

1008

2015/005

MAZR



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

Unidad Iztapalapa

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PROGRAMÁTICA "RED  
ÁNGEL": HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA  
SOCIAL REAL, INTEGRAL PARA UNA SOCIAEDAD MÁS  
EQUITATIVA.**

T E S I N A  
C I E N C I A P O L Í T I C A  
PRESENTA

**ESTRADA ORDUÑA GUADALUPE NALLELY**

MATRICULA: 208350786



Casa abierta al tiempo  
UNIDAD IZTAPALAPA

UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA

**MTRO. MARIO ALBERTO  
ZARAGOZA RAMÍREZ**

06 ABR 2015

**DR. ALBERTO ESCAMILLA  
CADENA**

ASESOR

**C. S. .H.**  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, marzo, 2015.*



Universidad Autónoma de Tlaxcala

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA  
Unidad Tlaxcala

T E S I S

TRILÓGICA

ESTADO ORDENADO DE LA UNIÓN NALTY  
MATHO-A-2008086

DR. MARIO ALBERTO RAMÍREZ

UNIVERSIDAD

TLAXCALA

DR. MARIO ALBERTO RAMÍREZ

UNIVERSIDAD

TLAXCALA

Unidad Tlaxcala, Tlaxcala, Tlaxcala, Tlaxcala

## DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

### ***A mis Padres:***

A ustedes les debo el estar aquí, el haberme convertido en lo que soy, gracias por enseñarme las bases para emprender un camino, por enseñarme a levantarme, a sonreír, tanto en las alegrías como en las tristezas, a enseñarme a amar, por haber formado esta hermosa familia a la que pertenezco. Gracias a ustedes dos porque sin ustedes no sería lo que hoy soy. Gracias por regalarme lo mejor de ustedes y sobre todo por aguantar hasta el último momento y sobre todo por apoyarme y respetar las decisiones, acertadas o no, en mi persona. Y esta tesina es por y para ustedes por ser las mejores personas del mundo como mis padres. Los Amo.

### ***A mis hermanas:***

Erika, Elizabeth, Claudia y Ana: Gracias por cada uno de esos momentos de nuestras vidas, gracias por estar junto a mí, por soportar mis cosas, por ayudarme a salir adelante luchando contra todo, su apoyo, amor, respecto, confianza y comentarios son lo que me han hecho estar aquí. Porque sin ustedes no sería lo que soy.

### ***A mi familia:***

A cada uno de esas personas que son un regalo, como mi familia por estar junto a mí, por enseñarme lo importante de la vida, los valores, lo que es el amor, por hacerme muy feliz, el respeto y lo importante de la unión. A cada uno de ustedes gracias por todo.

### ***Dr. Mario Zaragoza mi asesor:***

Gracias porque desde que inicié mi proyecto me hiciste trabajar y pensar mucho, gracias por guiarme en este camino, un poco largo, pero enriquecedor, gracias por ser mi asesor de tesina que se fue modificando en el avance. Gracias por la confianza y consejos, por ayudarme a construir y concluir este proyecto.





## ÍNDICE

Introducción..... 6

### **Capítulo 1. ¿Qué son las políticas programáticas?**

1.1 Concepto de políticas programáticas..... 20

1.2 Diferencia entre *politics* / *policies*, *polican*..... 27

1.3 ¿Cuál es la función de las políticas programáticas en un gobierno democrático?....30

1.4 Participación política. Ciudadanizando las políticas programática.....35

### **Capítulo 2. Red Ángel en el DF en el período 2006 – 2012, como política programática**

2.1 ¿Qué es Red Ángel?.....40

2.2 ¿Cómo nace? (antecedentes).....50

2.3 ¿Cuál fue la aceptación de los ciudadanos de la política social red ángel?.....56

### **Capítulo 3. Contraste del programa social “Red Ángel” con el concepto de políticas programáticas**

3.1 Comparación entre la teoría y la realidad de políticas programáticas, teniendo como referencia red ángel.....60

3.2 Fortalezas y debilidades que tiene red ángel como política programática..... 65

3.3 ¿Red Ángel es una política programática exitosa o sólo una plataforma político-electoral?..... 74

Conclusiones..... 82

Referencias Bibliográficas..... 89

## INTRODUCCIÓN

Porque nadie puede saber por ti.

Nadie puede crecer por ti.

Nadie puede buscar por ti.

Nadie puede hacer por ti lo que tú mismo debes hacer.

“La existencia no admite representantes” (Jorge Bucay)

En el Distrito Federal en el año 2010, bajo la administración del entonces jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubón, se crea la iniciativa Red Ángel de protección social, la cual surge de un conjunto de programas aislados instrumentados por los gobiernos perredistas desde su llegada al gobierno de esta ciudad (en 1997) y que para esos días se unificaron para consolidarse como la política social más importante en la historia de la capital, ya que, según sus objetivos, permitirían que los distintos sistemas sociales, salud, educación, apoyo social, alimentación, y vivienda se articulen para la población más vulnerable en tal sentido dicha Red permitiría la instauración de un sistema social integrado con base en la visión de una sociedad donde predomine la equidad y la perspectiva social, que permita incluir a las personas más endebles y así disminuir la brecha social y generar mayor igualdad de oportunidades para los habitantes del Distrito Federal.

La tesina que aquí se presenta es el análisis de las políticas programáticas a través de la iniciativa “Red Ángel”, ya que es el caso concreto de la política social del GDF. Para esto se ha realizado una comparación de lo que es en teoría una política programática y lo que se presenta en la práctica con los programas sociales, dando como resultado un contraste entre lo que debería ser y lo que es. Lo notable y muy importante de hacer la diferencia entre teoría y práctica es la relación entre la dimensión de la política y las políticas, con mira a elecciones y permanencia de los gobiernos.

Comenzando por la descripción de la teoría de políticas programáticas, sin la cual no se podrían comprender, pasando por su historia e injerencia en los gobiernos democráticos y el papel sumamente importante que juegan los ciudadanos como actores primordiales en la

creación de la política social, ya que representa una herramienta fundamental para la comunicación con cualquier orden de gobierno. Llevando el concepto desde su creación, su incursión a México pero sobre todo a los gobiernos considerados democráticos y de izquierda.

Por otro lado la elección del caso práctico escogido resulta especialmente adecuada e ilustrativa, ya que se presume que la llamada Red Ángel es el conjunto de programas sociales más ambicioso de los últimos 15 años tanto para la ciudad de México como en general para el país. En el tiempo que llevan implementados estos programas han llamado mucho la atención por su extensión en el DF y el número de beneficiarios que son parte de esta Red que con el propósito de hacer una política social innovadora basada en un enfoque de “garantizar los derechos de sus ciudadanos y atender sus necesidades” se convirtieron en la respuesta que el gobierno da a la sociedad a cambio de simpatía.

En esta investigación se encontrara una exposición detallada de Red Ángel ya que es el Distrito Federal uno de los principales impulsores de la política social tanto en su creación como en su implementación, ya que se dice que el desarrollo social de una ciudad depende de la capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden a la plena convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un gobierno.

Este análisis tiene la intención de dar a conocer lo que hay detrás de la intención de crear políticas programáticas para los gobiernos por una parte ya que son la parte ejecutora de la administración que se tiene para con los ciudadanos, y esencial e imperante que es que sean políticas programáticas sanas, eficientes y que sobre todo correspondan a los problemas sociales reales.

Es ahí donde este proyecto de tesina tiene razón de ser, hacer visible la finalidad de los programas de acuerdo a la teoría de políticas programáticas, planteando desde este punto de vista la realidad de la política social del DF y darnos cuenta, qué distante está de la teoría

de políticas programáticas ideal, y qué cerca está de la apariencia de la implementación por parte de los gobiernos, en especial el de 2006-2012, (que es el sexenio analizado).

Con base en lo anterior este trabajo de tesina busca establecer, gracias a los resultados de los programas, cómo han sido utilizadas las políticas programáticas, en beneficio o no, de la gente o de los mismo gobiernos, ya que tiene la intención de explicar y describir las diferencias entre la teoría y práctica de política programáticas poniendo como ejemplo la política social más exitosa (según el gobierno de Marcelo Ebrard) o por el contrario afirmar la hipótesis de esta tesina y buscar en qué medida el programa Red Ángel (política social) constituye una herramienta para su gobierno y cómo influye en la permanencia de un partido político particularmente en esta ciudad.

Además de los fundamentos teóricos, su relevancia científica y las razones de selección del estudio de caso, queremos señalar, como último punto de este apartado, las posibles limitaciones de esta investigación.

- 1- La falta de información porque el programa o Red ya desapareció
- 2- La falta de evaluaciones que no sean de forma, sino de los contenidos
- 3- El poco tiempo que se implementó, gracias a que no trascendió al siguiente gobierno.

En el capítulo 1, se hace la descripción teórica-científica de la disciplina de política programática, cuáles fueron sus inicios y por supuesto la incursión de esta método a nuestro país y con ello la diferencia léxica del idioma, así como las características que tiene estas políticas en los gobiernos democráticos (como dice ser el DF) y la importancia de la participación de los ciudadanos en la creación e implementación de estas.

En el capítulo 2 se presentara una descripción de la política social del DF (Red Ángel) sus principales alcances, objetivos y aceptación del conjunto de políticas, acciones y programas que conforman la red, así como antecedentes, desarrollo y aceptación. Comenzando por ¿Qué es Red Ángel? Describiendo los programas que la conforman, ¿Cómo nace? O sea el contexto de la ciudad y sus antecedentes, ¿Cuál es su aceptación? La respuesta de los

ciudadanos y conocimiento de los programas sociales que conformaban esta Red en específico el apoyo que tenían y por supuesto el reconocimiento de quien lo implementaba o sea del gobierno en turno.

Y finalmente en el capítulo 3, se hace un contraste entre la teoría y la práctica de las políticas programáticas, tomando a Red Ángel como referencia, definiendo si dicha Red cumple con las características de una política programática ¿cuáles son sus aciertos, desaciertos, debilidades y fortalezas? Y que costo político (beneficioso para el GDF) trae consigo la implementación de dicha política. Así como los efectos de la implementación sobre las decisiones de los gobernantes, con el objetivo de sacar provecho, de los ciudadanos beneficiarios convirtiéndolos en su capital político, que la final harán o no el cambio en una elección, gracias a los efectos del patrocinio (ayuda-beneficio) a la gente y el análisis del verdadero mercado de bienes y servicios que se hizo bajo el costo-beneficio de estas políticas programáticas, pasando lo político-electoral por encima de lo social.

**GNEO**

**MARZO 2015**

## Capítulo 1. ¿Qué son las políticas programáticas?

En este primer capítulo se describirá teóricamente, ¿qué son las políticas programáticas? ¿Cómo y dónde surgen? y ¿para qué sirven? Al igual que detallar su introducción en el contexto mexicano, de modo que sea fácil de entender el concepto y se convierta en una herramienta útil y sencilla, para un análisis en la realidad.

El estudio de las políticas públicas o programáticas<sup>1</sup>—como serán llamadas en este trabajo— tienen su origen en los años cincuenta, surgiendo en Estados Unidos como una nueva orientación a la descripción y explicación de las acciones de gobierno, que después integraran lo que fue o es “el Estado de bienestar” encargado de la protección social al igual que de la redistribución de los ingresos, resultado de lo cual la institución estatal llega a su apogeo y parece emerger una nueva forma de ciudadanía.

Si antes el Estado era percibido como "el brazo armado de la burguesía", o como "el detentor del monopolio de la violencia legítima", en este período es percibido a través de su actividad. De allí que el estudio de la actividad gubernamental a través del análisis de las políticas programáticas implica dejar a un lado discusiones meramente abstractas, y plantearse otros interrogantes acerca de lo que hace realmente el gobierno.<sup>2</sup>

Y fue Harold Lasswell quien llevó, como ya se sabe, al razonamiento, de que si el análisis de estrategias y diseño de acción había tenido resultado en las acciones bélicas, ¿por qué no podría aplicarse esa misma estrategia y diseño a la solución de los problemas públicos? Y con esto surgieron las circunstancias para su iniciación, Luís F. Aguilar nos dice que: "Los sociólogos, politólogos, psicólogos sociales, antropólogos, en la Biblioteca del Congreso, bajo la dirección del mismo Lasswell en su División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en tiempos de Guerra, habían analizado sistemáticamente el manejo de la

---

<sup>1</sup> Enrique Suárez-Íñiguez, plantea, que **políticas públicas** es un concepto erróneo ya que es un pleonasma porque, explica el autor, lo político, por definición, es público y nos dice que esto viene de una confusión en el origen de la palabra “política” en el idioma inglés y su traducción al español. Suarez-Íñiguez propone llamar a las políticas públicas, programas políticos ya que ilustran mejor la idea central de lo que se tratan, esta medida pública para resolver problemas de la sociedad. Enrique Suárez-Íñiguez, “Conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, estado, gobierno, poliarquía, democracia, paradigma” en *Estudios Políticos* no. 9, sept.-dic. 2006, pp. 59-73.

<sup>2</sup> El texto fundador "*The Policy Orientation*", escrito por Harold D. Lasswell, en *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951.

información, el uso de la propaganda, la formación de la opinión, el estilo de liderazgo” (Aguilar, 2000: 43).

Esto hizo pensar que la relación entre los científicos y los decisores de políticas durante el tiempo de guerra debía continuarse, y fue así que en 1950, después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el Congreso aprobó la creación de la *National Science Foundation*. Pero, su decreto de creación no contemplaba el apoyo obligatorio del gobierno a las ciencias sociales, de cuya metodología y relevancia social se había dudado.

Asimismo, por esos años, la fuerza Aérea, con un buen apoyo inicial de la Fundación Ford, creó la *Rand Corporation* para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos. Junto con físicos e ingenieros fueron reclutados economistas y politólogos. Había pues toda una secuencia de experiencias y propósitos de colaboración que creaban el clima para lo que D. Lerner y H. D. Lasswell llamaron *Policy Sciences* en 1951". (Aguilar, 2000:40).

Luís Aguilar plantea que hubo dos razones para que surgiera el estudio de políticas programáticas: "Dos fueron explícitamente las razones principales —explica el mismo Luís F. Aguilar— que dieron origen e impulso en Estados Unidos al estudio de asuntos públicos, gobierno y políticas públicas. El primer motivo fue la falta de relevancia práctica de la ciencia política norteamericana convencional y, en segundo, la ausencia de un estudio sistemático del proceso de gobierno en la ciencia política y también en la administración". (Aguilar, 2000:33)

Los estudiosos de la ciencia política se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política, tradicional, enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno. Se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y grupos, los factores determinantes del voto y los actos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.



La ciencia política tradicional y las demás ciencias ayudaron a elaborar el contenido de la política programática, pero con la diferencia de que ya no se trataba de una disciplina en específico, sino el conjunto de disciplinas, por la razón, de prescribir el marco idóneo, o sea no tradicional, en el que se pretendía solidificar definitivamente una metodología para este estudio, que llegaría como una ciencia para análisis de las decisiones gubernamentales, y que sería el comienzo del análisis de políticas programáticas.

La constitución de la política programática, como algo distinto de la tradicional intervención gubernamental que caracterizó al Estado liberal, fue percibida particularmente a través de las investigaciones pioneras de Lasswell, en torno a los requerimientos de racionalidad del trabajo conjunto de los políticos y los administradores.

Y fue él, quien mostró una singular preocupación por alejarse de los especialismos, y en consecuencia, por alentar el trabajo de equipos multidisciplinarios en las áreas del dominio político-administrativo: la cuestión era cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada en el contexto de la reconstrucción política y económica exigida por los impactos de la Segunda Guerra Mundial. Para este autor, el trabajo integrador y multidisciplinario iba ganando terreno en la academia y en las administraciones públicas contra tendencias, en el pasado inmediato, al aislamiento y la especialización.

Lasswell nos dice que, los cambios que requerían los gobiernos (en especial el norteamericano) no podían depender ya de decisiones desastrosas ni de la influencia unidireccional dominante en la época, deberían ser decisiones acertadas y bien pensadas, bajo planes a seguir y con una visión a largo plazo.

Es este lenguaje y realidad nueva, que constituirán las políticas programáticas, va ser consecuencia de las (también) nuevas condiciones sociales y políticas, surgidas sobretudo a partir de la II Guerra Mundial, como lo fueron, la actividad creciente de los Gobiernos, interviniendo directamente en la economía productiva, creando sistemas igualitarios de protección social; que provocan el incremento de las demandas sociales, la mejora en los medios y técnicas de distribución de los bienes públicos, que se hace intensiva y alcanza a

casi toda la sociedad, en un mundo como el actual que, en ocasiones, se ha llamado Estado Social o de Bienestar<sup>3</sup>, que va estableciendo nuevas prescripciones para satisfacer anhelos permanentes y necesarios para el bienestar de los ciudadanos, en base a una política económica fuertemente dirigida y controlada por los Gobiernos.

Hasta los años sesenta las políticas programáticas eran consideradas sólo como resultado de los gobiernos y como “variables dependientes de la actividad política”, en donde el Estado es quien seleccionaba las demandas y proveía servicios. A partir de la década siguiente, el eje de estudio se desplazó hacia el análisis de la acción del Estado. Así, “las cosas cambiaron cuando el interés se centró en cómo lograr un buen gobierno, preocupación de la corriente conocida como “*policy science*”. Pero de una explicación básicamente cuantitativa, producto de la hegemonía de la ciencia económica, se pasará al debate sobre la racionalidad política en la balanza de los factores determinantes a la hora de evaluar la acción del Estado. De aquí va a surgir lo que se conoce como análisis de políticas públicas” (Roth, 14). Se concibe entonces como un método para la comprensión de la intersección entre lo político y lo administrativo en torno a las acciones o inacciones del Estado respecto a la resolución o manejo de problemas sociales. El modelo busca complementar los enfoques tradicionales sobre el estudio del proceso de política programática, considerando las interrelaciones entre sociedad civil, administración pública y sistema político. Por ello se reconoce la política programática como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos.

A lo que se debe añadir, que los diferentes niveles de gobierno pueden actuar más intensivamente, y en ocasiones más autónomamente, que en décadas anteriores, lo que permite análisis más reducidos y limitados, por sectores o unidades de gobierno. Así se trataría de denominar de manera singular, como políticas programáticas, a lo que ya se

---

<sup>3</sup> El "Estado social o de bienestar", en un sistema de garantías de acceso a beneficios sociales a la población en general, se preocupaban del interés de cada ciudadano y del interés general. Se refiere, por tanto, a la actividad desarrollada por la seguridad social en cuatro frentes: transferencias en dinero (por ejemplo subsidios de desempleo o vejez), cuidados sanitarios (un sistema de salud universal y gratuito), servicios de educación (garantizar el acceso al conocimiento de todos los ciudadanos) y provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales. Muñoz de Bustillo, R. "Crisis y futuro del Estado de Bienestar". Madrid: Alianza Editorial, (1989)

podía ir observando desde tiempo atrás, lo que los gobiernos hacían y decidían no hacer; pero que hasta entonces ni había cobrado la importancia que hoy le atribuimos, ni nadie había deseado (ni hecho satisfactoriamente) diferenciarlo de otros ámbitos de las ciencias sociales, de los que indudablemente forma parte.

La preocupación principal es la capacidad de gobernar, teniendo un plan y en especial cuando se tiene la idea de co-gobernar con la sociedad, como lo plantean los regímenes democráticos. Dentro de este enfoque también se analiza el cómo se lleva a cabo en términos empíricos el proceso de construcción de la agenda pública o de gobierno<sup>4</sup> y cómo, la categoría recursos públicos rebasa el manejo del presupuesto gubernamental por parte de las dependencias y entidades, pues la sociedad es un factor que determina cada vez más el diseño y funcionamiento de las instituciones.

Estableciendo determinadas peculiaridades referentes a su ámbito temático, determinando ciertos puntos de vista, recreando cierto vocabulario -frecuentemente rodeado de anglicismos, que dan la imagen de un mayor rigor y modernidad-, aparece la nueva perspectiva de las políticas programáticas, que nos habla del método que se pretendía seguir por esta disciplina o sea el planteamiento de que el análisis de las políticas programáticas nos serviría en dos supuestos 1) los métodos de las ciencias (racionalidad y empirismo) harán más racionales y efectivas las decisiones públicas y 2) Los métodos mejorarían la capacidad para resolver los problemas políticos y sociales.

Para definir las políticas programáticas, en el ámbito de las ciencias sociales se procuraron explicaciones calculadas, que ya no tenían el lado idóneo de la ciencia política, pero si la multidisciplina para adoptar grandes precauciones; lo específico y peculiar de la política programática, no sólo como acción sin sentido, si no dándole un sentido a esta acción ¿con qué propósito se hace?, y ¿a dónde se quiere llegar con estas decisiones?

Es entonces que se tiene el primer acercamiento a definir la política programática, como la actividad de mejorar las decisiones de política mediante la incorporación sistemática de

---

<sup>4</sup>Agenda de gobierno, hace referencia al proceso mediante el cual se determina qué asuntos acepta el gobierno como un problema público, que enriquece la forma de entender cómo se desarrollan los asuntos de interés colectivos más allá del formalismo jurídico o de las categorías estructurales propias de la sociología. (Luis F. Aguilar Villanueva, 2000: 6 )

teoría y método científico. Logrando así una nueva forma de ver y estudiar las políticas. El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una política programática que logre beneficios convergentes a todos los involucrados.

Esto llevó a profundizar más en temas como transparencia y democratización de las acciones de gobierno, implementando, la gestión gubernamental para la satisfacción de necesidades básicas, salvaguardando los derechos civiles, los derechos políticos y por supuesto los derechos sociales quienes permiten la asistencia de los más perjudicados y la posibilidad de ejercer algún tipo de equidad social, para la transformación de la realidad, que los actores externos junto con el gobierno, deben explicar por qué y bajo qué circunstancias éstas, constituyen un factor decisivo para promover o inhibir la transformación de las decisiones del gobierno, ya que muchas veces depende de las buenas decisiones de gobierno resolver los problemas sociales y obtener la aprobación de la gente y con esto su permanencia en dicho gobierno.

Con esto llegamos a formar ciertos criterios que a nuestra consideración se deben tener para conocer y estudiar las políticas programáticas. Es por esto que se toman aquellos extractos de varios autores con la finalidad de que luego converjan en la idea generalizada, de los programas políticos y así poderlos comparar con nuestra realidad y el contexto en el que se desarrollan, como ejemplo tenemos el caso específico de México, el comportamiento (estructuración e implementación) de las políticas programáticas, desde sus inicios hasta el día de hoy, con los avances de los programas políticos y planes de gobierno.

### **En el caso Mexicano**

Luis F. Aguilar Villanueva -quien fue- el introductor de la disciplina de las políticas programáticas en México y en el mundo académico de lengua española a fines de los años ochenta, nos manifiesta que en ese tiempo, el Estado mexicano paso por etapas de descontrol, tanto social como económico provocando una demanda social de apertura

democrática, con una fuerte demanda de la ciudadanía para cumplir con el pacto de gobierno-ciudadano, que a su vez representó una crisis de nuestro sistema político y económico, dando paso a nuevas propuestas de transformación tanto del sistema político como del modelo de desarrollo (en lo económico), de ahí surgió la pauta para integrar nuevos elementos o matices conceptuales y prácticos como el análisis de políticas programáticas, dejando atrás el modelo económico-político de los años 40, que se había formado con Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán.

Esta etapa de insolvencia fiscal, de colapso económico, en la que un gobierno sin controles, sin límites de poder y sin límites del gasto de los recursos públicos, nos enseñó que los recursos políticos y económicos del estado son limitados y hasta escasos, por lo que tenemos que aprender a saber administrar más con menos, lo que nos lleva a la elección racional en la política y en las políticas, es decir, vivir en la democracia y en la eficiencia de la gestión pública. (Aguilar, 2000: 17).

Y fue esto lo que llevó a los analistas a estudiar el proceso que el gobierno seguía en su toma de decisiones, la manera en que formulaba las políticas y las ponía en práctica, con el propósito de elevar la calidad (racionalidad) de la decisión del gobierno, evitar las recaídas en las crisis y dar sustentación a una democracia eficiente. En el fondo, se trataba de entender por qué los gobernantes habían tomado ciertas decisiones y corregir el proceso decisorio para dar forma a un gobierno más informado y analítico en el planteamiento de los problemas sociales pero sobre todo la asignación de los recursos más eficientemente.

Así, después de la crisis de 1982, en el gobierno de Miguel de la Madrid, las decisiones de gobierno se pusieron en el centro del interés intelectual y político y compartían la idea de que los gobiernos personalizados (sin tomar en cuenta a otros actores políticos) eran intrínsecamente propensos al error en sus decisiones y a no aprender de ellos pero sobre todo estaban de acuerdo en que los gobiernos democráticos representaban la oportunidad de corregir una conducta social errática y orientar para resolver problemas públicos, racional, plural y conjuntamente para tener sentido y resultados públicos confiables, ya que la esfera pública del país era inexistente o gubernamentalmente controlada. (Aguilar, 2004: 23).

Nos dice así Aguilar Villanueva que al gobernar en contextos políticos plurales, con participación ciudadana y graves problemas sociales, es necesario gobernar por políticas y gobernar con sentido público. El análisis y diseño de políticas programáticas, justamente por su carácter público, nos ofrece una cantidad de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. Gobernar de acuerdo a políticas programáticas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos.

Política programática no era sin más, una corriente de pensamiento, que representaba hacer del análisis una especie de mercancía que les permitía al mismo tiempo hacer más rentable la actividad política gubernamental, que comenzó como análisis académico para influir positivamente en los problemas sociales que tenía que resolver el gobierno, pero con un mejor funcionamiento del que ya se conocía, con objetivos y estrategias, en pocas palabras con planes de gobierno mejor estructurados, es así como el Estado comienza a ser más acertado para resolver los problemas de la ciudadanía.

Las políticas programáticas, nos sirven para tener una concepción del Estado a través de sus elementos teóricos que nos muestran la generalidad y la recurrencia de las tendencias sociales en la conformación y desarrollo de las instituciones políticas y el ejercicio del poder político en la sociedad. (Córdova, 1984: 542).

Hasta los años setenta las políticas programáticas eran consideradas sólo como resultado de los gobiernos y como “variables dependientes de la actividad política”, en donde es el Estado el que seleccionaba las demandas y proveía servicios. A partir de la década siguiente, el eje de estudio se desplazó hacia el análisis de la acción del Estado. Así, “las cosas cambiaron cuando el interés se centró en cómo lograr un buen gobierno, preocupación de la corriente conocida como *“policy science”*”.

Pero de una explicación básica se pasó al debate sobre la racionalidad política en la balanza de los factores determinantes a la hora de evaluar la acción del Estado. De aquí va a surgir lo que se conoce como análisis de políticas programáticas” (Roth, 2002:14). Se concibe entonces como un método para la comprensión de la intersección entre lo político y lo



administrativo en torno a las acciones o inacciones del Estado respecto a la resolución o manejo de problemas.

En lo que concierne al Estado mexicano, por su particular contexto sociopolítico (maniqueo), es fundamental ubicar el proceso de transformación de la política, en el cual se redefinen identidades, actores, valores, normas y relaciones entre ellos. El enfoque de políticas programáticas fue visto inicialmente con cierta desconfianza en la latitud mexicana, al privilegiar el análisis de fenómenos acotados o aislados y a su vez, tomar cierta distancia de la planeación total. Esta suspicacia se acentuó, cuando las políticas programáticas fueron ubicadas como parte del paquete intelectual con el que entraron en México las reformas de planeación de la vida social.

Fue en los años ochenta que México comenzó a contar con ordenamientos legales relacionados con la planeación, cuyo propósito elemental era la elaboración de estudio, planos y programas para coordinar el desarrollo del país.

El primer plan sexenal para el periodo de 1934-1940 proporcionó una visión de cambio en su momento, debido a que estableció los objetivos y las acciones de gobierno. Este plan incorporo el concepto de desarrollo, poniendo énfasis en superar las difíciles condiciones de los diferentes sectores, como lo eran en su momento el sector agrario y educativo. (Córdova, 1984:542).

Frente a este panorama apuntaban los estudiosos de la materia, con un nuevo carácter, a las condiciones económicas que impulsaron los esfuerzos institucionales dirigidos a lograr un proceso de planeación, que dio dirección y coherencia al quehacer público y estableció prioridades sociales, dentro de una perspectiva de desarrollo para la creación de las políticas programáticas en el país.

Como consecuencia de lo anterior, a principios de los años ochenta se elevó a rango constitucional la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), cuya consecuencia, más tarde, fue la formulación en 1983, el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), y así se formularon diversos programas nacionales de acuerdo con una

visión sectorial de la administración pública, con un horizonte, al igual que el PND, de mediano plazo. Se realizaron los primeros intentos institucionalizados por establecer programas operativos anuales, a partir de los cuales se integró el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya pretensión era ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas nacionales (hoy sectoriales).

Un aspecto importante que recoge el PND es el tema de la participación social en forma institucionalizada, el cual se da a partir del supuesto de que la planeación democrática se basa en el conocimiento de la opinión de la ciudadanía. La participación y el respaldo sociales en la definición del quehacer gubernamental deben ser condición previa para la toma de decisiones y factores determinantes para la consecución de objetivos y acciones gubernamentales en cada una de las etapas del proceso de planeación. El Plan Nacional introdujo el concepto de foros de consulta popular, que en su momento fueron un mecanismo participativo en la formulación del plan y los programas. Sin embargo, desde entonces estos foros han sido sólo mecanismos rituales, meramente estatutarios, de auscultación de la opinión pública que no necesariamente han buscado incorporar las aspiraciones de la sociedad al PND.

Siguiendo con el análisis de las políticas programáticas, en México sí se requería un sistema de planeación pública y participativa mientras existieran las deficiencias de un verdadero sistema democrático. Se necesita urgentemente un sistema de reglas de actuación para la clase gobernante, de procesamiento de acuerdos para las fuerzas políticas y de estímulo para la participación social, ya recordemos como ya se ha mencionado en apartados anteriores la participación es una herramienta de los ciudadanos para obtener buenas políticas programáticas, debemos intentarlo, pues la alternativa actual de dejar el futuro del país sólo a la decisión de la clase política es mucho peor. Es por eso que es importante conocer y analizar el concepto que nos da la teoría de política programática y así poder reconocer los aciertos y errores que existen en la realidad. A continuación desarrollaremos dicho concepto.



## **1.1 Concepto de políticas programáticas**

Una política programática, sea cual sea, no es accidental en absoluto, ya que su elaboración y aplicación tiene que ver con la manera en que se considera a los beneficiarios de los programas públicos y el rol que se asigna a los diferentes actores que intervienen en el proceso de definición de las políticas.

Las políticas programáticas constituyen un método académico que integra elementos teóricos y prácticos, decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar, 2000: 131). Pero para precisar esta definición, digamos que una política programática no es cualquier decisión de gobierno, sino que consisten en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.

Es común, en este tiempo, asociar el concepto de política programática a las meras acciones de gobierno, ya que vivimos en tiempos de política a través del populismo, por ello se planteará más adelante en este capítulo su distinción, de tal modo que cualquier acción de los actores gubernamentales es considerada erróneamente como políticas programáticas.

Ahora debemos especificar que los gobiernos no son ya los únicos actores en el ciclo de las políticas, si bien toda política programática emana de una acción de gobierno, no se reduce a éste.

Una de las principales aportaciones de las políticas programáticas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, no hacer de estas meras acciones exclusivas de los gobiernos, ya que se desprenden de una influencia determinada sobre la vida de los ciudadano que se deriva del “pacto” entre gobierno y sociedad y deben ser consideradas como un proceso decisional, de índole positiva o negativa, pero que tienen un impacto directo en el bienestar de la población bajo el acceso de las personas a bienes y servicios que cubren sus necesidades, intereses y preferencias.

Comprendiendo así, que rescatar la naturaleza pública de las políticas programáticas es el punto clave, recordando que todo lo político por definición es público y lo público debe ser del interés de todos.

Y es así que la estructura estable de estas acciones de gobierno, se deben reproducir durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno como ya lo mencionaba, Harold Laswell, uno de los más importantes referentes de la materia, define a la política programática como: "... disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas... con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos". (Aguilar, 2000: 111).

Para seguir analizando este tema, comenzaremos por indicar que una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Siguiendo la línea de los elementos teóricos-prácticos, se tiene que hacer la diferencia de los tipos de conocimiento que llevan implícitos las políticas programáticas, el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión, lo primero hace referencia a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo se refiere a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teorías de las ciencias, en el procesos de decisión de la política, con el propósito de mejorar la decisiones públicas).

Las políticas programáticas analizan directamente lo que los gobiernos hacen, para mejorar su actuación, y se tiene que tomar en cuenta que no siempre será la más favorable o la

mejor diseñada, pero si debe ser, la que busque la solución al problema, en donde estén involucrados todos los actores inmersos en dicha acción.

Por otro lado, las políticas programáticas prometen atacar inmediatamente la mejora de la actuación gubernamental; desde el inicio también, pretenden una finalidad práctica inmediata, lo que puede resultar muy atractivo, pues de lo que se trata -nada menos- es de mejorar la intervención de los gobiernos, pero sobre todo que esta propuesta este apegada a gobernar por políticas, por cursos de acción que pretendan solucionar un problema específico en vez de solucionar un todo que de por si es inadministrable, y porque no, asegurar la simpatía de los ciudadanos electores (permanencia de los gobiernos).

Abordar desde las herramientas adecuadas, puede ser la diferencia entre la solución del problema o no y a veces es mejor no abordar nada antes de equivocarse. Un ejemplo es que los gobiernos, se proponen o se han propuesto reducir la pobreza, ampliar los derechos sociales, generar empleos, etcétera., el problema no es el problema público, el problema es cómo lo han tratado de solucionar (al menos en los últimos años) con acciones que sólo cubren los vacíos temporalmente, (proporcionando dinero o alimentos por un tiempo) sin una visión a largo plazo que resuelva de raíz el verdadero problema.

Así, el planteamiento anterior contiene cualidades para convertirse en un producto de gran demanda entre sus potenciales clientes. A título de ejemplos: el político porque siempre está interesado en mejorar sus resultados, incluidos los electorales; el burócrata en la búsqueda de su mayor legitimación; el joven estudioso porque desea poner en práctica su investigación; también la clase política, utilizando con abundancia los conceptos y términos de las políticas programáticas.

Una política programática designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.” (Roth, 2002: 27).

Que al final toda situación tiene una "decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución" pero en realidad no es necesario llevar a cabo una definición concreta y concisa, sino que se vaya acotando a sus características y cualidades, así que se considera que una política programática: "Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de resolver. El proceso de elaboración de toda política programática implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas.

¿Pero en realidad se toman o siguen las decisiones correctas? Es responsabilidad tanto de los gobiernos como de la sociedad, decidir y hacer políticas que beneficien a la mayoría de los ciudadanos y por supuesto que resuelvan problemas a largo y mediano plazo, no sólo inmediatamente, como se acostumbra, las políticas programáticas deben ayudar a dar un mejor nivel de vida a las personas en situación de vulnerabilidad y al mismo tiempo buscar ser equitativas con los demás, ya que se debe recordar que no sólo se gobierna para una sola clase.

Así, se estima que: "toda política programática es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones" (Aguilar, 2000: 92) dando un papel protagonista al investigador, ya que es quien dará el visto de aceptación o rechazo a lo hecho y puesto en práctica por los gobiernos.

Poniendo en práctica los componentes principales de cualquier política que son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

Así que se dirá que estudiar la simple acción de gobierno no es lo mismo que estudiar la acción pública de gobierno o política programática. La actividad gubernamental refleja “el qué” y “el cómo” de los aspectos generales del gobierno y, también, los elementos que lo integran.

Esta actividad consiste en una cadena de acciones, ellas son las unidades básicas, que se llaman a) actividades funcionales y b) actividades institucionales, que orientan a los fines de los gobiernos, principalmente la expresión exterior de la personalidad de los Estados, como la administración y asuntos interiores; estos últimos abarcan las obras públicas (comunicación, vivienda, seguridad social, educación etcétera.) y el segundo aspecto se refiere a las instituciones administrativas, la gestión de recursos financieros y materiales.

Y es por eso que se trata en todo caso de un grupo particular de decisiones y acciones que poseen al menos las siguientes características:

1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras, al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes.

A diferencia de la simple acción de gobierno, en la acción pública participan grupos y actores sociales, ya que esta acción supera lo meramente gubernamental y comienza a denominarse y ser pública. Y es así, que por su parte el estudio de políticas programáticas

ha puesto su visión en “el por qué” se interesa principalmente en el diseño de *policies*, como cause de la acción, más que la acción en sí, es lo que *Thoening*, llamó *acción pública*, que “la explica como la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias instituciones gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento (problemas públicos).

Si bien, se comenzará por subrayar la definición de carácter público de la política, es curioso que lo público siempre se asocie con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público, y es irónicamente lo contrario, el carácter público, es la intervención de actores diferentes al gobierno, en lo político (sindicatos, organizaciones, sociedad civil, asambleas vecinales. ) y es este ámbito público, el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por sus voceros, hacen política y hacen las políticas. (Aguilar, 2000: 81).

Lo anterior consiste en la respuesta que un gobierno y sociedad dan a dichos problemas, que se entiende como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el “espacio público” para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos.

Una acción de gobierno o política programática, no son acciones simples, sino grupos o conjuntos de acciones, que no se refieren a la acción individual (como la de gobierno), sino a un grupo o conjunto de acciones que se aglutinan en torno a una finalidad o un problema, que están planeados y cuentan con reglas de operación. Por ejemplo: El recoger basura de una colonia para que esté limpia, es una acción simple, la diferencia sería implementar algunos programas para inculcar “el no tirar basura” y concientizar a la gente de las consecuencias que esto trae.

La acción pública o programas públicos en general buscan, por lo tanto cambiar y transformar la realidad o entorno social ya existente, y contiene: objetivos, normas,



dependencias ejecutoras y administración de recursos, de los cuales se encargan las instituciones en representación de un gobierno.

No hay duda de que la salud y vitalidad de ambas partes, se funda, en buena medida, en la capacidad para asociadamente discernir sobre el proceso completo de la actividad de gobierno, desde las causas que la suscitan, pasando por la actividad misma del modo en el que se desenvuelve. Sin embargo, es necesario que esta asociación, se funde en una adecuada división del trabajo, entre las dos partes habidas, cuenta la integración de las dos partes a la misma ciencia de asuntos políticos y con un objetivo en común, hacer que las acciones de gobierno, acompañadas de la sociedad caminen y sirvan para lo que están creadas.

Después de haber hecho la diferencia, debemos puntualizar en que estas dos acciones van de la mano, se complementan y juntas hacen lo que hoy conocemos como “La ciencia de políticas”, que se basa en la acción de gobierno y las necesidades de la sociedad, logran combinar y eficientar dicho proceso apoyándose de otros actores y ciencias.

Como ya se ha dicho en repetidas veces la política programática no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. “Las políticas programáticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias...” (Aguilar, 2000:44).

Las políticas prestan atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere, porque son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde incluso no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no.

Los problemas colectivos llegan a ser calificados por la sociedad quien en primera instancia va a decidir delegar o no el poder a una o varias instituciones gubernamentales, con base en sus demandas, (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable

de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política programática. Y después de analizar el concepto de política programática, debemos pasar a ver las distinciones que hay entre el concepto en nuestro idioma y el de su nacimiento (Inglés).

## **1.2 Diferencia entre *policy* /*policies*, *politics* y *politician***

Para entender qué son las políticas programáticas, es significativo diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: *politics* (política), *policies* (políticas) y *politician* (la persona que se dedica a la actividad política). El primero lo entendemos en nuestro idioma como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno, sería la palabra que se adaptaría a la descripción más común de política en el sentido de dedicarse a la política, o de hablar de política. (Suárez-Íñiguez, 2006:63).

El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos, que tendría un significado más próximo a plan de acción, programa político y principios para la gestión de algo en concreto. Se trataría de gestionar políticas a través de programas específicos, en beneficio del conjunto de la población o de sectores sociales concretos. Esta última acepción permite utilizar adjetivos que califican al sustantivo principal. Son los casos de la implantación de una política económica o una política programática para la Justicia, que es a la cual nos referiremos en este capítulo y en general en este trabajo de tesina. Y por último tenemos el tercer concepto que se refiere a “los políticos” que son los que se dedican a la actividad política.

Resulta importante notar que en el idioma inglés hay más de un concepto para la palabra “política” a diferencia del español que sólo existe una para todo significado de esta, *politics*, *policies* y *politician*.

Pero esto no queda aquí hay una pequeña, pero notoria diferencia entre los conceptos semejantes, como lo son *policies* y *policy*. La noción de *policies* se restringía a un sentido



procesal, ella era concebida como proceso de intercambio de una variedad de protagonistas de la política, en tanto que esta era entendida como la acción del gobierno en el sentido de determinarla como la administración pública que era protagonista de los procesos políticos que convergían en el gobierno y que particularmente se refería a la ejecución de las políticas programáticas, “el qué” y “el cómo”.

Por otro lado está el concepto reciente (dado por Harold Lasswell) *policy*, que se refiere a la idea de esa profunda área que cubre las Ciencias de las *Policy* o Ciencia de las Políticas Públicas, campo de estudio y práctica diferente - aunque complementario- de aquel que cobija la Ciencia Política, son las relaciones de diferentes disciplinas que cultivaban una necesidad teórica y práctica de estas decisiones, cuya importancia era la expansión de las actividades de gobierno, que reclamaba soluciones a los problemas sociales. Se trata de una sugerencia de multidisciplina a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto.

A lo largo de este trabajo, hablaremos de política (en singular) *–politics–* cuando nos refiramos a las relaciones de poder (objeto de estudio de la Ciencia Política); y políticas (plural) cuando nos refiramos a las políticas programáticas *–policies, policy–*. Esta es la clave para diferenciar la Ciencia Política (*Political Sciences*), de las Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*).

No obstante existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad, con esto queremos decir que aun dentro de los programas políticos hay pretensiones e intereses personales, o sea reglas a seguir por los gobiernos en turno. Lo anterior es aplicable a los diferentes sectores: política educativa, políticas educativas; política cultural, políticas culturales, política social, políticas sociales; etc. también podemos hablar de las relaciones de poder de algún sector: la política de las políticas económicas, la política de las políticas ambientales, etc.

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (Aguilar, 2000: 44). Es

decir, las políticas programáticas son hipótesis, si implementamos éste curso de acción X, tendremos estas metas y objetivos cumplidos Y.

Estas acciones destinadas a la solución de problemas, donde el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no, denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierte en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Aguilar, 2003a: 25).

La política y las políticas programáticas son entidades distintas, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas tienen que ver con el poder social, y pensar en el poder social, es pensar en un poder que surge cuando las personas se reúnen y comienzan a hacer acciones colectivas.

Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas programáticas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas programáticas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los gobiernos —en general— consiste en llegar a establecer políticas programáticas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas, sin darse cuenta que en los gobiernos democráticos (como se dicen llamar la mayoría en estos días) deben tener a las políticas programáticas como característica, es por eso que en el siguiente apartado se tratara de describir su

funcionamiento y características que deben cumplir dichas políticas en los gobiernos llamados democráticos.

### **1.3 ¿Cuáles son las características de las políticas programáticas en un gobierno Democrático?**

Las instituciones no tienen como único fundamento las leyes formales, generadas a través de los organismos de gobierno electoralmente legitimados, sino también se sustentan en una compleja serie de relaciones sociales enmarcadas por regulaciones cuyos alcances no se limitan a la convivencia entre particulares, sino que alcanzan lo político y terminan siendo la “vida social” ya que es el resultado de las relaciones que se dan en el marco de las instituciones y grupos de la sociedad, quienes se encargan de representar los intereses para hacer valer los derechos sociales.

“El gobierno... no es sólo una organización formal, sino también un activo proceso de movilización de leyes, dinero y empleados públicos para producir políticas públicas. El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. Las organizaciones gubernamentales se definen como estructuras administrativas formales establecidas por la constitución o las leyes públicas dirigidas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados por funcionarios elegidos y financiadas principalmente por los impuestos... el gobierno también es un conjunto de programas”. (Aguilar, 2000: 76).

En otras palabras hablamos de Administración Pública, quien pondera el hecho de que es ante todo una parte de la sociedad compuesta por organizaciones encargadas de dirigir al conjunto de la acción social<sup>5</sup>, centrándose en la acción de gobierno, y en las facultades de gestionar lo público, se materializan en las instituciones que componen un gobierno, entonces hablamos de la capacidad de hacer directa o indirectamente acciones que favorezcan a la sociedad, desarrollando instrumentos propios; como la administración pública quien se acota en relación con el manejo de los recursos públicos y la aplicación

---

<sup>5</sup> Acción social es el análisis del comportamiento humano en los diferentes medios sociales. Y Max Weber define la acción social como cualquier tipo de proceder humano orientado por las acciones de otro, las cuales pueden ser presentes o esperadas como futuras.

real en la sociedad que sería en justa razón el papel que juegan las políticas programáticas dentro de este.

“El estudio de las políticas puede... reactivar la ciencia política y a la teoría-práctica de la Administración Pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo, menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones federales y locales... Por otra parte nuestra teoría de la Administración Pública ha quedado atrapada entre las consideraciones institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, instancias y procedimientos formales...) y las menores consideraciones operativas para cumplir las órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas.”

Y justo por eso, es que debe existir un equilibrio entre el por qué y para qué, se toman y llevan a cabo las decisiones de los gobiernos para con los ciudadanos (políticas programática o programas sociales), no sólo en lo formal sino en los menesteres reales. En este contexto, el gobierno, es decir, las personas que lo conforman, no deciden por sí mismas en qué se debe aplicar la capacidad que les dan los recursos tomados de la sociedad, sino que existen directrices formales instituidas desde el pacto social vigente, hasta una serie de negociaciones y ajustes derivados de los intereses y la capacidad e influencia de los afectados por una determinada decisión, que influyen en la determinación de políticas. De allí que la política y las reglas en las que opera afectan a toda organización pública, primero en cuanto a las decisiones y luego respecto a cómo se van a ejercer o administrar los recursos públicos.

Al acercar la Administración Pública al proceso decisorio de las políticas y su compleja puesta en práctica se rescataría su sentido clásico de gobierno, de un buen gobierno y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión, esto dicho en palabras que se han venido manejando a través de este capítulo, en las políticas programáticas, que son una combinación de estos dos conceptos decisiones y reglas (procedimientos, leyes etcétera) de gobierno.

El principal cuestionamiento de la sociedad hacia la administración pública del Estado, consiste en que el espacio público no es privativo ni monopolio del mismo Estado. Es un espacio de comunicación, interacción y expresión (Rabonikof, 2004: 166), fruto del vigor de la diversidad y la pluralidad que caracterizan la sociedad civil contemporánea. El espacio público es un lugar accesible, compartido e incluyente, por lo cual ninguna instancia de decisiones puede apropiarse de él, y justamente en el espacio público donde se dan o tendrían que darse las interacciones entre los diferentes actores que participan en la creación de las políticas programáticas.

Y por lo anterior es pertinente hacer referencia a que lo público, entiéndase por público como un adjetivo notorio, evidente, visto o salido por otros del común de la sociedad. Relativo al pueblo. Común del pueblo o sociedad, de esta forma, aparece como centro de referencia para todos y como un espacio activo de participación e intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las agendas que se relacionan con los problemas colectivos.

Se empieza a asumir, así, que a los Estados les corresponde la producción de bienes públicos como la justicia, la seguridad nacional, la defensa de la sociedad, el orden jurídico, así como la administración de las externalidades positivas y las negativas, que es fundamental para que los daños provocados por los mercados no desfavorezcan las ventajas públicas.

El espacio público condensa la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales en la definición de los problemas y soluciones públicas, lo cual obliga a modificar el patrón de la conducción social con el auxilio de las políticas programáticas. En este sentido, las políticas programáticas aluden a situaciones que combinan: la oferta y los resultados de gobierno; la acción y la no acción de éste valorando condiciones, actores, tiempos, demandas y presiones públicas; las decisiones y las acciones que se rehacen de manera continua tomando en cuenta el juego de intereses, la opinión pública, los valores en competencia, las demandas y la concordancia de los actores sociales y políticos; la intencionalidad para planificar e implementar estrategias; la combinación de ámbitos,

responsables, órdenes, legislación, oficinas, participación, corresponsabilidad, recursos, personal directivo y operativo; y las visiones de corto, mediano y largo plazo para cumplir objetivos y metas que tendrán impacto diferenciado en el espacio público

Las políticas programáticas en relación con el espacio público son los discursos que los diversos actores esgrimen para fundamentar su sentido, alcance y necesidad como una forma de respuesta que se ha de construir e institucionalizar. En este sentido, la percepción del problema y las propuestas que se elaboran desde distintos foros en la sociedad, dan paso a procesos de comunicación y argumentación que se utilizan para llegar a etapas de aceptación pública.

El renacimiento del interés en el espacio público se inicia con el reclamo de las libertades políticas y económicas que fueron limitadas por las políticas intervencionistas a cargo de oficinas administrativas y burocráticas. El modo en que se inserta la política en la deliberación social, con actores y valores propios, refleja que el espacio público es la fuente de origen que plantea, con diversas estrategias de persuasión, la importancia de que ciertos problemas sociales ingresen a la agenda gubernamental. Así, necesitan justificación y legitimación que influyen en su definición y en el diseño de las soluciones de gobierno operativas. Las políticas no son en sí soluciones técnicas ni racionales, sino la suma de argumentos, discursos, deliberación, persuasión y convencimiento que dan vida a procesos y contenidos institucionales, para bien o para mal, ya que se dice que muchas de estas decisiones son mal tomadas por venir a cubrir necesidades falsas.

Para este fin, es relevante puntualizar que la dirección por consenso de la sociedad se inscribe en la categoría “modo de gobernar”, no en la de “forma de gobierno”. Modo de gobernar alude a las habilidades, pericias y destrezas directivas para incorporar los aportes de la sociedad en la definición e implementación de metas colectivas. En consecuencia, es un asunto de capacidades a construir y criterios a aplicar para operacionalizar las reglas de convivencia que favorezcan la visión del gobierno de lo público.



Dicha premisa viene acompañada de mayores libertades públicas que facilitan la fiscalización de las organizaciones y las obligan a justificar sus actos en términos de impacto y benéfico para la sociedad.

Ello implica que el espacio público tiene vigor cuando la acción pública se institucionaliza en formas de cooperación y corresponsabilidad que incentivan las capacidades colectivas integradas por individuos y grupos organizados, y por autoridades que convocan y coordinan las iniciativas y los recursos existentes.

Es entonces cuando tenemos claro que las políticas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover integración social: es decir, permitir que la gente viaje en el “mismo avión y hacia el mismo camino.” Esto hace referencia a la búsqueda de la equidad, ya que si bien es cierto que una propuesta de política puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, se debe tener en mente a la mayoría que es quien decide en una democracia, sin menospreciar claro está, a las minorías.

Sin embargo, en la realidad las políticas programáticas ni son siempre tan públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes supuestamente van dirigidas, ya que la mayoría de veces se hacen planes de gobierno -en forma- sin conocer verdaderamente el fondo del problema.

Lo anterior se refiere a una realidad que no podemos ocultar, suele suceder que se hacen diseños “en el escritorio” y al momento de implementar surgen deficiencias. Como también es cierto, desde el diseño se tienen errores que se transmiten en la política final. Debido a que las políticas programáticas son un campo de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares, el carácter más o menos público depende de cuán capaces sean de “agregar demandas” de los grupos en cuestión, y a la forma de dar respuestas satisfactorias a los respectivos intereses y agendas.

No podemos negar la intervención de las preferencias grupales y personales que en ocasiones predominan y llegan a convertirse en favoritismos electorales. Siendo esto algo que perjudica, obstaculiza y daña a la clara visión del concepto de lo público y a su vez en la traducción del bienestar social.

Si las políticas han de responder a las necesidades de las personas, es necesario que éstas se lleven a cabo en función de, al menos, los criterios de oportunidad, calidad y transparencia. Para lograr esto se necesita la participación integra de todos los actores y a su vez la preocupación final hacia la sociedad.

Las políticas programáticas, entonces, se basan en una premisa fundamental: nadie tiene el monopolio de la verdad. Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, mismas que deben ser contrastadas en la arena pública mediante un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias. Es por ello, en primera instancia, que las políticas públicas no pueden existir allí donde las voces contrapuestas no son toleradas, donde el disenso es acallado y donde se privilegia la acción gubernamental autoritaria. Por el contrario, prosperan allí donde existe la multiplicidad de ideas y puntos de vista, es decir, en una democracia no sólo representativa (centrada en el voto), sino deliberativa y ampliamente participativa.

En suma, la democracia es la condición necesaria para el gobierno por políticas programáticas. Un gobierno plural, que atiende problemas efectivamente públicos mediante instrumentos específicos, al mismo tiempo que disminuye el riesgo de cometer grandes y costosos errores para la sociedad en su conjunto. Y aunque –como señalamos– de ninguna manera es garantía de eficiencia gubernamental, se trata de un proceso decisorio positivo en sí mismo: incluyente y plural. Para que este proceso funcione de mejor manera existen ciertos requisitos que tanto gobierno como ciudadanía deben satisfacer.

Como lo son las capacidades, habilidades del modo de gobernar, no sólo deben venir de una parte de los actores (gobierno) deben también hacerse presentes en la otra parte (sociedad o ciudadanos) ya que es fundamental la participación de estos en la creación y aplicación de las políticas programáticas o programas sociales.

#### **1.4 Participación Política. Ciudadanizando las Políticas Programáticas**

Es importante la capacidad de incidir de los ciudadanos en los procesos de políticas programáticas porque constituyen un elemento fundamental y condición de posibilidad para



La inclusión de los ciudadanos en las políticas programáticas puede verse como un medio y a la vez como un fin. Como medio, asegura mayor efectividad a las políticas porque se diseñan en base a una mejor comprensión de las necesidades de las personas. A través de las consultas y la participación en el diálogo público, los ciudadanos pueden manifestar sus demandas; es más fácil captar las necesidades cada vez más diferenciadas que surgen en una sociedad cada vez más plural; estas necesidades son tomadas en cuenta al momento de definir prioridades y propuestas de solución a los problemas de la sociedad.

Y por último nos queda decir, que aquí juegan un papel importante las reglas formales que obligan a poner a disposición de todos, en cualquier momento, información pública útil y utilizable; la publicidad de los procesos de toma de decisiones incluso tratándose de consejos ciudadanos, pues no se puede presumir que siempre actuarán en interés público, con esto se quiere decir que no sólo los partidos, tienen o podrían llegar a tener intereses personales, sino también los ciudadanos.

El alcance que pueda tener la participación de los ciudadanos en las políticas está determinado, por un lado, por la democratización del régimen y las reglas formales, y por otro, por la democratización de la sociedad, es decir, el grado de difusión de los principios democráticos en el conjunto de las relaciones sociales, que nos llevaran a la construcción y aplicación de políticas programáticas sanas y con una visión de largo alcance.

Una vez expuesto el tema de la participación ciudadana en las políticas programáticas, y su función relevante, desde una perspectiva de la sociedad civil, las políticas programáticas son relevantes, ya que constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población. La visión que se requiere enfatizar aquí es, una de tipo instrumental haciendo hincapié que son “medio para”, la resolución de los problemas sociales.

Si tenemos en mente que todo gobierno busca la solución de los inconvenientes de la ciudadanía, también debemos saber que las políticas programáticas pueden revertir, potenciar o inhibir la capacidad de que otros mecanismos permitan alcanzar el bienestar individual y colectivo. Por ejemplo, una política programática de empleo, de vivienda o de

educación, puede debilitar o fortalecer comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización personal de los individuos mediante el trabajo o el estudio. Es decir, se tienen por un lado costos y por otros beneficios.

Y es a través de regímenes democráticos, que los ciudadanos pueden participar y lograr el impulso de las políticas programáticas que beneficien a la mayoría, ya que su principal objetivo de la sociedad civil dentro de la creación de estas es lograr la participación ciudadana, para que esta pueda y deba ser un ojo rector de que se estén cumpliendo cabalmente los planes establecidos por el gobierno.

Y es así como las políticas programáticas pueden llevar de manera natural a describir el tipo de ciudadano y gobierno que se rigen mutuamente mediante políticas programáticas, los primeros se asumen informados y participativos; los segundos, abiertos y transparentes. Un ciudadano que desea un gobierno por políticas programáticas requiere interesarse por las decisiones que se tomen sobre los problemas y asuntos que competen a la sociedad; necesita información confiable que le permita participar e influir en las decisiones.

Asimismo, requiere corresponsabilizarse de las decisiones que se toman. Por su parte, el gobierno debe permanentemente estar dispuesto a ser criticado, evaluado y en general vigilado responsablemente por el ciudadano, por lo que debe acostumbrarse a consultar e incluir a la ciudadanía en sus decisiones y acciones antes, durante y después de que éstas se lleven a cabo.

En suma, un gobierno que tenga como pilares de su acción a la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas, debe cumplir con políticas programáticas que coadyuvando a construir una democracia mucho más robusta, en la que los ciudadanos vean a la participación electoral sólo como la primera parte de su responsabilidad compartida en la elección y solución de los problemas públicos. Y al final tendríamos un gobierno abierto y transparente en el que el ejercicio de gobierno se construye y reconstruye permanentemente con y para la ciudadanía.

## Capítulo 2 Red Ángel en el DF en el período 2006 – 2012, como política programática

### 2.1 ¿Qué es Red Ángel?

En el gobierno del Distrito Federal desde la llegada del Partido de la Revolución Democrática, las políticas programáticas han sido encaminadas a actuar con dos inclinaciones; en favor de la sociedad, garantizando los derechos sociales de los ciudadanos (resolviendo las problemáticas sociales) y al mismo tiempo son una oportunidad para los gobiernos de garantizar su estancia al frente de éstos. Esto nos hace pensar en “el verdadero sentido” que tienen los programas dentro de la ciudad y dirigidos por el partido en turno, y por esta razón en este capítulo se describirá la política programática Red Ángel que fue la política social, de inicio, más destacada de la ciudad de México, sus antecedentes, objetivos y finalidad al igual que su aceptación, ya que este es el objeto de estudio de esta tesina, llevando a cabo el análisis a través de la teoría de políticas programáticas.

Desde la llegada del primer gobierno (perredista) electo de la Ciudad de México en 1997 con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, uno de los propósitos fue la conformación de una política social innovadora basada en un enfoque “garantizar los derechos de sus ciudadanos y atender sus necesidades (que son) las funciones principales e irrenunciables de un gobierno democráticamente electo” (Programa General de Desarrollo, 2007-2012:15) pero poniendo especial énfasis en los más vulnerables. De acuerdo con el Banco Mundial la vulnerabilidad puede ser entendida como los “[...] riesgos que deben afrontar los pobres como consecuencia de su situación [...] pero la causa más profunda es la incapacidad de reducir o de mitigar el riesgo o hacer frente a las crisis, causa que es al mismo tiempo factor y resultado de las otras causas que explican las demás dimensiones de la pobreza”. (Programa General de Desarrollo, 2007-2012:11).

Esta última lógica es la que ha guiado el diseño y la instrumentación de la política de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal (GDF), que, como se verá más adelante, ha contado con tres distintas modalidades correspondientes a cada una de las administraciones que han gobernado el DF desde el año de 1997: la primera, que fue encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas entre los años 1997-2000; la segunda, bajo el mando

de Andrés Manuel López Obrador durante el período 2000-2006, y la tercera, a cargo de Marcelo Ebrard Casaubón, correspondiente a los años 2006-2012 que es la que nos interesa ya que es en esta administración donde nace el objeto del análisis aquí planteado.

Los problemas económicos a los que se enfrenta la mayor parte de la población, derivados de malas decisiones tomadas en el pasado en materia económica, han llevado al incremento de los niveles de pobreza y desigualdad. En el caso mexicano, dependiendo del método de medición utilizado, las cifras arrojarían que en el año 2008, de acuerdo con el CONEVAL, el 47.4% de la población se encontraría en estas circunstancias; mientras que para Evalúa-DF, el porcentaje se ubicaría en el 75.1%; por otro lado, a nivel entidad, el DF, que es el caso que nos ocupa, oscilaría entre el 32.1% y el 59.4% respectivamente. (Programa General de Desarrollo, 2007-2012:45).

Independientemente de cuál sea la cifra a la que se haga caso, existen sectores que por sus características intrínsecas (adultos mayores, madres solteras, indígenas, niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad etcétera.) padecen los efectos de la pobreza de una forma mucho más severa, ya que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas, como alimentación, salud y educación.

Cada una de ellas presenta diferencias en cuanto a los modelos de actuación, no así en cuanto a la población objetivo, en donde los grupos vulnerables son el eje que conduce la mayor parte de los esfuerzos encaminados a garantizar estándares mínimos de bienestar para los habitantes del DF.

A partir de que los ciudadanos del Distrito Federal conquistaron el derecho a la elección del jefe de gobierno, la principal demanda ha sido la construcción de políticas programáticas alternativas, que respondan eficazmente a las diversas necesidades de la sociedad (ya que los ciudadanos es a lo que castigan/premian con el voto), agravadas por —en ese momento— más de una década de crisis económica. Es por ello que los gobiernos (perredistas) electos han tenido en la innovación de la política social uno de los principales desafíos para la reproducción del contrato con sus constituyentes, sin dejar atrás la permanencia de sus gobiernos a través del voto que lo favorece.

La política social ha sido uno de los principales elementos innovadores en la gestión de la vida pública de la Ciudad de México, por lo mismo es uno de los aspectos principales de observación sobre su desempeño y sobre su futuro. Al inicio de esta tesina nos planteamos interrogantes como: ¿Ha respondido la política social de los gobiernos de la Ciudad a sus criterios de orientación: derechos sociales universales, integralidad y participación ciudadana?

Del balance realizado quedan en claro los avances alcanzados: 1) la creación de una institucionalidad específica para la política social, a través de leyes y de agencias especializadas; 2) la construcción de estrategias para hacer efectiva la universalización y la búsqueda de la garantía de los derechos sociales; 3) la apertura a la participación de la sociedad en las diversas fases de la política social; 4) la contribución a la construcción de una identidad, apenas emergente, de pertenencia a la Ciudad; y 5) el aporte a partir de la puesta en práctica de elementos innovadores a la agenda nacional sobre los cambios que se requieren en la política social. (EVALUA DF, 2010: 23).

La política social del DF a través de sus programas como Red Ángel, busca contribuir a garantizar la vigencia plena de los derechos de la población, para poder cumplir con los objetivos estratégicos y metas que se plantean y con las cuales se emprende las acciones de su administración pública.

En el caso específico de Red Ángel, que es el Sistema de Protección Social del GDF (el más grande de México) es también un instrumento para el ejercicio efectivo de derechos por parte de las y los habitantes de la ciudad, que al mismo tiempo se convierte en instrumento de estos gobiernos para darse promoción electoral<sup>7</sup>.

El gobierno del Distrito Federal creó un proyecto basado en una Red con el que buscaba reunir todos los programas de protección social que ha implementado y que se encuentran dispersos en las principales secretarías que se relacionan principalmente con los ejes de la política social (educación, salud, vivienda, empleo y recreación) como los son DIF DF,

---

<sup>7</sup> [http://www.redangel.df.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view](http://www.redangel.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view) (12/abril/2012: 22:25pm).



SEDESO, SECRETARÍA DE CULTURA, INVI, SEDU, SEDEMA, SEDESA, IAAM y STYFE respectivamente.

Esta Red de programas políticos-sociales buscaba otorgar acceso a la educación, salud, entretenimiento y respeto para las clases sociales de bajos recursos de la capital, incluyendo comunidades indígenas, e incluso, proyectó un programa para que se agregue la posibilidad de vivienda para todos los que ganan menos de cinco salarios mínimos en el DF.

La finalidad de este plan es entregar a los beneficiarios de programas como el de personas sin seguro laboral, niños talento, gente de la tercera edad, madres solteras, Prepa sí, entre otros, una tarjeta única para recibir los apoyos que la administración del jefe de Gobierno capitalino, en este caso la inicio el Marcelo Ebrard, además de almacenarlos en una sola base de datos, con la propósito, únicamente, (según lo dice el jefe de gobierno) de darle seguimiento a estas y estos beneficiarios, haciendo con esto una ayuda más completa, lo que traerá como consecuencias la disminución de desventajas sociales y mejores oportunidades.

La dependencia, en este caso la Secretaria de Desarrollo Social, otorgará 80% del presupuesto destinado a la ayuda social para llevar a cabo Red Ángel. El programa inició en marzo de 2010 con la participación de las secretarías estatales de Salud y de Educación, del Instituto para la Atención del Adulto Mayor y del DIF-DF quienes seleccionaron 14 de entre 40 programas que maneja el gobierno local para implementarlas a la llamada Red Ángel.

Un ejemplo es el Instituto de la Juventud del Distrito Federal quien integró: Atención a Jóvenes en Riesgo, Jóvenes en Impulso y Empleo Juvenil en Verano. Al igual que los programas sociales que operan las secretarías de Desarrollo Social, Finanzas, de Educación, Fomento al Empleo, del Medio Ambiente y Salud, Inmujeres DF y las 16 delegaciones políticas conjuntarán sus padrones en ese ente. Los programas Sociales se destinan a diferentes sectores de la sociedad, pero con un sólo padrón de beneficiarios que estará centralizado en este plan conocido como Red Ángel. El programa, que inició operaciones

en abril del 2010, aglutina los padrones de becas para ancianos, madres solteras, estudiantes, discapacitados, entre otros muchos.

El Gobierno del Distrito Federal planteó visitar casa por casa de la ciudad hasta que todos estén informados de los beneficios de pertenecer al sistema, cómo funciona, que todos formen parte y que sea un servicio al que todos tengan acceso. Además aspira a ser permanente para proteger a la población sin importar la edad que ésta tenga, llamando a este un programa integral (ya que aglutina los principales ejes de la política social) y así beneficiando a todas y todos los habitantes del DF, siguiendo el lema de “política social universal”.<sup>8</sup>

Los 450 programas sociales, apoyos económicos y subsidios que otorga el Gobierno capitalino serán integrados en 9 ejes centrales y un sólo padrón de beneficiarios denominado: "Red Protección Social". Esta consolidación se trata (según los objetivos de la Red) de que exista una sola identidad y red de acciones como la construcción y gestión de vivienda para quienes ganan menos de cinco salarios mínimos, medicamentos gratuitos, educación, ayuda a mujeres (madres solas), ayuda jóvenes y a personas de la tercera edad etcétera.

Dicha red coordinará los programas sociales creados desde hace 15 años a la fecha. Así, otorgará atención directa e información a los ciudadanos, al tiempo que evitará duplicidades y falta de articulación entre todos ellos. Esta Red está compuesta los 9 ejes principales para el desarrollo de la política social.

- 1- Salud
- 2- Educación
- 3- Alimentación
- 4- Trabajo
- 5- Cultura
- 6- Seguridad
- 7- Recreación

---

<sup>8</sup> Se dice que una política es universal cuando todos los ciudadanos de una comunidad pueden acceder a ella, sin otro requisito que la ciudadanía (y a veces, ni siquiera ese.)



8- Imagen Urbana

9- Medio Ambiente

El DF es la primera entidad con un sistema de protección social, Red Ángel, que conjunta todos los programas de asistencia social, que se dice, serán permanentes y cada vez más amplios. Y que cuenta con ciertas características:

1. Representa el siguiente paso (consolidación) en la evolución y maduración de 13 años de la política social de los gobiernos democráticos en el DF.
2. Es el mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas
3. Facilita la exigibilidad de derechos
4. Propone un esquema multi-canal para la inclusión y atención ciudadana
5. Es el instrumento del GDF para seguir profesionalizando su política social (mejoramiento de programas, padrones, reglas de operación, etcétera.)

“En términos generales y de acuerdo con el objetivo, los beneficiados ya no son parte de un programa, son parte de una red que llegó para quedarse”, dijo el Jefe de Gobierno del DF, Marcelo Ebrard, a grupos de beneficiarios de los programas más importantes y numerosos como lo son las becas Prepa Sí, pensión de adultos mayores, apoyo a madres solteras, discapacitados, medicamentos gratuitos y niños talento.<sup>9</sup> (*El Universal*, 2010). Siguiendo los ejes que marca toda política social, cubrir las necesidades básicas, que es por excelencia el derecho de todo ciudadano.

Otro de los propósitos de la "Red Ángel", dicen los objetivos del proyecto, es verificar que los apoyos lleguen a la población beneficiada, que todos estén enlistados y tengan información de cómo funciona, y así cumplir con la meta del *padrón único*, para ubicar dónde están los beneficiarios, integrar a quienes faltan y dar seguimiento a su atención, ¿pero en realidad este es el único sentido que se le dio o dará al padrón de beneficiarios? O

---

<sup>9</sup><http://www.eluniversal.com.mx/notas/680929.html> (17/mayo/2010; 21:10 pm)

por el contrario se pretende dar a mismo tiempo un uso electoral. (Esto se desarrollará en el tercer capítulo)

"Se Esta unificando todos los programas, primero, para que hagamos mejor nuestro trabajo, para que hagamos equipo todas las áreas que estamos aquí y cubriendo todos los ejes de la política social. Esto empieza por una visita".<sup>10</sup> (*El Universal*, 2011). Pronuncio el entonces jefe de gobierno, para describir la Red que estaba a punto de implementar, ¿pero en realidad sí se dará seguimiento a los beneficiarios? ¿En verdad puede ser una política social integral, que resuelva las necesidades de la gente?

Red Ángel forma parte de una acción generosa (la política social), se llevo, como ya se sabe, y ahora se describe desde sus inicios en la ciudad en 1997, terminando con la conformación de los programas-acciones sociales, que rigen el rumbo de política social de la ciudad, hasta llegar a los 450 programas que son parte de los ejes centrales de la Red.

El entonces jefe de gobierno de la ciudad Marcelo Ebrard refirió que estos programas tienen como objetivo combatir la desigualdad y hacer menos la brecha social que existe en esta ciudad. Este programa también cuenta con una línea de información "Red Ángel" (\*733) para que los beneficiarios se enteren del programa y proceso de credencialización, o bien sepan si son candidatos a ser parte del padrón en algún programa, cumpliendo con el principio de universalidad que tiene el desarrollo social en esta ciudad, todos tienen derecho y acceso a los programas.

A más de una década de implementada la política social, por el PRD, en la ciudad qué es lo que nos hacía falta Dijo el jefe de gobierno, al presentar la nueva Red. "Lo que nos hace falta es tener un solo sistema que sea permanente, que proteja a las personas desde el nacimiento, la infancia, la juventud, la madurez y la vejez, que no esté nadie solo y que tenga un progreso. Cubren adultos mayores, jóvenes, madres embarazadas, madres solas y que son jefas de hogar, personas con discapacidad, niñas, niños y jóvenes que no tienen acceso a servicios médicos."<sup>11</sup> (*El Universal*, 2010) ¿Pero en realidad nos hacía falta la

---

<sup>10</sup><http://www.eluniversal.com.mx/notas/673947.html> (16/abril/2010; 21:19 pm)

<sup>11</sup><http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/101287.html> (20/abril/2010; 22:10 pm)

unificación de los programas? O es que no podrían funcionar o no funcionaban de forma individual, en el capítulo tres desarrollaremos un análisis a cerca de este juicio.

Todo tipo de ciudadanos o habitante de la ciudad tiene derecho a ser parte de esta red, cumpliendo con el principio de universalidad, y es aquí donde surge otra disyuntiva, ¿en realidad todas las políticas programáticas deben ser guiadas por este principio? O deben seguir el principio de focalización de grupos, (se desarrollara en el siguiente capítulo). Por ejemplo personas que viven en unidades habitacionales que han estado abandonadas durante muchos años; comunidades indígenas que están aquí en nuestra ciudad, son 62 comunidades étnicas distintas; las personas que trabajan, que salen adelante como pueden, con muchos esfuerzos y que no tienen crédito para vivienda.

En el Distrito Federal se tiene, según sus gobernantes, la mejor política social de todo el país. Con programas como pensión para adultos mayores como Ley, programas que lleven uniformes y útiles escolares gratuitos a todos los alumnos de escuelas públicas, y por supuesto becas universales.

Es la única entidad con programas de comedores comunitarios, apoyo a organizaciones de la sociedad civil, seguro contra la violencia familiar, registro civil extemporáneo gratuito, apoyo a familias en vecindades, a personas que viven en calle, a jóvenes en situación de riesgo, a pueblos originarios y personas con discapacidad. Exámenes gratuitos de cáncer de mama, medicamentos y atención médica sin costo. Seguro de desempleo, créditos blandos para micro y pequeñas empresas; construcción de vivienda nueva, apoyo económico a unidades habitacionales de interés social, seguro educativo a niñas y niños inscritos en escuelas y desayunos escolares, entre muchos más.

El Distrito Federal tiene un gasto social de 39 540 millones de pesos en (2010), el cual representa el 31% de su gasto neto total, más grande que el de cualquier entidad en el país. Con ello, se provee bienestar a poco más de la mitad de los habitantes del DF, según las cifras que ha dado el gobierno del DF, y son cifras que aún están lejos de llegar a la meta de combatir las necesidades de los ciudadanos, ya que, con todo y el gasto que se ha hecho todavía existe una brecha social amplia entre las distintas clases sociales de esta ciudad.

<b>Total del Gasto Social, Gasto Programable del GDF y Gasto Neto Total</b>					
En Millones de Pesos (Fuente: Evalúa DF)					
Tipode Gasto	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total Gasto</b>	30, 587	34,681	40,935	40,968	39,540
<b>Social</b>					
<b>Gasto</b>	91,238	101,136	120,434	120,732	125,289
<b>Programable</b>					
<b>del GDF</b>					
<b>Gasto Neto</b>	95,066	105,535	124,520	127,552	129,434
<b>Total</b>					

Con su política social, el gobierno del Distrito Federal garantiza que cientos de miles de niñas y niños, jóvenes, embarazadas, madres solteras, trabajadores despedidos, adultos mayores y personas con discapacidad tengan alimentación y un ingreso mínimo seguro.

Toda esta red de programas sociales es fundamental e indispensable para enfrentar las situaciones de crisis económica (parte del Estado de bienestar, que se promete en esta ciudad) y social que se viven actualmente.

Además, la Red Ángel tiene como propósito secundario que el gobierno se acerque más a la población (dicho en las palabras su creador) al visitarla en sus casas y a estrechar el contacto directo, vivienda por vivienda. Esta labor será responsabilidad de personal que se ha destacado por su sensibilidad humana, como los promotores de Participación Ciudadana, las educadoras para la salud y los tutores del Instituto de la Juventud, y al mismo tiempo es una buena estrategia político-electoral para la permanencia de cualquier gobierno, el

acercamiento a los programas con la gente, y al mismo tiempo el involucramiento de la gente en la política a través de la parte social, recordando quien es el autor de dichas acciones, les dará la oportunidad de hacerlo personal o partidista.

Para lograr este propósito, la política social del Distrito Federal, se dice, está sustentada en hechos y con acciones tangibles, donde los bienes, servicios e infraestructura públicos son accesibles para todos; “amplía los derechos sociales y avanza en la construcción de condiciones materiales que hagan efectivo a la población, el acceso, ejercicio y disfrute de sus derechos humanos sociales; así como la promoción del respeto a las libertades que hagan realidad la inclusión social”.

En ese sentido, la estrategia general del Gobierno del Distrito Federal está orientada a la universalización del acceso a los servicios sociales teniendo como perspectiva la garantía efectiva de derechos para la población, es decir, está adecuada para construir una ciudad con equidad, ampliar y profundizar el impacto de una política social que privilegie la inversión en los programas sociales orientados, preferentemente, a la población más necesitada; y que a la vez asegure el pleno goce, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales de todos los ciudadanos.

Es así que se han creado condiciones y se han hecho efectivos los derechos a la educación a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas; de igual forma, se han buscado y generado herramientas para erradicar la discriminación, la explotación infantil y la violencia hacia las mujeres en todos los ámbitos de la vida.

Lo anterior, tiene expresión concreta en las políticas programáticas como Red Ángel, la difusión de derechos exigibles, la promoción y respaldo a la participación y corresponsabilidad social, la recuperación de los espacios públicos y las acciones de mejoramiento barrial, las políticas específicas de equidad de género, protección y garantía de los derechos de la mujeres, el respaldo a la educación y a las nuevas generaciones y las acciones en materia de salud y atención a grupos vulnerables.



Así, el trabajo de los gobernantes en favor de los pobres, en contra de la desigualdad y por el bienestar social, se puede convertir en trabajo político-electoral, y puede o no dejar de tener el sentido social según sea el caso, dependiendo totalmente de la clase de gobierno, evitando la grave descomposición social que hoy se ve en la nación o provocando (con la mala implementación) necesidades falsas y pretextos, para conseguir votos.

## **2.2 ¿Cómo nace Red Ángel?**

En este apartado describiremos los antecedentes que llevaron a la creación de la política programática Red Ángel, comenzaremos con una reflexión de la política social del DF, los principales alcances, retos y oportunidades del conjunto de políticas, acciones y programas.

El cambio democrático iniciado en 1997 reflejó la exigencia de contar, consolidar, implementar mecanismos y procedimientos institucionales para la recepción y tratamiento eficiente de las demandas ciudadanas; además de gestionar una coordinación con las dependencias de la administración pública para la creación de un sistema de atención de quejas ciudadanas que finalmente apoyara el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la capital del país.

En este sentido, los diversos factores de desigualdad que llegan a incidir en los niveles de bienestar de determinados sectores los han convertido en los grupos de atención prioritaria para el GDF; así, por ejemplo, en la estrategia de desarrollo social de la administración 2006-2012, el Plan General de Desarrollo (PGD) estipula que el abatimiento de la desigualdad se llevará a cabo por medio de la focalización del gasto social de manera particular en los grupos vulnerables como: “adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes”. (Programa General de Desarrollo 2007-2012: 3).

De esta manera, la primera propuesta de política social de izquierda –en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas- en materia de desarrollo social en el DF, se estructuró en torno del programa de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), el cual, como su nombre lo indica, buscaba conjuntar diversas estrategias de atención para atacar los problemas de

pobreza en el DF, entre las que se pueden mencionar: pláticas, talleres, acciones de fomento y de gestión, seguimiento y asesoría, que ayuden a mitigar o en algunos casos a resolver problemas y problemáticas de determinados lugares.

El objetivo primordial de la política social, se enfocó en la prevención y atención de problemas mediante la construcción de una red socio-territorial que hiciera posible desarrollar modelos de atención específicos para cada barrio y/o colonia. Se buscaba atender el resquebrajamiento del tejido social que la ciudad había desarrollado desde tiempo atrás y que se hacía patente en diversas formas de violencia y desintegración tanto familiar como social. Su estrategia se concentró en ampliar el acceso a servicios como alimentación, salud, vivienda, educación, bienestar social en general para todos.

La segunda propuesta (en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador) administración (2000-2006), en términos generales no se experimentaron cambios en la estrategia de Desarrollo Social. La instauración del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), preservó los objetivos de atención territorializada, con una salvedad, la prioridad se centraría en atender a los sectores más desprotegidos (madres solteras, adultos mayores y discapacitados), dejando de lado las peculiaridades de cada una de las regiones como lo intentó hacer el SECOI. El PITDS contó con tres líneas de acción: a) programas sociales, b) planeación territorial y c) participación ciudadana.

En cuanto a los programas sociales se buscó ofrecer una gama básica de servicios que buscaban atender necesidades comunes para cada uno de los sectores prioritarios al igual que se planteó la intención de que en el largo plazo, el PITDS se elaborara desde las asambleas de vecinos, pero para ello había que consolidar los comités vecinales, un asunto que nunca se concretó, puesto que tanto los comités como las asambleas fueron instancias de información más que de participación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

Pese a los aciertos que el PITDS tuvo en cuanto a iniciar la etapa de otorgar servicios sociales con una visión de cumplimiento de derechos, su oferta de servicios se basó en consideraciones de tipo normativo más que en una identificación y posterior atención de las necesidades específicas de las personas.



Y por último tenemos la iniciativa de Red Ángel de protección social (objeto de análisis de esta tesina) creada en el gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón (2010). Siguiendo el argumento de la crisis económica que enfrenta el país, el gobierno capitalino tomo como herramienta las políticas programáticas para resolver algunos de los problemas como lo son el derecho a la salud y la educación y así adoptar cambios que logren objetivos y metas que tengan como prioridad el bienestar de los ciudadanos. Son decisiones que se transforman en programas de acción que interesan por igual a individuos e instituciones que implican grandes retos para los hacedores de políticas programáticas, ya que se tienen que revertir los problemas y no sólo administrarlos.

“Surge de un conjunto de programas aislados e instrumentados por los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador, los cuales fueron continuados por Marcelo Ebrard, y que hoy en día se articulan para consolidarse como la política social más importante en la historia de esta ciudad, ya que permite que los distintos sistemas, de salud, educación y apoyo social se articulen y se aprovechen para atender mejor a la gente, a demás de facilitar la organización y la cohesión social necesarias para generar desarrollo”. (Cuarto informe de gobierno de Marcelo Ebrard, 2010:88-92).

La integran 15 programas sociales en apoyo a la población más vulnerable, para el desarrollo de los programas sociales el gobierno capitalino destina 80% del presupuesto aprobado para este tipo de acciones, en tal sentido la integración de los programas, pretenden cubrir y asegurar el derecho a la salud, la educación y la equidad e las personas que residen en esta ciudad.

En conjunto los programas sociales fueron implementados en marzo del 2010 por el entonces jefe de gobierno Marcelo Ebrard Casaubón y en tal sentido es importante mencionar que dicha red es la demostración de un sistema integrado con base en la visión de una sociedad donde predomine la equidad y perspectiva social que permite incluir a las personas más endebles que son los de bajos recursos, los adultos mayores, personas discapacidad, las niñas y los niños 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.

En términos generales los programas tienen como objetivos combatir la desigualdad y disminuir la brecha social e integrar a todas las personas que necesiten asistencia social para hacer una ciudad más equitativa, pero, ¿es ese el verdadero sentido de estas políticas programáticas?

Pese a la complejidad en el terreno teórico, es en la evidencia empírica donde podemos constatar que al menos en el Distrito Federal, la práctica de las políticas programáticas es, o era asunto de corto plazo, donde resolver lo inmediato es lo imperativo, entenderla y practicarla es el segundo plano y de acuerdo con este planteamiento es importante saber el límite entre lo que se pretende y lo que se mira en la realidad en la implantación de esta política programática como lo son las de Red Ángel.

En el tiempo que llevan implementados estos programas, han llamado mucho la atención por su extensión en el DF y el número de beneficiarios que son parte de esta red, así como en términos generales, es importante resaltar la relación entre la dimensión de las políticas (*politics*) con la dimensión de las políticas (*policies*). En esta dirección y en un segundo nivel, se puede afirmar que lo político electoral de esta ciudad, en esencia, es el enfrentamiento de los no tan diferentes proyectos políticos partidistas, con mira a elecciones o permanencia en el gobierno de un partido en específico, en tal sentido el PRD se ha posicionado gracias a las políticas programáticas en general y sobre todo las que han tenido éxito en particular, condicionando y determinando a su vez, el sentido de proyectos políticos y sociales de la ciudad.

Las administraciones perredistas intentan imponer su huella, trayendo implícita una reestructuración programática. En términos generales, en el GDF ha existido una continuidad en el aspecto social estando caracterizado por dos constantes: la atención de sectores prioritarios y una atención preferencial de las zonas de mayor marginación (si bien este es un aspecto que se ha buscado superar universalizando el acceso a los servicios, cuando las restricciones presupuestales lo impiden, se opta por la atención preferencial de las zonas marginadas).

Debido a los tiempos que marcan la elección del gobernante y la asunción a su responsabilidad pública, prácticamente los primeros meses de una administración se

continúan operando los mismos programas que la administración saliente hubiera establecido. Esa no fue la excepción en el caso de la administración 2006-2012, quien prácticamente hasta el año 2007 comenzó a estructurar la estrategia de desarrollo social que se instrumentaría a lo largo de su periodo de actuación. Posteriormente y ya teniendo como sustento el Programa General de Desarrollo del DF 2007-2012, que estableció siete ejes estratégicos y tres perspectivas transversales de actuación; así como el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 (PDS), el cual establece como objetivo general: “Desarrollar una política social tendencialmente universal, integral, transversal, participativa y territorializada que permita avanzar en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes de la ciudad para abatir la desigualdad, promover la equidad social y de género, desarrollar la inclusión y la cohesión social en la perspectiva de acumulación de derechos y la continuación de la construcción de un Estado social en el DF”. (Programa General de Desarrollo, 2007-2012: 14).

De esta manera, se podría dividir el inicio de la administración en dos etapas: la primera, que podría considerarse de consolidación y continuación de algunos programas, puesto que entre los años 2009 y 2010 se operaron de manera regular y casi bajo las mismas condiciones programas heredados del PITDS, como el apoyo a los beneficiarios de Leche Liconsa, o los adultos mayores de 70 años que reciben una pensión económica; y una segunda etapa de ampliación de la oferta social que a partir de la creación de Red Ángel, que cuenta con la operación de programas de gran trascendencia en cuanto a sus objetivos, cobertura y presupuesto, como son el Seguro de desempleo, o el programa de becas para estudiantes del nivel medio superior denominado Prepa sí; esto por mencionar solamente ejemplos.

Después del año 2010 cuando se crea y consolida Red-Ángel, la cual busca convertirse en un sistema permanente, que protegerá “a las personas desde el nacimiento, la infancia, la juventud, la madurez y la vejez (buscando que sea una ayuda integral) adultos mayores, jóvenes, madres embarazadas, madres que fueron abandonadas y que son jefas de hogar, personas con discapacidad, niñas y niños y jóvenes que no tienen acceso a servicios médicos, habitantes de unidades habitacionales que han estado abandonadas durante muchos años; comunidades indígenas que están aquí en nuestra ciudad, que son 62

comunidades étnicas distintas; las personas que trabajan, que salen adelante como pueden, con muchos esfuerzos y que no tienen crédito para vivienda”; todos estos grupos representarían la prioridad para el GDF.

Red-Ángel, al menos en el papel, busca trascender los cambios de administración y con ello la reestructuración implícita que este tipo de procesos presenta; no obstante, a menos que se cuente con un soporte institucional, nada va a cambiar ya que no sólo debe ser una modificación en la administración sino en la estructura tanto de la institución como de las políticas sociales.

Como se ha podido observar, el GDF, desde el año 1997 ha trabajado en la conformación de una red de protección social enfocada de manera particular a los sectores más vulnerables de la población. Si bien han existido diversas modificaciones que han dependido de la estrategia que cada administración ha decidido instrumentar, llámese SECOI, PITDS o RED-Ángel, se puede percibir una tendencia a solo incrementar los de bienes y servicios en aspectos cuantitativos como cualitativos; por ejemplo, en el caso del SECOI, se apunta que en la oferta de servicios “cada área de gobierno del Distrito Federal estableció sus propias estrategias que le permitían cumplir con sus objetivos; no obstante, no representó toda la política social del GDF, algo similar a lo sucedido con el PITDS, se vio reforzado con otras líneas de acción que fueron instrumentadas por el resto de las dependencias del gobierno central o delegacional y para Red Ángel fue el enfoque casi en su totalidad en el sentido social tanto que nace y se concentra en la Secretaría de Desarrollo Social del DF.

Y como ejemplo más claro se tiene, que en la actualidad (2014), el recién cambio de nombre de “Red Ángel” a Capital Social para diferenciarse de la administración de Marcelo Ebrard o sea con su sello personal el actual jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera y la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedeso-DF) cambiaron los programas sociales aglutinados en el ahora llamado *Capital Social*, antes denominado Red Ángel, pero al parecer el cambio sólo fue de nombre, ya que a simple vista no se nota ninguna

modificación de fondo y como ejemplo: **Programas Sociales**

<b>ANTES</b>	<b>AHORA</b>
Pensión Alimenticia	Nueva vida
Comedores Comunitarios	Aliméntate
Desayunos Escolares	Desayuno Diez
Apoyo a Madres Solteras	No estás sola
Niños Talento	Niños con Ángel
Prepa Sí	Enseñanza Siempre
Útiles Escolares	Mochila llena
Uniformes Escolares	Ponte el Uniforme
Mejoramiento Barrial	Capital Social

Fuente: [www.capitalsocial.com](http://www.capitalsocial.com)

### **2.3 ¿Cuál fue la aceptación de los ciudadanos de la política social Red Ángel?**

Uno de los argumentos más sólidos para explicar la popularidad de López Obrador y en general de los gobiernos perredistas en la ciudad, está relacionado con la buena aceptación que han tenido los diferentes programas sociales implementados durante la administración de dichos gobiernos.

El reconocimiento de muchas de estas políticas programáticas aplicadas en el Distrito Federal, no sólo le ha valido ganarse la aceptación de los capitalinos sino también la de una buena parte de los mexicanos, pues de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional en vivienda Ómnibus parametría, el conocimiento y buena opinión de la población del país

sobre algunas de estas acciones ha trascendido las fronteras de la Ciudad de México, superando incluso a ciertos programas del Gobierno Federal.

Respecto a las acciones emprendidas por el Gobierno del Distrito Federal, la opinión de los mexicanos es bastante positiva si consideramos que se tratan de programas sociales locales. De hecho, la percepción positiva de la población nacional sobre los programas del Gobierno de la Ciudad de México ha venido creciendo constantemente desde julio del 2002 a la fecha.

Las políticas programáticas que cuentan con un mayor reconocimiento de parte de la sociedad son: Apoyo a minusválidos (89% de opinión efectiva), Adultos mayores (87%), Subsidio a la leche (85%), Ayuda a madres solteras (84%), Becas escolares (84%) y Universidad el DF (83%). (Evalúa DF, 2013: 87)

Los demás programas también presentan una alta opinión positiva, aunque no de la magnitud de los anteriores, pero sí equiparable con los programas federales.

Si se realiza la comparación únicamente a nivel del Distrito Federal, los programas locales reciben una mejor opinión que los federales, lo cual podría considerarse normal, si se considera que la mayoría de las políticas del Gobierno de la Ciudad de México precedieron a las federales en su implementación, además de la alta identificación con el partido en el gobierno, entre otros factores y no sólo a las federales sino a las locales de la mayoría de los estados de la república mexicana. Y esto se debe a sus estrategias desarrolladas para tratar los problemas sociales y una de ellas es “el trato que se le da a las personas”, cumpliendo con algunos pasos.

Y por otro lado tenemos, según una evaluación hecha por la UNAM y la ALDF en el año 2011, que el conocimiento de los programas sociales los programas sociales del Distrito Federal son ampliamente ubicados por la población en general: sólo el 0.2% del total de entrevistados, uno por hogar, declaró no conocer ninguno. Se les hace mención de 14 programas y más de la mitad de los entrevistados, 56%, ha oído hablar de nueve o más programas, en la encuesta consultada también se puede apreciar que depende del grado de



marginación es el número de programas que conocen; cuando la marginación es muy alta o alta, más de 60% de las personas entrevistadas conoce nueve o más programas. De hecho, no hay grandes diferencias entre quienes residen en áreas de muy alta y alta marginación. En cambio, los entrevistados que viven en áreas de marginación media conocen menos programas que los demás: la mitad ha oído hablar de ocho o menos programas.<sup>12</sup> (UNAM, 2011:168).

Los grandes programas sociales del Distrito Federal son muy conocidos por los habitantes de las zonas de marginación muy alta, alta y media. Las cifras antes mencionadas son elocuentes: más de 90% de las personas conoce el programa de adultos mayores y el de útiles y uniformes escolares. Los demás programas son menos conocidos, aunque más de la mitad de la población conoce la mayoría de ellos. El apoyo a empresas es el menos conocido.

Y de lo anterior podemos decir que la población beneficiada con los programas sociales el 50.6% de los hogares ubicados en zonas de marginación muy alta, alta y media son beneficiarios de al menos un programa social del Distrito Federal.

La gran mayoría de los hogares beneficiarios, el 80.4%, recibe vales de útiles y uniformes escolares. La ayuda económica es recibida por el 58.7% de los hogares beneficiarios. Entre los programas cuyos beneficios incluyen ayuda económica se cuenta el de adultos mayores que es de cobertura universal. Las demás ayudas, atención médica, despensas, cobijas y material de construcción, se mencionan con poca frecuencia. (UNAM, 2011:176).

En suma, según la encuesta antes mencionada la mayoría de los entrevistados beneficiarios de al menos un programa social (57.5%) considera que la ayuda que recibe mejora un poco su calidad de vida. Menos de una quinta parte afirma que mejora mucho su calidad de vida mientras que otra quinta parte percibe que su situación casi no ha cambiado como resultado de los apoyos recibidos.

---

<sup>12</sup>Todas las cifras de este apartado fueron sacadas de: "Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal. 1 edición, 2011. ALDF"



El conocimiento de los programas sociales nos lleva indudablemente al tema del conocimiento de los implementadores o de quien ponen en marcha las políticas programáticas, las cabezas de gobierno, los gobernantes, las opiniones acerca de estos personajes o instituciones que tuvieron la iniciativa de crear los programas sociales del Distrito Federal son muy variadas. La mayoría, es decir, 51.1%, de los beneficiarios respondió que el actual jefe de gobierno es el responsable (o sea Marcelo Ebrard), 42.8% le atribuye la iniciativa a anteriores jefes de gobierno, 18.3% al actual presidente de la República. No deja de ser sugerente que los programas sociales se sigan identificando con un gobernante (¿será sólo el caso del D.F?) más que con un contexto institucional que asegura derechos para todos, independientemente de quién esté a cargo de la administración de la ciudad de México.

Así mismo nos dimos cuenta que la mayoría de los entrevistados del estudio de “evaluación de políticas y programas sociales del GDF” o sea 51.7%, opinó que la finalidad de los apoyos que da el gobierno es obtener votos, el 30.5% cree que el objetivo es atender los derechos de los habitantes y el 13.7% afirma que es obligación del gobierno. Lo anterior evidencia que aún hay mucho camino por recorrer para asociar a la política social con la existencia de derechos inalienables.

Es entonces cuando se puede concluir, gracias a este encuesta, que los programas implementados por el gobiernos del Distrito Federal o sea la Red Ángel” son ampliamente conocidos, en especial por las personas que residen en unidades territoriales de marginación muy alta y alta, a quienes en su mayoría van dirigidos, según los objetivos de la política social.

Los más mencionados son el programa de pensión alimentaria para los adultos mayores y el de útiles y uniformes escolares. En cuanto a los hogares de las tres unidades territoriales analizadas, de marginación muy alta, alta y media, la mitad recibe los beneficios de al menos un programa; el porcentaje de hogares beneficiarios es similar en los tres tipos de unidades territoriales.

Las percepciones que tienen los beneficiarios son generalmente positivas: la mayoría afirma que los programas mejoran un poco su calidad de vida y están muy satisfechos con los apoyos recibidos. Estos apoyos los benefician porque pueden comprar lo que necesitan.

La mayoría de las opiniones acerca de las personas o entidades que tuvieron la iniciativa de crear los programas sociales del Distrito Federal mencionan al actual y a los anteriores jefes de gobierno del Distrito Federal. Los entrevistados opinan que la finalidad de estos apoyos es la obtención de votos, que es uno de nuestros temas a tratar en el siguiente capítulo.

### **Capítulo 3 Contraste del programa social “Red Ángel” con el concepto de políticas programáticas**

#### **3.1 Comparación entre la teoría y la realidad de políticas programáticas, teniendo como referencia Red Ángel**

Después de haber descrito la teoría de políticas programáticas y de haber detallado el programa Red Ángel en su práctica, nos queda hacer el contraste entre estos dos elementos, comenzando por definir si Red Ángel cumple con las características de una política programática, ¿cuáles son sus aciertos, desaciertos, debilidades y fortalezas? y que costo político (beneficioso para GDF) traen consigo la implementación de dicha política.

Para comenzar este capítulo, debemos tener claro lo que es, teóricamente una política programática y; llevando el programa social Red Ángel, al análisis de su creación y finalidad ¿Qué problemas pretende resolver? Y sí los resuelve ¿cómo lo hace? Haciendo una revisión de los pasos del desarrollo de las políticas aplicadas y argumentando la efectividad que tiene estos programas que conforman la Red, así como los costos y beneficios que proporcionan a la sociedad y por supuesto al gobierno de esta.

El concepto de política programática no es complejo, lo complejo viene con la implementación de las políticas programáticas, ya que sus elementos están interrelacionados y su agregación genera una realidad que va más allá de la simple sumatoria de sus partes. Hay una frase de Blas Pascal para analizar la estructura de las

cosas, que es muy ilustrativa sobre esto: “No se puede concebir el todo sin concebir a las partes y no se puede concebir a las partes sin concebir al todo” es justo lo que pasa con las políticas programáticas en el D.F, no se puede ver por partes, necesita ser vista como todos sus complementos gobierno, hacedores, ejecutores, demandantes o beneficiarios; instrumentos, objetivos y problemas a resolver. Hecha esta precisión, la creación- implementación se puede dividir en los siguientes cuatro elementos:

1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.
2. Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.
3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.
4. La política programática hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Como ya se mencionó en el capítulo uno de esta tesina las políticas programáticas constituyen “un método académico que integra elementos teóricos y prácticos, un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”. La política programática se hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener, teniendo en cuenta que lo que se hizo es una definición descriptiva del concepto de política programática.

En este sentido, una política puede ser desde una política de Estado hasta un programa o un proyecto del orden municipal; no es necesario que estén consignadas en un plan de desarrollo para garantizar su existencia y sí no vemos las políticas como una visión descriptiva dejaríamos por fuera aquellas políticas programáticas que fracasan por circunstancias imputables o no imputables a sus agentes, sin darnos cuenta que aun cuando no cumpla ,en el fondo, en su totalidad con el objetivo planteado, trae consigo cambios significativos en donde es aplicada, como es el caso de Red Ángel, que quizá no son los

planteados en muchos programas sociales, pero en definitiva es una pequeña parte del objetivo, al igual que también se pasaría por alto aquellos casos en los que las autoridades públicas, con el posible apoyo de particulares, se valen de políticas programáticas para favorecerse del interés colectivo e intercambiarlo por simpatía política que más tarde se convertirá en ayuda electoral.

Así mismo, se debe aclarar, que ser descriptivos y reconocer la existencia de la negligencia y la corrupción no implica tolerar estos fenómenos; reconocerlos es el primer paso para combatirlos y no pensar que las políticas programáticas que cuentan con este tipo de características son totalmente tolerantes pero tampoco totalmente desechables.

Es por eso que se debemos analizar con mucha precaución y no dejarnos llevar por un enjuiciamiento del sí o no, debemos tener en cuenta que tanto puede ser bien aplicadas, bien ejecutada, o bien dirigida y bien hecha, como todo lo contrario, esto tiene que ver con el cómo debe de ser y como es, pero más allá de las formalidades (reglas de operación, objetivos etc.) sino en el fondo ¿Cómo es que van a resolver los problemas? Y si los resuelven.

A esto debemos agregarle que las políticas programáticas en la práctica pueden ser diferentes a lo que la teoría nos dice, ya que es sólo en la forma en donde podemos constatar que deben ser planteadas iguales, pero la diferencia real reside en el fondo o sea la ejecución o llevar a cabo, es aquí cuando nos encontramos con el verdadero reto, la teoría nos dice que deben de ser encaminadas a un grupo tipo de grupo vulnerable (madres solas, personas con discapacidad) pero en realidad en la práctica debemos tener en cuenta que (debido a acuerdos de las personas que las implementas) no siempre llegan a este grupo de personas, pero no quiere decir que esta política no ayude (a un porcentaje mínimo) de acuerdo al modo en que se haya ejecutado.

La definición abraza entonces como sus especies a diversos tipos de políticas programáticas. Por ejemplo, aquellas virtuosas que persiguen el bien común y aquellas deplorables por haber sido capturadas por un grupo de agentes que pretende beneficiarse a

costa de los intereses colectivos; las del orden nacional y las de orden municipal; las económicas y las sociales; las de Estado y las de gobierno, o puede ser que todos estos tipos de políticas podamos encontrarlos en los programas sociales, ya que es impensable que los gobiernos no piensen en los beneficios que pueden traerles la política social a sus gobiernos. Como ya se describirá más adelante pasa en la ciudad de México y el Partido de la Revolución Democrática.

La necesidad de los gobiernos perredistas y la sociedades actuales de contar con información confiable y así como las formas de crear y llevar a cabo acciones, respecto de la situación de bienestar a la que tienen acceso los habitantes del D.F, es un asunto de suma importancia, ya que a partir del diagnóstico y análisis de dicha situación es factible la generación de políticas programáticas eficaces y eficientes en la solución de las problemáticas que se presentan entre sus ciudadanos. Así, dicha preocupación es un asunto que atañe a la administración pública del DF.

Como ya vimos en la teoría, el primer pasó de la creación e implementación de políticas programáticas es plantear una problemática y darle seguimiento hasta poder erradicar con ella, o en dado caso disminuir en un buen grado dicha problemática, para esto en la realidad la política social del Distrito Federal siguen tres paso para su progreso, como ejemplo tomaremos las acciones en salud para ilustrarlos.

El primero es el contacto, identificar y contactar a las familias prioritarias de la ciudad con base en sus condiciones socioeconómicas, atendiendo riesgos y daños a su salud mediante acciones educativas de promoción y prevención. Como ejemplo Red Ángel, operó mediante el Programa de Educación para la Salud Familiar a cargo de la Secretaría de Salud del DF, para lo cual se apoyó originalmente en 2,700 educadoras de salud<sup>13</sup> (en su mayoría mujeres con secundaria terminada que recibían un apoyo económico, quienes más adelantes fueron incorporadas a la plantilla de personal de la Secretaría de Salud, lo que les otorgó estabilidad económica y laboral). Esto permitió establecer indicadores de marginación para

---

<sup>13</sup> Todos los datos duros de este capítulo fueron tomados de EVALUA DF [www.evalua.df.gob.mx](http://www.evalua.df.gob.mx)

las familias entrevistadas, además de representar un criterio para la instalación de 83 unidades de información en los Centros de Salud, considerados “cabezas de región” que fueron el espacio de atención de primer contacto para los servicios de prevención.

El segundo paso es la atención básica a los beneficiarios, Red Ángel buscó ampliar y promover la oferta de servicios sociales de la infraestructura pública disponible en cada delegación, y de las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social, así como del DIF-DF. La ampliación de servicios básicos mejoró la oferta y readecuó y reequipó los espacios disponibles, capacitando además al personal involucrado. Otra parte importante de este proceso tuvo que ver con la coordinación con otras áreas de gobierno, estableciendo convenios de cooperación con el nivel delegacional y con organizaciones civiles e instituciones académicas.

El tercer y último paso es la atención especializada; Se trataba de atender problemas de morbilidad, abandono, exclusión etc., que requerían una atención más prolongada por medio del fortalecimiento de los servicios especializados, buscando incrementar y mejorar la red inicial de 26 hospitales, centros toxicológicos, casas de asistencia social para indigentes, etcétera; intentando en todo momento reinsertar a los sujetos a sus familias. A nivel central se diseñaban las estrategias que ponían en funcionamiento el resto de los actores involucrados, merced los convenios previamente establecidos.

Siguiendo la teoría de políticas programáticas, este programa de educación cumple en forma con los requisitos: cuenta con un objetivo, reglas de operación, con pasos a seguir, con beneficiarios, con una problemática a resolver etc. La objeción o la crítica a este tipo de programas que conforman dicha red son: 1- ¿Cómo se sabe que esta ayuda se dio a las personas indicadas en su totalidad? 2- ¿Qué clase de ayuda (calidad) se brindó a los beneficiados? Y por último 3- ¿En qué porcentaje resolvió la problemática de salud real? (no el número de beneficiarios del padrón)



Las preguntas anteriores son particularidades que no están medidas por las evaluaciones de las políticas sociales, nadie evalúa estas cuestiones (cualitativas) de fondo, solo se toman en cuenta las cuestiones que les dan formalidad a los programas sociales, reglas que seguir, requisitos que cumplir, ¿pero en realidad las políticas sociales de Red Ángel proporcionan la ayuda que necesita los ciudadanos? O ¿es que se les da la ayuda que el gobierno en turno puede y quiere obsequiar a sus futuros votantes? Esta cuestión es justamente de donde se puede ver reflejado, que para las políticas programáticas, como esta Red, es más importante la parte cuantitativa (donde se reflejan los números) que la cualitativa (que es el motivo de) ya que en suma, los números son los que les dan la permanencia a los gobiernos.

### **3.2 fortalezas y debilidades que tiene Red Ángel como política programática**

Red Ángel es el conjunto de políticas programáticas, cuenta con programas sociales que pretenden resolver las problemáticas de esta ciudad. Dentro de la formalidad social esta red cuenta con aciertos y desaciertos que a continuación describiremos tanto prácticos como teóricos.

A quince años de política social en el Distrito Federal implementada por el Partido de la Revolución Democrática y conjuntada en la llamada Red Ángel, se han hecho balances y propuestas para su fortalecimiento el cual pretende brindar elementos de análisis para la toma de decisiones. Apuesta por la construcción del necesario diálogo permanente entre los distintos sectores de la sociedad: academia, gobierno, sociedad civil organizada, ya que los problemas de la ciudad requieren soluciones compartidas, consensadas, que incluyan los puntos de vista y propuestas de sus muchos actores implicando la construcción de una gobernanza, entendida como la intervención de los diversos actores sociales en la vida pública.

Nadie puede negar que en la política social de la ciudad se han dado avances que la distinguen de las que se ponen en práctica tanto por otros gobiernos estatales como por la federación, la misma Red es un avance para hacer de la política social de la ciudad progresista e integral, pero también es innegable que en estos tres lustros se han acumulado



déficits en los avances, que no niegan la validez de la orientación, pero que fuerzan a repensar algunos aspectos básicos en todo el ciclo de la política, desde su diseño hasta su evaluación.

Entre los déficits se encuentran:

1.- Déficit de implementación. Entre las normas y las prácticas concretas del desarrollo social han aparecido brechas que tiendan a profundizarse. Hay avances que se pueden caracterizar por la existencia misma de la Ley de Desarrollo Social, pionera en el país, basada en un enfoque de derechos universales, que establece mecanismos de articulación de las acciones de gobiernos y canales para la participación de la sociedad, con enfoque de género. Pero también es cierto que no siempre la norma se cumple y con ello surge el déficit de implementación.

Dos aspectos en particular expresan esto claramente: i) la planificación y ii) la participación ciudadana. Adicionalmente se puede apreciar la multiplicación, no siempre necesaria, de nuevas leyes que pretenden normar aspectos muy concretos y que en su proliferación contribuyen a ahondar estas brechas (gestión de la política social).

2.- Déficit de articulación. La construcción del Programa de Desarrollo Social implicó un gran esfuerzo de articulación de planteamientos y voluntades, así lo expresa también la pretensión de integración reticular de los servicios y de los programas operativos. Junto con estos esfuerzos coexisten programas dispersos con respecto de los cuales se echa de menos la existencia de políticas que los articulen. Hay ausencias de Programas Delegacionales de Desarrollo Social, lo cual abre una brecha entre la construcción de la integralidad de la política social y la dispersión de los programas, dando lugar al déficit de articulación, mismo que plantea desafíos a la planificación y, en consecuencia, a la evaluación de la política social. Según la Red Ángel aglutina también los programas delegacionales.

3.- Déficit de relaciones intergubernamentales. El paso de dependencia del gobierno federal a gobierno propio de la ciudad constituyó un formidable desafío de construcción de instituciones y de instrumentos para la gestión de lo social, que se ha venido asumiendo con éxito relativo, si bien de manera discontinua como ocurre con todo proceso político. Frente

a estos avances existen condiciones tanto estructurales como coyunturales que obstaculizan las respuestas de un gobierno sub-nacional a las necesidades de su sociedad. Un ejemplo de los obstáculos estructurales es el de la relación entre los gobierno central y delegacional como consecuencia de un proceso inacabado de reforma política en la ciudad. La reforma estableció la elección directa de los delegados pero no así una constitución para el DF, quedando en consecuencia lagunas entre las atribuciones y las formas de relación entre ambos niveles de gobierno, sin que éstas se puedan solventar a iniciativa del poder legislativo local, cuya aprobación depende del congreso federal.

4.-Déficit de sustentabilidad. Las orientaciones de los últimos años han privilegiado las transferencias monetarias universalizadas, que han tenido un papel innovador en la política social de Red Ángel que han contribuido al reconocimiento y garantía de derechos, pero que en su expansión compiten por recursos, tanto con servicios como con nuevos campos de acción que la problemática específica de la ciudad demanda. Incrementa la tensión anterior la tendencia a la disminución de transferencias de la federación, tendencia que sabemos no es privativa del Distrito Federal sino común con todas las entidades federativas, pero cuyo efecto se multiplica al juntarse con la mayor restricción en el acceso a fondos federales.

5.- Un Déficit de calidad y suficiencia. El carácter de capital del DF ha generado históricamente tendencias hacia la mayor cobertura de los servicios, y adicionalmente el esfuerzo básico de la política social se dirigió a la universalización de dicha cobertura. Sin embargo, el carácter de progresividad inherente a los derechos humanos fuerza a avanzar a la siguiente etapa que constituye el desafío a la calidad y la suficiencia en la satisfacción de los derechos sociales de la población, así como a la atención específica de otras áreas fundamentales: cohesión social, reconocimiento de las diferencias, entre otras, cuya atención no reclama innovaciones legislativas, dado que ya están presentes en las normas vigentes, sino diseños y rediseños en las políticas programáticas.

Un aspecto básico a tener en cuenta al pensar la superación de los déficits es el carácter de gobierno sub-nacional del GDF, cuyas acciones específicas no pueden ser las mismas que el gobierno nacional. Si bien ambos son corresponsables en la garantía de los derechos

universales, la misma idea de corresponsabilidad implica responsabilidades diferenciadas, lo cual urge a precisar los campos y niveles de acción para ambos niveles de gobierno, teniendo en cuenta las experiencias internacionales. Tampoco puede dejar de tenerse en cuenta que sus estrategias se han constituido a contracorriente de lo que ocurre en el país. Urge entonces, pensar el futuro de la política social con base en estas dos determinantes, lo que nos remite al contexto.

Otro déficit o debilidad de Red Ángel es la participación ciudadana, ya que es sabido que la normatividad estableció canales para la intervención institucionalizada de la sociedad en los asuntos de la política social del DF, también lo es, que estos instrumentos han perdido su impulso inicial, lo que se deriva de múltiples factores: 1) la rutinización de las prácticas de la administración pública; 2) la penetración de la cultura clientelar tradicional – desarrollada fuertemente en las etapas de gobiernos y más cuando se acerca una campaña– en los instrumentos creados para la participación ciudadana; y 3) la disminución del impulso innovador de las organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuáles son los aportes efectivos que la participación ciudadana podría dar a la gestión de la política programática?

Responder a esta pregunta significa tener en cuenta las diversas experiencias en las que la gobernanza se ha hecho concreta, desde la muy conocida del Presupuesto Participativo – tenuemente utilizada en el DF– hasta los Consejos Gestores de políticas programáticas, los territorios de ciudadanía, entre otras.

Por otro lado tenemos las fortalezas o beneficios que Red Ángel tiene para con sus beneficiarios pero sobre todo el acertado planteamiento de los objetivos de las políticas programáticas por los hacedores, que sin dudar no son pocos, ya que la mayoría de los programas que son parte de esta red, cubren con los objetivos de forma de una política programática.

Todos los programas que integran la Red, cumplen con los principios planteados por la Ley de Desarrollo Social, el primero es la exigibilidad descrita como normas y procedimientos para que los derechos sociales sean exigibles acotándolos al marco institucional de cada

programa y a la disponibilidad presupuestal. Este neologismo representa “el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden”.

Otro de los principios a los que deben apegarse los programas sociales en el DF es la integralidad; es decir, cada línea de acción debe establecer de alguna manera, una relación con otros programas para que así, por medio de un efecto de agregación, se incrementen los niveles de bienestar de las personas; sin embargo, en la mayor parte de los casos no se cuenta con una estrategia precisa que permita establecer el vínculo esperado entre los objetivos de los diversos programas pues, por ejemplo, si bien algún tipo de servicio (médico o de transporte) que se preste con calidad, tendrá una incidencia positiva en las personas, esto no genera de manera automática una sinergia con otras líneas de acción como pueden ser las transferencias económicas o la provisión de bienes en especie, por lo que la integralidad debe ser un asunto muy específico en el diseño de cada uno de los programas sociales del DF, para lo cual, la elaboración de diagnósticos se torna indispensable.

En añadidura, habrá que establecer que integralidad no implica duplicidad, falla en la que se incurre en un afán de querer brindar una atención a los distintos problemas sociales, por medio de la multiplicación de los programas, tal y como puede observarse en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social y del DIF-DF, instancias que instrumentan tres programas con un objetivo similar: garantizar el derecho a la alimentación, esto podría ser una de las razones por las cuales todas las políticas programáticas que son implementadas en la ciudad deben estar en una red, para evitar la duplicidad de los mismos.

La elaboración de diagnósticos precisos y evaluaciones antes de, se torna indispensable para que los programas sociales puedan contar con un mayor impacto; pues como dicen Cohen y Franco, “no bastan las descripciones cuantitativas de las carencias de la población. Es necesario también poseer otra información que permita su interpretación. Así, el diagnóstico debe hacerse teniendo en cuenta los problemas que se pueden abordar. Ello permite establecer prioridades”.

Y por último la universalidad, si bien no es sinónimo de uniformidad, sí implica un abatimiento fuerte de las desigualdades en el acceso a los bienes públicos, los servicios sociales y el goce de derechos, desigualdades propias de los regímenes sociales corporativos, residuales, duales y jerarquizados. De otro modo, el acceso desigual y diferenciado al goce de derechos y la satisfacción de necesidades, lejos de abatir la desigualdad, la reproduce y petrifica. En las políticas universales está implícito el sentido de pertenencia común, por ello las políticas universales son de enorme importancia en la construcción del tejido y la cohesión social. En las políticas universales y los servicios sociales que les son propios (Como la educación pública o la seguridad social) y sí Red Ángel cumple con este principio en forma, se supone que todos los habitantes de esta ciudad pueden obtener los beneficios que da la política social, pero ¿en realidad todos tienen acceso?

En seguida se analizaran algunos programas de los ejes principales de la política social del DF, que nos ayudaran a entender mejor estas debilidades o déficit y fortalezas o aciertos de los programas sociales.

La erradicación del analfabetismo, que de acuerdo con las cifras del Censo 2000 afectaba a 180,901 personas en el DF, cuenta en el ámbito delegacional con una línea de acción instrumentada por la delegación Iztacalco, mientras que por el lado del gobierno central es el programa Analfabetismo Cero, que pretende instaurar 160 centros de alfabetización y educación en las distintas delegaciones a partir del año 2010. Como se puede observar, el analfabetismo no es un problema que presente grandes proporciones en la entidad, sin embargo, Analfabetismo Cero surge hasta el cuarto año de la gestión, lo que podría ser sintomático de la falta de interés que este asunto presentó en la agenda gubernamental, por lo que el corto tiempo que queda para concluir la administración hace prever que la Meta no será alcanzada.

Por lo que corresponde a garantizar la asistencia de los infantes en los niveles de educación básica, la situación no se presenta de forma distinta, ya que el único programa del gobierno central que de manera específica se dirigiría a asegurar la asistencia de los niños en la

primaria y evitar la deserción en la secundaria, es el de Becas a niños en condiciones de vulnerabilidad social, el cual tiene un impacto extremadamente limitado (20 mil beneficiarios de una población total en el ciclo escolar 2008-2009 cercana al millón y medio de estudiantes. (EVALUA DF, 2013).

Por lo que corresponde a las acciones delegacionales en la materia, no existen programas que busquen alcanzar este objetivo, puesto que las líneas de acción que instrumentan se limitan a incentivar el desempeño o a otorgar apoyos en especie (como suéteres o calzado, acciones que pueden incidir en la economía familiar), lo que no redundará en la permanencia de los menores en las escuelas.

Por otro lado, que habla del establecimiento de un sistema de derechos asociados a la educación para el sistema público, ha presentado avances particularmente significativos por medio de Educación garantizada, el cual busca que el menor tenga asegurado un ingreso monetario para continuar con sus estudios en caso de que la persona que lo sostiene económicamente llegara a perder la vida. Si bien el presupuesto asignado por este programa se percibe como adecuado para su operación, habrá que pensar en otras alternativas que ayuden a consolidar dicho sistema. Asimismo, se tendrá que considerar para el rediseño de los programas a grupos que presentan una alta incidencia en deserción escolar, entre los que se encuentran: niños con discapacidad (24.5%), indígenas (21.7%) y madres adolescentes (que tienen entre 12 y 14 años), un dato que tanto el gobierno capitalino como la Unicef han detectado. (EVALUA DF, 2013).

Ahora bien, la búsqueda del abatimiento de la deserción escolar en el nivel medio superior, ha presentado avances gracias a la creación del IEMS y la ampliación de la oferta en el número de lugares disponibles que el Bachillerato a distancia ofrece. Además, la instrumentación de los programas de becas Prepa Sí, como las del mismo Instituto, vienen a apoyar los esfuerzos en la materia; no obstante, como quedó apuntado anteriormente, el número de personas que siguen estando excluidas de este tipo de educación ronda los 270,000, una cifra nada menor.



La educación superior también ha visto ampliada su oferta con la creación de la UACM en abril del 2001, por el entonces jefe de gobierno del DF Andrés Manuel López Obrador, misma que gradualmente ha ido incrementando su cobertura merced la construcción de nuevos planteles; desafortunadamente, estas acciones solamente representan una contribución del 2.72%, con lo cual, los avances en la que si bien simplemente establece como objetivo el aumento del número de espacios (con lo que no importaría si el aumento es considerable o exiguo), pueden apreciarse como pobres. A lo anterior también se suma el problema de la baja tasa de titulación que esta universidad presenta a casi diez años de su fundación, lo que nos lleva a afirmar que los problemas en materia educativa en los niveles medio superior y superior no se solucionarán con la ampliación en el número de plazas, también hace falta la vigilancia y elevación de la calidad en la educación impartida por el IEMS y la UACM. (EVALUA DF, 2013).

La atención al 100% de las demandas de atención médica en el sistema de salud del DF, tiene un importante componente para su cumplimiento en el Programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos, el cual, tal y como la evaluación de este programa lo hacía notar en el año 2008, ha presentado diversas complicaciones y modificaciones con la introducción del Seguro Popular (SP) en la entidad. Por ejemplo, el SP cuenta con una lista de enfermedades y medicamentos dentro de su esquema básico que se sitúa muy por debajo cuando se le compara con la del programa local, que cubría todos los servicios de salud incluidos en los niveles primero, segundo y de especialidad.

Es así que ante la instrumentación del SP, la Meta difícilmente se alcanzará. Por otro lado, habrá que recalcar que pese a que el PSMMG contaba con una capacidad instalada para dar atención al 97% de las demandas, se vuelve necesario poner el acento en la calidad de los servicios, pues por citar sólo un caso, la falta de recursos o la negligencia médica ocasionaron la muerte o lesiones permanentes en diversos pacientes, tal y como lo expresa la recomendación 02/2009 de la Comisión de Derechos Humanos del DF.

Eliminar el rezago en vivienda con atención especial a los grupos vulnerables, es el objetivo y una de las metas de la política social D.F. Si bien el Instituto de vivienda del DF

cuenta con programas como Vivienda en conjunto o Mejoramiento de vivienda, cuyas reglas de operación estipulan que serán sujetos de crédito las personas que se incluyen dentro de los denominados grupos vulnerables (adultos mayores, madres solteras, indígenas, etc.), no hay una línea de acción ni del gobierno central ni delegacional, enfocada de manera específica a la creación de vivienda ex profeso para estos sectores, pues como se recoge de las evaluaciones realizadas a los dos programas señalados, “no se ha caracterizado al tipo de población denominada como *sujetos prioritarios de crédito*... En todos los casos, si se llega a beneficiar a algunos de estos sectores se debe a que ellos acuden a solicitar el crédito”. Asimismo, “No están establecidas líneas de acción que impliquen que el organismo incida de manera dirigida a los sectores de población menos favorecidos para la promoción del acceso a la vivienda, se atiende a población que lo solicita esencialmente a través de las organizaciones sociales y eventualmente a través de la Bolsa de Vivienda”.

Es así que en general, los sectores vulnerables no se ven beneficiados por este tipo de programas, solamente algunos miembros de estos grupos al cumplir con los requisitos estipulados en cada caso. Programas como Prepa Sí, si bien pueden alcanzar altos niveles de cobertura, dejan de lado temas como el de la calidad, privilegiando solamente los aspectos cuantitativos, sin tomar en cuenta que la entrega de una transferencia económica cuyos recursos pueden tener una incidencia marginal en el ingreso de las personas y sus familias, no permitirá modificar las condiciones de pobreza y desigualdad de las personas, al menos en el mediano plazo.

De seguir en esta tónica, las exclusiones e inequidades se perpetúan, infringiendo los principios que la propia LDS estipula, por lo que sería necesario evaluar la pertinencia de seguir privilegiando el enfoque universal cuando las limitaciones presupuestarias u organizacionales no permiten alcanzarlo.

Por último es importante mencionar que la integralidad de la que se habla en la LDS, no implica la existencia de cientos de líneas de acción. Lo que hace falta es el diseño de una estrategia que desde el principio propugne por una sinergia realmente efectiva; pues la

única estrategia que de alguna manera cuenta con esta visión es la pensión para los mayores de 68 años, en donde se conjuntan la atención médica con la transferencia económica. Lejos de esto, se ha pretendido que de manera espontánea, los beneficios de los centenares de líneas de acción, se conjunten para alcanzar esa atención integral.

### **3.3 ¿Red Ángel es una política programática exitosa o sólo una plataforma político-electoral?**

Red-Ángel, al menos en el papel, busca trascender los cambios de administración y con ello la reestructuración implícita que este tipo de procesos presenta; no obstante, a menos que se cuente con un soporte institucional, nada garantizará la continuidad y permanencia, ya que el gobernante en turno tratará de imponer su forma particular de gobernar, que como se ha observado, en el caso de la política social del DF ha transitado por la siguiente ruta: SECOI-PITDS-Red Ángel, el proceso que ya fue descrito en el capítulo 2 y que nos acerca a la hipótesis de esta tesina, ¿Red Ángel o la política social, es una plataforma político-electoral para los gobiernos del DF?

Hasta aquí la somera descripción de las estrategias de las tres administraciones y que han concluido en el aglutinamiento de dichos programas en esta red; a continuación se realizará una valoración de los programas más representativos que se instrumentan en la presente administración a nivel central y que se encuentran destinados a atacar los factores de desigualdad que inciden en cada uno de los sectores vulnerables que habitan el DF; asimismo, se pasará revista de forma breve a las diversas estrategias que intentan dar cumplimiento a otros derechos que tienen una incidencia capital en el bienestar de las personas y por su puesto en sus decisiones con resultados en votos.

Las nuevas exigencias y la concepción del desarrollo social y de las políticas que lo impulsan se han transformado, si la política social inició como un conjunto de acciones más o menos aisladas para aliviar la situación de pobreza, si las luchas sociales del s. XX le exigieron que ofreciera seguridad y certezas sobre la calidad de vida, en la actualidad dado el nivel de descomposición que la pérdida de la centralidad del trabajo y de la organización social y política inherentes se le pide que contribuya a la cohesión de la sociedad.

Sabemos que en países como el nuestro, donde el problema social más fuerte no es la pobreza –que existe en gran medida sin duda– sino la desigualdad; se pide también que los programas sociales contribuya a la formación de ciudadanía y que asuman, por ello, un enfoque de derechos humanos para generar sociedades no sólo formalmente democráticas sino sustancialmente democráticas, incluso se exige contribuya al reconocimiento de las distintas desigualdades, es decir, de la diversidad.

Se puede afirmar que la coordinación (o sea la Red) es una de las tareas más desafiantes para una experiencia que no tenía precedentes en el ámbito del gobierno local; asimismo, la instrumentación de estrategias que atendieran los factores psicosociales de la población es sin duda una aportación que superaba la tradicional noción de la política social que buscaba solamente ampliar los servicios mediante la provisión de un subsidio directo, que solo logra tapar las problemáticas momentáneamente y que desafortunadamente la falta de evaluación, no permite establecer los verdaderos alcances de los programas; no obstante, un aspecto a resaltar es que con la creación de esta Red, se dio paso al inicio del proceso de institucionalización de las políticas programáticas, por medio de la promulgación, en el año 2000, de la Ley de Desarrollo Social del DF, la cual, pese a las distintas reformas que ha experimentado, mantiene el objetivo para la administración del DF de cumplir “[...] con la responsabilidad social del Estado y hacer menos la desigualdad de sus ciudadanos.

Como se ha podido observar a través del análisis de esta tesina, el GDF, desde el año 1997 ha trabajado en la conformación de una red de protección social enfocada de manera particular a los sectores más vulnerables de la población. Si bien han existido diversas modificaciones que han dependido de la estrategia que cada administración ha decidido instrumentar, llámese SECOI, PITDS o Red Ángel, se percibe una tendencia incrementalista de bienes y servicios en aspectos cuantitativos como cualitativos; por ejemplo, en el caso del SECOI, se apunta que en la oferta de servicios “cada área de gobierno del Distrito Federal estableció sus propias estrategias que le permitían cumplir con sus objetivos; no obstante, no representó toda la política social del GDF, algo similar a lo sucedido con el PITDS, en donde el decálogo de programas descrito en el capítulo dos se vio reforzado con otras líneas de acción que fueron instrumentadas por el resto de las dependencias del gobierno central o delegacional; mientras que, por lo que corresponde a la

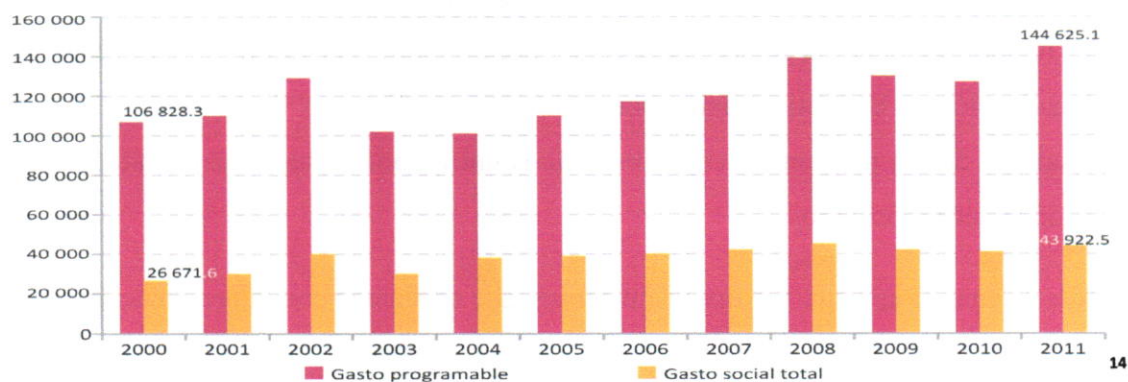
presente administración, se comprueba un incremento en solo tres años, de al menos un 52%, en los programas que cuentan.

El GDF ha destinado, al menos en lo correspondiente a los programas que cuentan con en el año 2010, un presupuesto de 15,839 mdp no obstante, ya han advertido que el gasto social no representa un indicador eficaz para analizar el éxito en el abatimiento de los niveles de pobreza, puesto que pese a que el gasto presenta una tendencia creciente, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad se mantienen y nos debemos preguntar ¿por qué?

La respuesta se da a través de un análisis y comprueba una parte de nuestra hipótesis, los programas sociales tienen un déficit de implementación ya que en realidad no sabemos a ciencia cierta, no hay modo de medir, ¿cuántas personas son verdaderamente beneficiarios necesitados de los programas? y por otro lado ¿a cuántos se les da la ayuda por simpatía política (voto) o por mero clientelismo, favoritismo y familiarísimo?

Aun así, el GDF desde el año 2000 ha destinado una mayor cantidad de recursos tal y como puede observarse en la gráfica, la cual muestra que en una década el gasto social se ha incrementado casi tres veces, en precios constantes del año 2000, por lo que será conveniente evaluar cuál ha sido la efectividad a lo largo de todos estos años de los recursos que se han invertido para este fin en la entidad, o es que solo ha crecido la popularidad del partido gobernante.

**Crecimiento acumulado del gasto programable y gasto social del DF 2000-2011**  
(Millones de pesos constantes 2012)



<sup>14</sup> Fuente EVALUADF



El primer lugar probablemente, por el carácter ambicioso del proyecto (Red Ángel) y la política social formulada no sea en todos los casos materialmente realizable. Sin embargo, estos estándares elevados cumplen la función de fijar objetivos fuertes de política para medir su éxito no tanto en el logro puntual de todos sus propósitos (de fondo) sino en la medida en que logre una importante movilización de recursos sociales e institucionales (de forma) que permita acercarse a ese objetivo; tener una hoja de ruta para el diseño de la política social y ofrecer en el debate nacional un camino alternativo e innovador; además, y esto es fundamental, de lograr un considerable alineamiento con el nuevo marco de derechos humanos que rige en el país.

La política social del DF, en particular Red Ángel, establecen múltiples objetivos que buscan tener incidencia más directa, objetivos que se establecieron a base de cinco líneas programáticas, que se tradujeron en 50 metas, que lamentablemente, no se definieron parámetros claros que permitieran realizar un balance o comparar la situación inicial y la final de la administración y, de esta forma, valorar el alcance de lo logrado durante la gestión.

En recapitulación después de haber descrito con Red Ángel la política social del DF, podemos decir que este período (2006-2012) se puede ver de la siguiente manera: se llevó a cabo un reacomodo organizacional que permitió a diversas dependencias multiplicar sus líneas de acción; las delegaciones políticas, por su parte, comenzaron a tener un papel más activo en el diseño y operación de varios programas de corte social (aunque, desafortunadamente, con escasos resultados); se dio un fuerte impulso a la promulgación de leyes y reglamentos de algunas líneas de acción que apoyaron el proceso de institucionalización de la política social; por último, aunque desde el discurso se promovió la universalidad de los programas, en la práctica, sobre todo delegacional, prevaleció una focalización sin criterios claros.

Y entonces es cuando se llega a la discusión central que se planteó con la presentación de la Red Ángel, si la política social del Distrito Federal se articularía en torno a una concepción amplia del desarrollo social desde una perspectiva de derechos exigibles o si, por el



contrario, adoptaría una visión más acotada, centrada en la obtención de ayudas y beneficios que terminan convirtiéndose en simpatía por los gobiernos traducidos en votos.

Conforme a las descripciones que se han mostrado en esta tesina, el contenido de los programas sociales y, en particular, de las diferentes acciones institucionales que ahí se incluyeron no parece ser consistente con estos criterios; es claramente deficitario en un enfoque de derechos y cobertura. En particular llaman la atención las omisiones en materia de definición del contenido mínimo de los derechos, la ausencia de compromiso para la utilización máxima de los recursos disponibles, la ausencia de un enfoque de progresividad, la omisión de mecanismos de reclamo y muy baja participación social y ciudadana en el diseño de las políticas públicas, pero más llama la atención la creciente popularidad de los candidatos a través de la historia de la política social del DF, con la llegada de los gobiernos amarillos.

Y así finalmente el análisis nos lleva a decir que las políticas programáticas implementadas por el GDF, pueden ser o son entendidas como algo que se ofrece, como una oferta u ofrecimiento a los ciudadanos y que entonces, los oferentes –gobiernos perredistas– promuevan bienes en forma de productos tangibles, servicios englobados en intangibles, ideas, planes y proyectos, algunos de los cuales pueden tomar la forma de verdaderas políticas programáticas y se las ofrecen a un grupo o usuarios que pueden ser entendidos como “mercado electoral”<sup>15</sup> de ciudadanos, que da respuesta a la forma como el Estado se comunica concretamente con respecto a la etapa de formulación de una política social, cualquiera puede ser conocido, analizado, cuantificado y sopesado, de tal forma que esta información ordenada, clasificada y debidamente analizada puede ser una pieza importante para una plataforma política o una implementación exitosa de política social, que debería terminar por ayudar a los gobiernos y a los ciudadanos.

Por eso, es necesario entender la gobernabilidad no sólo desde la oferta gubernamental sino también desde la demanda, tomando en cuenta las necesidades y exigencias de la sociedad,

---

<sup>15</sup> Se refiere con exclusividad a los protagonistas y principales actores que participan en el proceso de campaña, sean estos seguidores, simpatizantes, miembros de las organizaciones políticas y también por todas aquellas personas que en el proceso de campaña se dedican a realizar una labor de apoyo al desarrollo de ésta, que contribuya al logro de los objetivos proyectados por las organizaciones políticas y sus candidatos.

es decir, en ese lenguaje propuesto por el Red Ángel, el marketing social o sea de políticas programáticas<sup>16</sup>, es en lo que se ha convertido la política social del DF, ya que según sus antecedentes, desde que llegó el gobierno amarillo a esta ciudad, ha tratado de mantenerse utilizando la política social para darse popularidad, sintonizando la oferta política con el mercado electoral objetivo, mediante un enfoque integral que permite modelar los problemas desde diferentes ópticas: esa es precisamente la propuesta de la llamada Red Ángel.

Esto no quiere decir que la opción del marketing social sea mala (aunque así se ve), ya que podemos entender por marketing social el estudio de las problemáticas, segmentos de personas y zonas, por las cuales se implementarían las políticas programáticas, si esto se diera como un estudio, en donde los resultados arrojaran las verdaderas necesidades ciudadanas, segmentando y estudiando cada caso en particular y así darnos cuenta que en la ciudad de México, se puede apreciar un porcentaje bajo de estudio y un porcentaje alto en popularidad.

Así mismo, la filosofía del marketing que se refleja en la política social es útil en la estructuración de la representación y más en una ciudad como el DF ya que presupone tres características básicas bajo las que se fomenta la ciudadanía (Sartori, 1999): a) Receptividad: los gobierno deberían escuchar a su electorado y acceder a sus demandas; al parecer a primera vista es algo que hacen todos los hacedores de políticas programáticas b) Rendición de cuentas: los representantes deben responder de sus actos y c) Los electores pueden destituir, en determinados momentos a los representantes, esto es lo que plantea como teoría, ya que en la práctica Red Ángel y los programas que la componen, cumplen a medias con los requisitos, empezando por que la ciudadanía no está bien informada y por supuesto no participo en la creación de los programas de dicha Red.

Y dicho lo anterior, es así que los ciudadanos beneficiados por Red Ángel no pueden o no podrían aplicar un castigo electoral, ya que las políticas sociales no son recibidas conscientemente, cada una de estas tres características mencionadas anteriormente, o todas

---

<sup>16</sup> Consiste en utilizar las técnicas de mercadeo comercial para tratar y mejorar los problemas sociales. Una campaña de mercadeo social se puede emplear, por ejemplo, para intentar disminuir la violencia contra la mujer o para incrementar la cantidad de personas que se registran como donantes de órganos en el registro nacional.

en su conjunto, se pueden lograr –al menos buscar en forma y con mayores probabilidades de éxito– dentro del amplio marco que debieran ofrecer los hacedores de políticas programáticas para hacer políticas bien pensadas y no crear necesidades falsas a los ciudadanos (en su mayoría) que les gusta que les regalen o faciliten las cosas y es justamente esto lo que no ayuda a erradicar o disminuir las problemáticas.

Una cosa sí es bien cierta: lo que se invierte en publicidad por parte de los gobiernos, en este caso de la política social, se malgasta cuando se dedica a ofertas políticas no suficientemente diferenciadas o sin una estrategia válida de posicionamiento con respecto a las personas que se tienen que ayudar. De hecho, la forma más rápida de acabar con una deficiente implementación es diversificando no dar por hecho que todas las personas necesitan el mismo tipo de ayuda (crítica al universalismo) ya que como antes se mencionó esto nos lleva a la creación de falsas necesidades. Y es precisamente, esta nueva forma de satisfacer antiguas necesidades que corresponden a las campañas que tienen que ver con la promoción, difusión, comunicación y ahora con el marketing políticas programáticas que se ha venido desarrollando en particular en esta ciudad.

De esas nuevas formas, debemos apuntar que vale la pena destacar tres, a saber: 1. La conquista del territorio de la mente de los ciudadanos, pero bajo un estudio segmentado 2. El uso efectivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC), que están ya a disposición para la promoción y difusión de políticas programáticas y 3. La sociedad de mercado que abrió también la política al juego de oferta y demanda, como aquel mercado integrado por ciudadanos, quienes son los receptores de las consecuencias positivas o negativas que toda política programática conlleva.

Sabiendo que quien se somete al escrutinio electoral busca alternativas para conseguir votos. Unos los compran o acarrear electores; otros eligen la vía legal y aquí se incluye el marketing de políticas programáticas. Aunque el término lesiona los oídos, no es otra cosa que la conjugación de mercadeo y políticas; se puede decir que en términos generales, eso es lo que se hace justamente con las políticas programáticas, se implementan políticas para tener la simpatía de la gente, como fue y es la política social del DF, y con esto no se debe pensar que este mal, siempre y cuando las políticas cumplan con los objetivos planteados y

que estos objetivos sean hechos bajo un estudio, para poder avanzar en la formación y desarrollo de la ciudad y no solo en la permanencia de los gobiernos.

Ya que para que la comunicación sea efectiva (eficiente: más votos con menos recursos y eficaz: que las estrategias impacten), se requiere previamente haber respondido a interrogantes y demandas de los grupos que serán electoral futuros, a los cuales van dirigido el mensaje; un buen gobierno debe tener ciudadanos-electores que conformen éste segmento, sus necesidades y deseos; cómo se comportan y como se pretenden desarrollar, esto debe dar como resultado, por sí solo, el posicionamiento del candidato y esa su ventaja comparativa frente a otras alternativas.

En el caso de la ciudad de México se han implementado los dos tipos de políticas sociales; las que han llevan el sentido de ayuda-beneficio y que reflejan simpatía hacia su gobierno y las que sólo se utilizan electoralmente y no trascienden a lo social.

Así comprobamos que las políticas programáticas de Red Ángel del DF, son innovadoras y están en camino de un desarrollo social pleno e integral que debes en cuando se deja olvidado por “la lucha electoral que comienza cuando hay elecciones”, si recordar que al par también el trabajo por la implementación por parte del gobierno, de aquellos programas propuestos en su campaña política, deben empezar antes y después de la victoria electoral y lo más importante debe seguirse al término de un gobierno ya que si no se les da continuidad es trabajo y recursos tirados a la basura, porque la política social debe ser integral y progresiva ya que son acciones encaminadas a lograr la comunicación, tal vez la única comunicación que se tiene entre gobierno y ciudadano.

## **Conclusiones**

A manera de terminar esta tesina, a continuación se desarrollaran algunas conclusiones a las que se llegaron en base al desprendimiento de planteamientos y descripciones de los capítulos desarrollados, así como la exploración de la respuesta a la hipótesis, respecto a ¿si la política programática Red Ángel es o fue una plataforma político-electoral para los gobiernos perredistas?

Comenzaremos por recordar que en el capítulo 1, la teoría de políticas programáticas nos dice que son cursos de acción destinados a la solución de problemas, las acciones que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de una situación determina ya que son una influencia sobre la vida de los ciudadanos que se deriva del pacto entre gobierno y sociedad y deben ser consideradas como un proceso decisional que tiene impacto directo en el bienestar de población bajo el acceso de las personas a bienes y servicios que cubre sus necesidades, intereses y preferencias.

Y por supuesto que deben derivar de la participación de los ciudadanos, ya que son o deberían ser hechas para estos, además de que la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público o sea en el espacio político, desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una sociedad. El control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante la exigencia de políticas o de servicios, o mediante la participación en la elaboración de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios.

Así con el termino de ciudadano, antes empleado nos queda decir que la primer característica de una política programática sólida y eficiente es la participación de la ciudadanía ya que esto es un indicador de que se tienen gobiernos en caminados a ser democráticos porque en términos prácticos las decisiones son tomas en conjunto. Es justo por lo anterior que la teoría de políticas programáticas concluye que para hacer políticas sanas y beneficiosas, se debe contar con las características antes mencionadas deben plantearse desde los ciudadanos para los ciudadanos con el gobierno como intermediario llevando a cabo su trabajo de implementación.

Y aquí es donde comienza nuestra segunda parte de conclusiones, en el segundo capítulo nos enfocamos en la implementación de Red Ángel o la política social del DF, en el año 2010, se intentó dar otro paso en la institucionalización de la protección social, con la puesta en marcha de la llamada Red Ángel que, originalmente, se propuso blindar el diseño e instrumentación de los programas de las modificaciones administrativas que se presentan con cada cambio de titular del GDF.

De acuerdo con lo señalado y descrito a través de esta tesina, Red Ángel es el mecanismo permanente de articulación de programas que cubren y aseguran el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas. Como primer objetivo, buscaba consolidar un padrón único de beneficiarios de los programas sociales implementados por las instancias centrales, para, en una segunda etapa, recabar la misma información pero de los programas operados por las instancias delegacionales y unidades desconcentradas. Sin embargo, es importante señalar que después de los años de operación (y su desaparición 2013) ninguno de los objetivos propuestos se alcanzó: ni la conformación del padrón único de beneficiarios (ni siquiera de los programas del gobierno central); ni tampoco la institucionalización de los mismos, pues salvo aquellos programas que ya cuentan con una ley (pensión a adultos mayores) que les confiere un blindaje contra los vaivenes económicos y políticos, más políticos por los cambios de gobernantes, el resto de los programas que deberían estar incluidos dentro de toda la estrategia permanecen dependientes de la suficiencia presupuestal del GDF para garantizar su continuidad.

Por consiguiente, es necesario repensar Red Ángel, para que pueda convertirse en un verdadero sistema de protección social que atienda todas las necesidades de los sectores vulnerables (adultos mayores, niños, personas con discapacidad, madres solteras), pero también los problemas más apremiantes que enfrenta la sociedad capitalina en su conjunto (inequidad, pobreza, desnutrición, desempleo, etcétera).

Tras reconocer algunas de los programas de Red Ángel y llevarlos a la comparación con la teoría se desprenden las siguientes conclusiones: 1) existe una institucionalización heterogénea de los componentes propios de un enfoque de derechos humanos en éstos



programas; 2) pese a que no se han encontrado errores o deficiencias serias en los programas que sugieran la necesidad de su rediseño, sí existen algunas debilidades que deben ser corregidas; y 3) los esfuerzos realizados en materia de regulación del mercado laboral no han permitido crear fuentes de trabajo formal o vigilar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores, lo que amerita revisar la estrategia implementada para mejorar su efectividad.

Es importante señalar también que no se encontraron elementos que permitan afirmar que los programas cuenten con una perspectiva o principio de participación ciudadana, ya que en su mayoría los programas de Red Ángel no son conocidos por la mayoría de las personas residentes en esta ciudad, esto nos lleva a pensar que no salieron de las demandas específicamente ciudadanas, y los más conocidos son los que le han dado popularidad al partido o candidato en turno.

Existe, además, una tendencia a remplazar políticas con programas puntuales y a confundir programas con acciones específicas, sin articulación, que se traducen en reglas de operación deficientes, cuestiones formales. En consecuencia, existe una preeminencia de programas o acciones puntuales sobre una perspectiva de políticas y de desarrollo de las instituciones de la política social avocadas a diseñarlas e instrumentarlas. Una de las expresiones de esta carencia de formulación de políticas es la falta de políticas integrales, que generen igualdad de oportunidades para enfrentar las problemáticas, un ejemplo de esto sería: Una política programática que cubriera las necesidades de un mujer durante su embarazo y los primeros años de vida del nuevo ciudadano para poder, más adelante, integrarlo a los programas que ya existen y que comienzan con la educación del menor y así poderle dar seguimiento a su progreso y no gastar recursos implementando programas año con año.

Todo lo anterior sumado a un contexto de falta de consistencia en la planeación entre el diagnóstico –casi siempre inexistente o muy débil–, los criterios de orientación los objetivos, las metas y la evaluación, genera resultados limitados o insuficientes de los programas de desarrollo social en este caso de Red Ángel.

Esta debilidad en la planeación se expresa en la enorme variabilidad del número de los denominados programas sociales, que publican cada año sus reglas de operación, pero que no están debidamente ubicados, planteados y menos implementados.

En el problema de la implementación no es casualidad, ya que los problemas encontrados en el diseño de programas y medidas de política social se expresan también en el ámbito de la implementación, en donde las discrepancias entre lo que expresan las reglas de operación que debe hacerse y lo que efectivamente se hace producen distorsiones y limitan el alcance y resultados del programa, ya que algunos de los programas son utilizados para fines meramente electoreros y solo se desperdician recursos en quienes no los necesitan. Esto genera incongruencias entre el diseño y la operación, esta es la más grande crítica hacia las políticas programáticas en general.

Otro problema que frecuentemente podemos encontrar en algunos programas de la Red es la focalización territorial, las bajas coberturas o requisitos difusos incurren en muchos errores de exclusión e inclusión (errores tipo dejar a fuera a unos para meter a votos futuros) por la falta de rigor suficiente para aplicar los contenidos de las reglas de operación, la limitada cobertura frente a la demanda efectiva y potencial y el poco cuidado para garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso. No obstante, el tema de fondo es de naturaleza estructural, ya que existe una correlación inversa entre la universalidad y la discrecionalidad, pues a mayor universalidad, menor discrecionalidad, favoritismo y clientelismo, y viceversa.

Por último tenemos la participación ciudadana limitada que si bien los déficits en materia de participación ciudadana no son propios de la fase de operación, sino que arrancan desde el diseño, no deja de ser relevante que sea deficitario aún el nivel de protagonismo de los actores no estatales en la formulación de decisiones en políticas programáticas. Dicho déficit se expresa en la carencia de instrumentos o de aplicación de los existentes para una participación ciudadana activa, creativa, variada y protagónica en la política social del DF; la tendencia a reconocer a la ciudadanía no como sujetos de derecho sino como personas beneficiarias de los programas sociales; el bajo nivel de funcionamiento, deliberación e influencia efectiva en las decisiones de política social de los distintos instrumentos y

espacios para la participación ciudadana; la tendencia a que los espacios de consulta establecidos por la ley sean instalados de manera sólo formal, y que predomine la presencia de funcionarios sobre todo los miembros de organizaciones civiles, sociales e instituciones académicas; y el funcionamiento se vea mermado siempre por lo político-electoral, por decisiones de unos cuantos, pero al mismo tiempo tenemos que los ciudadanos no se interesan por estos temas, solo quieren los beneficios cuales quiera que sean éstos.

Ello a pesar de que el DF cuenta con uno de los marcos jurídicos más desarrollados en el país en materia de participación ciudadana. Sin embargo, su grado de cumplimiento, aplicación y desarrollo deja todavía mucho que desear. En general puede decirse que, salvo excepciones importantes como el programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y, parcialmente, los programas de Coinversión Social y de Financiamiento y Apoyo a la Asistencia Social, predomina todavía un bajo y periférico nivel de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas, al igual que en la definición de políticas y programas.

Siguiendo la lógica de notoriedad de los programas sociales, es que cuando existen recursos adicionales el gobierno o los hacedores de políticas programáticas, no consolidan, amplían y profundizan programas y actividades ya existentes, sino que se crean nuevos que dependen del ciclo presupuestal y, en consecuencia, prácticamente no tienen continuidad y mucho menos si se trata de la continuidad de los gobiernos, aunque sean del mismo partido, cada gobernante quiere que sobresalir con su propio sello (culto a la personalidad) en vez de darle continuidad a lo ya hecho. Debe destacarse, sin embargo que este es un problema presente sobre todo a nivel delegacional, en donde las variaciones en el número de programas entre un año y otro son más pronunciadas, aunque el gobierno central no es ajeno a esta falla.

Cabe señalar que no todo en esta Red está mal, la política social se ha ido construyendo más como un agrupamiento de programas que como un conjunto coherente con principios, objetivos, metas, estrategias y recursos. Asimismo, se observa una insuficiente coordinación reflejada en el mínimo funcionamiento, que si bien se han hecho esfuerzos para combatir la dispersión de programas como la decisión de constituir la Red Ángel para

incluir en ella los catorce programas del gobierno central con mayor cobertura y presupuesto, resultó ser más un agrupamiento que una verdadera red que integre y complemente.

Lo anterior los programas, las leyes y algunas de las propuestas elaboradas por el GDF se identifica una tendencia a la construcción de un sistema explícito de protección social en el Distrito Federal que hasta ahora ha cumplido de manera parcial con los criterios propios de un enfoque de derechos humanos como lo establece la LDS-DF, por lo que se podría suponer que, tendencialmente, el sistema de protección social construido por el GDF podría estarse alejando, o por lo menos sufrir un estancamiento en el enfoque de garantía de derechos de ciudadanía.

Dando respuesta a la hipótesis de esta tesina, con base a lo descrito anteriormente, llegamos a la conclusión de que la política social del DF, el caso específico de Red Ángel, es utilizada con dos fines; el de generar una política de derechos sociales, bienestar y ayuda que arrastra consigo una intención de beneficiar a tantos ciudadanos se pueda, esto nos dice que la mayoría de sus programas están mal planteados, analizados, focalizados e implementados aunque se podría decir que bien intencionados. Pero lo anterior no basta para que las políticas programáticas cumplan con su cometido o sea generar igualdad de oportunidades para enfrentar las problemáticas sociales y poder darle solución.

A la luz de las clasificaciones de Red Ángel y sus regímenes de bienestar que plantean sus programas sociales, hemos llegado a la conclusión de que la política social de DF esta implementada, como ya se dijo anteriormente, en un mercado (marketing) que los representantes del gobierno han hecho, en donde las demandas de los ciudadanos se han convertido en un estudio para la popularidad de los candidatos a gobernantes de la ciudad, en donde hacer políticas programáticas integrales y eficientes ha quedado en segundo plano, lo imperante es que sean políticas populistas y “exitosas” o sea llamativas en donde la gente se identifique aunque este efecto sólo dure lo que dura un gobierno (sexenio).

Es entonces que podemos decir que las políticas programáticas vistas como demandas u ofertas de bienes y beneficios para los ciudadanos, pueden servir y sirven (y esto no quiere decir que este mal) de plataforma político-electoral para cualquier partido o candidato,

siempre y cuando sean verdaderas políticas programáticas, no solo en lo formal (cumpliendo reglas) sino que lleven a cuenta el sentido social por lo cual fueron hechas, por lo cual se debe decir que en el caso de estos programas sociales no se puede ni debe separar lo político de lo social, al contrario, los beneficiarios de los programas sociales deberían estar más interesados por lo políticos (o sea lo público) ya que de ahí es de donde se parte para el cumplimiento social (derechos). Las políticas programáticas deben servir como herramientas no solo para los gobierno, sino también para la sociedad, ya que esto podría ser un arma para evaluar gobiernos desde la ciudadanía, a través de las respuestas a las problemáticas sociales y por supuesto generando premios y castigos a partidos y candidatos futuros.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México 2000

Cuarto Informe de Gobierno de Marcelo Ebrard. 2010-2012

Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal. 1 edición, 2011. ALDF y UNAM.

Fernández Guajardo, Patricia Teresa, "Políticas públicas en democracia: políticas para ciudadanos." Décimo Certamen de ensayo político. México 2009.

[http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/PatriciaTeresaFernandezGuajardo.pdf](http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/PatriciaTeresaFernandezGuajardo.pdf)

Pablos Pineda, Nicolás, *Seminario de políticas públicas, 22 de febrero 2007*, El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones, pp. 1-27.

Programa General de Desarrollo (PGD) 2007-2012.

Robotnikof, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, IFE, serie de ensayos México 1997.

Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Sartori Giovanni, *elementos de la teoría política*, Buenos Aires, alianza editorial, 1999.

Sojo Garza-Aldape, Eduardo, *Políticas públicas en democracia*, México, FCE, 2006.

Suárez-Íñiguez, Enrique, "Conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, estado, gobierno, poliarquía, democracia, paradigma", en *Estudios Políticos no. 9, sept.-dic.*, UNAM-FCPyS, 2006, pp. 59-73.



Suarez-Íñiguez, Enrique, *Cómo hacer la tesis: La solución a un problema*, Ed. Trillas, México 2007.

[www.redangel.gob.mx](http://www.redangel.gob.mx)

[www.evalua.df.gob.mx](http://www.evalua.df.gob.mx)

[www.capitalsocial.com](http://www.capitalsocial.com)

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

[www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

[http://www.redangel.df.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view](http://www.redangel.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view) (12/abril/2012: 22:25pm).

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/680929.html> (17/mayo/2010; 21:10 pm)

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/673947.html> (16/abril/2010; 21:19 pm)

<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/101287.html> (20/abril/2010; 22:10 pm)

