

Alcances de la política social a nivel local en 15 años de limbo institucional

Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Democracia local
en la Ciudad de México. La experiencia de los órganos delegacionales*,
México, GERNIKA-UNAM, 2018

Paulina Arredondo Fitz*

La obra coordinada por el prolífico académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Francisco Reveles Vázquez, congrega a 16 autores reconocidos por su compromiso con la investigación de calidad para analizar el ciclo democrático de 10 órganos delegacionales de la Ciudad de México en el periodo de 2000 a 2015. El núcleo de los trabajos es una postura valiente, que debiera ser más común, respecto a la democracia y sus objetivos: el ejercicio democrático del gobierno debe generar y asegurar la igualdad social de los gobernados (p. 16). Este posicionamiento explica que el coordinador haya elegido como eje teórico y metodológico el enfoque de la Calidad de la Democracia, desarrollado por Leonardo Morlino (2005), y sus dimensiones derivadas, cambiando la escala de lo nacional a lo local, observando especialmente la política social.

Así, en los 12 textos que componen la obra, se presentan, tan aisladas como es posible, pero tan interdependientes como es necesario, las dimensiones de: 1. Procedimiento, relacionada con la fase electoral y el acceso al poder; 2. Contenido o de ejercicio de gobierno y 3. Resultado, en Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Coyoacán, Álvaro Obregón y Tlalpan.

Como suelen ser las obras coordinadas o trabajadas de forma individual por el Dr. Reveles, se nos presenta una unidad de análisis muy relevante pero poco explorada. Al revisar el conjunto de artículos que integran la obra, queda claro que el casi abandono académico a las delegaciones desde la perspectiva politológica, señalado en la Introducción, no es casualidad, sino producto de las dificultades que entrañan como objeto de estudio. Las delegaciones políticas son unidades territoriales y administrativas definidas por grandes paradojas y tensiones, dentro de las que se encuentra el hecho de que, tanto como los municipios, fueron la autoridad inmediata para la población de la Ciudad, pero con las atribuciones y marcos de acción más ambiguos y desfavorables, elemento destacado por las y los autores.

* Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Líneas de investigación: partidos políticos, partidos de gobierno, gobierno de partido, teoría de la organización. Correo electrónico: paffitz@gmail.com

Cada uno de los artículos muestra una relación particular entre tiempo, territorio, instituciones y agentes, que se mezcla con las dimensiones de Morlino, poniendo en evidencia que ningún arreglo institucional, ni siquiera las hegemonías más duraderas, es eterno. A continuación mostraré algunas líneas derivadas de la compleja matriz presentada por el coordinador, las y los autores.

En la reflexión sobre el tiempo, me remito al texto de Miguel Ángel Llanos y Luis Reyes García, quienes señalan que la figura de Departamento del Distrito Federal estuvo vigente de 1928 a 1996. Esto implicaba que las autoridades eran designadas por el Poder Ejecutivo federal. Mucho tuvo que pasar, a veces de forma gradual-incremental y otras de manera abrupta, para que este territorio que ahora es la Ciudad de México contara con un órgano legislativo en 1996 para que la ciudadanía pudiera elegir directamente la jefatura de gobierno en 1997 y tres años después también las delegaciones fuesen asignadas por voto directo. Esto nos invita a pensar que apenas a partir de 2017 las y los habitantes de la Ciudad de México tenemos una Constitución y que las delegaciones se han transformado en alcaldías, proceso que deberá estudiarse en el futuro.

Contrastando ese largo periodo correspondiente al Departamento del Distrito Federal, el lapso que aborda este libro es objetivamente breve, pero revolucionado. Así, se puede apreciar un aparente inmovilismo institucional de 68 años frente a 15, de 2000 a 2015, de convulsiones, ajustes y desajustes, que son reflejo de las pulsiones democráticas a nivel nacional de las que la Ciudad de México no pudo permanecer ajena. Siguiendo la reflexión sobre el tiempo, la obra nos obliga a entender la realidad local en trienios, que coinciden con las gestiones delegacionales, lo cual puede parecer poco para una buena gestión, pero demasiado para una mala.

El territorio y sus particularidades es un tema que está inmerso en los trabajos. En algunos casos parece estar relacionado con las actividades económicas y las formas de desigualdad. La territorialidad tiene implícita la heterogeneidad de condiciones iniciales y necesidades, como lo muestra Javier Rosiles Salas en su trabajo sobre Gustavo A. Madero. Es en el territorio donde aparecen dualidades como la ruralidad-urbanidad, destacada por Olga Rocío Díaz Cancino, quien nos muestra que Milpa Alta es la Delegación con mayor territorio rural y la de mayor índice de marginación. Otra tensión es la identificada por Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, a través de la disputa entre explotación y conservación en Tláhuac. Las condiciones territoriales pueden ser un factor de desarrollo o marginación y generar contrastes, hecho ejemplificado por Claudia Alaníz Hernández en su estudio sobre Coyoacán y Mariana Hernández Olmos en su artículo sobre Cuajimalpa.

Es en el reconocimiento de esta heterogeneidad y las condiciones desiguales a veces históricas donde adquieren importancia las instituciones y su responsabilidad con la igualdad a través de las políticas sociales. Georgina Salas y Antonio Faustino lo dejan claro al señalar en su trabajo sobre Xochimilco que, al final, “la política social consiste en instrumentos que se utilizan para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales” (Cruz, 2007: 6, citado por Salas y Faustino, 2018: 144).

Sin embargo, los marcos normativos y las facultades, entendidas como el cascarón institucional, pueden resultar un límite o una oportunidad para la agencia entendida como individuos y grupos. Es aquí donde se encuentra uno de los puntos característicos de los 15 años que estudia la obra: una hegemonía partidista fragmentada organizativamente en grupos, familias y corrientes. Cada artículo muestra el peso del acomodo político al interior del Partido de la Revolución Democrática y su impacto en la gestión delegacional.

Teniendo este marco de tiempo, territorio, instituciones y agentes, los artículos retratan un ciclo que inicia con el proceso electoral y termina con la evaluación de la política social. Señalaré los puntos más preocupantes y relevantes detectados por las y los autores en las tres dimensiones de Morlino.

En la dimensión de acceso al poder se encuentran los procesos de selección de candidatos, disputas entre corrientes y la estrategia electoral. Destaco lo observado en Iztapalapa por Espejel, López Perdomo y Palazuelos, donde la competitividad es un entorno que obliga al reparto de cargos en los gabinetes delegacionales entre grupos, pero no mejora la gestión.

En cuanto al ejercicio de poder, habría que diferenciar lo que corresponde a la implementación de programas y políticas de los arreglos para la gobernabilidad. En cuanto al primer punto, destaca el conflicto de competencias con el gobierno central, los problemas de continuidad de programas, los presupuestos limitados y cambiantes, la falta de diagnósticos certeros, la duplicación y triplicación de apoyos, señalados por Sol Cárdenas en su investigación sobre Álvaro Obregón. El uso de los recursos para impulsar programas de transferencias económicas y en especie, más que inversión, detectado por Mariela Díaz Sandoval en Magdalena Contreras, o la preferencia por acciones sociales en lugar de programas con mayor regulación. En cuanto a la gobernabilidad no democrática, se encuentra la relación vertical con grupos y organizaciones sociales, la ficción de organización social; es decir, la construcción de organizaciones con fines de apoyo electoral y de gestión a través de clientelismo y reparto de cargos, identificadas por Lorenzo Arrieta y Luis Rubén Hernández al estudiar el caso de Tlalpan y por Javier Rosiles en su trabajo sobre Gustavo A. Madero.

La tercera dimensión tiene que ver con la evaluación de resultados. Esta dimensión es la que presenta más dificultades metodológicas y retos para la

interpretación. Las y los autores recurrieron en lo posible a fuentes comparables, tales como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL, Evalúa D.F. las Cuentas Públicas por Delegación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para evaluar el impacto de la política social en la disminución de la desigualdad. En términos metodológicos, el reto inicial es hacer la precisión conceptual sobre qué se entiende por desigualdad, marginación o rezago social. Esta dimensión enfrenta, además, problemas que trascienden incluso a las y los autores de esta obra, tales como la democratización de las fuentes y la falta de transparencia de los gobiernos delegacionales. Otras complicaciones tienen que ver con la forma de evaluar la igualdad: ¿Cuándo se considera que ha disminuido la desigualdad? ¿Qué horizonte temporal tienen las acciones de los gobiernos delegacionales? ¿Cómo se puede reorientar una política que carece de una evaluación correcta?

En ese sentido, los resultados son variables, permitiendo al lector organizar dos grupos. En el primer grupo se encuentran las Delegaciones en las que la política social ha mejorado las condiciones de vida de la población. En este grupo de encuentran: Iztapalapa, donde Espejel, López Perdomo y Palazuelos encuentran mejoras en el índice de desarrollo humano en las colonias más rezagadas (p. 62); Álvaro Obregón, en la que Sol Cárdenas identifica que existen mejoras en las condiciones de vida con la complicación de saber qué tanto se debe a las acciones propiamente delegacionales (p. 381); en Coyoacán, Claudia Alanís señala que la brecha disminuyó al menos en el cuadrante de estrato muy bajo (p. 331); Magdalena Contreras con los hallazgos de Mariela Díaz en indicadores como la pobreza por ingresos, la pobreza patrimonial y pobreza alimentaria (p. 257). El segundo grupo lo componen Cuajimalpa, con disminución del rezago pero aumento de la marginación por colonia, detectado por Mariana Hernández Olmos (p. 301); Xochimilco, donde Georgina Rojas y Antonio Faustino encontraron que no hay una disminución de la pobreza (p. 171); Tláhuac, en la cual Ninfa Hernández nos muestra que no se puede hablar con contundencia de la disminución de desigualdad (p. 136); Tlalpan, en donde, de acuerdo con Lorenzo Arrieta Ceniceros y Luis Rubén Hernández Gutiérrez, “no hay un efecto significativo en los principales indicadores de desarrollo social” (p. 418); Gustavo A. Madero, que según Javier Rosiles “no ha logrado disminuir la pobreza” (p. 222), y Milpa Alta, con un Índice de Desarrollo Social muy bajo en todas las colonias (p. 89), mostrado por Olga Rocía Díaz Cancino.

Finalmente, me permito sugerir que la lectura del trabajo se puede realizar por Delegación, por dimensión o como un todo. La obra es una valiosa y necesaria exploración de un limbo institucional de 15 años en 10 territorios, la cual servirá de lección para la inagotada búsqueda de igualdad en todos los niveles de nuestras democracias en construcción.