta lógica esquizofrénica, las posibilidades reales de materializar una política social de avanzada serán restringidas, por ello es indispensable definir una postura que oriente los objetivos, ya que si quiere ser coherente con el discurso y los contenidos normativos, hasta ahora enarbolados, se

⁴⁹ Abramovich (2006) señala que los mecanismos para hacer exigibles los derechos no sólo se refieren a los sistemas de administración de justicia, en el concepto, se incorporan, entre otros instrumentos, los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los espacios de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política y las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales (defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, etc.). También se consideran particularmente los sistemas de protección de derechos que funcionan a nivel internacional, como el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y los comités y relatorías temáticas de las Naciones Unidas, entre otros

necesitarían realizar modificaciones en el diseño institucional⁵⁰ que incluyan elementos constitutivos del enfoque de derechos como lo son: la coordinación interinstitucional, la sostenibilidad, el empoderamiento ciudadano y legal, la participación ciudadana, la titularidad de derechos,⁵¹ mecanismos claros de exigibilidad judicial y justiciabilidad, rendición de cuentas, entre otros.⁵²

Objetivos.

El Gobierno de la Ciudad de México ha venido estableciendo una clara diferenciación sobre los objetivos normativos que persigue la PS respecto a la que se da en el gobierno federal y otras entidades. Así tanto en el discurso como en las leyes se ha plasmado una orientación de la PS con enfoque de derechos, colocando al Gobierno del Distrito Federal (GDF) como un precursor de planteamientos amplios y vanguardistas. La orientación que se expresa tanto en las leyes como en el discurso se considera un acierto. Al respecto Alejandro González, presidente y fundador de GESOC, A. C, menciona:

“... en términos discursivos y normativos, el GDF ha hecho un muy buen trabajo, hay avances, me parece que hay que reconocerlo que a nivel nacional el DF es la entidad que si tiene un arreglo normativo y un enfoque discursivo muy centrado en los derechos y con una visión universalista de política social.”⁵³

Los avances se observan en la construcción de un conjunto de normas que dan cuerpo al proceso de institucionalización de la perspectiva de derecho en la política social, la que ha recorrido un largo camino; ya que el GDF tuvo que hacerse de un cuerpo normativo que pudiera apoyarle en el proyecto político y social, ya que en 1997, sólo existían

⁵⁰ Cuando se habla de diseño institucional en éste trabajo incluimos también la cultura organizacional, es importante recalcarlo porque mientras sólo queden establecidas las modificaciones en las normas formales, el cambio en la política social no derivará en modificaciones sustanciales en la implementación y evaluación de la misma, que como señalaremos es dónde se encuentra uno de los puntos más álgidos de la gestión de la política social de la Ciudad de México.

⁵¹ Abramovich y Pautassi en su trabajo “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza, El aporte del enfoque de derechos “indican que las nuevas políticas sociales pretenden superar décadas en la consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos.

⁵² Manuel Sánchez en su trabajo “ Enfoque de derechos humanos en el desarrollo” sostiene que parte de los elementos que debe contener una política pública con enfoque de derechos son: Programas insertos en procesos amplios de transformación, políticas públicas para lograr mayor equidad y sostenibilidad, el cumplimiento de los derechos implica obligaciones del Estado: promoción de la inclusión, no discriminación y acceso universal a los servicios, Programas que fomentan la participación de los titulares de derechos (sin discriminación y en todo el proceso), de los titulares de obligaciones y de los titulares de responsabilidades etc.,

⁵³ Entrevista a Alejandro González Arreola. Fundador y presidente de la asociación civil, Gestión social y cooperación, a. C. Proyecto: Percepción y recuperación de actores del desarrollo social, 2011.

aproximadamente 15 leyes, que correspondían esencialmente a normar cuestiones administrativas⁵⁴.

Actualmente, se contabilizan 130 leyes y un Estatuto de Gobierno⁵⁵; de las cuales al menos 57 corresponden a temas referentes al desarrollo social y tienen por objeto sustancialmente normar varias dimensiones de la PS, así tenemos una clasificación que nos ayuda a comprender en qué sentido se ha avanzado: leyes que contienen las directrices generales para la planeación o la organización gubernamental; leyes que contienen elementos que inciden a partir de su aplicación en las políticas; leyes que se han creado para proteger, respetar y garantizar los derechos de determinados grupos poblacionales; leyes que regulan asistencia social: leyes que norman el funcionamiento de las instancias y dependencias gubernamentales, y por último, leyes que se relacionan temáticamente o intentan reivindicar los derechos sociales que establece la Ley de Desarrollo Social (Véase cuadro II.1)

Cuadro II.1. Leyes del Distrito Federal que reivindicán derechos sociales

Educación:	Salud	Trabajo	Vivienda	Alimentación
Ley de Educación	Ley de Salud	Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal	Ley de Vivienda	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Ley de Bibliotecas	Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores		Ley de Aguas del Distrito Federal	
Ley de la Infraestructura Física Educativa	Ley de Salud Mental	Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal	Ley de Extinción de Dominio	Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios
Ley del Seguro Educativo	Ley de Voluntad Anticipada		Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles	Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y ocho Años, residentes
Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar	Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama			
Ley que establece el derecho a contar con una Beca para los Jóvenes residentes en el Distrito Federal, que estudien en los planteles de Educación Media Superior y Superior	Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas			
Ley que Establece el derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes	Ley que crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA			
	Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes			

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la publicación de leyes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

⁵⁴ Las leyes que se crearon antes de las elecciones de 1997 son: Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal 1997, Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, 1997, Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, 1996, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1996, Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, 1996. Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal, 1996, Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal 1995, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1995, Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, 1993 Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia Federal 1991, Ley del Hospital Infantil de México "Federico Gómez" 1987., Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal 1986, Ley de la Institución Descentralizada de Servicio Público "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal" 1956, y la Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, relativo al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, 1945.

⁵⁵ Véase las leyes publicadas en la Asamblea del Distrito Federal. V Legislatura. Disponible en: [http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html]

Uno de los instrumentos que cobran mayor relevancia en términos de la institucionalización de la política social es la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, creada en 2000, esta puede considerarse el marco axiológico representativo de lo que se pretende sea el Desarrollo Social y que es consistente con el discurso existente en el GDF al referirse a éste como: “el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”.⁵⁶ Asimismo, se integra que se entiende por Política de Desarrollo Social como:

“La que realiza el Gobierno del Distrito Federal y está destinada al conjunto de los habitantes del Distrito Federal con el propósito de construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; mediante la cual se erradican la desigualdad y la exclusión e inequidad social entre individuos, grupos y ámbitos territoriales con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos.”⁵⁷

La inclusión en la ley de definiciones amplias respecto a los objetivos de la política social, así como la creación de instrumentos concretos para la planeación, programación y presupuestación, como el programa general de desarrollo 2007-2012 (PGDDF), el programa de desarrollo social general 2007-2012 (PDSDF), los programas delegacionales así como los programas sociales específicos de la Administración Pública del Distrito Federal, son parte de las herramientas establecidas para dar cumplimiento a los objetivos del desarrollo social.

Respecto a los instrumentos de planeación marco -PGDDF y PDSDF- en términos generales se observa la existencia de una correspondencia en relación a la consecución de

⁵⁶ Artículo 3. f. VI. Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del DF el 23 de mayo de 2000.

⁵⁷ Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Artículo 3.

objetivos de lo señalado en ambos; en el PGD se establecen siete ejes de los cuales uno corresponde a equidad y desarrollo social, en él, se compromete el GDF a promover una ciudad democrática, que reconoce y garantiza el goce de los derechos para todos y todas. Para ello, propone entre sus estrategias que acción de gobierno en materia de desarrollo social como eje principal la equidad. Asimismo, en un intento de darle mayor racionalidad a la planeación y evaluación⁵⁸ establece elementos para refuncionalizarla.

Los instrumentos que son reconocidos como elementos sustanciales para el cumplimiento de los objetivos son los programas sociales los cuales de acuerdo a lo vertido en el PGD serán vistos como respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado, asimismo se enfatiza en que la focalización del gasto social se realizará en función de unidades territoriales marginadas atendiendo en particular a los grupos vulnerables.

De igual manera en la Ley se establecieron instrumentos para la evaluación como la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social el cual tiene como objetivo: conocer, explicar y valorar, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de desarrollo social.⁵⁹ Un elemento relevante de éste consejo es su atribución para poder formular observaciones y recomendaciones.⁶⁰

Asimismo hay dispositivos creados para incluir en este proceso la participación de la sociedad a través de la constitución de Fondos de Desarrollo Social, Programas de Coinversión y de Asistencia y Financiamiento a Organizaciones Civiles⁶¹, en los que tanto gobierno como organizaciones civiles, organizaciones sociales, instituciones académicas,

⁵⁸ Como parte de las estrategias del eje de equidad y desarrollo social contemplado en el PGD se menciona la construcción de un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática.

⁵⁹ Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal Publicada en la G. O. D.F, el 23 de mayo del 2000, Capítulo 9, De la evaluación y el consejo de evaluación, Artículo 42

⁶⁰ El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, desde su creación en 2008 hasta el 2012 ha realizado, 20 evaluaciones, 1 meta evaluación. Consultado en: [<http://www.evalua.df.gob.mx/evaluacion-recomendaciones.php>]

⁶¹ Actualmente por año se emite una convocatoria para la participación de organizaciones de la sociedad civil para concursar en el Programa de Coinversión del Distrito Federal y el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social en el Distrito Federal

grupos empresariales y agencias de cooperación concurren con recursos de todo tipo para el desarrollo de proyectos de innovación en el Desarrollo Social.⁶²

Sin embargo, pese a los avances, en torno a lo normativo y la inclusión de dispositivos para implementar la política social, lo que es notorio es la brecha existente entre lo planteado, el discurso y su cristalización en materia de acciones; por tanto, en términos del enfoque de derechos uno de los retos más importantes para el GDF es materializarlo

Parte de los señalamientos más relevantes que se le han hecho a la PS y su enfoque de derechos corresponden sustancialmente a él cómo pasar “de la decisión a la implementación”⁶³ lo cual no es una tarea fácil y requiere identificar instrumentos de política que logren alinear los preceptos normativos con las acciones puesto que, los cuestionamientos respecto a las incapacidades del GDF se refieren a que se está privilegiando una política residual a través del impulso de programas sociales que utilizan como estrategia las transferencias monetarias que no están asegurando el cumplimiento de los derechos, incluso comienzan a emerger en programas tan relevantes como “*Prepa Sí*”, la inclusión de criterios de condicionamiento que inician un deslizamiento hacia modelos que enfatizan la competencia y disminuyen el énfasis del enfoque de derechos.⁶⁴

Por ende, respecto a los objetivos lo que se denota claramente son dos retos a afrontar; el de la concreción del enfoque de derechos en acciones y por otro lado, el reto de mantener la congruencia respecto a éste. Sobre el primer aspecto ya se ha hablado y sobre el segundo, es importante reflexionar en torno a dicho tema ya que en 2011 se presentó la Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social, la cual es motivo tanto de aprobación

⁶² Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal Publicada en la G. O. D. F, el 23 de mayo del 2000, Capítulo 8, De la participación social, Artículo 41

⁶³ Declaración del Consejero Ciudadano del Comité de Evaluación y Recomendaciones del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y miembro de la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (REMISOC) Manuel Canto Chac en el marco del Foro “Perspectivas del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal: una mirada crítica desde las organizaciones de la sociedad civil”

⁶⁴ El programa “Prepa sí” ha recibido algunos cuestionamientos respecto a su carácter, ya que promueve la competencia y se empieza a asemejar a programas que incluyen la condicionalidad al incorporar un esquema de estímulos a partir de calificaciones. En este sentido, la evaluación realizada desde el EvalúaDF, indica: “La política pública con el PREBU asienta su significado en la instrumentación de los principios relativos a la exigibilidad de los derechos ciudadanos y de los jóvenes y en la correspondiente obligación asumida por parte del GDF por garantizarlos. Es decir se funda en una ética social inscrita en el reconocimiento del derecho a la educación como un derecho fundamental ciudadano y en la obligatoriedad del Estado para garantizar el logro de la igualdad de derechos. Sin embargo, el Programa instrumentalmente no concilia de manera congruente estos principios al oscilar en la siguiente disyuntiva: *estímulo económico según el mérito individual vs beca universal por estudiar.*”

como de cuestionamientos, respecto a esto último, los puntos que destacan las críticas son: la visión reducida de la política social limitada a la protección social centrada fundamentalmente en la obtención de ayudas y beneficios, el contraste entre los planteamientos establecidos en la LDS orientados a derecho y las definiciones que propone la ILSPSDF, constituye una iniciativa paralela y, en muchos aspectos, contradictoria con la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF), deja sin sustancia la ILSPSDF al derogar todo el apartado de programas de la Ley de Desarrollo Social, etc.,⁶⁵

El señalamiento más serio radica en que las orientaciones de la ILPSPD, apuntan a reducir el desarrollo social a la protección social. En términos del análisis realizado por el Evalúa DF, se enuncia como un aspecto fundamental a considerar sobre la Iniciativa lo siguiente:

“El tema de fondo central respecto a la iniciativa es si la política social del Distrito Federal se va a seguir orientando por una concepción amplia del desarrollo social desde una perspectiva de derechos exigibles o, por el contrario, va a optar por una visión reducida de la política social limitada a la protección social centrada.”⁶⁶

Por tanto, es necesario, avanzar de colocar en la mesa el debate de la protección social, vista desde la muy reciente iniciativa de LSPSDF para decidir si puede ser una ley que contribuya al desarrollo social o por el contrario, puede ser regresiva en términos jurídicos de los logros hasta ahora alcanzados. Tan sólo para abonar a este debate, sería importante que quede clara la diferencia entre protección social y política social y contestar algunas preguntas como: ¿Son iguales? ¿Una subsume a la otra o se complementan? Ya que la manera en que se dé respuesta a ellas posibilitaría un mejor manejo tanto para el diseño de las estrategias como para su instrumentación. Asimismo contestaría a la pregunta básica de cuál es el modelo de política social al que pretende dársele continuidad.

Hasta ahora estos conceptos, son poco claros y limitados, y ello lo evidencia su recuperación en la iniciativa de Ley, identificándolo como política social, por ello, los logros de esta última se denominan bajo el concepto de la otra:

⁶⁵ Véase “Resumen ejecutivo opinión técnica iniciativa de la ley del sistema de protección social del DF”, consultado en http://www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2011/sint_ej.pdf, 7, mayo, 2012. 566

⁶⁶ Resumen ejecutivo opinión técnica de la Iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del DF, consultado en http://www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2011/sint_ej.pdf, 7, mayo, 2012.

“El GDF ha trabajado a lo largo de catorce años de gestión en construir una sólida política de protección social; este conjunto de acciones, programas sociales y políticas públicas de protección social, ha dado como resultado que actualmente se destinen al gasto social 39,540 millones de pesos, el cual representa el 31% del gasto neto total de la Ciudad de México; en otras palabras, en el Distrito Federal cuenta con el gasto social más importante del país, por arriba de todas las entidades federativas.”⁶⁷

Asimismo, hay asuntos pendientes en términos de armonización legislativa puesto que la existencia de 130 leyes, de las cuales aproximadamente 57 corresponden o tienen que ver directamente con el desarrollo social a estas alturas requieren de un ingeniería legislativa que contribuyan en ese puente tan deseado entre lo establecido en la norma y su aplicación. En este sentido lo mencionado por Pedro García, es sugerente:

*“...normativamente hubo una revolución jurídica en el DF: desde el 97 hay una serie de avances: en el 2000; se crea La Ley de Desarrollo Social del DF y consecutivamente se han creado una serie de normas que a estas alturas también tendremos que revisar; **tenemos que hacer una labor de ingeniería jurídica, ponerlas toda sobre la mesa y ver cuál es la coherencia entre sí, y si pudiéramos desaparecer unas y fundirlas con otras.**”⁶⁸*

Respecto a ello es necesario pensar si algunos programas que se han convertido en ley son la opción para contribuir en la institucionalización de la política social ⁶⁹

Sintetizando, la orientación de la PS del DF se ha cristalizado de dos maneras: en la construcción de un entramado normativo y en su apropiación discursiva, que de manera general es consistente, con el enfoque de derechos pero que después de 15 años coloca en la agenda la necesidad de pensar en hacer una armonización normativa, así como de repensar, si algunos de los instrumentos jurídicos que se están colocando en la agenda

⁶⁷ Iniciativa como proyecto de decreto por el que se expide la Ley del sistema de protección social del Distrito Federal, Gaceta Parlamentaria del Distrito Federal, 28 de abril de 2011. Núm. 141-A. Año 02

⁶⁸ Entrevista a Pedro García Cruz. Investigador y autor de instituciones de la política social en el Distrito Federal Proyecto: percepción y recuperación de actores del desarrollo social, 2011. *Las negritas son nuestras.*

⁶⁹ El listado de programas que se han convertido en Ley es amplio entre ellas están: Ley que establece el derecho a contar con una Beca para los jóvenes; Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y ocho Años, residentes en el Distrito Federal; Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a las Madres Solas de Escasos Recursos Residentes en el Distrito Federal; Ley que Establece el derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes en el Distrito Federal, inscritos en Escuelas Públicas del Distrito Federal, en los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria y Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama del Distrito Federal.

legislativa contribuyen al enfoque o por el contrario dificultan la implementación o contravienen la orientación de lo hasta ahora promovido.

Estrategias.

Las estrategias durante el último período de gestión atraviesan por modificaciones en dos sentidos: para el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal (APDF) y para implementar la política social. Respecto a la primera, hay un énfasis por la modernización gubernamental, situación que es fundamental ya que los diagnósticos hasta ahora realizados sobre su funcionamiento, sostienen que se tienen problemas para el diseño de los programas sociales, los cuales han sido la estrategia sustancial para implementar la política social. Sobre este punto es necesario reconocer que existen programas sociales que por lo menos en términos del diseño intentan reivindicar los derechos sociales, económicos, sociales y culturales (Véase, cuadro II.2).

Cuadro II.2. Programas Sociales del GDF a Nivel Central por Tema y/o Derechos

Educación	Salud	Trabajo	Vivienda	Alimentación
Útiles escolares gratuitos	Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y medicamentos gratuitos a las personas residentes del DF que carecen de seguridad social.	Empleo juvenil de verano	Mejoramiento Barrial	Comedores comunitarios
Uniformes gratuitos		Empleo de invierno	Vivienda en conjunto	Comedores Públicos
Apoyos económicos a estudiantes de secundaria para el ciclo escolar 2010-2011	Apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis ortesis, prótesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional	Seguro de Desempleo	Mejoramiento de vivienda	Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el DF
Acciones de inclusión y equidad educativa	Programa de Prevención y Atención a la violencia de género	Capacitación para el impulso de la economía social	Rescate de cartera inmobiliaria	Comedores populares
Actualización y profesionalización docente para las personas que imparten educación preescolar.	Cáncer de mama del DF	Calidad y modernización	Sustitución de viviendas en riesgo	Desayunos escolares
Asistentes educativos	Detección oportuna de Cáncer de mama	Entrega de chalecos a los trabajadores no asalariados que realizan la actividades de cuidadores y lavadores en el DF	Programa Social para las U. H de interés social Ollin Kallan	Cultura Alimentaria artesanal y vinculación comercial de la Ciudad de México
Una cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa	Atención a personas con discapacidad en las Unidades básicas de rehabilitación	Financiamiento a la micro y pequeña empresa	Atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias	Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad
Estímulos para el bachillerato Universal -Prepa sí.	Apoyo económico a personas con discapacidad	Microcréditos para las actividades productivas de auto empleo		
Seguro contra accidentes personales de escolares, (va segur@)	Canalización de servicios para personas con discapacidad	Creación y fomento de sociedades cooperativas		
Becas del IEMS	Ciudad hospitalaria intercultural y de atención a migrantes de la ciudad de México			
Becas escolares para niños y niñas en condición de vulnerabilidad social	Medicina tradicional y herbolaria de la Ciudad de México			
Educación garantizada	Programa de Apoyo económico a policías preventivos con discapacidad de la ciudad			
Niñas y niños talento				
Potencialidades				
Otros				

Coinversión para el desarrollo social, Financiamiento para la asistencia e integración social, Registro Extemporáneo de nacimiento universal y gratuito, Contra violencia familiar, Reinserción social para mujeres víctimas de violencia familiar, Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social, Jóvenes en impulso, Conformación de redes deportivas comunitarias, Estímulos económicos a deportistas del DF, Otorgamiento de becas de servicio social, Fondos de apoyo para la conservación y restauración de los ecosistemas a través de la PS, Agrícola sustentable a pequeña escala de la Cd de México, De equidad para la mujer rural indígena, huésped y migrante, Equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas, Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios de la Cd de México. Programa de Apoyo integral a madres solas en el DF, Hijos e hijas de la Ciudad, Atención a jóvenes en situación de riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las Reglas de Operación 2011 de los Programas Sociales a nivel central.

En este sentido, es necesario reconocer que se han hecho esfuerzos por mejorar la planeación e impulsar la eficiencia y eficacia, así como la evaluación, pero aún con muchas limitaciones; evidencia de ello son la creación de nuevas instituciones –leyes, órganos y estrategias- como; la Ley del Servicio Público de Carrera, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, la Escuela de Administración de Pública del Distrito Federal, y Red Ángel, así como el impulso de nuevos mecanismos para la planeación y presupuestación como el Consejo Económico de la Ciudad de México y el presupuesto por resultados respectivamente, en términos de evaluación la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EvalúaDF).

Entre las instituciones creadas que manifiestan una tendencia hacia la modernización destacan:

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal que tiene como objetivo, profesionalizar la APDF Al respecto, el encargado del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Formación de la EAPF, Fernando Cortés, menciona el mecanismo por el cual la EAPDF pretende lograrlos:

“Profesionalizando y fortaleciendo los recursos humanos, es decir, el capital humano, dotarlo de mayores capacidades técnicas para que puedan cumplir con sus responsabilidades públicas. Así como, la transmisión de valores que permitan dar cumplimiento a las orientaciones que subyacen al modelo de gestión pública que se pretende impulsar en el GDF.”⁷⁰

Otra de las dependencias donde se denotan claramente énfasis en la modernización e innovación gubernamental es en la Coordinación de Modernización Administrativa de la Contraloría General, quién en voz de su director señala que el objetivo es “Transformar el

⁷⁰ Entrevista a Fernando Cortés, Encargado del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Formación, Proyecto: percepción y recuperación de actores del desarrollo social, 2011

gobierno”⁷¹ Mas adelante mencionaremos el carácter relevante de esta instancia. Como parte de los instrumentos que ha priorizado el GDF también se encuentran los fideicomisos,⁷² los que guardan relación con esta materia son; el Fondo para el desarrollo social de la ciudad de México; el Fideicomiso educación garantizada (FIDEGAR); y el Fondo para el desarrollo económico y social de la ciudad de México⁷³, estos dos últimos han tenido un papel fundamental en esta gestión: el FIDEGAR presupuestariamente se lleva el 6.5%, incluso por arriba del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social que es de 5.9 % en términos de lo destinado a programas sociales.

Referente al Fondo Económico y Social de la Ciudad de México⁷⁴, se enmarcan en la creación de la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, este es definido como el instrumento para impulsar las acciones que emprenda conforme a las atribuciones que le competen al Consejo, órgano creado bajo este ordenamiento. Así este órgano es considerado una instancia de representación y participación económica y social,

⁷¹ La Contraloría ha sufrido cambios sustanciales en esta gestión, a través de ella se impulsan esencialmente la modernización administrativa a través de la Coordinación General de Modernización Administrativa. Para dar cumplimiento a las atribuciones que le competen a la CGMA ésta realiza los programas de modernización como el Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental (PROMOEVA), Portafolio Integral de Monitoreo y Evaluación (PROIM) y Portafolio Integral de Monitoreo y Evaluación (PORTIME). ⁷¹ El PROMOEVA, tiene como objetivo sentar las bases para una estrategia coordinada y autosustentable de evaluación en la APDF para promover la Gestión por resultados dirigida al ciudadano, el cual permitirá identificar áreas de mejora en el desempeño gubernamental, generar capacidades en los entes públicos para transitar a un aprendizaje institucional y contribuir a una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana sobre la gestión pública. ⁷¹ EL PROIM es considerado el instrumento rector para atender los compromisos y retos que se han definido en materia de innovación ciudadana y modernización gubernamental, coordinando y armonizando los esfuerzos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la APDF, a través del registro y administración de proyectos, su canalización, seguimiento, evaluación, documentación de experiencias y difusión de las lecciones aprendidas y las mejores prácticas.

⁷² El GDF, publicó en 2011 a través del acuerdo por el que se da a conocer la relación de fideicomisos públicos de la administración pública del Distrito Federal el funcionamiento de 18 fideicomisos: fondo de desarrollo económico, fondo mixto de promoción turística, fondo de seguridad pública, fideicomiso central de abasto, fideicomiso para el fondo de promoción para el financiamiento del transporte público, fideicomiso de recuperación crediticia, fideicomiso del centro histórico, fondo para el desarrollo social, fondo ambiental público, fondo para la atención y apoyo a las víctimas del delito, fideicomiso fondo de desastres naturales, fideicomiso museo de arte popular mexicano, fideicomiso museo del estanquillo, fideicomiso educación garantizada, fideicomiso público complejo ambiental Xochimilco, fideicomiso público del fondo de apoyo a la procuración de justicia, fondo para el desarrollo económico y social y fideicomiso para la promoción y desarrollo del cine mexicano

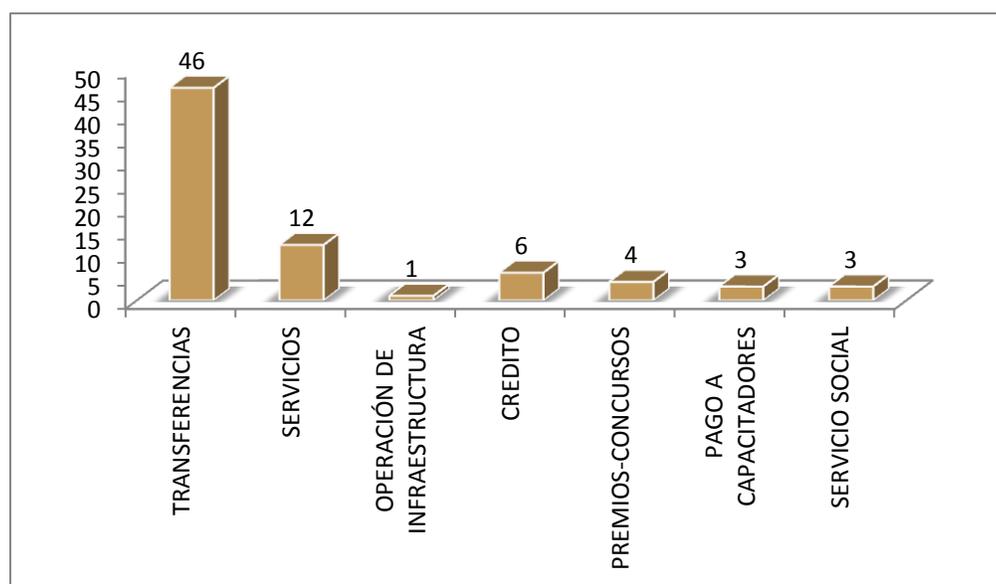
⁷³ El sustento jurídico de los fideicomisos públicos, lo encontramos en la LOAPDF definiéndolos como aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria

⁷⁴ De acuerdo a lo expuesto en la Ley del Consejo Económico y Social (LCES), los fondos tienen los siguientes objetivos: Mejorar la competitividad de la Ciudad; La transformación productiva que impulse la competitividad y el empleo; Mejorar el ambiente de negocios; El tránsito hacia una economía basada en el conocimiento; El impulso a la creación y desarrollo de micro, pequeñas, medianas empresas y cooperativas; La promoción internacional de la Ciudad, y en general, promover las inversiones público-privadas que produzcan beneficios sociales. Resalta que de entre todos los depósitos sólo uno tiene que ver con lo social y se relacionan con una estrategia público-privada.

con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva con el GDF en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como en una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que conforman el Distrito Federal, transitando hacia una economía que transforme la producción para impulsar la competitividad y el empleo.⁷⁵ Resalta su privilegio por los temas referentes a lo económico,

No obstante, a todo este entramado institucional en lo concreto, tanto las estrategias como los instrumentos no han logrado que los programas sociales, aseguren un cumplimiento cabal de los derechos, se persiste en la utilización de transferencias monetarias o en especie que no cuentan con mecanismos claros para lograr la progresividad de los derechos. (Véase gráfica II.1)

Gráfica II.1. Orientación de los Programas Sociales a Nivel Central



Fuente: Dirección de Evaluación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social

Por tanto se avanza en la eficiencia y control de los recursos, pero no en términos de darle coherencia a los programas para avanzar en el cumplimiento de los objetivos sociales amplios establecidos por el GDF en sus leyes y programas macro.

⁷⁵ Artículo 3. Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

Se visualiza en la actuación de entes como la CGMA una proclividad por el modelo gerencial, la cual a través del COPLADE toma un papel esencial, dado que el reglamento elaborado para la aprobación de programas se le otorga la atribución de vocal y asesor. Esto en la práctica se tradujo en 2011, en que la CGMA junto a la Consejería Jurídica (CJ) realizaron un papel destacado en la elaboración de los lineamientos para la aprobación de los programas sociales que otorgan subsidios, apoyos y ayudas.⁷⁶ Así lo señala el Coordinador General de Modernización Administrativa:

“La Contraloría General participa en el COPLADE, es uno de los componentes de este órgano, en este año formó un grupo de trabajo ejecutivo, formado por la consejería, por la Secretaría de finanzas, por la CGMA, y por la misma Secretaría de desarrollo social. Este grupo de cuatro entes públicos, grupo ejecutivo, tuvo como objetivo generar los criterios por primera vez, para hacer una evaluación ex ante, de todas las iniciativas que van llegando para que el COPLADE tomara la decisión de aprobarlas como programas sociales o actividades institucionales. LA CGMA, en particular, fue la que propuso la metodología, propuso los criterios ex ante, y fue la que hizo prácticamente toda la tarea de revisión de los programas sociales...”⁷⁷

Las aspiraciones de la Contraloría son de mayor alcance pues en voz de Sandra Marroquín, Directora de CGMA, la intención que tienen es la siguiente:

“Ponernos de acuerdo un día con el área de finanzas [...] Ellos son los encargados de un modelo de presupuesto basado en resultados, entonces lo que le estamos diciendo a finanzas es, si vas a implementar este modelo, nosotros tenemos indicadores, por qué no los tomas. No puedes implementar el presupuesto basado en resultados si no tienes algo medido, entonces, utiliza los indicadores que ya existen”

De esta manera, se pretende cerrar una pinza, donde haya mayor control sobre los recursos de las dependencias, asegurando la eficacia y eficiencia de los programas y actividades

⁷⁶ Reglamento para someter a la aprobación del comité de planeación del desarrollo del Distrito Federal, la creación y operación de programas de desarrollo social que otorguen subsidios, apoyos y ayudas a la población del Distrito Federal, publicado en la gaceta oficial, el 26 de enero de 2012, Artículo, 3.

⁷⁷ Entrevista a Irak López Dávila, Coordinador general de modernización administrativa de la Contraloría General del Distrito Federal. Proyecto: percepción y recuperación de actores del desarrollo social, 2011

institucionales, ya que la autorización del presupuesto asignado por parte de la Secretaría de Finanzas atravesaría por los indicadores diseñados por la Contraloría.

La preocupación por un mayor control presupuestario y la intención de dotar de mayor racionalidad el actuar gubernamental es un avance sustancial, sin embargo, existen aún, las restricciones de los elementos normativos contenidos en el diseño del sistema de planeación puesto que por al carácter especial del Programa de Desarrollo Social éste no logra articularse con los programas sectoriales e institucionales, los cuales son el marco para la instrumentación. De tal forma, que aunque existen los macro instrumentos como el PGDDF y el PDSDF, falta el proceso de la meso planeación para que los programas sociales que han sido la estrategia de planeación logren una integralidad en materia de los principios que rigen los objetivos del desarrollo desincentivando la hasta ahora tendencia de la sectorización de la política social.

De igual manera es necesario subrayar que de los programas sectoriales enunciados por la LDSDF: Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Alimentación, Nutrición y Abasto y Asistencia y Protección Social-, sólo se ha diseñado uno de ellos – salud- lo cual imposibilita la alineación de los programas sectoriales con el PGD y el PDSDF -la misma situación de ausencia guardan los programas institucionales-

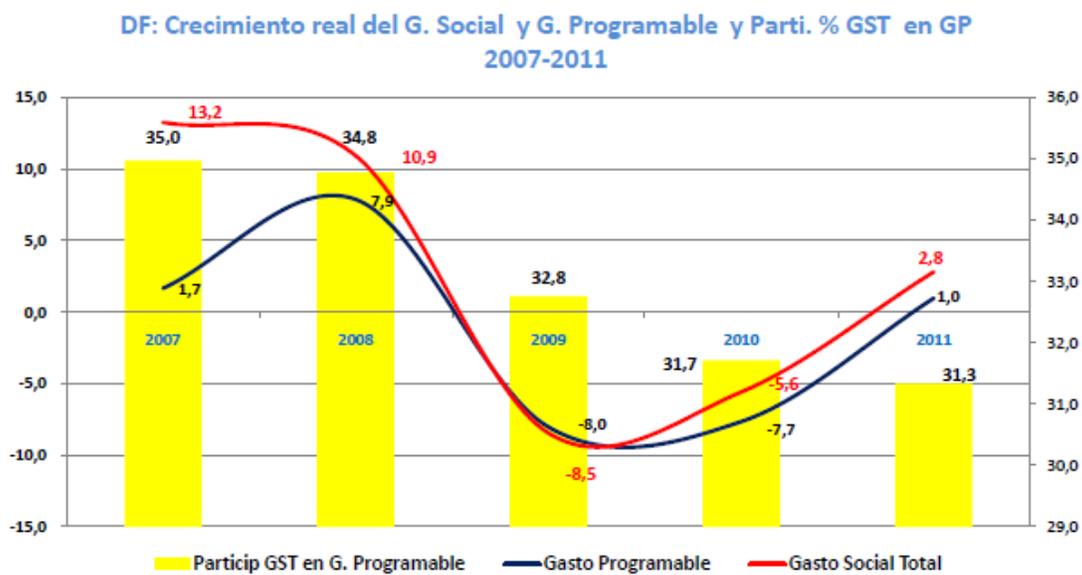
Respecto a la segunda dimensión referente a las estrategias para implementar consideramos pertinente señalar dos aspectos sustanciales: el presupuesto y la creación de la estrategia Red Ángel.

Sobre el primer aspecto, es necesario enfatizar que uno de los mayores avances que ha tenido el DF es respecto a lo que se destina en presupuesto a esta materia; de acuerdo al V Informe de Gobierno de la Ciudad, el 33% del gasto programable es dirigido a desarrollo social, lo cual coloca a la entidad como la que mayor inversión hace respecto a esta materia.

Pese a lo anterior es necesario hacer un análisis más profundo de este aspecto porque lo que empieza a observarse es que la evolución del gasto social en la última gestión de

acuerdo a la “Nota metodológica: Estructura y Evolución del Gasto Social DF: 2006” se ha tenido un retraimiento, puesto que la tendencia incremental que había observado el gasto social del DF, con tasas de crecimiento del orden de los 14.4% y 9.8% anual, durante los primeros dos años de la presente administración (2007 y 2008); pronto se habrían de convertir en **tasas negativas**, del orden del menos -8.5 y menos -5.6 por ciento, durante los años de 2009 y 2010; para empezar a recuperarse de manera muy **precaria** durante el año 2011, donde se esperó una tasa de crecimiento del orden del 2.8% por ciento. (Véase, gráfica II.2)⁷⁸

Gráfico II. 2

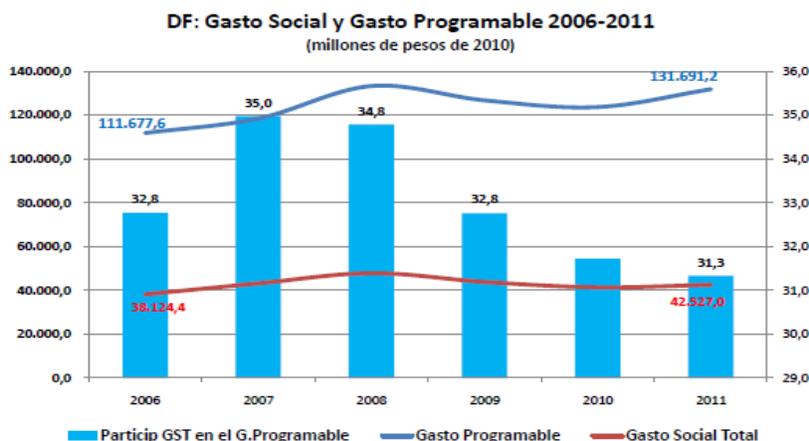


Fuente: Dirección de Estadísticas Evalúa DF.

Uno de los indicadores que representan el estado actual del gasto social, se puede observar haciendo un comparativo de lo que se gastaba en 2006 y 2011; mientras que, en el primer año, la participación del gasto social total en el gasto programable era de .32 centavos por cada peso, en 2011, se redujo .31centavos, en este rubro de análisis lo que queda de manifiesto es un carácter regresivo del presupuesto. (Véase, gráfico II.3)

⁷⁸ Los factores que se expresan en la Nota metodológica: Estructura y Evolución del Gasto Social DF: 2006- respecto al comportamiento del gato social apelan a denotar que la tendencia expansionista del gasto social hubo de frenarse con la llegada de la crisis económica que empezó a manifestarse desde mediados del 2008 y se desplegó con particular agudeza en el año del 2009.

Gráfico II.3



Fuente: Dirección de Estadísticas Evalúa DF.

Respecto a la segunda dimensión; en 2010 se da a conocer el Sistema de Protección Social “Red Ángel” presentándose como el mecanismo de articulación de programas que cubre y asegura el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas. Se inserta como una estrategia inclusiva de grupos como: adultos mayores, personas con discapacidad, las niñas y niños que han perdido a su madre o padre, a los que necesitan respaldo para continuar sus estudios, las personas que necesitan un apoyo para su vivienda, los que usan el sistema de transporte público, los que requieren consultas y medicamentos gratuitos desde el nacimiento hasta su vejez.⁷⁹

Su instrumentación se da a través de cuatro elementos básicos: actualización y mejoramiento del padrón de beneficiarios, mejores oficinas para la atención ciudadana, plataforma electrónica de atención ciudadana y la tarjeta única para todos los beneficiarios, con ello, la estrategia contribuye a una instrumentación más eficiente intentando disminuir los problemas de duplicidad y favoreciendo la transparencia y rendición de cuentas, y construyendo dispositivos para que los ciudadanos accedan a los programas sociales.

Pero habría que revisar cual es su orientación porque lo que podemos denotar en su diseño es un énfasis a la protección social, vista como “pisos mínimos” para grupos vulnerables, violentando con ello el principio de universalidad de los derechos. De igual manera,

⁷⁹ Información consultada el 9 de septiembre de 2012 en: [http://www.redangel.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54].

profundiza la centralización de las decisiones, al no establecer mecanismos de articulación con otros niveles de gobierno, y con la sociedad. En este sentido la estrategia Red Ángel enmarcada bajo el sistema de protección social le espera aun un profundo debate en torno a sus alcances y limitaciones.

En relación a las estrategias ha habido un despliegue de recursos en torno a la construcción de instituciones (organismos, presupuestos y mecanismos) que se han puesto en marcha a favor de la política social, sin dudas un aspecto fundamental que es de reconocerse, sin embargo empieza a denotarse una proclividad por énfasis en torno a las estrategias se apegan a un modelo gerencial, caracterizada por la búsqueda por la eficiencia la eficacia y los resultados –lo cual asumimos es importante, pero no lo único- se han marginado elementos propios del modelo solidario incluyente, el cual significa una política social más integral que sea capaz de lograr la articulación de todos los actores (delegaciones, gobierno central, gobiernos de otros niveles, sociedad) en torno a propósitos comunes a través de estrategias que sean coherentes con los principios del desarrollo social.

Asimismo el tipo de estrategias creadas denotan que se busca darle mayor racionalidad a la toma de decisiones, sin embargo, concentrándose en instrumentos de política como las reglas de operación o el presupuesto por resultados que avanza más en términos de control del presupuesto que en el análisis sustancial de la calidad de programas

Interacciones

Las interacciones las podemos colocar en cuatro esferas: a) las articulaciones intergubernamentales locales; b) articulación con la sociedad; c) articulaciones con el gobierno federal; y una última que ha tenido un vigor importante en esta última gestión y es la que podríamos categorizar en d) articulación con el exterior. (Véase, figura, II. 1)

Figura II.1 Interacciones del Gobierno del Distrito



Fuente: Elaboración propia⁸⁰

Como veremos más adelante la intensidad con que se dan estas articulaciones varían respecto al tipo de incentivos que estén presentes en torno ellas

a) Articulaciones intergubernamentales locales: Para darnos una idea de la complejidad y dimensiones que tiene la articulación de las instancias de la APDF, es necesario señalar que participan en la gestión de la política social de manera directa o indirecta; 12 organismos de la administración pública centralizada, 14 de la administración paraestatal, 2 órganos desconcentrados, 2 órganos autónomos y 16 delegaciones. Asimismo hay un conjunto de órganos establecidos como la Comisión Interinstitucional y el Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

Sin dudas es un amplio gabinete social, que por mucho rebasa lo establecido en el Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal.⁸¹ No obstante de la

⁸⁰ Existen otras interacciones, como la que se da con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la relación con otras entidades, en particular con las que geográficamente se colinda, la relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y con los diferentes ordenes de gobierno federal, excluyendo, sin embargo, dado que la Política Social se ha circunscrito fundamentalmente a la interacción con estos ámbitos, y que nuestro objeto de estudio se enfoca a lo que realiza el GDF hacemos esa disección.

magnitud del entramado organizacional lo que se puede describir en torno a su funcionamiento es un bajo nivel de interacción; la relación es escasa entre las dependencias de nivel central, asimismo no termina por darse eficientemente con las delegaciones, por el contrario, se acentúa un modelo que se caracteriza por la centralización de las decisiones, lo cual está atravesando por una inoperancia de los espacios institucionalizados creados con ese fin, asimismo se observa una falta de articulación entre las dependencias que instrumentan programas sociales.

Asimismo un elemento fundamental en este análisis es el que corresponde al de cultura organizacional ya que la gestión de la PS atraviesa por sus peculiaridades, ya que la APDF se compone de personal que trabaja desde que se operaba como Departamento del Distrito Federal, y también del personal que ha llegado después del 97 a insertarse al gobierno electo, por ello hacen una cultura híbrida que evidentemente tiene reacciones y niveles de compromiso diferentes a la nueva institucionalidad que planten los gobiernos de la alternancia. Por ello se hace necesario profundizar en este tema para poder encontrar soluciones que posibiliten una integración más efectiva que incida positivamente en la gestión.

En este sentido uno de los avances en este periodo es la creación de la EAPDF y la Ley del Servicio Público, las cuales conjuntamente pueden derivar en una búsqueda en la homogenización de una cultura más afín a los propósitos de la política social. Sin embargo, estos instrumentos que buscan la profesionalización no serán suficientes sino se hace una revisión del tamiz político –sindicatos y fracciones-, por el que atraviesan las organizaciones y sus actores. Asimismo se hace necesario definir el tipo de modelo que el GDF pretende impulsar, puesto que a la luz de las evidencias encontradas se está empezando a optar por un modelo de gestión de tipo gerencial moderno en donde tienden a prevalecer los resultados, descartándose la posibilidad de la búsqueda de una cultura organizacional de tipo normativo que responda mas a un modelo emergente y de gobernanza.

⁸¹ El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en su capítulo III. De los gabinetes, Artículo 11, señala como parte del gabinete de Equidad y Desarrollo Social, las siguientes dependencias: Secretarías de, Desarrollo Social; Salud; Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; el Instituto de las Mujeres y la Procuraduría Social;

b) Relación con la sociedad. La participación aparece en las leyes del distrito federal, de manera recurrente, inclusive una de las líneas que el GDF ha establecido tanto en el Programa General de Desarrollo como en el Programa de Desarrollo Social refiere a la participación; al respecto la Ley de Desarrollo Social menciona como parte de sus objetos lo siguiente:

*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;*⁸²

Pese a los planteamientos normativos la relación gobierno sociedad empieza a denotar un declive, ya que los espacios institucionalizados para la participación se han ido vaciando del contenido participativo de sociedad y éstos se han vuelto mayormente referentes para la articulación gubernamental y las experiencias en torno la participación atraviesan por un tamiz casuístico, esto es, que en la medida en que los temas e intereses de la agenda de actores gubernamentales se acercan a los de los actores se hace más viable la vinculación.

Al respecto Alejandro González Arreola de Gesoc, A. C. define debidamente la relación de la gobierno con la sociedad al indicar:

*Si tuviera que definir la relación entre sociedad civil y gobierno diría que es causística, aunque en términos discursivos y de enfoque es más alentadora que la que hay a nivel federal y en otros gobiernos, pero a la hora de la implementación es causística.*⁸³

Esto explica fundamentalmente el hecho de que la participación de la ciudadanía es muy notoria en algunos temas como: la perspectiva de género, la diversidad sexual y con menos intensidad el hábitat.

De esta manera podemos notar una falta de institucionalización en cuanto a las formas de articularse con la sociedad, civil. Situación que se ve reforzada por las evidencias y conclusiones que arroja la investigación: “Los Espejos de la Política Social” que respecto

⁸² Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Artículo 1, fracción V.

⁸³ Entrevista a Alejandro González Arreola, Presidente y Fundador de Gesoc, A. C. Proyecto: percepción y recuperación de actores del desarrollo social, 2011

de los órganos establecidos para la gestión de la política social señala: *“La participación ciudadana, que en su desarrollo social ha experimentado un proceso de vaciamiento en los instrumentos diseñados para impulsarla, se ha vuelto más instancia de reunión de funcionarios, que de dialogo con la representación social.”*⁸⁴

C) Relaciones con el gobierno federal. La interacción entre el gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Federal se ha estrechado a través de la instrumentación de programas sociales que atenúan la tensión existente respecto a las orientaciones que atraviesan los modelos de política social que han establecido cada uno de ellos. Así, a través de la *creación de la Dirección General de Programas Federales en 2009*, al interior de la Contraloría se generó un espacio institucionalizado, en respuesta a la manera desarticulada en que los programas federales se operaban en el DF. En palabras del Director de programas federales antes ocurría lo siguiente:

*“...anteriormente los delegados federales, no los secretarios no los subsecretarios, ni los directores, sino los delegados, de acuerdo a su competencia, marcaban y hacían toda una revolución, a los funcionarios del GDF, buscando promover sus programas, pero eso, no aseguraba la mezcla de recursos y eso significaba una gran pérdida en el ejercicio de recursos...”*⁸⁵

De esta manera se pretende por un lado asegurar que la relación de la federación con las dependencias del DF, se haga de manera articulada y ordenada y por otro lado, se busca aprovechar y optimizar los recursos que puede proporcionar el Gobierno Federal.

Sin embargo, el nivel de autonomía es limitado o escaso con respecto a los criterios y las condiciones en las que se entabla convenios o proyectos con el GF, ya que como indica el Director de Programas Federales

⁸⁴ Berrios y Canto. los espejos de la política social en el Distrito Federal: articulación gubernamental y participación ciudadana en la política social del Distrito Federal, consejo de evaluación del desarrollo social del Distrito Federal, México, 2010, p. 99.

⁸⁵ Entrevista a Humberto Gutiérrez Mejía, Director de programas Federales del gobierno del Distrito Federal. Proyecto: percepción y recuperación de actores del desarrollo social, 2011

“...nosotros, dependemos de cuál es la propuesta federal. Ellos son los que tienen los criterios y simplemente nos hacen de notificación, de cuanto recurso, proponen mezclar con el gobierno del DF”

Por tanto, aunque se ha pretendido a través de la Dirección de Programas Federales, mejorar la articulación, ésta se limita a facilitar la gestión de recursos, pero bajo los principios y lineamientos establecidos en los programas y reglas de operación que establece el Gobierno Federal, ya que la aportación financiera que hace el Gobierno Federal es bajo el esquema de mezcla, esto significa que el GDF, también tiene que hacer un desembolso de recursos que generalmente es del 50 por ciento. Así los programas sociales que participan bajo este esquema son: hábitat, centros históricos, recuperación de espacios públicos, zonas prioritarias, empleo temporal y asentamientos humanos irregulares⁸⁶

Dadas las condiciones jurídicas políticas de la Ciudad y por ende sus restricciones empiezan a justificarse la entrada de programas federales, bajo los supuestos de eficiencia de recursos. Y he aquí una interrogante ¿Cómo obtener recursos federales sin perder de vista la orientación que enarbola el GDF en términos de cumplimiento de derechos? Hasta ahora el argumento que se utiliza respecto al objetivo de esta gestión es la siguiente:

“...desde estos programas específicos, se tiene muy claro que es atención a necesidades sociales y necesidades prioritarias”⁸⁷

Lo que permite deducir que hay una clara separación respecto de la intencionalidad de operar estos programas. Sin embargo, uno de los argumentos del GDF respecto a la política social federal es en términos de su limitado enfoque, aun así empezamos a ver como se gestionan programas federales y se destinan recursos para instrumentarlos en la Ciudad, lo cual empieza a atenuar esa tensión, por tanto y reconociendo que es importante la interacción entre niveles de gobierno, sería relevante contar con un plan y/o proyecto estratégico de articulación con el Gobierno Federal, planteado desde el GDF, en el que queden explícitos los propósitos y los recursos que se invertirán en ello.

⁸⁶ En entrevista con el Director de programas Federales en el Distrito Federal los programas enumerados son los que señaló se participa con la federación, en la línea de mezclar recursos.

⁸⁷ Entrevista a Humberto Gutiérrez Mejía, Director de programas federales del Gobierno del Distrito Federal. Proyecto: percepción y recuperación de actores del desarrollo social, 2011

d) Relaciones con el exterior. Las relaciones con organismos internacionales y la participación de la Ciudad de México a través del Gobierno del Distrito Federal, se ha vuelto también parte de las interacciones que nutren la gestión e instituciones de la Política Social. Y de ello dan cuenta tanto la asistencia, organización y colaboración con organismos internacionales y países. En adelante enumeramos sólo algunas de las participaciones que ha tenido el GDF, que sostienen este planteamiento:

- i. El 30 de agosto de 2012 a través de la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, se asiste al Primer Encuentro Internacional de Planes de Acción en Derechos Humanos, en Río de Janeiro, Brasil, donde se habla sobre el proceso y metodología de elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México así como de las acciones que se han implementado.
- ii. El GDF en 2009 firmó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar la implementación de un presupuesto basado en resultados. De ahí que se derivara en la creación de una Ley, en la cual se incorporan por primera vez en el Distrito Federal los conceptos sobre presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, además, establece una vinculación directa entre la planeación y la elaboración del paquete financiero para cada ejercicio fiscal. Esto ha sido reconocido como determinante para la institucionalización del Presupuesto basado en Resultados. Gradualmente la APDF deberá incorporarlo por mandato legal. Asimismo a partir de 2011, la Secretaría de Finanzas modificó su estructura orgánica para crear la Dirección de Gestión Basada en Resultados⁸⁸. De esta manera, se establece un área con facultades para fortalecer el proceso de

⁸⁸ En marzo de 2009, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron el "Convenio de Apoyo a la Implementación de un Sistema de presupuesto basado en resultados en el Distrito Federal". Este instrumento fue el primero en su tipo que el BID suscribió con un gobierno subnacional. Bajo este acuerdo, el BID se compromete a entregar al D.F. un millón de dólares; mientras que este último aportará en especie 200,000 dólares. Con estos recursos se financian seis componentes que conforman al convenio, las cuales se están ejecutando, principalmente, por consultores externos, expertos en la materia. Las actividades de los componentes buscan medir los avances del GDF en la implementación de un sistema basado en resultados y, en consecuencia, definir las estrategias a seguir. Posteriormente, consideran la ejecución, a nivel de pruebas piloto, de esas estrategias; su correspondiente rediseño, y la traducción de estos resultados en documentos técnicos, los cuales representarán el eje rector para que el GDF replique el proceso recomendado hacia el resto de sus programas o políticas públicas.

implementación del Presupuesto basado en Resultados hacia las demás áreas de la Administración Pública del Distrito Federal.⁸⁹

- iii. Participación en el Foro Mundial de Ciudades de los Derechos Humanos donde asisten representantes de 30 ciudades de Asia, Norteamérica y Europa es una iniciativa que promueve la cooperación internacional entre ciudades a través del intercambio de experiencias exitosas.
- iv. Organización de la Cumbre Mundial de Líderes Locales y regionales, en noviembre de 2010 donde se trataron los temas relacionados a: cómo hacer frente, desde lo local, a los efectos de las crisis mundiales, cómo contribuir a una gobernabilidad mundial más eficiente, así como una reflexión colectiva sobre las ciudades del 2030. De esta cumbre se derivaron instrumentos importantes como el “Manifiesto para la Ciudad de 2030”, documento que integra las ideas fundamentales que los alcaldes visualizan para el futuro de las ciudades.⁹⁰

Las interacciones en el Distrito Federal denotan una gran complejidad: por un lado se reconoce que estas se han diversificado, trascendiendo de lo local a través de su articulaciones con gobierno federal y con el extranjero, sin embargo, donde fenece, es hacia dentro; la articulación con las dependencias en torno a la política social se da fundamentalmente a través de los programas sociales, que cada una de ellas realiza, ya que los espacios como la comisión interinstitucional- órgano fundamental de articulación- no tiene actividades constantes, el declive mayor se da con las delegaciones, en donde no se ha logrado tener una articulación, por el contrario se han generando duplicidades y hasta competencia en términos de los programas que realizan.

Por último y respecto a la participación de la sociedad, esta se caracteriza porque se ha dado de manera más exitosa fuera de los espacios institucionalizados, logrando colocar en las agendas temas de vanguardia, pero que atraviesan fundamentalmente por la relación entre los actores y las capacidades de incidencia, hecho que aunque demuestra la apertura del gobierno, si no logra trascender esa única vía, no logrará generar el empoderamiento

⁸⁹ Véase, V Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2011. Gobierno del Distrito Federal, México, 2011, pág. 174.

⁹⁰ Información vertida en el portal del Gobierno del Distrito Federal denominado: Ciudad de México Global, Acciones locales, compromiso Internacional. Disponible en. [http://www.ciudadglobal.df.gob.mx/wb/cdg/nota_2] consultado el 19 de septiembre de 2012

del ciudadano a través de los canales de participación tanto institucional como no institucional.

Comentarios finales

Las perspectivas de la política social en la Ciudad de México al 2012 se pueden describir a partir del camino que se ha construido en estas casi dos décadas, y que se relaciona con el entramado institucional con el que se ha gestionado el desarrollo social. Ello nos da cuenta de la relevancia que ha tenido la PS, en tanto que estrategia para enfrentar las desigualdades a través de la incorporación del enfoque de derechos.

Así podemos decir que el gobierno que tomará en sus manos la siguiente gestión, llega con muchas oportunidades, pero sobre todo con muchos retos, ya que en la política social del DF se pueden identificar rasgos de diferentes modelos de ella, lo que hace que tanto su análisis como su gestión se vuelva realmente un reto.

Como elementos necesarios a realizar, Inicialmente sería oportuno identificar claramente hacia qué modelo se quiere caminar, si hasta ahora lo establecido en términos normativos y discursivos nos coloca en el espectro de un modelo solidario incluyente, entonces se tendría que ser consistente con ello, diagnosticando y construyendo los instrumentos de política pública que vayan alejándonos del modelo tradicional en el que la gestión atraviesa por la sectorización, la desarticulación, y problemas para efectivizar la participación ciudadana.

También es importante colocar la eficiencia y eficacia en términos de los objetivos de la política social y no al revés; muchos de los controles que se realizan para darle mayor racionalidad a la toma de decisiones han sido cuestionados por la centralidad que toma el presupuesto. Asimismo, es necesario repensar las estrategias como: los programas de transferencias, en términos de colocarlos como instrumentos de política social y poner su diseño en función de los objetivos amplios y vanguardistas que han propuesto hasta ahora los gobiernos del Distrito Federal

Respecto a las oportunidades el GDF durante este periodo se caracterizó por la construcción de un entramado normativo y un discurso coherente con el enfoque de

derechos. Hoy en día se haría casi imposible dar un viraje atrás, dado que por lo menos en este sentido, en la cultura organizacional de parte importante de la APDF se ha introyectado discursivamente.

De la misma manera, ahora el Distrito Federal cuenta con un vasto entramado organizacional con determinadas capacidades instaladas que es necesario potencializar para ponerlas en función del modelo de política social.

En suma, el GDF, ha transitado en estos 15 años por la construcción de un entramado institucional, que se ha materializado en la creación y modificación de leyes, instituciones, instrumentos de política pública -programas, estrategias, fideicomisos, consejos, presupuestos- que han contribuido en la gestión de la política social, y que son un avance, porque cada uno de ellos, trata de responder a la reivindicación de un derecho y con ello, se apuesta a reducir las brechas de desigualdad y mejorar las condiciones de vida.

Sin embargo, lo que podemos observar es que hace falta un alineamiento de ellos, en torno a los propósitos de la PS; fundamentalmente se requiere que el diseño institucional en su conjunto sea consistente. De igual manera se requiere profundizar en la operacionalización del enfoque de derechos como herramienta de la y para la institucionalización de la política social.

Concluyendo el Distrito Federal podría pensar en un modelo holístico donde, discurso, normas, instrumentos de política pública – estrategias, programas, presupuestos, etc.,- coordinación interinstitucional sea congruente y caminen paralelamente hacia un mismo propósito, o sea, el de un modelo de desarrollo donde la política social se vuelve una herramienta fundamental para garantizar la realización de derechos y con ello se avance en la disminución de las brechas de desigualdad así como en la posibilidad de contribuir en el bienestar de los habitantes y ciudadanos que viven y transitan en esta ciudad.

III Análisis comparativo del diseño institucional en la gestión de la política social en cuatro entidades federativas –Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Nuevo León-

Hablar sobre política social en un primer momento nos remonta a las acciones realizadas por los gobiernos para contender con las problemáticas sociales más urgentes, como lo son pobreza, desigualdad, salud, educación, entre otras. Sin embargo, las prioridades, recursos, instancias y programas que se instauren para implementar esta política varían de acuerdo a la postura, ideología y visión del gobierno en turno. Ante esto, el presente documento pretende ubicar cómo se ejecuta la política social en cuatro entidades federativas de México –Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Nuevo León- con el fin de identificar los elementos característicos del diseño institucional de estas políticas y compararlas con lo realizado en la Ciudad de México.

Partiremos de un análisis del diseño institucional de la política social, que se basa en la identificación y estudio de las leyes, instancias, programas y formas de organización e interacción de los gobiernos, esto nos permite identificar cuáles son los paradigmas que rigen a la política social en un espacio determinado y con esto conocer cuáles son los principales objetivos y estrategias que los gobiernos delinear para promover el desarrollo social.

Para realizar el estudio comparativo se toman como referencia elementos: contextuales, de orientación, estrategias e interacciones de cada una de las entidades analizadas. Por contexto entendemos las principales problemáticas identificadas y las condiciones socio-políticas que rigen en los casos seleccionados; la orientación hace referencia al tipo de enfoque o modelo de política social predominante en las entidades federativas; la estrategia refiere a los ejes rectores de la política social que determinan el accionar de los gobiernos en materia de desarrollo social; por último las interacciones son aquellos vínculos que tienen los gobiernos inter-institucionalmente, las relaciones inter-gubernamentales y el acercamiento con la ciudadanía.

Contexto.

Las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de una comunidad determinada, tienen una influencia sustantiva en la forma en cómo se ha de diseñar e implementar una política social. Esto lo podemos ver reflejado en los objetos de estudio que forman parte de esta investigación, donde tenemos casos que presentan algunas similitudes en cuanto los procesos político-administrativos, pero también marcadas diferencias en lo referente a la percepción de los problemas sociales y la forma de interactuar con la ciudadanía.

En las cuatro entidades que forman parte del análisis (Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Nuevo León) encontramos que son administraciones que vienen anteceditas de gobiernos de alternancia, en el caso del DF y Jalisco los partidos gobernantes PRD y PAN respectivamente, asumieron el cargo a mediados de la década de los 90 (1997 y 1995 respectivamente) continuidad que ha permitido delinear una estructura institucional de acuerdo a los objetivos específicos de cada gestión. Por su parte en Michoacán⁹¹ (PRD) y Nuevo León (PRI), llegaron al frente de las administraciones gubernamentales en los 2002 y 2003 respectivamente.

Un aspecto relevante identificado en los casos, es la innovación que surgió a partir de la entrada de un gobierno de alternancia, como se mencionó anteriormente en las entidades analizadas hubo un cambio de partido político encabezante del ejecutivo, al entrar estas nuevas administraciones se realizaron acciones que permitieron un mayor acercamiento de los gobiernos con la ciudadanía, hechos que resultaron en prácticas innovadoras de desarrollo social. Al respecto en el Distrito Federal con la elección del primer jefe de gobierno electo en 1997 se generaron espacios de diálogo entre los representantes gubernamentales con organizaciones de la sociedad civil, vínculos que resultaron en la promulgación de leyes importantes en materia social como lo son la Ley de Desarrollo Social del DF y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del DF, así como espacios y acciones de vínculo entre gobierno y ciudadanía. Un hecho similar ocurrió en Michoacán donde el cambio de gobierno en 2002 permitió la generación de espacios de participación ciudadana para planeación estatal bajo la figura de los Consejos de Desarrollo Comunitario (Codecos) y algunos en específico con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como lo fue la experiencia “Participa”. En Jalisco por su parte encontramos también una apertura mayor hacia la participación ciudadana a partir de la alternancia de gobierno en 1995, que se vio reflejado en la realización de una reforma política en 1997, misma que dio como resultado la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana en ese mismo año.

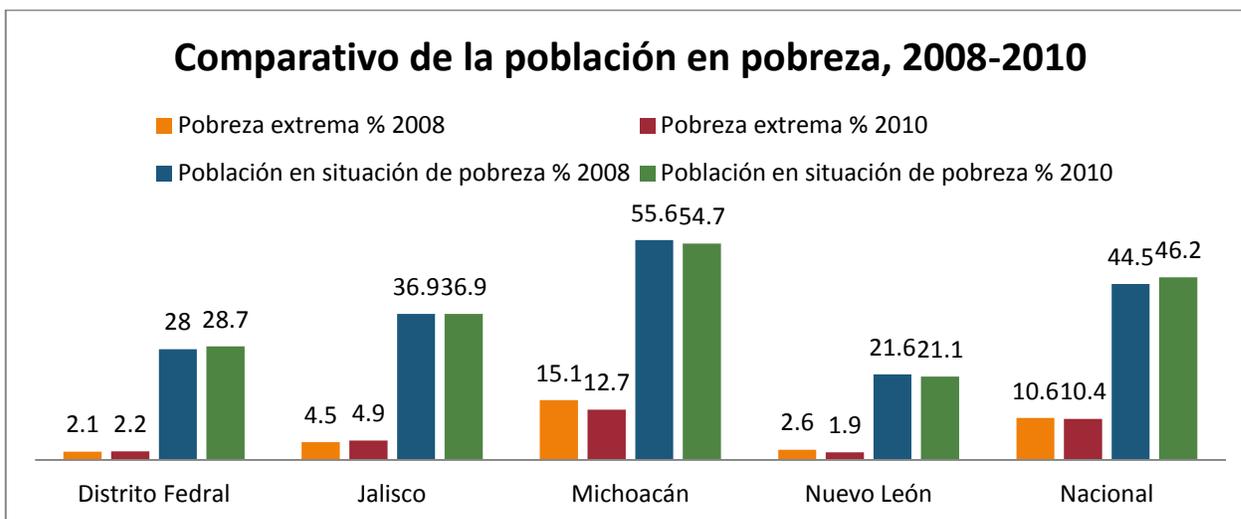
⁹¹ La información documental y empírica que se retoman para el análisis de la política social en las entidades federativas son del año 2011, por lo que las administraciones y los partidos que las encabezan pueden ser distintos a los actuales.

Otro punto contextual a destacar es referente a las problemáticas identificadas, donde a partir de éstas se diseñan las estrategias y acciones de la política social, ejemplo de esto es Nuevo León, que ante situaciones coyunturales como la delincuencia y la emergencia por desastres naturales, tuvieron que adoptar líneas de política social que respondieran a los hechos emergentes. En el Distrito Federal y Jalisco que son entidades que cuentan con los mayores niveles ingresos per cápita y mejores condiciones de desarrollo social y humano, las problemáticas están orientadas a la distribución del ingreso, igualdad de oportunidades, así como en la superación de dificultades educativas y laborales. En tanto, Michoacán tiene como retos principales la generación de mejores condiciones económicas y sociales en todas sus regiones ya que es un estado en el que persisten niveles considerables de pobreza y marginación.

Como se dijo al inicio uno de los principales temas de atención de las políticas sociales es el referente al combate a la pobreza, en México esta problemática representa un reto central ya que hasta el año 2010, 46% de población se encontraba en situación de pobreza (Coneval, 2010), en la mayoría de las entidades federativas el panorama no cambia sustancialmente, aunque encontramos casos como el de Nuevo León con 21.1% de personas en situación de pobreza, el Distrito Federal con 28.7% y Jalisco con 36.9%. En estas entidades se observa que los niveles de incidencia de la pobreza son menores que en el ámbito Nacional, no obstante aún representan una cantidad importante de ciudadanos que no cuentan con estándares adecuados de vida.

Esta situación se ve agravada en estados como Michoacán, donde el porcentaje de personas en situación de pobreza está por encima del Nacional con 54.7% de la población bajo esta condición, aun cuando hubo una disminución relativa de la pobreza entre 2008 y 2010 (véase gráfica 1), hecho que redundo en la urgencia de poner en práctica acciones que tengan como resultado la mejora de condiciones de vida de más de la mitad de la población michoacana.

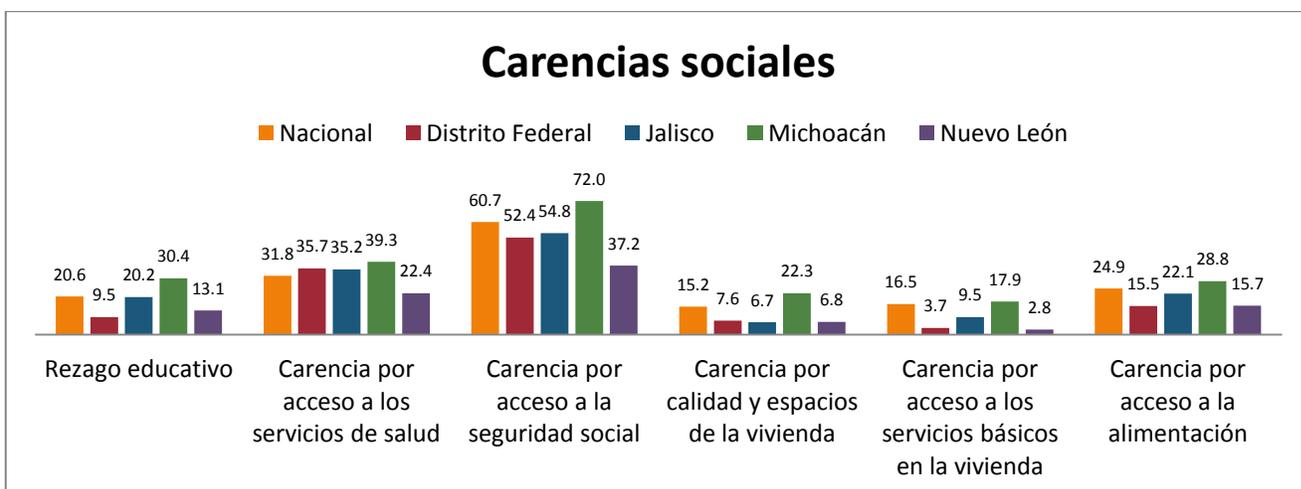
Gráfica 1. Porcentaje de población en condición de pobreza, 2010.



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en la ENIGH, 2008-2010

Aspectos aunados al de la pobreza que tendrán influencia en la conformación de las políticas, son las carencias sociales, en términos de educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación. En estos rubros encontramos que en las entidades analizadas las carencias que afectar a un mayor porcentaje de la población son las de acceso a la seguridad social⁹², dónde Michoacán presenta mayores deficiencias con un 72% de población con esta carencia, mientras que Nuevo León es la entidad con una menor parte de población sin seguridad social con un 37%.

Gráfica 2. Porcentaje de población con carencias sociales, 2010.

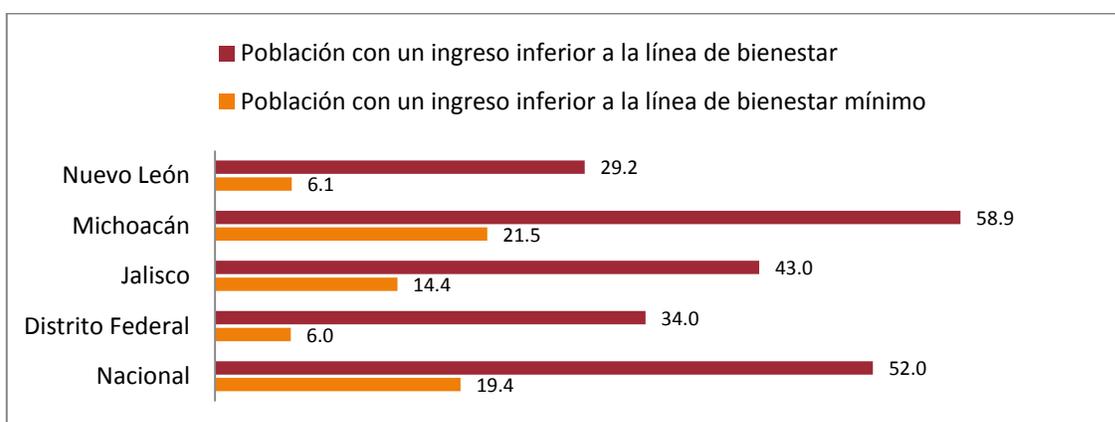


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

⁹² La Ley del Seguro Social (LSS), considerada de utilidad pública para los trabajadores del apartado A, establece que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Además de las carencias de acceso a la seguridad social, las problemáticas más frecuentes dentro de población de las entidades analizadas son la dificultad de acceso a servicios de salud, la insuficiencia alimentaria y el rezago educativo. Así mismo, observamos que el ingreso de las personas en las entidades es aún un tema pendiente, donde Michoacán posee las peores condiciones con un 58.9% de la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar⁹³ y 21.5% con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, en tanto que el Nuevo León y el DF presentan los porcentajes menores de población con bajos ingreso –menores a la línea de bienestar- con 29.2 y 34% respectivamente.

Gráfica 3. Porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar y bienestar mínimo



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Bajo las condiciones socio-económicas y políticas que se han mostrado en este apartado, se delinean las problemáticas más apremiantes que tendrán un peso importante para el diseño e implementación de políticas sociales, sin embargo, no sólo las problemáticas más urgentes las definen, esto pasa también por la visión y postura que posean los tomadores gubernamentales de decisiones y las instancias, acciones y programas que instauren en consecuencia. Bajo este argumento, el tipo u orientación de la política social implementada tendrá que ver con las características institucionales, programáticas, organizacionales y presupuestales que imprima cada gobierno.

Orientación.

La orientación se dirige al análisis de la actuación y papel del gobierno en las entidades federativas respecto de la política social, aquí se pueden ubicar al menos tres estilos de actuación gubernamental: el primero denominado **burocrático/desarrollista**, es en el que se encuentra una

⁹³ La línea de bienestar mínimo equivale al valor monetario de la canasta básica alimentaria generada por el Coneval

amplia intervención gubernamental para fomentar el desarrollo y brindar seguridad social (contributiva) centrada principalmente en el trabajo, además de una cultura organizacional de toma de decisiones jerárquica; un segundo tipo de orientación en el **gerencial/compensatorio** donde se busca reducir y hacer eficiente el actuar de las estructuras gubernamentales, bajo enfoques gerenciales centrados en análisis de costo-eficiencia, aquí los grupos a los que se dirige la política social son los más vulnerables a través de transferencias no condicionadas; el tercer enfoque es el **pluralista/emergente**, donde el objeto es generar acciones que permitan disminuir las brechas sociales de desigualdad, mediante la instauración y ejecución de acciones basadas en derechos, el gobierno adquiere una función reguladora y los procesos de toma de decisiones son incluyentes.

Así para caracterizar la política social debemos tomar en cuenta distintos aspectos, que pasan por la estructura normativa, procesos de planeación, toma de decisiones, interacciones intra e intergubernamentales y con la sociedad.

En los estudios de caso se observa que puede existir confluencia de modelos de política social en una gestión, el ejemplo más ilustrativo es el del DF, aquí encontramos la existencia de rasgos correspondientes a los tres modelos mencionados, en primer lugar tenemos que la Ciudad de México presenta una estructura normativa avanzada, donde se ha promovido el respeto y garantía de los derechos humanos, sociales y culturales; esto a su vez se refleja en los objetivos contenidos en los instrumentos de planeación, como el PGD y el PDS; así como en el discurso político de las autoridades gubernamentales. Sin embargo en la práctica la implementación de la política social tiene un distanciamiento con el enfoque pluralista, ya que en términos operacionales y de cultura organizacional el actuar del GDF se centra en prácticas correspondientes al enfoque tradicional/burocrático, **esto dado estructuras administrativas ocupadas por grupos del partido dominante, que obstruye la profesionalización de dichas estructuras**, además persiste una cultura organizacional burocrática, donde la toma de decisiones se realiza por lo general de forma vertical y centralizada; la relación entre el gobierno central con las delegaciones es jerárquica; y los mecanismos instaurados para la vinculación entre dependencias y con la sociedad han sido poco eficaces. Esta forma de gestión que caracteriza al GDF ha mostrado ciertos cambios desde la segunda mitad de la administración de Marcelo Ebrard, donde se ha buscado generar instrumentos normativos y operativos que se enfoquen en hacer eficiente la administración pública de la Ciudad de México, ante esto, podemos argumentar que la creación de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, así como el Evalúa, la Escuela de Administración Pública, así como otras instancias, leyes y programas, son muestra de que en cuestiones administrativas se pretende formar un estilo de gobernar cercano al estilo gerencial/compensatorio.

Algunas de las dependencias que responden a la implementación de la política social en el Distrito Federal son

Cuadro 1. Instancias de Desarrollo Social del DF

Central	Paraestatal	Desconcentrado
Secretaría de Desarrollo Social	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	Instituto del Adulto Mayor
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	Procuraduría Social del Distrito Federal PROSOC	
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	
Secretaría de Salud	Instituto de Educación Media Superior	
Secretaría de Educación	Instituto de la Juventud	
Secretaría de Desarrollo Económico	Instituto del Deporte del Distrito Federal	
Secretaría de Medio Ambiente	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal	
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	Escuela de Administración Pública del Distrito Federal	
Secretaría de Gobierno.	Fondo para el desarrollo social de la ciudad de México	
Secretaría de Finanzas	Fideicomiso educación garantizada	
Contraloría General	Fondo para el desarrollo económico y social de la ciudad de México	
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	Consejo para prevenir y eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal	

Fuente: Berrios, Pilar. Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA-DF), 2012

En el caso de Jalisco a diferencia del DF se ubica una orientación de la política social centrada en el análisis institucional que corresponde al modelo Gerencial/Compensatorio, esto dado a que los objetivos centrales de la política social en el estado se dirigen a fomentar el desarrollo humano de las personas, esto es, potenciar las capacidades individuales para el acceso en materias de salud, alimentación y educación principalmente, con la finalidad de aumentar las oportunidades de incorporarse al sistema laboral, este objetivo queda plasmado en el marco normativo y los instrumentos de planeación de Jalisco como el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan General del Ejecutivo, para concretar el propósito general las acciones tienen como población objetivo a los grupos y/o personas más vulnerables como los son: pobres, indígenas, mujeres, niños y adultos mayores. De acuerdo a esta visión centrada en los grupos vulnerables es que encontramos un estilo

compensatorio de la política social, ya que se pretende atender a sectores marginados, que no pueden por si mismos insertarse en la lógica competitiva. Para poner en práctica los objetivos de la política social en Jalisco se ha estructurado el siguiente gabinete social:

Cuadro 2. Instancias de Desarrollo Social en Jalisco

Gabinete de desarrollo social
Secretaría de Desarrollo Humano
Secretaría de Educación
Secretaría de Salud
Secretaría de Cultura
Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable

Fuente: Berrios, Pilar. Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), 2012

En Michoacán, sucede algo similar que en el DF en materia de orientación de la política social diferenciándose en lo institucional y lo operativo, en primer lugar dentro de la estructura institucional –Leyes, instancias y programas- se observa una orientación al cumplimiento de los derechos humanos integrales y la disminución de las brechas sociales y económicas, tal como se menciona en la Ley de Desarrollo Social de Michoacán “*promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; propiciar el acceso a los programas de desarrollo social, y la eliminación de la discriminación y la exclusión social; promover la participación ciudadana y la organización social en la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de los programas sociales*”⁹⁴. En tanto la parte instrumental de la política social se caracteriza por una cultura organizacional de tipo burocrática⁹⁵, donde existe poca articulación inter e intra gubernamental y una baja relación entre gobierno y ciudadanía, así como una tendencia organizativa jerárquica y “rutinizada”, que presenta dificultades para articular las funciones y acciones de las instancias gubernamentales. Esto repercute directamente en la implementación de la política social en la entidad ya que las estrategias y actividades diseñadas en la materia requieren de transversalidad, esto es, que el enfoque de política social debe atravesar por las tareas efectuadas por todas las dependencias que conforman el gabinete social.

⁹⁴ Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial 16 de marzo de 2007

⁹⁵ Las características que sustentan la orientación burocrática/tradicional en la implementación de la política social de Michoacán son retomadas del documento: *Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo*. Evalúa-DF, 2012. En este se recupera la visión de funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil, así como las características programáticas y operativas de la entidad.

Cuadro 3. Instancias encargadas del Desarrollo Social en Michoacán

Gabinete de Desarrollo Social Michoacán
Secretaría de Cultura (Secum)
Secretaría de Política Social (Sepsol)
Secretaría de Educación en el Estado (SEE)
Secretaría de Salud de Michoacán (SSM)
Coordinación de Planeación para el Desarrollo (Cplade)
Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco)
Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA)
Coordinación General de Comunicación Social (CGCS)
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán (DIF)
Comisión Estatal de Agua y Gestión de Cuencas (Ceac)

Fuente: Berrios, Pilar. Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), 2012

En Nuevo León resalta también un doble enfoque de la política social, por un lado, en lo normativo dirigido al desarrollo de capacidades para la inserción social en actividades productivas, principalmente de los sectores vulnerables, en la Ley de Desarrollo de la entidad se menciona como objetivo de la política social: “*generar las condiciones para que las personas y la sociedad, en su conjunto, puedan satisfacer sus necesidades humanas y sociales para fortalecer el pleno goce de sus derechos y garantías políticas, económicas, sociales y culturales*”⁹⁶. En esta entidad se parte de la concepción de un desarrollo social ligado a la producción de económica, esto es, generar mayores capacidades productivas en los individuos –desarrollo humano- que les garantice el acceso a mejores condiciones de vida, estilo que responde al enfoque Gerencial/Compensatorio. En cuanto a la ejecución de la política social encontramos un estilo que puede ser ubicado como un modelo Tradicional/Burocrático, dado el verticalismo de la toma de decisiones y una cultura organizacional jerárquica, así como una baja participación ciudadana⁹⁷. En la actual gestión gubernamental de Nuevo León en materia de desarrollo social, se dio un proceso de centralización en la toma de decisiones y un descenso de la participación ciudadana a partir de la desaparición de la figura del Consejo de Desarrollo Social y la instauración de la Secretaría de Desarrollo Social, lo anterior debido al cambio de estructura, funciones y disposición política de sus integrantes. Actualmente las dependencias encargadas del desarrollo social en Nuevo León, son las siguientes:

⁹⁶ Artículo 9, Ley de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León

⁹⁷ Cfr. Berrios, Pilar, *Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), 2012

Cuadro 4. Instancias del Desarrollo Social en Nuevo León

Desarrollo Social
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Educación
Secretaría de Salud
Secretaría de Desarrollo Económico
Secretaría de Obras Públicas
Secretaría del Trabajo

Fuente: Berrios, Pilar. Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), 2012

Aunado al análisis de la composición orgánica de la administración pública en las entidades estudiadas, es menester ubicar y comparar el marco normativo de las mismas, con el fin de conocer cuáles son las bases jurídicas que orientan la política social.

Un caso distintivo en materia de reglamentación es el Distrito Federal, donde existe un vasto marco normativo con aproximadamente 130 leyes, hasta 2011, de éstas hemos recuperado 36⁹⁸ que se agrupan según el derecho social que busquen reivindicar o la atención hacia grupos específicos (véase cuadro 5). De este conjunto de leyes en el DF, se vislumbra un esfuerzo legislativo por tratar de construir las bases para la promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, además se encuentran leyes que fueron constituidas a partir de programas sociales, como la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años; la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social laboral; y la Ley que Establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares a todos los Alumnos Residentes en el DF. El argumento de llevar a rango legislativo estos programas es darles continuidad en el tiempo, ya que representan programas universales y promueven la garantía de ciertos derechos sociales, sin embargo, este hecho ha sido controvertido debido al gran aparato normativo que se ha formado en el DF y en el cual se advierten ciertos vacíos, exceso reglamentario o rigidez para la aplicación de la política social.

La estructura jurídica de Jalisco, Michoacán y Nuevo León, presentan semejanzas en las leyes que determinar el espectro del desarrollo social, donde a diferencia de lo mostrado en el DF, existen

⁹⁸ El número de Leyes que correspondientes al desarrollo social depende de los criterios utilizados en los análisis realizados respecto al marco normativo del DF, la base retomada en el presente análisis parte del documento: Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo. Evalúa-DF, 2012

únicamente leyes generales en materia de garantía al acceso de la educación, salud y trabajo. Por otro lado encontramos un vacío normativo en materia de vivienda en los estados de Michoacán y Nuevo León y de acceso a la alimentación en los tres estados analizados.

Cuadro 5. Leyes referentes al Desarrollo Social por entidad federativa

Leyes	Distrito Federal	Jalisco	Michoacán	Nuevo León
Rectoras del Desarrollo Social	Estatuto de Gobierno	Constitución Política del Estado de Jalisco	Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo	Constitución política del estado de Nuevo León
	Ley de desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social	Ley de Desarrollo Social
	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles			
	Ley del Programa de derechos Humanos			
Educación	Ley de Educación	Ley de Educación	Ley Estatal de Educación	Ley de Educación
	Ley que Establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares a todos los Alumnos Residentes en el DF			Ley de Infraestructura educativa y deportiva
	Ley que Establece el Derecho a Contar con una Beca para Jóvenes Residentes en el DF			
	Ley del Seguro Educativo para el DF			
	Ley de la Infraestructura Física Educativa			
Salud	Ley de Salud	Ley Estatal de Salud	Ley de Salud	Ley Estatal de Salud
	Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el DF que Carecen de Seguridad Social laboral			
	Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores			Ley de Protección para los no Fumadores
	Ley de Salud Mental			
	Ley de Voluntad Anticipada Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama			
	Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas			
	Ley que crea el Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA			
Trabajo	Ley de Protección y Fomento al Empleo	Ley para el Fomento Económico del Estado	Ley de Fomento y desarrollo Económico	Ley de Fomento a la Inversión y al Empleo
	Ley de Fomento Cooperativo para el DF			
Vivienda	Ley de Vivienda	Ley de Vivienda		
	Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles	Ley sobre el Régimen de Propiedad y Condominio de Inmuebles		
Alimentación	Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años			
	Ley que Establece el Derecho a Recibir un Apoyo Alimentario a Madres Solteras de Escasos Recursos			
	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional			
Grupos	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Ley de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia
	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	Ley para la Atención y Desarrollo Integral de Personas con Discapacidad	Ley de los Migrantes y sus Familias	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
	Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Ley para Personas con Discapacidad	Ley de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes

	Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia	Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor	Ley de los Jóvenes	Ley de Personas con Discapacidad
	Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación			
Instancias	Ley de las Instituciones de Asistencia Privada para el DF	Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres	Ley Orgánica del Instituto de Vivienda	Ley del Instituto de las Mujeres
	Ley del Instituto de las Mujeres	Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de la Juventud	Ley del Consejo Económico y Social	Ley del Consejo de Desarrollo Social
	Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Ley Orgánica de la Procuraduría Social	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos	Ley del Instituto de Vivienda de Nuevo León
	Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores	Ley del Instituto de Pensiones		Ley de Instituciones Asistenciales que tiene bajo su Guarda, Custodia o Ambas a Niñas, Niños y Adolescentes
	Ley del Consejo Económico y Social Ley de la Procuraduría Social			
Asistencia social	Ley de Asistencia e Integración Social	Código de Asistencia Social	Ley de Instituciones de Asistencia Privada	Ley de la Beneficencia Privada para el Estado de Nuevo León
				Ley Sobre el Sistema estatal de Asistencia Social

Fuente: Elaboración propia con base en análisis normativo realizado en: Berrios, Pilar. Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), 2012

Estas diferencias normativas no constituyen una forma más o menos apropiada del diseño de la política social, pero a partir de este recuento jurídico podemos tener un acercamiento a la orientación que se esgrime de esta política pública, al menos desde su estructura legal. En términos comparativos, desde lo normativo podemos observar que en el DF se ha presentado una innovación importante en cuanto la inclusión de los derechos sociales en la legislación local, tema que sin embargo habría que analizar de manera más detallada, para ver la armonía legal y el cumplimiento en su ejecución.

Si bien las cuatro entidades federativas estudiadas mencionan en sus respectivas Leyes de Desarrollo Social que su objetivo es la promoción y garantía de los derechos humanos integrales, para realizar un análisis más cercano de la política social tendremos que observar cómo ésta se instrumenta y las estrategias que persigue desde su conformación, para esto analizaremos la planeación y estructura programática en cada una de las entidades objeto de estudio.

Estrategias

Al referirnos a las estrategias que siguen las entidades en lo referente a la política social, hacemos alusión al conjunto de acciones planificadas y realizadas para cumplir con los objetivos establecidos en el entramado normativo y que intentan dar respuesta a las problemáticas sociales identificadas, de acuerdo a la visión del grupo gobernante en turno.

Para analizar cuáles han sido las estrategias que han seguido los gobierno del DF, Jalisco, Michoacán y Nuevo León, en primer lugar retomaremos los instrumentos generales de planeación, que para la Ciudad de México es el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) y en la caso de los estados es el Plan Estatal de Desarrollo (PED).

Las estrategias que se delinear el PGDDF son las referentes a: i) rebasar la tradicional planeación y ejecución sectorial, para pasar a una transversal, intersectorial e integral; ii) la política y los programas sociales son una respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado; iii) construir un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática; y iv) el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes.

El PGDDF en su contenido guarda un apartado especial para el tema denominado gestión pública eficaz y responsabilidad de la sociedad. Ahí es dónde se definen las estrategias para la transformación del gobierno apuntando a la modernización y la innovación para favorecer la legalidad, transparencia austeridad y atención inmediata a las demandas ciudadanas⁹⁹.

De este instrumento de planeación se desprende el Programa de Desarrollo Social del DF 2007-2012 (PDSDF), en éste se pretende establecer una diferencia de la concepción de la política social en el GDF con la ubicada por el Gobierno Federal, donde se “[...] *asume que la política social tiene por propósito garantizar, reconocer, ampliar, profundizar y hacer exigible el goce de los [derechos] establecidos en la Constitución General de la República, en los diferentes ordenamientos internacionales suscritos por el país y en la legislación en materia social que ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No es, por ende, una política de oportunidades, sino de derechos*”.

A partir de lo establecido en el PGDDF y en el PDSDF se percibe que el énfasis se pone en el cumplimiento de derechos, ante lo cual la propuesta se centra en establecer una política social transversal e intersectorial, donde los programas respondan al cumplimiento de derechos y se evalúen los resultados de éstos, dando prioridad presupuestal a los grupos y territorios vulnerables.

En Jalisco por su parte en el PED 2030 se estructuran cuatro ejes estratégicos: i) empleo y crecimiento; ii) desarrollo social; iii) respeto y justicia; y iv) buen gobierno, de estos el eje referente al desarrollo social pretende “*lograr el desarrollo integral de todos los jaliscienses para*

⁹⁹ Berrios, op. cit., pág. 162.

vivir en un ambiente digno y estimulante a través del fortalecimiento del capital humano y el incremento del patrimonio natural, cultural y social”¹⁰⁰. Como parte del PED se desprende el Plan General del Ejecutivo Jalisco 2013 (PGEJ), en éste los objetivos centrales que se esgriman son los correspondientes a: disminuir la pobreza y marginación; reducir la morbilidad; fortalecer la integración familiar; revertir el deterioro ambiental; y elevar el nivel educativo. Aunado a esto se establece una estrategia específica de política social denominada “Estrategia de política social integral VIVE”, la cual promueve potenciar la capacidades; mejorar la calidad de vida y las opciones de ingreso; formar y fortalecer el patrimonio familiar; y proveer seguridad y asistencia social.

Las estrategias y líneas de acción que se establecen en Jalisco mediante sus instrumentos de planeación las podemos centrar en la dotación y fortalecimiento de capacidades, que refieren al desarrollo de habilidades individuales para acceder a mejores condiciones de vida, para lograr este objetivo la política social y los programas que la instrumentan se enfocan en los grupos vulnerables o desprotegidos a través de acciones de seguridad y asistencia social.

En Michoacán el PED 2008-2012 engloba ocho ejes rectores, de los cuales hay uno en específico al desarrollo social, denominado “política social para el bienestar de la gente”, como estrategias de este eje se establecen: i) participación ciudadana y popular; ii) sujetos prioritarios de atención y promoción del desarrollo: indígenas, mujeres, jóvenes y migrantes; iii) política social específica para: pueblos indígenas, equidad de género, jóvenes, migrantes e infancia; iv) ampliación y fortalecimiento del sistema de seguridad pública; v) atención y desarrollo social incluyente para las personas con discapacidad; vi) alimentación para todos; y vi) vivienda digna en un entorno saludable.

A partir de las estrategias esbozadas en el PED de Michoacán, podemos establecer que en este estado se pone un énfasis importante en las acciones destinadas al apoyo de sectores sociales vulnerables, como medio correctivo de las amplias carencias sociales de la entidad, en este sentido la gestión de la política social prioriza las actividades de asistencia social, con la implementación de programas focalizados.

Por último Nuevo León establece mediante el PED 2010-2015 cuatro ejes temáticos como principales estrategias: i) generación de riqueza; ii) desarrollo social y calidad de vida; iii) seguridad integral; y iv) gobierno productivo y de calidad. La estrategia concreta de desarrollo social busca generar en la población “condiciones similares de oportunidad para desarrollar sus

¹⁰⁰ Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030. Pág.9.

capacidades como un medio para que puedan realizar su potencial de progreso. El acceso universal a la educación y a la salud, a una alimentación adecuada, al deporte y la cultura, es un rasgo esencial de un sistema democrático, que otorga a cada quien la posibilidad de darse a sí mismo y a la comunidad los frutos de sus talentos y de lograr un desarrollo personal integral”¹⁰¹.

La forma de plantear las estrategias en Nuevo León a partir de sus mecanismos de planeación, muestran que la directriz de la política social en la entidad se enfoca en el desarrollo de capacidades individuales, principalmente de los grupos vulnerables, para que por ellos mismos puedan acceder a mejores condiciones de vida, con esto centrado principalmente el actuar gubernamental a tareas de generación de capital humano.

Cuadro 6. Instrumentos de planeación y sus estrategias por entidad federativa.

Distrito Federal	Programa General de Desarrollo Del Distrito Federal	Rebasar la tradicional planeación y ejecución sectorial, para pasar a una transversal, intersectorial e integral de largo plazo
		La política y los programas sociales son una respuesta pública a derechos exigibles, cuyo cumplimiento progresivo e integral es responsabilidad fundamental del Estado
		Construir un sistema de evaluación del desarrollo social, que permita producir información sistemática
		El gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes
Jalisco	Plan Estatal de Desarrollo 2030	Empleo y crecimiento
		Desarrollo Social
		Respeto y justicia
		Buen Gobierno
Michoacán	Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán	Gobernabilidad democrática, participativa y cultura del trabajo
		Desarrollo económico interno y para la gente, sustentable con justicia y equidad
		Desarrollo rural equitativo y sustentable
		Desarrollo y sustentabilidad ambiental
		Política social para el bienestar de la gente
		Educación pública, universal, participativa y pluricultural
		Cultura: Derecho social de los michoacanos
Gestión pública, eficiente, transparente y honesta		
Nuevo León	Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015	Generación de riqueza
		Desarrollo social y calidad de vida
		Seguridad integral
		Gobierno productivo y de calidad

Fuente: Elaboración propia con información del PGDDF y los PED de Jalisco, Michoacán y Nuevo León

La revisión de las estrategias de la política social centradas en los instrumentos normativos, nos permite tener una visión más centrada de la orientación y propósitos que persigue esta política en cada una de las entidades seleccionadas, como se dijo anteriormente las diferencias se centran

¹⁰¹ Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015 del Estado de Nuevo León

sobre todo en la forma en cómo se concibe el desarrollo de la ciudadanía, teniendo las principales divergencias en la postura del DF en cuanto la búsqueda de garantizar los derechos integrales de las personas, mientras que en Jalisco y Nuevo León se parte de la idea de potenciar el desarrollo humano, dotando a la población de capacidades individuales para su autodesarrollo. Por otro lado Michoacán aunque busca tener cercanía con la promoción y garantía de derechos, las estrategias específicas muestran que las acciones se enfocan en la focalización de acciones a grupos vulnerables.

La concreción de las estrategias se ve realizada mediante la implementación de programas sociales y acciones institucionales, que tienen como fin cristalizar los objetivos esbozados en las leyes y planes de las entidades federativas.

Al respecto en el DF encontramos 65 programas y acciones de desarrollo social, de los cuales 14 responden a la promoción de la educación, 11 de acceso a servicios de salud y medicamentos, nueve en impulso al trabajo, siete relacionados con el acceso y mejoramiento de vivienda, siete para garantizar el derecho a la alimentación. Además encontramos ocho programas que buscan brindar protección y asistencia a grupos vulnerables y uno de fomento a las organizaciones de la sociedad civil.

En Jalisco se ubicaron 20 programas y acciones dirigidas al desarrollo social, de éstas cuatro son dirigidas al rubro de educación, seis en lo referente a la salud, tres en la promoción al trabajo, dos a la construcción o mejoramiento de vivienda y uno referente a la alimentación. Así mismo dos en protección a grupos vulnerables y uno de fomento a organizaciones civiles.

En Michoacán también encontramos 20 programas y acciones para el desarrollo social, una de ellas para el fomento a la educación, dos para el acceso a medicamentos y servicios de salud, cinco para fortalecer las capacidades y oportunidades laborales, tres de dotación y adecuación de vivienda y cuatro para el acceso a la alimentación. Aunado a esto tres son para la protección y asistencia de grupos vulnerables y dos de fomento a la participación ciudadana.

Por su parte Nuevo León es la entidad en la menor cantidad de programas y acciones para el desarrollo social encontramos, con tan sólo siete, de éstos uno dirigido al trabajo –autoempleo-, dos para el acceso a la alimentación, uno para la protección de grupos vulnerables, otro para el fomento a OSC y dos de mejoramiento de espacios públicos.

Cuadro 7. Programas sociales y acciones institucionales de desarrollo social por entidad federativa

	Educación	Salud	Trabajo	Vivienda	Alimentación	Otros
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> -Útiles escolares gratuitos -Uniformes gratuitos -Apoyos económicos a estudiantes de secundaria para el ciclo escolar 2010-2011 -Acciones de inclusión y equidad educativa -Actualización y profesionalización docente para las personas que imparten educación pre-escolar. -Asistentes educativos -Una cultura de no violencia y buen trato en la comunidad educativa -Estímulos para el bachillerato Universal -Prepa sí. -Seguro contra accidentes personales de escolares, (va segur@) -Becas del IEMS -Programa de Becas escolares para niños y niñas en condición de vulnerabilidad social -Educación garantizada -Niñas y niños talento -Potencialidades 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y medicamentos gratuitos a las personas residentes del DF que carecen de seguridad social. -Apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis ortesis, prótesis, ayudas funcionales y medicamentos fuera del cuadro institucional -Programa de Prevención y Atención a la violencia de género -Cáncer de mama del DF -Programa de Detección oportuna de Cáncer de mama -Atención a personas con discapacidad en las Unidades básicas de rehabilitación -Apoyo económico a personas con discapacidad -Canalización de servicios para personas con discapacidad -Ciudad hospitalaria intercultural y de atención a migrantes de la ciudad de México -Medicina tradicional y herbolaria de la Ciudad de México -Programa de Apoyo económico a policías preventivos con discapacidad de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> -Empleo juvenil de verano -Empleo de invierno -Seguro de Desempleo -Capacitación para el impulso de la economía social -Calidad y modernización -Entrega de chalecos a los trabajadores no asalariados que realizan la actividades de cuidadores y lavadores en el DF -Financiamiento a la micro y pequeña empresa -Microcréditos para las actividades productivas de auto empleo -Creación y fomento de sociedades cooperativas 	<ul style="list-style-type: none"> -Mejoramiento Barrial -Vivienda en conjunto -Mejoramiento de vivienda -Rescate de cartera inmobiliaria -Sustitución de viviendas en riesgo -Programa Social para las U. H de interés social Ollin Kallan -Atención social a familias que habitan en vecindades y viviendas precarias 	<ul style="list-style-type: none"> -Comedores comunitarios -Comedores Públicos -Pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el DF -Comedores populares -Desayunos escolares -Cultura Alimentaria artesanal y vinculación comercial de la Ciudad de México -Entrega de despensas a población en condiciones de marginación y vulnerabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Coinversión para el desarrollo social -Financiamiento para la asistencia e integración social -Registro Extemporáneo de nacimiento universal y gratuito -Contra violencia familiar -Reinserción social para mujeres víctimas de violencia familiar -Atención preventiva y emergente a personas afectadas por contingencia o en vulnerabilidad social -Jóvenes en impulso, Conformación de redes deportivas comunitarias -Estímulos económicos a deportistas del DF -Otorgamiento de becas de servicio social -Fondos de apoyo para la conservación y restauración de los ecosistemas a través de la PS -Agrícola sustentable a pequeña escala de la Cd de México, -De equidad para la mujer rural indígena, huésped y migrante -Equidad para los pueblos indígenas y comunidades étnicas -Fortalecimiento y apoyo a pueblos originarios de la Cd de México. -Programa de Apoyo integral a madres solas en el DF, -Hijos e hijas de la Ciudad -Atención a jóvenes en situación de riesgo
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> -Programa a clases con Vive -Becas para estudiantes indígenas -Programa caracol -Fomento artístico 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa Vive incluyente --Prevención del VIH-Sida e ITS -Atención medica curativa -Fomento de la Cultura de la Donación de Órganos y Tejidos -Modelo Jalisco de prevención, tratamiento e investigación de adicciones -Prevención y control del cáncer de mama 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de empleo temporal urbano -Programa de fomento al autoempleo - Fomento económico a la industria, comercio, servicios, turismo, cultura, desarrollo de infraestructura productiva y proyectos que contribuyan a mejorar el medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa mejora tu casa - Programa de acción comunitaria estatal (PACE) 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de atención a los adultos mayores 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil -Programa llega y programa llega en bicicleta -Programa 3 x 1 estatal -Programa de prevención y atención a la violencia contra las mujeres
Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de Gratuidad 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de Micro 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de 	<ul style="list-style-type: none"> -Programa de Asistencia

	Difusión y Divulgación de las Ciencia y Tecnología	para la Atención Médica Integral de los Adultos Mayores -Programa de Gratuidad para la Prestación de Servicios de Atención Médica Integral y Suministro de Medicamentos, para Niños con Cáncer	financiamiento Confianza en las Mujeres CONMUJER - Programa de Apoyo a Migrantes en Retorno - Programa de Proyectos productivos -Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Jóvenes Emprendedores “Yo Emprendo” - Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Microempresa Rural	Autoconstrucción de Vivienda Rural Campesina -Programa de Ampliación de Vivienda Rural y Urbana - Programa de Vivienda Digna en un Entorno Saludable	Lucha Contra la Carestía - Programa de Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo - Programa de Desayunos Escolares - Programa de Canasta Básica Alimentaria e Historias y Saberes de Michoacán	Alimentaria a Familias en Desamparo -Programa de Becas a personas con discapacidad - Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Familia o Víctimas de Violencia de Género -Programa de Fortalecimiento Comunitario (CODECOS) -Programa de Corresponsabilidad Social, Financiamiento a Organizaciones de la Sociedad Civil
Nuevo León			Proyectos Productivos		-Apoyo a los adultos mayores -Programa Jefa de Familia	-Apoyo a personas con discapacidad -Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil -Rescate de Espacios Públicos -Unidos transformando mi comunidad

Fuente: Elaboración propia con base en los programas diseñados en el DF, Jalisco, Michoacán y Nuevo León

En las cuatro entidades federativas analizadas encontramos que la mayor parte de los programas y acciones destinadas al desarrollo social se enfocan en la transferencia de recursos (monetarios o en especie), en el caso del DF el 73.8% de los programas son de este tipo, en Jalisco el 60%, en Michoacán el 80% y en Nuevo León el 85.7%. El segundo tipo de programas y acciones realizadas se destina a la dotación de servicios, el DF destina a este rubro el 18.4% de sus programas, Jalisco el 40%, Michoacán el 20% y Nuevo León el 14.3%.

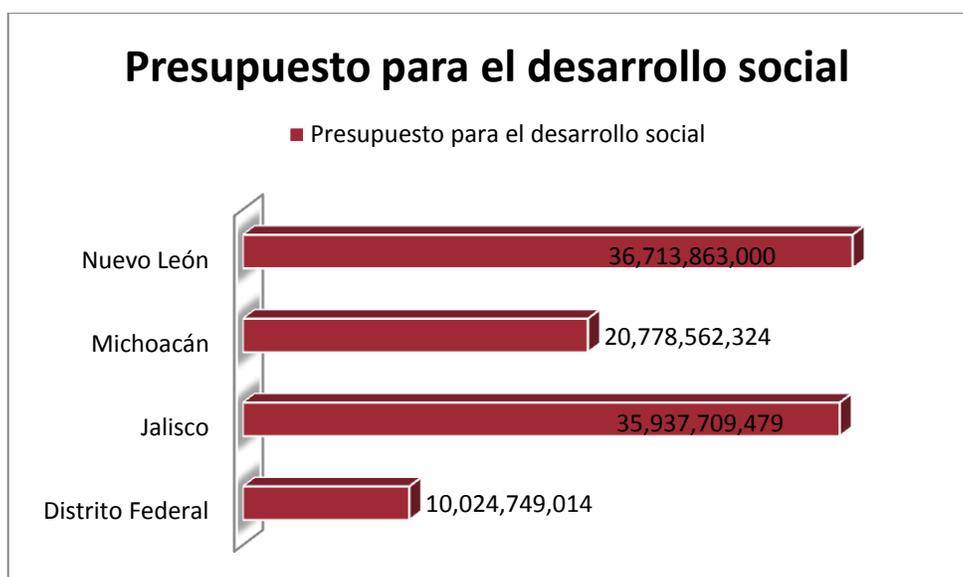
Como observamos las acciones realizadas para cumplir las metas y objetivos de la política social se dirigen a la implementación de programas de transferencia de recursos, los cuales resultan necesarios para el apoyo de las personas con mayores carencias sociales, sin embargo, en un análisis más detallado podríamos decir que éstos cumplen sólo marginalmente con el cumplimiento de los derechos integrales de la ciudadanía, ya que no se trata únicamente de dotar a la población de capacidades mínimas, sino, de generar las instancias y acciones que permitan hacer exigibles y justiciables los derechos. Esto sobre todo en aquellas entidades que promueven desde lo normativo e institucional la garantía de los derechos como eje rector de la política social como el caso del Distrito Federal.

Las acciones realizadas en materia de desarrollo social se concretizan de acuerdo a los recursos destinados al gasto social, en este sentido debemos reconocer que si bien se ha venido presentando un incremento de recursos en este rubro, aún resulta un tema prioritario poder generar políticas

sociales sustentables y que tengan la capacidad presupuestal de atender a las problemáticas sociales más urgentes.

En este sentido, hacer una revisión del presupuesto asignado al desarrollo social por las entidades nos brinda la posibilidad de tener un panorama más amplio de la preponderancia del tema y la estrategia adoptada. De acuerdo a las cifras obtenidas de la cuenta pública de cada una de las entidades estudiadas, tenemos que Nuevo León es quien mayor cantidad de recursos asigna al desarrollo social con \$ 36,713,863,000, le sigue el Jalisco con una asignación de \$ 35,937,709,479, Michoacán destina \$ 20,778,562,324 al desarrollo social y por último el Distrito Federal con \$10,024,749,014.

Gráfica 4. Presupuesto destinado al desarrollo social por entidad federativa en 2011



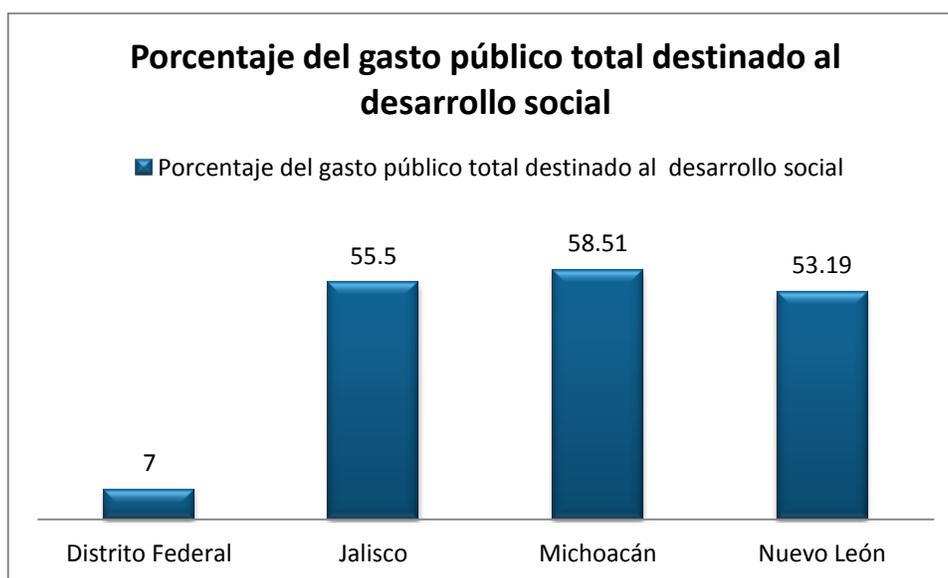
Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto de egresos de las entidades federativas

Aquí es importante hacer notar que los temas incorporados en el rubro de desarrollo social son diferentes, por lo que las cantidades varían y no necesariamente responden a una mejor o más amplia política de desarrollo social. En Nuevo León en Desarrollo Social se agrupan los conceptos de: protección ambiental; vivienda y servicios a la comunidad; salud; recreación y cultura; manifestaciones sociales; educación; protección social; y otros asuntos sociales. En Jalisco los conceptos son los de: Educación y deporte; protección y atención integral a la salud; desarrollo y fomento a la cultura; desarrollo humano y social sustentable; preservación y restauración del medio ambiente; y movilidad. En el Distrito Federal el rubro de desarrollo y asistencia social se enfoca en enmarcar las actividades institucionales, que incluyen los programas de: pensión alimentaria a adultos mayores; apoyo social a adultos mayores; ayudas a personas con discapacidad; apoyo a la

niñez; jóvenes en situación de riesgo para unidades habitacionales; atención social emergente; apoyo a pueblos originarios; promoción del respeto a la diversidad social; gestión social a huéspedes, migrantes y sus familiares; y construcción delegacional de infraestructura de desarrollo social. En tanto Michoacán el rubro de desarrollo social se refiere al aporte destinado a las distintas secretarías que conforman el sector como; educación, migrantes, salud, política social, cultura, mujer, jóvenes, pueblos indígenas, entre otras dependencias.

Estos montos de recursos asignados al desarrollo social representan en el caso de Michoacán un 58.5% del gasto público total, en Nuevo León significa el 53.19, para el DF representa un 7% y en Jalisco es un porcentaje del 55.5%.

Gráfica 5. Porcentaje del gasto público destinado al desarrollo social por entidad federativa en 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos del presupuesto de egresos de las entidades federativas

Como se menciona arriba, esta clasificación del rubro Desarrollo Social es enfocada a distintos temas según la entidad en cuestión, al respecto tenemos que en Michoacán la mayor parte de los recursos destinados al Desarrollo Social se orientan a educación con un 62.9%, y salud con un 19.9%. En Jalisco ocurre un hecho similar, ya que del total del presupuesto de desarrollo social el 42.5% se destina a educación y deporte, mientras que el 7.8% a salud y el 2.3% para el desarrollo humano y social sustentable. En Nuevo León el 33% del presupuesto al desarrollo social se dirige a educación, el 10.3% corresponde a protección social y el 4.3% a salud. Para el caso de Distrito Federal el rubro de Desarrollo Social tiene como eje central la equidad y las actividades que reciben mayor cantidad de recursos son: el programa de pensión alimentaria para adultos mayores

que percibe el 76.4% del presupuesto del sector social y las promoción del respeto a la diversidad social con 23.5%

El presupuesto y las acciones en materia de Desarrollo Social por parte de las entidades, como vemos se centran en lo referente a la educación y salud como actividades primarias, así como el apoyo a los grupos vulnerables o desprotegidos mediante el la transferencia de recursos monetarios y en especie.

Interacciones

La orientación, proceso y resultados de las políticas sociales en gran medida son determinadas por las interacciones generadas por los gobiernos, esto es, los vínculos que se puedan generar con tres esferas principales: i) la federación; ii) las propias instancias de gobierno (relaciones interinstitucionales) y los gobiernos locales (relaciones intergubernamentales); y iii) con la sociedad.

a) **Relaciones con el Gobierno Federal.** La entidad en la que existe una mayor interlocución con la federación es Jalisco, donde existe una concordancia importante en los programas y acciones implementadas, desde la conformación del Plan Estatal de Desarrollo se muestra que los las líneas de acción y los objetivos son muy similares a los establecidos en Plan Nacional de Desarrollo, además, la estrategia seguida por la entidad en materia de desarrollo social “Vive” también comparte rasgos similares con la estrategia federal “Vivir Mejor”, lo que da como resultado que gran parte de los programas que implementa el gobierno jalisciense son diseñados en la federación y adaptados en el estado para lograr los fines de la política social estatal.

En el DF la relación con el Gobierno Federal se ha estrechado a través de la instrumentación de programas sociales que atenúan la tensión existente respecto a las orientaciones que atraviesan los modelos de política social que han establecido en ambos niveles de gobierno. Así, a través de la creación de la Dirección General de Programas Federales en 2009, al interior de la Contraloría, se generó un espacio institucionalizado en respuesta a la manera desarticulada en que los programas federales se operaban en el DF. Esto ha permitido la progresiva gestión de programas federales en la Ciudad de México, pero no se tiene un proyecto estratégico de articulación entre el gobierno local y federal.

Nuevo León a partir de las principales problemáticas que le han afectado –inseguridad y desastres naturales- ha tenido una relación cercana con la federación, pero que en materia específica de

desarrollo social se ha visto disminuida, lo que se refleja en los pocos programas que el estado de Nuevo León pone en práctica para instrumentar la política social.

En Michoacán la relación con Gobierno Federal había sido escasa y en alguna medida de confrontación debido a algunas fricciones políticas, que giraban en particular a las disputas partidistas en la región. Esto tuvo una repercusión en la implementación de la política social, donde la oportunidad de implementar programas diseñados en la federación y generar sinergias se vio detenida por la relación política.

b) Relaciones Intergubernamentales e Interinstitucionales. En el Distrito Federal al tener un régimen político especial, que le impide poseer ciertas características y atribuciones que los estados tienen, se ve restringida la actuación de los gobiernos locales (delegaciones), esto aunado al centralismo que persiste en GDF, ha dado como resultado un poca e ineficaz articulación entre delegaciones y gobierno central de Distrito Federal, lo anterior se refleja en el poco control y evaluación hacia los programas y acciones realizadas por los gobiernos delegacionales, que ha desembocado en acciones paralelas y duplicidad de esfuerzos para la gestión de la política social.

Así mismo las relaciones entre las diferentes dependencias que conforman el gabinete social se ven restringidas por las pugnas y filias políticas de sus integrantes, al respecto se han tratado de llevar a cabo acciones que rompan con este esquema burocrático de gestión, con el control de una Comisión Interinstitucional y del Comité de Planeación, sin embargo aún no se han podido generar las sinergias necesarias para mejorar los procesos de gestión de la política social y mejorar el cumplimiento de derechos.

En Jalisco las relaciones entre las instancias se dan en orden jerárquico y apegadas a un modelo gerencial, donde la interacción se establecen de manera informal, que con el uso de los mecanismos formales establecidos en la Secretaría de Planeación, pero que según algunos funcionarios de la entidad sirven en la implementación de la política social. La relación con los municipios se da sobre toda mediante la regionalización, con uso del Subcomité de Planeación Regional (Copladereg) y del cual se desprenden acciones de infraestructura social, aunque en el tema de armonización programática a nivel estatal aún permanece la dispersión.

En Michoacán persiste una relación poco efectiva entre las dependencias que conforman el gabinete social, lo anterior como resultado de una reforma orgánica que otorgó el rango de secretarías a institutos antes dependientes de la Secretaría de Política Social, hecho que provocó se

perdiera organización en cuanto la dirección del desarrollo social y como consecuencia exista duplicidad de acciones y poca eficacia en los social.

En lo referente a Nuevo León, encontramos que en la entrada en funciones de la actual administración se dio un cambio orgánico en materia de desarrollo social, pasando del Consejo de Desarrollo Social a la conformación de la Secretaría de Desarrollo Social, el cambio sustancial suscitado en esta dependencia se da sobre todo en su composición, ya que la nueva gestión la se dio poco énfasis en las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales que abonaran al cumplimiento de objetivos de la políticas social.

c) **Relaciones con la Sociedad.** La relación gobierno-sociedad que se da en las entidades federativas analizadas tiene aspectos de concordancia, algo característico es que en todos los casos existen mecanismos institucionalizados de participación, como consejos consultivos, comités, asambleas, etc., sin embargo, es también extensivo al total de los casos que la participación en estos instrumentos sea escasa. Además la relación con la sociedad civil organizada se centra sobre todo en dar apoyos económicos o en especie mediante a proyectos específicos, pero la incidencia de estas en el actuar gubernamental en referencia al desarrollo social, también es limitada.

La mayor participación ciudadana que se ha dado en las entidades es cuando surgieron los gobiernos de alternancia, ya que se conformaron distintas vías de comunicación y vínculo de los gobiernos con la sociedad, sin embargo una vez pasada esta coyuntura, la relación tiende a decaer y entrar en una fase de estreñimiento gubernamental ante la participación social.

Comentarios finales

La política social se conforma y gestiona a través de la confluencia de diversos elementos que a su vez definirán el tipo de orientación dominante, en este sentido al retomar los aspectos de contexto, orientación, estrategias e interacciones, podemos observar que no hay modelos únicos sino que varían de acuerdo a los objetivos, acciones y estilo de gobernar de los objetos de estudio. (Véase, cuadro 9)

Así podríamos decir que en el Distrito Federal existe una convergencia de enfoques, los cuales se materializan en diferentes ámbitos: en términos de lo normativo y discursivo, se denota una proclividad a un modelo pluralista, puesto que se han construido un conjunto de instrumentos jurídicos que tienen como orientación el cumplimiento de derechos, así como un discurso congruente con ello, sin embargo, éste también convive en lo operativo con un modelo tradicional, dada la cultura organizacional y de interacciones que se dan en la gestión de la política social y un

intento institucional de generar estructuras que hagan eficiente el accionar de la administración pública mediante el avance hacia un modelo gerencial.

En Jalisco, las instituciones encargadas del diseño e implementación de la política social, así como su parte programática, se centra sobre todo en la promoción del desarrollo de capacidades individuales, dónde se busca dirigir la ayuda o beneficio hacia los grupos con mayor vulnerabilidad como lo son: las mujeres, adultos mayores, jóvenes e indígenas, con el fin de dotarlos de habilidades y herramientas para que puedan insertarse en el proceso productivo. Hecho que corresponde a un enfoque gerencial/compensatorio.

Michoacán posee una estructura institucional que se orienta al cumplimiento de los derechos humanos integrales y la disminución de las brechas sociales y económicas. En tanto la parte instrumental de la política social se caracteriza por una cultura organizacional de tipo burocrática, donde existe poca articulación inter e intra gubernamental y una baja relación entre gobierno y ciudadanía, así como una tendencia organizativa jerárquica y “rutinizada”.

Mientras que en Nuevo León se cuenta con un enfoque normativo de política social dirigido al desarrollo de capacidades para la inserción social a actividades productivas correspondiente a un enfoque gerencial, que convive con un estilo de gobernar burocrático, dado el verticalismo de la toma de decisiones y una cultura organizacional jerárquica que se observa a través de las relaciones gubernamentales y con la sociedad.

Cuadro 8. Enfoque de la política social por entidad federativa

	Distrito Federal	Jalisco	Michoacán	Nuevo León
Burocrático/Desarrollista	X		X	X
Gerencial/Compensatorio	X	X		X
Pluralista/Emergente	X		X	

Fuente: Elaboración propia

Con esta comparación de la política social podemos argumentar que en el DF se han dado las mayores innovaciones en el avance hacia la garantía de los derechos humanos integrales, pero que aún presentan grandes retos en la parte de la gestión gubernamental, que permita la congruencia entre un marco normativo e institucional de avanzada con acciones y programas que logren un mayor impacto en las problemáticas sociales urgentes como la desigualdad y pobreza.

Cuadro 9. Resumen comparativo de la política social por entidad federativa

	Distrito Federal	Jalisco	Michoacán	Nuevo León
Contexto	A partir de 1997, con la llegada del PRD al GDF, se han realizado acciones tendientes a fomentar la institucionalidad de la política social mediante leyes, instancias y acciones, que buscan contender con las problemáticas sociales más frecuentes en la Ciudad, como el desempleo y la desigualdad. Las diferencias entre las administraciones se ubican en general por la población a quien va dirigida la política social: por territorio, grupos o cobertura universal.	La alternancia llegó en Jalisco en 1995 con la llegada del PAN en dicho año, a partir de ese año se tienen tres administraciones del mismo partido, donde la principal constante ha sido las brechas de desarrollo económico y social entre los municipios con mayor nivel de ingreso y aquellos que tienen mayores niveles de desigualdad y pobreza. Las administraciones han sido sustancialmente distintas, pero mantienen una orientación centrada en el desarrollo humano.	A partir del 2002 se trataron de concretar aspectos tendientes a democratizar la vida pública y gubernamental de la entidad, así como aplicar acciones que produjeran cambios positivos en las condiciones humanas y de calidad de vida de sus habitantes. Estos procesos pasaron por tratar de generar condiciones de gobernabilidad en el estado y en consecuencia se dieron importantes avances en la articulación del gobierno con otros sectores sociales	Se encuentra atravesando dos situaciones que han y están afectando a la sociedad en su conjunto, por una parte está el clima de inseguridad que se vive a raíz de la guerra contra el narcotráfico, que ha llevado a grupos de narcotraficantes a pelear por la plaza y desatar índices de inseguridad muy altos, que acompañado por el bono demográfico, ha provocado que los NINIS (ni estudian, ni trabajan), principalmente jóvenes que no tienen acceso a fuentes de educación y empleo, engruesen las filas de estos grupos delictivos.
Orientación	El modelo de política social en el Distrito Federal denota una complejidad en su gestión, dada por la convergencia de enfoques, los cuales se materializan en diferentes ámbitos: en términos de lo normativo y discursivo, se denota una proclividad a un modelo pluralista, puesto que se han construido un conjunto de instrumentos jurídicos que tienen como orientación el cumplimiento de derechos, así como un discurso congruente con ello, sin embargo, éste también convive en lo operativo con un modelo gerencial, dada la cultura organizacional	Las instituciones encargadas del diseño e implementación de la política social, así como su parte programática, se centra sobre todo en la promoción del desarrollo de capacidades individuales, donde se busca dirigir la ayuda o beneficio hacia los grupos con mayor vulnerabilidad como lo son: las mujeres, adultos mayores, jóvenes e indígenas, con el fin de dotarlos de habilidades y herramientas para que puedan insertarse en el proceso productivo. Hecho que corresponde a un enfoque gerencial/compensatorio	Podemos encontrar un doble enfoque de la política social, diferenciándose en lo institucional y lo operativo, en primer lugar dentro de la estructura institucional se observa una orientación al cumplimiento de los derechos humanos integrales y la disminución de las brechas sociales y económicas. En tanto la parte instrumental de la política social se caracteriza por una cultura organizacional de tipo burocrática, donde existe poca articulación inter e intra gubernamental y una baja relación entre gobierno y ciudadanía, así como una tendencia organizativa jerárquica y “rutinizada”.	Nuevo León cuenta con un enfoque normativo de política social dirigido al desarrollo de capacidades para la inserción social a actividades productivas y un estilo de gobernar que corresponde a un modelo burocrático, dado el verticalismo de la toma de decisiones y una cultura organizacional jerárquica.
Estrategias	Las estrategias que ha utilizado en GDF durante esta gestión se caracterizan por impulsar la eficiencia y la eficacia, mediante la creación de nuevas instituciones y el impulso de nuevos mecanismos para la planeación y presupuestación	La estrategia para instrumentar la política social en Jalisco se centra en establecer mecanismos de eficiencia en las estructuras gubernamentales, que permita atender a los grupos vulnerables y	La estrategia que caracterizó la política social en Michoacán en la gestión de Godoy se basó en tratar de reestructurar la administración pública de estado, con el fin de generar un mayor impacto en las	La estrategia en materia de política social en Nuevo León, se caracteriza por concentrar las acciones realizadas por el gobierno del estado bajo un proyecto denominado “Unidos”, centrado en materias de

		brindarles servicios básicos que incentiven el desarrollo humano. Aunado a esto la regionalización ha tenido una preponderancia importante en el estado.	poblaciones objetivas y generar participación ciudadana, sin embargo, dicha reconstrucción de la AP tuvo efectos adversos, caracterizados por la falta de articulación entre las dependencias y de éstas con la ciudadanía	infraestructura y seguridad social.
Interacciones	Existe una relación deficiente con las administraciones locales, evidenciado por la centralización en la toma de decisiones y la falta de operatividad de los mecanismos creados para esto, este hecho se replica en la relación existente entre gobierno y sociedad.	Existe una buena coordinación entre el gobierno federal y el estatal en cuanto la ejecución de programas federales y transferencia de recursos, así mismo entre las dependencias del gobierno del estado existe una articulación aceptable que ha permitido el desarrollo de acciones planeadas. Sin embargo en cuanto interacciones existen deficiencias en la relación del gobierno con la sociedad y en cierta medida con los gobiernos municipales.	Se han creado mecanismos de vinculación entre gobierno y sociedad que institucionalmente representan avances importantes en cuanto la democratización de los espacios de decisión, sin embargo encuentran ciertas dificultades para su implementación, ya que como se mencionó antes, dichos mecanismos tienden a volverse espacios ocupados por representantes de gobierno y dejan poco margen de maniobra para otros actores sociales	Las relaciones gubernamentales en el estado de Nuevo León se caracterizan por ser jerárquicas y las interacciones entre las instancias son limitadas. Por otro lado la interacción gobierno y sociedad se ha visto impulsada por la creación de mecanismos de participación, que han permitido acercar a la ciudadanía a la vida pública y vigilar el actuar gubernamental, vía contralorías sociales.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

La gestión de la política social del Distrito Federal se caracteriza por evidenciar una orientación y un diseño muy avanzado, sustentado en la garantía de derechos, enmarcado en una propuesta emergente, pero en combinación, con cambios y avances significativos en el tipo de estrategias implementadas en donde sobresalen las tareas de innovación y modernización administrativa bajo criterios eficientistas, necesarios sí, pero no suficientes; binomio que convive en un ambiente en donde predomina una cultura organizacional tradicional, que ha imposibilitado el imprimir de una direccionalidad clara e integral, lo cual ha derivado en una política social fragmentada, y en algunos casos, contradictoria o bien redundante.

El Gobierno de la Ciudad de México se planteó en la administración del periodo 2006-2012 llevar a cabo una gestión con políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos, “La Ciudad de los Derechos” fue el lema que permeó el quehacer de la Administración Pública durante la primera mitad del sexenio. Elaborar políticas con perspectiva de Derechos Humanos no es una tarea fácil, requiere una adecuación del entramado institucional, que responda, entre otros aspectos, a los siguientes criterios:

- a) Principio de igualdad y no discriminación
- b) Inclusión
- c) Progresividad
- d) Transparencia y rendición de cuentas
- e) Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad
- f) Participación Ciudadana
- g) Coordinación interinstitucional

Hacer políticas públicas con perspectiva de derechos humanos es un desafío relevante que debiera la nueva administración no transmutar en los próximos años, frente a las dificultades técnicas y metodológicas, hoy día, presentes, pero siempre salvables, mientras se manifieste voluntad política.

Ante la problemática de cómo diseñar e instrumentar políticas con perspectiva de derechos, la fórmula que ha predominado es la transformación de programas en leyes, lo cual evidencia un rasgo sugerente, el involucramiento de la Asamblea legislativa en la hechura de políticas públicas, pero ha provocado que la gestión se rigidice y genere una tensión ante la dinámica inercial que impera bajo una cultura organizacional tradicional.

Otro de los dilemas que se presenta es el cómo se ha operativizado el principio de universalismo, a través de las transferencias monetarias no condicionadas, estrategia, que al igual que en las otras tres entidades, ha sido priorizada; en una sociedad donde se manifiesta con claras evidencias la desigualdad, hasta dónde este universalismo tiende a reproducir dicha desigualdad y a ampliar las brechas económicas?, habría otros mecanismos, sin claudicar al principio de igualdad y no discriminación, dentro de los diseños de la políticas social que posibiliten contribuir a reducir esta diferenciación?

Frente al hecho de que el Distrito Federal y Jalisco son las dos entidades con un entramado institucional más estable y con una oferta gubernamental más amplia y sólida, pero también con niveles de marginación más bajos en relación con Nuevo León y Michoacán, surge la pregunta ¿sólo es posible intencionar políticas bajo un enfoque diferente al combate a la pobreza, sea derechos humanos o desarrollo humano, como es el caso, bajo contextos de un desarrollo socioeconómico favorable?, ¿cuáles son los problemas para que los pobres se asuman como sujetos derechos?, entre otras.

Las experiencias de Michoacán y Nuevo León, nos plantean que el contexto es un factor definitorio, para el impulso de políticas de envergadura; hay que reconocer, el acierto de incorporar, prudentemente, el enfoque de manejo de riesgos, lo que ha permitido el despliegue de un proyecto con ventajas comparativas, en un clima de estabilidad política y económica, pero que también coloca un tema que está dentro de la agenda, la sustentabilidad de la ciudad.

Por otro lado, se ubicó cómo la alternancia es un buen incentivo para la innovación, y junto con ello, cómo el factor “permanencia”, puede ser un aspecto que puede derivar en la rutinización y la gestión bajo un esquema de inercias.

Otra inquietud que surge frente al momento actual es ¿la nueva administración del gobierno del Distrito Federal seguirá apostando por una política social integral y progresiva, o sumándose a las tendencias internacionales, y bajo un contexto de crisis que acentúa la dinámica de riesgos sociales, adoptará un sistema minimalista de protección social?

Un aspecto sobresaliente en el diseño institucional ha sido la creación de nuevos organismos, cuya tarea fundamental es la introducción de lineamientos de mejora permanente: El Consejo de Planeación, El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, la Escuela de Administración Pública del DF, el Consejo Económico y Social, la Coordinación General de Modernización administrativa. Actualmente, los programas cuentan con reglas de operación y el presupuesto cada vez es más desglosado, lo que resulta redundante, en que dichas instituciones han contribuido a transparentar el quehacer gubernamental y a introducir mecanismos de exigibilidad.

Dentro del sistema de desarrollo social de la ciudad se vislumbran una multiplicidad de espacios institucionales de participación, desde el Consejo Económico y Social y el Consejo de desarrollo social hasta los consejos sectoriales, los cuales provocan duplicidad y una disminución en su capacidad de influencia en el diseño, implementación y evaluación de la Política social, sería posible imprimir a estos espacios de interacción de una dinámica sistémica que haga más eficiente y efectivo su funcionamiento?

Por último, se plantea la cuestión, promover la reforma política en el Distrito Federal, recuperando un enfoque de gobernanza territorial, permitiría generar un nuevo pacto social en la Ciudad de México que posibilite refrescar el ímpetu innovador que la ha caracterizado, y contribuir a dotar al Gobierno de un nuevo e integral andamiaje político administrativo, en donde sean contempladas y articuladas, mejoras, sumamente necesarias, tales como las que sugirió Luis F. Aguilar recientemente:

- 1) Desregulación. Simplificación administrativa
- 2) Mejora en el análisis de políticas, con mejores sistemas de información
- 3) Procesos de implementación adaptativa
- 4) Realización de evaluaciones diagnósticas

- 5) Asignación racional de recursos
- 6) Reestructura organizacional. Organizarse es más importante que la organización.
- 7) Revisión de las pautas directivas
- 8) Empoderamiento de los operadores
- 9) Sistemas de control y evaluación de la gestión
- 10) Canales de participación ciudadana bajo esquemas de corresponsabilidad
- 11) Profesionalización del personal
- 12) Gobierno digital

Y ya que abordamos los planteamientos de Aguilar, vale la pena recordar, que este mismo autor, propone que el nivel más deseable en la interacción Gobierno-Sociedad, es el del “aprendizaje”, las políticas públicas, y en particular la Política Social, generan aprendizaje social, la transformación de la cultura política y organizacional, no se puede dar a través de decretos, sino de prácticas, “la ciudadanía es un trabajo”, lo cotidiano impera, y en ese sentido, se comprende la expresión del especialista: “es más importante el proceso que el resultado”.

Bibliografía

Adelantado, José: Las Políticas Sociales. Universidad de Salamanca, en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>, 2005

Arraigada, Irma. Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, CEPAL, Santiago de Chile, 2006

Banco Mundial, Protección social en América Latina y el Caribe, visible en: www.bancomundial.org/proteccionsocial.

Barba, Carlos. Los enfoques Latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington, Espiral, septiembre-diciembre, año/vol. XI, número 031, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México

Berrios y Canto. Los espejos de la política social en el Distrito Federal: articulación gubernamental y participación ciudadana en la política social del Distrito Federal, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa-DF, México. 2010

Berrios, Pilar. Diseño institucional de la gestión de la Política Social: análisis comparativo. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF), 2012

Canto, Manuel. «Gobernanza y participación ciudadana en la política frente al reto del desarrollo.» *Política y Cultura* (UAM-X), nº 30 2008

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 13 de julio 2010.

Cecchini, Simone; Martínez, Rodrigo, Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, CEPAL, Santiago de Chile, marzo 2011

Cepal, La protección Social de Cara al Futuro, Acceso, financiamiento y solidaridad, CEPAL, 2006

Circular para el control y evaluación de la gestión pública; el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativa, y la atención ciudadana en la administración pública del Distrito Federal, publicada en la gaceta oficial el 25 de enero de 2011.

Derechos, Participación Ciudadana y Cohesión Social en el Distrito Federal, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Evalúa-DF. 2011.

Esping-Andersen. Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Editorial Ariel, Barcelona, 2000

Estructura y Evolución del Gasto Social DF: 2006-2011. Nota Metodológica. Dirección de Estadística, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF. 2011.

Evolución de la pobreza en el Distrito Federal 2008-2010. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal- EvalúaDF, Consultado en: http://www.evalua.df.gob.mx/evolucionpob/evolu_bol.pdf, 14 de enero de 2012.

Felcman, Isidoro; Blutman, Gustavo; Méndez, Soledad, Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina, Centro de investigaciones en administración pública, Universidad de Buenos Aires, 2001 en: http://www.aeap.org.ar/ponencias/Data/felcman_blutman_Mendez_parnes.htm

Fleury, Sonia; Molina, Carlos. *Modelos de protección social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2002

Franco, Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina, Revista CEPAL, No. 58, abril 1996

Iglom, Relaciones intergubernamentales, Congreso: Los gobiernos locales: el futuro político de México, en: <http://iglom.iteso.mx/PDF/dctobase1.PDF>

Índice de Desarrollo Social del Distrito Federal 2010. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, EvalúaDF. Gobierno del Distrito Federal, 2010.

Ley para Prevenir y eliminar la discriminación en el Distrito Federal así como el Consejo Para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, G.O.D.F, 20 de diciembre de 2010.

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000.

Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial 16 de marzo de 2007

Ley de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León

Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal. Fecha de Publicación en G.O.D.F, 16 de noviembre de 2006.

Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y ocho Años, residentes en el Distrito Federal. Fecha de Publicación en G.O.D.F, 18 de noviembre de 2003

Machinea J.L. y Cruces G. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos, Serie informes y estudios especiales. CEPAL N°17, 2006

Mejía, José, Relaciones intergubernamentales en la búsqueda por una administración pública orientada a la sociedad, presentada en el Foro: federalismo y fortalecimiento municipal, San Luis Potosí, julio de 1994

Montoro, Ricardo. *Fundamentos teóricos de la política social*, en: Alemán Brancho, Carmen y Garces Ferrer Jorge (Coords), Política social, Madrid, 1998

Natera, Antonio. *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2004

Ortiz, Isabel. Política social, Naciones Unidas: Departamento de asuntos económicos y sociales (ONUDES/UN DESA). Nueva York, Junio de 2007

Peters, Guy, Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles: en *De la administración pública a la gobernanza*, de María (Comp) Pardo, 69-101. México D.F.: El Colegio de México, 2004

Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015 del Estado de Nuevo León

Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030

Prats, Joan, *De la burocracia al management y del management a la gobernanza*, en: Aguila, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2008

Presupuesto basado en resultados consultado en: [<http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/html/convenio.php>] con fecha 11 de noviembre de 2012.

Programa General de Desarrollo Del Distrito Federal

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Gobierno del Distrito Federal, 2007.

Resumen ejecutivo opinión técnica iniciativa de la ley del sistema de protección social del DF", consultado en http://www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2011/sint_ej.pdf, 7, mayo, 2012. 566

Ugalde, Vicente, Relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: el caso de Guadalcázar, Estudios demográficos y urbanos, enero-abril, número 49, El Colegio de México, México

Vargas, José Guadalupe, *Análisis de fundamentos de la teoría institucional*, Revista digital universitaria, Volumen 6, Número 8, 10 de agosto de 2005

Vergara, Rodolfo (Comp), *Organizaciones e Instituciones*, Siglo XXI editores, México, 2010.

V Informe de Gobierno. Gobierno del Distrito Federal, 2011.