

41  
209



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA PARTICIPACION DE LOS GRUPOS  
MARGINADOS EN LOS SERVICIOS PUBLICOS  
DE LA DELEGACION LA MAGDALENA CONTRERAS  
(1992 - 1994)**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
RAYMUNDO DOMINGUEZ LOPEZ**

**DIRECTOR DE LA TESINA:  
GUSTAVO DEL VILLAR DE LA PEÑA**



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## AGRADECIMIENTOS

### A MIS PADRES:

PETRA Y APOLONIO,  
que con su humildad, apoyo  
y comprensión hicieron de  
mí lo que soy, pero sobre  
todo, por haberme dado ese  
precioso Don que es la vida.

### A MIS HERMANAS:

MARIA DE LA SALUD, MARIA LUISA,  
VERONICA, CECILIA, MARIA TERESA  
Y MARIA GUADALUPE DOMINGUEZ LOPEZ,  
quienes junto conmigo han compartido  
caminos difíciles.

### A MI HERMANO:

APOLONIO DOMINGUEZ LOPEZ,  
que desde que naciste  
generaste un cambio en  
mi vida.

**A MI ESPOSA:**

**CRISTINA HERNANDEZ MONDRAGON,**  
que compartiste las presiones  
y los momentos difíciles en la  
realización de este trabajo,  
esperando que sigamos compartiendo  
nuestras vidas en un solo camino.

**A ALMA ROSA HERNANDEZ MONDRAGON:**

Por todos los favores que te debo,  
esperando no endeudarme más.

**A SARA GABRIELA GOMEZ MEDINA:**

Por haber compartido las primeras  
experiencias en la elaboración del  
primer proyecto de Tesis y que por  
azares del destino no pudimos  
concluir juntos. Asimismo, por  
haberme dado la oportunidad de  
conocer ese tesoro tan hermoso que  
es la amistad.

**A MI PAIS:**

**MEXICO, por las oportunidades  
que me ha brindado para realizarme.  
y por ese Don tan especial que es  
la libertad.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:**

**Por todo el apoyo que ha ofrecido para la  
Generación de mejores profesionales.**

**A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES:**

**Por todos los conocimientos adquiridos en sus  
aulas, esperando que día con día sean  
mejores.**

**A TODOS MIS PROFESORES:**

Por su paciencia y su esmero en hacer de cada alumno un ser útil a la sociedad. Especialmente a GUSTAVO DEL VILLAR, director de esta Tesina, quien con sus sugerencias contribuyó a enriquecer este trabajo.

**A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO EN LA  
CONTRALORIA INTERNA DE LA DELEGACION  
LA MAGDALENA CONTRERAS:**

C.P. José Armando Murillo Bond,  
C.P. Adalberto Trejo Aquino,  
C.P. Juan Carlos Estrada Olascoaga,  
Lic. José Luis Cervantes Erosa,  
Lic. Alberto Sánchez López,  
C.P. Juan Gerardo Sánchez Romero,  
Lic. Julio A. Sarabia Gallardo  
y al futuro Lic. en Administración  
de Empresas, Fidel Cortez Herrera,  
quienes de una u otra forma contribuyeron  
en la terminación de este trabajo y por  
depositar su confianza en mí, especialmente  
al Lic. Federico Flores Hernández, quien  
me dio la oportunidad de colaborar con  
su equipo.

**A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS**

Que con sus consejos y sugerencias  
contribuyeron a que alcanzara una  
de mis metas.

## ÍNDICE

Introducción.	Pág.
1. Marco teórico referencial sobre la Administración Pública y la marginalidad.....	1
1.1. Conceptos sobre Estado, Gobierno y Administración Pública.....	1
1.2. La Constitución y los derechos sociales.....	9
1.3. La Administración Pública Federal y el Departamento del Distrito Federal.....	12
1.4. La conceptualización de pobreza, pobreza extrema y marginalidad.....	15
1.5. El Programa Nacional de Solidaridad, sus objetivos y la Comisión Gubernamental de Coordinación.....	22
2. El Departamento del Distrito Federal, la Delegación La Magdalena Contreras y la operación del Programa Nacional de Solidaridad.....	26
2.1. El Departamento del Distrito Federal.....	27
2.2. Delegación La Magdalena Contreras.....	36
2.3. La operación del Programa Nacional de Solidaridad....	41
3. La participación de los grupos marginados en los servicios públicos de la Delegación La Magdalena Contreras de 1992 a 1994.....	52
3.1. Diagnóstico sobre el PRONASOL y los grupos marginados	53
3.2. Propuesta para coadyuvar a una mejor toma de decisiones en la Delegación La Magdalena Contreras.....	60
Bibliografía.....	63

## Introducción.

La presente investigación tiene como propósito demostrar la comprobación de la hipótesis principal, la cual parte de que " a mayor participación de los grupos sociales marginados en la solución de sus demandas de servicios públicos en su comunidad, mayor será la respuesta de sus necesidades por los órganos de gobierno ", y el cumplimiento del objetivo principal, el cual indica que es " proporcionar elementos para la programación de objetivos, políticas, acciones y estrategias que coadyuven a una mejor toma de decisiones en la administración de los servicios públicos básicos en esta dependencia."

La investigación se encuentra dividida en tres apartados. En el primero se habla sobre los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública y su relación con la política social, así como los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917. Se aborda en forma general la Administración Pública Federal y su relación con el Departamento del Distrito Federal. Asimismo se describen los conceptos de pobreza, pobreza extrema y marginalidad y por último

se retoma el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), sus objetivos y el órgano coordinador de la ejecución del Programa.

En el segundo se aborda al Departamento del Distrito Federal y los órganos locales de gobierno, así como la Administración Pública del Distrito Federal y a la Delegación La Magdalena Contreras, considerándola como un órgano centralizado y a la vez desconcentrado, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Por otra parte se describe de manera general la operación del Programa Nacional de Solidaridad en esta demarcación.

En el tercero se describe la participación de los grupos marginados en los servicios públicos básicos de esta Delegación en el periodo 1992 a 1994 y se realiza un diagnóstico sobre el PRONASOL y los grupos marginados, estableciendo una propuesta para coadyuvar a una mejor toma de decisiones en la Delegación La Magdalena Contreras.

## 1. Marco teórico referencial sobre la Administración Pública y la marginalidad.

En este apartado se habla sobre los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, destacando que se escribe de manera indistinta administración pública o Administración Pública en el proceso de la investigación, asimismo se describe su relación con la política social, las garantías individuales y los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de 1917. Asimismo, se trata de establecer un criterio que permita determinar algunos indicadores importantes con relación a la investigación sobre la pobreza y los grupos marginados, tomando en cuenta los objetivos de un programa de gobierno, sustentado en una forma de hacer política social, así como a la comisión gubernamental que intervino en la realización del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

### 1.1. Conceptos sobre Estado, Gobierno y Administración Pública.

Históricamente en toda época las necesidades humanas han sido de diversos tipos, Mahbub Ul Haq dice que " el concepto de las

necesidades humanas básicas continúa siendo elusivo, y que obviamente será diferente en distintas sociedades <sup>2</sup>, las principales son las de la alimentación, vivienda, salud y educación y cada sociedad ha hecho frente a esta situación de manera diferente. Conforme la sociedad ha evolucionado, estas necesidades cada vez son mayores y por lo tanto, han surgido nuevas formas de organización para enfrentarlas. El Estado y los gobiernos han tenido que generar mecanismos que permitan atenuar, dentro de sus posibilidades, las nuevas problemáticas que se vienen presentando, implementando a la Administración Pública como medio de consenso entre Estado y sociedad.

Aunque su origen es remoto y varia según el momento histórico en que surge, entendemos por Estado a una sociedad política compuesta por tres elementos fundamentales: territorio, población y organización política. Hans Kelsen señala que " El concepto del Estado es por consiguiente de un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico-internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto al ámbito

---

<sup>2</sup> Ul Haq, Mahbub, *La cortina de la pobreza*, FCE, p. 97

material de validez, sólo restringida por reserva del derecho internacional."<sup>2</sup> Max Weber dice que " El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de coacción legítima (es decir, considerada legítima). Así pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso, cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya."<sup>3</sup>

Para el caso mexicano el Estado se ha ido reformando a través de sus constituciones que van desde Los Sentimientos de la Nación de Morelos de 1813, la de 1824, y la de 1857, hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se ha contemplado a la justicia social como un objetivo. Podemos mencionar dos grandes periodos en los cuales el Estado ha tenido importancia en la política económica y que ha repercutido en la política social, el primero que va de 1948 a 1968 denominado el

---

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, citado por Aftalón R., Enrique, en Introducción al Derecho. El Ateneo, p. 536.

<sup>3</sup> Weber, Max, Economía y sociedad, FCE, p. 1057.

4

"milagro mexicano" o desarrollo estabilizador, el cual se caracterizó por una estabilidad política y un notorio crecimiento económico y el segundo, a partir de 1968, que algunos autores han llamado de "la transición mexicana" en el cual se pone en tela de juicio el pacto social establecido desde la Revolución Mexicana de 1910.

A consecuencia de la adopción del modelo substitutivo de importaciones, se permitió la creación de industrias, lo que se tradujo en crecimiento económico de 1933 a 1981. En este periodo el Estado mexicano se presenta como un Estado benefactor, puesto que se " Ha señalado que para este último año el número de empresas públicas que poseía el Estado alcanzaba la cifra de mil ciento cincuenta y cinco, mismas que absorbían por medio de transferencias o subsidios, amplias proporciones del presupuesto nacional "4. Cabe destacar que en este lapso el Estado realizó una alianza con los grupos patronales, campesinos y el movimiento obrero, principalmente con aquellos gremios que se encontraban dentro del seno del partido oficial, de esta manera " Durante esas décadas el Estado, para acabar de afirmar su

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, La Reforma del Estado, p.10-11.

institucionalidad, requería del apoyo de los grupos organizados, y éstos para resolver sus demandas no tenían otro recurso, en términos de eficiencia que moverse bajo el manto protector de la institucionalidad política que se estaba creando."<sup>5</sup>

Posteriormente para 1980 vendría la época del "boom petrolero" en el cual México pretendía crecer y desarrollarse a través de las exportaciones del petróleo. La caída internacional de los precios de éste, colocó al país en una situación más difícil puesto que la deuda externa trajo consigo una crisis económica que obviamente repercutió en todas las esferas y niveles, incluyendo las políticas de bienestar social.<sup>6</sup> Para poder entender mejor el papel del Estado y su importancia es necesario definirlo.

En algunos países la diferencia entre el Estado y el Gobierno se hace más clara cuando no es la misma persona la que ocupa la jefatura de Estado y la de Gobierno. El Gobierno es uno de los elementos fundamentales del Estado y se define como el grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder político y se le asignan atribuciones, Marcos

---

<sup>5</sup> González Tiburcio, Enrique, Reforma del Estado y política social, INAP, p.22.

<sup>6</sup> Ibid., p.26.

Kaplan señala que " El Gobierno incluye siempre dos ordenes de acción, política y administrativa...El orden de acción política está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales componentes, en la acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos."<sup>7</sup>

Tomando en consideración las conceptualizaciones de Estado y de Gobierno, se puede decir que la justicia social es para el primero una obligación y para el segundo, una función. El artículo 25 constitucional señala que " corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral así como, el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza..."<sup>8</sup>, contemplando en el desarrollo integral los aspectos económico, político, social y cultural. Asimismo señala que concurrirán con responsabilidad social los tres sectores, el público, el social y el privado.

---

<sup>7</sup> Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*. UNAM, p.168.

<sup>8</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa (1996), p.21.

Para llevar a cabo estas acciones el Gobierno instrumenta la política social plasmándola en el Plan Nacional de Desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 publicado en el periodo del presidente Miguel de la Madrid se establecen las acciones correspondientes a las necesidades básicas fundamentales: educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda y medio ambiente. Asimismo se establecen los "Lineamientos para combatir el rezago social y la pobreza."<sup>9</sup>

Dentro de este ámbito de acción, la administración pública es la encargada de cumplir con las funciones encomendadas al Estado por medio de una forma de Gobierno. Para entenderla, podemos retomar el objeto de estudio de la Administración Pública de Woodrow Wilson quien dice que "es descubrir...en primer lugar lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente, y en segundo, cómo ha de hacerse lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible, tanto de dinero como de energía."<sup>10</sup> De manera parecida Dwight Waldo lo identifica como "la organización

---

<sup>9</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.209-271.

<sup>10</sup> Citado por Waldo, Dwight, en Administración Pública, Trillas, p.85.

y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno."<sup>11</sup>

Conocido ya el objeto de estudio, se retoman las definiciones que cada uno de estos autores proporciona. Para definirla Woodrow Wilson dice que " La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo."<sup>12</sup> Omar Guerrero al citar a Dwight Waldo nos dice que "...como disciplina se entiende por Administración Pública el arte y la ciencia de los asuntos del Estado."<sup>13</sup>

Jaques Chevallier y Daniele Loschac, conciben en la Administración Pública como atributo y función " la de regir, de instrumentar el monopolio público de la coacción, obteniendo por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente."<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Citado por Guerrero, Omar, en Teoría administrativa de la ciencia política, UNAM, p. 87.

<sup>12</sup> Waldo Dwight, Op.Cit., p. 85.

<sup>13</sup> Guerrero, Omar, Op.Cit., p. 33

<sup>14</sup> Chevallier, Jaques, La ciencia administrativa, INAP/FCE, p. 11.

De esta forma podemos entender que la Administración Pública, como órgano de gobierno, realiza dos funciones específicas, una de decisión en la cual incumbe la política y elementos como son la democracia, la participación política, la opinión pública, el sufragio, la organización de partidos políticos, etc., y la otra que ejecuta esa decisión en la esfera de la administración, tomando en cuenta la racionalidad, la eficiencia y la eficacia. Es decir, se define como dominio político y dirección administrativa, encaminada a hacer cumplir la política pública y la voluntad del Gobierno.

#### 1.2. La Constitución y los derechos sociales.

El federalismo en México nace con la Constitución de 1824, considerando un modelo de Constitución centralista, como lo habían sido la de Apatzingán, la adoptada por el México independiente y la del gobierno provisional estatuido por el Constituyente a la caída del imperio, y posteriormente, las realizadas en 1835, 1847 y 1857, el centralismo permanece vigente hasta la de 1917.

El espíritu original de la Constitución de 1917 es crear un Estado más social, con responsabilidad compartida y un firme compromiso de justicia y democracia. Por su parte la Revolución Mexicana estableció un orden jurídico e institucional que armoniza las garantías individuales con los derechos sociales, por lo que se reconoce como un Estado social de derecho, por ello, en la obra de gobierno, es necesario que esté vivo y actuante el espíritu de justicia social y democracia que impulsó el movimiento revolucionario.

Así, se señalan algunos de los artículos contenidos en la Constitución Política de 1917, que más se relacionan con el tema de la presente investigación: Artículo 3o. Señala a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; Artículo 4o. Establece que toda persona tiene derecho a la salud, asimismo toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; el Artículo 25, descrito anteriormente; el Artículo 27, el cual otorga a la nación el derecho de imponer a la propiedad privada

las modalidades que dicte el interés público y el Artículo 123, que establece el derecho al trabajo.

Como ya se habfa señalado, en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 de Miguel de la Madrid, uno de los propósitos del Estado era " Combatir la marginación y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población."<sup>15</sup> De tal manera que el Estado reconocía la necesidad de dar prioridad a los programas de bienestar social.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, el Estado reconoce que no se ha logrado alcanzar la justicia social como objetivo de la Revolución Mexicana y para cumplirlo se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, dentro de la política social, el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida y dentro de éste la erradicación de la pobreza extrema.

---

<sup>15</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto Plan Nacional 1982-1988, Op. Cit. p. 215.

1.3. La Administración Pública Federal y el Departamento del Distrito Federal.

El acta constitutiva de la Federación del 31 de marzo de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente, fijaron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos. En su origen, el Distrito Federal fue creado por decreto del Congreso Constituyente el 18 de noviembre de 1824, el Congreso señaló a la Ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito el término de Federal. Al mismo tiempo se fijó la superficie que comprendía un área circular de dos leguas a la redonda, tomando como centro la Plaza Mayor.

La Ley del 23 de octubre de 1835 que estableció en síntesis las bases de la nueva Constitución, fraccionó en departamentos el territorio de la República e instituyó a las autoridades que habrían de regirlos. Se indicaba en el artículo 10. que el territorio mexicano se divide en tantos departamentos cuantos eran los estados, y el artículo 90. señalaba que para el gobierno

de los departamentos habría gobernadores y juntas departamentales.

El 10o. Marcaba que el Poder Ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador con sujeción al Ejecutivo supremo de la Nación. De tal manera que dentro del ámbito de la administración pública se concebía a los departamentos como una división territorial contemplando cada una de las partes integrantes.

En el año de 1898 se aprobaron los convenios que marcaban los límites del Distrito Federal, incorporando en su territorio el del Estado de México, los convenios fueron ratificados por el Congreso de la Unión mediante decretos expedidos los días 15 y 17 de diciembre de 1898. El Distrito Federal fue modificado por decreto del 16 de diciembre de 1899, dividiéndose en la municipalidad de México y en 6 prefecturas con sus respectivas municipalidades: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Kochimilco.

En 1996, la Constitución Política dice en el artículo 90 que " La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que

14

distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación." De igual manera indica que " Las leyes determinarán las relaciones entre entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

En el artículo 73, fracción VI, se le otorga la facultad al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y " legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes." El artículo 76, fracción IX, considera como facultades exclusivas del Senado " Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución." Finalmente, el artículo 122 en su totalidad regula las actividades del Gobierno del Distrito Federal, y en el que se considera a la Delegación como un órgano desconcentrado. Este artículo se describe brevemente en el siguiente capítulo, asimismo para el tema que nos ocupa, se describe en forma general

el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

1.4. La conceptualización de pobreza, pobreza extrema y marginalidad.

Hasta la fecha no se ha fijado un criterio absoluto del concepto de pobreza, sin embargo como categoría social, esta se da entre sociedades estratificadas en las que coexisten grupos económicamente desiguales. La política europea referente a los pobres se inicia a mediados del siglo XIV con intentos de frenar el pauperismo o prohibiciones de la mendicidad. La forma más elaborada de la concepción surgió en Inglaterra en el siglo XVI cuando la autoridad central trató de controlar y de implementar un sistema local de financiamiento y administración de ayuda a los pobres.

Se han establecido diversos criterios para la medición de la pobreza, como ejemplo se puede mencionar el desempleo, el costo de la vida, gastos de consumo, falta de vivienda, y algunos autores la han abordado desde el punto de vista fisiológico, como es el consumo de calorías, otros señalan que " la pobreza es una

falta de bienes y servicios que deben obtenerse por medios distintos a las fuentes de ingresos normales, conforme a la cultura en cuestión."<sup>16</sup> Pedro Buskovic considera " la distribución del ingreso "<sup>17</sup> como un antecedente fundamental, Enrique Laos dice que " uno de los métodos más usuales para cuantificar la pobreza en América Latina se basa en el establecimiento de líneas de pobreza. Según éste método, se comparan los ingresos de los hogares respecto de los ingresos que se requerirían para la adquisición de los bienes y servicios que se consideran necesarios para satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros."<sup>18</sup>

Asimismo se ha dicho que " A pesar de que esfuerzos recientes, sobre todo el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, han avanzado conceptualmente sobre el particular, existen aún inconformidades sobre el uso de los criterios básicos para determinar quiénes son pobres, quiénes pobres extremos o

---

<sup>16</sup> González Navarro, Moisés. La pobreza en México. El Colegio de México, p.11.

<sup>17</sup> Buskovic Bravo, Pedro. Pobreza y desigualdad en América Latina. UNAM, p.17.

<sup>18</sup> Hernández Laos, Enrique. Crecimiento económico y pobreza en México. UNAM, p.103

indigentes (CEPAL,1989a,PNUD,1989b) o sobre los métodos más idóneos de medición."<sup>19</sup>

Para Oscar Altimir el concepto de pobreza " corresponde a la insatisfacción de un conjunto interrelacionado de necesidades básicas, lo que impide a las personas ubicarse en el camino del desarrollo pleno de su condición humana y constituye una de las dimensiones de la alineación que bloquea ese desarrollo pleno dentro de la modalidad actual de la civilización industrial,"<sup>20</sup> y se dice que para desarrollar el concepto de pobreza, dentro de una teoría de las necesidades "es todavía balbuzeante".

Desde el punto de vista teórico no se ha logrado establecer un concepto general, sin embargo, se " caracteriza a los pobres como aquellos que viven en hogares en los que el ingreso es insuficiente para cubrir el conjunto de necesidades básicas cuantificables, y a los pobres extremos como los que pertenecen a hogares en los que el ingreso total no alcanzaría a cubrir las necesidades nutricionales aun cuando todo se destinara a la alimentación. La pobreza estaría concebida por su parte, como la

---

<sup>19</sup> Provencio, Enrique."Estudio de la pobreza rural", en Investigación Económica, Vol. 49, núm.194, octubre-diciembre de 1990,p.334.

<sup>20</sup> Altimir, Oscar, La pobreza en América Latina, "Un examen de conceptos y datos", en Revista de la CEPAL, abril de 1981,p.68.

ausencia de los satisfactores requeridos para cubrir las <sup>18</sup>  
necesidades básicas, circunscribiendo éstas a las que requieren  
un esfuerzo productivo para su satisfacción."<sup>21</sup>

Por otra parte, la teoría de la marginalidad nace en consonancia  
con otras teorías que pretenden formular soluciones para el  
subdesarrollo de América Latina a partir de los años cincuentas.  
La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina  
(CEPAL), fundada en 1948, fue un instrumento importante para la  
difusión de las tesis del desarrollo.

Se considera que el padre de la teoría de la marginalidad es el  
sacerdote jesuita Roger Vechemans, de origen belga, fundador del  
Instituto Chileno de Desarrollo Social de América Latina, DESAL.  
Vechemans señala que la teoría de la marginalidad se caracteriza  
" por la falta de participación activa y pasiva y una falta de  
integración interna que se refleja en la falta de solidaridades  
organizadas."<sup>22</sup>

Esta falta de participación supone un concepto dualista de la  
sociedad que la divide en dos sectores: el de aquellos que

---

<sup>21</sup> Provencio, Enrique, Op. Cit., p. 136.

<sup>22</sup> Rosa, Martín de la, *Retrahualidón y el fenómeno FCE*, Testimonios, No. 19, p. 28.

participan del desarrollo y el de aquellos que están al margen de él. Definió a la marginalidad " como un rompimiento de los lazos de cohesión interna de los grupos sociales, y en una perspectiva cultural como una descomposición de sí mismos."<sup>23</sup>

Otro teórico, Robert Park desarrolló la tesis del "hombre marginal" y consideraba que era " aquél que está ubicado entre dos sociedades o dos culturas antagónicas, de tal manera que, el marginal más obvio es el híbrido racial, cuyo primer impulso es identificarse con la raza que considera superior."<sup>24</sup>

Posteriormente en 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), definió a la marginación como " aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible."<sup>25</sup> Hay que señalar que las investigaciones actuales retoman esta definición como eje de investigación, de igual forma éstas han llegado a un consenso en el sentido de que

<sup>23</sup> Contreras, Enrique, Pobreza, marginalidad e informalidad, UNAM, p.14.

<sup>24</sup> González, Moisés, Op.Cit., p.12.

<sup>25</sup> COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, Vol. 5., p.22.

" marginalidad y pobreza tienen similitudes e intersecciones, pero no quiere decir que se trate de fenómenos idénticos."<sup>26</sup>

Las investigaciones realizadas en México sobre la marginalidad y la pobreza han contribuido, de una u otra forma, a conocer mejor estos fenómenos mediante la aplicación de indicadores de las necesidades básicas. Coinciden en organizarlas en 4 o 5 grupos generales: Ingresos y Población Económicamente Activa, alimentación, educación, salud, vivienda y sus servicios y otras necesidades.<sup>27</sup> Al respecto se enuncian algunas organizaciones y el número de indicadores que proporcionan:

#### CUADRO DE ORGANIZACIONES E INDICADORES

ORGANIZACIONES	INDICADORES
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados	19
Consejo Nacional de Población	13
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	14
Distribuidora CONASUPO	14

<sup>26</sup> Contreras, Enrique, Op. Cit., p. 17.

<sup>27</sup> COPLAMAR, Op. Cit., p. 14.

NOTA:ALGUNAS INVESTIGACIONES PROPONEN OTROS INDICADORES, SIN EMBARGO LOS MÁS USUALES SON LOS PROPUESTOS POR COPLAMAR, LOS CUALES SE ORDENAN DE LA SIGUIENTE FORMA:a)Generales;1.Porcentaje de población económicamente activa (PEA) que percibe ingresos inferiores a 1 000 pesos mensuales.2.Porcentaje de PEA subempleada.3.Porcentaje de población rural.4.Porcentaje de PEA en el sector agropecuario.5.Porcentaje de población rural comunicada. b)Alimentación 6.Porcentaje de población que consume leche dos o menos días a la semana.7.Porcentaje de población que consume carne dos o menos días a la semana.8.Porcentaje de población que consume huevo dos o menos días a la semana.c)Educación;9.Porcentaje de población analfabeta de 10 y más años de edad.10.Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa. d)Salud;11.Tasa de mortalidad general.12.Tasa de mortalidad preescolar.13.Habitantes por médico.e)Vivienda y sus servicios;14.Porcentaje de viviendas sin agua entubada.15.Porcentaje de viviendas de uno y dos cuartos.16.Porcentaje de viviendas sin electricidad.17.Porcentaje de viviendas sin drenaje. f)Otras necesidades;18.Porcentaje de población de un año y más que no usa calzado.19.Porcentaje de viviendas sin radio ni televisión.

FUENTE:Elaboración de COPLAMAR.

Para la presente investigación solamente se considera el grupo de indicadores sobre vivienda y sus servicios propuesto por COPLAMAR,<sup>28</sup> puesto que en éste se contemplan cuatro subindicadores de los cuales, tres son importantes para el desarrollo del tema de investigación relacionados con los servicios públicos básicos; vivienda sin agua entubada, sin electricidad y sin drenaje.

Para COPLAMAR " Toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de

<sup>28</sup> Ibid., p.26.

tenencia saneada."<sup>29</sup> De tal forma que para dar una definición de 22  
vivienda mínima debe cumplir con los siguientes requisitos:  
" 1) está ocupada por una familia; 2) no tiene más de dos  
ocupantes; 3) no está deteriorada; 4) cuenta con agua entubada en  
su interior; 5) cuenta con drenaje, y 6) cuenta con energía  
eléctrica."<sup>30</sup>

Por dotación de agua potable se entiende a aquella vivienda que  
tiene toma domiciliaria de agua ó agua entubada al interior de  
la misma, por drenaje la que cuenta con un sistema higiénico para  
la eliminación de aguas negras y por electricidad si la vivienda  
disfruta o no de energía eléctrica.

Sólo se consideran los últimos tres indicadores, ya que esta es  
la información de que se dispone, tomando en consideración que  
" El indicador más verdadero de la deficiente participación  
receptiva es el habitat."<sup>31</sup>

1.5. El Programa Nacional de Solidaridad, sus objetivos y la Co-  
misión Gubernamental de Coordinación.

---

<sup>29</sup> COPLAMAR, *Necesidades esenciales*, Vol. 3., p. 17.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>31</sup> González, Moisés, *Op. Cit.*, p. 14.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, se consideró que " En México viven 41 millones de personas que no satisfacen sus necesidades mínimas o esenciales. De ese total 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema."<sup>22</sup>

A partir del 10. de diciembre de 1988, el presidente definió como una prioridad de su gobierno la erradicación de la pobreza extrema, contemplando en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, dentro de la política social, al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>23</sup>, que se define como " El instrumento creado por el Gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales."<sup>24</sup>

Asimismo se establece que los objetivos del programa serán los siguientes:

---

<sup>22</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza, El Nacional, p.54.

<sup>23</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, SPP, p.127.

<sup>24</sup> Consejo Consultivo, Op. Cit., p.15

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonias populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y las autoridades locales.<sup>35</sup>

Al poner en marcha los objetivos del PRONASOL, Carlos Salinas de Gortari promovió la creación de un órgano de coordinación que permitiera "asegurar el cumplimiento de la ejecución de programas productivos y de bienestar social, por medio de la participación ciudadana y la canalización adecuada de recursos financieros, que garanticen el mejoramiento de vida de los grupos de población de menores ingresos."<sup>36</sup>

Ante esto, expidió el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan.

---

<sup>35</sup> Ibid., p.15.

<sup>36</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, p.111.

La Comisión, dentro de su respectiva competencia, se organizó de la siguiente manera: " La Comisión será presidida por el titular del Ejecutivo Federal y se integrará de manera permanente por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salud; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Pesca y el *Jefe del Departamento del Distrito Federal*; y los directores generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Nacional Indigenista; Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; FIDEPAL, S. de R.L. de I.P. y C.V.; Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal, F.C.L."<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 111.

2. El Departamento del Distrito Federal, la Delegación La Magdalena Contreras y la operación del Programa Nacional de Solidaridad.

El crecimiento demográfico del Distrito Federal y las reformas realizadas a la Constitución que datan desde su creación en el año de 1824, hasta 1917, ponen de manifiesto la complejidad de una ciudad cada vez más grande y más difícil de gobernar. Actualmente el artículo 122 de nuestra Constitución Política, regula en su totalidad las actividades del Gobierno del Distrito Federal.

Retomando lo antes descrito sobre la Administración Pública del Distrito Federal y contemplando a la Delegación La Magdalena Contreras como un órgano centralizado y a la vez desconcentrado para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales se realiza una breve descripción del Departamento del Distrito Federal, de igual forma se describe la operación del PRONASOL en esta demarcación señalando su alcance social.

## 2.1. El Departamento del Distrito Federal.

Como señalamos en el capítulo anterior la diversidad de gobiernos han marcado varios cambios en el Distrito Federal<sup>1</sup> y " Como resultado de la corriente promotora del municipio libre, en 1917, se fijan las bases de la organización política dividiendo el territorio del Distrito Federal en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular, sin embargo, el gobernador es nombrado por el Presidente de la República."<sup>2</sup> Otro ejemplo fueron las Leyes Orgánicas del Distrito Federal emitidas en 1928, 1941, 1970, 1978 y 1983.

Durante 1928, mediante la reforma a la fracción IV del artículo 73 constitucional se suprime el régimen municipal en el Distrito Federal, encomendando el gobierno de su territorio al Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del Departamento Central, creado el 28 de agosto de ese mismo año, con jurisdicción en las anteriores municipalidades de México,

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre los cambios en el Distrito Federal se recomienda recurrir a Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII legislatura, Derechos del pueblo mexicano, ed. Porrúa 1985, en cuatro tomos.

<sup>2</sup> Flores, Máximo, "El gobierno y la administración de la ciudad de México y su zona metropolitana", en Gobierno y administración metropolitana, Revista de Administración Pública No. 81, p. 34.

Tacubaya, Mixcoac y 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel (que por reformas de 1931 cambió su nombre por el de Alvaro Obregón), la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Esta estructura se conservó hasta el 3 de agosto de 1945, fecha en que cambió el nombre, de Departamento Central al de Gobierno del Distrito Federal, con el cuál permaneció hasta el 10. de enero de 1947, ya que se volvió a cambiar el nombre por el de Departamento del Gobierno del Distrito Federal.

Mediante la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial el día 29 de diciembre de 1970 se establecieron las 16 delegaciones con las que actualmente cuenta el Distrito Federal y se reiteró los límites fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, considerándolo como Distrito Federal o Ciudad de México, siendo estas: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Ixtacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

El 10. de enero de 1977 nuevamente se cambia el nombre al de Departamento del Distrito Federal. Actualmente la Constitución Política en el artículo 43, marca como parte integrante de la Federación al Distrito Federal<sup>3</sup>. El artículo 122 establece que " El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece esta Constitución."<sup>4</sup> De igual manera, mediante nueve fracciones regula las actividades, tanto de los órganos de gobierno como de la Administración Pública del Distrito Federal.

En éste mismo se establecen las facultades que tiene el Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la fijación de los órganos locales de gobierno que son: 1) la Asamblea de Representantes, 2) el Jefe del Distrito Federal y 3) el Tribunal Superior de Justicia.

Actualmente la Constitución Política en el artículo 73, establece que el Congreso de la Unión está facultado para expedir el

---

<sup>3</sup> Constitución Política, Op.Cit., p.43.

<sup>4</sup> Ibid., p.106.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al mismo.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>5</sup>, señala que es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio y se ratifican los órganos de gobierno establecidos en el artículo 122 de la Constitución Política.

Considerando a la política social contemplada en la Constitución, por otra parte también la encontramos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El artículo 11, fracción II, señala la unidad geográfica de la Ciudad de México y contempla su desarrollo integral, de igual forma, el artículo 12, fracción IV, establece la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial y en general, económico y social. La fracción X marca la equidad tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales, la fracción XI indica la juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio y la

---

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación. Estatuto de gobierno del Distrito Federal. 26 de julio de 1994, p.46-65.

fracción XII que señala la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad.

En materia administrativa las facultades de la Asamblea se indican en el artículo 42, fracción IX y se le confiere legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de éste Estatuto de Gobierno en materia de administración pública local. El artículo 47 apunta que las leyes de la Asamblea regularán la organización y funciones de la administración pública del Distrito Federal.

El artículo 17 del Estatuto de Gobierno marca que los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a la protección de las leyes, reglamentos y normas jurídicas, a la prestación de los servicios públicos, al uso de los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino, a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, así como el derecho a ser informados sobre leyes y decretos que emita la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Congreso de la Unión.

El artículo 18 indica las obligaciones de los habitantes. Aquí valdría la pena señalar dos connotaciones sobre la diferencia entre habitante y ciudadano. Por habitante se entiende a toda aquella persona que reside en su territorio (artículo 5o. del Estatuto), y por ciudadano, como una concepción política, el que otorga la Constitución en el artículo 34 al cumplir los 18 años y tener un modo honesto de vivir.

En lo referente a la organización de la Administración Pública, el artículo 87 dice que " La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal...y se integrará por La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como las demás dependencias que determine la Ley."<sup>6</sup>

El artículo 104, expresa que " Para la expedita y eficiente atención de la necesidades y demandas sociales: una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones: el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales: y una

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 57.

adecuada distribución del gasto público, la Administración Pública del Distrito Federal contará con Órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.”<sup>7</sup>

El artículo 105 dice que en cada delegación habrá un delegado y que deberá de cumplir con los requisitos señalados en el mismo. Del artículo 104 al 132 del citado Estatuto podemos encontrar, de manera general, las funciones de la delegación.

El artículo 108 marca el número de delegaciones, y sus límites respectivos se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Esta Ley publicada en el Diario Oficial del día 30 de diciembre de 1994 señala la organización, así como las facultades para el despacho de asuntos administrativos a cargo del Jefe del Distrito Federal y la organización establecida en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo establece y ratifica los límites del territorio fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y del 27 de julio de 1994, así como los convenios celebrados con los

---

<sup>7</sup> Ibid..p.58-59.

34

estados de Morelos y México respectivamente. El artículo 80. señala que el Distrito Federal se divide en 16 delegaciones y el 90. apunta lo referente a la demarcación territorial de cada una de ellas, como es el caso de La Magdalena Contreras.<sup>8</sup> Asimismo el artículo 32 indica las funciones específicas que deben realizar las delegaciones mediante 59 fracciones y " Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."<sup>9</sup>

La emisión periódica de leyes y reglamentos pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que ha debido adecuarse a los problemas de gobierno de una ciudad que, en relativamente pocos años, creció de manera desmesurada, hasta volverse difícilmente gobernable. El crecimiento demográfico es un factor fundamental en el desarrollo de sus funciones, pues hay que señalar que en 1930 el Distrito Federal tenía una población de 1.2 millones de habitantes, que pasó a ser de 3.1 millones en 1950 y para 1970 era ya de 6.9 millones. Los

---

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 30 de diciembre de 1994, p.65.

<sup>9</sup> Ibid., p.85.

datos del censo de 1990 indican que la población es de 8.2 millones de habitantes.<sup>10</sup>

Para poder abordar los problemas sociales del Distrito Federal, la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad instrumentó el programa "Solidaridad Ciudad de México" a partir de 1992 y se describe de la manera siguiente: "El Programa Nacional de Solidaridad en el Distrito Federal dirige sus acciones a través de la Coordinación General de Solidaridad en la Ciudad de México, las Delegaciones Políticas y las diversas Dependencias del Departamento del Distrito Federal y Federales que participan directamente en la ejecución de obras y en el desarrollo social en beneficio de la población de más escasos recursos y en las zonas con mayor índice de marginación de la Ciudad."<sup>11</sup> A continuación se señalan algunos antecedentes sobre la Delegación Política La Magdalena Contreras.

---

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XI Censo General de Población y Vivienda del Distrito Federal, p.10.

<sup>11</sup> D.D.F. Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad en la Ciudad de México, Lineamientos básicos sobre la integración y funciones del comité de solidaridad, p.2.

## 2.2. Delegación La Magdalena Contreras.

Algunos antecedentes históricos señalan que en el año de 1300 los mexicas, al ser arrojados por los tecpanecas de Chapultepec, pidieron al Señor de Culhuacán, Coccoxtili, un lugar en donde refugiarse. Este les cedió un espacio pedregoso en el área de Tizapán, con la intención de que fueran perjudicados por los alacranes, los reptiles y otros animales dañinos que ahí abundaban. Sin embargo, aquel grupo a la par que logró dominar la fauna nociva, pudo gozar de cierto bienestar, gracias al río en cuyas márgenes debió asentarse. No obstante, aquella incipiente cultura aldeana no dejó monumento alguno.

El nombre prehispánico de esta delegación era Atlitic, que significa " en el centro o en el interior del agua ", del náhuatl atl, agua, e itic, sufijo locativo, y constituía uno de los cuatro pueblos principales en esta demarcación, los otros tres eran Ocotepec, Totolapan y Aculco, a los que con el proceso de evangelización posteriormente se les modificaría el nombre, llamándoseles La Magdalena Atlitic, San Bernabé Ocotepec, San Nicolás Totolapan y San Jerónimo Aculco.

El nombre de Contreras se remonta al año 1535, fecha en la que se autoriza a los españoles a comprar tierras en la Nueva España, es entonces cuando Hernán Cortés, marqués del valle, alquila el uso del agua del río, hoy Magdalena y lo divide en 33 surcos llamados Naranjos que fueron asignados a diversos usuarios.

Hacia el año 1550 existían varios obrajes de mantas a lo largo de este río, como el Batán de Posadas, Batán de Sierra, Batán de Anzaldo y el Batán de León, que se nombraban así por el apellido de sus dueños.

Posteriormente, el obraje de Jerónimo de León, pasó a manos de Tomás de Contreras, denominándose ya como Batán de Contreras. Don Tomás de Contreras y su hijo Diego se distinguieron por su calidad humana, ya que emprendieron obras encaminadas al bienestar de la comunidad, así como la construcción de una zona habitacional para los obreros y el templo de la Inmaculada Concepción, denominado actualmente como La Conchita. Estos hechos hicieron que surgiera el gusto por el apellido Contreras, propiciando que al poblado comenzaran a acudir trabajadores de pueblos aledaños y llamaran a toda la zona, simplemente Contreras.

Como ya se mencionó la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales que entró en vigor el 20 de agosto de 1928, crea un Departamento Central y trece Delegaciones que sustituyen a los anteriores municipios, dicha Ley se modifica el 29 de diciembre de 1970 y con esto se considera a La Magdalena Contreras como una de las 13 delegaciones que se incorporan a la nueva estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal, como un órgano desconcentrado a cargo de un Delegado. Hay que destacar que a estos se les delega autoridad y autonomía, pero existe una supervisión del gobierno central y puede actuar previa autorización de éste. En el artículo 104 del citado Estatuto de Gobierno<sup>12</sup> se señala que a los órganos administrativos desconcentrados se les denominará Delegación del Distrito Federal, para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales y una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos.

Esta Delegación está situada " al suroeste del Distrito Federal, linda al norte y al poniente con la Delegación Álvaro Obregón y

---

<sup>12</sup> Diario Oficial, 26 de julio de 1994, Op. Cit., p. 58-59.

al sur y al oriente con la de Tlalpan."<sup>13</sup> Su altura sobre el nivel del mar es de 2,240 metros.

Actualmente su demarcación territorial está fijada en el artículo 90. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial el día 30 de diciembre de 1994. Tiene una superficie de 62.2 kilómetros cuadrados y una densidad demográfica promedio de 3,259.8 habitantes por Kilómetro cuadrado. Según el XI Censo General de Población y Vivienda del Distrito Federal realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en 1990, contaba con una población de 195,041 habitantes y para junio de 1993, la población se había incrementado ya a 202,765.<sup>14</sup> Aproximadamente el 65.20 % de su superficie es de reserva ecológica y el 29 % se destina al uso habitacional, esta zona urbana se integra por 47 colonias que aglutinan aproximadamente a 40,300 viviendas.<sup>15</sup>

Abundan las residencias unifamiliares rodeadas por grandes jardines. En contraste, se han formado agrupamientos de casas precarias en zonas improvisadas como barrancas, laderas y algunos

---

<sup>13</sup> Imagen de la Gran Capital, Enciclopedia de México, p.262.

<sup>14</sup> D.D.F., Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, Información Básica de las Delegaciones 1988-1993, p.1.

<sup>15</sup> D.D.F., Delegación La Magdalena Contreras, Manual Administrativo, p.5.

asentamientos irregulares en áreas de reserva ecológica, como es el caso de los parajes denominados El Ocotal, Tierra Colorada, Gavillero, etcétera.

Hay que señalar que debido a lo accidentado del terreno se ha tenido dificultad en la prestación de servicios, como es el caso de las zonas más altas en las que en época de estiaje el suministro de agua potable es un problema mayor, junto con la introducción del sistema de drenaje. Otro de los problemas que se presentan son los taludes o laderas que por las condiciones topográficas de la zona se convierten en un peligro permanente para los habitantes, debido a los deslaves que se presentan en época de lluvias.

Como ya se señaló, el crecimiento demográfico ha sido causa de asentamientos irregulares en la delegación. Esto a su vez ha generado que grupos de habitantes soliciten la introducción de servicios públicos básicos para sus viviendas, como un derecho consagrado en la Constitución y como una obligación por parte de la delegación.

Al poner en marcha el Programa Nacional de Solidaridad " Ciudad de México ", el objetivo era ayudar a los grupos populares urbanos de escasos recursos, principalmente en la introducción de servicios públicos, de éstos la provisión de agua potable, drenaje y energía eléctrica se consideraron fundamentales para elevar la calidad de vida de los habitantes. Al respecto, el PRONASOL en la delegación no sólo trató de brindar estos servicios, pues la comunidad, dentro de sus formas de organización, solicitó otros tipos de obras y servicios que de igual manera contribuirían a elevar su calidad de vida y que más adelante mencionaremos.

### 2.3. La operación del Programa Nacional de Solidaridad.

Al iniciar la operación del PRONASOL, el Estado asumió su participación ya no como un Estado propietario o asistencial, sino como un Estado solidario en el que se promovió la concertación y la participación de las comunidades y de los individuos en el que se reconocían los derechos de cada quien. La solidaridad se entendió como la forma de " Trabajar unidos por

una causa común, al compartir propósitos y sumar esfuerzos que benefician a quienes participan con su trabajo organizado."<sup>16</sup> Asimismo se consideró que "Solidaridad tiene un claro sentido político de igualdad y justicia social, pero eso no significa que tenga una filiación partidista. Se trabaja por igual en los municipios gobernados por el partido en el poder, que por los gobernados por partidos de oposición."<sup>17</sup>

En este contexto el PRONASOL se sustentó en cuatro principios fundamentales: El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades, el impulso a la participación social, desde la definición de los proyectos, hasta su seguimiento y evaluación, la corresponsabilidad entre dependencias e instituciones públicas y las organizaciones participantes y la transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos,<sup>18</sup> considerándose a la participación social como la esencia del programa.

Tomando en consideración los cuatro principios del programa, la operación se realizó mediante los llamados Comités de

---

<sup>16</sup> D.D.F. Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad en la Ciudad de México, La Solidaridad en el desarrollo nacional, p.1.

<sup>17</sup> Ibid., p.8.

<sup>18</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Manual Único de Operación, p.1.

Solidaridad, definiéndose el comité como " la célula primaria de integración a partir de la cual los miembros de una comunidad se organizan para dar una respuesta ágil, una solución inmediata, a los problemas que les aquejan directamente. Sólo mediante la conjugación de esfuerzos entre la comunidad y el gobierno las mejoras podrán ser efectivas, el trabajo y la entrega se traducirán en resultados concretos por modestos que sean; y serán indicadores constantes de los avances en las condiciones de vida y producción de los mexicanos pobres y de la consolidación de nuestra tradición solidaria."<sup>19</sup>

La integración de los comités de solidaridad se realizó mediante la elección directa en su comunidad, cumpliendo con lo establecido en los lineamientos normativos del programa.<sup>20</sup> La estructura del comité se integró por un presidente, quien se encargaba de organizar y convocar a asambleas, realizar acciones de gestoría y coordinación con las autoridades y demás miembros, informar a la asamblea y auxiliar en la recaudación de los aportes; un secretario, quien auxiliaba al presidente en todas

<sup>19</sup> Ibid., Anexo IV, p.1-3.

<sup>20</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Lineamientos normativos 1992. (En cuanto a contenido los lineamientos normativos para 1993 y 1994 no cambiaron).

sus funciones, así como levantar actas y minutas y llevar el control del archivo; un tesorero, quien llevaría la contabilidad de los fondos, informaba del empleo de los recursos así como su destino y la recaudación de las aportaciones. Es importante señalar que el cargo de tesorero se canceló, asumiendo las funciones el vocal de control y vigilancia. Las funciones del vocal de control y vigilancia eran orientar a la comunidad sobre el origen y destino de los recursos del programa, informar sobre la planeación y ejecución de la obra y la normatividad que regía sobre la obra a realizar, estar atento a posibles desviaciones, irregularidades o incumplimiento con respecto a los plazos y convenios de concertación y atender y canalizar las quejas o denuncias que se derivaran de la realización de las obras o acciones de solidaridad, y finalmente dos vocales auxiliares o los que la comunidad propusiera, quienes informaban, promovían y orientaban además de apoyar a los otros miembros del comité.

Solidaridad en la Ciudad de México, indicaba que " Para enfrentar con eficacia los problemas derivados de la concentración urbana y su acelerado crecimiento se ha establecido como método concertar todas y cada una de las obras de solidaridad con los grupos

sociales beneficiados para que los procesos de urbanización impliquen también un óptimo aprovechamiento de los servicios instalados."<sup>21</sup> De igual manera señalaba que los fondos de solidaridad deberían atender a la población de escasos recursos y a las zonas de mayor índice de marginación, especialmente a proyectos de infraestructura urbana y equipamiento social.

A los delegados políticos se les señaló que " previo acuerdo con la Coordinación General del Programa en el Distrito Federal, determinaran el área delegacional responsable de la operación del programa, así como las estrategias y formas de acción coordinada con los grupos sociales beneficiarios para la ejecución de los proyectos."<sup>22</sup> Para el caso de La Magdalena Contreras la responsabilidad recayó en la Subdelegación de Desarrollo Urbano y Obras, específicamente en la Subdirección de Obras Públicas, a la que se le llamó Coordinación de Solidaridad Delegacional, quien se encargó de realizar las acciones con todas las áreas operativas que tuvieran relación con el PRONASOL.

---

<sup>21</sup> D.D.F. Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad en la Ciudad de México, Lineamientos normativos, p.1.

<sup>22</sup> Ibid., p.3.

El procedimiento iniciaba con el ejercicio del derecho de petición, fijado en el artículo 80. de la Constitución Política el cual dice que " Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República." Además señala que " A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."<sup>21</sup> Al respecto se realizó un cuadro que permite observar la cantidad de peticiones captadas, así como las colonias que generaron una mayor demanda en el periodo de 1992 a 1994.

En el cuadro se describen, de manera general, los servicios más solicitados, así como las colonias que generaron mayor cantidad de solicitudes. Para el análisis sólo se consideraron los servicios que presentaron una cantidad de peticiones mayores a 40 y para las colonias más solicitantes se tomaron en cuenta las primeras diez, tomando el número de peticiones generadas.

---

<sup>21</sup> Constitución Política, Op.Cit., p.11-12.

## CUADRO DE SOLICITUDES CAPTADAS DE 1992 A 1994

AÑO	LO MAS SOLICITADO FUE:	PETICIÓN	COLONIAS MAS SOLICITANTES	PETICIÓN
1992	DRENAJE	93	BARRANCA SECA	42
	GESTIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS	92	LAS CRUCES	38
	RECOLECCIÓN DE BASURA	63	SAN BERNABE OCOTEPEC	36
	ANDADORES Y BARDAS	59	TIERRA UNIDA	35
	PAVIMENTO Y BACHEO	52	HUAYATLA	33
	MUROS DE CONTENCIÓN	45	CUAUHTEMOC	33
	CIA. DE LUZ Y FUERZA Y ALUMBRADO PUBLICO	40	EL TANQUE	32
			POTRERILLO	32
			SAN BARTOLO AMEYALCO	31
			EL TORO	29
	-TOTAL GENERAL DE PETICIONES CAPTADAS EN EL AÑO: 870			
-PETICIONES CORRESPONDIENTES A OBRAS Y SERVICIOS: 589 PORCENTAJE: 67%				
-----				
1993	DRENAJE	123	SAN BERNABE OCOTEPEC	131
	RECOLECCIÓN DE BASURA	100	LOMAS DE SAN BERNABE	116
	MANTENIMIENTO A ESCUELAS PRIMARIAS	93	SAN NICOLAS TOTOLAPAN	102
	PLANIFICACIÓN URBANA	71	EL TANQUE	102
	AGUA POTABLE	68	LA CARBONERA	73
			LOS PADRES	68
			LA MAGDALENA	57
			SAN JERONIMO LIDICE	52
			LA CONCEPCION	49
			LOMAS QUEBRADAS	47
-TOTAL GENERAL DE PETICIONES CAPTADAS EN EL AÑO: 2132				
-PETICIONES CORRESPONDIENTES A OBRAS Y SERVICIOS: 1594 PORCENTAJE: 75%				
-----				
1994	REFORESTACIÓN DE VIVEROS Y SANIDAD FORESTAL	387	SAN BERNABE OCOTEPEC	141
	DRENAJE	108	LOMAS DE SAN BERNABE	141
			SAN NICOLAS TOTOLAPAN	104

VIGILANCIA POLICIACA	106	AMP. LOMAS DE SAN BERNABE	92
PAVIMENTO Y BACHEO	80	SAN JERONIMO LIDICE	82
CONSTRUCCION Y MANTO. DE		EL TANQUE	78
ANDADORES Y BARDAS	75	EL ROSAL	77
INSPECCIÓN A CONSTRUCCIÓN	65	PUEBLO NUEVO ALTO	74
CONSTRUCCIÓN Y MANTO. DE		LOS PADRES	53
MUROS DE CONTENCIÓN	58	BARRIO DE SAN FRANCISCO	52
ASUNTOS DE VIALIDAD	55		
GESTIÓN DE DESARROLLO			
URBANO Y OBRAS	52		
AGUA POTABLE	44		
-TOTAL GENERAL DE PETICIONES CAPTADAS EN EL AÑO: 1753			
-PETICIONES CORRESPONDIENTES A OBRAS Y SERVICIOS: 971 PORCENTAJE: 55%			

LAS COLONIAS QUE GENERARON MAYOR CANTIDAD DE PETICIONES Y QUE FUERON MAS REPRESENTATIVAS FUERON: 1) SAN BERNABE OCOTEPEC, 2) EL TANQUE, 3) LOMAS DE SAN BERNABE, 4) SAN NICOLAS TOTOLAPAN, Y 5) LOS PADRES.

FUENTE: REGISTRO DE CAPITACIÓN DE DEMANDA CIUDADANA 1992, 1993 Y 1994, SUBDELEGACION DE CONCERTACIÓN VECINAL. EL CUADRO ES DE ELABORACIÓN PROPIA.

El servidor público de la delegación responsable del programa asistía al lugar donde se pretendía realizar la obra para atender las demandas e iniciativas de la comunidad y analizar su posibilidad de ingresar a Solidaridad Ciudad de México, la delegación en un período no mayor de cuatro semanas, determinaba la factibilidad técnica y evaluaba el costo-beneficio y la

prioridad social de la obra planteada por la comunidad, asimismo verificaba que la obra no se encontrara dentro de su programa normal. Si se dictaminaba factible la petición se optaba la ejecución en la modalidad de contrato por obra pública o por administración, en base a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. El responsable del programa convocaba a una asamblea comunitaria en donde se informaba sobre las características del proyecto y se firmaba un convenio de concertación entre el Departamento del Distrito Federal, por medio de la delegación, los vecinos beneficiarios de las obras y en calidad de testigo, un representante de la Coordinación General. En el convenio se establecían los compromisos asumidos por la delegación y por los grupos participantes, en relación a la participación social, se determinó que su aportación sería, en el mayor de los casos, la utilización de mano de obra no calificada y en otros, el pago de materiales o porcentajes representativos del cinco por ciento. El responsable del programa integraba un expediente del proyecto que incluía un anexo presupuestario, programa de trabajo, responsables, directorio de los beneficiarios, actas de la asamblea, materiales, etcétera. Tanto el responsable del programa

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

y la Coordinación General, tenían que realizar la verificación de las obras, sus avances respecto al programa de trabajo y cumplimiento de compromisos, así como su supervisión. Finalmente el Departamento del Distrito Federal, con la participación de la Coordinación General y por medio de la Delegación, así como el Comité de Solidaridad, firmaban un acta de entrega-recepción de la obra, dando por terminados los compromisos adquiridos en el convenio de concertación.

Es importante destacar la participación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual tuvo a su cargo el programa de Contraloría Social, que realizó la capacitación de los vocales de control y vigilancia. Se señalaba que " La esencia de la Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad es la participación activa y permanente de las comunidades en la vigilancia de las acciones de gobierno y en el control de las distintas actividades que a la propia comunidad le corresponde realizar, y que, el concepto central del Programa, se fundamenta en la inaplazable necesidad de consolidar la participación integral de las comunidades en los programas de solidaridad, ya que al estar interviniendo en las etapas de

definición de acciones, presupuestación, etc., y en su ejecución, es evidente que su participación en el control y vigilancia contribuirá al propósito general enunciado."<sup>4</sup>

Los objetivos fundamentales del Programa de Contraloría Social eran: alentar al interior de los grupos sociales participantes, actitudes y conductas propias de un ambiente de orden y disciplina, en apoyo a las acciones de solidaridad y promover el apego al marco legal y a la normatividad correspondiente, en todos los niveles de operación de los programas de solidaridad. De esta forma la delegación, por medio de la Coordinación de Solidaridad, logró concertar desde la aceptación del programa, hasta la entrega-recepción de un número significativo de obras y servicios en beneficio de las comunidades implicadas en las acciones de solidaridad.

---

<sup>4</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Lineamientos Generales de Contraloría Social en los Programas de Solidaridad, p. 3

3. La participación de los grupos marginados en los servicios públicos de la Delegación La Magdalena Contreras de 1992 a 1994.

Como se ha contemplado en la investigación, la participación de la sociedad en los problemas que le aquejan, han generado una nueva forma de atender las demandas que surgen de ésta. De tal manera que el Estado y el Gobierno, como instituciones han tenido que generar mecanismos que permitan una mayor comprensión entre gobernantes y gobernados, así, por medio de la concertación, la política social seguida por el Estado de 1988 a 1994, lo llevó a crear un ambiente activo y participativo, tanto en lo político como en lo social.

Para el caso de los grupos marginados en La Magdalena Contreras, el PRONASOL proporcionó a un gran número de personas los beneficios que en otros años no habían alcanzado. La satisfacción de servicios de primera necesidad, como son agua potable, drenaje, electrificación, muros de contención, andadores y espacios deportivos entre otros, no hubieran sido cubiertos sino existiera al menos la intención de participar y de ejercer sus derechos sociales consagrados en la Constitución.

La complejidad de una estructura social cada vez más grande y más fuerte pone de manifiesto la necesidad de crear nuevos mecanismos que permitan atender de manera eficiente los requerimientos sociales. Esta complejidad se ha tratado de hacer menor, implementando a la Administración Pública, también compleja, en el consenso entre Estado y sociedad, entre gobernantes y gobernados para llegar a ser una administración pública promotora, tanto en lo político como en lo económico y lo social. Aquí valdría la pena detenerse y realizar un diagnóstico sobre la investigación, el PRONASOL, y la experiencia obtenida con los grupos marginados, tratando de tomar un perfil neutral y acercarse a la objetividad.

### 3.1. Diagnóstico sobre el PRONASOL y los grupos marginados.

En primer lugar, como señala Mahbub Ul Haq " muchos planes de desarrollo se basan en la premisa de las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población "1, como es el caso de México y los planes de desarrollo tanto de Miguel de la Madrid de 1983-1988 como el de Carlos Salinas de Gortari de 1989 a 1994. Otra característica importante sería la falta de una población

---

<sup>1</sup> Ul Haq, Mahbub, Op. Cit., p.97.

objetivo, y, si se retoman las definiciones de pobreza, pobreza extrema y marginalidad, nos preguntaríamos si el PRONASOL realmente cumplió con su objetivo que era el de erradicar la pobreza extrema. Tercero, por qué el PRONASOL inicia su operación en esta demarcación hasta 1992. Y por último, cuáles fueron los motivos que tuvieron los grupos marginados para su participación.

Para el primer punto valdría la pena señalar que aunque existían estudios como los de COPLAMAR<sup>2</sup>, en donde se especificaban zonas geográficas con altos índices de marginalidad o pobreza, los recursos financieros fueron insuficientes para hacer frente a una situación ancestral, principalmente en los grupos indígenas localizados en los lugares más apartados en el interior del país.

Para el segundo punto, según la investigación, se concibe a la pobreza extrema como aquellos ' que pertenecen a hogares en los que el ingreso total no alcanzaría a cubrir las necesidades nutricionales aún cuando todo se destinara a la alimentación ', entonces, realmente Solidaridad no se dirigió a erradicar la pobreza extrema, sino a cubrir en el mayor de los casos otras necesidades antes que la alimentación. Para esto la población

---

<sup>2</sup> Véase COPLAMAR, Geografía de las necesidades esenciales en México.

participó con el pago de material asfáltico al 100 %, y en otros servicios como son agua potable y drenaje sólo se pago el 5 % del costo total que aproximadamente era de mil trescientos nuevos pesos, en los dos casos se contemplaba la conexión de la toma de agua potable en el domicilio y la de albañal, respectivamente. Para la electrificación, se calculó el pago del 50 % del costo total del servicio por cada bajada al domicilio. El costo total de este servicio era aproximadamente de dos mil ciento cincuenta pesos por cada uno, que cubría el pago de postes, el tendido de la red aérea, la instalación del medidor en cada predio y la mano de obra calificada proporcionada por la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A.

La tercera cuestión gira en torno al tiempo. Carlos Salinas de Gortari señala que a partir del 1o. de diciembre de 1988 se emprenderían acciones contra la pobreza extrema. De esto la primera evaluación a nivel nacional del programa se proporciona hasta 1991, es decir, tres años después. Para el caso de la Delegación La Magdalena Contreras el PRONASOL se inicia hasta 1992, dos años antes de concluir el sexenio. Así pues se puede decir que el PRONASOL viene a trabajar exclusivamente como

proselitismo político y no solamente en aquellos lugares en donde imperaba el partido oficial, sino también en los que se conocía de antemano la existencia de partidos de oposición.

Y por último, la que se refiere a la participación de los grupos marginados. Como señalamos anteriormente la localización de grupos o de "población objetivo" del PRONASOL no fue del todo conocida. Sin embargo, por medio de las peticiones captadas en la delegación se pudo obtener información para una mejor toma de decisiones por parte de esta dependencia. Basta reconocer que en algunos casos sus peticiones fueron generadas con antigüedad hasta de quince años.

Por otra parte, la participación de los grupos fué clara al aceptar el programa mediante su cooperación con mano de obra no calificada, así como en los casos en que tuvo que aportar recursos. Este hecho fue determinante en la operación del PRONASOL, ya fueran del partido oficial o de oposición.

Podríamos decir que la esencia de la participación social fueron las necesidades insatisfechas durante años. La necesidad de disfrutar de una vivienda que contara con agua, drenaje,

electricidad, pavimento, un andador o un muro de contención que protegiera sus casas y su vida misma, son la causa más clara del porqué de esta participación. De esto podemos concluir que las necesidades sociales no tienen partido político, sino que estos toman a las necesidades como bandera de sus propios intereses políticos y aunque criticáramos a solidaridad por su proselitismo también habría que reconocer que este programa proporcionó a muchos contrerenses mejoras en los servicios y una vivienda más digna, tomando como base su organización y su participación en los problemas que se presentan dentro de sus respectivas comunidades. Cabe señalar que para el primer trimestre de 1996, de un total de 1667 peticiones, 1192, es decir el 71 % de las peticiones captadas corresponden a la atención de la Subdelegación de Obras y Servicios. Las peticiones recibidas más frecuentes son agua potable con 338 peticiones, mantenimiento de escuelas con 208 peticiones, drenaje con 108 peticiones y pavimento y bacheo con 107 peticiones.

Por lo tanto se puede decir que mientras mayor sea la participación de los grupos sociales, llámense pobres, pobres extremos o marginados, en la exigencia de mejores condiciones de

vida dentro del medio en donde habitan, mayor respuesta deberá proporcionar el gobierno, mediante nuevos mecanismos que permitan implicar a gobernantes y gobernados en la búsqueda de soluciones alternas. Por lo que se considera a la Administración Pública como un medio de consenso entre gobierno y sociedad, que permite establecer nuevos vínculos y nuevas perspectivas en la aplicación de la política social.

Mahbub Ul Haq señala que para formular una nueva estrategia orientada al desarrollo se deberán dar tres pasos esenciales. Primero, que los grupos que serán ayudados deben definirse con mucha precisión y trazar el perfil de la pobreza implementado en el país de que se trate, segundo, realizar estudios cuantitativos para calcular la población que se encuentra abajo del mínimo de las necesidades humanas y la satisfacción de metas de consumo y, tercero, crear los instrumentos necesarios para la realización y el logro de esas metas. Señala también que esto puede requerir cambios en los índices de precios, en los controles públicos de la producción, de la inversión y nuevos sistemas de distribución para favorecer a los pobres y aumentar su productividad a largo plazo. De acuerdo con el autor señalamos que " si los políticos

tienen miedo de la reacción que pueda producir en sus países recoger estos datos, existe muy poca esperanza de un compromiso real de los políticos con el contenido esencial de las nuevas estrategias del desarrollo.”<sup>3</sup>

Las reflexiones anteriores nos llevan a concluir que hace falta un verdadero sistema de planeación democrática que permita recuperar la credibilidad de la sociedad hacia el gobierno, esa planeación deberá de partir de las demandas o peticiones reales de la sociedad dentro de las normas que al efecto se establezcan. Asimismo, para recuperar la credibilidad deberán participar más activamente los sectores público y privado, ya que el social ha demostrado a partir de éste sexenio la falta de interés en las actividades políticas, como fueron las elecciones de consejeros ciudadanos y últimamente las de jefes de manzana y presidentes de la asociación de residentes, efectuado el 21 de marzo de 1996 en el cual se estima que participó aproximadamente el 10 % de los ciudadanos en esta Delegación.

Retomando el periodo de investigación y considerando los nuevos mecanismos legales que se han realizado en la actualidad, como es

---

<sup>3</sup> Ul Haq, Mahbub, Op. Cit., p.107.

el caso de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio de 1995, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en los Estatutos de Gobierno del Distrito Federal y en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anteriormente descritos y retomando lo expuesto en el desarrollo de la investigación, es necesario destacar que estas reflexiones servirán para realizar investigaciones posteriores y por lo tanto realizaríamos la siguiente propuesta para tratar de mejorar la administración pública de esta dependencia.

3.2. Propuesta para coadyuvar a una mejor toma de decisiones en -  
la Delegación La Magdalena Contreras.

Que se instalen Foros Permanentes de Participación Social a nivel delegacional en los cuales las comunidades u organizaciones vecinales puedan expresar libremente las necesidades que consideren prioritarias y mediante la captación de las peticiones ciudadanas, realizar una adecuada planeación, programación y presupuestación a corto, mediano y largo plazo de las metas que

se consideren más apremiantes. En base a lo anterior, retomar todas las acciones o metas a realizar para llevar un mejor manejo de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asumir compromisos por escrito de las autoridades locales y de los grupos sociales, llámense partidos políticos, presidentes de colonia, consejeros ciudadanos o jefes de manzana, mediante "Acuerdos de Participación" en los que se establezcan responsabilidades, tanto de unos como de otros, en el alcance de los objetivos por medio del dialogo, el consenso y el respeto a las normas establecidas y realizar sólo aquello que pueda ser terminado en base a los recursos asignados.

Asimismo, para una mejor toma de decisiones es necesaria una administración pública más abierta, que permita instrumentar nuevos mecanismos de participación en la definición de prioridades del gasto y en los programas de desarrollo delegacional, y más aún en la vigilancia de la gestión pública, en la eficiencia y eficacia del manejo honesto del ejercicio del gasto público.

Es obvio que ésta participación traerá cambios o reformas políticas y administrativas, más sin embargo, su participación

será determinante en los programas urbanos que garantizarán una identificación de la población con sus problemas.

Finalmente que los directivos, delegado, subdelegados, y subdirectores implementen mecanismos de control que coadyuven a detectar fallas en la operación de los programas y que les permitan corregirlos para así obtener los objetivos primordiales de la administración pública, como son la eficiencia, la eficacia y la efectividad.

Consideramos que mediante la participación social se puede contribuir a una mejor toma de decisiones y a realizar una administración pública más abierta, más participativa y más democrática que nos permita ya no tomar decisiones desde el escritorio, sino que sea una administración pública promotora que tenga como propósito resolver la vida en común de los grupos sociales y abra nuevos espacios de participación tanto en lo político como en lo social y dotarlos de legitimidad ante los cambios y las nuevas circunstancias que vive el país.

## Bibliografía

Aftalón R., Enrique, Introducción al derecho, 2a. ed., Argentina, El Ateneo, 1960, 885 pp.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, Derechos del pueblo mexicano, (México a través de sus constituciones), Historia Constitucional, México, Porrúa, 1985, en cuatro tomos.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza, México, El Nacional, 1990, 146 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917, 113a. ed., México, Porrúa, 1996, 140 pp.

Contreras Suárez, Enrique, et. al., Pobreza, marginalidad e informalidad, México, UNAM, 1992, 161 pp.

COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, México, Siglo XXI editores, 1982, Vol. 3, 353 pp.

COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, 4a. ed., México, Siglo XXI editores, 1989, Vol. 5, 299 pp.

Chevallier, Jacques, Loschak, Daniele, La ciencia administrativa, México, INAP/FCE, 1983, 129 pp.

Enciclopedia de México, Imagen de la gran capital, México, Enciclopedia de México, 1985, 316 pp.

González Navarro, Moisés, La pobreza en México, México, El Colegio de México, 1985, 462 pp.

González Tiburcio, Enrique, Reforma del estado y política social, México, INAP, 1991, 120 pp.

Gurrero, Omar, Teoría administrativa de la ciencia política, México, UNAM, 1982, 108 pp.

Hernández Laos, Enrique, Crecimiento económico y pobreza en México, México, UNAM, 1992, 264 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XI Censo general de población y vivienda, México, D.F., 1990, pp.10-11.

Instituto Nacional de Solidaridad, La reforma del estado, México, Instituto Nacional de Solidaridad, 1994, 37 pp.

Kaplan, Marcos, Estado y sociedad, México, UNAM, 1983, 219 pp.

Rosa, Martín de la, Nerzahualcóyotl un fenómeno, México, FCE, 1974, Testimonios No. 19, 32 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan nacional de desarrollo 1981-1988, México, 1983, 430 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan nacional de desarrollo 1989-1994, México, 1989, 143 pp.

Ul Haq, Mahbub, La cortina de la pobreza, México, FCE, 1978, 331 pp.

Vuskovic Bravo, Pedro, Pobreza y desigualdad en América Latina, México, UNAM, 1993, 278 pp.

Waldo, Dwight, Administración pública, México, Trillas, 1967, 521 pp.

Weber, Max, Economía y sociedad, 2a. ed., México, FCE, 1964, 1183 pp.

#### Hemerografía

Altimir, Oscar, " La pobreza en América Latina ", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1981, publicación mensual, pp. 68-85.

Diario Oficial de la Federación, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, D.F., 26 de julio de 1994, pp. 46-65.

Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, México, D.F., 30 de diciembre de 1994, pp. 48-90.

Flores Vega, Máximo, " El gobierno y la administración de la Ciudad de México y su zona metropolitana ", en Revista de Administración Pública, México, D.F., julio-diciembre de 1992, No. 83, publicación semestral, pp. 33-40.

Provencio, Enrique, " Estudio de la pobreza rural ", en Investigación Económica, México, D.F., UNAM, octubre-diciembre de 1990, Vol. XLIX, No. 194, publicación trimestral, pp. 331-355.

## Documentos oficiales

D.D.F., Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, Información básica de las delegaciones 1988-1991, México, D.F., 1993, 9 pp.

D.D.F., Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad en la Ciudad de México, Lineamientos normativos, México, D.F., 13 de mayo de 1992, 16 pp.

D.D.F., Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad en la Ciudad de México, La solidaridad en el desarrollo nacional, México, D.F., (Sin fecha), 10 pp.

D.D.F., Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad en la Ciudad de México, Lineamientos básicos sobre la integración y funciones del comité de solidaridad, México, D.F., 1992, 5 pp.

D.D.F., Delegación Política La Magdalena Contreras, Manual administrativo, México, D.F., 404 pp.

Ley orgánica de la administración pública federal, 30a. ed., México, Porrúa, 1994, 1061 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Lineamientos generales de contraloría social en los programas de solidaridad, México, D.F., (Sin fecha), 10 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Lineamientos normativos, México, D.F., 1992, 17 pp.

Secretaría de Desarrollo social, Manual único de operación, México, D.F., 1994, 156 pp.