

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA SOCIALDEMOCRACIA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL
DISTRITO FEDERAL. EL CASO DEL PROGRAMA SEGURO
CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR

TESINA

QUE PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA

Presenta:

HUGO RICARDO PEREZ AGUILAR

Ciudad Universitaria México, D.F. 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

LA SOCIALDEMOCRACIA Y LAS POLITICAS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL. EL CASO DEL PROGRAMA SEGURO CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO I MARCO CONCEPTUAL.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
2. POLÍTICA SOCIAL.....	9
3. PROGRAMAS SOCIALES.....	12
4. LA SOCIALDEMOCRACIA.....	17
5. ¿QUIÉN ES LA SOCIALDEMOCRACIA EN MEXICO?.....	20
6. EL ESTADO BENEFADOR O EL ESTADO DE BIENESTAR.....	27

CAPITULO II MARCO HISTÓRICO. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LAS POLITICAS SOCIALES Y LOS PROGRAMAS SOCIALES APLICADOS EN MÉXICO Y EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. HISTORIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIALES Y PROGRAMAS SOCIALES EN MEXICO Y EL DISTRITO FEDERAL.....	32
2. LOS ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIALES Y PROGRAMAS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL.....	36
3. LA INNOVACION DE LOS PROGRAMAS DEL DF EN LAS ACTUALES ADMINISTRACIONES DE CAMBIO, PERIODOS 2000-2012.....	42

CAPITULO III EL CASO DEL PROGRAMA “SEGURO (para mujeres víctimas) CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR” APLICADO EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA..... 45

2. LA NECESIDAD DE CREAR UN SEGURO CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL DISTRITO FEDERAL..... 52

3. LA APLICACIÓN DEL SEGURO CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL DISTRITO FEDERAL.... 57

4. EL IMPACTO DEL PROGRAMA “SEGURO CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR” 69

CONCLUSIONES..... 76

A mis amados hijos Angel y Bruno. El esfuerzo, la dedicación y la perseverancia, darán como resultado el éxito y el triunfo, su generación será parte de la nueva sociedad por la que estamos luchando.

¡¡¡Rumbo al Socialismo!!!

¡¡¡Patria o muerte venceremos!!!

Siempre agradecido con mis padres, Angel y María Guadalupe, por promover un mejor mañana para nuestra familia, apoyar mis decisiones (certeras o no) y por su inmenso amor.

A mi incansable y amada compañera de vida.

A mi hermana, pues alegraste mi infancia con tu llegada al mundo.

Irmita alegras mi vida.

A toda mi familia.

A mis amigas y amigos, pocos pero unidos.

A las compañeras y compañeros de lucha, pues todos soñamos con una nueva sociedad, justa, igualitaria, equitativa. Sin clases sociales, libre de opresión y violencia.

A mi asesor Alfonso Viveros Alarcón, por su invaluable apoyo.

A mis sinodales, de todos aprendí algo nuevo.

A la UNAM y en especial la facultad, por ayudarme a abrir nuevas expectativas.

A todas esas personas que desde el anonimato siempre me han apoyado.

Porque ningún individuo se logra aislado. Gracias a toda lo sociedad.

INTRODUCCIÓN

Debido a la exhaustiva dinámica social que exige la vida de cualquier individuo, pocas veces se reflexiona en torno a las políticas públicas, políticas sociales y programas sociales asistenciales que los gobiernos aplican para sus gobernados, sin importar su procedencia ideológica (espectro de izquierda, derecha o centro). Dicha reflexión nos ayudaría a tratar de comprender la intención de las políticas públicas, que desde el punto de vista ideológico radican en nuestro país, tomando como referencia al gobierno del Distrito Federal y como ejemplo particular el caso del *Seguro Contra la Violencia Familiar*.

Considero que una de las dinámicas de acción entre la sociedad con sus gobiernos, radica en la aplicación de programas sociales de distintos tipos que surgen para atender diversas problemáticas.

Es por eso que partiré de un análisis conceptual revisando el significado de política pública, política social y programa social, incluyendo sus diferencias entre sí y al mismo tiempo su complementación, hasta lograr un elemento integrado que nos permita mejorar su estudio y su análisis. Como parte de este análisis conceptual revisaré a la socialdemocracia como vehículo ideológico¹ justificante de la aplicación de políticas públicas y sociales en México, entendiéndolo como modelo aceptado para ejercer política, siendo su mejor exponente el Distrito Federal. Ejemplo de ello es que a partir de 1997² y hasta nuestros días en el Distrito Federal se entregan distintos apoyos, ya sean monetarios, en especie, en atención, etc., con la intención de cuidar frontalmente distintas problemáticas sociales.

Es pertinente precisar, que las políticas públicas en nuestro país no surgen a partir de dicho año, pero si emerge un gobierno atento a toda problemática olvidada sistémicamente, es decir, que fueron relegados desde el origen de los gobiernos modernos apostando por una supuesta atención automática. Derivado de esto,

¹ Debido a su gran influencia dentro de los diferentes tipos de gobiernos, hago referencia a esta corriente teórica.

² Cuando en el Distrito Federal se eligen por voto directo a la figura de Jefe de Gobierno, ganando un partido de izquierda.

planteo la siguiente pregunta ¿Cuál es la meta y el fin que debe perseguir un gobierno, en atención para con sus gobernados?, definir si el trabajo del gobierno es sólo asistencial³ o es de transformación social⁴. Es un cuestionamiento profundo, planteado para poder definir de manera crítica qué tipo de gobierno se presenta como de vanguardia, para comprender su tendencia y así tratar de definir un carácter, posiblemente amortizante, con la intención de cerrar brechas de desigualdad social, como lo indican los discursos de los distintos líderes políticos, o si se trata de placebos que de manera sugestiva aminoran los problemas sociales, como la desigualdad económica, política y social.

Para ello en esta última parte se dedicará un espacio para revisar a las políticas sociales aplicadas en el Distrito Federal y su posible innovación en la escena política nacional. Este tema me parece importante debido a un cuestionamiento que, desde el punto de vista histórico, me surge ante la afirmación de que la estrategia socialdemócrata la de mejores posibilidades en cuanto a atención y cobertura de la población.

Por último, se revisarán los temas que sirven de ejemplo para intentar un acercamiento reflexivo acerca de los programas sociales, me estoy refiriendo al tema de la violencia familiar y el programa denominado *Seguro Contra la Violencia Familiar*. Al revisar el significado de violencia por sí misma y su aplicación, además de su desarrollo dentro una dinámica violenta en los hogares, se observó una tendencia de incremento en casos mínimamente reportados y hasta llegar a la denuncia, en diferentes instancias públicas y asociaciones civiles, logrando atraer la atención internacional hasta formar parte de las preocupaciones de los distintos gobiernos hacia esta problemática.

Nuestro país comparte esa dinámica mundial tanto en afectación como en atención, y ha suscrito los distintos acuerdos internacionales que le obligan a desarrollar mecanismos legales, así como políticas y programas sociales para atender este problema social. Empero, es en la Ciudad de México en donde se han aplicado de manera más enfática, diferentes programas sociales y

³ Hago referencia a su posible carácter populista y de mercado electoral.

⁴ Me refiero a su posible carácter reformista e incluso revolucionario.

mecanismos que benefician, de diferentes formas y en diferentes ámbitos a la población vulnerable, prueba de ello es el programa denominado “*Seguro Contra la Violencia Familiar*”.

Antes de hablar de la pertinencia de este programa, a manera de justificación, es importante comprender que estos programas de carácter público no existen sin una dinámica mínima de planeación y desarrollo (siendo una de mis preocupaciones principales), debido a esto, muy pocas veces se hace una reflexión para observar que esta interacción, entre la vida pública y la vida privada, es trastocada por una necesidad de atención a una problemática social, prueba de ello es este programa.

Hablando claro, cuando de la sociedad surge un reclamo de atención hacia su gobierno ante la falta de atención determinada problemática, este último se encuentra obligado a ser sensible y escuchar sus demandas, e inmediatamente diseñar una política pública con carácter de política social y, a partir de esta, desarrollar acciones o programas para atender e intentar revertir los efectos negativos de dicha problemática social.

Ahora bien, cuando digo que la vida privada es trastocada por la pública, me refiero al momento en el cual, algún o algunos miembros de la sociedad, exigen atención a un problema el cual, en un principio, es privado, pero debido a las constantes manifestaciones que les ponen en desventaja con respecto a temas como igualdad, inclusión, respeto, desarrollo, entre otros, entonces se convierte en un asunto público y, por tanto, debe ser del interés de los gobiernos. Por ejemplo, el problema de inclusión para las personas con discapacidad, el problema de respeto a los derechos de los niños, la igualdad y hasta la equidad entre géneros, respeto a las preferencias sexuales y un largo etc. que como podemos ver surgen de un interés particular, pero que este interés se replica y multiplica como una constante negativa, hasta convertirse en un problema de carácter público. Es ahí cuando la sociedad común y las organizaciones sociales además de las asociaciones civiles y demás interesados en los temas, impulsan a través de la participación abierta en todo sector posible del gobierno, una atención por parte de sus gobiernos para exigir políticas o instrumentos públicos con un marcado

carácter social, y así finalmente diseñar estrategias o programas sociales con la finalidad de detener y/o revertir la problemática.

Así pues surge el caso del *Seguro Contra la Violencia Familiar*, ante la creciente dinámica de violencia en los hogares, sobre todo el ejercido por los hombres hacia las mujeres⁵.

Elegí este Programa debido a la experiencia que adquirí cuando me desempeñé como colaborador en la Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en esa sede. Es importante esta aclaración debido a que será esta vivencia la que sostendrá una parte del trabajo, pues debo ser honesto, mucha de la información planteada aquí es complicado corroborarla debido a dos causas, 1) que toda la información generada por parte de la institución es tratada de manera confidencial, (dada la gravedad de la problemática que se trata ahí), así que no puede ser divulgada abiertamente, y, 2) a la falta de actualización en información estadística disponible, además de una falta de mecanismos de control y evaluación internos para obtener respuestas cualitativas que nos pudiesen orientar más ampliamente acerca de las opiniones de las usuarias.

Por último, se revisará el impacto que alcanza el programa en su población beneficiaria, es decir, me interesa saber si el impacto es favorable o no, además comprender las distintas razones que justifiquen una u otra respuesta, con la intención de ver si alcanza o no el propósito por el cual surge, apoyar a las víctimas de violencia familiar para así erradicar la violencia doméstica.

⁵ Situación muy discutible que será abordada en el trabajo.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1. *POLÍTICAS PÚBLICAS.*

Desde el punto de vista histórico, las sociedades siempre han presentado dificultades de desigualdad y antagonismo entre las distintas clases que las componen, según corresponda la época y siempre observadas como fallas (aunque socialmente aceptadas), propias del sistema. Con el surgimiento de la sociedad moderna y su paso evolutivo de sociedad feudal a sociedad industrial, hasta llegar a la aparición del sector terciario, se estableció la necesidad de plantear políticas públicas para subsanar las deficiencias sistémicas, motivadas por la creciente apertura democrática y participativa de la sociedad, es decir, las políticas sociales son la respuesta gubernamental a diversas demandas que ya no eran entendidas como parte inamovible e irreparable de un sistema, se crearon para atender de manera urgente estas problemáticas y resarcir los efectos negativos de la falta de atención de los gobiernos a sus gobernados.

Encontrar una definición precisa acerca de lo que es una política pública es complicado, debido a que uno de los primeros autores que abordaron este tema, Laswell Harold⁶, en su trabajo “Ciencia Política (1951)”⁷, asocia como elemento inherente, a lo que en esa época llamaban “acciones sociales” o “acciones de gobierno”, con el desarrollo de la Ciencia Política como disciplina que estudia el accionar de del gobierno en términos del ejercicio público de recursos. Por lo tanto considero que no es posible definir de manera categórica, lo que significa Política Pública, así que solo podrá comprender este concepto, en la medida que conozcamos su estructuración, desarrollo y objetivos por los cuales surgen. Y esto será parte del presente trabajo.

Durante décadas, la política social de los gobiernos federal y de los estados, partieron del supuesto de que un crecimiento económico permitiría superar los rezagos sociales, mediante la generación de empleos cada vez mejor

⁶ Es considerado como uno de los investigadores de la Ciencia Política moderna, junto con Daniel Lemer.

⁷ Aguilar Villanueva, F. Luis. “El estudio de las Políticas Públicas” Págs. 105 y 106

remunerados en el sector formal de la economía. Los sistemas de seguridad social que comenzaron a construirse en el país a partir de los años cuarenta, se entienden mejor dentro de esta lógica, ya que por la vía del aseguramiento de los trabajadores del sector formal, se pensó que llegaría a cubrirse la totalidad de la población del país.

Esta política de incorporación gradual de la población a los beneficios de la seguridad social, encaminada a alcanzar la universalización de la cobertura mediante el crecimiento de la población derechohabiente, se complementó con políticas de subsidios generales a un conjunto de bienes y servicios de consumo masivo y con la operación de una red de servicios asistenciales limitada en su cobertura y en su oferta, por ejemplo: agua, luz, drenaje, pavimentación, entre otras, concentrada principalmente en las zonas urbanas. Así es como dentro de este marco de necesidades, surgen las políticas públicas como un instrumento de acción gubernamental, que vincula de una manera dinámica el quehacer del gobierno ante determinadas necesidades sociales. Es un canal de comunicación abierto entre gobierno y gobernados, que va en diferentes direcciones, pero que se abre para atender distintas problemáticas sociales siempre a partir de la responsabilidad que tienen los gobiernos de instrumentar planes y/o programas para detener y revertir los efectos negativos de distintas problemáticas sociales, tales como, pobreza, desigualdad, violencia, salud, vivienda, etc.

Dentro de las políticas públicas actúan de manera activa distintos sectores de la sociedad (que pueden ser organizados o no), como los bloques vecinales, los educativos, los laborales, los marginados, los mal llamados grupos minoritarios, etc., sin embargo, todos y cada uno con una problemática diferente que se le plantea al gobierno y que éste sectoriza, clasifica y atiende a través de programas sociales en atención a lo dispuesto en las políticas públicas.

Luis F. Aguilar Villanueva plantea los motivos que obligan a un gobierno a desarrollar políticas públicas, que vistos desde la instauración de los gobiernos actuales, estos motivos se observan como permanentes debido a los errores sistémicos de origen, y es en gran medida a que los gobiernos estaban acostumbrados a la mal utilización y despilfarro del dinero público en un

comportamiento sin dirección, sin claridad y sin atender de manera sectorial las problemáticas sociales. Y que una vez comprendida esta situación los gobiernos comenzaron a proponer políticas públicas más definidas⁸. Apunta, “la visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y en el gobierno el punto central de la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. Nos han acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático...”⁹

Este planteamiento nos conduce a preguntar ¿cuáles eran los resultados que se obtuvieron de esta mala aplicación de las políticas públicas? De acuerdo con lo expuesto por Aguilar se obtuvieron “los incumplimientos de la política, tales como que no ocurrieron las cosas que se buscaba realizar o se realizaron mal, defectuosamente, a destiempo, ocasionando nuevos y mayores problemas...”¹⁰

Como podemos observar, política pública, no es un simple concepto demagógico sin contenido, es un concepto que va acompañado de una experiencia histórica y de un antecedente negativo en cuanto a su aplicación y resultados, que en la actualidad se manifiesta en una intensa relación del gobierno con la sociedad civil (fungiendo como elemento participativo) y con la población en general (fungiendo como elemento demandante), de una manera participativa en distintas fases, desde que hay un determinado problema y se sientan las bases para atenderlo, diseñar la política a seguir, sectorizarla y aplicarla, además de evaluar su impacto, para poder determinar si se alcanzaron los objetivos o no.

En este sentido, Miguel Ángel González Madrid apunta que las políticas públicas no sólo deben ser unidireccionales, que en todo caso deben obedecer a un “sistema de acción pública, que articula múltiples actores gubernamentales y sociales, así como acciones visibles y no visibles, decisiones y no-decisiones, mediante un proceso que admite la posibilidad de la continuación, la interrupción, la terminación o el reciclamiento de tareas específicas concernientes a una

⁸ Esto aclara que no es que no existieran antes, o por lo menos no en la época moderna, sino más bien no eran tan precisas.

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las Políticas. Pág. 15

¹⁰ Ídem.

singular ecuación: Problema+Política= Resultado+Impacto”¹¹. Hace referencia a la combinación de elementos sociales tales como problemáticas y demandas de atención, interés del gobierno por esas problemáticas, decisiones para atender las exigencias, planteamiento de políticas públicas entre otras y que son atendidas desde el gobierno pero también desde la sociedad organizada, participando de manera activa a través de distintos espacios como organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles entre otras que estén interesadas en los distintos temas, así que no debe estudiarse en un solo sentido sino en varios.

Ahora bien, éstas políticas públicas no pueden operarse desde la complejidad conceptual y necesitan simplificarse o traducirse en elementos de contacto con la población a beneficiar, por eso es necesario que las políticas públicas desarrollen mecanismos planificadores (políticas sociales) y técnicos (programas sociales), para poder alcanzar sus objetivos más elementales. Las políticas sociales son las estrategias que se diseñan, aplican y se siguen desde el gobierno, y que la sociedad acompaña (desde su diseño mismo, hasta la vigilancia de su correcta aplicación, aunque no en todos los casos), siendo los programas sociales la parte técnica ya de aplicación directa con la sociedad: es el espacio en donde los gobiernos, a través de su personal, concreta lo pensado y diseñado, es el momento en que la población beneficiaria recibe algún tipo de apoyo y por lo tanto se concreta, desde el punto de vista técnico, lo propuesto en la política pública y diseñado desde la política social. Sin embargo ahí no termina todo, ya que debe existir un seguimiento cercano, de aplicación y resultados, que si debe estar previsto en el plan original.

¹¹ González Madrid, Miguel Ángel. Las Políticas Públicas: carácter y condiciones vinculantes. Pág. 17

2. POLÍTICA SOCIAL.

Derivada de la exposición acerca de lo que es una política pública y comprender que existen diferentes etapas¹², podemos concluir que una de ellas es la política social, pues es la de estudio y planeación. Desde mi punto de vista, la política social es el medio estratégico con el cual un gobierno atiende de manera integral las diferentes demandas a servicios, considerando un conjunto de acciones sociales encaminadas a atender problemáticas de desventaja social, económica y política, que si bien es atendido por el gobierno, también existen actores de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, movimientos sociales, entre otros) que intervienen, ya sea de manera directa o indirecta en la planeación, implantación y desarrollo, así como la vigilancia de la buena aplicación de estas políticas.

Es importante revisar algunas propuestas de definición tanto de las instituciones gubernamentales que trabajan de manera directa con la población, así como de algunos autores que también han trabajado el tema.

La Secretaría de Desarrollo Social, perteneciente al gobierno federal plantea a la política social como: “definir y proponer políticas y estrategias de desarrollo social y humano, implementar mecanismos que coadyuven corresponsable y subsidiariamente, en coordinación con los tres órdenes de Gobierno y la participación de la sociedad civil, a mejorar la calidad de vida de la población que habita en microrregiones, localidades rurales y urbanas, en condiciones de pobreza...”¹³

Al revisar los elementos sintetizados de este concepto, se puede observar el enfoque que como gobierno se tiene acerca de las políticas sociales. Una visión jerárquica en la que se menciona la participación de la sociedad organizada y un tanto sectorizada, pero en la cual no se percibe la apertura para la atención a la población dispersa, marginal, mucho menos minoritaria. Sin embargo, sí es lo

¹² Más adelante será retomado y explicado.

¹³ Dirección General de Políticas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal
http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Direccion_General_de_Politicas_Sociales

suficientemente amplia, en el sentido estrictamente instrumental, como para mostrar sus alcances a nivel país.

Por otro lado, revisamos la propuesta de la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal que plantea "...la política social es la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr su incorporación a la vida económica, social y cultural y construirse como ciudadanos con plenos derechos"¹⁴, este concepto está claramente acotado por sus límites geográficos y políticos, sin embargo, al igual que el gobierno federal, propone los alcances y las metas que como gobierno está obligado.

Por su parte, Eli Evangelista propone algunos elementos para puntualizar este concepto "...en una primera aproximación conceptual podemos ubicar a la política social como el conjunto explícito y sistemático de directrices, decisiones y proyecciones estratégicas que, desde los ámbitos estatales sociales y/o civiles, buscan modificar o transformar ciertas cuestiones sociales..."¹⁵, es decir, la política social es el momento en que los gobiernos y la sociedad van a interactuar de manera organizada, aunque no jerárquica, a través de una abierta participación recíproca con la intención de atender problemas sociales motivados por diversas causas. Por tanto, se puede observar una mayor carga de responsabilidad de la sociedad en general, y su participación puede o no ser organizada, pero que sirve de contrapeso a lo planteado por las instituciones públicas ya antes mencionadas. Podemos proponer una definición más clara acerca de lo que es una política social. Particularmente se considera a la política social vista desde el desarrollo de una política pública, en la cual, los sectores involucrados, gobierno y sociedad, una vez establecido un reclamo de atención a determinada problemática, revisan las opciones técnicas para atenderlo, y cumplir con la expectativa trazada.

¹⁴ Secretaria de Desarrollo Social del GDF <http://www.sds.df.gob.mx/sector/lineas.htm>

¹⁵ Evangelista Martínez, Elí. Política Social: Conceptos, métodos y contextos. Blogg Spot Publicado el 11 de Enero de 2009

Para comprender un poco más el concepto de política social a través de una acción social, tal y como lo plantean Luis F Aguilar y González Madrid, quienes hablan de una necesaria participación de la sociedad en su conjunto, ya sea de manera directa o indirecta, es necesario revisar la Teoría de la Acción Social, propuesta por Durkheim,

“...la sociedad es resultado de la interacción que coacciona a través de la división social, y lo explica con el concepto de la solidaridad, que se analiza en dos formas, una la mecánica, que se caracteriza por tener relaciones sociales simples, hay muy poca o casi ninguna división social del trabajo, hay un alto grado de cohesión entre los individuos, generándose una conciencia colectiva, fuerte y homogénea. La segunda es la solidaridad orgánica, caracterizada por relaciones sociales complejas, donde existe mayor división del trabajo producido por la individualización de las tareas...”¹⁶.

Luego basados en esta propuesta teórica y los conceptos previos, se considera a las políticas públicas y sociales, como una serie de acciones sociales que emanan de la sociedad en su conjunto, es decir, con la participación de la sociedad civil (organizada), del gobierno y sus instituciones, así como de la sociedad demandante de una acción social de la que habla Durkheim, que se acentúa a través de alguna forma de solidaridad. De manera inherente, la sociedad entra en esa dinámica de creciente necesidad por interactuar para dar atención a todos y cada los problemas sociales a través de su desarrollo moderno. En este sentido, las políticas públicas y sociales son la respuesta a la acción social ante una o varias problemáticas.

Por lo tanto, la política social es el momento del diseño de una estrategia, a partir de una política pública en la que se plantean las estrategias a seguir en atención a un determinado problema. En éstas participan de manera directa los representantes de gobierno y de la sociedad interesados, ya sea organizados o no. Es en este espacio en donde la política pública que, sabiendo de la existencia de una problemática, propone las posibles soluciones y se hace acompañar de la participación abierta de la sociedad de cualquier forma posible. En concreto, las políticas sociales son los mecanismos estratégicos y técnicos en los que se

¹⁶ Durkheim, Emile. La división del trabajo social. Pág. 155.

apoyan los gobiernos para atender diferentes problemáticas sociales, y se apoya de manera abierta en la participación de la sociedad organizada y no organizada, que va en diferentes direcciones.

La política social considera un conjunto de acciones sociales encaminadas a atender problemáticas de desigualdad social, instrumentadas por el gobierno, en donde la sociedad civil, agrupada en organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, movimientos sociales, entre otros, interviene en la planeación, aplicación y desarrollo, así como la vigilancia de la correcta aplicación de las mismas.

3. PROGRAMAS SOCIALES.

No es fácil proponer un concepto de lo que es un programa social, ya que no encontré una propuesta en concreto de algún autor¹⁷ o por lo menos uno con autoridad, sin embargo, si podemos intentar una aproximación a partir de algunos elementos que nos proporciona el presente trabajo, a través de la revisión de lo que significan políticas públicas y sociales. Particularmente creo que al formar parte de una especie de tercera etapa¹⁸ de la política pública adquiere un carácter un tanto más técnico con el cual el gobierno ya aplica las acciones instrumentadas desde la planeación, es el momento de la ejecución de los beneficios de manera directa a la población como la vinculación directa del gobierno con sus gobernados, incluso es la etapa de evaluación y revisión de los avances, en cuanto al nivel de atención y si realmente está cumpliendo con sus objetivos, entonces genera la información suficiente para analizar un posible replanteamiento o no de la estrategia que se ha trazado.

Entonces, los programas sociales son la etapa final de contacto, de aplicación y de seguimiento, pero también de retroalimentación que tienen las políticas públicas y sociales. Aguilar apunta: “Más allá del diseño esta la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de

¹⁷ La Secretaría de Desarrollo Social Federal y del Gobierno del Distrito Federal, como instituciones encargadas de la aplicación de los programas sociales, tampoco plantean una definición clara, solo utilizan el término para hacer referencia a la estrategia desarrollada para atender problemáticas.

¹⁸ Más adelante será retomado y explicado.

organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos.”¹⁹ Este apunte confirma la importancia del quehacer de los programas sociales, es decir, son estos y las personas que los aplican, los elementos palpables con los que cuentan, sociedad y gobierno, pues es a través de los programas como se impacta de manera directa, a la población a atender y también es a través de los mismos, como se obtendrá un resultado que permitirá evaluar, la certeza o no de una política pública y social.

Esencialmente la importancia de entender las diferencias entre políticas públicas, políticas sociales y programas sociales, radica en lograr una mayor comprensión del proceso y sus etapas, y lo que implica el trabajo como la atención a distintos grupos sociales en desventaja, por tanto:

- 1) Las políticas públicas son el canal de comunicación entre los gobiernos y los gobernados, es decir, es el espacio en donde el gobierno recibe los reclamos de atención a diferentes problemáticas sociales.
- 2) La política social es la acción recíproca entre gobierno y gobernados, en donde se plantea una estrategia integral de atención para revertir los efectos negativos de uno o varios problemas sociales.
- 3) Los programas sociales son la parte técnica de trabajo directo con la sociedad, es el momento de la vinculación entre los representantes del gobierno y la población a beneficiar.

Si bien, aunque los conceptos son diferentes si están vinculados de una manera escalonada e interrelacionada, pudiéndose considerar como una especie de etapas que persiguen un mismo fin, escuchar, planear y atender, distintas problemáticas sociales. Me parece muy importante la comprensión de estos elementos para poder detectar posibles fallas y errores o aciertos, que pudieran tener las políticas públicas, es decir, que si comprendemos una política pública en estas etapas será más fácil y breve su corrección (a través del aislamiento y atención solo de la etapa causante de la falla) y no habrá necesidad de entorpecer

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. óp. cit. Pág. 35.

y aletargar la posible solución de algún conflicto, ya sea por falta de comunicación, una mala planeación o una mala ejecución.

Me parece que es muy importante reafirmar, la importancia del programa social dentro del planteamiento de una política social, pues es el momento de interacción y vinculación abierta, del gobierno y sus representantes con la ciudadanía, visualizada a través de instituciones públicas y sus distintas dependencias de carácter social con la ciudadanía en general y que a su vez esta última, será el parámetro de acierto o error en cuanto a la buena o mala aplicación de una política pública, para así replantear su pertinencia y continuidad, de acuerdo al impacto que pudiera tener.

En este sentido, debe quedar clara la vinculación existente entre política pública, política social y programa social, de lo contrario correríamos el riesgo de repetir continuamente las fallas de origen, que los gobiernos desarrollan ante la falta de planeación y estrategia, dando como consecuencia la falta de atención eficaz a los problemas sociales.

Recordemos que una política pública se diseña a partir de un determinado reclamo social ante una falta de atención que el sistema social no alcanza a cubrir con sus mecanismos propios, este diseño de atención se traduce en un política social, que es una propuesta del gobierno, pero revisada y vigilada por organismos descentralizados (como algunas asociaciones civiles²⁰ u organizaciones no gubernamentales²¹, además de algunas organizaciones sociales²² involucradas en el tema a tratar), que hacen de contrapeso ante posibles errores y en favor de los sectores a atender, y que una vez escuchada la problemática y diseñada una posible acción, se da paso a su aplicación a través de programas sociales, para

²⁰ "Cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico". Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales. (SEGOB)

²¹ "Cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional. Con variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad". Centro de Información de la ONU.

²² "Estructuras organizadas de carácter social y están relacionadas de manera directa con los movimientos sociales que devinieron en instrumento de transformación racional de la sociedad al constituirse por exigencias socialmente compartidas de cambio en algún aspecto del orden social" Nivón, Eduardo Pág. 57.

visualizar el impacto y resultados a obtener y así poder evaluar, gobierno y organizaciones los resultados, con la intención de continuar o replantear los elementos hasta conseguir el mejor resultado que atienda de mejor manera la problemática inicial.

A manera de ejemplo, Evangelista Martínez apunta, "...que están relacionadas de manera directa con los derechos sociales, una elevación del nivel de vida colectivo, servicios sociales, beneficios sociales, calidad de vida, atención social, organización social, participación social, lucha contra la pobreza, aspectos socio-económicos, gestión social, construcción de ciudadanía, democracia, desarrollo sustentable, desarrollo local, capital social."²³ Y yo agregaría que para su aplicación es necesario, que por el tamaño y profundidad de los problemas sociales, el apoyarse en áreas diversas, tales como educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad social, asistencia social, empleo y capacitación para el trabajo, ecología y medio ambiente, cultura, recreación y deporte, participación ciudadana, organización social, atención ciudadana, protección civil, entre otros, dirigidos de manera prioritaria a adultos mayores, jóvenes, niñas y niños, mujeres, familia, etc.

Por otra parte, es importante vincular el tema de las políticas públicas con el de la socialdemocracia. Considero que al revisar de manera histórica el máximo desarrollo y aprovechamiento de las políticas públicas, por una corriente de pensamiento en la historia moderna de occidente, es precisamente con el surgimiento y auge de la socialdemocracia tanto en Europa como posteriormente en América. Esta corriente de pensamiento supo aprovechar de manera pragmática el potencial de las políticas públicas. No olvidemos que las políticas públicas, las políticas sociales y los programas sociales surgen ante la necesidad de atender diferentes problemáticas sociales, derivadas de las deficiencias sistémicas y requieren de una interacción gobierno-sociedad muy activa, en donde las organizaciones sociales, además de las asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, juegan un papel muy importante. Precisamente es dentro de

²³ Evangelista Martínez, Elí. Política social: Conceptos, métodos y contextos. Blogg Spot Publicado el 11 de Enero de 2009

estas organizaciones sociales en donde ha participado la socialdemocracia, como opción de gobierno y de vinculación social, hasta el punto de formar partidos políticos que participan en elecciones e incluso ya como gobiernos. En otras palabras, la socialdemocracia ha desarrollado como estrategia organizativa y de atención a las políticas públicas, desde la parte social hasta la gubernamental, logrando que esa estrategia le funcione en por lo menos dos sentidos: uno, el de atención y resolución ante diferentes problemáticas sociales (cuando es gobierno) y dos, de plataforma electoral para comprometer las políticas públicas ante la posibilidad de conservar espacios políticos y de ganar algunos nuevos.

En concreto, la socialdemocracia es la corriente de pensamiento que mejor ha aprovechado el potencial de las políticas públicas, logrando utilizarlas como plataforma política, tanto para apoyar a distintos grupos desde las organizaciones sociales hasta la esfera de los diferentes espacios públicos dentro del gobierno, ya sea como legisladores o como gobierno mismo. Ha logrado condensar esta necesidad sistémica en un tema constante en su actuación político-social, hasta capitalizarla como un bono electoral, desde sus propias organizaciones que, en un principio surgen ante las necesidades y deficiencias sistémicas, ahora son sus clientes cautivos que en cada ciclo electoral explotan para sí, a toda política pública y social que atraiga votos y les asegure su permanencia y conquista de espacios dentro del gobierno. Por ello es pertinente dedicarle un espacio para ubicar, política e históricamente, a la socialdemocracia en nuestro país.

4. LA SOCIALDEMOCRACIA.

La socialdemocracia es un pensamiento ideológico que surge a principios del siglo XIX, como consecuencia de las ideas ilustradas del siglo XVIII. Se comienza a entender a la clase desposeída, como una clase necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad y que para lograrlo se deben otorgar ciertos derechos y hacerla participe de la sociedad y de su centro de trabajo. En eso radica la propuesta de Robert Owen en Inglaterra, de Saint-Simón en Francia y Charles Fourier en Alemania. Estos pensadores de la primera mitad del siglo XIX creían en una sociedad reformada y transformada, a través de una relación de cooperación entre patronos y obreros, un tanto ajena al Estado, en la cual la sociedad se transformaría al reducir la desigualdad dentro de las fábricas, como lo llevara a cabo Owen en sus comunidades “New Lanark” y “Harmony”²⁴, o Fourier y su propuesta de “falanges”²⁵ pero sin proponer la participación de los obreros en la vida política. Es más, Saint-Simón creía natural que hubiese gobernantes y gobernados, por lo tanto eso no debía cambiar. Más tarde, surgen otras propuestas con un mayor sentido político y una utilización del Estado, para conseguir reformas que sustentasen las ideas de cambio, es decir, una participación más directa en la vida política.

El surgimiento de las primeras monarquías constitucionales, el movimiento “cartista”, dirigido por seguidores de Owen y después como parte de algunas de las primeras organizaciones obreras, el movimiento “blanquista” de Louis Blanc, fueron dando forma principalmente, a los cambios sociales en Europa, deviniendo en el surgimiento de la primera Asociación Internacional de Trabajadores, que para ese entonces ya cuenta con la participación de Carlos Marx y Federico Engels.

La discusión se perfiló en las diferentes estrategias y planteamientos tácticos para la transformación de las relaciones sociales, así que mientras un grupo se definía socialdemócrata, el otro grupo se definía como socialista-comunista (corriente

²⁴ Comunidades de relación cooperativa en las que se mejoró la vivienda, la atención de salud e higiene de los trabajadores, salarios y redujo la jornada de trabajo.

²⁵ Grupos muy grandes de entre 500 y 1600 familias que además de tener los beneficios de las cooperativas de Owen, proponía una diversificación del trabajo, para evitar la monotonía.

representada por Marx y Engels). El primero se inclinaba por la participación abierta en contiendas electorales, para disputar espacios dentro del gobierno y escaños en las Cámaras, y de esa manera incidir en las decisiones que favoreciesen a la sociedad en general. El otro grupo proponía la toma del poder a través de una revolución de corte socialista, extinguiendo el gobierno capitalista e implantando una dictadura proletaria, para crear un nuevo Estado socialista, con miras al comunismo. Pero había un tercer grupo, el llamado anarquista, quienes planteaban una sociedad sin gobierno, sin orden. Como resultado de esta discusión los grupos se dividen en reformistas, comunistas y anarquistas, tomando caminos diferentes en cuanto a su método y fin. Centrémonos en los reformistas o socialdemócratas.

Los socialdemócratas se organizan en diferentes países a través de partidos políticos. El más emblemático es el partido socialdemócrata alemán y su mayor representante fue Eduard Berstein, quien proponía además de su finalidad política la socialdemocracia, que al tomar el poder el proletariado, no necesariamente tomarían el dominio de la industria y que la existencia del colonialismo, sería benéfica para aumentar la presencia del gobierno socialdemócrata. Esta propuesta de Berstein generó una gran crítica desde el exterior del partido, principalmente por parte de los comunistas, quienes de ninguna manera apoyarían la tesis del colonialismo, como una opción de avance hacia ningún lado y mucho menos que la clase obrera no estaría calificada para dirigir la industria. Además fue criticado por sus compañeros de partido a tal grado que fueron vetadas sus propuestas, aunque no expulsado del partido. Sin embargo, sus ideas ya estaban permeadas y en un futuro, serían objeto de análisis y hasta retomadas para su implantación por parte de los diferentes grupos socialdemócratas ya no solo en Alemania, sino también en varios países de Europa e incluso de América Latina, como ejemplo de este último, el caso de México y el Gobierno del Distrito Federal.

En la actualidad la socialdemocracia en las sociedades occidentales, después de ser objeto de represión²⁶ y abandono, ésta hace un viraje en sus cláusulas proponiendo una idea unificadora siendo del agrado de la sociedad en general, pero sobre todo a la clase política dominante. Entre los años 50s y 70s del siglo XX logró un éxito mediático, durante los cuales se dio un salto enorme de modernización y recuperación de las sociedades capitalistas después de la segunda guerra mundial, con un sentido social a través de un Estado de bienestar y un gobierno benefactor nacionalizador de todo lo necesario, pues existía un convencimiento de que es a través del Estado y la intervención de este, como se puede lograr la nacionalización de la macro-industria en los rubros más esenciales, alcanzando así sus principales objetivos de reducción de la desigualdad en la sociedad, mayor desarrollo y mayor crecimiento, aplicación de políticas asistencialistas y reducción de la pobreza. Esta idea sin embargo, sería sustituida por la propuesta teórica de la tercera vía, que a diferencia de la socialdemocracia tradicional, propone una modificación en cuanto a sus postulados rectores, sugiriendo "...una mayor participación de la inversión privada, una economía fuerte, y un estado reducido, que se enfoque en la atención y proporción de servicios"²⁷, entendiendo la propuesta de desarrollar un Estado que apoye iniciativas empresariales, impulse programas educativos íntegros (de educación básica hasta nivel profesional), e incremente la movilidad a través de la misma. Promueva proyectos públicos, en los cuales la iniciativa privada intervenga con capital, pero dirigidos por el Estado, etc. estos son elementos fundamentales en los tiempos del neoliberalismo.

La sintética revisión histórica del surgimiento de la socialdemocracia en el mundo, ayuda a comprender sus objetivos de los socialdemócratas y el camino que han recorrido hasta nuestros días. Podemos hacer una aproximación al concepto de socialdemocracia.

La socialdemocracia es una corriente de pensamiento que plantea una transformación social desde el gobierno mismo, sin trastocar las clases sociales y

²⁶ No olvidemos que la corriente socialdemócrata y socialista-comunista, es reprimida y considerada ilegal en varios países, como Alemania, Italia, España. Sobre todo durante las etapas dictatoriales en esos países.

²⁷ Giddens, Anthony. La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Pág. 136

las relaciones en un sentido capitalista. Sólo propone una participación electoral y la toma del poder por esta vía, además de una participación activa en la vida política pública generando una cantidad necesaria de reformas, que ayuden a conseguir los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad en toda la sociedad. Proponen una serie de leyes y políticas sociales que se puedan implantar a través de instrumentos gubernamentales, tales como políticas públicas, para alcanzar una sociedad más justa e igual, sea desde el gobierno mismo o participando solo desde las Cámaras legislativas, apoyados por la inversión privada, una economía dinámica y una democracia representativa abierta.

5. ¿QUIÉN ES LA SOCIALDEMOCRACIA EN MÉXICO?

La socialdemocracia en nuestro país solo se puede entender si se revisan algunos de los movimientos sociales obreros más trascendentales, pues para 1823 ya existían 44 800 obreros mineros y cerca de 2800 en fábricas textiles²⁸ para así comprender el surgimiento de la socialdemocracia en México, "...el movimiento fue organizado por los propios obreros, sin programa ni doctrina previos, los que han venido formándose posteriormente mediante el ensayo y la práctica"²⁹, esto en contraposición a lo que sucedió en Europa donde los intelectuales crearon una doctrina y luego organizaron a los trabajadores.

En su caso, los inicios de México como nación y el surgimiento de la incipiente industrialización, coincide con el momento histórico cuando hay una franca participación del pensamiento ilustrado, que deriva a través del tiempo en el pensamiento socialdemócrata. Es justo en la época posterior a la consumación de la Independencia, mientras se discutía la formación del Estado, dentro de la pugna entre los grupos ilustrados y los conservadores³⁰. Posterior a estas discusiones el avance liberal fue relativo, el país se constituyó como República y se promulga la Constitución de 1824. A partir de ese momento la discusión entre

²⁸ Alba, Víctor. Las ideas sociales contemporáneas en México. Pág. 97.

²⁹ Treviño, Ricardo. El espionaje comunista y la evolución doctrinaria del movimiento obrero en México. Pág. 105.

³⁰ Recordemos que los ilustrados proponían la creación de un Estado liberal, capitalista y burgués, regidos por una Constitución, mientras que los conservadores querían conservar sus privilegios divinos y terrenales, con una monarquía moderada, no exactamente constitucional, como ya sucedía en Europa.

estas dos corrientes, fue creciendo y se agudiza con el arribo de Benito Juárez a la presidencia de la República quien promueve una serie de reformas liberales plasmadas en la Constitución de 1857³¹, las cuales afectaban de manera directa a la clase conservadora y que fue defendida durante tres años, en la etapa histórica de nuestro país llamada Guerra de Reforma.

Posteriormente durante el periodo del “Porfiriato”, los grupos conservadores retomaron muchos de sus privilegios perdidos durante la Guerra de Reforma. La clase conservadora nacional y extranjera habían recuperado casi en su totalidad la industria y algunos servicios del país, se habían posicionado dentro del gobierno en todos sus niveles. La miseria y el hambre en la mayor parte del país, fue el detonante para que surgiera la Revolución Mexicana. Durante la maduración de este movimiento social surge una nueva Constitución en 1917, aquí convergen algunos de los elementos del pensamiento socialdemócrata, tales como: garantías individuales, derechos y obligaciones sociales, libertad de empresa, libre mercado, justicia social y reformas³².

Debemos hacer una pausa para revisar, al igual que los avances políticos, los movimientos obreros que a la postre van a moldear las ideas socialdemócratas. Durante el periodo de industrialización de nuestro país la situación de la clase obrera era muy difícil, explotación y deshumanización fueron las constantes.

“En 1854 existían ya 50 fábricas textiles, con 12 000 obreros, su jornal era de 37 centavos diarios (12 centavos para las mujeres y los niños)”³³ sin olvidar que la jornada era de 18 horas. “En la época del gobierno de Juárez también estallan diferentes huelgas, y en algunas de ellas se reivindica la jornada laboral para mujeres que sea de 12 horas (para que tengan el tiempo de atender el hogar). En 1873 ya había cerca de 43 000 obreros industriales, los salarios promedio eran de 3.19 pesos semanales, y la jornada durante el verano era de 12 horas y media, y de 12 horas durante el invierno, para el año de 1880 existían cerca 80 000 obreros, la jornada era de 14 horas y no había protección social”³⁴.

³¹ Algunas fueron la cancelación de bienes privados a los ministros de culto, la repartición de poderes en tres instituciones, legislativo, judicial y ejecutivo, entre otros.

³² García Cuadrado, Antonio. Derecho Estado y Constitución. Pág. 200

³³ Alba, Víctor. op. cit.

³⁴ Ídem.

Ante esta situación de clara desventaja para la clase obrera, surgen intelectuales pequeño burgueses, quienes plantean de manera firme las características del naciente movimiento obrero, pues en ese momento se encontraba encabezado por grupos burgueses nacionales, pues estos contaban con una cierta claridad académica debido a su condición social, Luis Chávez Orozco plantea, “La lucha de la pequeña burguesía puesta a la cabeza de las masas proletarias persiguió dos objetivos: primero defenderse a sí misma; segundo, defender a su aliado, para debilitar al adversario de ambas”.³⁵

Por su parte, la participación de los intelectuales y la creación de espacios de discusión y expresión obrera, pronto tomarían una mayor importancia, por ejemplo, Guillermo Prieto, funda el periódico *El Socialista* en 1871; José María González funda *El Hijo del Trabajo* en 1876, publicaciones que dieron lustre al pensamiento obrero que estaba en búsqueda de una dirección para transformar su situación laboral.

“El 4 de julio de 1878 se constituyó en Puebla el Partido Socialista Mexicano, que publicó *La Revolución Social*, en cuyo periódico leemos: *Los socialistas mexicanos, al constituirse en partido, resuelven: luchar por organizar a todos los elementos simpatizantes con el fin de, a la mayor brevedad posible, conquistar por la vía legal el poder político de la Republica e implantar la Ley del Pueblo, bien por los miembros del partido, bien porque el Gobierno Federal la adopte por necesidad*”.³⁶

Posteriormente se fundan los Congresos Obreros a partir de 1876, en donde se instrumentaban estas aspiraciones de la clase trabajadora, al dotar de teoría e ideología al movimiento revolucionario de 1910. Muestra de ello es la formación del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, severos críticos del régimen de Díaz e impulsores de un pensamiento dotado de ideas revolucionarias.

Además se publica la obra de Andrés Molina Enríquez, quien de manera clara devela la problemática indígena, su inserción en la sociedad industrial y su necesidad de liberarse de estas ataduras con una propuesta de volver la mirada a

³⁵ Orozco, Luis Chávez. Prehistoria del socialismo en México. Pág. 4

³⁶ Alba, Víctor. óp. cit. Pág. 104

sus orígenes y tradiciones, es decir se dota a la clase obrera, socialista y socialdemócrata, de una conciencia y un sentido claro de hacia dónde ir que es muy particular de México.

Durante la etapa de maduración de la Revolución Mexicana, la propuesta socialdemócrata presentó un avance en su propósito de alcanzar justicia social para la clase trabajadora y para la población. Plasmó en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, el logro de establecer Contratos colectivos de trabajo, una jornada laboral de ocho horas y un pago salarial más justo y una seguridad social y de salud. Por otro lado, se establece en el Artículo 27 una repartición y devolución de tierras, incluida la figura ejidal y comunal, obedeciendo a la demanda del sector campesino e indígena que presentaba y presenta, un reclamo de siglos. En cuanto a la demanda de educación se estableció el Artículo 3ro, que en sustancia indica que el gobierno está obligado a garantizar una educación pública gratuita y laica. La promulgación de la Constitución no significó la concreción de los ideales socialdemócratas en México sino un avance.

Los movimientos obreros ya permeados y alentados por las ideas socialdemócratas, continuaron su lucha hasta alcanzar el poder del gobierno y desde ahí reformar al mismo hasta su transformación en un Estado Socialista. Durante los periodos presidenciales posteriores a la Revolución, observamos un crecimiento de organizaciones afines a este pensamiento, ya sea en sindicatos (oficiales y no oficiales) en partidos políticos, e incluso en programas de gobierno.

En la llamada época moderna de nuestro país³⁷, es decir, cuando los gobiernos abandonan las prácticas caudillistas y se instaura el presidencialismo, que a su vez instaura un gobierno y un Estado fuerte, creando instituciones para atender las demandas-causas de la Revolución, creando un vínculo de fuerza y respeto con la sociedad, dotando de opciones para la organización política. Los movimientos obreros, campesinos, intelectuales y estudiantiles, encuentran la oportunidad de registrar de manera legal partidos políticos (siempre y cuando aceptaran las reglas

³⁷ Considero que esta etapa inicia a partir de 1930, con la administración del Gral. Lázaro Cárdenas, sin embargo, acciones previas ya daban cuenta de esta tendencia. Sera abordado más adelante en el trabajo.

impuestas por el Estado), con la posibilidad de contender por espacios de gobierno. El camino para abrir estas posibilidades significó, clandestinidad, desacuerdo, encarcelamiento y desaparición de hombres y mujeres que creen en esta ideología (y otras, como el socialismo y el comunismo).

La socialdemocracia en México se ha expresado de distintas maneras, por ejemplo, en la disidencia de los sindicatos oficialistas, el caso de Vicente Lombardo Toledano, quien promueve una crítica al interior de organizaciones obreras y campesinas, fundando la Confederación General Obrera y Campesina de México (CGOCM), declarando lo siguiente, para diferenciar y justificar, su propuesta socialdemócrata con respecto a la socialista y comunista,

“Mientras el grupo comunista no demuestre al proletariado de México que éste se halla en aptitud de transformar al actual régimen burgués y de apoderarse del gobierno de la nación, los trabajadores de México señalaran con razón al grupo comunista como un grupo de delincuentes, porque al conducir al fracaso a la organización obrera, con premeditación, es una forma de crimen [...] la mayoría de los trabajadores de México no están preparados para emprender el cambio brusco del régimen social, porque no entienden a fondo en que consiste el régimen...”³⁸

Al mismo tiempo el gobierno mexicano impulsa la creación de una central obrera nueva, distinta y distante de la mal afamada Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), creada en 1918, como respuesta de atención a las necesidades obreras. Surge entonces la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que en su lema dice: “Por una sociedad sin clases”, posteriormente sustituido por el lema, “Por la emancipación de México” sin embargo, esta central obrera durante su historia ha sido objeto de críticas por su indudable adherencia y servilismo al gobierno. Así que el camino de la participación partidaria dentro de la política ha sido el de mayor desarrollo de las ideas socialdemócratas a través de los movimientos sociales, los cuales exigían de manera mínima, la aplicación puntual de los Artículos constitucionales hasta la intención de elevar las propuestas socialdemócratas de arribar al poder y transformarlo.

³⁸ Alba, Víctor. óp. cit. Págs. 381 y 382.

Los distintos movimientos sociales, obreros, médicos (trabajadores de la salud en instituciones públicas), estudiantiles, magisteriales, feministas y campesinos, fueron amoldando la participación política de estos sectores dentro de partidos políticos que poco a poco fueron ganado sus registros³⁹.

Como muestra de esa participación política grupos socialdemócratas que decidieron conformar partidos políticos, en las contiendas electorales fueron: El Partido Democrático Nacional en la época de Ávila Camacho, Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en la época de Adolfo López Mateos (en este periodo el gobierno permite que estos grupos alcancen espacios en la Cámara de Diputados); el Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Comunista Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Demócrata Mexicano, en la época de José López Portillo como resultado de la reforma política.

Posterior a esta época dentro del Partido Revolucionario Institucional se creaba una corriente crítica encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo llamada "Corriente Democrática", que en esencia surgió como una expresión de inconformidad ante la elección favorecida de candidatos dentro de su partido. Sin embargo, es importante destacar que ante la simulación que se presentaba en las contiendas electorales, los socialdemócratas y la sociedad en general se manifestó en la década de los 80s del siglo pasado cuando un fuerte movimiento permeado de esta corriente política se desbordó por las calles del país, con una marcada influencia en la ciudad de México.

Este movimiento buscaba democratizar al país, es decir, que el gobierno ya no interviniera en los procesos electorales y que los candidatos a la presidencia tuvieran la posibilidad real de ganar la elección, ya no de simular. Como consecuencia de ese momento político nace en 1987 el Frente Cardenista Democrático, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, concentrando una gran cantidad de movimientos y partidos nacionales como el Partido Mexicano Socialista, Organización de Izquierda Revolucionaria, Asociación Cívica Nacional

³⁹ Por otro lado la disidencia, los grupos marxistas, socialistas y comunistas, optaron por la clandestinidad, para no legitimar a ningún gobierno de corte burgués

Revolucionaria, Socialistas Revolucionarios del Punto Crítico y más grupos de tendencia socialdemócrata, quienes desde hacía tiempo buscaban una oportunidad real para concretar sus expectativas en cuanto a ideales se refiere.

En 1988 contendieron por la presidencia de la Republica y fueron derrotados en una elección fraudulenta en la cual ganó, una vez más, el candidato del PRI, en la figura de Carlos Salinas de Gortari. Esto provocó una serie de protestas por parte de distintas organizaciones sociales y políticas que se sumaron a la protesta post-electoral para finalmente conformar en un partido político que aglutinaría a estas organizaciones y otras más, como el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Patriótico Mexicano, el Movimiento Revolucionario del Pueblo y la Unión de Izquierdas Comunistas. Todas estas organizaciones políticas y otras de intelectuales que compartían el ideario socialdemócrata, formaron en 1989 el aun existente Partido de la Revolución Democrática (PRD) considerado dentro del espectro político llamado de izquierda, sintetizando la corriente y el pensamiento socialdemócrata demandado por muchos años.

En la actualidad, el PRD ha ganado una importante cantidad de espacios en el Congreso de la Unión también en la Cámara de Senadores, congresos locales, alcaldías, gobierna algunos estados de la Republica, incluyendo el Distrito Federal, concretando así su ideal de reformar y transformar al gobierno desde el poder, aunque en la realidad no ha concretado su objetivo más trascendental, el de instaurar un Estado Socialista, (a través de reformas al Estado).

Sin embargo, la participación del grupo político en su lucha por sus ideales socialdemócratas no ha concluido con la conquista de espacios públicos, por el contrario, más allá de seguir participando en procesos electorales, también propone reformas políticas constitucionales, sobre todo en materia de desarrollo social, lo hacen desde los espacios legislativos e incluso dentro de los gobiernos que dirige. Además de continuar con una dinámica de movilización social desde las calles para alcanzar determinados objetivos.

6. EL ESTADO BENEFACTOR O EL ESTADO DE BIENESTAR.

Considero que en la historia moderna de nuestro país han existido distintas etapas que nos permiten comprender e ilustrar las propuestas ideológicas y políticas de los gobiernos involucrados. Es el caso de la etapa posterior a la Revolución de 1940 hasta 1982 conocida como Estado de Bienestar y que a su vez se subdivide en dos etapas: una de 1940 a 1970 llamada “El milagro mexicano”, convergiendo de manera transitoria con otra etapa denominada “El desarrollo estabilizador” entre 1952 a 1982. Cabe mencionar que en esta última fase, al final de la década de los 70s y principios de los 80s, se experimentó una crisis que propiciaría una desestabilización nacional y obligaría a adoptar una corriente distinta de pensamiento: el Neoliberalismo.

Esta corriente se caracteriza, a diferencia del Estado de Bienestar, por proponer un Estado con menores responsabilidades directas en términos administrativos y como consecuencia deriva, en menos instituciones gubernamentales adscritas de manera directa al gobierno, así como de los servicios que está obligado a proporcionar. Sin embargo, para atender las responsabilidades ineludibles como las políticas públicas de carácter social, los gobiernos utilizan las finanzas públicas y la inversión privada para alcanzar algunos de estos propósitos.

La etapa de la cual nos vamos a ocupar es del Estado Benefactor, ésta etapa inicia formalmente con el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), aunque existían las bases heredadas del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), por ello es necesario remitirse a la etapa del “cardenismo”. Primero, porque se rompe con la inercia e ideología política con su antecesor Plutarco Elías Calles y lo que esté representaba, expulsándolo del país y transformando al Partido Nacional Revolucionario en el Partido Mexicano Revolucionario. Durante el gobierno cardenista se aplican todos los artículos constitucionales sin reservas, sobre todo los más sensibles para la población, “...Cárdenas repartió en total casi 18 millones de hectáreas, que rebasan por más de 10 millones a las entregadas por todos los presidentes anteriores a él, de 1917 a 1934 (Carranza, De la Huerta, Obregón,

Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez)...”⁴⁰, apostando por la figura ejidal dando un gran impulso agrario al país.

Otro elemento importante fue el impulso a la industria y a la formación de nuevas centrales obreras con la intención de fortalecer el vínculo con la población, lo anterior es concretado con la formación de la de infraestructura para la industria paraestatal, por ejemplo se crea la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional de Comercio Exterior, se redimensiona Nacional Financiera que deja de impulsar a la banca y las empresas privadas dedicándola a la capitalización de la industria, al tiempo que se nacionalizan los ferrocarriles y el petróleo.

A su vez que alentó la desintegración de la Confederación Regional Obrera de México, apoyando la creación de la Confederación de Trabajadores de México, logrando de esa manera reconciliar al gobierno con la clase obrera. Por otro lado, las empresas extranjeras petroleras no atendían la problemática que surgió ante las exigencias obreras de contratos colectivos y aumentos salariales, como consecuencia de su intransigencia y ante la presión social, el presidente Cárdenas concreto la nacionalización del petróleo, logrando con ello el fervor de la población hacia un gobierno que establecía así, las bases del Estado Benefactor.

Durante el gobierno de Ávila Camacho, y siguiendo la línea transformadora de su antecesor, promueve una serie de reformas político-electorales, incluyendo el cambio de nombre a su partido político, así paso de ser Partido Mexicano Revolucionario a Partido Revolucionario Institucional (PRI), fortaleciendo así su base social partidaria y promoviendo una Ley Federal Electoral. Ya con un gobierno fuerte y con una base social comprometida con la propuesta de desarrollo nacional da seguimiento a las grandes transformaciones en favor de la población, creando en 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El periodo de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) marca el final del “Milagro Mexicano”, llamado así porque en términos de economía el país creció en promedio un 6% anual en Producto Interno Bruto⁴¹, al mismo tiempo, como ya hemos visto, social y políticamente se había logrado lo que parecía muy difícil:

⁴⁰ Gallo, Miguel Ángel. “De los Liberales al EZLN. México en su historia 2”. Pág. 255

⁴¹ Ídem.

alcanzar una estabilidad. Por ejemplo se concreta la creación física, en 1952, de la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México, es decir, se logra estabilizar al país en temas como la economía, político-electoral, trabajo, incluyendo la salud, y la educación.

La siguiente etapa denominada “Desarrollo Estabilizador” que comprende desde el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), al sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), en donde suceden una serie de eventos políticos como el derecho del voto a la mujer (1953) y se gestan movimientos obreros de descontento como el magisterial y el ferrocarrilero en 1958 lo cual puso en evidencia el descontento social por lo mal instrumentados que estaban los espacios críticos obreros. Abarca también una reforma electoral que permitió el registro de más partidos políticos, se nacionalizo la industria eléctrica, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), además de la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, estos últimos dos en 1959.

En el ambiente político estallaron algunos conflictos sociales, como el del Comité Cívico Guerrerense de Genaro Vázquez en 1959 y por otro lado, en Morelos el movimiento “jaramillista” de Rubén Jaramillo el cual vivió tres etapas de levantamientos armados una entre 1942-1945, otra en 1952 y la última en 1962⁴², Indicativos de descontento en las bases sociales.

El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) estuvo marcado por una gran cantidad de conflictos sociales, obreros, campesinos, médicos, estudiantiles que denotaban la crisis a la que habían conducido los gobiernos previos y que negligentemente no quisieron ver ni escuchar derivando en los acontecimientos represivos del 2 de Octubre de 1968.

Como puntilla de la crisis que vivía ya desde hacía varios años el desarrollo estabilizador, durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) continuó la presión y el descontento social, marcando el final de la etapa del Estado Benefactor. Las constantes crisis financieras, políticas y sociales, demostraban las ineficiencias del gobierno y su incapacidad de resolver conflictos sociales, propiciando así la necesidad de cambiar este modelo económico pues no podía

⁴² Dra. Tanalis Padilla. La Jornada. 19 de Mayo 2007.

seguir siendo benefactor, porque ya no era capaz de serlo y lejos de propiciar una estabilidad se propagaba una tremenda inestabilidad. Por tanto, hasta este sexenio se considera la etapa del Estado benefactor.

Posteriormente en el sexenio de José López Portillo (1976-1982), la crisis social se profundiza y se gestan las condiciones para el surgimiento del neoliberalismo. Si bien hubo un cambio de modelo político-económico y social, las políticas públicas no dejaron de aplicarse sólo se reformaron, para adecuarse a las nuevas exigencias mundiales a través de una mayor participación de la inversión privada, para cubrir el gasto que esto significaba y ya no recargarse en el gasto público del gobierno.

Durante la década de los 80s del siglo pasado, el neoliberalismo adquiere carta de presentación y el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) es considerado como una fase de implantación del nuevo modelo y aunque se realizaron reformas importantes a nivel económico fue muy difícil lograr un avance significativo en políticas públicas y sociales. De hecho, las políticas públicas continuaron siendo aplicadas por los gobiernos, sin importar la tendencia ideológica de la cual provinieran, pero bajo esta distinta dinámica de aceptar e impulsar la participación de la inversión privada, dentro de muchas de estas políticas y hasta donde fuera posible hacerlo⁴³, aunque su participación fue sesgada y muy específica.

Esta necesidad de intervención de la inversión privada, en algunas políticas públicas obedece a diversas causas. Por un lado está orientada a disminuir la excesiva carga financiera que implica la manutención de los mismos, así como incentivar la inversión de grupos empresariales, creando empleos, además de una cierta derrama económica, por ejemplo a través de empresas que proporcionan tecnología como en taxis eléctricos ecológicos que proporcionan servicio público, cobran servicios a través de bancos de capital privado, proporcionan servicios como el transporte masivo, invierten en infraestructura pública y cobran derechos por ello, entre otros.

⁴³ Bajo el argumento de una carestía de recursos económicos públicos para atender adecuadamente los problemas sociales.

Por otro lado, disminuyen las responsabilidades del Estado, focalizando la atención en la exigencia del cumplimiento de los servicios adquiridos a estas empresas con dinero público, es decir, los gobiernos siguen cobrando impuestos a sus ciudadanos y deben utilizar parte de ese recaudo en estas mismas políticas públicas.

Por último, los Estados pueden centrar su atención a los programas ineludibles y rentables electoralmente, tal es el caso del combate a la pobreza y al hambre, atención a grupos vulnerables, etc. En otras palabras en la actualidad se utilizan recursos públicos y privados para continuar atendiendo a la población vulnerable a través de políticas públicas, políticas sociales y programas sociales, esa es la característica principal del neoliberalismo.

CAPITULO II

MARCO HISTÓRICO. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS PROGRAMAS SOCIALES APLICADOS EN MÉXICO Y EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. HISTORIA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS, LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MEXICO Y EL DISTRITO FEDERAL.

Los ideales de la Revolución Mexicana a partir del gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) comenzaron a tomar forma y fueron impulsados con fuerza a través de políticas sociales integras de manera intensa. Inició con una política agraria que privilegio la formación de pequeñas y medianas propiedades, aunque también se inició –con muchas reticencias- la formación de ejidos. En el tema obrero, se permitió la creación de organizaciones obreras afines a las necesidades del gobierno como la Confederación General de Trabajadores e incluso apoyo a la Confederación Regional Obrero Mexicana. En cuanto a la educación recibió un enorme impulso a través de un ambicioso programa de alfabetización y fomento a la educación superior y al desarrollo de la cultura general, implantado por el entonces Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos (1921-1924).

Posteriormente, ya durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, se da un mayor impulso a estas iniciativas, comprendiendo que el país necesitaba de esta línea para seguir avanzando hasta configurar, un gobierno con los ideales revolucionarios claramente trazados. Se instituye un partido político oficialista (Partido Nacional Revolucionario), el cual será un aliado constante para instrumentar una aplicación de políticas sociales más específicas. Sin embargo, es a partir del periodo sexenal de Lázaro Cárdenas cuando se desarrollará una mejor y más amplia política pública y social (en comparación con lo hecho por anteriores gobiernos constitucionales), aplicada a través de programas sociales, los cuales rescataban algunos ideales de la revolución, tales como: una masiva repartición de tierras, acompañada de créditos agrarios, educación agropecuaria para que los jóvenes hijos de campesinos no sólo tuvieran tierra sino también

supieran producir con mejores técnicas. Otra política social con fuerte impacto fue el fortalecimiento del programa inicial de educación de Vasconcelos, con la idea de apoyar desde el gobierno a la población para incorporarse a la educación, fue sin duda un proyecto de los más humanitarios. En este mismo tema, se impulsó la creación de una escuela de enseñanza técnica-profesional, el Instituto Politécnico Nacional (1936) por citar un ejemplo.

Sera posteriormente en el periodo de Manuel Ávila Camacho, cuando se desarrolló un programa de seguridad social, culminando con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, sentando precedente en el apoyo a la salud del trabajador y su familia, así como, al retiro por cesantía y/o invalidez, apoyo en caso de accidentes laborales e incapacidad para laborar, apoyo a la mujer trabajadora durante el embarazo, con servicio médico extendido a la familia directa del trabajador asegurado, y demás posibilidades y acciones que contemplaba esta Ley de Seguridad Social.

A partir del sexenio correspondiente a Ávila Camacho y hasta el de Miguel de la Madrid, se desarrolla la etapa conocida como el Estado Benefactor, como ya lo mencionamos previamente, consistió en un momento histórico en el cual el gobierno fundó a través de diversas instituciones públicas, un Estado que beneficiaba a la población, creando instituciones como el IPN, la UNAM, en cuanto a educación, centrales obreras y campesinas como la CTM y la CROC, creando una Ley Electoral, para permitir una participación política de partidos distintos al oficial, se crean el IMSS el ISSSTE, entre otras.

Vale la pena recordar que una línea de estabilidad, continuidad ampliación y reforma, siguió hasta el sexenio de López Portillo, enseguida el sistema en crisis y cambia debido a una exigencia mundial el modelo económico e implanta el modelo neoliberal. Se abandona la práctica paternalista y se instaura el abandono gradual y el alejamiento del gobierno con su población. Esto no quiere decir que se abandonan o se terminan las políticas públicas y sociales, por el contrario se plantea la necesidad de llevar estas a niveles ambiciosos. Es el caso del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, durante el sexenio de Carlos

Salinas de Gortari. El PRONASOL condensaba todas las políticas sociales en un solo programa de aplicación, concentraba sus mayores recursos a atender a los más pobres del país, indígenas y campesinos enclavados en sus tradicionales comunidades alejadas, también destinaba programas y recursos dirigidos a los pobres urbanos de las periferias. En otras palabras, todos los pobres que esquemáticamente no encajaban en los modelos hasta ese momento desarrollados, es decir que no contaban con protección social a través del Seguro Social, ni contaban con ningún tipo de apoyo en este rubro, se les incluía dentro de una política social de manera abierta, reconociendo las fallas y la falta de atención que los gobiernos habían tenido con esta población. Para lograrlo crea la Secretaria de Desarrollo Social⁴⁴ y será la encargada de administrar y realizar dicho programa. Los resultados fueron desastrosos,

“...el PRONASOL se caracterizó porque no era de ayuda filantrópica al proletariado, sino que se trataba de un fondo gubernamental para financiar , conjuntamente con el trabajo de los beneficiarios, obras destinadas al bien comunitario de zonas marginadas...”⁴⁵, “...el saldo total de las obras de SOLIDARIDAD al concluir el sexenio salinista fue de: 52 000 000.00 de nuevos pesos y había hecho lo posible la realización de 523 000 obras y acciones de carácter social, como aulas, banquetas, puentes,...becas de alumnos en primaria, etc.

En sentido político las obras de PRONASOL representaron un poderoso instrumento proselitista en favor de los candidatos del PRI”⁴⁶,

El país entró en crisis económica, política y social, los resultados de atención fueron negativos pues en lugar de reducir los niveles de pobreza estos aumentaron y profundizaron. En la década de los 90s, el modelo social no concordaba con el modelo económico. El modelo económico gubernamental se acopló con los lineamientos que los organismos Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), exigían para seguir proporcionando crédito al país,

⁴⁴ Ha funcionado para atender desarrollo social, su nombre y sus otras funciones fueron cambiando. De 1959 a 1976 se llamó, Secretaria de Obras Públicas, de 1976 a 1982 Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de 1982 a 1992, Secretaria de Desarrollo Urbano y Tecnología, y a partir de 1992 a la fecha se llama Secretaria de Desarrollo Social.

⁴⁵ Flores Rangel, Juan José. Historia de México II. Pág. 292

⁴⁶ Ídem.

un ejemplo de ello es el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Los resultados fueron adversos se desató la crisis económica y social de 1993-1994, y como respuesta a esta situación hubo movimientos sociales señalando los errores y exigiendo cambios profundos, es el caso del levantamiento insurrecto indígena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en enero 1994.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se le brinda mayor atención al núcleo familiar y a la niñez, proporcionando “oportunidades” de desarrollo social para lograrlo se creó el Programa Nacional de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA). A decir de algunos críticos, los resultados de este programa fueron ambiguos. Por un lado obtuvo, un reconocimiento internacional, pero al interior del país fue altamente criticable, al cuestionarse la cantidad de dinero que se le destinaba y los pocos resultados que ofreció. Parte de esa crítica reside en la raquítica cantidad de 600 pesos bimestrales⁴⁷ que se le otorgaba al beneficiario, que en poco apoyaba a resarcir los efectos negativos de la pobreza en la que se vivía en el país, además de ser sectoriales y discriminatorios y de ser utilizados con fines electorales.

Durante el sexenio correspondiente a Vicente Fox (2000-2006) se implanta, OPORTUNIDADES y en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) PARA VIVIR MEJOR, que en esencia fueron una continuidad del programa PROGRESA con resultados igualmente engañosos⁴⁸, ya que aunque desde el discurso se decía que había crecido en sus alcances, la cantidad monetaria de apoyo siguió igual de insuficiente.

No dejemos de observar que estas políticas sociales desde Salinas y hasta nuestros días, han sido y son, a complacencia del FMI y del Banco Mundial, debido a que México pertenece a estos dos organismos como sujeto de crédito y como cliente, en ambos casos está comprometido y debe obedecer ciertos lineamientos, a cambio de seguir siendo objeto de crédito, sin embargo no han

⁴⁷ Ídem. .

⁴⁸ Ibídem. Págs. 312 y 313.

logrado resarcir la pobreza media ni evitar el incremento de la pobreza extrema como parte de sus efectos, por el contrario sólo han servido como plataforma política de los diferentes partidos políticos para realizar acciones proselitistas.

Debemos decir que las políticas públicas que rigen los programas sociales a nivel federal se han ido modificando, aunque con una tendencia más salvaje, cubren un mayor número de población pero con una segregación basada en su afiliación partidista. Es decir, se ha caído en una dinámica del otorgamiento de beneficios económicos o en especie a cambio de apoyo político, ya sea llenando espacios como espectadores de algún evento masivo o a cambio de favorecer con el voto a determinado candidato o partido político.

En una especie de conclusión, me gustaría decir que la situación económica, política y social del país, se ha agudizado más desde la implantación del neoliberalismo como modelo político económico y social, establecido en nuestro país desde el sexenio de Miguel de la Madrid hasta nuestros días. Sin embargo, los diversos programas sociales instrumentados en México a nivel federal, son importantes como referentes de las acciones que el gobierno realiza junto con la sociedad para beneficiar a determinada población, por ejemplo: apoyos a discapacitados, madres solteras, adultos mayores, estudiantes de escuela media superior, combate a la pobreza, etc., pero debido al espacio además de no ser objeto de estudio para este trabajo no lo abordaré y enfocaré mi esfuerzo en el caso del Distrito Federal.

2. LOS ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIALES Y PROGRAMAS SOCIALES EN EL DISTRITO FEDERAL.

Es importante mencionar que las distintas políticas y los diversos programas sociales se han aplicado de manera general en el país, incluyendo el Distrito Federal. De forma particular, éste ha producido sus propios programas, sobre todo destacando los aplicados en los últimos 17 años, por ello me parece importante revisar el periodo 1997-2000 y 2000-2012, con el objetivo de subrayar una línea que marca un tránsito de una regencia, que solo repetía las políticas y programas

que el gobierno federal imponía, hacia un gobierno electo por sus ciudadanos respondiendo con sus propias políticas y programas sociales estructuradas, diseñadas y aplicadas en el Distrito Federal. Antes, no olvidemos el supuesto con el cual el gobierno federal ha trabajado durante décadas, una política social basada en el crecimiento económico para superar los rezagos sociales mediante la generación de empleos cada vez mejor remunerados en el sector formal de la economía. Los sistemas de seguridad social que comenzaron a formalizarse en el país, a partir de los años cuarenta del siglo pasado, se entienden mejor dentro de esta lógica ya que a través de la seguridad social otorgada a los trabajadores del sector formal, se llegaría a cubrir en su totalidad a la población del país. No sucedió así. Esta política de incorporación gradual de la población a los beneficios de la seguridad social, encaminada a alcanzar la universalización de la cobertura falló al estar inserta en una dinámica de mercado, dinámica donde la población más vulnerable no podía acceder a esta cobertura estructural.

Esa situación comenzó a abrir una brecha de rezago y de abandono por parte del gobierno federal hacia la mayor parte de la población, incluyendo a la del Distrito Federal. Este fenómeno se agudizó ante las necesidades de cambio y de participación de la ciudadanía, pero incluso ante el incremento en la exigencia por mejores condiciones de vida, por parte de distintas organizaciones sociales urbanas que exigieron, la implantación de más y mejores políticas públicas, sociales y de programas asistenciales directos, aunque no estuvieran dentro de la dinámica de formalidad que el gobierno federal exigía.

En otras palabras, sí existían políticas públicas y sociales con sus programas de atención, pero eran los mismos que a nivel federal se aplicaban y solo se reproducían dentro del Distrito Federal. Esta situación se debía a la presencia de una figura ya extinta llamada Regente de la ciudad quien era impuesto por el Presidente de la República. Esto cambió en el año 1997 después de una reforma política construida ante la exigencia de la población del Distrito Federal de una mayor participación y la toma de decisiones internas, incluyendo la elección de sus gobernantes y representantes. Posterior a la reforma y como consecuencia de la primera elección de la nueva figura llamada Jefe de Gobierno, esta

responsabilidad recayó en Cuauhtémoc Cárdenas, quien dentro de su periodo de 1997-2000, sentó las bases para construir un proyecto diferente⁴⁹ (con respecto a lo hecho por el gobierno federal). El Gobierno del Distrito Federal estableció un vínculo de amplia participación de la ciudadanía organizada y no, dentro de las políticas públicas y programas sociales, "...se orientó hacia la construcción de una ciudadanía corresponsable en las políticas de desarrollo social y urbano y abrió espacios de participación a organizaciones civiles y sociales, (comités vecinales)"⁵⁰.

Así, el gobierno de la ciudad logró establecer las bases de lo que sería y es la política social del gobierno local. Luego entonces, se estructuró alrededor de siete sectores: salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y asistencia social, privilegiando "la superación de las inequidades que experimentan los grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad)... y procurando la atención de seis grupos de mayor vulnerabilidad: niños (as) de la calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, trabajadoras (es) sexuales e indigentes"⁵¹, aunque no logró implantar en su totalidad estas propuestas debido al poco tiempo que tuvo este periodo, si dejó establecida la ruta que seguirían las posteriores administraciones.

Durante el periodo 2000-2006, siendo Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, se dan los primeros pasos en la aplicación de políticas sociales desde "otra visión", ajena a la presidida por los regentes priistas o por lo menos desde el discurso. El 4 de Diciembre del año 2001, cuando se publica en la Gaceta Oficial

⁴⁹ Diferente en el sentido discursivo, dado que este gobierno provenía de la participación de varias organizaciones sociales y se esperaba, que sus proyectos fueran apegados a las distintas problemáticas dentro de la Ciudad de México.

⁵⁰ Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina. Evaluación del Diseño, Instrumentación y Resultados de la Política de Participación Ciudadana en el Desarrollo Social en el Distrito Federal. Pág. 42.

Pero al mismo tiempo, como parte de un resultado negativo, el gobierno privilegió y convalidó a los comités vecinales los cuales quedaron integrados en su mayor parte por los antiguos grupos clientelares de la sociedad capitalina, que reprodujeron en el seno de los comités sus prácticas tradicionales; de ahí que, con la excepción de una clara minoría, no lograron constituirse en una expresión más auténtica de ciudadanía, sin embargo, es una figura que aún existe en nuestros días.

⁵¹ Secretaría de Desarrollo Social (SDS), Principales actividades realizadas 1998-1999, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999, p. 15.

del gobierno del Distrito Federal, el plan de desarrollo que se tituló “Primero los pobres” que entre otros rubros, su mayor enfoque se dirige a este sector social, de ahí extraemos el siguiente apartado:

Primero los Pobres⁵²

“La política social será un eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la Ciudad de México.

Estamos convencidos de que es nuestra obligación atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que, por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños y niñas, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes”⁵³.

Para lograrlo, el gobierno proyecta e instrumenta diversos programas sociales, tales como pensión alimenticia para adultos mayores, servicios de salud a domicilio, becas para discapacitados, desayunos escolares y el tema que nos concierne, **atacar la violencia contra las mujeres** (que lo mezclan con violencia familiar), **desarrollando Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, proyectos productivos y el Seguro Contra la Violencia Familiar**.

A partir de este momento la socialdemocracia en México, ahora ya desde el gobierno de una ciudad y no sólo a través de legisladores a nivel federal, comienza formalmente la etapa de implantación de sus propuestas políticas, de reformas y transformación en la sociedad, llevándolo a cabo a través de modificaciones legales y estructurales.

⁵² Gaceta Oficial del Distrito Federal Núm. 141, publicación correspondiente al 4 de diciembre de 2001

⁵³ Ídem.

Una serie de Programas Sociales son creados y aplicados durante el periodo 2000-2006, en atención a lo dispuesto en esta Política Pública y Social. Destacan por su aplicación la Pensión Alimentaria a Mayores de 70 años (hoy es a mayores de 68 años), Apoyo Alimentaria y Atención Medica para Adultos Mayores, Programa de Diversidad Sexual, Útiles y Uniformes Gratuitos, Comedores Públicos y Comunitarios, Comedores Populares, Programa de Reinserción Social de Mujeres Víctimas de Violencia, Programas de Atención Integral para Madres Solas, entre otros. Sin duda son los programas que concretan el proyecto de política social en atención a las demandas sociales de los grupos más vulnerables.

Quisiera hacer un paréntesis y hablar acerca de la percepción que la población pudiera tener acerca de las respuestas gubernamentales ante determinadas problemáticas sociales, porque al analizar con un poco de detenimiento la política social y sus respectivos programas de aplicación, observamos una buena voluntad por parte del gobierno, buena voluntad en respuesta a una población desesperada y ansiosa de un proyecto distinto a lo vivido hasta ese momento, una población más vulnerable por la crisis sistémica del capital y del neoliberalismo, pero solo se queda en el discurso. Por otro lado citaré un caso muy emblemático de un programa social de alta sensibilidad, la Pensión Alimentaria y Atención Médica para Adultos Mayores. Este consiste en dar atención a la población adulta mayor que se encuentra en situación de vulnerabilidad⁵⁴, brindándole una atención médica con sus respectivos medicamentos, además de que si lo requiere, un apoyo económico mensual, aproximado de 600 pesos, (hoy de 1000 pesos). Este programa es muy similar a lo que realiza el gobierno federal a través de la atención que brinda en el Instituto Mexicano del Seguro Social, a su población derechohabiente adulta mayor pensionados, la cantidad asignada al beneficiario corresponde a lo que la Ley de Seguridad Social establezca conforme a sus aportaciones a lo largo de su vida laboral, a los que también se les da atención médica y medicamentos gratuitos.

⁵⁴ A mi parecer, habla de una población que se encuentra ante tal desventaja económica que es susceptible de abandono, mal trato, hambre, etc.

Lo que quiero decir es, que el programa social del Gobierno del Distrito Federal no es tan innovador, ni tan distinto, es más tiene una connotación electoral. Ya que uno de los sectores que se ha incrementado en los últimos años de forma permanente es la población del adulto mayor y es una población electoralmente rentable. Además surge otro cuestionamiento, en cuanto a que si la cantidad asignada es la cantidad necesaria para vivir ante la problemática de encarecimiento de alimentos y de alta pobreza en nuestro país. No obstante, algo que debe ser reconocido, es el carácter universal que tiene este programa, y algunos otros con la única condición de ser habitante del Distrito Federal. Es decir, que si bien ya existían programas de atención social a nivel federal que beneficiaban a una población determinada, no tenían el alcance que hoy si tienen.

Por otro lado, continuando con la trayectoria de los programas sociales, ahora nos referimos a la administración de Marcelo Ebrard, correspondiente al periodo 2006-2012. Sus programas sociales se fortalecen e impactan a una mayor población, pero también se crean otros ante la incesante demanda de atención a problemas que no son nuevos, pero que no han sido atendidos, programas como: Analfabetismo Cero, Niño Talento, Educación Garantizada, Bachillerato a Distancia, Programa Jóvenes en Situación de Riesgo y el que abordamos para este trabajo, el Seguro Contra la Violencia Familiar.

Este último creado en 2008, en atención a un creciente número de casos de violencia familiar, con la intención de motivar a las mujeres víctimas de violencia doméstica a no depender económicamente de quien les genera violencia y así lograr alejarse de esta dañina dinámica. En el caso de este programa sí se puede percibir una innovación ya que no se puede encontrar ningún antecedente de este tipo de apoyo a nivel federal.

En la actualidad existen cerca de 83 programas sociales⁵⁵ (esta cifra puede cambiar dada la tendencia de incremento), pues es la forma en que actúan los gobiernos socialdemócratas en México, "...entre más programas sociales se apliquen, será menor el índice de pobreza en la sociedad, por lo tanto se reducirá

⁵⁵ Página web del Gobierno del DF, en el apartado de programas sociales.

la brecha de desigualdad entre los ricos y los que menos tienen...”⁵⁶ Entonces, podemos decir que los Programas Sociales en el Distrito Federal, son de hecho, “programas jóvenes” (más no innovadores en todos los casos), pues antes de 1997, la atención social en la Ciudad de México iba dentro de la dinámica federal, y no establecía una atención definida a los intereses de su población, es más, solo después de estas administraciones de cambio se pudo establecer una dinámica de interacción entre gobierno y gobernados, tal como ya lo establecimos en el apartado de Políticas Públicas y Sociales.

3. LA INNOVACION DE LOS PROGRAMAS DEL DF EN LAS ACTUALES ADMINISTRACIONES DE CAMBIO, PERIODOS 2000-2012.

Los programas sociales del Distrito Federal, durante las dos administraciones entre los años 2000-2012, tienen la particularidad de ser nuevos en términos de tiempo, pero no tanto en cuanto a innovación o por lo menos no todos. Ya exponía el caso del programa de Atención a los adultos mayores, en comparación a lo hecho por el gobierno federal. Siguiendo esta línea revisamos, como ejemplo de no innovación en el Distrito Federal, el caso de los programas de becas educativas que existen en el gobierno federal, con respecto a los apoyos a los niños y jóvenes estudiantes en el Distrito Federal. También es el caso de los comedores públicos, comunitarios y populares, con respecto a los comedores gratuitos que ya existían a nivel federal.

Aunque hay algunos que sí son de reciente creación y que deben ser reconocidos como ideas del Gobierno del Distrito Federal, tal es el caso del Seguro Contra la Violencia Familiar, Programa de Diversidad Sexual, Ley de Voluntad Anticipada, Programa de Interrupción Legal del Embarazo, de los que no pude encontrar antecedentes de atención, pero que las problemáticas que atienden son muy

⁵⁶ Extracto del discurso de Martí Batres Sub-secretario de Gobierno durante la administración 2000-2006, Secretario de Desarrollo Social del GDF durante el periodo 2006-2011, actual diputado federal con licencia, en el marco del arranque del programa “Vales de útiles y uniformes” en evento público informal en la plaza “Lázaro Cárdenas” Mayo 2008.

antiguas y que no se hacía nada, a nivel federal, para atenderlas. Por lo tanto, creo que la innovación o no de los programas sociales solo puede ser medida de más que de dos formas: una, por el tiempo de estarse aplicando en el Distrito Federal, y dos, si lo revisáramos en contraposición a lo hecho por el gobierno federal, encontraríamos casos como los arriba expuestos en donde efectivamente al no existir antecedentes, realmente son innovadores. Así mismo, es importante reconocer el carácter de universalidad de los programas en el Distrito Federal, es decir, que se puede ser beneficiario por el solo hecho de ser habitante del Distrito Federal y ser afectado por determinada problemática social. Por otro lado, quiero señalar el carácter que los gobiernos locales le han otorgado con esta universalidad. No olvidemos, el principal planteamiento del pensamiento socialdemocracia es la transformación gradual social. Recordemos la propuesta teórica de Bernstein, iniciador de este movimiento, “define de la socialdemocracia como un partido de reformas socialista democrático que lucha por el progreso social y la conquista de la democracia con la finalidad de impulsar el desarrollo de una sociedad socialista”⁵⁷, en este orden debemos destacar que su principal tesis se fundamenta en que, el gobierno y el poder político deben ser ganados por la vía electoral, ganando espacios políticos, siendo gestores de recursos públicos apoyados en los marcos legales existentes pero sin trastocar en un principio los intereses del capital y así situarse en los más altos puestos del gobierno y proponer su transición paulatina al socialismo, coexistiendo con el capitalismo, en una situación tan obscena y tan contradictoria que debería desilusionar hasta a sus propios partidarios. En concreto, los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, se pueden considerar como innovadores por dos razones, una por su reciente temporalidad y dos por su abierta tendencia hacia la socialdemocracia. Pero también podemos decir que no son innovadores en la medida en que encontramos similitudes con programas ya antes establecidos desde la Federación, por ejemplo, comparemos, la creación de escuelas y un ambicioso proyecto alfabetizador desarrollado por José Vasconcelos y guardando distancias,

⁵⁷ Bernstein Eduardo. “Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia” Págs.255 y 256.

el proyecto de Andrés Manuel López Obrador creando escuelas, así como promoviendo la alfabetización en la ciudad (Analfabetismo Cero en la Ciudad). Otro elemento criticable, es que la aplicación de estos programas ha servido de plataforma política- electoral a los candidatos a ocupar la jefatura de gobierno, e incluso a los que aspiran a ser legisladores a nivel federal y local.

En conclusión podemos aportar elementos para la discusión en cuanto a la innovación o no de las políticas públicas y sociales, en estos gobiernos de cambio.

Por último, me parece muy importante hablar de algunos de los principales programas sociales dirigidos a las mujeres en el Distrito Federal para vincular lo hasta ahora escrito con los siguientes apartados y que pueden ser considerados innovadores, pues exploran elementos de atención a esta parte de la sociedad que se ha dejado de lado por muchos años.

Los programas pasan desde los vinculados a la salud como la Campaña de Vacunación contra el Virus del Papiloma Humano, la creación de una Red de Mastógrafos del Distrito Federal así como un Programa de Atención Integral de Cáncer de Mama, hasta los que van dirigidos a la información y formación de mujeres en temas como Programa de Capacitación y Especialización en Género, Derechos Humanos de las Mujeres y Política Pública, pasando por los programas de atención emergentes, como es el caso del Programa de Atención Integral para Madres Solas, cuya finalidad es apoyar económicamente a las mujeres que se han separado de la pareja, con la cual procrearon hijos. El Programa de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar trabaja psicológica y jurídicamente en apoyo a las víctimas de violencia familiar, colaborando con su reinserción a la sociedad. Finalmente el programa con el tema de nuestro trabajo, el Seguro contra la Violencia Familiar que tiene la finalidad de apoyar desde el punto de vista social a las mujeres víctimas de violencia doméstica a través de servicios como el trabajo social, la asesoría jurídica y la atención psicológica, así como de un apoyo económico que coadyuva a las víctimas para evitar permanecer al lado de quien le ejerce violencia.

CAPITULO III

EL CASO DEL PROGRAMA “SEGURO (para mujeres víctimas) CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR” APLICADO EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA.

Antes de comenzar la argumentación acerca del “Seguro Contra la Violencia Familiar”, debo aclarar que ese es el nombre oficial que recibe, sin embargo, debería incluir la palabras y los conceptos, “Seguro para *mujeres víctimas* de violencia familiar”, porque este programa está dirigido únicamente a las mujeres que dentro de su núcleo familiar, viven violencia doméstica⁵⁸ y en consecuencia, violencia de género⁵⁹.

De acuerdo con la definición de violencia contra las mujeres radicada en el Título Primero correspondiente a las Disposiciones Generales, Capítulo I, Artículo 5 apartado IV de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que es la reglamentación vigente del país, se le define como:

“...cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público;...”⁶⁰

y en el Artículo 6, fracciones I, II, III, IV, V y VI, del mismo título y capítulo se tipifica a la violencia de la siguiente manera:

“...los tipos de violencia contra las mujeres son:

I *La violencia psicológica*. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos,

⁵⁸ Violencia familiar o doméstica: “Es el acto abusivo de poder y omisión intencional obligado a dominar, someter, controlar o agredir de manera física verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera de su domicilio familiar...” Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, Título II. Modalidades de la Violencia, Capítulo I, de la Violencia en el ámbito familiar, Artículo 7. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Febrero de 2007.

⁵⁹ No tanto para cualquier otro miembro familiar (hijas e hijos, hermanas y hermanos, padres o madres, tías o tíos, abuelas o abuelos, etc.), que sufra de maltrato o violencia Me parece importante hacer esta aclaración, para comprender el mal planteamiento institucional y la enorme carga ideológica que conlleva.

⁶⁰ *Ibíd.*

humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

II *La violencia física*. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objetivo que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas o ambas;

III *La violencia patrimonial*. Es cualquier acto u omisión que afecta a la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

IV *Violencia económica*. Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

V *La violencia sexual*. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y...⁶¹

En el Título II, Modalidades de la Violencia, Capítulo V, de la Violencia Femenicida y de la alerta de Violencia de Genero contra las Mujeres, en su Artículo 21, aparece la figura del feminicidio⁶²:

“Violencia Femenicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos públicos y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad

⁶¹ Ídem.

⁶² También en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Título segundo, del tipo y modalidades de violencia contra las mujeres. Capítulo I, de los tipos de violencia contra las mujeres. Artículo 6 Fracción VII.

social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres...”⁶³

Me parece muy importante que estas definiciones aparezcan en el contenido del trabajo, debido a su importancia como lineamientos centrales que guían y orientan el mismo, además ayudan a comprender mejor el origen y tal vez, las fallas que pudieran contener las políticas públicas desde su planeación y estrategia , hasta su aplicación operacional. Este tema será tratado más adelante.

Por otro lado, existen otras conceptualizaciones y clasificaciones más amplias, vistas desde organismos internacionales que nos ayudan a comprender las dimensiones del problema, además de algunas de las acciones emprendidas a nivel internacional, por eso debemos comenzar definiendo desde lo general hasta lo más concreto posible.

A. Violencia.

Todos los días en cada momento y en todas las sociedades del mundo, la violencia se hace presente en todos sus términos y en todos sentidos. No hay día que no escuchemos, veamos o leamos acerca de actos violentos, en periódicos y en noticieros de radio y televisión, que no sepamos de actos violentos en nuestro país, ciudad municipio o delegación, colonia o lugar de residencia, es una constante que mina nuestra sociedad, es un fenómeno social público y a la vez privado, que lamentablemente se ha incrustado dentro de la dinámica de la vida cotidiana, hasta llegar al punto de normalizarla y aceptarla como práctica de imposición y dominio, por ejemplo hemos aceptado la violencia sistémica⁶⁴ de los gobiernos sobre los gobernados considerando que es normal dado que ellos detentan el poder.

Se puede considerar un acto de violencia cuando un individuo agrede física, verbal y/o emocionalmente a otro vulnerando sus derechos más elementales, sin

⁶³ Ídem.

⁶⁴ Cuando hablo de violencia sistémica me refiero a la violencia ejercida por el Estado sobre los individuos, ya sea de manera directa o indirecta.

importar sexo ni edad. Es un acto de imposición de una voluntad sobre de otra, sin considerar ningún elemento moral y ético de la sociedad, argumentando sus ventajas física y emocional sobre la otra persona.

La Organización Mundial de la Salud⁶⁵ define a la violencia como: “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”⁶⁶. Además se puede clasificar en cuatro grandes rubros, “...física, sexual, psicológica y privación o desatención y puede ser auto infligida (comportamiento suicida y autolesiones), Interpersonal (familiares/pareja, comunidad) y colectiva (social, política y económica)...”⁶⁷ Para el interés del trabajo me centraré en la violencia interpersonal que va dirigida a la familia y en específico a las mujeres.

B. Violencia Familiar.

La problemática de la violencia de género dentro de las familias es de orden mundial, es un fenómeno que se evidenció debido a la creciente participación de las mujeres en distintos espacios, no sólo de gobierno, sino dentro de organizaciones civiles que luchan por la erradicación de la violencia doméstica, grupos feministas y distintos sectores de la sociedad interesados en el tema.

Es necesario hacer un diagnóstico nacional a partir de dos estudios de diferentes organismos y en distintos años, sobre todo para que al comparar cifras, al mismo tiempo podamos clarificar la importancia de este problema. Primero observemos este fenómeno desde una óptica global. En el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud⁶⁸ (OMS, 2002), se aplicaron, “48 encuestas en diversos países encontraron que entre 10 y 69% de las mujeres entrevistadas, mencionaron haber

⁶⁵ Consulta Global sobre Violencia y Salud de la OMS. Resumen. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002.

⁶⁶ Ídem. Pág. 12

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Ídem.

sido agredidas físicamente por su pareja en algún momento de sus vidas. En América Latina y el Caribe, países como Paraguay reportan que el 10% de las mujeres han sido violentadas físicamente por la pareja; en Puerto Rico el 13% y en Colombia el 19%. Un estudio a 35 países, incluido México, acerca de la prevalencia de abuso por parte de un compañero íntimo (para ese año), muestra que entre 25 y 50% de las mujeres han sido abusadas físicamente por su pareja actual o pasada⁶⁹. Aquí ya podemos ver como para ese año, la problemática de la violencia hacia las mujeres en nuestro país, mostraba una importante incidencia.

A pesar de las dificultades metodológicas y sociales que impiden dar cuenta de la real dimensión del fenómeno⁷⁰ en nuestro país, las altas prevalencias indican que el problema de la violencia se incrementó considerablemente, en comparación a los resultados del 2002. Muestra de ello, es el dato que la ENDIREH 2003 nos proporciona: “En México se calcula que 67 de cada 100 mujeres de 15 años y más, han padecido algún incidente de violencia ya sea en su relación de pareja o en los espacios comunitario, laboral, familiar o escolar”⁷¹.

De acuerdo con cálculos del Observatorio de Género y Pobreza⁷², “en el país un 40% de las mujeres de 15 años o más que se encuentran casadas o unidas en pareja, han sufrido violencia conyugal en el último año (2007)”⁷³. De esta manera podemos observar que la dinámica de violencia estaba, y esta, presente en la vida diaria de las mujeres, y no solo eso sino que al cabo de seis años hubo un incremento de casos registrados.

Ahora bien, de acuerdo con la ENDERIH 2011, en México 47 % de las mujeres de 15 años y más sufrió algún incidente de violencia por parte de su pareja, cifra que evidentemente nos muestra un incremento en casos de violencia aceptados por las mujeres encuestadas.

⁶⁹ Ídem. Pág. 13

⁷⁰ Nota aclaratoria. Las instituciones públicas a nivel federal dedicadas al tema de violencia de género como *Inmujeres*, recurren al diagnóstico que ofrece la OMS en su Informe Mundial sobre Violencia y Salud publicado en 2002. Las instituciones públicas del Distrito Federal como *DGIDS* e *Inmujeres DF*, recurren al Diagnóstico Sobre la Violencia de Género Social en la Ciudad de México, elaborado por Teresa Pérez Vázquez. 2008.

⁷¹ Pérez Vázquez, Teresa. Diagnóstico Sobre la Violencia de Género Social en la Ciudad de México. Pág. 13

⁷² Ídem. Pág. 14

⁷³ Ídem.

Haciendo un análisis un tanto comparativo de estos datos, en distintos años, podemos dimensionar la importancia de esta problemática, pues se observa un incremento importante en la cantidad de casos de violencia familiar registrados, sugiriendo la necesidad de atender esta nociva práctica, a través de políticas públicas y sociales y sus respectivos programas sociales como el caso del “Seguro Contra la Violencia Familiar”.

C. Violencia de Género.

Por otro lado, la violencia de género no puede ser medida en términos de mínimo y máximo, (debe ser tratado por igual un insulto o un acto de indiferencia con respecto a un golpe y una lesión con algún arma), de otro modo se daría el espacio para minimizar eventos de violencia que parecieran no tener importancia ni trascendencia, y, por lo tanto, sean admisibles para la sociedad y por las mujeres. Sin embargo, sí existe una clasificación para determinar, explicar, comprender y trabajar en favor de su erradicación, a la violencia de género. Esta clasificación se encuentra en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal⁷⁴, de la cual derivo en los siguientes ejemplos con la intención de ilustrar y mejorar la comprensión de este problema:

- a) La violencia psico-emocional implica insultos, amenazas, humillaciones, críticas, burlas, control, chantajes, alejamiento de sus círculos sociales, como familia y amigos.
- b) La violencia económica implica un control excesivo del dinero necesario en el hogar y deriva en situaciones destructivas como no aportar lo correspondiente para la manutención de la familia, no permitir que la mujer adquiriera bienes personales ni su acceso al trabajo.
- c) En la violencia patrimonial, los hombres no permiten a las mujeres participar en la adquisición o posesión de los bienes inmuebles a los que tienen derechos ya sea por herencia o por compra.

⁷⁴ Ver clasificación en pág. 45 y 46.

d) Dentro de la violencia sexual, las mujeres viven celos, control en cuanto a su forma de vestir, infidelidad, críticas al cuerpo, comparaciones sexuales, prácticas sexuales no deseadas, relaciones sexuales no consensuadas y violación, además de atentar contra sus derechos reproductivos.

e) En la violencia física, existen empujones, sujeciones, golpes con mano abierta y cerrada, jalón de cabello, patadas, cabezazos, golpes con objetos, amenazas y lesiones con armas punzocortantes y de fuego, e incluso la muerte por feminicidio.

Como podemos observar, de manera muy sintética, la llamada violencia de género que se contempla en las leyes federales y locales, se focaliza de manera muy específica al maltrato emocional, físico, económico, sexual, que las mujeres reciben por parte de los hombres, ya sea dentro de un domicilio particular o de trabajo y en lugares públicos, pero deja abiertas muchas preguntas con respecto al campo de actuación de dichas normas. Por ejemplo, ¿el género corresponde exclusivamente a las mujeres?, es decir, ¿los hombres no pertenecen a un género? y ¿qué pasa con los casos de violencia de las mujeres hacia los hombres?, ¿la violencia entre mujeres o entre hombres?, ¿la violencia de mujeres y hombres hacia las niñas y niños, o a hacia adultos mayores? A mí parecer estas preguntas cobrarán un mayor sentido más adelante en el trabajo, cuando abordemos el caso del programa del Seguro Contra la Violencia Familiar.

Las clasificaciones de violencia de género expresadas en esta ley son retomadas de los trabajos de la Convención de Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará) celebrada en Brasil en Junio de 1994, en la cual México participo como miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), suscribiendo y posteriormente adoptadas en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres⁷⁵.

Por otro lado en el caso del Distrito Federal se creó una normatividad en atención a las exigencias mundiales y a las cuales el país a nivel federal se había suscrito. En el año 2008 se crea la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. En ella se plantean conceptos novedosos, para

⁷⁵ Diario Oficial de la Federación. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006.

nuestro país, en términos jurídicos que van desde una precisión de lo que es la violencia de género y sus diferentes tipos, hasta el planteamiento de conceptos con una connotación y una carga ideológica muy importantes como el feminicidio. Este tema será retomado y explicado de mejor manera en el siguiente apartado.

2 LA NECESIDAD DE CREAR UN SEGURO CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL DISTRITO FEDERAL.

a) Contexto Internacional.

El “Seguro Contra la Violencia Familiar” surge en el año 2008 debido a la agudeza que esta problemática alcanzó durante la década de los años 90 del siglo pasado. A partir de la exposición al ámbito público de esta problemática que estaba confinada al ámbito privado, es decir, como resultado de las expresiones públicas de activismo en favor de los derechos de las mujeres a un trato igualitario y de respeto a su vida como género, que si bien no fueron exclusivas de este periodo de tiempo, ya que podemos observar a través de la historia varios movimientos en este sentido. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, activistas como Clara Zetkins proponía un análisis materialista basado en lo expuesto por Engels, quien señalaba: “una de las primeras formas de violencia de género del hombre hacia la mujer se dio desde el momento en que la sociedad instauró la monogamia conyugal y por lo tanto el sometimiento de la mujer por el hombre...el primer enfrentamiento de clase que se produce en la historia, coincide con el desarrollo del antagonismo entre el hombre y la mujer en el matrimonio monógamo, y la primera opresión de clase coincide con la del sexo femenino por el masculino...la forma de la familia que corresponde a la civilización y vence definitivamente con ella es la monógama, la supremacía del hombre sobre la mujer, y la familia individual como unidad económica de la sociedad...”⁷⁶. Este ejemplo es una muestra de la existencia de este problema social con sus respectivas voces de denuncia y que dieron fuerza a los movimientos feministas del siglo XX los cuales,

⁷⁶ Federico Engels. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. Pág. 107

a través de su lucha, fueron obteniendo resultados favorables para conquistar derechos, hasta entonces negados por los hombres. “A finales de la década (90s), con un largo proceso de promoción, las feministas comenzaron a ocupar cargos dentro de los diversos gobiernos donde el movimiento tenía alguna influencia”⁷⁷ Debido a este avance, en la década de los 90’s observamos un incremento en las voces que se hicieron sentir, en un avance democrático, dentro de las legislaturas del mundo

Previamente en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipuló expresamente la prohibición de las discriminaciones por razón de sexo y en el mismo año, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, retoma expresamente esta prohibición al constatar que aun cuando estos instrumentos tienen eficacia vinculante, para los Estados ratificantes el garantizar su eficacia en términos de la discriminación por sexo distaba mucho de la situación ideal para las mujeres. Es así, como la Asamblea General de la ONU aprobó en 1979 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, CEDAW, (por sus siglas en inglés), la cual entró en vigor en 1981. Es importante mencionar que ha habido importantes avances en leyes y ejercicios de gobierno debido, en parte, a la presión que las organizaciones civiles feministas, dedicadas a la lucha por la igualdad y equidad de género, ejercieron y ejercen a sus gobiernos, consiguiendo que los organismos internacionales pongan atención a este problema. Es así como en la década de los noventa la Organización Mundial de la Salud, OMS, el Banco Mundial y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP, entendían a la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública⁷⁸. Además, *comenzó a considerarse a la violencia y discriminación como un tema de derechos humanos de las mujeres*, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, 1993 *y se agregó la relación de los derechos humanos con la salud sexual y*

⁷⁷ Saucedo González, Irma y Huacuz Elías, María Guadalupe. Movimientos Contra la violencia hacia las mujeres. Pág. 222

⁷⁸ Al observar un incremento de la violencia hacia las mujeres, los gobiernos también incrementaron el gasto público destinado para la atención y prevención del problema.

reproductiva de las mujeres en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, 1994.

Otro avance importante fue que La Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, 1995, dedicó un capítulo completo a la violencia contra la mujer, dando como resultado una serie de recomendaciones para los gobiernos, las organizaciones multilaterales y no gubernamentales. Mientras tanto, nuestro país ha recibido sucesivas recomendaciones por el Comité de la CEDAW⁷⁹. Principalmente se refieren a la falta de adecuación de la legislación nacional; a la situación específica de las mujeres indígenas y de las mujeres del ámbito rural; a la violencia contra las mujeres; al desconocimiento por parte de los jueces y de los demás operadores de justicia de los derechos que protege la convención; a la desigualdad en las condiciones de empleo de las mujeres mexicanas; a la deficiente recopilación de datos estadísticos sobre la situación de la mujer y sobre la efectiva garantía de sus derechos en México; a los problemas de salud y derechos relacionados a su salud reproductiva y; finalmente, a todo lo relativo al derecho de la mujer a la participación política.

La Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará) es una de las más importantes en su tipo en el marco de la comunidad internacional, pues ha vinculado a los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) que la han ratificado o se han adherido a ella.

b) Contexto Nacional.

En México, el decreto de promulgación de la Convención Belém do Pará, se publicó en el *Diario Oficial* el 19 de enero de 1999, luego de poco más de dos años de procesos legislativos para su entrada en vigor. En concordancia con esta

⁷⁹ Ponencia de Carlos Castresana Fernández. Magistrado y Juez de Instrucción en España, organizado por la SRA, titulada, “Armonizar legislaciones nacionales con los instrumentos internacionales para proteger los derechos humanos de las mujeres”.

Convención y otras disposiciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, en México se han impulsado cambios en la legislación y las políticas públicas. En este sentido, *el Poder Legislativo promulgo dos ordenamientos legales* que tienen como objetivo cumplir en primera instancia con los compromisos internacionales en materia de respeto a los derechos humanos de las mujeres y además crear un marco jurídico nacional en la materia.

El primer ordenamiento es la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual fue promulgada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006. En su artículo 1 establece que la ley "...tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de la mujeres."

El segundo ordenamiento es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia promulgada el 1° de febrero de 2007. Este instrumento jurídico constituye un gran paso en el combate de este grave problema. Su importancia radica en que establece los lineamientos jurídicos y administrativos, con los cuales el Estado intervendrá en todos sus niveles de gobierno, para garantizar y proteger los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia.

Ya en el caso del Distrito Federal, se cuenta con la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar publicada en 1996, que dio lugar al primer Sistema de Atención y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal. Esta norma es pionera en el país no sólo por haber sido la primera en promulgarse sino por su contenido. Además en concordancia con la promulgación de *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, en el Distrito Federal se promulgo una ***Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en enero de 2008***. Esta legislación buscó garantizar el respeto a la dignidad humana de las mujeres, su libertad y autonomía, la no discriminación, la equidad de género, así como la transversalidad de la perspectiva de género. Consideró cinco

modalidades de violencia: familiar, laboral, docente, en la comunidad e institucional y considera la violencia feminicida en su Artículo 6⁸⁰.

Me parece necesario hacer una pausa para comentar que esta última definición, expresada en un marco normativo de esta naturaleza conlleva un sentido social muy importante en favor de la lucha de las mujeres por el respeto a sus derechos más elementales que son la vida y la dignidad. Pues creo que ante la posibilidad de un homicidio con las características de un crimen de odio hacia las mujeres, no debe quedar sentado como un simple asesinato grave en ningún documento oficial, como la denuncia, constancia de hechos o averiguación previa, pues considero que debe quedar claro el origen cultural e ideológico del crimen de otro modo se deja abierta la posibilidad de restarle importancia a esta grave problemática.

En atención a esta Ley de Acceso en el Distrito Federal se crea el programa del “Seguro Contra la Violencia Familiar”, que tiene como propósito el apoyar a las mujeres víctimas de violencia doméstica *“...apoyar a las mujeres que se encuentran en una situación de violencia familiar que pone en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida, para que puedan contar con las condiciones básicas que les permitan iniciar una vida libre de violencia extrema por parte de cualquier integrante de la familia”*⁸¹, en su propósito de alejarse de esta dinámica de violencia y para que las necesidades económicas propias no sean un motivo para continuar aceptando estas prácticas.

Como servidor público⁸² tuve un acercamiento directo con este programa, al formar parte del equipo multidisciplinario que entre mis funciones, detectaba y proponía a posibles candidatas que cubrían una parte del perfil requerido: tales como: haber iniciado o estar dispuesta a iniciar un proceso legal en contra de su generador por violencia que ponga en riesgo su vida, tener dependientes económicos procreados con su generador, ingresar a algún grupo terapéutico, vivir

⁸⁰ Ver definición en pág. 46.

⁸¹ Reglas de Operación del Programa Seguro contra la Violencia Familiar publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero del 2012.

⁸² Me desempeñé como Promotor y colaborador del área psicosocial de la Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar sede Iztacalco (UAPVIF-Iztacalco), entre Abril de 2012 hasta Junio de 2014.

dentro del Distrito Federal y tener una situación económica precaria. Si la usuaria cubría este perfil, mi deber era proponerla como candidata e iniciar la toma de datos para elaborar su expediente. Me pareció importante explicar mis principales funciones dentro de la institución, para sustentar diversas afirmaciones que realizaré durante el resto del trabajo.

3 LA APLICACIÓN DEL SEGURO CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR EN EL DISTRITO FEDERAL.

A) El diagnóstico.

Es importante tener claro el diagnóstico de este agudo problema.

La violencia familiar es la expresión más cotidiana de la violencia contra las mujeres en su ciclo de vida, es el reflejo de relaciones de desigualdad social y aunque tiene un origen multifactorial, su raíz más profunda proviene de las relaciones de subordinación, los roles sociales, la distribución del poder, la educación, la cultura, el acceso a la justicia e incluso las posturas político-religiosas dominantes en nuestra sociedad.

Para establecer un marco de referencia que muestre las principales características del fenómeno de la violencia familiar, es necesario observar desde sus diferentes dimensiones, con el fin de incidir sobre los complejos factores que ocasionan relaciones de abuso de poder entre los sexos. En efecto, la construcción cultural de roles tradicionales, que integran la identidad genérica⁸³ de hombres y mujeres propicia relaciones asimétricas en cuanto al acceso a los derechos y oportunidades, en el caso de las mujeres y a partir de esta desigualdad e inequidad se establezcan formas de relaciones violentas.

Hablando de manera numérica, en el Distrito Federal la violencia hacia las mujeres se ha incrementado considerablemente y me parece pertinente revisar los datos

⁸³ Considero que es aquella identidad inculcada de manera social y cultural, asignando roles tradicionales, con la intención de determinar el desempeño de hombres y mujeres.

que ofrece la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH-2006⁸⁴, pues en ella se reconoce que, para esa fecha, “el 46.2% de las mujeres de 15 años o más casadas o unidas residentes del Distrito Federal, reportaron haber sufrido algún tipo de agresión por parte de su pareja, proporción muy similar al promedio nacional que es de 46.7%. Además el 39.7% de las mujeres mayores de 15 años que viven en pareja han vivido violencia en su comunidad, 29.9% de las mujeres económicamente activas en su propio trabajo, en el ámbito familiar 15.9% y hasta escolar 15.6%. Cabe aclarar que una mujer pudo haber declarado más de un tipo de violencia sufrida”.⁸⁵

En cambio en la ENDERIH 2011⁸⁶ nos indica que el 52.3 % de las mujeres en el Distrito Federal, reportaron haber sufrido violencia por parte de su pareja.

En este comparativo considero importante subrayar el incremento de casos de violencia doméstica, aun y que existan programas de este tipo, lo cual me sugiere la existencia de fallas importantes tanto de atención como de prevención. Pero esta parte será retomada más adelante e incluso dentro de las conclusiones.

Por otro lado a pesar de la confiabilidad de los datos oficiales, considero que *existe una cifra oculta de casos que no se denuncian por diferentes situaciones, tales como: la falta de información sobre la problemática, el desconocimiento sobre el lugar donde se brinda atención a este problema con sus respectivos procedimientos, el temor a denunciar por el simple hecho de vincularse con agentes del Ministerio Público (sobre todo masculinos), la exposición de su persona hacia el agresor si no se obtiene las restricciones necesarias para contenerlo y el impacto que tiene la violencia sobre la persona agredida que en muchos de los casos viven sistemáticamente por años las agresiones. Pero, el control que se tiene sobre ella es contundente, de tal manera que sólo se libera cuando existe un evento grave y así comenzar a actuar*⁸⁷.

⁸⁴ Pérez Vázquez, Teresa. Diagnóstico Sobre la Violencia de Género Social en la Ciudad de México basados en la ENDIREH 2006. Pág. 15

⁸⁵ Ídem. Págs. 15 y 16.

⁸⁶ Inmujeres. Estadísticas de violencia contra las mujeres en México basados en la ENDIREH 2011.

⁸⁷ Estas afirmaciones las sustentó con mi experiencia laboral, porque como lo explicaba antes, una de mis funciones consistía en una entrevista previa a la atención que recibiría la usuaria y es ahí en donde me explicaban sus razones para no actuar en su defensa.

Me parece importante subrayar algunos elementos para una mayor comprensión del problema que implica la violencia familiar y de cómo condujo a la creación y aplicación de un seguro de estas características en el Distrito Federal. Las mujeres están expuestas a la violencia de género no sólo en el ámbito familiar, sino también en el transporte y en las calles donde persisten relaciones de discriminación y prejuicios negativos hacia ellas, desembocando en violaciones a sus derechos humanos. Creo que a partir de estos elementos nos queda claro que un programa de estas características llega a ser una herramienta necesaria para combatir esta nociva práctica.

B) El Seguro Contra la Violencia Familiar.

Una vez comprendidos los datos y la información acerca de la situación que aguarda esta complicada problemática, debemos hablar del programa creado para su atención, el Seguro Contra la Violencia Familiar en el Distrito Federal, 1) su aplicación, 2) sus alcances, 3) sus resultados e impacto en la población a beneficiar.

El Programa Seguro Contra la Violencia Familiar se creó en 2008 por el Gobierno del Distrito Federal y la institución encargada de su aplicación y desarrollo es la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS) la cual es dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

La Dirección General se vincula con la población afectada a través de sus dependientes Unidades de Atención y Prevención a la Violencia Familiar (UAPVIF)⁸⁸ además se coordina con otras instancias públicas como el Centro de Atención a Víctimas (CAVI), la cual depende de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las Instituciones y Centros de Salud del Gobierno del Distrito Federal, pero también atiende los casos canalizados desde asociaciones civiles que trabajan con este tema. El programa creado con la intención de atender a las mujeres víctimas de violencia familiar que están en riesgo, su integridad física y emocional e incluso su vida; así como a las mujeres en representación de

⁸⁸ La Red UAPVIF se compone de 16 unidades, una por delegación, un refugio y una casa de emergencia.

sus hijas e hijos que sean víctimas de violencia extrema por parte de cualquier integrante de la familia.

Luego entonces, la justificación para la existencia de este programa es reconocer que uno de los problemas fundamentales, al que se enfrentan las mujeres que viven violencia familiar y pone en riesgo su integridad física, emocional e incluso su vida, es el no contar con recursos económicos ni sociales que les permitan dejar una relación de violencia. La falta de autonomía económica y la falta de redes familiares y sociales de apoyo, hacen que las mujeres permanezcan en una situación que pone en riesgo su seguridad y las de sus hijas e hijos.

Los resultados esperados del apoyo del Programa Seguro Contra la Violencia Familiar en las mujeres, es que cuenten con las condiciones básicas⁸⁹ que les permitan iniciar un empoderamiento⁹⁰ y así una vida libre de violencia, además de contar con las herramientas jurídicas, psicológicas y sociales adecuadas para alcanzar este objetivo. Este programa surge a partir de la detección de las necesidades que mujeres víctimas de violencia familiar tienen al momento de intentar romper con la relación y se encuentran con la carencia de recursos económicos además de la falta de redes sociales efectivas para liberarse de los controles establecidos por el generador de violencia para ella, sus hijas e hijos. Por esta situación muchas mujeres no denuncian, ni buscan apoyo para no poner en riesgo sus vidas. Dado que la problemática de violencia familiar tiene causas multifactoriales, se requiere de una intervención multidisciplinaria. Por lo tanto, las estrategias de atención son tres:

1. Refugios y albergues: Se busca resguardar la integridad física y emocional de las mujeres y sus hijas e hijos. Se trata de espacios muy discretos a los que no se tiene acceso con facilidad, por razones de seguridad, en otras palabras esa información se reserva solo para las profesionistas mujeres

⁸⁹ Alimentación, salud, educación, entre otras.

⁹⁰ “El proceso que permite el tránsito de las mujeres de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión hacia un estado de conciencia, autodeterminación y autonomía, que se manifiesta en el ejercicio pleno de sus derechos y garantías” Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia Título Primero, Capítulo único, Artículo 3 Fracción V.

(nunca hombres) quienes ayudan al ingreso de las mujeres que necesitan de este servicio.

2. Recurso económico. Apoyo de \$1,500.00 mensuales para encaminar a las beneficiarias a lograr una autonomía económica, con respecto al agresor. Es una cantidad mensual que busca apoyar e incentivar económicamente a las mujeres víctimas de violencia para que se alejen de esta práctica destructiva.
3. Acompañamiento de atención terapéutica, jurídica y social, en busca de ofrecer condiciones mínimas de independencia para la toma de decisiones, empoderamiento y rescate de los derechos de las víctimas, directas e indirectas de violencia familiar. Se le proporciona una atención integral a través de tres perfiles psicológico, jurídico y social, para dotarlas de herramientas que fortalezcan su personalidad y les permita retomar sus vidas alejadas de estas prácticas coercitivas.

Las acciones realizadas como: terapia psicológica, atención post-terapéutica, desarrollo de estrategias de inserción a la sociedad, además de asesorías y orientaciones legales, tienen como objetivo sensibilizar a las beneficiarias para que reconozcan la problemática de violencia vivida, así mismo con la incorporación al acompañamiento terapéutico se busca el fortalecimiento emocional que les permita alcanzar un importante nivel de empoderamiento tanto de las beneficiarias, así como sus hijas e hijos. La asesoría jurídica les apoya para el reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos, con el propósito de dar impulso y potencializar sus capacidades mediante canalizaciones a los diferentes servicios que brinda el Gobierno del Distrito Federal.

Con la firme intención de ilustrar la grave problemática que significa la violencia en contra de las mujeres, en esta parte del trabajo me propongo a describir algunos casos⁹¹ con la intención de afianzar las razones que conllevan a la creación de un programa de estas características. Al final hare una reflexión acerca de lo que se puede deducir de estos ejemplos.

⁹¹ Debido a una decisión ética y de absoluto respeto, en los casos expuestos, omitiré nombres de los actores y detalles que puedan ser perturbadores.

Como equipo de trabajo atendimos casos de violencia en distintas clasificaciones sin embargo existe una constante que siempre acompaña a las víctimas, la violencia emocional, es decir que casi de manera axiomática la víctima de violencia económica, patrimonial, física y sexual, previamente a vivido violencia emocional. Ejemplo de ello es el caso de una mujer de 35 años aproximadamente, (aunque su apariencia física correspondía a una persona de mayor edad), con evidente peso bajo la cual tenía un hijo de 15 años producto de una relación anterior a su generador actual además de una hija pequeña producto de su relación actual. Ella refirió que era insultada, humillada, vejada, no le daba el dinero suficiente para la manutención familiar, golpeada con puño cerrado y con diferentes objetos, era sometida envolviéndola con una cobija para no dejar marcas de los golpes, hasta el punto de la asfixia, además de sufrir violaciones al finalizar las golpizas. Aquí observamos un caso de violencia emocional, económica, física y sexual, de un grado muy alto.

Otro caso que considero muy emblemático es el de una usuaria de aproximadamente 45 años quien tiene un hijo mayor de edad producto de su relación actual. La víctima era casada de muchos años con un generador que la violentaba emocionalmente y sexualmente, pues la rechazaba constantemente y le era indiferente. Debido a un problema jurídico el generador estuvo preso en la cárcel. Durante su estancia en prisión él le confeso su homosexualidad y que había adquirido el virus del VIH-SIDA. La víctima fue contagiada por su generador de manera consiente. En este caso observamos que solo hay violencia emocional y sexual, que en apariencia no sería tan grave, pues no hubo golpizas. Pero, ¿en verdad no es tan grave?

Un caso más es el de una mujer joven de 20 años, quien vivía con su generador con quien había procreado un hijo. El generador la insultaba, la humillaba además de no darle dinero para la manutención familiar. Así mismo la obligaba a sostener relaciones sexuales llamadas de intercambio⁹² con otras parejas que él generador contactaba. La víctima no estaba de acuerdo con esta situación pero accedía

⁹² Situación en la cual, dos parejas establecidas (sin importar sexo), intercambian a su respectiva pareja, con la finalidad de sostener relaciones sexuales.

obligada por las amenazas que le proliferaba el generador, aprovechando que las redes de apoyo eran nulas. En este caso observamos violencia emocional, económica y sexual. La gravedad del caso es el sometimiento a realizar actos que la mujer percibe como denigrantes.

Como podemos observar la violencia de género adquiere una dimensión distinta y profunda cuando lo descrito en las leyes se ilustra con ejemplos como estos. Por eso puntualizo que no podemos aceptar violencia pequeña o grande, mínima o máxima e incluso normal, pues si lo comprendemos de esta manera, seguiremos aceptando y reproduciendo estas prácticas. Por eso al utilizar estos ejemplos, considero que la necesidad de crear un programa de atención a esta grave problemática debe volverse una demanda de toda la sociedad, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, hombres, ancianos, pero sobre todo de las mujeres, para que el gobierno y las organizaciones civiles trabajen de manera conjunta para potencializar los alcances de este tipo de programas.

a) La aplicación técnica del programa

Es importante plantear los elementos técnicos necesarios para la aplicación correcta de este programa. Para ello, la posible beneficiaria pasa por diferentes filtros de atención en alguna de las diferentes instituciones, encargadas de atender esta problemática. El programa Seguro contra la Violencia Familiar se opera a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social en donde las mujeres beneficiarias son canalizadas a través de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, refugios para mujeres víctimas de violencia familiar en el Distrito Federal, Dependencias del Gobierno del Distrito Federal, Organizaciones de la Sociedad Civil que atienden la problemática y los Centros del Sistema de Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Una vez superada esta etapa de estudio (por parte de alguna institución pública o de alguna asociación civil dedicada a este tema), así como la cobertura de perfil y

aceptación de la candidata, el área de Programas Especiales dependiente de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, integra un expediente con los siguientes elementos: oficio de solicitud de ingreso al programa por parte de la instancia que canaliza, formato de solicitud de Seguro Contra la Violencia Familiar, formato de estudio socioeconómico, formato de ficha de valoración psicológica, constancia administrativa⁹³, carta compromiso⁹⁴ y ficha de seguimiento.

Posteriormente se envía un listado al área de Programas especiales para su escrutinio y se convoca a un Comité Dictaminador⁹⁵ quien aprobará si procede la integración de la solicitante al programa. El Comité Dictaminador es el responsable de aprobar las solicitudes a través de un análisis de casos que cubran el perfil y los requisitos señalados. El Comité está conformado por:

- 1) La titular de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social
- 2) La titular de la Dirección de Atención y Prevención de la Violencia Familiar
- 3) La Coordinación de Programas Especiales
- 4) Dos jefaturas de unidad departamental que definirá la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social
- 5) El Enlace Jurídico de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social.

Una vez concluida esta etapa y finalmente aceptada la candidata, pasa a ser beneficiaria del programa. Posteriormente, la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social convocará a las beneficiarias para la firma de la Carta Compromiso y la entrega de tarjetas bancarias a través de las cuales se les realizarán los depósitos correspondientes.

⁹³ También llamada, constancia de hechos, en donde la usuaria narra su caso ante un abogado con la intención de certificar jurídicamente su experiencia.

⁹⁴ Es una carta que formaliza la relación entre la usuaria y la institución, por los servicios y beneficios recibidos.

⁹⁵ Esta convocatoria se lleva a cabo cada tres meses. Es decir que las nuevas beneficiarias del seguro acceden al mismo en ese mismo periodo de tiempo.

Es importante observar toda esta reglamentación con sumo cuidado pues me parece un tanto rigurosa en cuanto a su acceso y eso no es bueno ante la enorme responsabilidad para atender los numerosos y crecientes casos de violencia doméstica, por tanto este programa me parece sectorial y selectivo a la hora de su aplicación, además de no cumplir con una de las expectativas más importantes con las que nació este programa, *la atención a toda mujer que vive violencia familiar*. Finalmente es un comité dictaminador que se remite a su juicio personal de comprensión de la problemática y no de una homogenización de atención a la misma.

Si bien se ciñen a las reglas de operación procurando que esta parte sea cubierta en su mayoría, el problema radica en los casos expuestos en donde se sectoriza, no prioriza, los casos de alto riesgo de violencia, pero como ya lo planteaba anteriormente ¿es posible medir la violencia de género dentro de las familias, en una graduación de mínimo y máximo? Yo exponía que no es posible, porque si se midiera de esta manera se abre la puerta a la posibilidad de legitimar socialmente cualquier tipo de violencia, por eso resulta importante señalar esta falla existente en su aplicación y que lamentablemente se da desde la institución encargada de esta labor.

Otro error que se comete entorno a las beneficiarias del programa es en cuanto a su permanencia. Las condiciones para permanecer dentro del programa son: asistir puntualmente a sus grupos terapéuticos, seguir con sus procedimientos jurídicos, y cumplir con los planteamientos de la carta compromiso que firmaron en su etapa de adscripción, entre otras condiciones. El problema radica en que una vez que las usuarias acuden a sus grupos terapéuticos y avanzan a una salida a su problemática, la mayoría de ellas encuentra la posibilidad de trabajar o de obtener algún ingreso con alguna actividad que normalmente interfiere en la posibilidad de continuar asistiendo a los grupos terapéuticos y, por las mismas razones, abandonan la posibilidad de continuar con sus procedimientos jurídicos. Así mismo, cuando firman la carta compromiso de manera inherente, aceptan asistir a una serie de eventos públicos organizados por la dirección de igualdad,

en atención a las necesidades políticas de la Secretaría de Desarrollo Social y del Gobierno Central, de tal suerte que se complica la permanencia de las beneficiarias dentro del programa, aun así la deserción es mínima⁹⁶. Esta situación solo abona a la creación de una ilusión por parte de las autoridades del gobierno local, al creer que la asistencia masiva a sus encuentros de carácter político se debe a decisiones personales ante una invitación y su decisión es voluntaria, lo cual no es cierto. El resultado es siempre un discurso que conlleva a un compromiso público del gobierno con las usuarias para hacer llegar a más mujeres el beneficio del seguro contra la violencia, sin embargo, esta situación no aporta prácticamente ningún elemento de avance ante la problemática de las beneficiarias, y mucho menos a las mujeres víctimas de violencia.

Estas señalamientos los pude constatar durante a mi estancia como servidor público dentro de un Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, sin embargo no pueden ser confirmados debido a que no existe un mecanismo de regulación interno que nos proporcione datos cualitativos (aunque si cuantitativos) pues el porcentaje de mujeres que concluyeron el programa tiene el siguiente comportamiento: en 2009 fue 87.9 %, en 2010 terminaron 85.3 %, en 2011 terminaron 86.2 % y en 2012 finalizaron 87 %⁹⁷, certeros en cuanto al número de casos de las beneficiarias que no concluyen sus procedimientos, pero no las razones por las cuales sucedió así.

Con la intención de exponer algo de información cualitativa que nos ayude a comprender algunas reacciones que no se han medido de manera numérica, expondré algunos de los comentarios realizados por usuarias beneficiarias del programa. Otra de mis funciones consistía en atender a los grupos post-terapéuticos, a través de talleres con temas como Estrategias de Vida, Reflexión y Ayuda Mutua. Dentro de estos grupos una de los acuerdos internos consistía en la

⁹⁶ Pero el condicionamiento es constante por parte de las y los servidores públicos que las atienden en grupos terapéuticos y en atenciones jurídicas, además mensualmente realizan un seguimiento de su caso y ante la imposibilidad de cumplir con sus asistencias, se les advierte la posible suspensión del apoyo.

⁹⁷ Evaluación del Programa Seguro Contra la Violencia Familiar (2009-2012). Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, 2013. Pág. 36.

confidencialidad y respeto entre las participantes, dada esta ventaja algunas de ellas manifestaban su malestar ante diversas situaciones, como la constante suspensión de actividades debido a los eventos público-políticos a los que nos llamaban, tanto a servidores públicos como a las usuarias. Otra inconformidad surgía, debido a la condicionalidad a la que eran sometidas para asistir a los grupos terapéuticos y a dichos eventos, argumentando su limitación para desarrollarse económicamente al no poder aceptar algún trabajo pues si lo hacían implicaba dejar de asistir a la institución, por lo tanto perder el apoyo económico. Como consecuencia, algunas mujeres no percibían esta “satisfacción” de la que hablaremos más adelante, pues la institución que en un principio las apoyó y las impulsó a través del trabajo terapéutico para salir de su dinámica de violencia ahora les reclama su fidelidad a cambio de no retirarles el apoyo económico.

Por último, es importante mencionar que si este programa persigue erradicar la violencia de género dentro del entorno familiar, también es un programa con una seria falla de expresión al exterior de las instituciones que atienden el problema. Las acciones (porque ni siquiera son programas) de prevención y de difusión son muy escasos y de muy poco alcance, si lo revisamos en contraposición de los datos previamente expuestos, veremos que son insuficientes ante la gran cantidad de casos de violencia en el Distrito Federal. *Esta parte de la inconformidad y la atención que se les ofrece a las usuarias será retomada en el siguiente apartado con la idea de ahondar en algunos importantes detalles*⁹⁸.

b) Alcances del programa.

De alguna manera también deben ser expresados los alcances, sobre todo los positivos que pudiese tener el programa. Por eso debo remitirme al trabajo de evaluación que realizó la propia DGIDS y en base a los resultados obtenidos del programa que se miden en función del cumplimiento de las metas proyectadas en

⁹⁸ Sera retomado de manera numérica en la pág. 68.

proporción del presupuesto asignado por las autoridades del gobierno. “En 2009 y 2010 se estableció atender a 500 mujeres como mínimo por año, la meta alcanzada en estos años fue de 2 080 mujeres en 2009 y de 1 559 mujeres en 2010. Para 2011 y 2012 se fijó la meta en atender 2 000 mujeres anualmente, nuevamente se logró pasar la meta programada, en 2011 se beneficiaron a 2 146 mujeres y en 2012 a 2 093 usuarias”⁹⁹ Visto desde este ángulo por supuesto que el programa es muy positivo pues el resultado está muy por encima de lo proyectado, de hecho así se lee una de las conclusiones de la evaluación, “...Por tanto, se puede señalar que el objetivo del Programa Seguro Contra la Violencia Familiar que consiste en brindar apoyo económico como una herramienta que posibilita la construcción de las bases para lograr una vida autónoma y libre de violencia, se cumple al observar las metas alcanzadas, ya que el número de mujeres aseguradas se encuentra por arriba de las meta establecida...”¹⁰⁰.

Sin embargo, creo que estas cifras son engañosas, pues no contraponen sus resultados para compararlas con la problemática de violencia de género a nivel ciudad, que para 2006 existían 766,501¹⁰¹ casos registrados de violencia doméstica que resulta por mucho, superiores al número de beneficiarias del seguro contra la violencia, incluso hasta el año 2012. Aunque las analizáramos desde un ángulo más amplio, como son las atenciones brindadas en las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar divididas entre 6,920 atenciones de Información y Orientación, 12,010 atenciones a Receptoras de Violencia y 410 atenciones a generadores de violencia (el término “generadora de violencia”¹⁰² no está contemplado en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) y nos dé un total de 19,340 atenciones en el año 2009¹⁰³, estas cifras sólo recrudecen el déficit de beneficiarias del programa, ante la problemática de violencia de género dentro de los hogares.

⁹⁹ Evaluación del Programa Seguro Contra la Violencia Familiar (2009-2012). Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, 2013. Pág.35.

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ Sumatoria propia a partir de diferentes resultados expuestos en el trabajo de Pérez Vázquez Teresa. Diagnóstico Sobre la Violencia de Género Social en la Ciudad de México.

¹⁰² Hago referencia a las mujeres que ejercen violencia hacia sus parejas, ya sean hombres o mujeres.

¹⁰³ Pérez Vázquez Teresa. Diagnóstico Sobre la Violencia de Género Social en la Ciudad de México. Pág.22

Por lo tanto, me resulta complicado encontrar resultados favorables a los planteamientos victoriosos del gobierno. Esta reflexión será retomada y profundizada en el siguiente apartado.

4 EL IMPACTO DEL PROGRAMA “SEGURO CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR.”

El impacto que tiene este programa puede ser revisado en términos cuantitativos y cualitativos, además en términos de satisfacción y cambio en la población beneficiada.

Cuando surgió el programa en 2008, hubo que esperar su instauración sin crear expectativas acerca de la aproximación numérica a la que se aspiraría, sin embargo para los siguientes dos años si se plantearon metas específicas, “...en 2009 y 2010 se estableció atender a 500 mujeres como mínimo por año, la meta alcanzada en estos años fue de 2 080 mujeres en 2009 y de 1 559 mujeres en 2010. Para 2011 y 2012 se fijó la meta en atender 2 000 mujeres anualmente, nuevamente se logró pasar la meta programada, en 2011 se beneficiaron a 2 146 mujeres y en 2012 a 2 093 usuarias”¹⁰⁴.

Al analizar la información y contrapuntearla con los datos expuestos previamente, se puede ver que los esfuerzos para resarcir los efectos negativos de la violencia familiar hacia las mujeres, es muy pobre y que las expectativas del programa no se cumplen cabalmente. Por ejemplo, en el Distrito Federal se registraron 766,501 casos de diferentes tipos de violencia hacia la mujer dentro de sus hogares hasta antes de 2006 y de manera rimbombante el gobierno de la ciudad nos dice que en total se han atendido un total de 7,878 mujeres al cabo de cuatro años¹⁰⁵. Esta

¹⁰⁴ Evaluación del Programa Seguro Contra la Violencia Familiar (2009-2012). Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, 2013. Solo existe información hasta este año debido a una falta de actualización de la información disponible.

¹⁰⁵ Subrayo. 766 501 casos de violencia doméstica registrados hasta antes del 2006 y solo se apoyó a 7878 en cuatro años de 2008 a 2012 (apenas arriba del 10% de las víctimas). Sin considerar el incremento anual de víctimas a partir del 2007 registrados y no se atendieron.

cifra no considerara la creciente cifra de casos para cada año que pasa. En otras palabras, la atención lograda por este programa social está muy lejos de alcanzar sus propósitos como política social, ya que no impacta a la cantidad necesaria de mujeres que viven situaciones de violencia. Esto obedece a diferentes razones, una de ellas, es que al revisar el presupuesto asignado observamos que "...El presupuesto autorizado para la operación de este programa entre 2009-2012 es el siguiente: en 2009 se asignaron \$ 10 000 000, en 2010 aumentó a \$ 18 600 000, en 2011 y 2012 el presupuesto se ha mantenido en \$ 18 600 000 anualmente..."¹⁰⁶. Observamos que la cantidad es magra ante la dimensión del problema, puesto que dentro de este presupuesto se debe descontar el dinero destinado a la parte operativa y a los recursos materiales necesarios para su aplicación, aun así en solo un año de atención, por ejemplo en 2010, se destinaron 2, 396,183 pesos solo para el beneficio y contando con un presupuesto de 18, 600,000. Surge la interrogante ¿para que se utilizó el resto del presupuesto?

Otra razón es el poco interés en difundir este programa, de hecho la difusión es muy vigilada por los responsables de distintas áreas, además el trabajo en las comunidades se concentra en ferias de servicios con muy poca difusión previa y las mujeres que acuden a estos eventos, son las mismas mujeres que ya son beneficiarias del programa. En concreto, el impacto a la población beneficiaria en términos cuantitativos no satisface la atención demandada por esta problemática.

En términos de satisfacción, se publica la encuesta que la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social elaboró: "como parte de la evaluación interna, se levantó una encuesta a una muestra representativa de beneficiarias del Programa, esto es, 173 mujeres. En cuanto a si las beneficiarias consideran haber recibido algún beneficio con la atención psicológica que establece el Seguro, el 89 % de las mujeres encuestadas respondió que mucho, 9.8 % respondió que algo y 1.2 % que nada".¹⁰⁷ También se les preguntó a las mujeres, si consideran que el programa cumple con su propósito de ofrecer atención integral a las mujeres

¹⁰⁶ Evaluación del Programa Seguro Contra la Violencia Familiar (2009-2012). Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, 2013.

¹⁰⁷ Ídem.

aseguradas para lograr superar la situación de violencia que enfrentan, el 72.8 % considera que cumple muy bien, 26.6 % que cumple bien y sólo un 0.6 % que lo hace mal. Debemos ser críticos ante estos datos. Primero la encuesta sólo se aplicó a 173 mujeres de 7878 y no me parece representativa, aun así, en los demás resultados no se observa un cien por ciento de satisfacción lo que nos indica una parte proporcional de insatisfacción, que sumado a las beneficiarias que no se les preguntó esta cifra resulta irreal y no confiable.

Por otro lado, al revisar las cifras en términos de cambio observamos ese mismo comportamiento, “En el aspecto si consideran que el Programa de Seguro contra la Violencia Familiar ha sido una herramienta para mejorar su calidad de vida el 96.5 % respondió que sí y el 3.5 % que no. En el tema de la percepción del fortalecimiento de su autoestima: el 88.4% de las mujeres señaló que mucho, 9.2 % indicó que algo, 0.6 % que poco y 1.7 % mencionó que nada. También, se les preguntó a las mujeres si consideran que el programa cumple con su propósito que es ofrecer atención integral a las mujeres aseguradas para que logren superar la situación de violencia que enfrentan, el 72.8 % considera que cumple muy bien, 26.6 % que cumple bien y sólo un 0.6 % que lo hace mal”.¹⁰⁸ Tampoco hay una percepción de cambio en un porcentaje de las encuestadas y como ya lo mencionaba, no es posible establecer una explicación cualitativa de las razones por las que la población beneficiaria del programa, no encuentran una satisfacción ni perciben un cambio, quizá no pudieron terminar con el círculo de violencia en sus hogares o tal vez el apoyo integral profesional, no ayudó correctamente o la cantidad económica no es satisfactoria para cubrir necesidades elementales de vida.

Para reforzar esta parte del trabajo me remito a los casos expuestos anteriormente¹⁰⁹, en cuanto a mis funciones desempeñadas como servidor público y a mi constante contacto con las beneficiarias del programa. Ellas manifestaban las diversas causas, por las cuales se les dificultaba cumplir con sus procesos de

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ Ver página 62 y 63.

atención como beneficiarias del programa, que entre otras estaban las exigencias institucionales de asistencia al proceso terapéutico lo que implicaba un compromiso que después de unos meses, era difícil mantener debido a su propio crecimiento como personas y su búsqueda de afianzamiento emocional y económico, también darle continuidad a los procesos jurídicos que por lo regular resultan absorbentes y burocráticos. Además, existía un constante atraso en los depósitos bancarios, lo cual abonaba a incrementar sus deudas para solventar algunos gastos, mientras les era depositado el beneficio.

En este sentido es necesario explicar con un algunos ejemplos más claros el impacto negativo del programa en las usuarias y beneficiarias, para ello es necesario retomar¹¹⁰ algunos elementos que me parecen importantes para analizar cualitativamente las fallas que padece este programa, basado en mi experiencia laboral y los comentarios de algunas beneficiarias. Estas fallas radican en varios aspectos, que van desde *la insipiente y a veces mala atención (por parte del personal) a las usuarias desde su llegada a la institución hasta la insensibilidad de las autoridades ante casos específicos que requerirían de una atención especial, pasando por la dureza de los argumentos legales que condicionan el perfil de las usuarias candidatas al programa del Seguro contra la Violencia Familiar*, debido principalmente a la falta de un protocolo serio de atención, aunado a la falta de capacitación del personal ante casos de mujeres en crisis nerviosa e incluso ante situaciones que rebasan los alcances jurídicos de la institución y que por descuido o negligencia se pasan por alto situaciones como las que se describen a continuación.

Durante mi estancia en este centro de atención, en algún momento llego una usuaria de aproximadamente 55 a 60 años de edad, quien trabajaba para sostenerse económicamente a sí misma y en muchas ocasiones a su única hija quien padecía de una discapacidad la cual tenía una hija de 3 años en ese entonces. La víctima en cuestión, la mujer mayor se presentó con evidencia física

¹¹⁰ Ver págs. 66 y 67. Referente a los detalles de fallas cualitativas basadas en exposiciones de algunas usuarias.

de golpes en cara, brazos, espalda, piernas, además de heridas por arma punzocortante en antebrazo y abdomen, además de la obvia violencia psico-emocional, insultada, amenazada, humillada, vejada e incluso despojada de dinero que guardaba dentro de su domicilio, toda esta violencia propiciada por el yerno de la víctima, quien por cierto también ejercía violencia emocional, física y sexual a su pareja, (la hija de la mujer mayor, pero que no fue denunciada en nuestra unidad) y la atención que se le proporcione a la víctima solo se limitó en una canalización a otra UAPVIF, sin atenderla psicológicamente al momento citándola a iniciar su proceso terapéutico grupal en la otra unidad, a la brevedad posible y sugerirle que levantara una denuncia formal en el Ministerio Público en contra de su yerno, sin ofrecer un acompañamiento jurídico e incluso un seguimiento para saber si acudió posteriormente a la unidad asignada. Es un claro ejemplo de las ineficiencias que como institución padece y que se ve reflejado en las estadísticas sobre atención e inclusión de las beneficiarias del seguro. Es decir, con toda claridad la víctima del ejemplo anterior requería de una atención integral incluyendo el Seguro Contra la Violencia Familiar, para alejarse de esa dinámica de violencia que atentaba contra su vida, sin embargo no cubría el perfil para ser candidata al programa por el simple hecho de que su agresor no era su pareja, amasio o cónyuge, aun y que el victimario pertenecía a su familia.

Otro ejemplo que exhibe las fallas del programa sucede cuando una usuaria joven quien procrea dos hijos con su generador de violencia y este le propicia control, humillaciones, insultos, celos, golpes e intento de ahorcamiento, a lo cual la víctima responde huyendo de esa dinámica de violencia, siendo resguardada por sus redes de apoyo (familiares y amigos) quienes le acompañan en su procedimiento además de apoyarla económicamente. Aun con estas ventajas y sin que ella solicite más que su atención terapéutica grupal se le ingresa como candidata (obligados los servidores a cumplir con una cantidad mensual de posibles beneficiarias, por instrucciones de la Dirección General). Posteriormente ya como beneficiaria al programa la usuaria regresa con su agresor y procrea un tercer hijo. No existe un mecanismo para vigilar esta situación y recibe el seguro

por tres meses más, hasta que la misma dinámica de violencia la lleva a renunciar por decisión propia al programa.

Estas son algunas de fallas e incongruencias que padece el programa, pues desde el nombre mismo se crea una expectativa mayor en cuanto a su atención sin embargo como podemos observar es demasiado limitado. Esta situación se subsana gracias al perfil profesional de algunos integrantes del personal, psicólogos, abogados y trabajadores sociales desarrollan habilidades y junto con su experiencia, esta percepción negativa se frena un poco.

En conclusión, el impacto en la población a beneficiar que tiene por objetivo este programa, a mi parecer, no cumple con sus expectativas trazadas desde su planteamiento como política pública y social, recordemos que su intención es lograr que las mujeres del Distrito Federal, se alejen de estas prácticas en sus hogares, que sus necesidades económicas no sean un anclaje para permanecer al lado de la persona que le genera violencia. Si lo observamos críticamente, las cantidades de recursos económicos y técnicos son insuficientes y los resultados así lo demuestran, por tanto, este programa debiera ser analizado por las organizaciones civiles feministas, en defensa de los derechos humanos y todas aquellas interesadas en este tema, para evitar ser comparsas de su mala aplicación a cambio de seguir recibiendo recursos públicos. En este sentido, se entendería que el ciclo propuesto de una mejor política pública es aquella que se retroalimenta, a través de una crítica constructiva que planteó desde el exterior pero que debe ser retomada desde el interior, es decir, escuchar y atender a todas las partes involucradas dentro del proceso de implantación, desarrollo y ejecución para definir los aciertos y errores que se cometen y de esta manera corregir y en su caso, afianzar las acciones con la firme intención de mejorar y potencializar programas como este. Así pues, considero que es el camino más acertado para combatir las malas prácticas burocráticas y así superar los límites partidistas de la cual suelen ser víctimas, con esto me refiero a eliminar la acción política-electoral que corta programas sociales en cada cambio de administración, por tanto, considero que un programa social que es revisado, retroalimentado, mejorado y en

todo caso replanteado, tendrá grandes posibilidades de mejorar y alcanzar expectativas más grandes sin importar el tipo de ideología o persona que gobierne.

Por último, aunque los esfuerzos ya expuestos nos indican ser insuficientes para alcanzar estas expectativas, si debo reconocer que la problemática es atendida de manera parcial pues al menos hay presencia física de oficinas en las dieciséis delegaciones políticas del Distrito Federal, siguiendo medianamente los lineamientos legales actualizados que orientan a un tratamiento inmediato, coyuntural, aunque tal vez sea lo más adecuado. Por eso reafirmo que el Seguro Contra la Violencia Familiar aun con sus errores desde el planteamiento mismo, considero que si nos apoyamos de esa buena intención con la que surgió, podría ser potencializada e incrementar de forma sustancial y no sólo en número la cantidad de beneficiarias pues como hemos visto los casos de violencia de género se incrementan y este tipo de programas si pueden abonar para resarcir esta lamentable problemática.

CONCLUSIONES.

Efectivamente se ha llegado a las conclusiones, pues debido a la complejidad del problema que significa la Violencia Familiar y su respectivo programa de atención, es un tanto difícil llegar a una conclusión, en ese sentido una vez acabada la investigación, lo deseable sería haber llegado a un resultado, empero, después de reflexionar creo mejor tener varias conclusiones. La primera de ellas radica en la comprensión del significado y la implicación de una política pública, así como de los elementos que la componen.

Una política pública es la compleja respuesta de un gobierno, para proponer soluciones a diversas problemáticas de origen sistémico que se han creado por una falta de atención de los gobiernos modernos, quienes creyeron alcanzar la cobertura social para toda la población, por medio de mecanismos estatales establecidos, como la seguridad social, la educación, la agrupación gremial y sus consecuentes derechos laborales y sociales, entre otros, dejando de lado a quienes no accedían a estos beneficios, por lo tanto la población demandante crecieron significativamente. Al verse rebasado el gobierno por estas demandas se vio obligado a establecer políticas públicas de un alcance mayor, atendiendo además de los problemas históricos, se fueron sumando los problemas actuales, por ejemplo, los movimientos ecologistas, los movimientos por los derechos de las mujeres, de las personas con preferencias sexuales diversas, entre muchos otros, viéndose obligado a escuchar y atender de manera frontal estas problemáticas.

- a) A esta primera etapa la considero como de atención y diseño de políticas públicas en donde participan de manera activa diversos sectores de la sociedad, individuos, organizaciones sociales, asociaciones civiles y demás interesados en los respectivos temas.
- b) En una segunda etapa, considero a la política social como la parte estratégica y que sectoriza a la sociedad, de acuerdo con la problemática a atender, es decir, es el momento en que el gobierno destina atención y recursos, a determinadas instituciones para que puedan atender los reclamos sociales. Por ejemplo, si va a atender un problema de carácter

ecologista, diseña y proporciona recursos para la Secretaria del Medio Ambiente; de atender un problema de pobreza o de hambre, instruirá a la Secretaria de Desarrollo Social, si atiende el problema de la violencia de género instruirá al Instituto de las Mujeres, etc.

- c) En una tercera etapa de atención se encuentran los programas sociales, que es la parte ejecutable con la cual nace una política pública y que impulsa una política social. Es el momento de la retroalimentación, porque interactúa de manera multidireccional el gobierno y la población beneficiaria, además de ser el tiempo de evaluación que tienen las políticas públicas para saber si se están cumpliendo los objetivos o no.

En concreto, las políticas públicas se pueden traducir en la comunicación abierta y multidireccional, entre los gobiernos y sus gobernados. Se hace valer principalmente de tres etapas: a) políticas públicas, (atención y diseño), b) políticas sociales, (estrategia y desarrollo técnico) y c) programas sociales, (ejecución, evaluación y retroalimentación). Entenderlo y estudiarlo de esta manera, nos ayuda a comprender y dar cuenta de los posibles errores desarrollados durante el proceso, detectar en cuál etapa existe la falla y poder corregir con rapidez la misma.

Cuando hablo de las fallas, errores u olvidos sistémicos me sustento en la revisión histórica presentada en este trabajo de los modelos económicos políticos y sociales, por los cuales atravesó México, destacando la etapa del Estado de Bienestar, pues es ahí donde considero que la socialdemocracia creció y se fortaleció como corriente. En este sentido planteo mi siguiente conclusión, la cual radica en la importancia que tienen las políticas públicas para la socialdemocracia, a nivel mundial y por supuesto en México. Esta corriente ideológica ha planteado la importancia que tiene para ellos, pues le consideran la estrategia más eficaz para lograr conquistar sus objetivos.

El primer objetivo es un motivo de lucha social y de movimiento social, bajo el pretexto de alcanzar espacios dentro del gobierno, ya sea en el poder ejecutivo o en el poder legislativo, participando en elecciones por cargos de elección popular.

El segundo objetivo es que una vez alcanzados los espacios públicos, también es preponderante luchar por reformar las leyes necesarias para alcanzar sus objetivos más importantes, transformar a la sociedad desde el gobierno. Y para alcanzarlo se valen de diversas políticas públicas de carácter social, fortaleciendo su estrategia con diversos y crecientes programas sociales.

En este mismo sentido se encuentra la socialdemocracia en México y lo podemos constatar con el caso del Distrito Federal, pues quizá sea el más emblemático a nivel nacional, pues me parece que es a través de este modelo en donde podemos observar la confirmación de las propuestas socialdemócratas, con la siguiente descripción: movimientos sustentados en bases sociales con demandas legítimas, condensadas en partidos políticos, utilizadas para ganar espacios de poder político, instruir desde el gobierno atención y apoyo a través de programas sociales para atender sus bases, en primer lugar y después a la mayor población posible.

Una conclusión más radica en la importancia del tema sobre de *la violencia familiar*, pues creo que el termino es ambiguo y falto de definición, ya que planteado de esa manera se puede interpretar de diversas formas, por ejemplo, la violencia ejercida entre conyugues ya sea del hombre a la mujer, pero también puede leerse de la mujer al hombre, hombre a hombre, de mujer a mujer, de padres a hijos, de hijos a padres, de abuelos a nietos de nietos a abuelos, etc. Por otro lado cuando se establece la necesidad de un programa como el *Seguro contra la violencia familiar*, tampoco es claro a quién va dirigido. De no ser por la precisión gramatical y conceptual, que la propia ley dice en su título así como de algunos Artículos de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, podríamos decir que este programa pudiera beneficiar a cualquier miembro de la familia. A pesar de la aclaración hecha, considero que sería importante una modificación al nombre del programa, con la intención de aclarar y de dar contundencia a su propósito y finalidad. En este sentido, si considero muy importante que este tipo de programas existan crezcan y se desarrollen para atender este grave problemática, pues como vimos la situación caso por caso es alarmante la manera en que se presente la violencia de género.

En ese mismo sentido, otra conclusión fue que al revisar el caso del Seguro contra la violencia familiar aplicado en la Delegación Iztacalco, observé un impacto positivo en términos numéricos, pero no en términos reales, basados en una comparación de la problemática a nivel entidad, identificando que la población atendida es sumamente inferior a la población vulnerada, aunado a esto existe una falta de resultados cualitativos debido a la falta de mecanismos de autocontrol con posibilidades de expresión y sentir de la población beneficiaria.

En términos generales, quisiera proponer una conclusión más amplia. Toda política pública que existe hoy en el gobierno ha sido elaborada coyunturalmente, es decir ha sido planeada desde el apremio experimentado por algún tipo de presión, dígase movilización social, protesta pública y exhibición en medios, por presión legislativa, etc. Y no ha sido diseñada con previos estudios bien estructurados, con bases teóricas y herramientas metodológicas. En este caso se sitúa el programa del Seguro contra la violencia familiar. Pues cuando existe un mal planteamiento de origen, es decir una política pública que obedeció a una presión mundial, la cual exigía poner atención a las recomendaciones sobre derechos humanos de las mujeres, en el tema de igualdad y hasta de equidad. Se obtuvo como resultado, una ley estrictamente apegada a los acuerdos internacionales firmados, pero un gobierno irrespetuoso de este ordenamiento, justificando que no actúa con ese mismo rigor bajo el argumento de la existencia y aplicación de un programa como este, que en consecuencia también está mal planteado. No podemos esperar menos que un mal programa, con un nombre muy corto y ambiguo, falta de recursos y carente de voluntad política para expandir sus alcances, pues resultan muy pocos los esfuerzos en comparación a los reveladores y crecientes números de casos de violencia doméstica.

En conclusión, no podemos seguir creyendo que la constante implantación de políticas públicas, nos dará como resultado un acotamiento de la brecha económica entre ricos y pobres, como lo aseguran los líderes políticos pertenecientes al espectro de derecha y centro, divulgado en sus discursos, mucho menos esperemos una transformación gradual de la sociedad y del sistema, como lo afirman los socialdemócratas.

Por eso la propuesta que surge de este trabajo, es que la utilización de las políticas públicas y sociales con sus respectivos programas sociales, deben ser consideradas como herramientas importantes para mejorar la comunicación de la sociedad con su gobierno, sin que los gobernantes piensen que estas prácticas lograrán cambios estructurales por sí mismos, sino que deben ser consideradas como la posibilidad de ejercer correctamente el dinero público. Y cuando hablo de “ejercer correctamente”, hago referencia a que todo programa social, pero sobre todo los prioritarios, como el caso del Seguro contra la violencia, deben ser estudiados, analizados, rediseñados y reestructurados para que puedan alcanzar resultados cuantitativos y cualitativos más profundos y así aspirar realmente a revertir los efectos dañinos que estas prácticas han propiciado, e incluso atreverse a proponer nuevas formas de convivencia, entre mujeres y hombres, basados en el respeto y en el buen trato social.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *“El estudio de las Políticas Públicas”* Porrúa, México 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *“La implementación de las Políticas Públicas”* Porrúa, México 1993.
- Alba, Víctor. *“Las ideas sociales contemporáneas en México”* Fondo de Cultura Económica, México 1960.
- Berstein, Eduardo. *“Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia”* Siglo XXI, México 1982.
- Chávez Orozco, Luis. *“Prehistoria del Socialismo en México”* SEP, México 1936.
- Durkheim, Emilie. *“La División del Trabajo Social”* Colofón, México 1980.
- Espinosa Damián, Gisela y Lu Jaiven Ana (coordinadoras) *“Un Fantasma recorre el siglo. Luchas Feministas en México 1910-2010. Artículo “Movimientos contra la violencia hacia las mujeres”*. Autoras, Saucedo González, Irma y Huacuz Elías, María Guadalupe. UAM-Xochimilco, México 2013.
- Engels, Friedrich. *“El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”* Obras escogidas de Marx y Engels. Editorial Progreso, Moscú 1970.
- Flores Rangel, Juan José. *“Historia de México II”* CENGAGE, México 2010.
- Gallo, Miguel Ángel. *“De los Liberales al EZLN. México en su Historia 2”* Quinto Sol, México 1995.
- García Cuadrado, Antonio. *“Derecho Estado y Constitución”*. Club Universitario, España 2010.
- Giddens, Anthony. *“La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia”* Taurus, Barcelona 1998.
- González Madrid, Miguel Ángel. *“Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes”*
- Nivón, Eduardo. *“Cultura urbana y movimientos sociales”* UAM-I, México 2002.
- Treviño, Ricardo. *“El espionaje comunista y la evolución doctrinaria del movimiento obrero en México”* México 1952.

DOCUMENTOS, ARTICULOS Y PÁGINAS CONSULTADAS EN SITIOS WEB

Pérez Vázquez Teresa. *“Diagnóstico Sobre la Violencia de Género Social en la Ciudad de México”*. Observatorio Violencia de Género y Social en la Ciudad de México. www.cedoc.inmujeres.gob.mx

Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina (coordinadora). *“Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal”*. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Distrito Federal 2011. www.evalua.df.gob.mx

“Evaluación del Programa Seguro Contra la Violencia Familiar (2009-2012)”. Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. www.sideso.df.gob.mx

“Reglas de Operación del Programa Seguro contra la Violencia Familiar” publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 31 de enero del 2012.

www.equidad.df.gob.mx/programa_segurocontralaviolencia.php

Castresana Fernández, Carlos. Magistrado y Juez de Instrucción en España, Ponencia organizada por la SRA, titulada, *“Armonizar legislaciones nacionales con los instrumentos internacionales para proteger los derechos humanos de las mujeres”*. www.cimacnoticias.com.mx

Evangelista Martínez, Elí. *“Política social: Conceptos, métodos y contextos”*. Blog Spot Publicado el 11 de Enero de 2009. Política-social-mexico.blogspot.mx/?m=1

“Consulta Global sobre Violencia y Salud de la OMS”. Resumen. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002. www.who.int

“Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, Diario Oficial de la Federación, 1 de Febrero de 2007. www.diputados.gob.mx

“Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, Diario Oficial de la Federación, Agosto 2006. www.consejeria.df.gob.mx

“Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, Enero 2008. www.iems.df.gob.mx

“Plan de Desarrollo Primero los Pobres”. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de diciembre de 2001. www.consejeria.df.gob.mx

“Principales actividades realizadas entre 1998-1999” Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, 1999. www.sds.df.gob.mx

-Dirección General de Políticas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal
http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Direccion_General_de_Políticas_Sociales

-Secretaría de Desarrollo Social del GDF <http://www.sds.df.gob.mx/sector/lineas.htm>

-Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal www.df.gob.mx/index.php/programas-sociales

-La Jornada. 19 de Mayo de 2007.

<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/19/index.php?section=opinion&article=016a2pol>

-Unidad para la atención de las organizaciones sociales. SEGOB.

<http://www.organizacionessociales.segob.mx/es/organizaciones-sociales/asociacion-civil>

-Centro de Información de la ONU. www.cinu.mx/orgs/index/